

# Å kjøpe for Norge

Marius Langseth og Jan Ole Similä (red.)



Å kjøpe for Norge



Marius Langseth og Jan Ole Similä (red.)

# Å kjøpe for Norge

CAPPELEN DAMM AKADEMISK

© 2021 Marius Langseth, Jan Ole Similä, Oda H. Ekre, Morten Goller, Beate Gulbrandsen, Tor Endre Gustavsen, Moutaz Haddara, Olav Johansen og Knut Ingar Westeren.

Dette verket omfattes av bestemmelsene i Lov om opphavsretten til åndsverk m.v. av 1961. Verket utgis Open Access under betingelsene i Creative Commons-lisensen CC-BY 4.0 (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>). Denne tillater tredjepart å kopiere, distribuere og spre verket i hvilket som helst medium eller format, og å remixe, endre, og bygge videre på materialet til et hvilket som helst formål, inkludert kommersielle, under betingelse av at korrekt kreditering og en lenke til lisensen er oppgitt, og at man indikerer om endringer er blitt gjort. Tredjepart kan gjøre dette på enhver rimelig måte, men uten at det kan forstås slik at lisensgiver bifaller tredjepart eller tredjeparts bruk av verket.

Boka er utgitt med støtte fra Høyskolen Kristiania og Nord universitet.

ISBN trykt bok: 978-82-02-71364-5  
ISBN PDF: 978-82-02-66962-1  
ISBN EPUB: 978-82-02-72441-2  
ISBN HTML: 978-82-02-72442-9  
ISBN XML: 978-82-02-72444-3  
DOI: <https://doi.org/10.23865/noasp.128>

Dette er en fagfellevurdert antologi. Kapittel 7 er basert på utredningen *Vurdering av seriositetsbestemmelser* (2020) og gjengitt med tillatelse (se note og referanse i tekst).

Omslagsbilde: Getty Images / Orbon Alija  
Omslagsdesign: Cappelen Damm AS  
Cappelen Damm Akademisk/NOASP  
[noasp@cappelendamm.no](mailto:noasp@cappelendamm.no)

# Innhold

<b>Forord</b> .....	<b>7</b>
<b>Kapittel 1 Om offentlige anskaffelser</b> .....	<b>9</b>
<i>Marius Langseth og Jan Ole Similä</i>	
<b>Kapittel 2 Offentlige anskaffelser i Norge: forskningen gjennom to tiår</b> .....	<b>15</b>
<i>Jan Ole Similä og Marius Langseth</i>	
<b>Kapittel 3 Konkurransetsetting</b> .....	<b>39</b>
<i>Knut Ingar Westeren</i>	
<b>Kapittel 4 Organisering av innkjøpsfunksjonen</b> .....	<b>75</b>
<i>Jan Ole Similä</i>	
<b>Kapittel 5 Kontraktoppfølging i offentlige anskaffelser</b> .....	<b>97</b>
<i>Marius Langseth, Olav Johansen og Tor Endre Gustavsen</i>	
<b>Kapittel 6 Offentlige innkjøpere: Kompetanseområder og kunnskapshull</b> ....	<b>123</b>
<i>Marius Langseth og Jan Ole Similä</i>	
<b>Kapittel 7 Adgangen til å ivareta sideformål som arbeidsforhold og sosiale forhold etter anskaffelsesreglene</b> .....	<b>147</b>
<i>Morten Goller, Oda H. Ekre og Beate Gulbrandsen</i>	
<b>Kapittel 8 Innovasjonsfremmende offentlige anskaffelser</b> .....	<b>193</b>
<i>Jan Ole Similä og Knut Ingar Westeren</i>	
<b>Chapter 9 Exploring data analytics adoption in public procurement: The case of Norway</b> .....	<b>223</b>
<i>Marius Langseth og Moutaz Haddara</i>	
<b>Kapittel 10 Oppsummering og refleksjoner om veien videre</b> .....	<b>257</b>
<i>Jan Ole Similä og Marius Langseth</i>	
<b>Om forfatterne</b> .....	<b>271</b>



# Forord

I en organisasjon er innkjøp den forretningsprosessen som brukes til å kjøpe og administrere eksterne ressurser. Dette inkluderer å identifisere behovet for varer eller tjenester, vurdere og velge leverandører, forhandle priser og følge opp kontraktene. For å optimalisere innkjøpsaktiviteten kan virksomheter innrette sin praksis som taktiske anskaffelser eller strategiske anskaffelser. Mens taktiske anskaffelser fokuserer på kortsiktige mål som å kjøpe varer til lavest mulig pris, har strategiske anskaffelser et langsiktig fokus og bruker anskaffelser som et virkemiddel til å nå virksomhetens overordnede målsettinger.

Offentlig sektor kjøper varer og tjenester for store summer hvert år. Selv om offentlige anskaffelser i Norge utgjør en stor andel av det norske statsbudsjettet, er dette et lite utforsket område innenfor forskning. Denne antologien har blitt til som et samarbeidsprosjekt mellom Nord Universitet og Høyskolen Kristiania og er et bidrag for å profesjonalisere offentlige anskaffelser.

Det er mange som har bidratt i dette arbeidet og som fortjener en takk. Først og fremst takk til alle forfattere for bidrag i form av forskning og kapittelskriving.

Takk til Direktoratet for Forvaltning og Økonomistyring (DFØ, tidligere Difi) for tilgang til data fra modenhetsundersøkelsen 2018, diskusjoner og samarbeid.

Takk til Nord Universitet og Høyskolen Kristiania for tid og støtte til utgivelsen.

Og sist, men ikke minst takk til Cappelen Damm Akademisk for romslighet og hjelp i prosessen.

Oslo og Steinkjer, januar 2021

Marius Langseth og Jan Ole Similä





## KAPITTEL 1

# Om offentlige anskaffelser

*Marius Langseth*

Høyskolen Kristiania

*Jan Ole Similä*

Nord Universitet

**Abstract:** What the government purchases forms our daily routines and the world that surrounds us. The public sector can use its procurement to stimulate jobs and to create an economy that is more innovative and sustainable. High-quality public services depend on well-managed and professional procurement practitioners. Public procurement practitioners have an essential job to make effective and efficient decisions for our common money and act with integrity according to laws. Academically, research on public procurement in Norway is limited. This anthology brings together authors from different areas to shed light on exciting research questions in public procurement. The anthology consists of 10 different chapters that discuss different aspects of public procurement in Norway. Finally, implications regarding future research and study will be discussed.

**Keywords:** public procurement, Norway, research, professionalisation

## 1 Introduksjon

Noen selger, men alle kjøper. Hvis du ser på tingene rundt deg, så har de ikke bare dukket opp på magisk vis. De ble kjøpt. Du, eller noen andre, bestemte seg for å bytte penger som de hadde, mot den tingen. Noen bestemte at den tingen hadde en verdi, enten for dem selv eller virksomheten de jobber i. Den fysiske virkeligheten du ser rundt deg er på den

måten et speilbilde av hva du, men også bedrifter og det offentlige har valgt å gi verdi ved å kjøpe. Det betyr at hver gang vi gjør et kjøp, har vi muligheten til å være med på å forme verden rundt oss.

Offentlige innkjøpere har en særegen arbeidssituasjon. De arbeider med å kjøpe varer og tjenester på innbyggernes vegne med våre felles penger, og er med på å forme omgivelsene i for eksempel den kommunen du bor i. Ifølge Thai (2001) er det offentlige involvert i fire store økonomiske aktiviteter: (1) å gi det juridiske rammeverket for alle økonomiske aktiviteter, (2) omfordele inntekter gjennom skatt og avgifter, (3) å tilby offentlige varer og tjenester fritt tilgjengelig for publikum som nasjonalt forsvar, offentlig sikkerhet, utdanning og infrastruktur (broer og veier) og (4) kjøpe varer, tjenester og kapitaleiendeler. Produktivitetskommissjonen (NOU 2016: 3) beskriver hvordan lavere oljeinntekter og langsiktige konsekvenser av «eldrebølgen» fører til at budsjettene fremover blir strammere. Dette skjer parallelt med klimautfordringer og økt digitalisering. I flere stortingsmeldinger beskriver regjeringen hvordan offentlige anskaffelser kan være et strategisk virkemiddel for å bidra til effektivisering og innovasjon. Dette gir offentlige innkjøpere muligheter til å vise verdien av hva de bidrar med.

I Meld. St. 22 (2018–2019) argumenteres det for at «smartere innkjøp» krever en profesjonalisering av anskaffelsesfunksjonen, og at rollen som offentlig innkjøper bør bli anerkjent som en profesjon. Tradisjonelle kriterier for hva som kjennetegner en profesjon er ifølge Saks (2012) særlig knyttet til tre viktige områder: (1) utøvelsen av yrket innbefatter praktiske ferdigheter som bygger på erfaring, forskning eller annen teoretisk anerkjent kunnskap, (2) det eksisterer et felles, profesjonsspesifikt språk som betegner kompetanseområder, arbeidsprosesser, roller og relasjoner i yrkesfeltet og (3) utøvelse av yrket forutsetter en grunnutdanning på høyskole- eller universitetsnivå.

Selv om det ifølge Meld. St. 22 (2018–2019) arbeider 3000 personer med offentlige innkjøp og anskaffelser, noe som beskrives som en av det offentliges viktigste oppgaver, har offentlige anskaffelser vært et forsømt område for akademisk utdanning og forskning. En av forutsetningene for profesjonalisering av anskaffelser er et helhetlig utdanningstilbud på bachelor-, master- og doktorgradsnivå, samt forskning.

Denne antologien vil identifisere litteraturen og se nærmere på utfordringer og problemstillinger for innkjøpsorganisasjoner og offentlige innkjøpere. For å heve status og anerkjennelse til det viktige arbeidet offentlige anskaffelser er, må offentlige innkjøpere være med å ta ansvar for offentlige innkjøperes særegne kunnskapsplattform og medvirke til at ny og relevant kunnskap utvikles, formidles og tas i bruk. Formålet med denne antologien er på denne måten å bidra til flere refleksjoner over egen og kollegaers innkjøpspraksis. Egen erfaring og egne refleksjoner er imidlertid ikke tilstrekkelig som grunnlag for profesjonell kunnskapsutvikling. Refleksjon over eksisterende praksiser må også baseres på teori, forskningsresultater og ulike former for data.

Kjerneverdier og yrkesstandarder må ligge fast og være felles, slik at offentlige innkjøpere kan utvikle en sterk identitet med yrket, og læres opp til å være stolte av fagets samfunnsoppdrag. Styrket felles identitet med yrket og økt stolthet over fagets kjerneverdier kan gi innkjøpsyrket økt status, større innflytelse på praktiseringen av eget fag og redusert statlig detaljstyring. Å oppnå alt dette er som å skimte et mål i horisonten. Men for å komme frem, må offentlige innkjøpere starte å gå. Formålet med denne antologien har vært å se nærmere på noen problemstillinger innen offentlige anskaffelser i Norge, heve kompetansen, og med det bidra til et skritt på veien mot mer profesjonalisering.

## 2 Kontekst

Antologien er et samarbeidsprosjekt mellom Høyskolen Kristiania og Universitet Nord. I tillegg er det forfattere fra ulike spesialfelt som bidrar i de ulike kapitlene. Som et utgangspunkt for arbeidet med antologien, har vi hatt tilgang til data fra Difi sin modenhetsundersøkelse som ble gjennomført i 2018. Her har 343 virksomheter (kommuner, fylkeskommuner, statlige etater, kommunale og statlige selskaper) svart på spørsmål om egen anskaffelsespraksis. I tillegg til modenhetsundersøkelsen er det gjennomført egne undersøkelser i form av intervjuer eller dokumentanalyser.

### 3 Innhold

Boken er organisert i fire deler og 10 kapitler:

*Del 1. Et overblikk over internasjonalt publisert norsk forskning knyttet til offentlige anskaffelser*

Kapittel 2. Offentlige anskaffelser i Norge: Hva forskes det på?

Kapitlet har hatt som utgangspunkt å kartlegge forskning rettet mot ulike sider av offentlige anskaffelser i Norge. Det er også, indirekte, en kartlegging av det norske forskningsmiljøet som er opptatt av offentlige anskaffelser. Kapitlet gir et bilde av at det forskes relativt lite på offentlige anskaffelser i Norge, og bidrar også med en konseptualisering av utfordringene.

*Del 2. Kjerneutfordringer for innkjøpsorganisasjonen*

Kapittel 3. Konkurransetsetting

Kapitlet handler om den grunnleggende utfordring om hvor produksjonen bør skje – i privat eller offentlig sektor. Når det offentlige først velger å kjøpe varer eller tjenester fra privat sektor, blir det et spørsmål om hvor mye som betales for den kvaliteten som leveres, og i hvilken grad man får det som er avtalt. Temaet i seg selv er klassisk, men forfatteren bidrar med oppdatert litteratur og analyse av nye velkjente norske caser.

Kapittel 4. Organisering av innkjøpsfunksjonen

Kapitlet handler om hvordan den enkelte organisasjon velger å organisere anskaffelsesfunksjonen, og ikke minst begrunnelsene for det/de organisatoriske valg som gjøres. Både modenhetsundersøkelsen og lærebøker har en tendens til å skissere de organisatoriske løsningene, uten at det er en diskusjon rundt begrunnelsene for hvorfor organisasjonen bør velge den ene eller andre organiseringen av anskaffelsesfunksjonen.

Kapittel 5. Kontraktoppfølging i offentlige anskaffelser

Kontraktoppfølging er en kritisk oppgave, som tidligere litteratur har vist at ikke ivaretas godt nok. Følgene ved mangelfull og dårlig oppfølging av de kontrakter som inngås, kan være kostbare for det offentlige. I dette kapitlet ser forfatterne nærmere på denne utfordringen ved hjelp av kvalitative intervjuer med sju informanter.

## Kapittel 6. Offentlige innkjøpere: Kompetanseområder og kompetansehull

I to stortingsmeldinger diskuteres anskaffelseskompetansen, og det pekes på at manglende kompetanse bidrar til at potensialet i offentlige anskaffelser ikke realiseres, og at det skjer feil som følge av kompetansebrister. I dette kapitlet går forfatterne nærmere inn på kompetansebegrepet og kompetanseområder basert på gjennomgang av forskningslitteraturen. Modenhetsundersøkelsen representerer en form for kartlegging av kompetansen blant innkjøpere i Norge, og slik kan man også si noe om mulige kompetansehull.

### *Del 3. Utvalgte problemstillinger*

## Kapittel 7. Adgang til å ivareta sideformål som arbeidsforhold og sosiale forhold etter anskaffelsesreglene

Den økonomiske betydningen offentlige anskaffelser representerer, gjør at det er fristende å bruke anskaffelsesfunksjonen til mer enn bare å anskaffe varer og tjenester som er nødvendig for den offentlige tjenesteproduksjonen. Lov om offentlige anskaffelser har inkludert flere samfunnsmessige mål og sideformål. I dette kapitlet går forfatterne i dybden på hvilke begrensninger anskaffelsesreglene setter for å bruke offentlige innkjøp til å realisere sideformål, særlig gjennom kontraktsvilkår.

## Kapittel 8. Innovasjonsfremmende offentlige anskaffelser

Innkjøpere utfordres til å drive frem innovasjoner ved hjelp av anskaffelser. I kapitlet ser forfatterne nærmere på innovasjonsbegrepet knyttet til offentlige anskaffelser, hvor det etableres et skille mellom produkt- og tjenesteinnovasjoner. Analysene, basert på modenhetsundersøkelsen, gir et bilde av hvilke virksomheter som er mest aktive på innovasjonsfremmende offentlige anskaffelser.

## Kapittel 9. Exploring data science and data analytics adoption in public procurement: The case of Norway

Kapitlet ser nærmere på betydningen av datadrevne beslutninger generelt. Basert på modenhetsundersøkelsen viser forfatterne i hvilken grad offentlige innkjøpere bruker data i beslutningsprosesser innen offentlige anskaffelser.

#### *Del 4. Avslutning*

Kapittel 10. Oppsummering, konklusjoner og veien videre

Siste kapittel summerer opp hovedtrekk og, ikke minst, skisserer tanker om hvordan det kan jobbes for å utvikle forskningen og kompetansebyggingen på anskaffelsesområdet.

## Referanser

- Meld. St. 22 (2018–2019). *Smartere innkjøp – effektive og profesjonelle offentlige anskaffelser*. Nærings- og fiskeridepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-22-20182019/id2641507/ht>
- NOU 2016: 3. (2016). *Ved et vendepunkt: Fra ressursøkonomi til kunnskapsøkonomi – Produktivitetskomisjonens andre rapport*. Finansdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2016-3/id2474809/h>
- Rambøll & Difi. (2018). *Modenhet i anskaffelser. Hovedundersøkelse*. Rambøll Management Consulting / Direktoratet for forvaltning og IKT.
- Saks, M. (2012). Defining a profession: The role of knowledge and expertise. *Professions and Professionalism*, 2(1). <https://doi.org/10.7577/pp.v2i1.151>
- Thai, K. V. (2001). Public procurement re-examined. *Journal of Public Procurement*, 1(1), 9–50. <https://doi.org/10.1108/JOPP-01-01-2001-0001h>

## KAPITTEL 2

# Offentlige anskaffelser i Norge: forskningen gjennom to tiår

*Jan Ole Similä*

Nord Universitet

*Marius Langseth*

Høyskolen Kristiania

**Abstract:** Procurement is of great importance for the public sector to be able to produce the large number of services it provides, within health, education, infrastructure, defense, police, etc. The economic scope of public procurement is significant, and therefore it is also used as a tool to achieve national political goals, e.g., related to reaching environmental goals or the promotion of innovations. Through research we can look at whether public funds are used effectively and whether they contribute to the achievement of defined goals. The aim of this chapter is to review the Norwegian research on public procurement (research published in international journals). This literature review shows that Norwegian research on public procurement in the period 2001–2019, is modest. In recent years, however, there has been a certain increase in the number of research publications, which is mainly because of a few Ph.D.-candidates who have been interested in research aimed at public procurement.

**Keywords:** public procurement, literature review, publications, Norway

## 1 Introduksjon

I hvilken grad bidrar forskning til å utforske, beskrive og forklare offentlige anskaffelser i Norge? Det brukes over 550 milliarder kroner på offentlige anskaffelser i Norge, noe som utgjør ca. 16 % av BNP. Thai (2001) peker på at offentlige anskaffelser er en betydelig økonomisk aktivitet staten er involvert i. Offentlige anskaffelser kan være et instrument for å realisere samfunnsmessig viktige mål, som f.eks. stimulere til grønn handel, etisk

Sitering av denne artikkelen: Similä, J. O. & Langseth, M. (2021). Offentlige anskaffelser i Norge: forskningen gjennom to tiår. I M. Langseth & J. O. Similä (Red.), *Å kjøpe for Norge* (Kap. 2, s. 15–38). Cappelen Damm Akademisk. <https://doi.org/10.23865/noasp.128.ch2>  
Lisens: CC-BY 4.0.



handel, bærekraft og innovasjon, eller å hindre sosial dumping. Dette er mål som kommer i tillegg til mål innbakt i lov om offentlige anskaffelser, hvor lovgiver ønsker å legge til rette for å fremme effektiv bruk av samfunnets ressurser, bl.a. via et fungerende leverandørmarked hvor det er konkurranse om offentlige oppdrag. Utfordringen for innkjøpere i offentlig sektor er å levere resultater som sikrer opprettholdelse av ulike tjenestetilbud samtidig som man leverer resultater på de overordnede politiske målene.

Begrepet offentlige anskaffelser er ikke gitt en autorativ definisjon, så vi finner f.eks. at EU, OECD og FN har sine egne, litt ulike, definisjoner. Thai (2008) drar veksler på en definisjon fra FNs utviklingsprogram (referert i Thai, 2008, s. 5) i sin definisjon:

Procurement is the overall process of acquiring goods, civil works and services which includes all functions from the identification of needs, selection and solicitation of sources, preparation and award of contract, and all phases of contract administration through to the end of a services' contract or the useful life of an asset.

I tillegg inkluderer Thai (2008) en presisering om at offentlige anskaffelser også dreier seg om virksomhetens strategi og policy, prosedyrer, personell, organisering og informasjon. Når vi først utvider forståelsen av begrepet, kan det være en ide også å favne om juridiske rammebetingelser, institusjonelle rammebetingelser, leverandørmarkedet, offentlig politikk og den økonomiske situasjonen i samfunnet, for å nevne noen viktige forhold som kan påvirke offentlige anskaffelser. En slik utvidet begrepsforståelse vil bidra til en mer helhetlig forståelse av utfordringene.

Problemstillingen er relativt enkel, ved at vi ønsker å sjekke status på den empiriske forskningen rettet mot offentlige anskaffelser i Norge. Når vi velger å fokusere på den empiriske forskningen henger det sammen med at det internasjonalt viser seg å være god kommunikasjon mellom forskning og praksis, hvor de som forsker på «public procurement has made a virtue out of constructively engaging with practitioners and addressing their interests» (Flynn & Davis, 2014, s. 140).

Metodisk benytter vi en tradisjonell tilnærming til litteraturstudien, hvor vi søker å kartlegge

- volumet av forskning
- tema og problemstillinger det er forsket på
- hvilke forskningsdesign som benyttes
- hvilke datainnsamlingsmetoder som nyttes
- hvilke typer virksomheter data genereres fra
- innkjøpsfaglige utfordringer som berøres
- hvilke fagmiljø som er mest aktive på området

Litteraturgjennomgangen bidrar til å gi et nødvendig grunnlag for videre forskning rettet mot offentlige anskaffelser. For å legge et grunnlag for videre forskning, etablerer vi i diskusjonskapitlet en konseptuell modell, hvor vi både plasserer den publiserte forskningen samt synliggjør forskningsmessige muligheter fremover.

## 2 Metode

I dette delkapitlet vil vi redegjøre for hvordan litteraturgjennomgangen er gjennomført.

Den metodiske tilnærmingen til litteraturgjennomgangen er først og fremst inspirert av Wynstra (2010), som gjennomførte en review av *Journal of Purchasing and Supply Management*, hvor han utviklet en liste for kategorisering av artikler. Wynstra nyttet følgende kategorier: Tema; Forskningsdesign; Datainnsamlingsmetode; Dataanalyse; Type produkt; Type kjøp; Industri og sektor. Hver kategori var så delt inn i relativt finmaskede underkategorier. I tillegg samlet Wynstra inn data om publiseringsår, forfattere, institusjonstilknytning samt omfang av sitering av de publiserte artiklene. Vi har modifisert Wynstra sin kategorisering noe, ut fra at vi opererer med et mer begrenset omfang av artikler.

