

MASTEROPPGAVE

Navn på kandidater:

Emnekode: BE323E

Vidar Sæther og Svend Olaf Olsen

Behovsdekning – om kommunal innkjøpsmakt

Dato: 25.5.2022

Totalt antall sider: 50



NORD
universitet

www.nord.no

I.	FORORD	4
II.	SAMMENDRAG.....	4
	A. NORSK.....	4
	B. ABSTRACT.....	5
III.	LISTE OVER.....	6
	A. BEGREPER BRUKT	6
	B. FIGURER.....	7
	C. TABELLER	7
1.	INNLEDNING.....	8
	1.1. ANSKAFFELSER I KOMMUNAL SEKTOR	8
	1.2. KOMMUNAL BEHOVSDEKNING	10
	1.3. HVORFOR OPPGAVEN - KOMMUNAL INNKJØPSMAKT	12
	1.4. HVORFOR TEMA - BEDRE KOMMUNAL BEHOVSDEKNING.....	13
	1.5. KOMMUNAL INNKJØPSMAKT - ET LITE UTFORSKET OMRÅDE.....	14
	1.6. HVA BLIR BEDRE OM EN VET MER?.....	14
	1.7. DET OVERORDNEDE FORSKNINGSSPØRSMÅLET	15
	1.8. HOVEDPOENGENE I DET VI FANT UT	15
	1.9. OPPBYGGING AV OPPGAVEN.....	15
2.	TEORETISK REFERANSERAMME	17
	2.1. PORTERS KLASSISKE KONKURRANSESTRATEGI	17
	2.2. PORTER OM LEVERANDØRPERSPEKTIVET	19
	2.3. TREKK VED KOMMUNEN SOM KJØPER	20
	2.4. FORSKNINGSSPØRSMÅL.....	23
	2.5. PORTERS TEORETISKE 5 KREFTER-MODELL MED VEKT PÅ LEVERANDØRPERSPEKTIVET	24
3.	METODE	26
	3.2. FORSKNINGSDESIGN OG INTERVJUGUIDE	27
	3.4. DATAINNSAMLING	28
	3.5. RELIABILITET	28
	3.6. HVILKE ANALYSER SOM ER GJORT	29
	3.7. OVERFØRBARHET OG EKSTERN VALIDITET.....	29

3.8.	FORSKNINGSETISKE FORHOLD.....	29
4.	RESULTATER.....	30
4.1.	EMPIRI SOM PASSER INN I PORTERS TEORETISKE MODELL.....	30
4.2.	EMPIRI SOM IKKE PASSER INN I PORTERS TEORETISKE MODELL	32
5.	ANALYSER.....	35
5.1.	HVILKE FUNN PASSER INN I PORTERS TEORIMODELL?.....	35
5.2.	VIKTIGE FUNN SOM IKKE PASSER INN I PORTERS TEORIMODELL	35
5.2.1.	<i>Tillit</i>	36
5.2.2.	<i>Kompetanse</i>	36
5.2.3.	<i>Størrelse</i>	36
5.2.4.	<i>Kommunikasjon</i>	37
5.2.5.	<i>Utvikle eller dyktiggjøre eksisterende leverandører</i>	37
5.3.	REVIDERT EMPIRISK MODELL	38
6.	KONKLUSJON.....	39
6.1.	HVA RESULTATENE BETYR FOR ETABLERT TEORI - PORTER	39
6.2.	HVA VET EN NÅ MER OM	39
6.2.1.	<i>Teoretiske implikasjoner</i>	39
6.2.2.	<i>Praktiske implikasjoner</i>	40
6.2.3.	<i>Hva bør hvem gjøre annerledes?</i>	40
6.3.	OPPGAVENS SVAKHETER	40
6.4.	HVA VI IKKE FIKK VITE - OG VEIEN VIDERE	41
7.	LITTERATUR	42
8.	VEDLEGG.....	44
A.	INTERVJUGUIDE	44
B.	INFOSKRIV TIL INFORMANTENE.....	45
C.	SAMTYKKEERKLÆRING.....	48
D.	NSD GODKJENNING	49

I. Forord

Denne masteroppgaven markerer slutten på vårt erfaringsbaserte Master of Business Administration program ved Nord Universitet på Stjørdal. Studiet ble påbegynt i 2017, og er nå rodd i land takket være iherdig jobbing fra to svette studenter.

Av diverse grunner har det drøyd med å få ferdigstilt denne oppgaven, men nå som den er levert er vi takknemlige for jobben som er gjort, og all hjelp vi har fått. Stor takk til vår veileder Bjørn Willy som holdt ut med oss og som kom med faglige råd og svar på viktige spørsmål underveis.

Sist, men ikke minst, en stor takk til familie som har holdt ut disse fem årene. Nå ser vi fram til mer tid sammen.

Trondheim, 24 mai 2022

II. Sammendrag

Her følger en kort oppsummering av forskningsspørsmålet og hovedfunnene.

a. Norsk

Det offentlige Norge anskaffer varer og tjenester i det private markedet til sin forvaltning og tjenesteproduksjon for store verdier hvert år. Å gjennomføre «det gode innkjøpet - som sikrer effektiv ressursbruk, med riktig ytelse for god behovsdekning, med riktig kvalitet og til best mulig pris» krever at en rekke forutsetninger er til stede for at det skal skje.

Med bakgrunn i Michael E. Porters klassiske teori om de fem konkurransekraftene, der kjøperens maktposisjon er den sentrale posisjonen for kommunen som markedsaktør, ønsket vi å undersøke om teorien kan forklare hvordan kommunale innkjøpssamarbeid arbeider.

Vi valgte oss ut et større kommunalt innkjøpssamarbeid som hadde jobbet med flere vellykkede prosjekter. Vi ønsket gjennom intervjuer å gå i dybden på fenomenet innkjøpsmakt, for å få en grundig beskrivelse og avdekke informantenes egne erfaringer med problemstillingen. Vårt overordnede forskningsspørsmål var; «hvordan bruker kommunale innkjøpssamarbeid sin innkjøpsmakt til å oppnå behovsdekning»?

Analysen viste at ikke bare Porters fire teoretiske begreper, men også våre fem nye empiriske begreper kan gi ordet innkjøpsmakt utvidet betydning. Dette kan åpne for en bredere forståelse av mulighetsrommet i innkjøpsfaget.

Det undersøkte kommunale innkjøpssamarbeidet virket å arbeide aktivt med å utvikle eksisterende og nye leverandører i markedet, og utvikle markedet slik at dette er i stand til å gi kommunene god behovsdekning. Samtidig trekker forskningen fram faktorer som å ha god kompetanse internt i organisasjonen, kommunikasjon med markedet i alle faser av anskaffelsesprosessen, og forskjellige egenskaper ved selve innkjøpsorganisasjonen som viktige.

b. Abstract

Based on Michael E. Porter's classical theory of the five forces, where the buyer's position of power is the central position for the municipality as a market player, we wanted to investigate whether the theory can explain how municipal procurement cooperation works.

We selected a major municipal procurement collaboration that had worked on several successful projects. Through interviews, we wanted to go in depth on the phenomenon of purchasing power, to get a thorough description and uncover the informants' own experiences with the problem. Our overall research question was "how does municipal procurement collaboration use its procurement power to achieve needs coverage"?

The analysis showed that not only Porter's four theoretical concepts, but also our five new empirical concepts can give the word purchasing power expanded meaning. This may open the door to a broader understanding of the scope of opportunity in the purchasing subject.

The surveyed municipal procurement cooperation seemed to work actively to develop existing and new suppliers in the market, and to develop the market so that this is able to provide the

municipalities with good needs coverage. At the same time, the research highlights factors such as having good competence internally in the organization, communication with the market in all phases of the procurement process, and various characteristics of the purchasing organization itself as important.

III. Liste over

a. Begreper brukt

I tabellen under er det vist en oversikt over viktige begrep og eventuelle forkortelser som blir benyttet gjennom hele oppgaven:

Begrep/ forkortelse	Beskrivelse
Anskaffelse	Anskaffelse er en samlebetegnelse for kjøp av varer, tjenester og, bygg- og anleggsarbeider.
Innkjøper	En person som gjennomfører anskaffelsesprosesser. Deltar normalt i alle tre fasene i prosessen.
Anskaffelsesprosessen	En prosessbeskrivelse av anskaffelsen over tre faser – 1) avklare behov og forberede konkurransen, 2) konkurransegjennomføring, og 3) kontraktsoppfølging.
Konkurranse	En formell, juridisk prosess mot markedet med formål om å inngå en eller flere kontrakter for levering av varer og tjenester fra leverandører.
Kontrakt	Et dokument som angir hva en leveranse skal omfatte og hvordan leverandøren skal kompenseres.
Leverandører	Et foretak som etter kontrakt leverer vare og tjenester til en kjøper/ kunde.
Kjøper/ kunde	I denne oppgaven oftest en eller flere kommuner som gjennom konkurranse skaffer seg behovsdekning i markedet.
Markedet	Et uttrykk for den samlede etterspørselen etter varer og/ eller tjenester. I praksis den bransjen hvor kunden skaffer seg behovsdekning.
Bransje	Er avgrenset del av næringslivet, i alminnelighet definert etter virksomhetens produkt og leveranser.
Behovsdekning	En ytelse fra markedet som stemmer overens med det kommunen har definert at den behøver til sin forvaltning og i sin tjenesteyting.

Innkjøpsmakt	Den evnen kunden har til å oppnå ønsket behovsdekning i markedet.
Innkjøpssamarbeid	Et avtalefestet samarbeid forankret i en felles operativ innkjøpsfaglig kompetanse, med et generelt innkjøpsmandat og myndighet til å utføre innkjøp på vegne av deltakerne.

Tabell III-1: Oversikt over viktige begreper.

b. Figurer

Side 10 - Figur 1-1: Det gode innkjøpet - som sikrer effektiv ressursbruk, med riktig ytelse for god behovsdekning, og riktig kvalitet til best mulig pris.

Side 11 - Figur 1-2: «Anskaffelsesprosessen» er DFØs standard prosessmodell for gjennomføring av en offentlig anskaffelse.

Side 17 - Figur 2-1: Porters fem krefter som påvirker konkurransen i en bransje.

Side 25 - Figur 2-2: Porters 5 krefter, sett mot leverandørsiden.

Side 38 - Figur 5-1: Ny empirisk modell.

c. Tabeller

Side 6 - Tabell III-1: Oversikt over viktige begrep.

Side 30 - Tabell 4-1: Sitater som passer med begrepene fra Porters teori.

Side 32 - Tabell 4-2: Sitater samlet klar for ett nytt sett av begreper.

1. Innledning

1.1. Anskaffelser i kommunal sektor

Det offentlige Norge anskaffer varer og tjenester i det private markedet til sin forvaltning og tjenesteproduksjon for store verdier hvert år. I 2019 utgjorde anskaffelser av varer og tjenester minst 246 milliarder kroner i kommunal og fylkeskommunal sektor (Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ, 2021). Det tilsvarer om lag 40 prosent av den samlede ressursbruken i kommunesektoren (Oslo Economics, Inventura & Nivi Analyse, 2021).

Bruken av så betydelige midler krever et rammeverk for å håndteres best mulig. Stortinget vedtok derfor i 2016 en modernisert Lov om offentlige anskaffelser LOV-2016-06-17-73, med tilhørende forskrift (Anskaffelsesloven, 2016). Anskaffelsesloven regulerer den fremgangsmåten kommunene skal følge når de anskaffer varer og tjenester til sin tjenesteproduksjon og bygge- og anleggsarbeider.

Lovens formålsparagraf sier at «loven skal fremme effektiv bruk av samfunnets ressurser». I lovens § 2 kreves det at kommunene legger konkurranse til grunn når de anskaffer varer og tjenester for mer enn 100.000 kroner. «Konkurransen» er altså det grunnleggende virkemiddelet kommunene skal bruke for å nå målet om effektiv ressursbruk.

Ved flere anledninger de senere årene er det avdekket brudd på anskaffelseslovgivningen. Som eksempel skrev NRK våren 2021 at Tromsø kommune hadde gjort ulovlige anskaffelser av IT-utstyr, uten bruk av konkurranse, for ti-talls millioner kroner. «Det er kritikkverdig at en kommune ikke overholder anskaffelsesreglene. Det må ikke skje fremover, og det er det vi forsøker å gjøre noe med blant annet gjennom å forsterke seksjon for anskaffelser», sa kommunedirektør i Tromsø kommune til NRK da saken ble kjent (Rypeng & Eriksen, 2021).

Det har også vært tilfeller av at kontrakter med leverandører har blitt sagt opp etter mislighold. Som eksempel fikk foretaket Veireno høsten 2015 oppdraget med å hente søppel hos Oslos 332 000 husholdninger. Det maktet de ikke å utføre og etter noen måneder senere fløt søppel i Oslos gater. Kommunen sa opp kontrakten, og i februar 2017 var Veireno konkurs. Kontraktsverdien var 420 millioner kroner og gjaldt for alle fire renovasjonssonene i Oslo. Da kommunen selv overtok søppelhenting i Oslo økte kostnaden med 40 millioner kroner. Avfallsgebyret til innbyggerne måtte derfor økes med 5,2 prosent. Revisjonsselskapet Deloitte skrev i en rapport

at Renovasjonsetaten burde ha forstått at det var en manglende sammenheng mellom de ressurser som var nødvendig for oppdraget og Veirenos tilbud. Ifølge Deloitte-rapporten gjorde etaten en altfor dårlig jobb med å sjekke om Veireno ville greie å tømme søppelet til den lave prisen i anbudet (Didriksen & Nakken, 2017).

Det finnes også eksempler på at kontrakter i kommunal sektor er blitt avsluttet fordi organisasjonen ikke har vært i stand til å få den implementert. Som eksempel er Trøndelag fylkeskommunes anskaffelse av ERP-system som ble avsluttet i 2021, uten at nytt system var blitt implementert. ERP er et datasystem som støtter opp om flere av en organisasjons virksomhetsområder; som innkjøp, økonomi, HR og lønn. Nesten 80 millioner kroner ble brukt før fylkesdirektøren konkluderte med at satsingen aldri kom til å bli vellykket. Konsulentselskapet PwC laget i ettertid en evalueringsrapport for fylkeskommunen. Et av problemene som PwC beskriver er at prosjektet ikke hadde formaliserte roller, og ble preget av både utydelig rollefordeling og ansvarsfordeling. Videre vurderer PwC at det er flere svakheter ved utarbeidelse av konkurransegrunnlag og anbudsdokumenter, noe som førte til en svak kontrakt som det ble krevende å følge opp (Flatås, 2022).

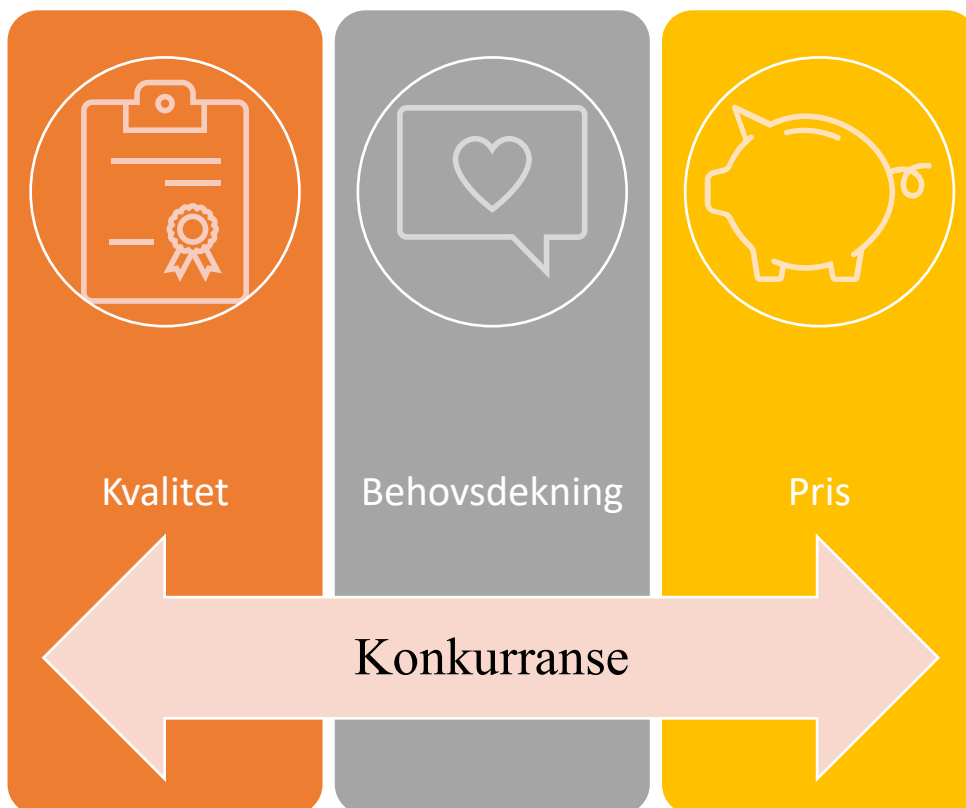
Noen er også kritiske til hvordan offentlige anskaffelser skjer i Norge. Et eksempel er Ole Christian Apeland som i en kronikk i Dagens Næringsliv i 2020 med tittelen «Slett byråkratens Tinder» skrev at «Politikerne som vil utvikle næringslivet, bør starte med å forandre offentlige anbudsprosesser (...) Tanken om å innhente tilbud fra en rekke tilbydere for å få mest mulig igjen for de offentlige kronene er god, men formen dette har fått bygger ikke opp under de edle målene politikerne snakker om. Tillit er fraværende i anbudsprosessene. Alt må dokumenteres, selv om man bare er i en tidlig kvalifiseringsfase (...) Oppdragsgiverne beskriver gjerne akkurat hva de vil ha, fremfor å beskrive sitt problem og åpne for innovative løsningsforslag (...) Effektivitet belønnes heller ikke. Evalueringene går nesten utelukkende på timepris, ikke på hva man faktisk klarer å utrette for pengene. En smart arbeidsmetode belønnes dermed bare med et lavere antall timer, og lavere inntekter (...) Anbudsvirkeligheten ligner mer på Tinder-sveiping, der potensielle partnere velges bort uten personlig kontakt. Vanlig praksis er at vi investerer dager, kvelder og helger i et tilbud, for så å få et avslagsbrev på et par linjer. Det fremmer verken utvikling eller motivasjon (Apeland, 2020).

Som disse eksemplene viser er det viktig at man faktisk gjennomfører konkurranser, og at disse konkurransene gjennomføres på en best mulig måte. Men, er det slik Apeland hevder, at anbudsprosesser ikke preges av dialog, tillit og samspill, slik vi ellers kjenner fra gode

kundeforhold? Og, hva er det som må være på plass i en kommune for å lykkes med gode anskaffelser?

1.2. Kommunal behovsdekning

I siste stortingsmelding om offentlige anskaffelser, med tittelen «Smartere innkjøp – effektive og profesjonelle offentlige anskaffelser», er man klare på at «formålet med anskaffelsesregelverket er å sikre effektiv ressursbruk ved offentlige anskaffelser. I hovedsak dreier dette seg om å sikre best mulig behovsdekning til best mulig pris» (Meld. St. 22, 2019, s. 70). Samme stortingsmelding sier også at: «Bedre behovsdekning handler om å kjøpe de riktige ytelsene» (Meld. St. 22, 2019, s. 58). Dette kan oppsummeres i denne figuren:



Figur 1-1: Det gode innkjøpet - som sikrer effektiv ressursbruk, med riktig ytelse for god behovsdekning, og riktig kvalitet til best mulig pris.

Vi kan også ta med dette sitatet fra en tidligere stortingsmelding «Det gode innkjøp», som synliggjør de store forventningene staten over tid har hatt til anskaffelser i det offentlige: «Det skal vere dei mest konkurransedyktige leverandørane som oppnår kontraktar med det offentlege slik at ressursbruken i både privat og offentleg sektor vert best mogleg» (Meld. St. 36, 2009, s.

11). Selv om det kan være meningsbrytninger knyttet til hva det offentlige skal anskaffe og hva det skal gjøre i egenregi, virker det å være lite politisk uenighet i Norge om selve innretningen av gjennomføringen av anskaffelser i det offentlige.

Staten legger opp til at man har et velfungerende leverandørmarked hvor det gjennom konkurranse om offentlige oppdrag oppnås effektivitet i både privat og offentlig sektor. Og alle aktører i offentlig sektor - fra Statens eget innkjøpscenter til den minste kommunen i landet – skal alle benytte det samme regelverket for å imøtekomme alle forventningene.

Å gjennomføre «det gode innkjøpet - som sikrer effektiv ressursbruk, med riktig ytelse for god behovsdekning, med riktig kvalitet og til best mulig pris» krever at en rekke forutsetninger er til stede for at det skal skje. Konkurransегjennomføringen er naturligvis «sannhetens øyeblikk», og den viktigste enkeltstående arbeidsoppgaven i gjennomføringen av en anskaffelse. For det er gjennom konkurransen kommunen skaffer seg behovsdekningen i markedet. Men, det er jobben som gjøres i forkant av konkurransen med behovsavklaring, planlegging og markedsarbeid, og også oppfølgingen av kontrakten og leveransen(e) etter kontraktsignering som avgjør om det faktisk blir et godt innkjøp. De tre fasene med grunnleggende delprosesser kan illustreres slik:



Figur 1-2: «Anskaffelsesprosessen» er DFØs standard prosessmodell for gjennomføring av en offentlig anskaffelse (DFØ, 2022).

Gjennomføring av en god anskaffelse krever et bredt spekter av kompetanse, i alle faser av anskaffelsesprosessen. Betydningen av riktig og bedre kompetanse er tydelig kommunisert i et eget kapittel i stortingsmeldingen «Smartere innkjøp – effektive og profesjonelle offentlige anskaffelser»: «Økt kompetanse er en viktig del av arbeidet med profesjonalisering av offentlige anskaffelser. Det handler om å forbedre oppdragsgiverne slik at de er i stand til å utføre innkjøp best mulig (...) vurderinger og valg som innkjøperne gjør har også betydning for om virksomhetens behov blir best mulig dekket, og kan ha konsekvenser for de markedene virksomheten kjøper av» (Meld. St. 22, 2019, s. 111). Stortingsmeldingen peker på

oppdragsgiver som organisasjon, og sier at det «først og fremst er viktig at oppdragsgiverne har en solid og helhetlig anskaffelsesfaglig kompetanse i bunn».

Dessverre er det magert med utdanningsløp direkte egnet som profesjonsutdanning av offentlige innkjøpere i Norge. Kommunenes Sentralforbund (KS) gjennomfører årlig et sertifiseringskurs i offentlige anskaffelser, som er et populært kompetansehevende kurs i offentlige anskaffelser, særlig rettet mot kommunal sektor (KS, 2022). Det finnes også andre aktører som tilbyr kurs i offentlige anskaffelser, og DFØ har etablert en Sertifiseringsordning for Offentlige Anskaffingar (SOA), der godkjent sertifiseringstest gir den enkelte innkjøper mulighet til å dokumentere sin kompetanse.

Høgskolen i Molde (HiM), Norges Handelshøyskole (NHH), Norges Tekniske- og Naturfaglige Universitet (NTNU) og Universitetet i Bergen har sammen med en rekke offentlige innkjøpsenheter og organisasjoner etablert et deltids årsstudium i offentlige anskaffelser (HiM, 2022). Dessverre ser det ut til at interessen er for svak til å gjennomføre dette programmet, ihvertfall i 2021.

Vi skal i denne oppgaven se nærmere på kommunens rolle som kjøper i det private markedet, og hvordan innkjøpere kan bruke markedskreftene til behovsdekning når de gjennomfører konkurranser for anskaffelser av varer og tjenester i kommunene.

1.3. Hvorfor oppgaven - kommunal innkjøpsmakt

I sin Stortingsmelding «Smartere innkjøp – effektive og profesjonelle offentlige anskaffelser» identifiserte regjeringen Solberg innkjøpssamarbeid som ett av seks hovedområder for å oppnå mer effektive og profesjonelle offentlige anskaffelser. «Ved å samordne sine innkjøp, kan oppdragsgiverne blant annet oppnå mer effektiv organisering og oppgavefordeling, skaffe seg høyere kapasitet og kompetanse, og få styrket sin innkjøpsmakt» (Meld. St. 22, 2019, s. 128).

I forlengelsen av stortingsmeldingen engasjerte Nærings- og fiskeridepartementet (NFD) fagmiljøene i Oslo Economics, Inventura og NIVI Analyse til å kartlegge hvordan samarbeid om kommunale og fylkeskommunale innkjøp organiseres, og til å belyse fordeler og ulemper ved de ulike samarbeidsformene. Utredningen kalt «Innkjøpssamarbeid i kommunesektoren» avdekket at ca. 70 prosent av landets kommuner deltar i til sammen 36 formaliserte, helhetlige innkjøpssamarbeid. Et formalisert, helhetlig innkjøpssamarbeid er definert som «et avtalefestet

samarbeid forankret i en felles operativ innkjøpsfaglig kompetanse, med et generelt innkjøpsmandat og myndighet til å utføre innkjøp på vegne av deltakerne» (Oslo Economics et al., 2021, s. 4).