Vi drar vi også veksler på en review av Lange, Telgen og Schotanus (2014). Mens Wynstra (2010) sin review var knyttet til ett tidsskrift, hadde Lange et al. (2014) avgrenset sin review til å omhandle offentlige anskaffelser. Det som var særlig interessant hos Lange et al. (2014), var søkebegrepene de nyttet for å kartlegge relevante artikler. Et annet forhold ved Lange et al. (2014) sin review, var avgrensningen i tid (1997–2012). Vi vurderte også en tidsavgrensning, men ut fra en antakelse om at volumet av artikler var begrenset, valgte vi å gjøre åpne søk i de ulike artikkelbasene som ble benyttet.

I arbeidet med å syntetisere funnene, har vi i tillegg til Wynstra (2010) og Lange et al. (2014) sett hen til Petticrew og Roberts (2006), som både tar for seg den systematiske tilnærmingen til reviewer innenfor samfunnsvitenskapelige fag, samt bidrar med ideer til syntetiseringsarbeidet.

## 2.1 Databaser og søkebegrep

I arbeidet med å kartlegge forskning rettet mot offentlige anskaffelser i Norge, er det ikke utenkelig at noe forskning publiseres i tidsskrift hvor det kan skrives på norsk (eks. *Magma*), men vi vurderte det dit hen at for å kunne delta i den internasjonale diskursen rundt offentlige anskaffelser, så er det engelskspråklige tidsskrifter som er prioritert publiseringskanal for forskerne. Vi valgte derfor å teste søkebegrepene Lange et al. (2014) jobbet frem:

- 1) Sektorbegrep  
Public; Government
- 2) Innkjøps-/anskaffelsesbegrep  
Procurement; Purchasing; Contracting; Buying; Commissioning

Når vi avgrenset søkene til å omfatte publiseringer med utspring i Norge, fant vi at søkebegrepene fungerte godt. Vi gjorde våre søk i Scopus og Web of Science, som begge er multidisiplinære forskningsplattformer. Etter at vi hadde opparbeidet en liste av relevante artikler via søk i Scopus og Web of Science, testet vi også ABI/INFORM for å se om vi kunne få ytterligere treff, uten at det tilførte noe nytt.

Ut fra en antakelse om at forskningen rettet mot offentlige anskaffelser i Norge er begrenset, gjorde vi følgende vurderinger i søkene:

- a) Tidsavgrensning
- b) Vi satte ingen tidsavgrensning, med den følge at vi søkte så langt tilbake i tid som artikkelbasene tillot. Søkene ble gjennomført i september 2019, så alt som var publisert inntil disse datoene er inkludert.
- c) Søkeoperatører

Vi nyttet den bolske operatøren AND, og jobbet oss systematisk gjennom de ulike kombinasjonene med sektorbegrep og anskaffelsesbegrep. Vi

vurderte også å bruke en nærhetsoperatør, men gjennom testingen fant vi at vi ville få svært få treff. Ved å utelate nærhetsoperatøren vil man få et merarbeid når artiklene skal vurderes, men vi fant at det var et arbeid vi måtte ta.

Listen over artikler ble gjennomgått, først ved å lese gjennom abstractene, og deretter hele artikkelen for de artiklene som ble med gjennom første manuelle silingsrunde. Artikler som ble silt ut var rene teoretiske bidrag, da vårt fokus var på empiriske artikler. Artikler som nevnte ett eller flere av søkeordene, men hvor hovedfokus lå utenfor anskaffelsesområdet, ble også silt ut.

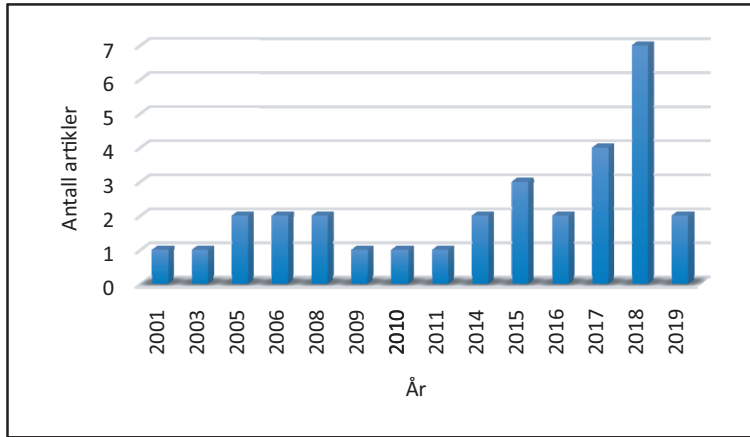
Det ble utøvd skjønn i silingsprosessen. Skjønnsutøvelsen var først og fremst knyttet til hvor vi skal trekke grensen for hva som handler om en anskaffelsesprosess og hva som faller utenfor. Det er f.eks. en betydelig publisering som har sitt utspring i Prosjekt Norge og Concept-programmet, hvor fokus rettes mot prosjektledelse og statlige investeringsprosjekter. Offentlige anskaffelser er til en viss grad del av mindre og større investeringsprosjekter, og dermed kunne man tenke seg at artikler som diskuterer funn knyttet til prosessen med behovsanalyser som grunnlag for store offentlige investeringsprosjekter burde inkluderes i en review rettet mot offentlige anskaffelser. Vi valgte å ikke inkludere artikler som faglig sett er knyttet sterkt opp mot prosjektledelse, som i seg selv er et eget fag og forskningsfelt. Et annet område, hvor vi har vurdert artiklene til å ligge innenfor anskaffelsesdomenet, er artikler som er knyttet til strategiske vurderinger av hvordan tjenester best kan organiseres. Det kan omfatte spørsmål knyttet mer direkte til konkurranseutsetting og outsourcing, eller mer indirekte knyttet til hva som er mest fornuftig organisering av renhold og vaktmestertjenester. Ifølge Van Weele (2018) kan det være fornuftig å inkludere innkjøpspersonell i den typen strategiske vurderinger som vi har nevnt, da innkjøpsfunksjonen blir involvert i den grad det er snakk om å kjøpe tjenester som er outsourcet.

## 3 Resultater

### 3.1 Publiseringsvolum

Resultatene fra litteraturgjennomgangen viser grunnleggende sett at offentlige anskaffelser som forskningsfelt i Norge har hatt begrenset

prioritet. Vi identifiserte 31 artikler publisert i perioden 2001–2019 (figur 1, se også appendiks A for fullstendig liste).



**Figur 1.** Offentlige anskaffelser - publiserte artikler

Det er et relativt beskjedent omfang av publisering, hvor det i den aktuelle perioden kun publiseres artikler i 14 av de 19 årene. Selv om publiseringsvolumet samlet sett er lavt, er det et visst oppsving i publiseringer de siste årene. En nærmere analyse av veksten i publiseringer viser at det særlig er to ph.d.-prosjekter som bidrar til et løft i publiseringene i perioden 2015–2018. Ett av prosjektene handler om grønne anskaffelser, mens det andre er relatert til infrastrukturprosjekter i Statens vegvesen.

## 3.2 Forfatterskap

Går vi inn på forfatterskapet til artiklene, ser vi at de fleste artiklene har to eller flere forfattere. De forskningsetiske retningslinjene for samfunnsvitenskap, humaniora, juss og teologi (NESH-retningslinjene) stiller som krav til medforfatterskap av en vitenskapelig artikkel at det skal være ytt vesentlige bidrag til den vitenskapelige teksten – analyse, tolkning av data og skriving. Når vi teller opp forfatterskap i vår analyse, skiller vi ikke på om en forfatter er første-, andre- eller sisteforfatter, noe som betyr at vi samlet sett kan operere med 81 forfatterskap på de 31 artiklene. Av de 81 forfatterskapene, er det 72 som kan knyttes til norske institusjoner (tabell 1).

**Tabell 1.** Forfatterskap pr. institusjon

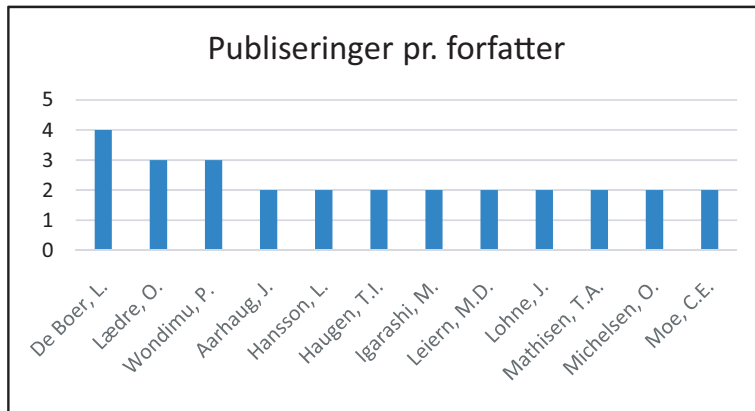
Institusjon	Bidrag	Rel. Ande
NTNU	30	37,0 %
TØI	9	11,1 %
HiM	8	9,9 %
NMBU	4	4,9 %
HiOF	3	3,7 %
NORD	3	3,7 %
Simula	3	3,7 %
UiO	3	3,7 %
<i>Swiss Federal Institute of Technology</i>	2	2,5 %
UiA	2	2,5 %
<i>Univ. of Turku</i>	2	2,5 %
<i>Aalborg Univ.</i>	1	1,2 %
Agresso AS	1	1,2 %
BI	1	1,2 %
KLD (Klima- og miljødept.)	1	1,2 %
NHH	1	1,2 %
NORD	1	1,2 %
<i>Sveriges landbruksuniversitet</i>	1	1,2 %
<i>Toulouse School of Economics</i>	1	1,2 %
UiB	1	1,2 %
UiT	1	1,2 %
<i>Univ. Manchester</i>	1	1,2 %
<i>University of New Haven</i>	1	1,2 %
<b>SUM</b>	<b>81</b>	<b>100,0 %</b>

NTNU dominerer listen over forfatterskap knyttet til norske institusjoner, med Transportøkonomisk institutt (TØI) og Høgskolen i Molde (HiM) som de institusjonene som følger nærmest.

Det som er interessant å se på, er bruken av medforfatterskap. Av listen på 31 artikler, er det kun 5 artikler som har et eneforfatterskap, mens 26 artikler er resultat av samarbeid mellom flere forfattere. Gjennomsnittlig antall medforfattere pr. publiserte artikkel i vår oversikt er på 2,6, med høyeste antall forfattere på 4 og laveste på 1. Ved de institusjonene som er registrert med flere publiseringer, er gjennomsnittet på antall medforfattere, slik: UiA (3,5); HiM (3,0); TØI (2,8); NTNU (2,5); Nord (2,0). Økt omfang av medforfatterskap er en klar trend innenfor forskning (Henriksen, 2018), samt økt grad av globalisering av medforfatterskap (Gui et al., 2019; Wagner & Leydesdorff, 2005a, 2005b). Målet synes å være at flere forskere og forfattere vil bidra til økt kvalitet på forskningen og økt publikasjonsvolum. Vår gjennomgang viser at seks av artiklene er skrevet i samarbeid med utenlandske forfattere, mens de øvrige artiklene er skrevet av forfattere ved norske institusjoner. Hovedfokus for vår kartlegging av forskning rettet mot offentlige anskaffelser har primært hatt

utgangspunkt i norsk empiri, og da kan det være naturlig at graden av internasjonale medforfatterskap er lav.

Dersom vi ser på det norske forskningsmiljøet, kan det være av interesse å kartlegge hvilke forfattere som er mest aktive på publiseringssiden. Hovedtyngden av forfattere har bidratt på en publisert artikkel hver, mens tolv forfattere har to eller flere bidrag (figur 2).



**Figur 2.** Publiseringer pr. forfatter

Ser vi nærmere på forfatterskapene til de som har bidratt til to eller flere artikler, vil vi se at for de fleste handler det om at de er medforfattere på publikasjoner. To forfattere, Aarhaug og Haugen, har både vært eneforfattere og medforfattere. Dersom vi skiller mellom førsteforfatter og andre-, tredje- eller fjerdeforfatter, vil vi se at åtte av de tolv forfatterne opptrer som førsteforfatter på minimum en publikasjon. De Boer, som topper listen over forfatterskap, er ikke ført opp som førsteforfatter i noen av publikasjonene, mens Lædre og Wondimbu, hver med tre forfatterskap, opptrer som førsteforfatter på minimum en publikasjon. Når vi lager et skille mellom førsteforfattere og medforfattere, er det fordi førsteforfatterskapet normalt indikerer hvem som har hovedinitiativet i publikasjonen. Så er det også slik at selv om du ikke opptrer som førsteforfatter, men deltar på flere publikasjoner, kan det være et uttrykk for at du sitter på en kompetanse som attraktiv å bringe inn i et prosjekt (eksempelvis De Boer sin ekspertise på grønne anskaffelser og som veileder på ph.d.-prosjekter).

### 3.3 Forskningstema og innkjøpsfaglig relevans

Vi har så langt skaffet oss et godt overblikk over volumet på forskningen, samt hvilke institusjoner og forfattere som er mest aktive på forskning rettet mot offentlige anskaffelser i Norge. Det vi skal se nærmere på, er hva det på overskriftsnivå forskes på. Vi kunne etablert både en mer finmasket og en mer grovmasket kategorisering av forskningstema. Det som uansett har vært viktig, er at kategoriene skal være gjenkjennbare både for forskeren og praktikerer. I tabell 2 får vi et inntrykk av hva som har vært interessant å studere i tiden som har gått.

**Tabell 2.** Overordnede forskningstema

Tema	Publikasjoner
Konkurransetsetting	9
Kontrakt	6
Grønne anskaffelser	4
Anskaffelsesstrategi	2
Facility mgmt	2
IKT-anskaffelser	2
Innovative anskaffelser	2
Korrupsjon	2
Bærekraft	1
Kontrollregime	1

Vi kan se at konkurranseutsetting som tema har hatt størst interesse. Her har det grunnleggende sett vært ført en diskusjon knyttet til om det offentlige selv skal være ansvarlig for produksjon av en tjeneste, eller om det kan være grunnlag for å kjøpe tjenesten. Fra et innkjøpsfaglig ståsted handler konkurranseutsetting om kostnadene ved å produsere selv versus å kjøpe en tjeneste, hvorvidt det eksisterer et velfungerende leverandørmarked hvor det er konkurranse om offentlige oppdrag, og type insentivstruktur som eksisterer for ulike produksjonsformer. Vi finner nevnte diskusjoner under kategorien konkurranseutsetting. Andre forhold som diskuteres, er spørsmål knyttet til brukertilfredshet og ansvarlighet.

Kontrakt er et annet tema som er gjenstand for relativt sett mye oppmerksomhet. I innkjøpssammenheng er naturligvis kontrakter viktig, da de regulerer forholdet mellom kontraktspartene. For offentlig sektor, hvor konkurranseelementet ved anskaffelser er regulert gjennom lov, er det viktig å reflektere over hvordan man skal nærme seg leverandørmarkedet. Vi kan se at diskusjonen spenner over flere spørsmål



som er relevante i kontraktssammenheng, slik som valg av insentiver, ansvarlighet, hvor tidlig og hvordan man eventuelt skal involvere leverandører tidlig i anskaffelsesprosessen. I tillegg diskuteres et konsept som har fått en del oppmerksomhet gjennom de siste årene – Best Value Procurement.

Det siste temaet som det er et visst volum på forskningen rundt, er grønne anskaffelser. Her kan vi også godt inkludere temaet bærekraft. Grønne anskaffelser og bærekraft er tema som gjennom flere tiår har hatt politisk oppmerksomhet, hvor man i de senere år har utvidet lov om offentlige anskaffelser slik at det i innkjøpssammenheng skal søkes tatt hensyn til miljø, klima og livssyklus kostnader. Det som har vært dominerende i offentlig anskaffelsessammenheng siden lovverket kom på 1990-tallet, har vært å sikre anskaffelser til lavest mulig pris, og det preger nok mye av innkjøpsatferden fortsatt. Spørsmål som diskuteres i den refererte forskningen, er knyttet til nettopp kjøpsatferd, leverandørutvelgelse, prosedyrer ved innkjøp som kan sikre grønne eller bærekraftige anskaffelser samt innovative anskaffelser for å sikre grønne løsninger.

Øvrige tema som diskuteres i forskningen, er svært relevante sett fra et innkjøpsfaglig ståsted, slik som:

- 1) Anskaffelsesstrategi
  - Hva påvirker valg av anskaffelsesstrategi?
- 2) Facility management
  - Hvordan organisere ulike tjenester under kategorien «facility management» på best mulig måte?
- 3) IKT-anskaffelser
  - Utfordringene knyttet til å opparbeide gode kravspesifikasjoner
- 4) Innovative anskaffelser
  - Brukerinvolvering ved behovsanalysen
  - Utvikling av innkjøpsorganisasjonen for å håndtere innovative anskaffelser
- 5) Korrupsjon
  - Hvordan avdekke korrupsjon?
  - Hvor enkelt er det å stenge leverandører ute fra å delta i konkurransen om offentlige oppdrag?

## 6) Kontrollregime

- Utvikling av metoder for å avsløre mulig misbruk/svindel i tilknytning til offentlige anskaffelser

### 3.4 Valg av forskningsdesign

Forskningsdesignet representerer den overordnede planen for innsamling og analyse av data knyttet til problemet som studeres. Wynstra (2010) nytter en finmasket kategorisering, mens vi har valgt å forholde oss til hovedkategorier ut fra at det er få artikler som er inkludert i litteraturgjennomgangen. Tabell 3 viser at ca. 60 % av forskningen er bygd opp som kvalitative studier.

**Tabell 3.** Forskningsdesign

Forskningsdesign	Publikasjoner
Kvalitativt	18
Kvantitativt	10
Mixed method	3

Fordelen med kvalitative studier er at forskeren kan søke dypere og rikere innsikt i de problemer som studeres. Samtidig er det en god tilnærming i den grad vi har begrenset innsikt i problemstillingen. Den åpenbare utfordringen med et kvalitativt design er knyttet til muligheten for å generalisere. De kvalitative studiene er i seg selv svært interessante og nødvendige, men de bidrar, for å sette det på spissen, til å beskrive anskaffelsespraksis i enkeltorganisasjoner, eller sågar bare hva som skjedde ved enkeltanskaffelser. Vi får for eksempel innsikt i konkurransepreget dialog knyttet til utbyggingsprosjekter drevet av Statens vegvesen, eller vi får innsikt i hvordan man i et innovativt byggeprosjekt håndterte grønne anskaffelser. De rike innsiktene vi oppnår gjennom kvalitative studier kan i neste omgang nyttes til å utvikle kvantitative design, hvor målet er å generere bredere innsikter med sikte på statistisk generalisering.

De kvantitative studiene som er inkludert i litteraturgjennomgangen har naturligvis ulikt fokus, hvor en analyse av konkurranseutsetting innenfor busstransport ser på hva som kjennetegner de økonomiske budene til vinnerne av konkurransene. Et annet eksempel er estimering av hvilket omfang det er på karbonavtrykket til fylkeskommunale

anskaffelser. Dernest hvorvidt det er lønnsomt å konkurransesette dagkirurgi til private klinikker, eller brukertilfredshet ved konkurransesatte kommunale helse- og omsorgstjenester. De kvantitative studiene gir oss innblikk i årsak-virkningssammenhenger, som naturligvis er av stor interesse i innkjøpssammenheng.

De få studiene som nytter en kombinasjon av kvalitativt og kvantitativt design, starter med å generere innsikt i et fenomen for deretter å benytte denne innsikten til å utvikle surveyer, slik at de også kan generere statistisk generaliserbare funn, som i neste omgang kan nyttes i teoriutviklingen. To av studiene som nytter blandet design handler om grønne anskaffelser, hvor man i den ene studien søker innsikt i atferden til innkjøpere, mens man i den andre studien går inn og analyserer faktiske anskaffelser for å se hva som skjer. Den siste studien ser nærmere på hva som er viktig ved konkurransesetting av park- og veivedlikehold, kapabilitetskriterier eller økonomisk effektivitet.

At forskningen rettet mot offentlige anskaffelser domineres av kvalitative forskningsdesign, er en relativt tydelig indikator på at det er et område hvor det er behov for mer forskning.

### 3.5 Datainnsamlingsmetoder

De ulike forskningsdesignene drar vekslers på ulike datainnsamlingsmetoder. Vi har kartlagt de datainnsamlingsmetoder som er benyttet i de artiklene som er referert i denne litteraturstudien, og oversikten i tabell 4 gir en oversikt over kjente metoder for innsamling av data.

**Tabell 4.** Datainnsamlingsmetoder

<b>Kvalitativt</b>	<b>18</b>
Arkivdata	6
Arkivdata + intervju	6
Intervju	3
Intervju + observasjon	1
Observasjon + intervju	1
Registerdata + intervju	1
<b>Kvantitativt</b>	<b>10</b>
Arkivdata	5
Registerdata	1
Spørreskjema	3
Spørreskjema + intervju	1
<b>Mixed method</b>	<b>3</b>
Spørreskjema + intervju	3

Arkivdata er typisk hvor data kommer fra offentlige arkiver, hvor forskerne går inn i prosjekter som er relevante for den aktuelle studien. Det kan dreie seg om anbudsdokumenter, som konkurransegrunnlag og kontrakter. Intervju gjøres av informanter som kan bidra til å gi innsikt i problemområdet det jobbes med. Så lenge forskning rettet mot offentlige anskaffelser er såpass beskjedne som den er, er det nødvendig å utvikle kunnskapen om feltet, slik at det kan utvikles kvalitativt gode breddestudier.

De kvantitative studiene drar veksler på arkivdata, blant annet ved å gå inn på regnskapsdata, passasjerdata og kjørelengde for ferjeselskaper med sikte på å teste modeller for å avsløre potensiell svindel med offentlige tilskudd. En studie drar veksler på registerdata gjennom å bruke innbyggerundersøkelser for å se på brukertilfredshet ved konkurranseutsetting av kommunale helsetjenester. Ellers finner vi flere studier som drar veksler på spørreundersøkelser for deretter å kjøre statistiske analyser, bl.a. knyttet til atferden til innkjøpere av forsvarsmateriell.

Til sist er det noen prosjekter som bruker en kombinasjon av intervju og spørreskjema i datainnsamlingen – intervju for å generere dybdeinnsikt i problemområdet, og deretter surveyer for å generere data som kan gi et bredere bilde av fenomenet, f.eks. innkjøpsatferden rettet mot bruk av grønne kravspesifikasjoner.