I utredningen ble det gjennomført en spørreundersøkelse blant offentlige innkjøpere i Norge: Så mange som 76 % av respondentene som deltok i formaliserte, helhetlige innkjøpssamarbeider mente denne samarbeidsformen er positiv eller svært positiv for å oppnå best mulig behovsdekning. For respondenter i andre typer samarbeidsformer var resultatet mye svakere. «Kommuner og innkjøpssamarbeid vi har snakket med oppgir at samarbeid gir grunnlag for bedre behovsdekning» (Oslo Economics et al., 2021, s. 33). Utredningen peker videre på at kommunene gjennom formaliserte innkjøpssamarbeider «får tilgang på mer kompetanse, og at man dermed i større grad får kjøpt inn varer og tjenester som passer til behovene i virksomheten». Funnene i utredningen tyder på at deltagelse i formaliserte, helhetlige innkjøpssamarbeid fører til bedre behovsdekning for kommunene.

I en annen utredning som ble utført av KPMG ønsket Difi (nå DFØ) å kartlegge hvilke innkjøpsnettverk/- samarbeid som eksisterer og hva de benyttes til. I sammendraget til den utredningen slås det fast at «de største styrkene som oppleves ved innkjøpssamarbeid, både for statlige og kommunale virksomheter, er at det gir større innkjøpsmakt, tilgang til et mer kompetent fagmiljø og avlastning ved inngåelse av avtaler» (KPMG, 2018, s. 6).

1.4. Hvorfor tema - bedre kommunal behovsdekning

Kommunal sektor blir årlig tilført ressurser fra staten til sin forvaltning og tjenesteproduksjon. Noe er lovpålagte oppgaver, mens andre ikke er det. Uten å gå inn i en politisk diskusjon så sier blant annet KS at kommunene er underfinansiert, altså at det egentlig koster mer å dekke behovene enn det som årlig overføres fra staten. «Koronakrisen har avslørt at kommunesektoren er underfinansiert. Da koronakrisen kom, hadde landets kommuner altfor lite å gå på», mener KS (Kommunal Rapport, 2020). Uansett finansieringsnivå så kan kommune alltid bruke ressursene sine på en bedre måte. Slik sett er temaet «bedre kommunale behovsdekning» alltid like aktuelt.

«Bevis» for dette er eksemplene i innledningen. I alle tre eksemplene er ikke ressursene blitt brukt mest mulig effektivt, og i to av tilfellene er heller ikke behovet blitt dekket i

kontraktperioden. Ressurser er brukt og/ eller tapt, uten at kommunene har fått behovsdekningen de var ute etter.

Anskaffelser i kommunal sektor er kompliserte og krevende. Anskaffelsesregelverket er omfattende, organisasjonene er ofte store og komplekse, og innkjøperens rolle i organisasjonen kan være svak eller uklar. Norge har også en eldrebølge som må takles, samtidig som antallet yrkesaktive faller som andel av befolkningen. Dette er utfordringer og behov ingen i dag vet med sikkerhet hvordan skal løses.

Derfor ønsker vi å avdekke metodikk eller forhold som kan være viktig for at kommunal sektor oppnår en bedre behovsdekning.

1.5. Kommunal innkjøpsmakt - et lite utforsket område

Et litteratursøk om temaet gir magert resultat. Av norsk litteratur om offentlige innkjøp er Marius Langseth og Jan Ole Similä sin bok «Å kjøpe for Norge» et av få bidrag til kunnskap om offentlige anskaffelser. I boken finnes et eget kapittel som undersøker forskning på offentlige anskaffelser i Norge, der forfatterne bekrefter vårt magre søkeresultat: «litteraturstudien viser at forskningen rettet mot offentlige anskaffelser i Norge er begrenset» (Langseth & Similä, 2021, s. 33).

«Å kjøpe for Norge» har flere gode og interessant kapitler om forskjellige emner knyttet til offentlige anskaffelser, uten å særlig behandle temaene kommunal innkjøpsmakt og hvordan innkjøperen kan påvirke og/ eller endre markedet for bedre kommunal behovsdekning. Vi har heller ikke funnet andre publikasjoner som behandler temaene.

Det finnes imidlertid en rekke publikasjoner om forskjellige temaer knyttet til offentlige anskaffelser, både NOU'er, utredninger og analyser. Vi ser på disse også, for å skaffe oss et godt overblikk over situasjonen, slik den fremstår i dag.

1.6. Hva blir bedre om en vet mer?

Forskning på innkjøp i kommunal sektor kan bidra til at man vet mer om hvordan kommunene kan oppnå behovsdekning. En forståelse av fenomenet innkjøpsmakt kan gi kommunene

mulighet til å utvikle sitt leverandørmarked, og å gi innkjøperne et verktøy i det praktiske arbeidet. Vår forskning kan føre til at kommunale innkjøpssamarbeid utvikler bedre prosesser, at de får mer for pengene, og oppnår bedre behovsdekning. Dette kan igjen føre til økt tilfredshet i kommunene og bedre økonomi for andre prosjekter eller sykehjemsplasser etc. Relevante målgrupper for vår forskning kan foruten kommunale innkjøpssamarbeid være studenter, utdanningsinstitusjoner, ledere i offentlig sektor og andre med interesse for offentlige anskaffelser.

1.7. Det overordnede forskningsspørsmålet

Hvordan bruker kommunale innkjøpssamarbeid sin innkjøpsmakt til å oppnå behovsdekning?

1.8. Hovedpoengene i det vi fant ut

Vår forskning viser at kommunale innkjøpssamarbeid arbeider aktivt med å utvikle eksisterende og nye leverandører i markedet, og utvikle markedet slik at dette er i stand til å gi kommunene god behovsdekning. Samtidig trekker forskningen fram faktorer som å ha god kompetanse internt i organisasjonen, kommunikasjon med markedet i alle faser av anskaffelsesprosessen, og forskjellige egenskaper ved selve innkjøpsorganisasjonen som viktige. De viktigste egenskapene er tillit i leverandørmarkedet, og størrelsen på kontrakten, som gir forskjellig grad av effekter.

1.9. Oppbygging av oppgaven

Selve oppgaven består av 6 kapitler:

Kapittel 1 - beskrives oppgavens bakgrunn, problemstilling, med informasjon om tema og en oversikt over ulike begreper mm. som benyttes i oppgaven.

Kapittel 2 - er en redegjørelse for teorien vi vil benytte i oppgaven.

Kapittel 3 - gir en oversikt over metoden som er benyttet i oppgaven og hvordan vi har gått fram i forskningsprosessen. Detaljer knyttet til gjennomføringen av oppgaven blir presentert.

Kapittel 4 - viser resultatet av våre undersøkelser. Sitater fra intervjuene presenteres her som empiri, på en skjematisk måte.

Kapittel 5 - inneholder analysen, og settes empiri opp mot teori, før det gis en oppsummering.

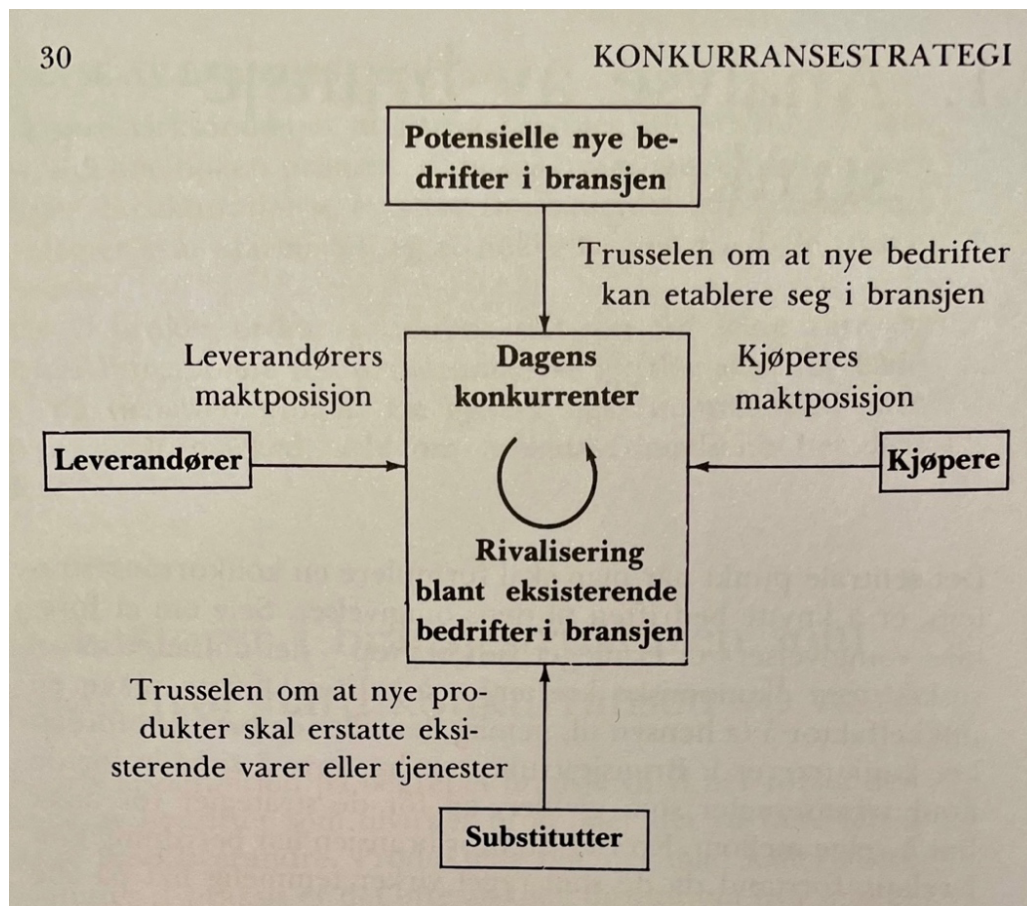
Kapittel 6 - presenterer oppgavens konklusjoner, som svarer på forskningsspørsmålene. Oppgavens svakheter og begrensninger belyses, praktiske og teoretiske implikasjoner, og til slutt anbefalinger for videre arbeid.

2. Teoretisk referanseramme

2.1. Porters klassiske konkurransestrategi

Konkurransestrategi er en strategi en bedrift eller organisasjon velger for å skaffe seg best mulig konkurransefortrinn i et marked eller markedssegment. Den mest berømte av alle teorier om konkurransestrategi kommer fra den amerikanske professoren i bedriftsøkonomi Michael E. Porter (SNL, 2021). Hans forfatterskap på området kom tydeligst til verden i 1980 i boken «Competitive Strategy», eller i norsk oversetting «Konkurransestrategi». Han bygde her videre på sin banebrytende artikkel «How Competitive Forces Shape Strategy» fra Harvard Business Review i 1979.

Allerede i bokens første kapittel etablerer han sin nå legendariske teori om «de fem kreftene», som ifølge ham viser hvilke grunnleggende krefter som påvirker konkurransen i en bransje. De fem kreftene som alle bedrifter må forholde seg til er:



Figur 2-1: Porters fem krefter som påvirker konkurransen i en bransje (Porter, 1987, s.30).

Det sentrale ifølge Porter er at foretaket forstår sine omgivelser, og analyserer de underliggende kreftene som virker i bransjen. Deretter bør man utforme en strategi for hvordan foretaket skal posisjonere seg i markedet slik at den kan oppnå størst mulig lønnsomhet. Porter mener at det er rivaliseringen i bransjen som er den viktigste kraften; «Krefter utenfor bransjen har betydning kun i relativ forstand, da de som regel virker temmelig likt på alle foretakene i bransjen» (Porter, 1987, s. 29).

«De fem kreftene er en holistisk måte å se på enhver bransje for å forstå de underliggende driverne for profitt og konkurransekraft» (...) Det fine med modellen er at den er et enkelt konsept for å forstå omtrent enhver bransje, samtidig som man unngår å bli lurt inn i de nyeste trendene eller mest spennende teknologiene, og dermed lar deg fokusere på de underliggende realitetene knyttet til bedriften. Rammeverket er derfor veldig robust» (...) Noen tror at de fem kreftene skal brukes til å etablere et øyeblikksbilde, men modellen er et verktøy for å forstå dynamikken i en bransje, og hvordan strukturen i bransjen endrer seg over tid» (...) En strategi er bortkastet om ikke resultatet av den strategiske prosessen er bredt forankret, og om posisjonen bedriften velger å ta i markedet ikke er godt kommunisert. Hovedhensikten med en strategi er jo å samordne ressursene i samme retning. Og hvis dine konkurrenter forstår din strategi, så kanskje de velger en annen strategi, i stedet for å konkurrere med deg på pris» (Harvard Business Review, 2008).

Kort forklart sier «de fem kreftene» hvordan man kan analysere en bransje:

Dagens konkurrenter – rivalisering blant konkurrerende aktører som leverer lignende varer og tjenester til de samme kundene. Påvirker hvordan den interne konkurransen mellom aktørene i bransjen er.

Kjøpere – kundens forhandlingsmakt. Påvirkes av hvor enkelt det er for kundene å bytte til andre leverandører. Størrelsen på og antallet i kundeporteføljen til bedriftene sier også noe om hvor stor makt kjøperne i markedet har.

Leverandører – leverandørens maktposisjon. Dersom det er vanskelig for bedriften å bytte leverandører eller det er få leverandører til bransjen, så er leverandørens forhandlingsmakt større.

Substitutter – trusselen om at nye produkter kan erstatte eksisterende varer og tjenester. Kan også være varer og tjenester som dekker samme behov som allerede tilbys i bransjen, men som leveres på andre måter.

Potensielle nye bedrifter i bransjen – trusselen om at nye bedrifter kan etablere seg i bransjen. Det er også mulig at leverandørene til bedriften kan begynne å levere direkte til bedriftens kunder.

Disse kreftene til sammen er bedriftens omgivelser, altså bransjestrukturen. «Konkurransestrategien for en bedrift har som mål å finne den posisjonen i bransjen hvor bedriften kan forsvare seg best mot disse konkurransekreftene, eventuelt påvirke dem i sin favør» (Porter, 1987, s. 30). Modellen er senere forsøkt videreutviklet med forskjellige «sjette krefter», men det skal ikke vi dvele ved her. Vi tar utgangspunkt i Porters originale konkurransestrategi, og «de fem kreftene» som ligger til grunn for hans bransjeanalyse. I denne oppgaven skal vi se på den kraften som Porter kaller «kjøperens maktposisjon», eller med andre ord «kjøperens forhandlingsstyrke».

2.2. Porter om leverandørperspektivet

I Porters modell er foretaket i midten, med bransjen og dets ytre omgivelser rundt seg - i en bransjestruktur. For å få et helhetssyn bør man se kommunen fra foretakets ståsted, og bruke det Porter sier om foretakets innkjøpsstrategi - altså når foretaket er kjøper fra sine leverandører. Porter lister opp fire sentrale strategiske punkter:

- Leverandørenes stabilitet og konkurranseevne
- Optimal grad av vertikal integrasjon
- Fordeling av innkjøpene mellom kvalifiserte leverandører
- Skape sterkest mulig forhandlingsposisjon overfor de leverandørene som er valgt

«I enkelte tilfeller er bransjeøkonomien slik at leverandørene *har* stor makt, og da er det lite en enkelt bedrift kan gjøre» (Porter, 1987, s. 168). Derfor er det viktig for et foretak å analysere sine leverandører, og være bevisst hvilke virkemidler den har til rådighet for å utligne stor leverandørmakt, og bringe makten over i sin favør. Som kjøper kan foretaket:

Spres innkjøpene - innkjøpene kan spres blant aktuelle leverandører slik at de styrker foretakets forhandlingsposisjon. Det kan være spredning mellom leverandører, eller ved å velge forskjellige leverandører over tid.

Unngå byttekostnader - man bør alltid forsøke å styre klar av byttekostnader, slik at man unngår å bli bundet økonomisk til en leverandør. Det kan også bety at medarbeiderne ikke pleier for nær kontakt med leverandøren, slik at de blir for psykologisk eller sosialt knyttet.

Utvikle eller dyktiggjøre alternative leverandører - det kan bety å oppmuntre alternative leverandører til å etablere seg i bransjen. Det kan også bety å bistå med finansiering, eller utvikle produkter sammen med den nye leverandøren. Man kan også utvikle leverandøren til å bli mer kompetent. Porter mener at innkjøpsavdelingen har et særlig ansvar når det gjelder å være på kikk etter nye leverandører, og finne nye produkter.

Ivre for standardisering - innebærer at produkter og tjenester får mer like egenskaper, slik at de enklere kan brukes om hverandre eller byttes ut med hverandre. Dette kan også gjelde teknologien de benytter seg av, eller dataprotokoller de støtter.

True med å integrere bakover - utføre tjenesten i egenregi, eller produsere produktet selv. Krever at foretaket har både ressurser og teknologi til dette.

Bruk av delvis integrasjon - delvis integrasjon betyr at foretaket kjøper opp et annet foretak, eller kjøper deler av sitt behov for varer og tjenester i markedet, og produserer resten selv.

Målet med disse tiltakene vil være å senke innkjøpskostnadene på lengre sikt. Her er det viktig å være klar over at man som kommune vanligvis bare kan bruke kontrakter på inntil 4 års lengde. Derfor er det vesentlig at man har klare strategier for innkjøp, slik at man vet hvor er på veg når neste anbudsprosess og konkurranse skal gjennomføres.

2.3. Trekk ved kommunen som kjøper

Det er noen typiske trekk ved kommunen som kjøper det er verd å poengtere:

For det første er en kommune i de fleste tilfellene en ikke-kommersiell aktør. Det betyr at de ikke skal tjene penger på sin virksomhet, og trenger derfor ikke ta profitthensyn når de anskaffer varer og tjenester i markedet. Naturligvis ønsker en kommune lavest mulig pris for varer og

tjenester den anskaffer, men den kan også godta en høyere pris hvis ytelsen har en kvalitet den ønsker å betale mer for. Kommunen trenger ikke å vurdere om den tjener noe på videresalg. Det finnes noen unntak, men i de fleste tilfellene er kommunal næringsvirksomhet organisert utenfor kommunen, i egne monopolistiske aksjeselskaper eller interkommunale selskaper, med egen regnskapsføring. Eksempler på dette er kinodrift, havnevesen og renovasjonstjenester.

For det andre konkurrerer ikke en kommune direkte med de andre markedsaktørene. Det er sjelden aktuelt for en kommune å kjøpe opp en aktør i det private markedet for å få behovsdekning, slik en bedrift i bransjen kan kjøpe opp en konkurrent, en leverandør, et substitutt eller en potensiell ny etablerer. De andre bransjeaktørene løper derfor liten konkurransemessig risiko hos en kommune. Kommunen er således en ukomplisert avtager av leverandørens vare og tjenester.

For det tredje vil en kommune både kjøpe varer og tjenester den ikke kan og/ eller ikke ønsker å produsere selv. Eksempler kan være å ha et skybasert kontorstøttesystem eller å produsere sin egen bensin. Det er varer og tjenester det ikke er formålstjenlig for en kommune å produsere selv. En beslutning om å kjøpe en vare eller tjeneste fra markedet i stedet for å produsere den selv er å konkurranseutsette. «Konkurranseutsetting, enten det er i bedriftsøkonomisk forstand eller i offentlig sektor, dreier det seg om et kontraktsbasert forhold mellom minst to organisasjoner, hvor den ene er ansvarlig for å motta produksjonsresultater og en (eller flere) andre er den/ de som faktisk utfører produksjonen» (Langseth et al., 2021, s. 40). En beslutning om konkurranseutsetting, eller reversering av konkurranseutsetting, kan ofte være politisk motivert, og ikke nødvendigvis basert på rasjonelle økonomiske motiver.

Det finnes imidlertid noen eksempler på at en kommune ønsker å kjøpe hele eller deler av en tjeneste den selv kunne produsert. Sykehjemsdrift i større bykommuner er et eksempel. Og noen kommuner har latt kommunale renholdstjenester konkurrere mot aktører i markedet på deler av renholdsbehovet i kommunen. «Bystyret i Kristiansand kommune vedtok i 2012 å konkurranseutsette renholdstjenesten for fem av kommunens bygg» (Kommunal Rapport, 2015). Strategiske valg om kjøp eller egenproduksjon kan endre kommunen som markedsaktør, og gjerne etter politiske valg. Vi vil for enkelthets skyld i denne oppgaven ta for gitt at kommunen har avklart at den ikke skal produsere tjenesten selv. Den vil dermed ikke true med å integrere bakover.

For det fjerde kan kommuner samarbeide med andre kommuner og fylkeskommuner på en rekke forskjellige måter, og dermed «endre størrelse» fra gang til gang. Kommuner kan også delta i en anskaffelse med en opsjon om å tiltre kontrakten senere, dersom kommunen finner utfallet av konkurransen å være gunstig. Markedet vil derfor aldri kunne vite hvem og hvor mange kommuner som finnes i markedet før en konkurranse er kunngjort og gjennomført. Kommuner kan også danne kommunalt oppgavefellesskap for å produsere krevende tjenester på mer permanent basis. Slik sett er kommunen en uforutsigbar størrelse i markedet.

For det femte er de fleste kommunale anskaffelser offentlige og transparente. Kunngjøringsplikten i Anskaffelsesforskriften innebærer at markedet skal kunne holde seg orientert om alle konkurranser og kontrakter kommunene inngår. Markedsaktører kan også gå aktivt inn og få tilgang til informasjon i konkurranser de deltar i. I tillegg kan aktører i bransjen alltid gå til Klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA) om de mener seg urimelig behandlet som leverandør. «Klagenemnda for offentlige anskaffelser håndterer klager som gjelder brudd på regelverket for offentlige anskaffelser» (KOFA, 2022). Det betyr at andre bransjeaktører har mye makt over kommunen, slik at anskaffelser ofte skjer «etter boka».

For det sjette er kommunen en meget langsiktig aktør. En kommune kan ikke gå konkurs, og skal i utgangspunktet drive forvaltning og produsere lovpålagte tjenester til evig tid. Eller til den blir slått sammen med en annen kommune, til en større aktør. Bransjen løper derfor ingen risiko for tap ved at kunden går konkurs i kontraktsperioden. Det kan ha betydning for prisnivået kommunene kan oppnå.

Og sist, men ikke minst, har kommunen gjennom lovverket plikt og føringer på seg til å ivareta næringslivet. Det betyr at man kan ta særlige hensyn til mindre aktører i markedet, og dele opp kontrakter slik at flere aktører i bransjen har mulighet til å delta. Det er også forventninger om at offentlige aktører skal samarbeide med næringslivet for å få den behovsdekningen man etterspør, gjerne gjennom innovative anskaffelser. Innovative anskaffelser innebærer gjerne at kommunen går i partnerskap med en leverandør for å utvikle produkter og tjenester som markedet ennå ikke tilbyr.

Med dette som bakteppe kan vi si at kommunen står i en særstilling som kjøper. Den er en langsiktig aktør, men har gjerne en uforutsigbar størrelse som kunde, strategiske valg med betydning for markedet kan tas av folkevalgte, som har politiske og ikke økonomiske perspektiver, den er veldig forutsigbar når det kommer til formell prosess, er ingen mulig

fremtidig konkurrent i bransjen, har ingen risiko for økonomisk mislighold, og tar også andre enn rene økonomiske hensyn som kunde.

2.4. Forskningsspørsmål

Med bakgrunn i Michael E. Porters klassiske teori om de fem kreftene, der kjøperes maktposisjon er den sentrale posisjonen for kommunen som markedsaktør, ønsker vi å undersøke om teorien kan forklare hvordan kommunale innkjøpssamarbeid arbeider. Vårt overordnede forskningsspørsmål er:

Hvordan bruker kommunale innkjøpssamarbeid sin innkjøpsmakt til å oppnå behovsdekning?

Vi definerer innkjøpsmakt i vår oppgave til å være «den evnen kommunale innkjøpssamarbeid har til å oppnå en ønsket behovsdekning i markedet». Makt i denne sammenhenger er brukt i en positiv kontekst, der makt ikke utøves gjennom forbud og påbud, men gjennom forventninger til ytelse og betaling for denne, og eventuelle trusler om økonomiske sanksjoner ved mislighold.

Med behovsdekning mener vi i vår oppgave er «en ytelse fra markedet som stemmer overens med det kommunen har definert at den behøver til sin forvaltning og i sin tjenesteyting». Det kan innebære både dekning av minimumsbehov, og varer og tjenester som markedet ennå ikke vet at kommunene har bruk for. Vi skiller heller ikke aktivt mellom biologiske og psykologiske behov i denne sammenhengen.

Vi ønsker å bryte dette ned i delspørsmål, for om mulig å kunne se nyansene klarere:

Hvordan bruker kommunale innkjøpssamarbeid sin kompetanse til å skaffe seg innkjøpsmakt?

Det sentrale begrepet i dette delspørsmålet er kompetanse. Det er et omfattende begrep, som kan defineres på mange ulike måter. Vi velger her i oppgaven å definere kompetanse slik NHO gjør det: «Kompetanse kan defineres som evnen til å løse oppgaver og mestre utfordringer i konkrete situasjoner. Kompetanse inkluderer en persons kunnskap, ferdigheter, holdninger og hvordan disse brukes i samspill» (NHO, 2022).

Vår hypotese er at det kreves noen form for unik kompetanse, egenskaper eller arbeidsopplegg for på en god måte å skaffe seg den behovsdekningen kommunen vil ha i markedet. Vi ønsker å identifisere disse, og se om de er forskjellige fra det Porter hevder i sin litteratur, og om kommunene bruker et bredere spekter av verktøy for å oppnå ønsket ytelse fra markedet til sin behovsdekning.