### 3.6 Type virksomheter som er i fokus for forskningen

I denne studien har vi vært opptatt av empiriske studier, og da er det naturlig også å se på hvilke typer virksomheter som er gjenstand for forskernes oppmerksomhet. I tabell 5 ser vi at forskningen omfatter både kommunal og statlig virksomhet. I noen tilfeller har vi kategorisert noen artikler slik at de ikke er rettet mot en bestemt type virksomhet, f.eks. kjøp av busstransport. Det som er naturlig å tenke på når det gjelder busstransport, er at den i noen tilfeller kjøpes av fylkeskommuner, for eksempel transport av skoleelever i videregående skole, mens i andre tilfeller er det transport av elever i grunnskolen, som er et kommunalt anliggende. Det kan også være sykehus som kjøper transporttjenester, eller sågar Vy (tidligere NSB).

**Tabell 5.** Virksomheter i fokus for studiene

Type virksomhet	Publikasjoner
Kommuner	10
Ikke spesifisert	5
Statens vegvesen	4
Fylke + kommune	3
Fylke	2
Sykehus	2
Forsvaret	1
Forsvarsbygg	1
Statens vegvesen + Statsbygg	1
Statlige etater + kommuner	1
Sykehus + fylke	1

### 3.7 Sitering

I forbindelse med litteratursøkene, var vi interessert i hvorvidt publikasjonene blir sitert. Vi brukte de etablerte artikkelbasene for å se på omfanget av siteringer på den enkelte artikkelen. Vi sjekket deretter omfanget av siteringer i Google Scholar. Hvilken artikkelbase som gir det beste bildet over omfanget av siteringer er vanskelig å si, men Google Scholar synes å generere noen flere siteringer enn Web of Science. Ser vi på volumet av siteringer på artiklene som inngår i denne litteraturgjennomgangen, er den generelt sett beskjeden: totalt 679 siteringer på 31 publikasjoner gir et snitt på knapt 22 siteringer for hver publikasjon. På registreringstidspunktet hadde én publikasjon oppnådd 149 siteringer, mens to artikler hadde 0 siteringer. Vi skal ikke se oss blinde på omfanget av siteringer, men det kan kanskje være uttrykk for at forskning rettet mot offentlige anskaffelser så langt ikke har hatt særlig høy status i akademia, og at den norske empirien kanskje ikke har vært den aller mest spennende.

I tabell 6 har vi sortert siteringene ut fra forskningsdesign og datainn-samlingsmetode, mens vi i tabell 7 ser på omfanget av siteringer ut fra tema.

Vi ser av tabell 6 at publikasjonene som har et kvantitativt design site-res oftere enn kvalitative studier. Det vi må ha med oss her, er at kvalitative studier er nødvendige særlig i en fase hvor det arbeides med å øke innsikten i ulike problemområder, slik at det i neste omgang kan gjennomføres gode kvantitative studier.

**Tabell 6.** Siteringer knyttet til metode

<b>Kvalitativt</b>	<b>248</b>	<b>18</b>
Arkivdata	140	6
Arkivdata + intervju	62	6
Intervju	2	3
Intervju + observasjon	22	1
Observasjon + intervju	19	1
Registerdata + intervju	3	1
<b>Kvantitativt</b>	<b>380</b>	<b>10</b>
Arkivdata	135	5
Registerdata	2	1
Spørreskjema	94	3
Spørreskjema + intervju	149	1
<b>Mixed method</b>	<b>51</b>	<b>3</b>
Spørreskjema + intervju	51	3
<b>Totalsum</b>	<b>679</b>	<b>31</b>

**Tabell 7.** Siteringer knyttet til tema

Tema	Siteringer	Publikasjone
Grønne anskaffelser	200	4
Konkurranseutsetting	140	9
Anskaffelsesstrategi	132	2
Bærekraft	49	1
Kontrakt	41	6
IKT-anskaffelser	39	2
Facility mgmt	25	2
Korrupsjon	23	2
Innovative anskaffelser	22	2
Kontrollregime	8	1
<b>Totalsum</b>	<b>679</b>	<b>31</b>

Tabell 7 kan være en form for temperaturmål på hvilke temaer som har hatt størst interesse. Dette vil imidlertid gå i bølger, slik at om noen år kan det være at artikler som tar for seg innovative anskaffelser som top-per siteringsindeksene.

Uten at vi har kjørt ut egen statistikk på hvilke forfattere som har flest siteringer, ser vi at De Boer med fire forfatterbidrag til sammen har opparbeidet 200 siteringer, mens Michelsen med to forfatterbidrag står med 186 siteringer. På den andre enden av skalaen fant vi dessverre forskere med 0 siteringer.

### 3.8 Tidsskrift

Artiklene i litteraturgjennomgangen er publisert i en lang rekke akademiske journaler. Av tabell 8 fremgår det at seks artikler er publisert i det NSD i 2020 kategoriserer som tidsskrift på nivå 2 (høyeste nivå), mens 25

artikler er publisert i tidsskrift på nivå 1. Vi kunne kanskje tenke at nivå 2-tidsskrift blir sitert hyppigere enn nivå 1-tidsskrift, men som tabellen viser, er det ingen sammenheng mellom antall siteringer og vurderingene av tidsskriftets akademiske nivå. Fire artikler er publisert i innkjøpstidsskrifter: *Journal of Public Procurement* og *International Journal of Procurement Management*, begge nivå 1-tidsskrift.

**Tabell 8.** Publikasjonskanaler

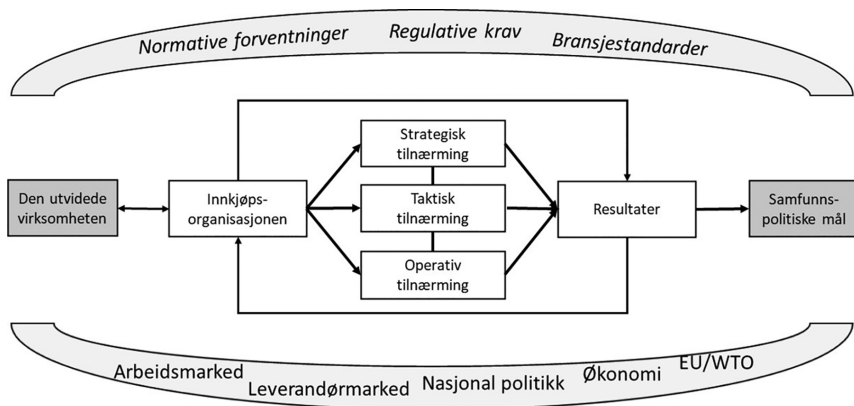
Akademisk journal	Publikasjoner	Nivå	Siteringer
European Journal of Information Systems	1	2	19
Health Economics	1	2	23
International Review of Law and Economics	1	2	14
Journal of Cleaner Production	3	2	95
European Journal of Innovation Management	1	1	22
European Transport Research Review	1	1	3
Health Economics Policy and Law	1	1	5
International Journal of Procurement Management	1	1	9
International Journal of Project Management	2	1	66
International Journal of Public Sector Management	1	1	9
International Review of Administrative Sciences	1	1	2
Journal of Construction Engineering and Management	2	1	69
Journal of Environmental Management	1	1	149
Journal of Facilities Management	1	1	7
Journal of Public Procurement	3	1	6
Journal of Transport Economics and Policy	1	1	31
Lecture Notes in Computer Science	1	1	20
Nordic Journal of Surveying and Real Estate Research	1	1	18
Procedia Computer Science	1	1	1
Qualitative Research in Accounting and Management	1	1	13
Research in Transportation Economics	1	1	2
Scandinavian Journal of Public Administration	1	1	0
Transport Policy	1	1	71
Transport Reviews	1	1	8
Work: A Journal of Prevention, Assessment & Rehabilitation	1	1	17

## 4 Diskusjon

Målet med kapitlet har vært å gjøre opp en foreløpig status for forskningen rettet mot offentlige anskaffelser i Norge. Hovedinntrykket vi sitter igjen med, er at forskningen er beskjeden i omfang. Vi kan undres over hvorfor forskningen er såpass beskjeden, all den tid offentlige anskaffelser utgjør en betydelig del av offentlige utgifter. Offentlige anskaffelser bidrar til at offentlige etater kan levere et stort omfang av tjenester til befolkningen, og genererer et betydelig omfang av sysselsetting i privat sektor. Et tredje forhold, som har betydelig politisk interesse, er at offentlige anskaffelser nyttes til å realisere samfunnspolitisk viktige mål.

Det ligger i forskningens natur at det må være en form for interesse og nysgjerrighet som driver forskere til å jobbe med spesifikke utfordringer. Samtidig er det slik at forskning også må finansieres. Mangel på interesse og insentiver kan kanskje forklare det beskjedne omfanget av forskningen, som vi har pekt på.

Nå får man jo ikke gjort noe med fortiden, men fremover er det mulig å løfte forskningen på feltet. Det kan i den sammenheng være nødvendig å konseptualisere utfordringene. Etter inspirasjon fra Wynstra (2010) har vi valgt å utvikle en konseptuell modell (figur 3).



**Figur 3.** Konseptualisering av innkjøpsorganisasjonens utfordringer

Vi snakker om noen rammebetingelser, f.eks. i form av regulative krav (lov og forskrifter), om normative forventninger til offentlige anskaffelser, og om forventninger til etterlevelse av normal forretningskikk. Det er videre snakk om hvordan arbeidsmarkedet og leverandørmarkedene fungerer, noe som virker inn på tilgang på arbeidskraft og leverandører. Nasjonal politikk, EU-politikk og internasjonale handelsavtaler er også elementer som kan påvirke organisasjoners innkjøpspolitikk og innkjøpspraksis. Til slutt spiller naturligvis den økonomiske situasjonen i Norge inn på handlingsrommet. Innkjøpsorganisasjonen skal i det daglige håndtere anskaffelsesprosessene og levere ønskede resultater, noe som fordrer både strategiske, taktiske og operative løsninger. Organiseringen av denne funksjonen kan variere, men typisk skilles det mellom en sentralisert, desentralisert og hybrid organisering. Organiseringen,



kompetansen og kapasiteten til innkjøpsorganisasjonen spiller naturligvis inn i arbeidet med å forholde seg til omgivelser og å drive et effektivt anskaffelsesregime, hvor det å levere i henhold til de behov som avdekkes, men også i forhold til samfunnspolitiske mål. Hvor god den konseptuelle modellen er for å beskrive virkeligheten, vil kun forskning kunne vise.

Ser vi på forskningen som er produsert, kan vi plassere den inn i modellen. Flere bidrag handler om hvorvidt organisasjonen skal etablere egen produksjon eller om markedet skal benyttes, og da ser man på bruk av insentiver, prisspørsmål, om det er et leverandørmarked, brukertilfredshet og utfordringer knyttet til ansvarlighet. De publiserte arbeidene berører sentrale spørsmål for det offentlige når det skal gjøres vurderinger av om produksjonen skal skje i egen regi eller ved bruk av markedet. Analyser av hvor produksjonen skal foregå bør det være et kontinuerlig fokus på, ettersom det er en kontinuerlig politisk debatt knyttet til organiseringen av offentlige tjenester. Vi kan også se for oss at det kan gjøres analyser hvor man ser på ulike regioners grunnlag for konkurranseutsetting av ulike tjenester – hva er et kritisk minimum av leverandører for at man skal oppleve reell konkurranse om oppdragene, slik at man kan oppnå langsiktige økonomiske og kvalitetsmessige fordeler?

Noen bidrag undersøker etterlevelse av lovverk, bl.a. hvordan korrupsjon kan påvirke leverandørmarkedet. Forskning med utgangspunkt i lov- og regelverket knyttet til offentlige anskaffelser, hvor man ser på hvilke effekter det har – positive og negative effekter for anskaffelsespraksis i Norge. Det kan bl.a. være av interesse å generere kunnskap som gir et innblikk i hvor effektivt anskaffelseslovverket er, ikke bare på et aggregert nivå, men også på regionnivå og på organisasjonsnivå.

Så handler andre bidrag igjen om samfunnspolitiske mål som grønne, bærekraftige eller innovative anskaffelser, og hvordan innkjøpsorganisasjonen er rigget for å håndtere slike utfordringer – kompetanse, kapasiteter og prosedyrer i innkjøpsorganisasjonen. Å bruke offentlige anskaffelser som et instrument for utvikling kan være fornuftig, men spørsmålet som må stilles, er hvor effektivt det er når vi kommer til praksis. Spørsmålet som delvis stilles i forskningen, er om innkjøpsorganisasjonene

rundt om i offentlig sektor er rigget for å håndtere de samfunnspolitiske målene. Kanskje er det slik at man tenker at de samfunnspolitiske målene skal være målsettinger i seg selv, og at de samtidig skal fungere som en form for insentiv for utvikling av kompetanser og kapasiteter over hele offentlig sektor – enten det gjelder kommune, fylkeskommune, statlige etater eller kommunale og statlige selskap. Gjennom forskning kan vi få vite mer om hvilke kompetanse- og kapasitetskrav som stilles, hvorvidt de samfunnspolitiske målene nås eller f.eks. hvorvidt det er hensiktsmessig å bedrive regulativ styring ved å pålegge leverandører å stille krav overfor underleverandører i utviklingsland om å etterleve norske krav.

Litteraturstudien viser at forskningen rettet mot offentlige anskaffelser i Norge er begrenset. Vi kan ikke, basert på litteraturstudien alene, peke tydelig på områder som bør prioriteres i fremtidig forskning. Dersom vi skal etablere en forskningsagenda, vil en kombinasjon av hovedformålene og sideformålene i anskaffelsesloven fungere som et utgangspunkt. I tillegg vil det være fornuftig å se på globale trender og utfordringer, f.eks. digitalisering, miljøutfordringer, demografi, global handel, helse og ikke minst situasjonen med en global pandemi som påvirker leveringssikkerheten til offentlig sektor. Et tredje element som bør trekkes inn, er de evalueringer som er gjort av anskaffelsesfunksjonen i offentlig sektor, f.eks. stortingsmeldinger (Meld. St. 22 (2018–2019); St.meld. nr. 36 (2008–2009)), OECD sine MAPS-evalueringer, hhv. av det norske anskaffelsesregimet (Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, 2018), og av håndteringen av bærekraftige anskaffelser (MAPS, 2020).

Om vi skal peke på noen utfordringer, kan vi nok se for oss forskning rettet mot:

- a) En bred tilnærming til effektivisering av offentlige anskaffelser, herunder organisering, ledelse, digitalisering, bedre beslutningsgrunnlag, oppfølging av anskaffelser m.m.
- b) Bærekraftige anskaffelser, herunder miljø, sosiale forhold og sirkulærøkonomiske forhold
- c) Innovasjonsfremmende anskaffelser
- d) Leveringssikkerhet

## 5 Konklusjon

Utfordringen i dette kapitlet har vært å kartlegge den norske forskningen rettet mot offentlige anskaffelser. En systematisk litteraturstudie viser at omfanget av denne forskningen har vært beskjeden, samtidig som vi de siste årene ser en viss økning i volumet av publisert forskning. Ut over en systematisk gjennomgang av forskningen, har vi forsøkt å konseptualisere utfordringene ved offentlige anskaffelser, samt å peke på hvor den publiserte forskningen har bidratt. I den grad vi skal trekke konklusjoner i et kapittel som handler om en systematisk gjennomgang av forskning rettet mot offentlige anskaffelser i Norge, må vi kunne si at potensialet for mer forskning er betydelig. Forskningen så langt er beskjeden og fragmentert. Helhetlige grep bør tas, og starten på dette kan vi se gjennom etableringen av Anskaffelsesakademiet i 2020, et samarbeid mellom akademia og ulike interesseorganisasjoner. Vi ser allerede gode tendenser til økt forskning rettet mot offentlige anskaffelser, og dersom en tilsvarende litteraturgjennomgang gjennomføres om noen år, vil man nok kunne se at 2020 representerte starten på større forskningsmessig fokus på offentlige anskaffelser i Norge.

## Referanser

- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. (2018, 25. september). *OECDs kartlegging av anskaffelsessystemet i Norge (MAPS)*. <https://www.anskaffelser.no/verktoy/veiledere/oecd-kartlegging-av-anskaffelsessystemet-i-norge-maps>
- Flynn, A. & Davis, P. (2014). Theory in public procurement research. *Journal of Public Procurement*, 14(2), 139–180. <https://doi.org/10.1108/JOPP-14-02-2014-001>
- Gui, Q., Liu, C. & Du, D. (2019). Globalization of science and international scientific collaboration: A network perspective. *Geoforum*, 105, 1–12. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2019.06.017>
- Henriksen, D. (2018). What factors are associated with increasing co-authorship in the social sciences? A case study of Danish economics and political science. *Scientometrics*, 114(3), 1395–1421. <https://doi.org/10.1007/s11192-017-2635-0>
- Lange, S., Telgen, J. & Schotanus, F. (2014, 14.–16. august). Systematic review of 15 years of scientific literature on public procurement. *6th International Public Procurement Conference (IPPC6)* (s. 407–418), Dublin, Irland.
- MAPS. (2020). *Sustainable public procurement in Norway*. OECD. <http://www.mapsinitiative.org/assessments/MAPS%20Norway%20SPP.pdf>

- Meld. St. 22. (2018–2019). *Smartere innkjøp – effektive og profesjonelle offentlige anskaffelser*. Nærings- og fiskeridepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-22-20182019/id2641507/>
- Petticrew, M. & Roberts, H. (2006). *Systematic reviews in the social sciences: A practical guide*. Blackwell Publishing.
- St.meld. nr. 36 (2008–2009). *Det gode innkjøp*. Nærings- og fiskeridepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-36-2008-2009-/id559323/>
- Thai, K. V. (2001). Public procurement re-examined. *Journal of Public Procurement*, 1(1), 9–50. <https://doi.org/10.1108/JOPP-01-01-2001-Boo1>
- Thai, K. V. (2008). International public procurement: Concepts and practices. I K. V. Thai (Red.), *International handbook of public procurement* (s. 1–24). Routledge.
- Van Weele, A. J. (2018). *Purchasing and supply chain management* (7. utg.). Cengage.
- Wagner, C. S. & Leydesdorff, L. (2005a). Mapping the network of global science: Comparing international co-authorships from 1990 to 2000. *International Journal of Technology and Globalisation*, 1(2), 185–208. <https://doi.org/10.1504/ijtg.2005.007050>
- Wagner, C. S. & Leydesdorff, L. (2005b). Network structure, self-organization, and the growth of international collaboration in science. *Research Policy*, 34(10), 1608–1618. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.respol.2005.08.002>
- Wynstra, F. (2010). What did we do, who did it and did it matter? A review of fifteen volumes of the (European) Journal of Purchasing and Supply Management. *Journal of Purchasing and Supply Management*, 16(4), 279–292. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.pursup.2010.09.003>

## Appendiks A. Liste over artikler i litteraturgjennomgangen

- Auriol, E. & Sørdeide, T. (2017). An economic analysis of debarment. *International Review of Law and Economics*, 50, 36–49. <https://doi.org/10.1016/j.irle.2017.04.004>
- Bjørkquist, C., Ramsdal, H. & Ramsdal, K. (2015). User participation and stakeholder involvement in health care innovation – does it matter? *European Journal of Innovation Management*, 18(1), 2–18. <https://doi.org/10.1108/EJIM-08-2013-0081>
- Gottschalk, P. & Smith, C. (2016). Detection of white-collar corruption in public procurement in Norway: The role of whistleblowers. *International Journal of Procurement Management*, 9(4). <https://doi.org/10.1504/IJPM.2016.077703>
- Gustafsson, O. & Saksvik, P. Ø. (2005). Outsourcing in the public refuse collection sector: Exploiting old certainties or exploring new possibilities? *Work*, 25(2), 91–97. <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/16131738/>
- Hagen, T. P., Holom, G. H. & Amayu, K. N. (2018). Outsourcing day surgery to private for-profit hospitals: The price effects of competitive tendering. *Health Economics Policy and Law*, 13(1), 50–67. <https://doi.org/10.1017/S1744133117000019>
- Hansson, L. & Longva, F. (2014). Contracting accountability in network governance structures. *Qualitative Research in Accounting & Management*, 11(2), 92–110. <https://doi.org/10.1108/QRAM-04-2014-0032>
- Haugen, T. I. (2003). Norway: Contracting out property and facility services in Norwegian municipalities. *Nordic Journal of Surveying and Real Estate Research*, 1. <https://journal.fi/njs/article/view/41493>
- Holum, M. L. (2018). How does competitive tendering and contracting affect satisfaction with municipal health and care services? *International Review of Administrative Sciences*, 84(3), 520–538. <https://doi.org/10.1177/0020852316630391>
- Igarashi, M., De Boer, L. & Michelsen, O. (2015). Investigating the anatomy of supplier selection in green public procurement. *Journal of Cleaner Production*, 108(A), 442–450. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2015.08.010>
- Igarashi, M., De Boer, L. & Pfuhl, G. (2017). Analyzing buyer behavior when selecting green criteria in public procurement. *Journal of Public Procurement*, 17(2), 141–176. <https://doi.org/10.1108/JOPP-17-02-2017-0001>
- Johansen, K. W., Larsen, O. I. & Norheim, B. (2001). Towards achievement of both allocative efficiency and X-efficiency in public transport. *Journal of Transport Economics and Policy*, 35(3), 491–511. <https://www.jstor.org/stable/20053886?seq=1>
- Jorgensen, F. & Mathisen, T. A. (2010). Using standardized revenue and cost norm analyses to reveal subsidy fraud in contracted public transport services. *Transport Reviews*, 30(3), 291–313. <https://doi.org/10.1080/01441640902986866>
- Joudi, A., Breivik, I. B., Wondimu, P. & Houck, L. F. (2018). Experience with best value procurement in Norwegian infrastructure projects. *Procedia Computer Science*, 138, 783–790. <https://doi.org/10.1016/j.procs.2018.10.102>