Som vi har sett i innledningen av denne oppgaven får det store økonomiske konsekvenser når kommuner ikke makter å gjennomføre gode anskaffelser. Og eksemplene fra Oslo kommune og Trøndelag fylkeskommune viser også at de ikke får dekket sine behov, fordi anskaffelsen ikke ble gjennomført på en god måte. De tre eksemplene er fra store organisasjoner, noen av de største kommunene og fylkeskommunene i landet, med store interne innkjøpsmiljøer. Hvis noen skulle gjøre dette riktig, burde det vel være dem.

Et annet sentralt begrep, blant flere, er kommunikasjon. Vår hypotese er at man gjennom god kommunikasjon kan oppnå mye som ikke er klart eller opplagt i mer formelle prosesser i offentlige anskaffelser. Delspørsmålet her er:

Hvordan bruker kommunale innkjøpsamarbeid kommunikasjon for å påvirke eller endre markedet til behovsdekning?

Kommunikasjon kan være det viktigste verktøyet som gjør at kommunen får bedre behovsdekning. Kommunikasjon i denne sammenhengen er en toveisprosess der det foregår gjensidige tilbakemeldinger og gjensidige tolkninger i et sosialt samspill. Vi definerer alle deler av prosessen med kommunikasjon for å være del av kommunikasjonen, enten kommunikasjonskanalen er fysisk eller digital, en-til-en-kommunikasjon eller massekommunikasjon (en-til-mange).

Vi ønsker å avdekke hvordan det kommunale innkjøpsamarbeidet bruker kommunikasjon for å oppnå bedre behovsdekning.

2.5. Porters teoretiske 5 krefter-modell med vekt på leverandørperspektivet

Forskningsmodellen vi tar utgangspunkt i er altså Porters teori om de 5 kreftene som virker i en bransje. Vi velger å se på den ene av Porters 5 krefter, den som tar for seg

leverandørperspektivet for kommunen, eller de strategiene for innkjøp som Porter trekker fram i sin teoretiske modell:



Figur 2-2: Porters 5 krefter, sett mot leverandørsiden.

3. Metode

Vi vil i dette kapitlet redegjøre for hva vi har gjort i vår forskningsoppgave for å sikre reliabilitet og transparens. Vi starter med å beskrive hvilken metode og forskningsdesign vi har valgt for å best mulig kunne svare på problemstillingen. Videre tar vi for oss utviklingen av intervjuguiden, hvordan dataene ble samlet inn, og en kort beskrivelse av intervjuobjektene. Til slutt i kapitlet vil vi gi en oversikt over hvilke analyser som er gjort, deres interne og eksterne validitet ved generalisering fra utvalg til populasjon, og forskningsetiske forhold ved gjennomføring av en slik oppgave.

3.1. Kvalitativ metode

Vi ønsket i denne masteroppgaven å forske på den innkjøpsmakten som offentlige innkjøpere opplever ved deltakelse i større innkjøpssamarbeid, og hvilke muligheter de har for å påvirke leverandørmarkedet for å bedre egen behovsdekning.

Samfunnsvitenskapelig metode beskriver hvordan man samler inn, analyserer og tolker informasjon som en sentral del av empirisk forskning, og hva den forteller oss om eventuelle mønstre og fenomener i vår sosiale virkelighet (Johannessen, Christoffersen & Tufte, 2011). Vi ønsket å bruke en deduktiv tilnærming hvor vi tok utgangspunkt i etablert konkurransteori og sammenlignet dette med fagpersoners opplevelse av makt og forhandlingsstyrke i leverandørmarkedet.

Vi ønsket oss tidlig en kvantitativ metode, men innså kjapt at vi da ville mangle nok respondenter for å kunne generalisere og sikre reliabilitet. Valget falt på en kvalitativ metode, hvor vi kunne gå i dybden for å undersøke fenomenet innkjøpsmakt og innkjøperens mulighet til å påvirke markedet. Kvalitativ metode er en fleksibel måte å samle inn informasjon og data på og åpner for dialog og utfyllende svar på spørsmål relatert til oppgavens problemstilling. Vi ønsket å knytte empiri opp mot eksisterende konkurransteori som beskriver leverandørmarkedet i sin enkleste form. Her fant vi det naturlig å benytte Michael E. Porter sine legendariske fem krefter-teorier som beskrevet i kapittel 2.

3.2. Forskningsdesign og intervjuguide

For å undersøke innkjøpernes rolle som “kjøper” i denne teoriens leverandørmarked utarbeidet vi følgende problemstilling: Hvordan bruker kommunale innkjøpssamarbeid sin innkjøpsmakt til å oppnå behovsdekning? For å sikre transparens ble det besluttet å bruke en kvalitativ tilnærming med fenomenologi som forskningsdesign. Fenomenologi er læren om det som viser seg eller det som fremstår for forskeren (Johannessen et al, 2011). Altså leser vi og analyserer datamaterialet sett i våre egne øyne og i lys av vår egen kunnskap og erfaring, for å forstå dets meningsinnhold og med det avdekke eventuelle mønstre som umiddelbart ikke fremstår som tydelig, og som kan gi svar på problemstillingen.

Dalland (2020, s. 83) sier følgende: «det er samtaleformen, det å skape kunnskap gjennom intervjuprosessen, som kjennetegner det kvalitative intervjuet». Kvalitative intervju vil dermed kunne gi prosjektet den empirien som trengtes for å besvare problemstillingen. Johannessen et al (2011, s. 144) velger å trekke frem at fagpersonenes erfaring og beskrivelse av fenomenet som det forskes på, kommer bedre fram om innsamlingsmetoden er strukturert som et intervju. Vi har laget et sett med spørsmål derivert ut fra teorien, både for å sikre kontinuitet i selve intervjusituasjonen, og for å strukturere tematikken mot en mulig løsning på problemstillingen og svar opp mot etablert teori. En intervjuguide hvor forskeren kan bevege seg fritt mellom spørsmålene ble da utformet som et semistrukturert intervju og sendt til informantene på forhånd. Med dette ønsket vi reflekterte svar, gode beskrivelser av fenomenet, og forenklet analyse av datamaterialet. I tillegg kunne vi enkelt tilpasse intervjuguiden til hver enkelt informant om vi manglet relevant data eller tidligere hadde oversett noe som vi trengte tilbakemelding på. Spørsmålene omhandlet i hovedsak hvordan kommunene påvirker, skaffer, og bruker sin innkjøpsmakt på leverandørmarkedet, og hvorvidt de har nok kompetanse til å utnytte denne makten til sin behovsdekning. Informantene fikk også forelagt modellen over Porters fem konkurransekrefter for å lettere kunne identifisere de ulike markedskreftene.

For å følge norsk lovgivning vedrørende innsamling av personopplysninger som lydopptak og egenerklæringer om bruk av dataene, ble alle detaljene om forskningsprosjektet sendt inn til Norsk senter for forskningsdata (NSD) for godkjenning. Dette sikret også rettighetene til våre informanter, da de kunne få slettet intervju og opptak i ettertid om dette skulle være ønskelig.

Godkjenning fra NSD, informasjonsskriv, intervjuguide og egenerklæringsskjema er lagt ved denne oppgaven.

3.3. Utvelgelsesstrategi og intern validitet

For å følge fenomenologiens design valgte vi oss ut et større kommunalt innkjøpssamarbeid, som representerte flere kommuner, og som hadde jobbet med flere vellykkede prosjekter. Vi ønsket å gå i dybden på fenomenet innkjøpsmakt for å få en grundig beskrivelse og avdekke informantenes egne erfaringer med problemstillingen. Oppgavens utvalg representerte begge kjønn med en demografisk alder mellom 40-55 år. Utvalget jobber i samme innkjøpssamarbeid, og har lang fartstid som innkjøpere i norske kommuner. Innkjøpssamarbeidet regnes som et middels stort samarbeid, sett på landsbasis.

3.4. Datainnsamling

Intervjuene ble foretatt på innkjøpskontorets egne lokaler, dette var en fleksibel løsning hvor informantene slapp å reise langt for å delta i prosjektet og vi skapte en rolig atmosfære hvor det kunne føles trygt å sitte i egne lokaler for å fortelle om sin egen arbeidsplass og erfaringer. Intervjuene ble tatt opp med mygg og opptaksutstyr som sikret god lyd, men uten å ta plass foran informanten. Hvert intervju var planlagt til å vare opp til 60 minutter, men ble i begge tilfellene en del lengre. Det er nærliggende å tro at informantenes ro og trygghet i samtalen bidro til at samtalene varte lengre enn først tiltenkt.

Intervjuene ble i løpet av den neste uken transkribert og sendt til informantene for godkjenning. Flere opplysninger som kom opp i løpet av de to samtalene kan betraktes som hemmeligstempelt og det var viktig at informantene fikk mulighet til å godkjenne i ettertid hvilke opplysninger vi kunne ta med videre til vår oppgave.

3.5. Reliabilitet

Utfordringen med kvalitativ metode er muligheten for å generalisere (Langseth et al., 2021). En sikrere metode for generalisering er kvantitativ metode. Dette ville i vårt tilfelle kreve flere respondenter enn hva fagmiljøet for offentlige innkjøpssamarbeid i Norge består av. For å sikre reliabilitet, og ikke minst gode svar på vår problemstilling, falt valget på kvalitativ metode. Fenomenet innkjøpsmakt kan best forklares gjennom det perspektivet og øynene hos dem som

jobber med dette til daglig. Dette skaper presedens for at underspørsmålene til problemstillingen er besvart av de best kvalifiserte som igjen skaper reliabilitet.

3.6. Hvilke analyser som er gjort

Vi tok utgangspunkt i de seks begrepene nevnt i kapittel 2.2. som viser Porters fem krefter vedrørende leverandørperspektivet. Målet var å finne utsagn i datamaterialet som passet til de seks begrepene, for med dette å kunne enten bekrefte eller avkrefte at Porters teori var til stede i det kommunale innkjøpssamarbeidet. Vi ble tidlig oppmerksomme på utsagn som vi ikke klarte å plassere i de deduktive begrepene. Dermed samlet vi utsagnene som var beslektet og ga dem nye begrepsnavn som vist i kapittel 5.

3.7. Overførbarhet og ekstern validitet

I denne oppgaven har vi intervjuet to informanter fra det samme innkjøpssamarbeidet, noe som ga et begrenset innsamlet datamateriale. De har lang erfaring som kommunale innkjøpere og tilhører et av de mest kompetente kommunale innkjøpsmiljø av sin størrelse i Norge. Det er da betimelig å spørre hvorvidt det er mulig å generalisere fra utvalg til populasjon. Vi trekker den slutningen at begrep og utsagn avdekket i denne oppgaven er overførbart til kommunale innkjøpssamarbeid av samme størrelse, uten å generalisere. Vi mener at våre resultater ikke er representative for populasjonen.

3.8. Forskningsetiske forhold

Etikk dreier seg om forholdet mellom mennesker. Når det i tillegg forskes på fenomener hvor mennesker er involvert, så kommer man ikke utenom en gjennomgang av forskningsetiske forhold. Nerdrum (sitert i Johannessen et al, 2011) trekker frem tre hensyn man må overveie ved egen forskning: informantens rett til selvbestemmelse og autonomi; forskerens plikt til å respektere informantens privatliv, og; forskerens ansvar for å unngå skade.

Vi har sendt inn vårt forskningsprosjekt til Norsk Senter for forskningsdata og har fått godkjent tillatelse til å innhente personopplysninger. I tillegg har vi utarbeidet eget samtykkeskjema som

informantene fikk tilsendt før oppstart av intervjuene. Der står det at informantene står fritt til å trekke seg fra forskningsprosjektet, og at de kan be om eventuelle sitatsjekk ved behov. Videre har vi bevisst unngått å spørre om informantenes private liv, og der hvor slike opplysninger har kommet fram i datamaterialet har vi valgt å slette dette. Sist, men ikke minst, så har vi vernet privatlivet til våre informanter etter beste evne. Målet for gjennomføringen av intervjuene har vært å utsette våre informanter for minst mulig belastning. Vi håper de også sitter igjen med samme inntrykk.

4. Resultater

I dette kapitlet vil vi vise empirien fra datamaterialet sett i lys av begrepene i Porters teoretiske modell som vist i kapittel 2.2, og vise empiri som ikke passer inn i teoriene til Porter.