- Jørgensen, M., Mohaghegi, P. & Grimstad, S. (2017). Direct and indirect connections between type of contract and software project outcome. *International Journal of Project Management*, 35(8), 1573–1586. <https://doi.org/10.1016/j.ijproman.2017.09.003>
- Kjerstad, E. (2005). Auctions vs negotiations: A study of price differentials. *Health Economics*, 14(12), 1239–1251. <https://doi.org/10.1002/hec.1004>
- Klungseth, J. N. (2014). Organising cleaning in Norwegian public FM. *Journal of Facilities Management*, 12(4), 382–410. <https://doi.org/10.1108/JFM-02-2014-0007>
- Larsen, H. N. & Hertwich, E. G. (2011). Analyzing the carbon footprint from public services provided by counties. *Journal of Cleaner Production*, 19(17–18), 1975–1981. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2011.06.014>
- Leiren, M. D., Lindholst, A. C., Solfeld, I. & Randrup, T. B. (2016). Capability versus efficiency: Contracting out park and road services in Norway. *International Journal of Public Sector Management*, 29(5), 474–487. <https://doi.org/10.1108/IJPSM-02-2016-0023>
- Lieberherr, E., Hansson, L., Leiren, M. D. & Schmid, J. (2019). Adapting accountability and emerging challenges: Contracting-out in the transport sector in Switzerland, Norway and Sweden. *Scandinavian Journal of Public Administration*, 23(2), 57–77. <http://hdl.handle.net/11250/2634297>
- Lædre, O., Austeng, K., Haugen, T. I. & Klakegg, O. J. (2006). Procurement routes in public building and construction projects. *Journal of Construction Engineering and Management*, 132(7), 689–696. [https://doi.org/10.1061/\(ASCE\)0733-9364\(2006\)132:7\(689\)](https://doi.org/10.1061/(ASCE)0733-9364(2006)132:7(689))
- Mathisen, T. A. & Solvoll, G. (2008). Competitive tendering and structural changes: An example from the bus industry. *Transport Policy*, 15(1), 1–11. <https://doi.org/10.1016/j.tranpol.2007.08.002>
- Michelsen, O. & De Boer, L. (2009). Green procurement in Norway; a survey of practices at the municipal and county level. *Journal of Environmental Management*, 91(1), 160–167. <https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2009.08.001>
- Moe C. E., Risvand A. C. & Sein, M. K. (2006). Limits of public procurement: Information systems acquisition. I M. A. Wimmer, H. J. Scholl, Å. Grönlund & K. V. Andersen (Red.), *Electronic Government, 5th International Conference, EGOV 2006, Kraków, Poland, September 4–8, 2006. Proceedings* (s. 281–292). Springer. [https://doi.org/10.1007/11823100\\_25](https://doi.org/10.1007/11823100_25)
- Moe, C. E., Newman, M. & Sein, M. K. (2017). The public procurement of information systems: Dialectics in requirements specification. *European Journal of Information Systems*, 26(2), 143–163. <https://doi.org/10.1057/s41303-017-0035-4>
- Mwesiumo, D., Olsen, K. M., Svenning, G. A. & Glavee-Geo, R. (2019). Implementing public procurement of innovations in an organization: Lessons from Norway. *Journal of Public Procurement*, 19(3), 252–274. <https://doi.org/10.1108/JOPP-11-2018-0045>

- Sparrevik, M., Wangen, H. F., Fet, A. M. & De Boer, L. (2018). Green public procurement – A case study of an innovative building project in Norway. *Journal of Cleaner Production*, 188, 879–887. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2018.04.048>
- Tysseland, B. E. (2008). Life cycle cost based procurement decisions: A case study of Norwegian defense procurement projects. *International Journal of Project Management*, 26(4), 366–375. <https://doi.org/10.1016/j.ijproman.2007.09.005>
- Wondimu, P. A., Hosseini, A., Lohne, J. & Lædre, O. (2018). Early contractor involvement approaches in public project procurement. *Journal of Public Procurement*, 18(4), 355–378. <https://doi.org/10.1108/JOPP-11-2018-021>
- Wondimu, P. A., Lohne, J. & Lædre, O. (2018). Competitive dialogue in Norwegian public infrastructure projects. *Journal of Construction Engineering and Management*, 144(10). [https://doi.org/10.1061/\(ASCE\)CO.1943-7862.0001540](https://doi.org/10.1061/(ASCE)CO.1943-7862.0001540)
- Aarhaug, J. (2015). Competitive tendering in an entry regulated market – an accident waiting to happen. *European Transport Research Review*, 7. <https://doi.org/10.1007/s12544-015-0166-4>
- Aarhaug, J., Fearnley, N., Gregersen, N. & Bjørnøy, R. (2018). 20 years of competitive tendering in the Norwegian bus industry – An analysis of bidders and winning bids. *Research in Transportation Economics*, 69, 97–105. <https://doi.org/10.1016/j.retrec.2018.05.012>

## KAPITTEL 3

# Konkurransetsetting

*Knut Ingar Westeren*

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU)

**Abstract:** Outsourcing is nothing new for public sector. Cooperation between economic producing units where one unit, within the framework of a contractual relationship, produces on behalf of the other, is something that has taken place in both the private and public sector for a long time. This became part of a deliberate political strategy throughout the 1980s in response to criticism of the public sector for producing at too high a unit cost. The logic behind outsourcing was that the introduction of a market in the production of public services should improve efficiency in the public sector. In this chapter, we first discuss how the concept of outsourcing can be understood and what justifications from business economics and market economics are necessary for us to theoretically justify that the introduction of a market should have the desired effects. Then we discuss two examples where outsourcing has been carried out, nursing homes and waste collection, to see what kind of experiences that have been gained. The experiences from outsourcing do not give unambiguous results and there are many factors to be aware of when carrying out competitive tendering, both on the basis of theoretical considerations and practical implementation.

**Keywords:** outsourcing, public sector, market economy, nursing home, waste collection

## 1 Introduksjon

Ved produksjon i private bedrifter og i offentlig sektor har det hele tiden vært slik at man har blitt stilt overfor valget om man skal produsere alt selv, eller overlate oppgaven med å produsere helt eller delvis til andre. Det at man (i både offentlig og privat sektor) tar en beslutning om at andre skal utføre produksjonen blir på engelsk vanligvis kalt «outsourcing». På

Sitering av denne artikkelen: Westeren, K. I., (2021). Konkurransetsetting. I M. Langseth & J. O. Similä (Red.), *Å kjøpe for Norge* (Kap. 3, s. 39–74). Cappelen Damm Akademisk. <https://doi.org/10.23865/noasp.128.ch3>  
Lisens: CC-BY 4.0.



norsk bruker vi vanligvis uttrykket konkurranseutsetting kun i forbindelse med beslutninger i offentlig sektor. I dette kapitlet bruker vi følgende definisjon av konkurranseutsetting: «Ulike måter å innføre større eller mindre grad av marked i produksjon av offentlige tjenester med offentlig ansvar og (helt eller delvis) offentlig finansiering». Dette er en språklig litt oppdatert versjon av den definisjonen som er brukt av Asplan (2002, s. 8) og ellers i mange artikler og rapporter.

I engelskspråklig litteratur brukes vanligvis det mer generelle uttrykket outsourcing. Følgende definisjon er brukt av Kern og Willcocks (2000), Rebernik og Bradač (2006) og Bhattacharya, Singh og Bhakoo (2013, s. 400): «Outsourcing is a special form of contractual-based and results-oriented inter-organizational relationship where one party that is the service receiver organization employs external provider/s to provide services for traditional in-house functions».

I bedriftsøkonomi har vi siden midt på 1900-tallet hatt en diskusjon om hvordan bedrifter best mulig skal gjennomføre vertikal integrering og i den sammenheng en diskusjon om «make or buy» (se Serrano et al., 2018). Denne debatten er parallell til diskusjonen om outsourcing.

Både den norske og den litt lange og kronglete engelske definisjonen ovenfor forteller i hovedsak samme historie. 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. Dette vil si at man kan finne mange samarbeidsforhold mellom offentlig sektor og bedrifter som ikke kan kalles konkurranseutsetting slik vi har definert det her. I dette kapitlet rettes oppmerksomheten mot konkurranseutsetting hvor offentlig sektor er bestilleren og inngår en kontrakt basert på konkurranse mellom aktører, hvor offentlig sektor selv kan være en av aktørene.

Den videre gang er at vi i del 2 vil redegjøre for problemstillingen samt gi noen perspektiver rundt begrepet konkurranseutsetting. Del 3 er en diskusjon av teoretiske angrepsvinkler, og i del 4 vil vi spesielt se på konkurranseutsetting av to tjenester: renovasjon og sykehjem. Begrunnelsen for å velge disse er at vi her har et relativt godt utredningsmateriale av prosesser ved konkurranseutsetting av disse, og at den første tjenesten,

renovasjon, kan sies å ha enkel teknologi, mens den andre, sykehjem, er basert på komplisert teknologi. Vi vil komme nærmere inn på hvordan teknologibegrepet defineres, men kort sagt kan vi si at det i hovedsak dreier seg om 1) hvordan produksjonen foregår, 2) i hvilken grad man klarer å gi en nøyaktig og god beskrivelse hva kvalitet for tjenesten og 3) hvordan denne kvalitetsbeskrivelsen fungerer eller kan fungere i et marked. Avslutningsvis blir det gitt en oppsummering av viktige konklusjoner og framtidsperspektiver.

## 2 Problemstilling og perspektiver rundt begrepet konkurranseutsetting

Konkurranseutsetting i den forstand at offentlig sektor la ut tjenester i private markeder slik at private aktører kunne gi inn anbud startet i større skala på 1980-tallet. Det hele var i betydelig grad ideologisk inspirert av Thatcher/Reagan-tenkning om at offentlig sektor var både for stor og for ineffektiv i forhold til privat sektor. Dette hang også sammen med «New Public Management»-tankegangen som gjorde et betydelig inntog i Vest-Europa og USA på 1980-tallet. Det er et stort antall kilder som drøfter NPM sitt inntog i offentlig sektor på 1980-tallet og hvordan dette har utviklet seg i de neste tiårene, med norske bidrag fra blant annet Busch et al. (2013) og internasjonale bidrag fra viktige forfattere som Steven Osborne (McLaughlin et al., 2002; Osborne, 2010) og Christopher Pollitt (2013).

I England og andre land i Vest-Europa kom konkurranseutsetting i gang utover på 1980-tallet for tjenester som vedlikehold av vei, renovasjon og renhold, men bredte seg etterhvert til større deler av offentlig sektor som helse- og sosialtjenester, transport og undervisning. Det sentrale ved organisering av den første konkurranseutsettingen var at den bygger på en bestiller/utfører-modell. I dette ligger det at det innføres et (forhåpentligvis) vanntett skille i offentlig sektor mellom den delen som skal ha ansvaret for bestilling og andre deler av offentlig sektor som i prinsippet kan legge inn anbud på tjenesten og dermed konkurrere med private tilbud.

På 1990-tallet ble større deler av offentlig sektor konkurranseutsatt, i hovedsak etter samme logikk som de mer enkle tjenestene fra 1980-tallet. Utover på 2000-tallet ser man flere problemer dukke opp innen

konkurransetsetting, spesielt i helsesektoren og andre typer av tjenester hvor det er mennesker involvert som tjenestemottakere og hvor det er vanskelig å kunne gi nøyaktig spesifikasjon av hva produktet/tjenesten går ut på. Siden problemet i starten var langt større i England enn i Skandinavia (fordi England hadde langt større grad av konkurranseutsetting), ble det satt inn tiltak som «commissioning co-ordinators» (Bovaird et al., 2012) for å få et nærmere bindeledd mellom offentlig sektor, brukerne av tjenestene og den private kontraktør.

Denne framstillingen om erfaringer fra konkurranseutsetting etter år 2000 i skandinavisk og internasjonal sammenheng er basert på dansk forskning hvor det er gjort en studie for tidsrommet 2000–2011 av Petersen, Hjelmar, la Cour og Vrangbæk (2011) og for tidsrommet 2011–2014 av Petersen, Hjelmar, Vrangbæk og Larsen (2014). Resultatene fra begge rapportene bygger på en evaluering av 83 prosjekter, og det er tre hovedpunkter som belyses: hva er de økonomiske effektene, hva er de kvalitetsmessige effektene og hvordan skal vi behandle transaksjonskostnader. Når det gjelder økonomi, sier rapporten fra Petersen et al. (2014, s. 7) at:

Det fremgår således af denne forskningsoversigt, at de økonomiske effekter spænder fra omkostningsreduktioner på 40 procent til omkostningsforøgelse på 68 procent. [...] Der kan ikke drages en entydig konklusion på baggrund af dette, men alt i alt bidrager det til billedet af en stor variation i evidensgrundlaget på området.

Når vi ser nærmere på det som kalles tekniske tjenester (renhold, renovasjon og vegvedlikehold) argumenteres det med at man ved første gangs konkurranseutsetting kan finne flere besparelser enn omkostningsøkninger, og at besparelsene normalt ligger på 5–15 %. På den annen side hevdes det at disse innsparelsene kan gå over i kostnadsøkninger ved gjentatte utlysninger. Dette er interessant og relevant for norske forhold (Aurlien, 2009). Også innen busstransport finner vi lignende resultater:

Our finding that the real cost per vehicle-kilometre, implied by the contracts, increases over time is in accordance with what is observed and theorized in other literature, which suggests that increasing prices are a result of learning, reduced competition over time and increased quality requirements over time. (Aarhaug et al., 2018, s. 104)

Denne studien drar fram et element vi ikke ser så mye i de danske rapportene, nemlig at krav om økt kvalitet også er en betydelig kostnadsdriver.

Den mer generelle konklusjon er at vi har sett flere eksempler på at første gangs utlysning av anbud har gitt reelle kostnadsbesparelser ved overgang til private kontraktører, men i flere tilfeller har disse fordelene blitt spist opp etter hvert. For dokumenterte økonomiske effekter fra de danske studiene innen helse, velferd og skole, viser resultatene grovt sett like mange med økonomiske besparelser som økninger. I et betydelig antall studier dokumenteres det ikke økonomiske effekter i noen retning.

Kvalitetsmessige aspekter er helt sentrale i diskusjonen om konkurranseutsetting. De danske studiene finner at i «Langt de fleste af de studier, som både behandler økonomiske og kvalitetsmessige effekter, behandles de økonomiske effekter mere indgående end de kvalitetsmessige effekter, og de kvalitetsmessige data og analyser har i de fleste tilfælde betydelige svagheder og mangler» (Petersen et al., 2014, s. 5).

Dette innebærer at man ikke kan trekke klare konklusjoner om kvalitet. De danske analysene finner, som de fleste andre både norske og internasjonale, at det er enklere å vurdere kvalitet på de tekniske områdene enn innen helse, velferd og skole.

Det er tusenvis av artikler og rapporter som sier noe om konkurranseutsetting/outsourcing hvor offentlig sektor tar initiativ for å bringe en tjeneste/vare ut i markedet hvor private (og til dels offentlig sektor selv) kan legge inn anbud som en del av en konkurransesituasjon. Når det gjelder forskningsbasert sammenstilling av et større antall prosjekter, så er det vanskelig å finne annet enn de danske prosjektene det er vist til. En mer generell oppsummering av utviklingen de siste årene er gjort av Bovaird (2016). Resultatene herfra tyder på at det kan være økonomiske gevinster å hente innen tekniske tjenester, men her må man være oppmerksom på hva som er en «førstegangseffekt» og hva som er effekter på lengre sikt. Når det gjelder helse, velferd og skole – «menneskeorienterte tjenester» – synes konklusjonen så langt fra forskningsbasert hold å være at det er vanskelig å finne entydige økonomiske effekter.

Det er stor enighet om at transaksjonskostnader må tas inn i analysene, men dette er til nå gjort i liten grad, og det er heller ikke etablert noen felles metodikk for hvordan dette skal gjøres. De danske analysene

startet med ca. 2000 gjennomførte studier av prosjekter, og endte opp med å analysere 83 som man mente i rimelig grad holdt «vitenskapelig» standard. De danske analysene finner også at jo nærmere det evaluerende organ er til oppdragsgiveren, jo oftere finner man resultater som går i oppdragsgiverens favør, og at de oppdrag som settes ut til universitetssektoren og forskningsinstitutter direkte knyttet til UH-sektoren, gir de mest pålitelige resultatene (Petersen et al., 2014, kap. 1–2). Dette peker mot at konkurranseutsetting åpenbart har et politisk aspekt. I dette kapitlet er ambisjonen helt klart å vurdere økonomiske og organisasjonsmessige argumenter uavhengig av politisk ståsted.

Det vi også ser utover på 2010-tallet er «insourcing», det vil si at konkurranseutsetting på en del sektorer blir avsluttet og brakt tilbake til offentlig sektor. Dette skjer spesielt innen jernbane, energi og delvis i helsesektoren (Lenk et al., 2011). I Norge får vi en politisk debatt mellom borgerlige initiativ, som er i favør av konkurranseutsetting, også i helsesektoren, og sosialdemokratiske tradisjoner, i hovedsak fra Arbeiderpartiet og SV. Et praktisk eksempel på dette er at man i Trondheim kommune i 1999 startet konkurranseutsetting av sykehjem ut fra en høyreordfører som gikk til valg på konkurranseutsetting, og at dette etter hvert ble avsluttet da Arbeiderpartiet kom til makten i 2003.

De viktigste argumentene for og mot konkurranseutsetting basert på en bestiller/utfører-modell kan summeres opp som følger:

Fordele:

- Konkurranseutsetting gir fokus på produksjonsresultatet, siden dette må beskrives detaljert og korrekt i kontrakten.
- Konkurranseutsetting gir mulighet for større åpenhet både om hva tjenesten går ut på, hvilke kostnader det faktisk er ved å produsere den og hvilke transaksjonskostnader det gir.
- Konkurranseutsetting gir klar fordeling av ansvar og roller for bestiller og utfører, slik at bestiller kan fokusere på kompetanse og profesjonalitet på sitt område mens utfører kan gjøre tilsvarende på sitt.
- Konkurranseutsetting gir et bidrag til den som faktisk skal gjøre jobben – utføreren – som et incitament til mer effektiv produksjon.

- Konkurransetsetting gir muligheter for at brukerne kan få større innsyn i hvordan tjenester skal utformes og muligheter for større involvering med utføring av tjenestene. Dette er fordeler man ideelt sett kan oppnå, og som er trukket fram i både politiske dokumenter og evalueringer (se f.eks. Asplan, 2002).

#### Ulemper:

- Ensidig fokus på kontrakten – utfører blir i hovedsak opptatt av å oppfylle de indikatorer som er beskrevet i kontrakten og ellers i mindre/ingen grad på andre faktorer av betydning for gjennomføring av oppdraget. Vi har sett eksempler på dette i rettsaker om hvorvidt kontrakten har blitt oppfylt eller ikke ved konkurranseutsetting av sykehjem.
- Vi kan få problemer med koordinering mellom offentlig sektor og utfører.
- Vi kan få skjulte transaksjonskostnader.
- Ansvarsfraskrivelse av utfører i uventede situasjoner som kan bli kritiske for brukere. Spesielle eksempler her er demente som forsvinner fra sykehjem.
- Offentlig sektor kan gjøre lite for å forbedre tilbudet til brukere uten å reforhandle/endre kontrakten, noe som for offentlig sektor ofte både kan bli vanskelig og kostbart. Konkurransetsetting kan hindre og redusere samarbeid mellom utfører og lokale myndigheter.
- Konkurransetsetting kan gi utfører incentiv til å løpe fra kontrakten og interesse kun for kortsiktig profitt.
- Konkurransetsetting kan også føre til at det politiske systemet mister interesse og innsikt i hva som foregår.

Punktene som er listet opp både under fordeler og ulemper gir muligheter eller potensialer for å innfri positive effekter eller få til dels betydelige problemer. Både i de danske studiene og de studier vi skal gå nærmere inn på, kan mye av de positive effektene og/eller problemene som oppstår knyttes til offentlig sektor sin bestillerkompetanse og evne til å vurdere om det er muligheter til å hente fordeler ut fra markedsløsninger.

De problemstillinger vi vil søke å gi svar på i dette kapitlet dreier seg først og fremst om de økonomiske aspektene ved konkurranseutsetting, og, basert på empiriske eksempler, å gi en diskusjon om hvilke resultater som kan oppnås. Hva sier økonomisk teori om hvilke fordeler offentlig sektor kan trekke fra å konkurranseutsette? Den andre sentrale problemstillingen dreier seg om kvalitet. Hvordan skal man ut fra teoretiske betraktninger sikre offentlig sektor den kvalitet som legges til grunn, og hvordan kan dette fungere i praksis? Det tredje aspektet går på at sett fra et teoretisk perspektiv er det en fordel om offentlig sektor kan lære fra markedet. Spørsmålet blir så hvilke betingelser som må til om dette kan skje i virkligheten.

### 3 Teoretiske tilnærminger

Konkurranseutsetting er et felt hvor det er avgjørende at de som arbeider med dette har økonomisk forståelse. Flere teorifelter er aktuelle: 1) nyklassisk økonomisk teori, 2) transaksjonskostnadsteori og 3) ressursbasert økonomisk teori. Dette er de hovedområdene vi vil behandle i dette kapitlet, men i litteraturen nevnes det også langt flere teoretiske innganger for å vurdere konkurranseutsetting: se for eksempel McCarthy, Silvestre og Kietzmann (2013) og Serrano et al. (2018).

#### 3.1 Nyklassisk økonomisk teori

En sentral begrunnelse for konkurranseutsetting, er at man kan utnytte de fordeler en markedsløsning kan gi. Det viktige blir da å se på hvilke fordeler og hvilken slagkraft en markedsløsning egentlig har.

##### *Fordeler ved markeds mekanisme basert på fri konkurranse:*

1. Priser er et effektivt informasjons- og signalsystem.

Under gitte forutsetninger gir marked riktige priser, noe som igjen betyr en riktig verdsetting av de aktuelle varer og tjenester. Når forutsetningene er oppfylt, er det slik at markedsløsningen har optimalitetsegenskaper. Forenklet sagt er det da slik at markedet gir den best mulige utnyttelse av samfunnets ressurser. Det som

er mye diskutert, både i teori og praksis, er om markedsløsningen da går mot likevekt. De som hevder dette bygger normalt sett på Walras (2013), og det er en likevektsløsning som har de optimalitetsegenskaper som det er redegjort for ovenfor. På den annen side har vi Schumpeter (1934), som argumenterer for ulikevekt og økonomisk utvikling basert på svingninger, som er naturlig for en kapitalistisk økonomi. Her kan vi ikke uten videre argumentere med at markedet har optimalitetsegenskaper.

2. De enkelte aktører får belønning fra markedet.
3. Priser gir markedsklarering, som igjen gir en ubyråkratisk distribusjonsordning.

For å skjønne hva en ubyråkratisk distribusjonsordning er, er det best å gi eksempler på hva vi kan legge i begrepet byråkratisk distribusjon. Eksempler dette er den rasjonering vi hadde etter annen verdenskrig, hvor familier med rasjoneringskort brukte disse for å få kjøpt sukker og andre rasjonerte varer.