4.1. Empiri som passer inn i Porters teoretiske modell

Her har vi sortert sitatene som passer med begrepene fra Porters teori:

<p>Spre innkjøpene</p>	<p>«Vi har nå rammeavtaler med tre leverandører på brukernært utstyr, og disse må hele tiden prøve å finne de nye, beste løsningene, ellers vil jo konkurrenter få salget av nytt utstyr. Det ligger en underliggende utvikling her i at leverandørene må være proaktive for å få omsetning».</p> <p>«Og vi kan påvirke markedet ved at vi deler opp avtaler og på den måten kan få inn lokalt næringsliv».</p> <p>«Og så kan vi påvirke markedet ved at vi «utsletter» leverandører ved at vi i begrensede konkurranser lar være å spørre enkelte leverandører».</p> <p>«Vi er bevisste på å dele opp konkurranser for å ivareta lokalt næringsliv».</p> <p>«Vi er “livredde” for å kjøre for store anbudskonkurranser, slik at vi ødelegger markedet og sitter igjen med en monopolist. Så vi ønsker å dele opp og få med flere leverandører».</p>
-------------------------------	--

	<p>«I en av våre kommuner er det mange små foretak som har slått seg sammen i noe de kaller “bygdeservice”. Da ble de etter hvert en stor leverandør til kommunene, ettersom de gjør alt av oppdrag. De måker snø, og snekrer og tømmer, og maler osv. Så det er veldig formålstjenlig for kommunen å inngå avtale med dem, for de er en totalleverandør som dekker nesten alle områder i en liten kommune».</p> <p>«Vi deler heller opp enn å kjøre for store kontrakter, for da kan man risikere å ødelegge markedet».</p>
Unngå byttekostnader	«Vi ønsker å skape en arena der leverandørene går i samspill».
Utvikle eller dyktiggjøre alternative leverandører	<p>«Man velger konkurranseform etter dialogen med markedet. For, det kan være at markedsundersøkelsen og en-til-en-møtene resulterer i at markedet ikke har noe å levere for at vi kan oppnå målbildet».</p> <p>«Vi greier ikke å følge med i alle markeder, og da er det jo bedre at leverandøren kommer med sin beste løsning på behovet».</p> <p>«Dette IT-prosjektet gikk over en lang periode, og det var jo fordi markedet ikke var der, så da trengte man tid for å få produktet man ønsket».</p> <p>«Under anskaffelsens reise har leverandørene utviklet seg og mange av dem er mye nærmere målbildet vårt enn de var før prosessen startet».</p> <p>«Man kjenner jo markedet såpass at det nye produktet ut av en slik prosess vil være et produkt som ingen har. Og det er jo derfor man ønsker å ha en dialog for å se om de kan begynne å tenke den tanken som vi gjør. For vi ønsker jo å endre markedet i den retningen som behovet er».</p> <p>«De så et potensiale i dette markedet her for å gjenbruke det underliggende systemet sitt. Så de videreutviklet løsningen sin slik at det ble en løsning som de kunne bruke som responscenter».</p> <p>«En kommune på Østlandet har vedtak på at de ikke skal kjøpe nye møbler, bare brukte møbler. Da skapte de et marked for utleie av brukte møbler, og der har det kommet inn nye aktører i møbelmarkedet, som driver med utleie».</p>

Ivre for standardisering	«Utfordringen vår var ikke selve ERP-systemet, det var det særnorske lønnsopplegget. Vi tok kontakt med Difi for å høre om de var interessert i å etablere en nasjonal komponent for «norsk offentlig lønn».
True med å integrere bakover	Ingen sitater.
Bruk av delvis integrasjon	Ingen sitater.

Tabell 4-1: Sitater som passer med begrepene fra Porters teori.

4.2. Empiri som ikke passer inn i Porters teoretiske modell

Her har vi sortert sitatene, klar for ett nytt sett av begreper vi har identifisert:

<p>«Man er avhengig av å gå runder med leverandørene for å få nå det hårete målet, ellers får du ikke mer enn det du har spurt om».</p> <p>«Markedsdialogen er på mange måter en markedsføring av behovet og framtidsvyene vi har for behovsdekning - hvor vi vil».</p> <p>«Dialognotatet må skrives på en slik måte at leverandørene faktisk har lyst til å komme».</p> <p>«Man må formulere seg på en måte som gjør at leverandøren kan komme fram med de beste produktene og løsningene».</p> <p>«Hvert ord og hver setning kan endre hele tilbudet som kommer tilbake, så man må tenke igjennom hvordan man formulere seg slik at man ikke legger ordene i munnen på leverandøren nå denne skal levere tilbudet sitt. Meningen er jo at leverandøren selv skal tenke hvordan han best kan løse behovet og målbildet».</p> <p>«Det bygger seg gjerne opp ut fra at man har resultater å vise til. Jo bedre resultater, jo enklere blir flere kommuner med, slik at du får en større innkjøpsmakt».</p>

«Man må være en attraktiv kunde, eller gjøre seg attraktiv».

«Eventuelle forretningshemmeligheter bruker jo ikke vi inn i markedet etter at vi har avsluttet konkurransen».

«Hvis ikke leverandørene og kommunene har tillit til oss så får vi heller aldri makt».

«De stoler jo på at vi holder på forretningshemmeligheter».

«Antallet innbyggere bak denne konkurransen her tilsvarer en by på størrelse med Bergen. Og det er et såpass stort fotavtrykk på Norgeskartet at man har greid å påvirke utviklingen hos leverandører».

«Når er man så stor at man har en markedsødeleggende virkning. Hvor stort er stort nok? Det kommer helt an på type produkt og hvilke markeder man er i».

«Vi påvirker markedet ved at vi kan samarbeide og slik bli en stor kjøper, og dermed få større volum i avtalene».

«Noen ganger så finner rådgiverne ut at her er det mest formålstjenlig at vi trekker inn flere kommuner, fordi det gir bedre betingelser at vi er flere kommuner sammen».

«Når man rekrutterer inn personer til slike stillinger så er det kanskje ikke formalkompetansen som er det viktigste, det er livserfaring og personlige egenskaper».

«Egentlig så favner innkjøpsarbeidet over mange forskjellige fagområder, og man burde ikke plassere innkjøperen nede i organisasjonen, men plassert ham i ledergruppen».

«Det kommer endringer hele tiden, også i leverandørmarkedet, og på teknologi og på krav til ytelse. Så vi kommer aldri til å ha 100 % oppdatert og relevant kompetanse som innkjøper».

«Å sitte med innkjøpsrollen i et interkommunalt samarbeid kan egentlig sammenlignes med å skulle ta beslutninger på kommunedirektør-nivå. Man tar avgjørelse som egentlig ligger langt over det som en innkjøpsrådgiver skulle gjort».

«Jeg mener kommunene burde ha krav om en viss grunnkompetanse for å få lov til å holde på med anskaffelser. Ikke bare pga selve anbudskonkurransen, men også pga korrupsjon og habilitet».

«Det er leverandøren som kjenner løsningen sin best, hva som er bra med den. Hvorfor skal vi sette en hel haug med krav, der de sier; «ja, det kan vi levere», når de kanskje også kan tilby oss noe som er enda bedre?»

«Vi greier ikke å følge med i alle markeder, og da er det jo bedre at leverandøren kommer med sin beste løsning på behovet».

«Uten en utviklingsorientert kontrakt er løsningen du kjøper gammel den dagen du har satt den i drift».

«Dette IT-prosjektet gikk over en lang periode, og det var jo fordi markedet ikke var der, så da trengte man tid for å få produktet man ønsket».

«Under anskaffelsens reise har leverandørene utviklet seg og mange av dem er mye nærmere målbildet vårt enn de var før prosessen startet».

«Man kjenner jo markedet såpass at det nye produktet ut av en slik prosess vil være et produkt som ingen har. Og det er jo derfor man ønsker å ha en dialog for å se om de kan begynne å tenke den tanken som vi gjør. For vi ønsker jo å endre markedet i den retningen som behovet er».

«Vi påvirker andre kommuner til å tenke som oss, og da har vi påvirket kjøperne, hvis vi er ledende i måten vi stiller krav på».

«Bruken av innkjøpsmakten legges inn i anskaffelsesstrategien, hvor vi er veldig bevisste på dette i alt arbeidet vi gjør. Både for at vi skal være framme i skoen for å utvikle markedet, og fordi vi skal drive god forvaltning».

«Det som slår meg er at de store produsentene bak “detaljistene” som leverte tilbud i den konkurransen har veldig stor makt, så vi må følge med på hva som skjer hos “leverandørens leverandører”.

Tabell 4-2: Sitater samlet klar for ett nytt sett av begreper.

5. Analyser

«Bruken av innkjøpsmakt legges inn i anskaffelsesstrategien, hvor vi er veldig bevisste på dette i alt arbeidet vi gjør. Både for at vi skal være framme i skoen for å utvikle markedet, og fordi vi skal drive god forvaltning».

I dette kapitlet ønsker vi å sammenligne Porters teoretiske modell opp mot empirien i datamaterialet, og prøve å bygge opp nye begreper som kan beskrive innkjøpsmakten i leverandørmarkedet.

5.1. Hvilke funn passer inn i Porters teorimodell?

Som vist i kapittel 4 blir de to teoretiske begrepene “spre innkjøpene” og “utvikle/ dyktiggjøre alternative leverandører” sitert flest ganger gjennom datamaterialet. Trekk som utvikling av lokalt næringsliv og leverandørutvikling trekkes frem som viktige momenter her, og dette underbygges også i Porters teorier om leverandørperspektivet.

«Vi er bevisste på å dele opp konkurranser for å ivareta lokalt næringsliv».

Videre finner vi få, men dog gode sitater som underbygger begrepene “unngå byttekostnader” og “ivre for standardisering”.

«Vi ønsker å skape en arena der leverandørene går i samspill»

Alt i alt viser empirien stor grad av samsvar med Porters etablerte teorier i leverandørperspektivet. Som vi ser av resultatet i forrige kapittel er det også to begreper fra Porters sin teorimodell som ikke blir sitert av våre informanter, nemlig “bruk av delvis integrasjon” og “true med å integrere bakover”. Dette kan skyldes liten relevans til offentlige innkjøpssamarbeid, men årsaken til dette blir ikke prioritert undersøkt videre i denne oppgaven. Vi tar som begrensning her at kommunen gjennom å søke mot å få dekket behovet i markedet ikke truer med å integrere bakover.

5.2. Viktige funn som ikke passer inn i Porters teorimodell

I vårt datamateriale har vi funnet flere utsagn som ikke passer inn i Porters teorimodell og som innebærer at vårt valgte innkjøpssamarbeid benytter seg av andre verktøy for å skaffe- og

ivareta innkjøpsmakt, enn de som Porter har identifisert i sin teorimodell. Vi har sett det som mest hensiktsmessig å kategorisere dem ved hjelp av fem hovedbegrep som vi mener oppsummerer situatene og gir dem mening, i tillegg til en samleknagge som samler bredden i datamaterialet.

5.2.1. Tillit

Empirien viser at tillit fremstår som viktig. Informantene trekker frem viktigheten av å ha gode resultater å vise til. Dette vil gjøre innkjøpssamarbeidet attraktivt og gi innkjøpsmakt. Det handler om å gjøre seg attraktive i alle ledd. Interne og eksterne interessenter stoler på at deres forretningshemmeligheter forblir hemmelige.

«Hvis ikke leverandørene og kommunene har tillit til oss så får vi heller aldri (innkjøps)makt».

5.2.2. Kompetanse

Empirien viser at kompetanse fremstår som viktig. Det handler om at innkjøpernes livserfaring, personlige egenskaper og grunnkompetanse er viktigere enn utdanning og relevant arbeidserfaring. Med nye endringer, også i leverandørmarkedet, på teknologi og på krav til ytelse, får de aldri oppdatert- og relevant kompetanse. De mener at innkjøpsrollen favner bredt og at den heller burde være forankret på toppledernivå.

«Å sitte med innkjøpsrollen i et interkommunalt samarbeid kan egentlig sammenlignes med å skulle ta beslutninger på kommunedirektør-nivå. Man tar avgjørelse som egentlig ligger langt over det som en innkjøpsrådgiver skulle gjort».

5.2.3. Størrelse

Empirien viser at størrelsen på innkjøpssamarbeidet er viktig. Informantene trekker frem at det av og til er mest formålstjenlig å trekke inn flere kommuner fordi det gir bedre betingelser. De kan påvirke markedet ved at de samarbeider og slik bli en stor kjøper, med volum i avtalene. De reflekterer også over om størrelsen har markedsødeleggende virkning. De mener det kommer helt an på type produkt og hvilke markeder man er i.

“Hvor stort er stort nok?”

«Antallet innbyggere bak denne konkurransen her tilsvarer en by på størrelse med Bergen. Og det er et såpass stort fotavtrykk på Norgeskartet at man har greid å påvirke utviklingen hos leverandører».

5.2.4. Kommunikasjon

Empirien viser at kommunikasjon ut mot leverandørmarkedet er viktig. De sier at markedsdialogen er på mange måter en markedsføring av behovet, hvor de som kler rollen som innkjøper må formulere seg på en måte som gjør at leverandøren kan komme fram med de beste produktene og løsningene. Man er avhengig av å gå runder med leverandørene for å nå målet sitt. Og kommunikasjonen må være av en slik art at leverandørene faktisk har lyst til å komme med noe som dekker behovet.