### *Innvendinger mot frikonkurranseløsningen:*

1. Det er hverken teoretisk eller erfaringsmessig grunnlag for å hevde at en uregulert markedsmekanisme gir en rimelig fordeling av inntekter og velstand.

Dette har vært en sentral innvending fra venstresiden mot økonomiske forskjeller i samfunnet, og er selve fundamentet for at vi har inntektsutjevning som for eksempel progressiv beskatning.

2. Uregulert markedsmekanisme gir ikke grunnlag for produksjon av fellesgoder.
3. Et frikonkurransemarked kan utvikle seg mot monopolisering, noe som vil føre til høyere priser og lavere produserte kvanta, og da vil fordelene med frikonkurranseløsningen avta.
4. Et markedssystem basert på fri konkurranse gir historisk sett konjunktursvingninger, som igjen reduserer velferden.
5. En innvending mot en uregulert frikonkurransemarkedslosning er at indirekte virkninger som miljøhensyn, utslipp osv. ikke blir tatt hensyn til.



I alle fall siden Karl Marx har vi hatt en diskusjon om markedets optimalitetsegenskaper og forutsetningene for disse. Det blir trolig aldri enighet om hvor viktige argumentene for marked er i forhold til innvendingene. Framstillingen som er gitt ovenfor bygger på Leif Johansens analyser, hvor kortversjonen finnes i Johansen (1983) og den grundige framstillingen finnes i Johansen (1977).

Det er slik at vi aldri har sett et perfekt frikonkurransemarked i operasjon, men diskusjonen har i stor grad dreid seg om å finne løsninger som ligger så nær opp til en frikonkurranseløsning som mulig, slik at vi da kan nyte godt av de optimalitetsegenskaper løsningen har. For å gå nærmere inn på dette er det interessant å se på hvilke forutsetninger som ligger bak frikonkurranseløsningen (se Meinich, 1969, og de fleste tradisjonelle bøker i mikroøkonomisk teori basert på nyklassisk tenkemåte). Forutsetningene for frikonkurranse kan sammenfattes slik:

- Vi har mange små selgere og kjøpere av hver enkelt vare. Alle disse regner prisene som gitte, slik at de ikke påvirkes av markedsdeltakeres handlemåte – såkalt atomistisk tilpasning.
- Alle markedsdeltagere har full kjennskap til alle priser og andre markedsførhold (full informasjon).
- Homogene varer – det vil si at konsumentene ikke har grunn til å foretrekke varer fra en produsent/levrandør framfor (tilsvarende) vare fra en annen.
- Fri adgang til å opprette nye virksomheter.
- Det legges til grunn at produsentene maksimerer profitten og konsumentene maksimerer sin nytte.
- Alle markedsoperasjoner avgjøres ved frie avtaler – altså fri kontraktsrett.

Dette er svært strenge forutsetninger. I diskusjonen om i hvor stor grad konkurranseutsetting fungerer etter forutsetningene, er det interessant å se på disse forutsetningene. Spesielt gjelder dette forutsetningen om atomisme, som innebærer at alle markedsdeltakere er små som konkurrerer mot hverandre uten å samarbeide eller influere hverandres priser.

Det kommende avsnittet bygger i stor grad på Lars Sørgards kapittel i boka *Offentlig politikk og private incitament* (Sandmo & Hagen, 1992, kap. 7). Mer generelt har diskusjonen både hos Sørgard, i flere av de evalueringsrapportene som omtales her og i litteraturen om outsourcing mer generelt, gått i retning av at konkurranseutsetting skal føre til at man velger det billigste tilbudet. Samtidig skal dette gjøres slik at den som får tilbudet skal være i stand til å gjennomføre kontrakten i de perioder avtalen gjelder, og sikre at oppdragsgiver får den kvalitet som er avtalt i kontrakten.

De modeller som kommer i følgende avsnitt bygger på at den tjeneste som konkurranseutsettes har enkel teknologi. I dette uttrykket ligger det at offentlig sektor rimelig greit kan skaffe seg eller har kjennskap til kostnadsstrukturen, det vil si at man kjenner til hva man kan forvente å få av kostnader på tilbudene. Eksempler på denne type tjenester er renhold, vedlikehold av vei (som for eksempel brøyting av snø) og renovasjon. Det som da blir et sentralt poeng for offentlig sektor, er at man løser det såkalte agent-prinsipal-problemet. Det vil si at det ikke forekommer skjult informasjon (f.eks. at det holdes tilbake informasjon om hvordan kalkyler ser ut) eller skjulte handlinger (f.eks. at utfører holder tilbake informasjon om hvordan bedriften utfører tjenesten og kvaliteten på det som gjøres).

Uten at vi her nærmere skal gå inn på teori og begrunnelser for dette, så er det slik at hvis det kun er lønn som er forskjell mellom offentlig og privat sektor ved utføring av en tjeneste, som for eksempel renhold, er det ingen samfunnsøkonomisk gevinst å hente på konkurranseutsetting. Poenget er at vi da flytter inntekter mellom sektorer, mens inntektene for samfunnet totalt sett ikke endres.

Et viktig poeng i konkurranseutsetting er at offentlig sektor kan lære fra markedet. Det vil si at om offentlig sektor taper i konkurranseutsetting av en tjeneste og en privat aktør får oppdraget, så kan offentlig sektor lære fra dette og kunne gi et mer konkurransedyktig tilbud neste gang. Viktig for dette er da at markedet fungerer etter forutsetningene, slik at priser og kostnader er kalkulert i forhold til en markedsløsning som i prinsippet skal gi den beste samfunnsøkonomiske løsningen.

Utgangspunkt for den modellen vi skal presentere for å vurdere hvordan man skal komme fram til riktig pris basert på et flerperiodeopplegg bygger på følgende forutsetninger:

### *Modell 1 – Grunnmodell for konkurranseutsetting*

- Kvaliteten på tjenesten er spesifisert i kontrakten, og dette blir forstått likt både av offentlig sektor som bestiller og den som får anbudet, enten det er privat eller offentlig utfører.
- Valg skjer på grunnlag av en anbudsrunde.
- Utfører får fornyet kontrakten så lenge kvalitetskravet holdes.
- Antall perioder med fornying er avtalt med anbudsinngåelse og står i kontrakten.
- Teknologien er enkel, i den forstand at bedriftens kostnader kan kalkuleres av offentlig sektor med rimelig nøyaktighet.
- Både bestiller og utfører kjenner til kostnad for å holde kvalitetskravet ( $C_H$ ) og kostnad for ikke å holde kvalitetskravet og dermed få oppsigelse av kontrakten, men unngå erstatningssak ( $C_L$ ).

Vi legger til grunn som forutsetning for bedriften at den alltid vil maksimere profitten, men at den aldri vil tilby så dårlig kvalitet at den får en erstatningssak.

Definisjon av størrelser

P: pris for tjenesten

$C_H$ : kostnad for å holde kvalitetskravet (med så liten margin som mulig)

$C_L$ : kostnad for ikke å holde kvalitetskravet og dermed få oppsigelse av kontrakten, men å unngå erstatningssak (med så liten margin som mulig)

r: rentesats (internrente eller kalkulasjonsrente for produsenten)

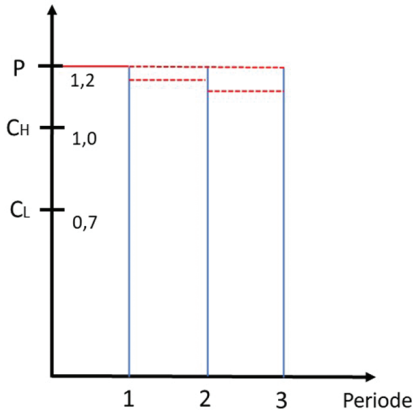
(De størrelser vi har ovenfor defineres vanligvis per produsert enhet. I det eksempelet vi vil bruke ser vi på et anbud til en pris.)

Tilpasningsbetingelse for bedriften for at den skal holde kontrakten i de perioder det avtales for er:

Profitt ved tilfredsstillende kvalitet i periode 1 + profitt i alle fremtidige perioder

>

Profitt etter første periode med så lav kvalitet at kvalitetskravet ikke oppfylles, men ikke erstatningssak (kostnad  $C_L$ )



Figur 1. Eksempel på 3-årig kontrakt

I figur 1 er det gitt et eksempel med tre perioder hvor

P: 1,2 mill. kr  
 $C_H$ : 1,0 mill. kr  
 $C_L$ : 0,7 mill. kr

Vi kan se på eksemplet ovenfor som renhold av skolelokaler for et gitt antall m<sup>2</sup> og kvalitet spesifisert i kontrakten.

### Modell 1

Vi bruker eksemplet fra figuren med følgende størrelser:

Alt. 1 – bedriften setter sin internrente:  $r = 12\%$

Netto inntjening (profitten) i periodene 1, 2 og 3 på tidspunkt 0 blir om bedriften akkurat holder kvalitetskravet – det vil si at kostnad er  $C_H$ :

Profitt ved  $C_H$  (12 %):  $200' + 179' + 159' = 538'$  (tall avrundet til nærmeste hundre tusen)

Netto inntjening ved å løpe fra kontrakten etter en periode og å vaske med så dårlig kvalitet at kostnaden blir  $C_L$ :

Profitt ved  $C_L$  (12 %):  $1\,200' - 700' = 500'$

(I dette regnestykket har vi lagt til grunn at utføreren får utbetalt hele beløpet ved periodens (årets) start – vi kan godt regne med månedlige utbetalinger – dette vi endre tallene noe, men ikke det prinsipielle poenget)

Med 12 % internrente vil profitten for bedriften ved å gjennomføre kontrakten i tre år og holde kvalitetskravet være større enn om bedriften gjennomfører ett år og løper fra kontrakten med å gjennomføre arbeidet med den laveste kvalitet som er mulig uten å få erstatningssak.

Om vi bruker det samme eksempelet, men med internrente for bedriften på  $r = 24\%$ , så får vi følgende beregninger:

Bedriften holder kvalitetskravet og står ut hele kontraktsperioden:

Profitt ved  $C_H$  (24 %):  $200' + 161' + 130' = 491'$

Netto inntjening ved å løpe fra kontrakten etter en periode og å vaske med dårlig kvalitet (men unngå erstatningssak) blir fortsatt  $500'$ , slik at nå får bedriften størst profitt ved å velge dette alternativet med 24 % internrente.

Sett fra offentlig sektor sin side blir tilpasningskriteriet å finne det anbudet som er lavest under den forutsetning at bedriften vil ha større nettoprofitt ved å fortsette kontraktsperioden ut med god nok kvalitet enn ved å løpe fra kontrakten etter en periode og lavest mulig kvalitet uten å få erstatningssak. Det vil si å finne det anbudet som gir profitt på akkurat litt mer enn  $500\,000$ . Eller sagt på en annen måte, prisen på anbudet fra tilbyder må være så høy at utfører (bedriften) finner at løsningen med høyest profitt er den som gir tilfredsstillende kvalitet i alle periodene.

### ***Modell 2 – Lav pris i periode 1 (prøveperioden), men ellers som i Modell 1***

Det som er problemet med Modell 1, er at offentlig sektor ikke kjenner preferansestrukturen til de som gir inn anbud. Man kan ikke se bort fra

at noen anbydere legger svært stor vekt på kortsiktig profitt, mens andre ser profitt over hele produksjonsperioden, noe som igjen avspeiler seg i at anbyderne har forskjellig holdning til internrente. Et tiltak for å få anbyderne til å avsløre sine preferanser, er å utlyse anbudskonkurransen (fortsatt basert på eksemplet med tre perioder) med en lav pris i periode 1, slik at bedriftene tjener profitten i periode 2 og 3.

I periode 1 settes:

$$\text{Pris} = P_1 = C_L$$

Det vil si at bedriften får null/negativ nettopprofitt i periode 1. Bedriftene blir så bedt om å gi inn anbud på pris i periode 2 og 3, og offentlig sektor velger der det beste anbudet sett i forhold til kriteriene i Modell 1, slik at bedriften ikke løper ut av prosjektet i periode 2 eller 3. En løsning med lav pris i periode 1 løser noe av agent-prinsipal-problemet i den forstand at offentlig sektor da i langt større grad kan vurdere hvilke preferanser for kortsiktig og langsiktig profitt de enkelte anbydere har. Erfaringer for at dette er et reelt problem, har man sett i Oslo kommune ved anbudskonkurranser om renhold i skolebygg (Skistad, 2013). Her argumenteres det for bruk av forskjellige metoder, inklusive den som det er redegjort for her, slik at man i størst mulig grad kan løse agent-prinsipal-problemene.

### ***Modell 3 – Sluttvederlag***

Et tredje tiltak bestiller kan gjøre, er å utforme kontrakten slik at bedrifter som får likviditetsproblemer underveis oppnår høyere profitt ved å si nei til kontrakten fremfor å akseptere fornyelse og tilby lav kvalitet. Tiltaket for å gjøre dette er å bygge inn et sluttvederlag i kontrakten. Dette må settes så høyt at bedriften (utfører) får høyere profitt ved å avslutte kontrakten enn ved å fornye, men ikke opprettholde kvalitetskravet. På den annen side må ikke sluttvederlaget settes for høyt heller. Dette lar seg regne ut, Sørgård kap. 7 hos Sandmo og Hagen (1997) går nærmere inn på dette.

En oppsummering så langt er at en strategi for å sikre at konkurranseutsetting fungerer best mulig kan være (når man har et marked som i rimelig grad fungerer) et oppdrag som går over flere perioder. For i størst

mulig grad å sikre at utføreren faktisk leverer kvalitet gjennom hele perioden, baseres kontrakten på et topris-system med lav pris i periode 1 og sluttvederlag.

### *Konkurransetsetting når markedet ikke fungerer*

Utgangspunktet er at vi har en situasjon med få anbydere. I denne modellen bruker vi to anbydere. Eksempler hvor dette har vist seg å være reelt, er asfaltering og snøbrøyting. Bedrift nummer 1 gir inn anbud:

$$P_1 = E(P_2) - e$$

Det vil si at bedrift nummer 1 gir inn et anbud lik hva bedriften forventer at skal komme fra bedrift nr. 2,  $P_2$ , men bedrift nummer 1 legger seg litt lavere i pris, hvor «e» da er et lite tall. I dette eksemplet blir det ikke reell markeds konkurranse og ikke en markeds løsning i nærheten av det vi kaller frikonkurranse, og vi kan heller ikke si at offentlig sektor her lærer fra markedet.

En situasjon som beskrevet ovenfor ligner i betydelig grad på det vi for noen år siden hadde innen asfaltering. Den 5. mars 2013 skrev *Aftenposten*:

Veidekke får et gebyr på 220 millioner kroner og NCC et gebyr på 140 millioner kroner for ulovlig samarbeid i perioden 2005–2008.

Ifølge konkurransedirektør Christine B. Meyer er gebyrene historisk høye.

– Det er første gang vi iligger så store gebyrer som det her er snakk om. Men dette er store selskaper, så i forhold til omsetning er det ikke vesentlig høyere enn det vi har gitt før, sier Meyer til *Aftenposten*.

Samarbeidet omfatter markedsdeling, pris og anbudssamarbeid og utveksling av annen strategisk informasjon i forbindelse med asfaltanbud i Trøndelag. (Barstad & Aldridge, 2013)

Det framgår av saken at dette dreide seg om et samarbeid mellom Veidekke og NCC i forbindelse med tilbud til Statens vegvesen og Trondheim kommune. De to selskapene fordelte kontraktene mellom seg ved å utveksle informasjon om hverandres priser. Meyer understreket,

jf. intervjuet ovenfor, at dette dreide seg om svært grove lovbrudd. Videre opplyser Konkurransetilsynet at Veidekke slipper å betale gebyret. Grunnen var at det var Veidekke som i sin tid kom med opplysninger som førte til at saken ble avdekket.

Det er ikke lett for offentlig sektor å finne ut av i hvilken grad tilbydere faktisk samarbeider eller ikke. Konkurransetilsynet er en viktig institusjon for å avdekke slike situasjoner, men som NCC/Veidekke-saken viser, er det neppe mulig for Konkurransetilsynet å gå inn i alle kontrakter i alle saker. I prinsippet kan man videre si at kvalitetsbeskrivelsen må være slik at utfører i minst mulig grad må bli fristet til ulovligheter.

Generelt er det viktig at man har mange markedsdeltagere med atomistisk atferd i den forstand at man for det første ikke samarbeider, og for det andre at markedsdeltagerne handler som om de ikke har innflytelse på prisen. Dette er enklere å si i teorien enn å gjennomføre i praksis, som illustrert ved erfaringer Statens vegvesen gjorde fra konkurranseutsetting innen snøbrøyting fra 2002 til 2009. Først innførte man funksjonskontrakter i 2003, noe som førte til en kostnadsreduksjon sett i forhold til Vegvesenets egne kostnader og kalkyler. Ut fra erfaringer ved fornyelse av kontraktene i 2006 skriver magasinet *Vegen og vi* følgende:

De 27 funksjonsområdene som får nye kontrakter fra kommende høst, har en reell kostnadsvekst på 45 prosent ut over vanlig prisstigning. Dette betyr at den innsparing som skjedde ved innføring av funksjonskontraktsystemet i 2003, er mer enn spist opp, sier assisterende vegdirektør Kjell Bjørvig i Statens vegvesen Vegdirektoratet. [...] Assisterende vegdirektør Kjell Bjørvig har merket seg at halvparten av de utlyste kontraktene denne gangen kun tiltrakk ett eller to reelle tilbud. Han sier videre at funksjonskontrakt-systemet er avhengig av reell konkurranse mellom flere aktører. (Aurlien, 2009, s. 8)

Det er selvfølgelig umulig å spekulere i om det faktisk forekom ulovlig prissamarbeid eller ikke i de eksemplene som er nevnt ovenfor, men det er klart at Vegdirektoratet var klar over de utfordringer anbud med få tilbydere bød på. Dette peker mot de sentrale temaene vi har tatt opp så langt. For det første, at kontraktene må utformes på en slik måte at de forstås likt av både bestiller og utfører. For det andre må det være slik at vi har mange reelle konkurrenter, slik at vi får løsninger som ligger så



nært som mulig opp til priser som har optimalitetssegenskaper. Det tredje poenget er at vi må ha et system som (i størst mulig grad) sikrer utførere som faktisk klarer å gjennomføre kontrakten med den kvalitet som er avtalt.

## 3.2 Teori om transaksjonskostnader

Transaksjonskostnader knyttes av de fleste til at det er kostnader med å drifte en markedsøkonomi, at vi i tilknytning til dette innen en markedsøkonomisk løsning har privat eiendomsrett og at vi har institusjoner (inklusive en offentlig sektor) som er av betydning for hvordan markedsøkonomien fungerer. Musole (2009) gir en grundig diskusjon av begrepet transaksjonskostnader, og starter med å slå fast at det ikke er enighet om hvordan dette begrepet skal defineres. Helt ny litteratur, som for eksempel Wu et al. (2020), slår fast at det fortsatt ikke er enighet om hvordan dette begrepet skal defineres, men man har i hovedsak samme forståelse for hvordan begrepet oppsto. Coase (1988) tar som utgangspunkt at transaksjonskostnader er de kostnader som oppstår når vi bruker prismekanismen i en markedsøkonomi. Den andre sentrale teoretikeren i tilknytning til teori om transaksjonskostnader, Olivier Williamson, sier transaksjonskostnader må sees i forhold til «the ex ante costs of drafting, negotiating and safeguarding an agreement and the ex post costs of haggling, contract governance, and bonding costs to secure commitment» (Williamson, 1985, s. 135). En retning innen teori om transaksjonskostnader har satt fokus mer på at vi har kostnader ved å beskytte rettigheter, og da spesielt eiendomsretter (Allen, 1991; Barzel, 1989). Williamson har også behandlet dette som en interessant faktor, jf. sitatet ovenfor.

Det er gjort svært mange forsøk på å utvikle transaksjonskostnadsteorien videre. I dette kapitlet vil vi se spesielt på den utvikling som ofte knyttes til North (1987, 1990). Fram til 1990 dreide diskusjonen seg i hovedsak om transaksjoner som skjedde i tilknytning til markedsoperasjoner og institusjonelle arrangementer i forhold til dette. North skiller mellom markedsrelaterte transaksjonskostnader og de som er ikke-markedsrelaterte. Klaes (2000) foreslår å kalle de ikke-markedsrelaterte kostnadene for institusjonelle transaksjonskostnader, uten at dette har

fått generelt gjennomslag. Det har vokst fram en teori om sammenhenger mellom ikke-markedsrelaterte transaksjonskostnader og økonomisk vekst og utvikling mer generelt. Uten at vi ikke skal gå nærmere inn på den her, kan vi si at de aller fleste analysene viser at land som klarer å redusere de ikke-markedsrelaterte transaksjonskostnadene øker verdiskapingen mer enn andre. Analyser fra for eksempel World Economic Forum (2016) viser at utviklingsland og BRICS-landene har klart større problemer med de ikke-markedsrelaterte transaksjonskostnadene enn Vest-Europa og USA/Canada. Et eksempel her at det tar i gjennomsnitt 15 dager med «byråkratiarbeid» for å starte opp en nyetablert bedrift i Norge og Danmark, mens tilsvarende tall for Brasil er ca. 60 dager (Westeren et al., 2018).

Den definisjonen vi foreslår å bruke for transaksjonskostnader har vi hentet fra Wu et al. (2020, s. 3), som igjen har hentet den fra Musole (2009) og Furubotn og Richter (2010): «The most popular definition considers transaction costs to be the costs of bargaining, information, measurement, supervision, enforcement and political action.»

Transaksjonskostnader er et viktig og nødvendig bidrag i prosesser rundt konkurranseutsetting, og mer generelt outsourcing, både i forhold mellom bedrifter, mellom bedrifter og offentlig sektor og internt i offentlig sektor. Dette er et helt reelt økonomisk fenomen, selv om de danske studiene viser at dette kun i beskjeden grad har blitt tatt hensyn til. Det er viktig å være klar over at transaksjonskostnader opptrer ved konkurranseutsetting på mange forskjellige måter, og det er ikke en enkel regel eller et enkelt kriterium vi kan anvende for å si om et fenomen er en transaksjonskostnad i en situasjon med konkurranseutsetting. Et vanlig eksempel på en transaksjonskostnad ved konkurranseutsetting, er når en utfører som har fått kontrakten ikke klarer å gjennomføre denne med avtalt kvalitet, og det offentlige må inn og finne en ny utfører eller ta over oppgaven selv, jf. renovasjonsskandalen i Oslo (Deloitte, 2017).

Transaksjonskostnader kan identifiseres både ved hierarkiske kontrakter og markedskontrakter, men fokus i dette kapitlet rettes mot en situasjon basert på en bestiller/utfører-modell innen rammen av en markedskontrakt. Utgangspunktet er at når offentlig sektor som bestiller inngår en kontrakt med utfører, så påløper det kostnader til selve kjøpet

av tjenesten eller varen, og offentlig sektor må være klar over hvilke kostnader i tillegg til dette, transaksjonskostnader, som er aktuelle.

Oliver E. Williamson (1985) argumenterer med at bestilleren må klare å skille produksjonskostnaden hos utføreren og transaksjonskostnadene, og videre at det er slik at hvordan tjenesten faktisk produseres – kostnadsstrukturen – er av betydning for hvordan transaksjonskostnader kan oppstå, identifiseres og eventuelt reduseres. Williamson (1985) setter opp fire punkter for hvordan man kan analysere mulige sammenhenger mellom tjenestens kostnadsstruktur og transaksjonskostnader.

- Frequency of exchange: Hvor hyppig tjenesten utveksles
- Asset specificity: Hvilken type vare eller tjeneste det dreier seg om – og her er diskusjonen om enkel kontra komplisert teknologi interessant
- Uncertainty: Generelt er det slik at økt usikkerhet både i produksjon og bytte/overføring av tjenesten øker transaksjonskostnadene
- Opportunism: Egeninteresser for den som utfører kontrakten kan øke transaksjonskostnadene betydelig (ifølge Williamson er det ofte tilfelle)

Coase (1998) gir viktige stikkord for hvordan transaksjonskostnader kan oppstå. Det første knyttes til begrenset rasjonalitet («bounded rationality»), hvor poenget er at de som vurderer kontrakter ikke er i stand til korrekt å avgjøre hvordan de forskjellige aktører vil forholde seg til de løsninger og forutsetninger som ligger i kontraktene, og at den markedsløsning man gjerne vil ha da bygger på forutsetninger som ikke oppfylles. Den andre faktoren knyttes til opportuniste (som også Williamson er inne på); kort sagt at de som deltar i situasjoner ved utforming av kontrakter prøver å få nytte av dette for egen del heller enn for de organisasjoner og institusjoner man handler på vegne av. Den tredje faktoren knyttes til informasjonsasymmetri, et fenomen som nærmere knyttes prinsipal-agent-teori, men hvor et viktig poeng er at utføreren kan ha både skjult informasjon og skjulte handlinger innen rammen av utføring av kontrakten.

Det har kommet en del artikler og bøker om transaksjonskostnader innen rammen av konkurranseutsetting fra blant andre Tsay (2014). Det

interessante er at så å si alle viser til de opprinnelige verkene av Coase og Williamson som er referert ovenfor. På samme måte som det argumenteres for at man må ta hensyn til transaksjonskostnader ved outsourcing, blir det argumentert for besparelser ved å reversere konkurranseutsetting ved insourcing (Tsay, 2014), siden man da sparer transaksjonskostnader.

### 3.3 Ressursbasert økonomisk teori

Som det tidligere er redegjort for har nyklassisk økonomisk teori en del forutsetninger som både er urealistiske og som kan føre til konklusjoner som ikke holder i virkeligheten. Spesielt gjelder dette forutsetningene om full informasjon samt homogene varer og produksjonsfaktorer. Denne siste forutsetningen er spesielt problematisk i forhold til arbeidskraft. På 1960-tallet ble det lagt fram analyser av bedrifter basert på det som ble kalt «The Resourced Based View» (RBV). En viktig pioner i dette var Edith Penrose, som brukte begrepet «the resource-based firm» i sin bok *The theory of the growth of the firm* (1959). I denne boka sier hun at man i analyser av bedrifter må se på bedrifter som en samling av «productive resources», og hun legger vekt på at hver bedrift er unik og basert på heterogene produktive ressurser. Særlig viktig for den arbeidskraft bedriften har, er forskjeller i kompetanse. Barney (1991, s. 101) definerer ressursbasert økonomisk teori (RBV) slik: «A firm's resources include all assets, capabilities, organizational processes, firm attributes, information, knowledge etc., controlled by a firm that enables the firm to conceive and implement strategies that improve its efficiency and effectiveness».

På 1990-tallet vokste det som kalles utviklingsorientert økonomisk analyse fram («evolutionary economics»), hovedsakelig basert på boka *An evolutionary theory of economic change* av Nelson og Winter (1982). Sentrale utgangspunkt for denne boka og denne retningen innen økonomisk analyse:

- Alle agenter, både individer og organisasjoner (og blant organisasjoner regnes her også produksjonsbedrifter) kan ikke ha fullstendig informasjon, og de foretar sin optimering ut fra foreliggende informasjon.

- Når agentene foretar sine valg tar man hensyn til samfunnets normer, regler og institusjoner.
- Prosesser som imitasjon og innovasjon bygger i hovedsak på ustabilitet og usikkerhet i forhold til markeder og den økonomiske utvikling mer generelt.
- Utviklingsforløp for produksjonsenheter er i betydelig grad knyttet til sti-avhengighet («path dependency»).

Utover på 1990-tallet utviklet både bedriftsøkonomisk tenkning basert på RBV og elementer fra utviklingsorientert økonomi seg videre, og vi fikk flere retninger, som for eksempel

- kjernekompetanse («core competencies», Prahalad & Hamel, 1990)
- utvikling basert på dynamisk kapabilitet («dynamic capability», Teece et al., 1997)
- kunnskapsorientert bedriftsøkonomisk teori (Grant, 1996)

Produksjonsbeslutninger basert på ressursbasert bedriftsøkonomi har fått stor betydning for konkurranseutsetting og outsourcing mer generelt. Den første type argumentasjon er relatert til outsourcing mellom bedrifter, og her argumenteres det for at man ikke skal sette ut produksjon som innebærer at man overfører kjernekompetanse som er viktig for bedriftens konkurranseevne til den produsent det bestilles fra. Snudd den andre veien er argumentasjonen at man gjerne kan outsource produksjon til andre slik at man får med både den vare man kjøper inn og kunnskap om dette samtidig. Det er mange eksempler på dette som har ført til innovasjoner hos den bedriften som har kjøpt inn produktet, se for eksempel Westeren et al. (2018).

Sett i forhold til konkurranseutsetting fra offentlig sektor i vesteuropeiske land så går logikken slik det tidligere ble hevdet i avsnittet om nyklassisk økonomisk teori at offentlig sektor i størst grad må prøve å lære fra markedet. Det at bestiller skal lære fra markedet bør ikke reduseres til enkle observasjoner om priser og kvanta, men også overføring av kunnskap om hvordan produksjonsprosessene foregår. Dette ser vi

flere eksempler på, for eksempel i rapportene om konkurranseutsetting av sykehjem (se 4.1).

Mer generelt er det ikke tvil om at offentlig sektor som bestiller, og eventuelt som tjenesteprodusent selv, burde gå nærmere inn i den bedriftsøkonomiske tenkning som er basert på kunnskapsmessige betraktninger. Dette er drøftet i mange artikler og rapporter i forhold til hvordan konkurranseutsettingsprosesser kan bidra til økt kunnskap hos bestilleren, se blant annet Gilley, Rasheed og Al-Shammaris (2017) kapittel boka *Global outsourcing strategies* (Gervais & Barrar, 2017, kap. 2).

Det er gitt konkrete forslag om hvordan man skal bringe et kunnskapsbasert syn på produksjonsøkonomi inn prosesser rundt konkurranseutsetting, se blant annet Sreedevi og Tanwar (2018) og Mathien og Chow (2018). Slike modeller tar også inn deler av teori rundt kjernekunnskap og kunnskapsdeling som en viktig suksessfaktor. Hadde Oslo kommune tatt slike utgangspunkt og modeller inn i sin prosess rundt konkurranseutsetting av renovasjon, ville man uten tvil kunne spart et betydelig antall millioner.

## 4 Empiriske studier

I den empiriske delen av dette kapittelet vil vi rette oppmerksomheten mot konkurranseutsetting på to områder. Først vil vi se på konkurranseutsetting av sykehjem, og her vil hovedvekten bli lagt på en rapport om evaluering av konkurranseutsetting og omstilling i pleie- og omsorgssektoren i Trondheim kommune (Asplan, 2002). Vi vil også se på rapporter fra Edvardsen (2016) og Ellefsen og Sætre (2017). Den andre delen tar opp konkurranseutsetting av renovasjon, og her vil vi legge vekt på rapporten om renovasjonsskandalen i Oslo kommune dokumentert av Deloitte (2017), samt andre studier om renovasjon (bl.a. Stender, 2016). Begrunnelsen for å velge disse to områdene er at sykehjemsstudien har komplisert teknologi, og her er det klart vanskeligere å gi en beskrivelse av hva kvalitet på tjenesten egentlig er. For renovasjon er det i prinsippet greit å beskrive i kontrakten hva tjenesten går ut på. Man kan si at teknologien er enkel, men det viste seg å være andre betydelige organisatoriske problemer med prosjektet.

## 4.1 Konkurransetsetting av sykehjem

I dette avsnittet vil vi ta opp hovedpunkter i rapporten fra Asplan (2002) om konkurransetsetting av sykehjem i Trondheim kommune. Den definisjon av konkurransetsetting som Trondheim kommune brukte, og som er gjengitt i Asplan-rapporten, er i samsvar med den definisjon vi ga i avsnitt 3.1. Det vil si at konkurransetsetting blir sett på som ulike måter å innføre større eller mindre grad av marked i produksjonen av offentlige tjenester med offentlig ansvar og (helt eller delvis) offentlig finansiering. Målene for konkurransetsettingsprosjektet i Trondheim kommune var følgende:

- Bedre ressursutnyttelse – lavere enhetskostnad ved lik kvalitet.
- Eventuell profitt av konkurransetsettingen skulle tas ut som en økning av tjenestetilbudet i sykehjemssektoren.
- Økt valgfrihet for brukerne.
- Folkevalgte skulle ha full innsynsrett, fastlegge mål, beholde ansvaret og evaluere måloppnåelse.
- Kommunen skulle selv kunne gi inn anbud, og selve konkurransetsettingsprosessen skulle virke utviklende for kommunen.
- Ideologi. Konkurransetsetting ble sett på som et mål i seg selv.

Denne prosessen i Trondheim kommune startet i 1999, og man kan si at de mål og den holdning som man la opp til i Trondheim for konkurransetsetting var i godt samsvar med de mer ideelle mål som kan formuleres med de teoretiske begrunnelser vi tidligere har vært inne på.

Det sentrale ved denne konkurransetsettingen, som ved alle andre, var beskrivelsen av hva tjenesten gikk ut på og hvilke kvalitetskrav som ble satt. Ved denne konkurransetsettingen ble det fastsatt kvalitetsindikatorer, og noen kommentarer til dette er følgende. Kvalitetsindikatorer kan vi dele i to grupper: (1) teknisk målbare indikatorer relatert til produksjon basert på det vi kan kalle objektive data. Ved tjenester som sykehjem spiller også (2) subjektive kriterier en stor rolle, i den forstand at hvordan den enkelte opplever situasjonen er av sentral betydning for hvordan produksjon av sykehjemstjenester skal gjennomføres. I teorien er det ofte slik at krav stilles til indikatorer som skal måle kvalitet. De

skal være stabile over tid, og de skal være akseptert av alle – både ledere, ansatte, brukere og pårørende.

Eksempler på indikatorer som relateres til objektive faktorer er størrelse på rommet, lys, luft og renhold. Videre er det slik at man kan måle i hvilken grad maten oppfyller de nødvendige krav til ernæring. Vi kan også måle responstid, det vil si hvor lang tid det tar fra brukeren (når vedkommende ligger i senga) drar i snora til en pleier kommer inn på rommet. Videre kan vi også registrere eventuell feilmedisinering.

Flere av de faktorer man teknisk sett kan lage indikatorer for har også et opplevd aspekt fra den enkelte bruker. Når det gjelder mat er det slik at man kan måle og registrere næringsinnhold, men det er også av stor betydning hvordan brukeren opplever selve måltidssituasjonen. Det kan være slik at et måltid fra et sentralkjøkken er helt korrekt sett i forhold til ernæringsmessige kriterier, men blir servert i en isoporboks. På et annet sykehjem har man eget kjøkken, hvor da kjøttkakene kan ha litt mer fett enn ernæringsmessig optimalt, men de blir servert ved at personalet kommer rullende inn på spisesalen med vogner hvor det lukter godt av kjøttkaker og hvor de eldre sitter og snakker sammen om de veldig gode, men litt for feite kjøttkakene som ligner på den maten de spiste i yngre dager.

Videre er det selvfølgelig slik at man gjerne vil ha lav responstid i den forstand at en pleiemedarbeider kommer raskt når noen drar i snora. På den annen side er det minst like viktig at den som kommer er blid og vennlig og viser omsorg, selv om det kan være en stressende situasjon. Det skal også være slik at feilmedisinering skal unngås, og i situasjonen rundt medisinering er det viktig at brukeren føler trygghet og sikkerhet når medisiner deles ut. Konklusjonen er at i et anbudsgrunnlag som legges ut som en del av konkurranseutsettingen, klarer man godt både å beskrive og kostnadsberegne de tekniske (objektive) indikatorer i forhold til det som foregår. Ofte er det slik at det knyttes klare mål også til den opplevde kvaliteten. Denne kan av mange ofte oppfattes som minst like viktig som den tekniske. Imidlertid er det slik at den opplevde kvaliteten også har et kostnadsaspekt i den forstand at samvær mellom pleier og bruker er mer kostbart jo lengre tid man har til brukeren.

I Trondheim ble det lagt til grunn seks områder som utgangspunkt for formulering av kvalitetskriterier: valgfrihet; kontinuitet; integritet;



trygghet; et meningsfullt liv; tilgjengelighet. Om man går nærmere inn i Asplan-rapporten er disse kriteriene kommentert, men konklusjonen er at det er opp til utfører hvordan man skal turnere disse punktene sett i forhold til den bemanningsnorm som ligger i konkurranseutsettingen. Konkurranseutsettingsprosessen i Trondheim er beskrevet i Asplan-rapporten, og her gjengis kun noen hovedpunkter. Etter at anbudsdokumentet ble sendt ut gjennomførte Trondheim kommune en prekvalifiseringsfase hvor følgende kriterier ble lagt til grunn:

- at anbyder oppfyller formelle lovkrav
- finansiell styrke
- omsorgsideologi
- arbeidsmiljø
- kvalitetssikringssystem

Etter prekvalifiseringsfasen startet den faktiske anbudsfasen hvor man la vekt på priser og kostnader, kvalitet i forhold til utlysningsteksten og referanser fra tidligere drift. Til slutt endte man opp med sju tilbud. Om disse kan det kort sies at det for det første var store forskjeller i pris fra laveste til høyeste tilbud, men at de to billigste og beste, fra Norlandia og Trondheim kommune, hadde så å si helt lik pris. Norlandia sitt tilbud ble valgt med begrunnelse av godt kvalitetsikringssystem og ledelsesfilosofi, samt holdning til å bruke få deltidsstillinger, noe som ble sett på som avgjørende. Kontrakten ble inngått for første gang for en periode på fire år, med opsjon på ett års forlengelse. I hovedsak konkluderer Asplan-rapporten med at Trondheim kommune i rimelig grad var profesjonell i sin bestillerfunksjon.

Det framgår av Asplan-rapporten at ny virksomhetsleder fra Norlandia fikk velge hvilke ansatte man ville ha med seg over til den nye enheten. Trondheim kommune garanterte å ta over de overtallige, siden man har en stor helse- og sosialsektor i kommunen. Dette reiser spørsmålet om hva som er transaksjonskostnader. I prosessen med Trondheim kommune ble dette ikke regnet som en transaksjonskostnad.

Konkurranseutsettingen og prosessen i Trondheim kommune ligner i betydelig grad på hva man har sett ellers, nemlig at kommunen beholder

ansvaret for husleie, kommunale avgifter, byggetekniske oppgaver og så videre, slik at konkurranseutsettingen da gjelder selve driften.

Asplan-rapporten inneholder også en vurdering av hvordan de to konkurranseutsatte sykehjemmene drives, og resultater fra disse sett i forhold til to sykehjem som drives på ordinær måte av Trondheim kommune. Nå er det slik at de to konkurranseutsatte sykehjemmene er relativt nye bygg med enerom og sentralt organiserte fellesfunksjoner. Slik sett er de bygningsmessig klart bedre tilpasset enn de to sykehjem man sammenligner med: Nidarvoll med 120 brukere og Ilevollen med 52 brukere. Asplan-rapporten konkluderer med at de konkurranseutsatte sykehjemmene gir et noe bedre tilbud, dette hovedsakelig på grunn av byggetekniske forskjeller – ikke på grunn av skille i driftsform mellom konkurranseutsatte og kommunale sykehjem.

Erfaringer fra andre kommuner ligner også på hva man så i Trondheim. Oslo kommune har ei liste over kvalitetskrav for tjenester i Oslo kommunes sykehjem (Oslo kommune, 2011). Mange av disse punktene vil gi grunnlag for vurdering, og det vil nok være delte meninger mellom brukere og pårørende sett i forhold til de ansvarlige for drift av sykehjemmet hvordan disse kvalitetsaspektene skal oppfylles. Den som mottar et tilbud om opphold i sykehjem i Oslo kommune skal (blant annet)

- oppleve respekt, forutsigbarhet og trygghet i forhold til tjenestetilbudet
- oppleve selvstendighet og styring av eget liv
- få dekket fysiologiske behov som tilstrekkelig næring (mat og drikke), variert og helsefremmende kosthold og rimelig valgfrihet i forhold til mat
- få dekket sosiale behov som mulighet for samvær, sosial kontakt, fellesskap og aktivitet
- få følge en normal livs- og døgnrytme, og unngå uønsket og unødig sengeopphold

Spesielt punktet om å få dekket sosiale behov er avgjørende for den trivsel som oppleves på et sykehjem. I Oslo kommune (som i stor grad også for andre kommuner) legges det i de faktiske anbudsdokumenter til grunn

en bemanningsnorm som utfører må oppfylle slik at de mer «mykt» formulerte kvalitetskrav oppfylles på best mulig måte. Hvordan dette skal gjøres og gjennomføres er ikke enkelt, og vi har flere eksempler på rettsaker kommuner har reist i forhold til konkurranseutsetting av sykehjem hvor det har vært uenighet om tolkning av kvalitetskriteriene, som for eksempel i Oslo og Asker kommuner. Rapporten til Edvardsen (2016) er også inne på de samme momentene, nemlig at det sentrale er hvordan kommunene formulerer kvalitetskriteriene og hvordan de følges opp.

## 4.2 Konkurransetsetting av renovasjon: Erfaringer fra Oslo kommunes konkurranseutsetting av renovasjon 2015–2017

Et av de mest omdiskuterte prosjekter om konkurranseutsetting av renovasjon i Norge de siste åra er det som er blitt kalt renovasjonsskandalen i Oslo kommune, denne fant sted fra 2015 til 2017. Framstillingen i dette avsnittet bygger i hovedsak på rapporten fra Deloitte (2017). Denne rapporten gir en grundig gjennomgang av hva som skjedde. Rapporten er kritisk til hvordan renovasjonsetaten i Oslo kommune opptrådte i forbindelse med prosjektet. Tidligere direktør i renovasjonsetaten uttaler også følgende om rapporten: «Deloitte's utkast til rapport inneholder noen læringspunkter, men er som helhet etter mitt syn preget av etterpåklokskap, overveiende negativ vinkling og 'jakt på syndebukk'» (Deloitte, 2017, s. 16).

Oslo kommune er organisert slik at man har en egen forvaltningsetat for avfallshåndtering, renovasjonsetaten (REN). Denne etaten hadde i 2015 betydelig erfaring fra tidligere prosjekter med konkurranseutsetting av renovasjon, og etaten startet med å forberede femte generasjons renovasjonskontrakter i 2014. Dette ble organisert som et prosjekt med en styringsgruppe som utgjorde ledergruppen i renovasjonsetaten. Denne anskaffelsen var en administrativ beslutning, og ikke gjenstand for en politisk prosess eller avgjørelse. I strategi for anskaffelser for Oslo kommune har virksomhetene ansvar for å forestå egne anskaffelser innenfor tildelt budsjett, og er ansvarlige for valg knyttet til anskaffelsen. Kunninggjøringen ble lagt ut på Doffin i mars 2015 med frist for å levere tilbud

5. mai 2015. Kontrakt ble inngått med Veireno i september 2015, med oppdragsstart 3. oktober 2016. Oppdraget ble tildelt basert på Renovasjonsetatens evaluering av at Veireno hadde det beste tilbudet i samsvar med de tildelingskriterier som fremgår av konkurransegrunnlaget. Kontrakten ble terminert i februar 2017. Momentene nedenfor baserer seg i hovedsak på rapporten fra Deloitte (2017).

Gjennomgangen av anskaffelsen viser at det var sammensatte årsaker som førte til at det oppstod problemer med avfallsinnsamlingen i Oslo kommune fra 3. oktober 2016. Etter Deloitte's mening kunne det stilles spørsmål ved om Veireno i tilstrekkelig grad hadde oversikt over omfanget og hadde planlagt for tilstrekkelig kapasitet ved oppstart av oppdraget. Alt tyder på at flere av rutene var for omfattende i omfang. Mange ruteendringer skjedde kort tid før kontraktsoppstart, og REN hadde i begrenset grad kvalitetssikret ruteendringene. Over 60 %, eller ca. 400, av rutene var endret. Veireno hadde heller ikke overlevert en fullstendig logistikkplan til renovasjonsetaten, og kunne ikke dokumentere at opplegget for logistikk ville gå opp som planlagt med antall biler, ruter og mannskap.

Kunnskapsdelen syntes heller ikke å være tilfredsstillende ivaretatt. Mange renovatører ble rekruttert kort tid før kontraktsoppstart, og flere renovatører hadde ikke fått opplæring ved mottaksstasjonene for avfall. Ved oppstart var det fremdeles flere som ikke hadde tatt sikkerhetskurset. Mange av renovatørene hadde ikke fått tilstrekkelig opplæring på rutene, og det ble innført flere teknologiendringer i forbindelse med oppstart. Personell hos Veireno fikk ikke tilgang til energigjenvinningsetatens (EGE) anlegg, på grunn av at EGE mente personellet ikke oppfylte anleggets HMS-bestemmelser. I anbudet lå det at Veireno skulle endre eksisterende arbeidstidsmønstre gjennom innføring av en skiftordning. Både renovasjonsetaten og Veireno visste av erfaring at dette kunne bli problematisk.