«Meningen er jo at leverandøren selv skal tenke hvordan han best kan løse behovet og målbildet».

5.2.5. Utvikle eller dyktiggjøre eksisterende leverandører

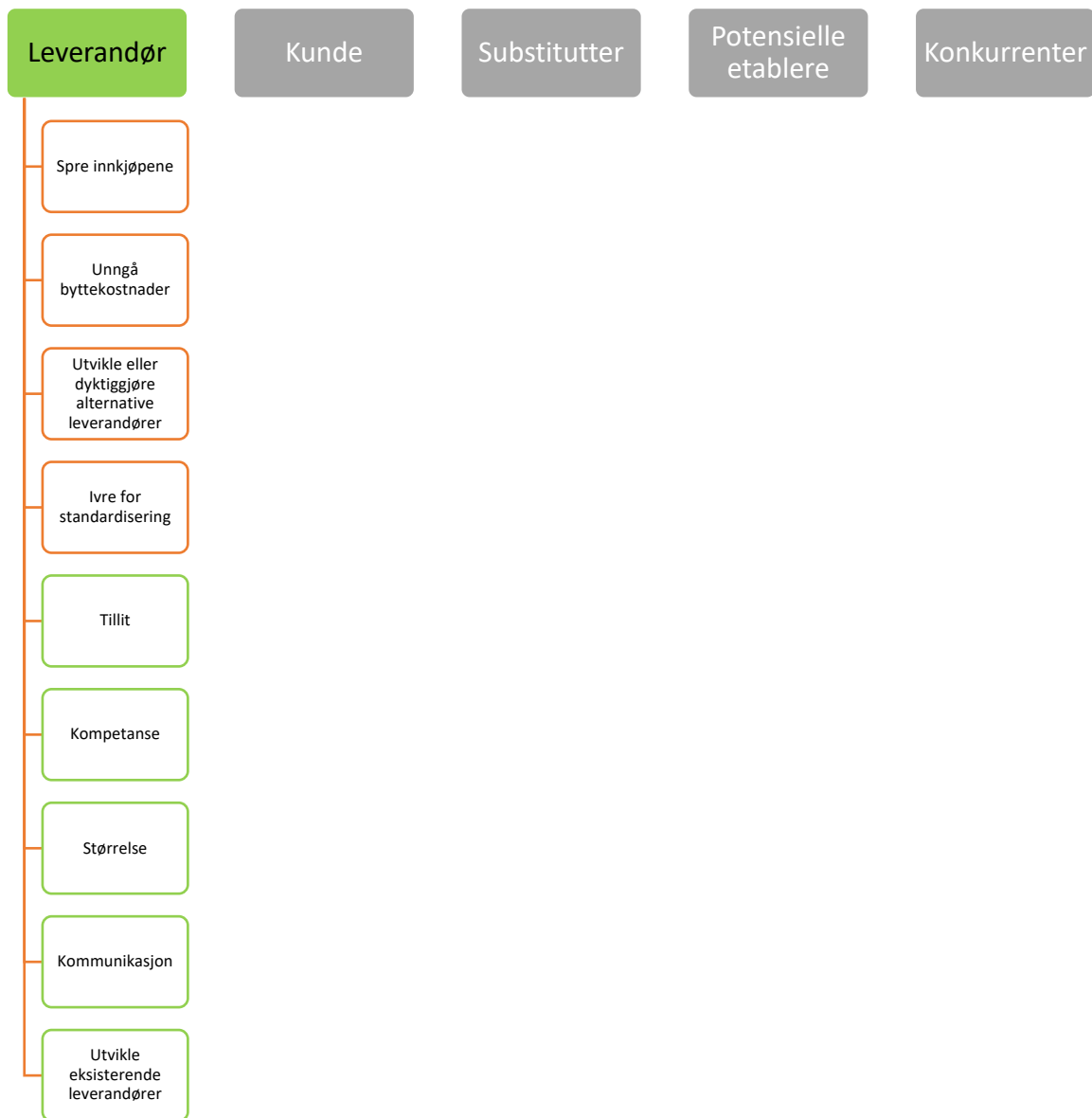
Vi har også funnet empiri som forteller om hvilke muligheter et kommunalt innkjøpssamarbeid har til å påvirke nåværende leverandører. I motsetning til Porters begrep om å utvikle eller dyktiggjøre *alternative* leverandører som nevnt i kapittel 5.1, ønsker vi å bruke begrepet utvikling eller dyktiggjøring av *eksisterende* leverandører. Her trekker informantene frem at det er leverandørene som kjenner sine produkter best. Hvorfor skal innkjøpssamarbeidet sette absolutte krav når leverandøren kanskje kan tilby noe som er enda bedre? Det handler om makten til å kunne utvikle eksisterende leverandører for å få bedre behovsdekning.

«Uten en utviklingsorientert kontrakt er løsningen du kjøper gammel den dagen du har satt den i drift».

«Dette IT-prosjektet gikk over en lang periode, og det var jo fordi markedet ikke var der, så da trengte man tid for å få produktet man ønsket».

«Under anskaffelsens reise har leverandørene utviklet seg og mange av dem er mye nærmere målbildet vårt enn de var før prosessen startet».

5.3. Revidert empirisk modell



Figur 5-1: Ny empirisk modell.

6. Konklusjon

I denne avsluttende delen av oppgaven vil vi gi en konklusjon som forsøker å besvare forskningsspørsmålet i oppgaven. Vi vil belyse oppgavens premisser, begrensninger og svakheter, de praktiske og teoretiske implikasjonene, og oppgavens eventuelle bidrag til teorien. Til slutt vil vi gi nøkterne anbefalinger for videre arbeid.

6.1. Hva resultatene betyr for etablert teori - Porter

Hvis vi sammenligner det med Porters 5 krefter, kan det virke som leverandørperspektivet i Porters konkurransestrategi er et for magert teoretisk grunnlag til å vise helheten i den innkjøpsmakten som kommunale innkjøps samarbeider utøver.

6.2. Hva vet en nå mer om

Hovedfaktoren vi fant er at de arbeider aktivt med å utvikle både eksisterende og nye leverandører i markedet, og ikke minst å utvikle markedet slik at dette er i stand til å gi kommunene god behovsdekning. Samtidig trekker informantene fram faktorer som å ha god kompetanse internt i organisasjonen, kommunisere godt med markedet i alle faser av anskaffelsesprosessen, samt forskjellige egenskaper ved selve innkjøpsorganisasjonen som viktige. Disse egenskapene er blant annet tillit i leverandørmarkedet, og ikke minst størrelsen på kontrakten, som gir forskjellig grad av effekter.

6.2.1. Teoretiske implikasjoner

Vår empiriske modell fra kapittel 5.3 viser at ikke bare Porters fire teoretiske begreper, men også våre fem nye empiriske begreper kan gi ordet innkjøpsmakt utvidet betydning. Dette kan åpne for en bredere forståelse av mulighetsrommet i innkjøpsfaget.

Vi ser at vi kan gå fra det Porter har etablert som kundens maktposisjon, til vår empiriske modell og kalle det innkjøpsmakt, når det gjelder kommunale innkjøps samarbeid.

6.2.2. Praktiske implikasjoner

Vår empiriske modell kan brukes som en veiledning for mer proaktive anskaffelser. Ved å være bevisst begrepene i den empiriske modellen som en beste-praksis, kan også andre kommunale innkjøpssamarbeid oppnå bedre behovsdekning for sine kommuner.

Ordet innkjøpsmakt kan tas mer aktivt i bruk som et verktøy til å forstå hvordan et kommunalt innkjøpssamarbeid kan utvikle markedet til å oppnå behovsdekning. Ordet innkjøpsmakt bør få en bredere forankring blant innkjøpere, og kan tas inn i anskaffelsesstrategier for kommunale innkjøpssamarbeid.

6.2.3. Hva bør hvem gjøre annerledes?

Modellen kan ha nytte i det praktiske arbeidet til innkjøpere i kommunal sektor. Andre målgrupper for begrepene i den empiriske modellen kan være studenter, utdanningsinstitusjoner, ledere i offentlig sektor og andre med interesser for offentlige anskaffelser.

6.3. Oppgavens svakheter

Vi har intervjuet to informanter fra det samme innkjøpssamarbeidet. Det ga begrensninger i tilbakemeldingene vi fikk, men samtidig gir det et bredere bilde av hvordan akkurat dette innkjøpssamarbeidet tenker.

Årsaken til at vi valgte dette innkjøpssamarbeidet er at informantene har lang erfaring som kommunale innkjøpere. De gjennomfører hele tiden store og avanserte anskaffelsesprosesser. Vi oppfatter at de tilhører et av de mest kompetente kommunale innkjøpsmiljøene av sin størrelse i Norge. Derfor er våre informanter de best egnede til en begrenset og spisset undersøkelse som vår.

Vi kunne ha benyttet flere metoder for datainnsamling, gjerne en større spørreundersøkelse til alle landets kommunale innkjøpere, i tillegg til et bredere utvalg av informanter. En slik hybrid undersøkelse hadde gitt oss muligheten til å sammenligne to datasett for å kunne trekke sikrere, vitenskapelige konklusjoner.

6.4. Hva vi ikke fikk vite - og veien videre

Vi har bare undersøkt hva informantene gjør. Vi vet få karakteristika om innkjøperne og innkjøpssamarbeid som lykkes med å bruke innkjøpsmakten sin aktivt. Vi vet hva de gjør. Kan vi kategorisere dem? Finne ut hvilken kompetanse de har? Og hvorfor mislykkes enkelte? Har disse personlige egenskaper som ikke egner seg til slike utfordringer? Kanskje de ikke liker å utøve makt?

Det hadde vært interessant å ta tak i de nye begrepene i vår empiriske modell og undersøke i dybden hvor viktige de er for å utøve innkjøpsmakt. Vi ønsker å avslutte denne oppgaven med et sitat fra en av våre informanter, som illustrerer noe av kompleksiteten i temaet:

«Når man rekrutterer inn personer til slike stillinger så er det kanskje ikke formalkompetansen som er det viktigste, det er livserfaring og personlige egenskaper. Egentlig så favner innkjøpsarbeidet over mange forskjellige fagområder, og man burde ikke plassere innkjøperen nede i organisasjonen, men plassert ham i ledergruppen. Kanskje vi kan kalle en innkjøper for en «hærfører»?

7. Litteratur

- Anskaffelsesloven. (2016). *Lov om offentlige anskaffelser* (LOV-2016-06-17-73). Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2016-06-17-73>
- Apeland, O.C. (2020, 4. Sept.). *Kronikk: Slett byråkratenes Tinder*. Dagens Næringsliv. [ØB] Hentet fra <https://www.dn.no/etterbors/naringsliv/nho/lederliv/kronikk-slett-byrakratenes-tinder/2-1-868202>"<https://www.dn.no/etterbors/naringsliv/nho/lederliv/kronikk-slett-byrakratenes-tinder/2-1-868202>
- Dalland, O. (2020). *Metode og oppgaveskriving* (7. Utg.). Oslo: Gyldendal Norsk Forlag
- DFØ. (2021, 22. November). *Det offentliges pengebruk*. Hentet fra <https://dfo.no/rapporter-og-statistikk/nokkeltall-og-statistikk/statistikk-innkjop#a0f7800467d1cfbc8c24de3c9bbb81ffc>
- DFØ. (2022, 24. Mai). *Anskaffelsesprosessen steg for steg*. Hentet fra <https://anskaffelser.no/anskaffelsesprosessen/anskaffelsesprosessen-steg-steg>
- Didriksen, N. & Nakken, M. (2017, 28. April). *Krass kritikk av Renovasjonsetaten*. NRK. Hentet fra <https://www.nrk.no/osloogviken/krass-kritikk-av-renovasjonsetaten-1.13493220>
- Flatås, S. (2022, 20. April). *Fylkeskommunen kastet bort 80 millioner på urealistisk datasystem*. NRK. Hentet fra <https://www.nrk.no/trondelag/trondelag-fylkeskommune-har-kastet-bort-80-millioner-pa-dataprogram-de-ikke-klarere-a-bruke-1.15936901>
- Fornyings- og administrasjonsdepartementet. (2009). *Det gode innkjøp* (Meld. St. 36 (2008-2009)). Hentet fra <https://www.regjeringen.no>
- Harvard Business Review. (2008, 30. Juni). *The five competitive forces that shape strategy*. Hentet fra https://www.youtube.com/watch?v=mYF2_FBCvXw
- Henning Aarset. (2015, 6. August). *Mener kommunene kan spare over en halv milliard på renhold*. Kommunal Rapport. Hentet fra <https://www.kommunal-rapport.no/leverandoerdatabasen/mener-kommunene-kan-spare-over-en-halv-milliard-pa-renhold/109240!/>
- Høgskolen i Molde. (2022, 24. Mai). *Årsstudium i offentlige anskaffelser*. Hentet fra <https://www.himolde.no/studier/program/offentlige-anskaffelser/>
- Johannessen, A., Christoffersen, L., & Tufte, P.A. (2011). *Forskningsmetode for økonomisk-administrative fag* (3. Utg.). Oslo: Abstrakt Forlag.
- Klagenemdsekretariatet (KOFA). (2022, 24. Mai). *Klagenemda for offentlige anskaffelser*. Hentet fra <https://www.klagenemdssekretariatet.no/klagenemda-for-offentlige-anskaffelser-kofa>