Tilbudet fra Veireno til Oslo kommune var overraskende billig. En grunn til dette var at Veireno stilte med mindre kapasitet til driftsadministrasjon enn det ble gjort i forbindelse med gjennomføring av forrige kontrakt, selv om denne hadde færre krav og ingen to-skifts ordning. Når det gjelder sikkerhet besto renovasjonsetatens beredskap i at

at Veireno i stor grad hadde tilstrekkelig beredskap. REN hadde ingen andre kontraktleverandører eller underleverandører for beredskap dersom leveransenekravene ikke ble ivaretatt fra Veireno. Logistikkmessig var mørketiden påbegynt, og det var vanskelig å finne fram på rutene i enkelte av områdene. Det var også forsinkelser på grunn av trafikksituasjonen i Oslo, blant annet som følge av arbeid med Brynstunnelen.

Konklusjonene fra Deloitte (2017) taler i hovedsak for seg selv. Siden tidligere direktør for renholdsetaten i Oslo kommune er kritisk til rapporten og elementer fra saken har vært prøvd i retten, opp til Høyesterett, vil vi ikke gå nærmere inn på de enkelte forhold her. Mer generelt kan vi imidlertid si at flere av de punkter Deloitte peker på, viser at denne saken brøt med mange av de kriterier vi har diskutert i de teoretiske avsnitt.

## 5 Konklusjoner og perspektiver framover

Arbeidene til Coase og Williamson bante vei for en bedre forståelse av hvordan markedsøkonomien fungerer og hvordan man også i praktisk arbeid kan ta hensyn til dette. Et av Coase sine argumenter er at det koster å drifte en samfunnsøkonomi basert på markedsøkonomi, og Williamson legger blant annet vekt på institusjonenes betydning. Analyser basert på agent-prinsipal-situasjoner og vektlegging av hvilken rolle insentiver spiller, er også relevante sett i forhold til adferd vi kan registrere i situasjoner med konkurranseutsetting (Laffont & Martimort, 2009).

Videre er det politiske aspektet helt sentralt ved konkurranseutsetting. Den politiske omleggingen som kom med Thatcher og Reagan på 1980-tallet ga støtet til konkurranseutsetting i større skala. Også i Norge har vi sett eksempler på at man «under ellers like forhold» valgte en løsning basert på konkurranseutsetting i stedet for offentlig ansvar for driften.

Det tre sentrale stikkordene rundt konkurranseutsetting dreier seg om økonomi, kvalitet og transaksjonskostnader. Det vil si at offentlig sektor skal lære fra markedet, og at man skal identifisere lavest pris under forutsetning av at kvalitetskravet opprettholdes. I tillegg må man ta diskusjonen om transaksjonskostnader på alvor ved å identifisere, beregne og ta disse inn i prosessen rundt konkurranseutsetting.

Diskusjonen rundt økonomi og konkurranseutsetting har ennå ikke gikk noen klar konklusjon. Som det sies i de danske evalueringene avhenger de økonomiske resultatene også av hvor profesjonell offentlig sektor har ambisjon om å bli, spesielt på områder med enkel teknologi – f.eks. brøyting, vegvedlikehold, renovasjon og renhold. Her ser vi eksempler på at offentlig sektor (spesielt kommunene) definerer dette bort fra sine felter til å bygge opp kjernekompetanse, enten på grunn av politisk ideologi og/eller andre mer praktiske forhold. Dette skjerper kravene til offentlig sektor for å sikre sin bestillerkompetanse og til å følge opp slik at det ikke skjer ulovlig prissamarbeid. Vi ser eksempler på at det enkle krav ut fra økonomisk teori om mange markedsdeltagere blir sentralt for å kunne argumentere med at konkurransesituasjoner gir markedsløsninger hvor prisene har optimalitetsegenskaper.

Konkurranseutsetting av tjenester med komplisert teknologi, ofte «menneskerelaterte tjenester», er vanligvis av den karakter at offentlig sektor har som mål å utvikle egen kompetanse på felter som sykehjem og barnehage. Her blir kvalitetsdiskusjonen mer vanskelig, men helt sentral. Her blir også argumentet med å «lære fra markedet» viktig, og vi har sett eksempler på at privat sektor har vunnet anbuds konkurranser med nye og innovative løsninger både med hensyn til pleie, organisasjon og økonomistyring. Ønsket er så at offentlig sektor (helt eller delvis) skal kopiere disse løsningene og komme tilbake med forbedrede tilbud.

Transaksjonskostnader er et tema som må bringes nærmere inn i diskusjonen om konkurranseutsetting. Problemet i dag er at dette omtales i generelle vendinger som et viktig og interessant punkt, men vi er kommet kort med en felles forståelse av hvilke kriterier som skal legges til grunn og hvordan slike kostnader skal beregnes. Det er ikke tvil om at det oppsto transaksjonskostnader av betydelig beløp (mange millioner kroner) i renovasjonsskandalen i Oslo, men man har vært varsomme med å gå ut med faktiske beregninger.

Når det gjelder framtidig utvikling er det klart at kunnskap om tjenesten og om hvordan markedet fungerer blir helt sentral. På et vis kan vi si at renovasjon som tjeneste ikke er teknisk sett komplisert – brukerne vil ha tomt søppeldunken regelmessig, og hva det koster å drifte en søppeltømmebil er i utgangspunktet greit å kalkulere. Det samme kan sies

om snøbrøyting og asfaltering. Men når anbudet skal gjelde større deler av Oslo, blir logistikken komplisert. Om man ser på forutsetningene som bør legges til grunn, må anbudsinnbyder ha kontroll over og kunnskap om tjenesten det skal konkurreres om. Argumentene fra enkel nyklassisk teori er at markedets optimalitetsegenskaper er avhengige av at pris, volum og kvalitetsbeskrivelsen av tjenesten (eller varen) bygger på full informasjon, se 3.1, eller som Laffont og Martimort (2009, s. 32) sier: «These variables are both *observable* and *verifiable*» (forfatterens utheving).

En publikasjon fra det svenske Konkurrenserverket (se Møllgaard & Overgaard, 2006, kap. 5) tar opp dette med full informasjon og forskjellige markedsløsninger. Her slås det fast at begrenset informasjon nå har blitt mer regelen enn unntaket, men at man i konkurranseutsetting i størst mulig grad må tilbake til full informasjon, og at denne skal verifiseres. Når vi ser på renovasjonsskandalen i Oslo er det nesten ikke til å tro hvordan det sviktet med hensyn til verifisering av sentrale størrelser i de anbud som ble levert inn.

Sykehjem som tjeneste kommer i en annen stilling enn renovasjon, snøbrøyting og asfaltering. Det som ideelt sett skal produseres på et sykehjem er livskvalitet og en verdig alderdom. Hvordan det skal operasjonaliseres er det selvfølgelig delte meninger om, og kriteriesettene varierer betydelig. Kriteriesettet for Trondheim kommune slik det er referert over virker helt greit, og mange av kriteriene fra Trondheim ser vi også i andre kommuner. I kostnadsberegninger for anbudet legges det vanligvis til grunn en bemanningsnorm og et organisatorisk oppsett, inklusive turnusplaner osv. For en del målbare objektive indikatorer er kvaliteten verifiserbar, men for mer subjektive forhold, som f.eks. brukerens opplevelser, er det vanskelig å verifisere hva som har skjedd sett i forhold til anbudsdokumentene. Et eksempel på hendelser som har skapt konflikter mellom bestiller (kommune) og utfører, er «ekstraordinære hendelser» som for eksempel at demente «forsviner» – de bare rusler ut fra sykehjemmet og går langs veien og finner ikke tilbake. Da må det settes i gang større leteaksjoner, ekstra bemanning osv. I bemanningsplanene ligger det ikke inne ressurser til å holde øye med hver dement hele tida, men utfører har et ansvar for sikkerhet. Mer generelt kan vi si at en tjeneste som sykehjemsomsorg (og andre sosiale tjenester som for eksempel

barnevern) er slik at man ikke klarer å gi en fullstendig spesifikasjon av kvalitet og kvantum ved tjenesten, og at det da har vært reist tvil om hvor godt tjenesten eegner seg for konkurranseutsetting i et marked.

Vi har sett både for tjenester (med enkel teknologi) som renovasjon, renhold, snøbrøyting og asfaltering og for personorienterte tjenester innen helse- og sosialsektoren (med komplisert teknologi) at offentlig sektor lykkes bedre med konkurranseutsetting når det er mange anbydere. Et viktig argument for markedsekonomiens optimalitetsegenskaper bygger på atomisme. Men vi har også sett at tilbyderne har begynt å lære av hverandre, for eksempel innen vegsektoren. Om vi går tilbake til Coase og Williamson er det ingen grunn til å tro at utviklingen vil snu tilbake til «rene» markedsekonomimodeller. Dermed blir det viktigere at vi tar transaksjonskostnadene på alvor, og at vi styrker våre institusjoner som skal passe på at de markedsløsninger vi velger blir best mulig.

## Referanser

- Aarhaug, J., Fearnley, N., Gregersen, F. A. & Norseng, R. B. (2018). 20 years of competitive tendering in the Norwegian bus industry – an analysis of bidders and winning bids. *Research in Transportation Economics*, 69, 97–105. <https://doi.org/10.1016/j.retrec.2018.05.012>
- Allen, D. W. (1991). What are transaction costs? *Research in Law and Economics* 14(1), 1–18.
- Asplan. (2002). *Evaluering av konkurranseutsetting og omstilling i pleie- og omsorgssektoren* (Hovedrapport). Sandvika.
- Aurlien, H. (2009). Dyrere å drifte vegene. *Vegen og vi*, 5(9), s. 8–9.
- Barney, J. (1991). Firm resources and sustained competitive advantage. *Journal of Management*, 17(1), 99–120. <https://doi.org/10.1177/014920639101700108>
- Barstad, S. & Aldridge, Ø. (2013, 5. mars). Konkurransetilsynet gir NCC 140 millioner i straffegebyr. *Aftenposten*. <https://www.aftenposten.no/okonomi/i/MgzQo/konkurransetilsynet-gir-ncc-140-millioner-i-straffegebyr>
- Barzel, Y. (1989). *Economic analysis of property rights*. Cambridge University Press.
- Bhattacharya, A., Singh, P. J. & Bhakoo, V. (2013). Revisiting the outsourcing debate: two sides of the same story. *Production Planning & Control*, 24(4–5), 399–422. <https://doi.org/10.1080/09537287.2011.648491>
- Bovaird, T. (2016). The ins and outs of outsourcing and insourcing: What have we learnt from the past 30 years? *Public Money & Management*, 36(1), 67–74. <https://doi.org/10.1080/09540962.2015.1093298>



- Bovaird, T., Dickinson, H. & Allen, K. (2012). *Commissioning across government: review of evidence* (TSRC-rapport 86). [http://epapers.bham.ac.uk/1785/1/RR86\\_Commissioning\\_across\\_government\\_-\\_Bovaird\\_Aug\\_2012.pdf](http://epapers.bham.ac.uk/1785/1/RR86_Commissioning_across_government_-_Bovaird_Aug_2012.pdf)
- Busch, T., Heichlinger, A., Johnsen, E., Klausen, K. K., Murdock, A. & Vanebo, J. O. (2013). *Public management in the twenty-first century: Trends, ideas and practices*. Universitetsforlaget.
- Coase, R. H. (1988). The nature of the firm: Meaning. *Journal of Law, Economics, & Organization*, 4(1), 19–32. <https://www.jstor.org/stable/765012>
- Coase, R. (1998). The new institutional economics. *American Economic Review*, 88(2), 72–74. <http://www.jstor.org/stable/116895>
- Deloitte. (2017). *Renovasjonsetaten, Oslo kommune. Gjennomgang av anskaffelsesprosess og kontraktsoppfølging i Renovasjonsetaten*. <https://www.oslo.kommune.no/>
- Edvardsen, S. (2016). *Når bestemor er på anbud. En studie av kommuners sikring mot redusert kvalitet ved konkurranseutsetting* (Masteroppgave, UiT Norges arktiske universitet). <https://hdl.handle.net/10037/9800h>
- Ellefsen, S. G. & Sætre, M. H. (2017). *Arbeidsmiljø og tjenestekvalitet i privat kommersielt drevne sykehjem i Oslo kommune: En eksplorerende studie* (Masteroppgave, Høgskolen i Oslo og Akershus). <https://hdl.handle.net/10642/5582>
- Furubotn, E. G. & Richter, R. (2010). *Institutions and economic theory: The contribution of the new institutional economics*. University of Michigan Press. <https://doi.org/10.3998/mpub.6715>
- Gervais, R. & Barrar, P. (Red.). (2017). *Global outsourcing strategies*. Routledge.
- Gilley, K. M., Rasheed, A. A. & Al-Shammari, H. (2017). Research on outsourcing: Theoretical perspectives and empirical evidence. I R. Gervais & P. Barrar (Red.), *Global outsourcing strategies* (s. 41–56). Routledge.
- Grant, R. M. (1996). Toward a knowledge-based theory of the firm. *Strategic management journal*, 17(S2), 109–122. <https://doi.org/10.1002/smj.4250171110>
- Johansen, L. (1977). *Lectures on macroeconomic planning*. North Holland Publishing.
- Johansen, L. (1983). *Kriser og beslutningssystemet i samfunnsøkonomien*. Universitetsforlaget.
- Kern, T. & Willcocks, L. (2000). Exploring information technology outsourcing relationships: Theory and practice. *The Journal of Strategic Information Systems*, 9(4), 321–350. [https://doi.org/10.1016/S0963-8687\(00\)00048-2](https://doi.org/10.1016/S0963-8687(00)00048-2)
- Klaes, M. (2000). The birth of the concept of transaction costs: Issues and controversies. *Industrial and Corporate Change*, 9(4), 567–593. <https://doi.org/10.1093/icc/9.4.567>
- Laffont, J.-J. & Martimort, D. (2009). *The theory of incentives: The principal-agent model*. Princeton University Press.

- Lenk, T., Rottmann, O. & Albrecht, R. (2011). *Renaissance der Kommunalwirtschaft – Rekommunalisierung öffentlicher Dienstleistungen*. Kompetenzzentrum für Öffentliche Wirtschaft und Daseinsvorsorge an der Universität Leipzig, HypoVereinsbank.
- Mathien, L. & Chow, Y. W. (2018). An empirical investigation of resources and dynamic capabilities in logistics outsourcing decisions. *Academy of Business Research Journal*, 3, 29–54.
- McCarthy, I. P., Silvestre, B. S. & Kietzmann, J. H. (2013). Understanding outsourcing contexts through information asymmetry and capability fit. *Production Planning & Control*, 24(4–5), 277–283. <https://doi.org/10.1080/09537287.2011.648765>
- McLaughlin, K., Osborne, S. P. & Ferlie, E. (2002). *New public management: Current trends and future prospects*. Psychology Press.
- Meinich, P. (1969). *Elementær markedsteori*. Universitetsforlaget.
- Musole, M. (2009). Property rights, transaction costs and institutional change: Conceptual framework and literature review. *Progress in Planning*, 71(2), 43–85. <https://doi.org/10.1016/j.progress.2008.09.002>
- Møllgaard, P. & Overgaard, P. B. (2006). *Transparency and competition policy: The pros and cons of information sharing* [Presentasjon]. Konkurrencesverket. <https://www.konkurrencesverket.se/>
- Nelson, R. R. & Winter, S. G. (1982). *An evolutionary theory of economic change*. Belknap Press.
- North, D. C. (1987). Institutions, transaction costs and economic growth. *Economic inquiry*, 25(3), 419–428. <https://doi.org/10.1111/j.1465-7295.1987.tb00750.x>
- North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press.
- Osborne, S. P. (2010). *The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. Routledge.
- Oslo kommune. (2011). *Innhold, kvalitet og inntakskriterier for tilbud om opphold i oslosykehjemmene*. Oslo kommune, Sykehjemsetaten.
- Penrose, E. (1959). *The theory of the growth of the firm*. Wiley.
- Petersen, O. H., Hjelmar, U., la Cour, L. & Vrangbæk, K. (2011). *Effekter ved udlicitering af offentlige opgaver: En forskningsbaseret gennemgang af danske og internationale undersøgelser fra 2000–2011*. AKF Forlag. <https://www.vive.dk/da/udgivelser/effekter-ved-udlicitering-af-offentlige-opgaver-9746/>
- Petersen, O. H., Hjelmar, U., Vrangbæk, K. & Larsen, P. T. (2014). *Effekter ved udlicitering af offentlige opgaver: En forskningsoversigt over danske og internationale studier fra 2011–2014*. Roskilde Universitet. [https://rucforsk.ruc.dk/ws/portalfiles/portal/53904161/Rapport\\_effekter\\_ved\\_udlicitering.pdf](https://rucforsk.ruc.dk/ws/portalfiles/portal/53904161/Rapport_effekter_ved_udlicitering.pdf)
- Pollitt, C. (2013). *Context in public policy and management: The missing link?* Edward Elgar.

- Prahalad, C. K. & Hamel, G. (1990). The core competence of the corporation, *Harvard Business Review*, 68(3), 79. <https://hbr.org/1990/05/the-core-competence-of-the-corporation>
- Rebernik, M. & Bradač, B. (2006). Cooperation and opportunistic behaviour in transformational outsourcing. *Kybernetes*, 35(7–8), 1005–1013. <https://doi.org/10.1108/03684920610675058>
- Sandmo, A. & Hagen, K. P. (Red.). (1992). *Offentlig politikk og private incitamenter*. Tano.
- Schumpeter, J. A. (1934). *The theory of economic development: An inquiry into profits, capital, credit, interest, and the business cycle*. Harvard University Press.
- Serrano, R. M., Ramírez, M. R. G. & Gascó, J. L. G. (2018). Should we make or buy? An update and review. *European Research on Management and Business Economics*, 24(3), 137–148. <https://doi.org/10.1016/j.iedeen.2018.05.004>
- Skistad, E. (2013). *Renholdsprosjektet i Oslo kommune*. Oslo kommune. <https://www.difi.no/sites/difino/files/1400-oslo-espen-skistad.pdf>
- Sreedevi, R. & Tanwar, T. (2018). Outsourcing – A review for research and practical applications. *International Journal of Business and Economics Research*, 7(1), 20–24. <https://doi.org/10.11648/j.ijber.20180701.13>
- Stender, A.-L. S. (2016). *Konkurransesetting av kommunal renovasjon: I hvilken grad påvirker konkurranseutsetting, eller trusselen om konkurranseutsetting, kostnadseffektiviteten for kommunal renovasjon?* (Masteroppgave, Høgskolen i Oslo og Akershus). <http://hdl.handle.net/10642/5329>
- Teece, D. J., Pisano, G. & Shuen, A. (1997). Dynamic capabilities and strategic management. *Strategic Management Journal*, 18(7), 509–533. [https://doi.org/10.1002/\(SICI\)1097-0266\(199708\)18:7<509::AID-SMJ882>3.0.CO;2-Z](https://doi.org/10.1002/(SICI)1097-0266(199708)18:7<509::AID-SMJ882>3.0.CO;2-Z)
- Tsay, A. A. (2014). Designing and controlling the outsourced supply chain. *Foundations and Trends in Technology, Information and Operations Management*, 7(1–2), 1–160. <http://dx.doi.org/10.1561/02000000030>
- Walras, L. (2013). *Elements of pure economics*. Routledge.
- Westeren, K. I., Cader, H., de Fátima Sales, M., Similä, J. O. & Staduto, J. (2018). *Competitiveness and knowledge: An international comparison of traditional firms*. Routledge.
- Williamson, O. E. (1985). *The economic institution of capitalism: Firms, markets, relational contracting*. The Free Press.
- World Economic Forum. (2016). *The global competitiveness report 2015–2016*. [http://www3.weforum.org/docs/gcr/2015-2016/Global\\_Competitiveness\\_Report\\_2015-2016.pdf](http://www3.weforum.org/docs/gcr/2015-2016/Global_Competitiveness_Report_2015-2016.pdf)
- Wu, J., Wu, G., Zheng, T., Zhang, X. & Zhou, K. (2020). Value capture mechanisms, transaction costs, and heritage conservation: A case study of Sanjiangyuan National Park, China. *Land Use Policy*, 90. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2019.104246>

## KAPITTEL 4

# Organisering av innkjøpsfunksjonen

Jan Ole Similä

Nord universitet

**Abstract:** Finding a good way to organize activities in a public sector organization can be crucial for the organization's possibility to reach defined goals. The procurement function in the public sector can be challenging to organize, based on the fact that it is both important for the organization in question, but also an important tool for the government. Overall goals are defined nationally, in the form of national law, regulations, and policy. Each organization normally has a procurement policy document, guiding procurement decisions. In this chapter, we take a closer look at the organization of the procurement function, based on data from the 2018-procurement maturity assessment survey by Difi, as well as international research on the topic. We do not have data that provides a basis for drawing conclusions about the reasons for choosing the specific form of organizing the procurement function throughout the Norwegian public sector, therefore we have chosen to set up a discussion that can facilitate an increased degree of reflection where the structure of the procurement function is up for debate.

**Keywords:** public procurement, deliberate organization, goal achievement

## 1 Introduksjon

Hvorfor velger noen virksomheter å sentralisere innkjøpsfunksjonen, mens andre velger en desentralisering, og atter andre en hybrid organisering? Er det så enkelt som Van Weele (2018) skriver, at «the organizational location of purchasing is very much dependent on the view management holds toward the purchasing function» (s. 282). Det er klart; ledelsen bestemmer valg av organisering, men hvor opptatt er egentlig ledere i offentlig sektor av innkjøpsfunksjonen? To meldinger til Stortinget,

Sitering av denne artikkelen: Similä, J. O. (2021). Organisering av innkjøpsfunksjonen. I M. Langseth & J. O. Similä (Red.), *Å kjøpe for Norge* (Kap. 4, s. 75–95). Cappelen Damm Akademisk. <https://doi.org/10.23865/noasp.128.ch4>

Lisens: CC-BY 4.0.

Meld.St.22 (2018–2019) og St.meld.nr.36 (2008–2009), peker begge på et manglende engasjement fra ledelsen i offentlig sektor på innkjøpsområdet. Riksrevisjonen har også gjort seg den samme erfaringen, at ledelsen i statlige etater har for lite fokus på innkjøp, og at det bl.a. kan være en årsak til brudd på anskaffelsesregelverket (Dokument3:6, (2010–2011)). De samme dokumentene peker også på at organiseringen av innkjøpsfunksjonen ikke er god nok, og at det kan være årsak til at man ikke klarer å hente ut gode nok resultater.