- Kommunal Rapport. (2020, 5. Oktober). *KS: Koronakrisen har avslørt at kommunesektoren er underfinansiert*. Hentet fra <https://www.kommunal-rapport.no/nyheter/ks-koronakrisen-har-avslort-at-kommunesektoren-er-underfinansiert/124381/>
- Kommunenes Sentralforbund. (2022, 15. Februar). *KS Sertifiseringskurs i offentlige anskaffelser 2022*. Hentet fra <https://www.ks.no/fagomrader/okonomi/ks-innkjopsforum/ks-sertifiseringskurs-i-offentlige-anskaffelser-2022/>
- KPMG. (2018). *Kartlegging av innkjøpssamarbeid i kommune, fylkeskommune og statlige virksomheter*. Hentet fra <https://anskaffelser.no/sites/default/files/kartlegging-innkjopssamarbeid-rapport-2018.pdf>
- Langseth, M. & Similä, J.O. (red.) (2021). *Å kjøpe for Norge*. Oslo og Steinkjer: Cappelen Damm Akademisk
- Michael Porter. (2021, 25. Januar). Store norske leksikon. Hentet fra https://snl.no/Michael_Porter
- NHO. (2022, 24. Mai). *Hva er kompetanse?* Hentet fra <https://arbinn.nho.no/arbeidsliv/kompetanse/kompetanseutvikling/ord-og-uttrykk-om-kompetanse/hva-er-kompetanse/>
- Nærings- og fiskeridepartementet. (2019). *Smartere innkjøp - effektive og profesjonelle offentlige anskaffelser* (Meld. St. 22 (2018-2019)). Hentet fra <https://www.regjeringen.no>
- Oslo Economics, Inventura & NIVI Analyse. (2021). *Innkjøpssamarbeid i kommunesektoren*. Hentet fra <https://osloeconomics.no/publication/innkjopssamarbeid-i-kommunesektoren/>
- Porter, M. (1987). *Konkurransestrategi*. Oslo: TANO
- Rypeng, L. & Eriksen, I. (2021, 30. Mars). *NRK avslører: Har gjort ulovlige IT-avtaler for over 100 millioner kroner*. NRK. Hentet fra <https://www.nrk.no/tromsogfinnmark/tromso-kommune-har-gjort-ulovlige-it-avtaler-for-over-100-millioner-kroner-1.15424489>

8. Vedlegg

A. Intervjuguide

Presentasjon av studiet og intervjuets form.

Aksept av opptak - forsikring om anonymitet.

Gjennomgang av intervjuoppgaver.

Om organisasjonen intervjuobjektet jobber i:

- Din rolle i organisasjonen
- Kort om din kompetanse og erfaring
- Kort beskrivelse av prosjektet «Responscenter»
- Kort beskrivelse av prosjektet «Fremtidens ERP»

Har kommuner innkjøpsmakt til å endre leverandørmarkeder?

- Vår hypotese 1 er at «kommuner gjennom konkurranse har nok innkjøpsmakt til å få nye aktører til å etablere seg i en bransje» ...
- Vår hypotese 2 er at «kommuner gjennom konkurranse kan bidra til at nye produkter og tjenester tas fram i etablerte markeder» ...
- Vår hypotese 3 er at «fordi kommuner ikke har profittsyn, men behovsyn, står de friere til å kunne skaffe seg det de trenger» ...

1. Hvordan påvirker kommuner markedet med sin innkjøpsmakt?

- Hvordan kan kommuner utvikle leverandørene til bedre behovsdekning?
- Har konkurranseform betydning for hvordan kommuner kan påvirke markeder?
- Har størrelse på kjøper noen betydning for å få inn nye leverandører?
- Responscenter
- Fremtidens ERP

2. Hvordan skaffer kommuner seg nok innkjøpsmakt til å styre markedet?

- Responscenter
- Fremtidens ERP

3. Hvordan bruker kommuner innkjøpsmakten sin for bedre behovsdekning?

- Responscenter
- Fremtidens ERP

4. Har kommunale innkjøpsamarbeid nok kompetanse til å utnytte konkurransekraftene?

Hvordan arbeider kommunale innkjøpsamarbeid strategisk for å utnytte konkurranse i markedet?

Informasjon om prosjektet “offentlig innkjøpsmakt”

I forbindelse med vår mastergradstudie på MBA ved Nord Universitet jobber vi nå med vår masteroppgave som omhandler offentlig innkjøpsmakt. Forskningsprosjektet ønsker å samle inn kvalitative data gjennom intervju med fagpersoner. I dette skrivet gir vi deg informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg.

Formål

Vi har utarbeidet følgende problemstilling:

Har kommuner innkjøpsmakt til å endre leverandørmarkeder?

For å underbygge problemstillingen har vi laget tre underspørsmål vi ønsker besvart:

- *Hvordan påvirker kommuner markedet med sin innkjøpsmakt?*
- *Hvordan skaffer kommuner seg nok innkjøpsmakt til å styre markedet?*
- *Hvordan bruker kommuner innkjøpsmakten sin for bedre behovsdekning?*

Opplysningene som fremkommer av undersøkelsen vil kun bli brukt i vårt forskningsprosjekt og anonymisert etter innlevering av oppgave. Estimert innlevering er 22 mai 2022.

Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?

Professor Bjørn Willy Åmo ved Nord Universitet er veileder for prosjektet.

Hva innebærer det for deg å delta?

Vi ønsker å gjennomføre en kvalitativ undersøkelse gjennom intervju av fagpersoner som jobber med offentlig innkjøp i større innkjøpssamarbeid. Intervjuet vil bli tatt opp og lagret på en mp3-spiller.

Det er frivillig å delta

Det er frivillig å delta i prosjektet. Hvis du velger å delta, kan du når som helst trekke samtykket tilbake uten å oppgi noen grunn. Alle dine personopplysninger (datamateriale fra intervju og transkribering) vil da bli slettet. Det vil ikke ha noen negative konsekvenser for deg hvis du ikke vil delta eller senere velger å trekke deg.

Ditt personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger

Vi vil bare bruke opplysningene om deg til formålene vi har fortalt om i dette skrivet. Vi behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket.

Det er kun prosjektgruppen ved Vidar Sæther og Svend Olaf Olsen som vil ha tilgang til dine opplysninger. Deltakere i prosjektet skal ikke kunne identifiseres ved publisering av oppgaven.

Hva skjer med personopplysningene dine når forskningsprosjektet avsluttes?

Prosjektet vil etter planen avsluttes 22 mai 2022. Etter prosjektslutt vil datamaterialet med dine personopplysninger (lydopptak og transkribering) bli anonymisert.

Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?

Vi behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke.

På oppdrag fra Nord Universitet har Personverntjenester vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

Dine rettigheter

Så lenge du kan identifiseres i datamaterialet, har du rett til:

- innsyn i hvilke opplysninger vi behandler om deg, og å få utlevert en kopi av opplysningene
- å få rettet opplysninger om deg som er feil eller misvisende
- å få slettet personopplysninger om deg
- å sende klage til Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger

Hvis du har spørsmål til studien, eller ønsker å vite mer om eller benytte deg av dine rettigheter, ta kontakt med:

- Nord Universitet ved Bjørn Willy Åmo tlf 75517245
- Personvernombud ved Nord Universitet: Toril Irene Kringen tlf 74022750
- Masterstudent Vidar Sæther tlf 41366145
- Masterstudent Svend Olaf Olsen tlf 41432399

Hvis du har spørsmål knyttet til Personverntjenester sin vurdering av prosjektet, kan du ta kontakt med:

- Personverntjenester på epost (personverntjenester@sikt.no) eller på telefon: 53 21 15 00.

Med vennlig hilsen

Vidar Sæther
(masterstudent)

Svend Olaf Olsen
(masterstudent)

C. Samtykkeerklæring

Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet “offentlig innkjøpsmakt”, og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykker til:

- å delta i kvalitativt intervju
- oppbevaring av personopplysninger (datamateriale fra intervju og transkribering)

Jeg samtykker til at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet 22 mai 2022.

(Signert av prosjektdeltaker, dato)

D. NSD godkjenning

22.04.2022 14:09

Behandlingen av personopplysninger er vurdert av NSD.

Personverntjenester har en avtale med institusjonen du studerer ved. Denne avtalen innebærer at vi skal gi deg råd slik at behandlingen av personopplysninger i prosjektet ditt er lovlig etter personvernregelverket. Personverntjenester har nå vurdert den planlagte behandlingen av personopplysninger. Vår vurdering er at behandlingen er lovlig, hvis den gjennomføres slik den er beskrevet i meldeskjemaet med dialog og vedlegg.

VIKTIG INFORMASJON TIL DEG Du må lagre, sende og sikre dataene i tråd med retningslinjene til din institusjon. Dette betyr at du må bruke leverandører for spørreskjema, skylagring, videosamtale o.l. som institusjonen din har avtale med. Vi gir generelle råd rundt dette, men det er institusjonens egne retningslinjer for informasjonssikkerhet som gjelder.

TYPE OPPLYSNINGER OG VARIGHET Prosjektet vil behandle alminnelige kategorier av personopplysninger frem til den datoen som er oppgitt i meldeskjemaet.

LOVLIG GRUNNLAG Prosjektet vil innhente samtykke fra de registrerte til behandlingen av personopplysninger. Vår vurdering er at prosjektet legger opp til et samtykke i samsvar med kravene i art. 4 og 7, ved at det er en frivillig, spesifikk, informert og utvetydig bekreftelse som kan dokumenteres, og som den registrerte kan trekke tilbake. Lovlig grunnlag for behandlingen vil dermed være den registrertes samtykke, jf. personvernforordningen art. 6 nr. 1 bokstav a.

PERSONVERNPRINSIPPER Personverntjenester vurderer at den planlagte behandlingen av personopplysninger vil følge prinsippene i personvernforordningen om: • lovlighet, rettferdighet og åpenhet (art. 5.1 a), ved at de registrerte får tilfredsstillende informasjon om og samtykker til behandlingen • formålsbegrensning (art. 5.1 b), ved at personopplysninger samles inn for spesifikke, uttrykkelig angitte og berettigede formål, og ikke behandles til nye, uforenlige formål • dataminimering (art. 5.1 c), ved at det kun behandles opplysninger som er adekvate, relevante og nødvendige for formålet med prosjektet • lagringsbegrensning (art. 5.1 e), ved at personopplysningene ikke lagres lengre enn nødvendig for å oppfylle formålet

DE REGISTRERTES RETTIGHETER Så lenge de registrerte kan identifiseres i datamaterialet vil de ha følgende rettigheter: innsyn (art. 15), retting (art. 16), sletting (art. 17), begrensning (art. 18), og dataportabilitet (art. 20). Personverntjenester vurderer at informasjonen om behandlingen som de registrerte vil motta oppfyller lovens krav til form og innhold, jf. art. 12.1 og art. 13. Vi minner om at hvis en registrert tar kontakt om sine rettigheter, har behandlingsansvarlig institusjon plikt til å svare innen en måned.

FØLG DIN INSTITUSJONS RETNINGSLINJER Personverntjenester legger til grunn at behandlingen oppfyller kravene i personvernforordningen om riktighet (art. 5.1 d), integritet og konfidensialitet (art. 5.1. f) og sikkerhet (art. 32). Ved bruk av databehandler (spørreskjemaleverandør, skylagring eller videosamtale) må behandlingen oppfylle kravene til bruk av databehandler, jf. art 28 og 29. Bruk leverandører som din institusjon har avtale med. For å forsikre dere om at kravene oppfylles, må dere følge interne retningslinjer og/eller rådføre dere med behandlingsansvarlig institusjon.

MELD VESENTLIGE ENDRINGER Dersom det skjer vesentlige endringer i behandlingen av personopplysninger, kan det være nødvendig å melde dette til oss ved å oppdatere meldeskjemaet. Før du melder inn en endring, oppfordrer vi deg til å lese om hvilke type endringer det er nødvendig å melde: nsd.no/personverntjenester/fulle-ut-meldeskjema-for-personopplysninger/melde-endringer-i-meldeskjema Du må vente på svar fra oss før endringen gjennomføres.

OPPFØLGING AV PROSJEKTET Personverntjenester vil følge opp ved planlagt avslutning for å avklare om behandlingen av personopplysningene er avsluttet.

Lykke til med prosjektet!