Primæraktiviteten i offentlig sektor handler om å levere helse- og omsorgstjenester, utdanningstjenester, samferdselstjenester, politi, forsvar og sosiale tjenester, for å nevne noen viktige tjenestemråder. Det foregår en mer eller mindre kontinuerlig debatt omkring organiseringen av det offentlige tjenestetilbudet, enten det er på nasjonalt, regionalt eller lokalt nivå. Det virker å være flere drivere i denne organiseringsdebatten, blant annet økonomi og kvalitet. Motkreftene finner vi i bekymringene for demokratiet, nærhet til tjenestetilbudet, sentralisering og konsentrasjon av makt. En tydelig debatt rundt organiseringen av anskaffelsesfunksjonen er vanskelig å se, noe som kan henge sammen med at innkjøp ikke er definert som strategisk viktig, men at det kun handler om å skaffe til veie innsatsfaktorer til øvrige tjenester.

Modenhetsundersøkelsen (Rambøll & Difi, 2018) bekrefter at det er noen utfordringer knyttet til anskaffelsesfunksjonen. Undersøkelsen bekrefter at ledelsen i offentlige virksomheter i forbeskjeden grad er opptatt av anskaffelsesområdet, dersom vi tar utgangspunkt i at det sjelden eller aldri etterspørres målbare indikatorer på anskaffelsesområdet. Ledelsens etterspørsel etter måleindikatorer gjenspeiler også at innsatsen med å utvikle slike indikatorer er for svak. En annen indikator for prioriteringen av innkjøp, er utviklingen og etterlevelsen av en anskaffelsesprosess. Det er en for stor andel som mangler dokumentasjon på anskaffelsesprosessen og ikke følger en definert prosess (29,7 %). Selv om virksomheter har skriftlige prosedyrer, mangler det et tydelig krav om å etterleve prosedyrene, noe som indikerer manglende institusjonalisering. Kun 23,5 % av virksomheten angir at de følger prosedyrene konsekvent. Her er statlig virksomhet betydelig bedre enn kommunal og fylkeskommunal virksomhet.

Når vi i dette kapitlet skal se nærmere på organiseringen av anskaffelsesfunksjonen, er det innenfor rammen av en problemstilling som handler om å diskutere begrunnelser for hvor innkjøpsbeslutninger bør fattes. Av statistikken fra modenhetsundersøkelsen (Rambøll & Difi, 2018) finner vi at sentralisering er den dominerende organiseringsformen, dernest følger en hybrid løsning (se tabell 1). 55 av 333 virksomheter har valgt en løsning hvor de inngår i et innkjøpssamarbeid, mens den desentraliserte løsningen er den minst foretrukne. Med sentralisering av innkjøpsfunksjonen forstås det at myndigheten til å fatte innkjøpsbeslutninger ikke er delegert langt ut i virksomheten. Ved desentralisering av innkjøpsfunksjonen er myndighet til å fatte beslutninger i innkjøpssammenheng distribuert, og følger gjerne av budsjettansvar. I en hybrid løsning fattes noen innkjøpsbeslutninger sentralt, f.eks. ved større investeringer eller ved inngåelse av rammeavtaler som dekker hele virksomheten, mens andre, mindre, beslutninger fattes ute i virksomheten. Valget om å overlate innkjøp til innkjøpssamarbeider følger gjerne av at en mindre kommune mangler innkjøpsfaglig kompetanse, eller at innkjøpsvolumet er såpass lavt at man må betale uforholdsmessig høy pris for produkter og tjenester sammenliknet hva man kan oppnå ved samarbeid med flere virksomheter.

**Tabell 1.** Organisering av anskaffelsesområdet - totalt (Rambøll & Difi, 2018)

Hvordan er anskaffelsesområdet organisert i din virksomhet?									
Sentralisert		Desentralisert		Hybrid		Innkjøpssamarbeid		Vet ikke	
Antall	%	Antall	%	Antall	%	Antall	%	Antall	%
138	41,4%	40	12,0%	98	29,4%	55	16,5%	2	0,6%

Går vi dypere inn i statistikken, vil vi se at det er betydelige variasjoner i valg av organisering avhengig av forvaltningsnivå, og om aktiviteten er organisert som kommunalt eller statlig selskap (se tabell 2, punkt 3).

Utfordringen med modenhetsundersøkelsen til Difi, er at vi ikke får vite noe om hva som ligger bak de valg virksomhetene har gjort med tanke på distribusjon av beslutningsmyndighet på anskaffelsesområdet. Det er nettopp begrunnelser for valg av organisering av anskaffelsesfunksjonen vi problematiserer i dette kapitlet. I neste delkapittel går vi gjennom internasjonal forskning hvor organisering av anskaffelsesfunksjonen for offentlig

sektor diskuteres i lys av ulike utfordringer. Vi følger opp med et delkapittel hvor vi syntetiserer forskningen, før vi avslutter med en diskusjon knyttet til organisering av anskaffelsesfunksjonen i norsk offentlig sektor.

## 2 Organiseringens utfordringer

Det finnes flere teoretiske perspektiver som kan nyttes i en diskusjon rundt organisering av virksomheter. Shafritz, Ott og Jang (2016) har gått gjennom organisasjonsteorien og stiller opp ni ulike perspektiver, hvor klassiske perspektiver tar høyde for at organisasjonen er et lukket system, mens moderne perspektiver tar høyde for at organisasjonen er et åpent system og en del av sine omgivelser. Når vi skal se nærmere på offentlig sektor og organisering av innkjøpsfunksjonen, betrakter vi organisasjonene som åpne systemer avhengige av sine omgivelser. Åpenheten mot omgivelsene handler på en side om behovet for å effektivt generere ressurser til produksjonen (Pfeffer & Salancik, 2003), og på den andre siden om å sikre legitimitet, tilgang til ressurser, stabilitet og økt sjanse for langsiktig overlevelse (Meyer & Rowan, 1977). Grunnleggende sett handler organiseringsspørsmålet om fordelingen av organisasjonens oppgaver og det påfølgende koordineringsbehovet (Mintzberg, 1983). I prosessen med å avklare fordeling og koordinering av organisasjonens oppgaver, bør organisasjonen derfor ta høyde for samspillet med omgivelsene, noe Van Weele (2018) kanskje ikke helt synes å ta inn over seg når han skriver at organiseringen av innkjøpsfunksjonen er avhengig av hvilket syn ledelsen har på funksjonen.

For offentlig sektor bør det være åpenbart at forhold i omgivelsene bør ha en vesentlig plass i vurderingene når ledelsen beslutter organiseringen, tatt i betraktning de regulative kravene rettet mot funksjonen. Der nest er det slik at offentlige anskaffelser også representerer et økonomisk verktøy som overordnede politiske myndigheter benytter for gjennomføre politikk (Thai, 2001). Lov om offentlige anskaffelser representerer de regulative kravene, som handler om at vi gjennom anskaffelsesfunksjonen skal bidra til effektiv bruk av samfunnets ressurser og at sektoren opptrer med stor integritet, slik at samfunnet kan ha tillit til det offentlige. Det skal videre legges til rette for at det er konkurranse om offentlige oppdrag. Gjennom

offentlige anskaffelser skal også ulike samfunnsmessige mål nås, slik som å begrense miljømessige konsekvenser eller sikre grunnleggende menneskerettigheter for de som jobber med leveransene til offentlig sektor. Det er også bygd inn i lovverket at offentlig sektor skal bidra til å fremme innovasjon, arbeidsforhold og sosiale forhold gjennom sine innkjøp. Så skal det også stilles krav til at leverandører tar ansvar for opplæring gjennom bruk av lærlinger. Den siste stortingsmeldingen om offentlige anskaffelser (Meld.St.22 (2018–2019)) understreker målene som skal nås.

## 2.1 Forskning knyttet til organisering av anskaffelsesfunksjonen i offentlig sektor

Spørsmålet om organisering av innkjøpsfunksjonen er gjenstand for internasjonal forskning. Nå skal det sies at diskusjonen i noen artikler knyttes til virksomhetsnivået, f.eks. en kommune eller en statlig etat, mens det i andre artikler er en diskusjon på nasjonalt nivå, hvor innkjøp enten sentraliseres nasjonalt eller innkjøpsmyndighet delegeres til den enkelte juridiske enhet. For diskusjonens skyld velger jeg å innta et mer prinsipielt ståsted, ved at jeg løfter frem de organisatoriske utfordringene som bør diskuteres, uavhengig av om det er snakk om å organisere anskaffelsesfunksjonen på virksomhetsnivå eller på nasjonalt nivå.

Jeg har valgt å dele forskningen i tre, hvor noen av organiseringsutfordringene som diskuteres har utspring i interne forhold, mens andre organiseringsutfordringer har utspring i eksterne forhold, og noe igjen er knyttet opp mot ulike interessenter. Jeg kunne valgt andre måter å sortere forskningen på, eller ikke gjort noe for å sortere. Det vi kan se i flere av artiklene som gjennomgås, er at de diskuterer organisering uten at de eksplisitt gjør rede for om det er interne eller eksterne faktorer som er drivere for de valg som gjøres.

### 2.1.1 *Interne forhold*

Det er en rekke interne forhold som kan ha betydning for hvordan man velger å organisere anskaffelsesarbeidet. Ett forhold som går igjen i flere artikler, handler om prisen det offentlige må betale for produkter og tjenester som kjøpes – den økonomiske effektiviteten. Her gjelder den



klassiske markedsloven, nemlig at jo større volum, desto lavere enhetspris (Se f.eks. Baldi & Vannoni, 2017; Kastanioti, Kontodimopoulos, Stasinopoulos, Kapetaneas & Polyzos, 2013; Moraes, Osorio-de-Castro & Caetano, 2016). I tillegg kan man få den effekten at innkjøper kan påvirke leverandøren til å levere bedre kvalitet (Se f.eks. Tsui, Wurwarg, Poppendieck, Deutsch & Freudenberg, 2015). Ved lavere enhetspriser vil offentlig sektor oppnå å kunne strekke budsjettene. Det er imidlertid flere forhold som kan bidra til å komplisere et relativt enkelt bilde:

#### 1) Prosesskostnader

Karjalainen (2011) ser på effekter av sentralisering både for pris og prosesskostnader, og finner at sentralisering har en positiv effekt på begge. Når det gjelder prosesskostnadene knyttes de opp til kostnaden med gjennomføring av anbudskonkurransen. Det som ikke er regnet inn, er arbeidet og kostnadene med de interne prosessene hvor samlet behov skal avklares og kravspesifikasjoner skal utarbeides. At prosesskostnadene ved anskaffelser vil gå ned dersom virksomheten gjør ett koordinert kjøp av produkt X fremfor at det gjøres fire ukoordinerte innkjøp av produkt X, virker logisk. På den andre siden kan et sterkt ønske om sentralisering, som krever betydelig arbeid med intern koordinering, oppleves byråkratiserende. Vagstad (2000) peker på at en sentralisert innkjøpsfunksjon kan bidra til at virksomheten pådrar seg en del faste kostnader som ruller og går, selv i perioder hvor det ikke produseres noe.

#### 2) Produktkunnskap

Dersom man sentraliserer innkjøp for å oppnå en økonomisk besparelse, kan det være at det går på bekostning av produktkunnskapen man kan anta eksisterer nærmere der hvor innsatsfaktorene som kjøpes inn skal anvendes. Vagstad (2000) diskuterer begrepet *privat informasjon*, som vi finner i agent-teorien. Vagstad (2000) kobler på variabler som produktkvalitet og produktkostnad, kostnader ved å skaffe til veie informasjon, og ikke minst om målsettingene er de samme for en sentral innkjøpsenhet som en desentralisert enhet. Det er ingen tvil om at valg av organisering av innkjøpsfunksjonen påvirkes av hvordan de ulike variablene vurderes.

### 3) Fleksibilitet

Variabelen fleksibilitet bør inngå i diskusjonen rundt organisering av innkjøpsfunksjonen. Fleksibilitet i innkjøpssammenheng kan bety flere ting, som f.eks. sterk grad av brukerorientering knyttet til hva som anskaffes og kvaliteten på det som anskaffes. Det kan også bety at det ikke er etablert rigide anskaffelsesprosedyrer, men at det er (betydelig) rom for tilpasninger. Vi kan anta at om en virksomhet søker økt grad av fleksibilitet, så er man også villig til å betale en pris for det. McCue og Pitzer (2000) peker på kontroll som motsatsen til fleksibilitet, hvor man i et fleksibelt og desentralisert anskaffelsesregime ofrer noe av den byråkratiske kontrollen et sentralisert anskaffelsesregime kan opparbeide seg. Gianakis og Wang (2000) peker på at dersom virksomheten søker brukermedvirkning, så kan det bidra til desentralisering. En slik desentralisering bør da følges opp ved at virksomheten etablerer et godt system for resultatmåling. Tsui et al. (2015) er inne på det samme, og peker på at fleksibilitet kan gjøre det lettere å respondere på brukerønsker. Ulempen de peker på, er at desentralisering kan føre til at man ofrer påvirkningsmakt overfor leverandørene – mindre volum = mindre makt.

### 4) Kontroll

Når vi stiller opp kontroll som en egen variabel som bør tas i betraktning når man diskuterer organisering av anskaffelsesfunksjonen, er det fordi antonymer til kontroll er konsepter som kaos, desorganisering, maktesløshet, hjelpeløshet, unnløshet, lovløshet, frihet og manglende evner. McCue og Pitzer (2000) brukte fleksibilitet som en form for motsats, og det kan vi utlede fra antonymet frihet. I diskusjonen til McCue og Pitzer (2000) var de også inne på at byråkratisk kontroll kan nyttes til å tøyte handlingsfriheten/handlingsrommet til aktører ute i virksomheten, dersom det jobbes på tvers av virksomhetens mål. Dersom man velger å desentralisere anskaffelsesfunksjonen, og samtidig ønsker å opprettholde sentral kontroll, må det etableres en form for monitoreringsregime. Tkachenko, Yakovlev og Rodionova (2018) diskuterer temaet sentral monitorering. De peker på at dersom man skal sikre økonomisk effektivitet, har enheter med

myke budsjettbegrensninger behov for mer aktiv monitorering enn enheter med stramme budsjettbegrensninger.

#### 5) Organisasjonskultur

Gianakis og Wang (2000) trekker frem organisasjonskultur, politisk kultur, forretningskultur, budsjett- og personalansvar som forklaringsfaktorer på forskjeller mellom virksomheter med tanke på distribusjon av beslutningsmyndighet på anskaffelsesområdet. Budsjett- og personalansvar følger av at slik myndighet delegeres i virksomheten. Virksomhetens ledelse bør ha et aktivt forhold til hvorvidt og i hvilken grad myndighet til å gjøre anskaffelser skal delegeres. Det kan man oppnå gjennom å reflektere over punktene som er tatt opp ovenfor samt virksomhets eksterne forhold, som jeg kommer tilbake til senere. Når det gjelder de kulturelle forholdene det pekes på, er jo det en henvisning til rutiner og praksiser som har utviklet seg over tid. Rutiner og praksiser er også noe man kan velge å ta et aktivt grep om, dersom det er ønskelig med endringer.

### 2.1.2 Eksterne forhold

Offentlige anskaffelser er underlagt lov om offentlige anskaffelser (Anskaffelsesloven, 2016). Loven legger til grunn at det skal være konkurranse om å bli leverandør til det offentlige, at de som konkurrerer om oppdrag skal likebehandles, og at prosessen skal være forutberegnelighet, etterprøvable og forholdsmessig. Ut over de grunnleggende kravene, er det også bygd inn en del overordnede samfunnsmessige hensyn som skal tas i betraktning, som å fremme hensyn til miljøet, innovasjon, arbeids- og sosiale forhold, menneskerettigheter, universell utforming og livssyklus-kostnader. Det skal stimuleres til bruk av lærlinger. I lovens formålsparagraf fremgår det at skal jobbes for å sikre effektiv bruk av samfunnets ressurser og at det offentlige opptrer med integritet.

Det er disse ytre kravene, som på en eller annen måte må internaliseres for å etterleve lovverket, jeg i utgangspunktet tenker på som eksterne forhold.

Går vi inn i forskningslitteraturen, er det tre forhold som diskuteres i tilknytning til spørsmålet om hvordan anskaffelsesfunksjonen skal organiseres: forebygging av korrupsjon; å sikre konkurranse om offentlige

oppdrag via et aktivt leverandørmarked; samfunnspolitiske mål som miljø- og bærekraftshensyn.

### 1) Forebygge korrupsjon

Vi kan se at organisering av innkjøpsfunksjonen diskuteres i flere artikler (Aboelazm & Afandy, 2019; Baldi & Vannoni, 2017; Budak, 2016). Artikkelen har en nasjonal kontekst, og er knyttet til land som kommer relativt dårlig ut på Transparency International sin korrupsjonsindeks for 2019, hhv. Italia (ranket som nr. 51), Kroatia (ranket som nr. 63) og Egypt (ranket som nr. 106). Norge er på samme indeks ranket på 7. plass, bak alle våre skandinaviske naboland. Baldi og Vannoni (2017) analyserer valg av organisering for innkjøp i forhold til pris og institusjonell kvalitet. De finner at sentralisering gir bedre pris enn en hybrid organisering, som igjen leverer bedre enn en desentralisert organisering. Der hvor det er svak institusjonell kvalitet (dvs. kultur for korrupsjon), forsterkes forskjellene – fortsatt med den sentraliserte organiseringen som den beste. Der hvor det er bedre institusjonell kvalitet (lavere grad av korrupsjon) blir ikke forskjellene mellom organiseringsform så tydelig, men fortsatt leverer en sentral innkjøpsorganisasjon noe bedre enn en hybrid eller desentralisert modell. Budak (2016) ser på korrupsjonsrisikoen ved offentlige anskaffelser i Kroatia, og finner at verken sentralisering eller bruk av e-handel vil bidra til å redusere korrupsjon. Det antydes behov for etablering av et eget kontrollsystem, dersom man skal komme nærmere bekjempelse av korrupsjon knyttet til offentlige anskaffelser. Aboelazm og Afandy (2019) gjennomfører en diskusjon hvor de ser på fordeler og ulemper med ulike organiseringsformer for offentlige anskaffelser; sentralisert, desentralisert og hybrid, i lys av en egyptisk kontekst. Diskusjonen følger litt i samme spor som Budak (2016), hvor vi kan få inntrykk av at de kulturelle særtrekkene er av en slik art at EU sine anbefalinger med hensyn til organisering av offentlige anskaffelser kommer til kort.

### 2) Sikre leverandørmarked – små og mellomstore bedrifter (SMB)

Det å ha et fungerende leverandørmarked er av grunnleggende betydning for offentlig sektor, så her vil det være et poeng at

det ikke etableres konkurranser som undergraver mangfoldet. Brezovnik, Oplotnik og Vojinovic (2015) peker på at desentralisering av innkjøpsmyndighet kan bidra til utvikling av SMB ved at kontraktene gjerne er mindre, som åpner muligheter for de små og mellomstore bedriftene. Sentralisering av beslutningsmyndighet og muligheter for større kontrakter skaper en bekymring med tanke på markedsadgangen for SMB. Mphela og Shunda (2018) inkluderer mikrobedrifter (færre enn 10 ansatte i norsk målestokk) i tillegg til SMB. Tendensen er at jo mindre bedriftene blir, desto mer krevende kan det bli å forholde seg til offentlige anbudskonkurranser, dersom konkurransene ikke legges til rette for å stimulere denne delen av næringslivet. Noen enkle forhold som kan gjøre det krevende for SMB og mikrobedrifter, er kostnadene ved utarbeidelse av tilbud, begrenset kapital i bedriften, begrenset kapasitet og juridisk risiko. Sentralisering av innkjøpsbeslutninger og manglende bevissthet kan representere et problem for SMB og mikrobedrifter.

### 3) Samfunnspolitiske mål

Gjennom offentlige anskaffelser ønsker lovgiver at det skal jobbes for å nå mål som er definert som samfunnsmessig viktige, slik som bærekraftsmål. Vluggen, Gelderman, Semeijn og van Pelt (2019) diskuterer utfordringer knyttet til gjennomføring av samfunnspolitiske mål om å gjennomføre bærekraftige offentlige anskaffelser. Eksemplene fra Nederland kan tyde på at store prosjekter, som gjerne besluttes sentralt i organisasjonen og tiltrekker seg større oppmerksomhet fra omgivelsene, innarbeider bærekraftskrav i konkurransegrunnlaget. Mindre prosjekter, som besluttes ute i organisasjonen, fokuserer mer på juridisk og økonomisk ansvarlighet – bærekraft ned-/bortprioriteres. Vluggen et al. (2019) ser nærmere på det ytre presset mot offentlig sektor og hvilken type ansvarlighet det offentlige påtar seg. Det er i lys av disse faktorene vi kan se at sentralisering av beslutningsmyndighet i anskaffelsessaker i større grad sikrer at det jobbes mot samfunnspolitiske mål, enn om beslutningsmyndigheten distribueres ut i virksomheten.

Det vi ser, er at organisering av innkjøpsfunksjonen også ses i lys av det er en noen eksterne forhold som må ivaretas. Det vi også ser, er at det nødvendigvis ikke er ett organisatorisk valg som bidrar til å håndtere alle eksterne forhold.

### 2.1.3 Interessentene

Ulike interessenter nevnes i flere artikler, når temaet organisering av anskaffelsesfunksjonen diskuteres. En gruppe interessenter er brukerne, en annen er de ansatte som jobber med anskaffelsene, og en tredje gruppe som nevnes er den diffuse gruppen som man står ansvarlig overfor – økonomisk ansvarlig, juridisk ansvarlig, resultatansvarlig. Vi har også samarbeidspartnere i innkjøpssamarbeid, og sist, men ikke minst nevnes leverandørene – først og fremst mikro-, små- og mellomstore bedrifter. Vi har sett på forholdet til leverandørene tidligere, og skal derfor ikke gjenta den diskusjonen her.

#### 1) Brukerne

Gianakis og Wang (2000) peker på at økt grad av brukermedvirkning kan bidra til en desentralisering av anskaffelsesmyndigheten, mens Tsui et al. (2015) trekker frem at en desentralisert løsning gjør det lettere å respondere på brukerønsker.

#### 2) Ansatte

Små organisasjoner med begrensede ressurser, herunder innkjøpskompetanse, kan høste fordeler av å gå inn i innkjøpssamarbeid (jf. Murray, Rentell & Geere, 2008). Deltakelse i et innkjøpssamarbeid kan ses på som en form for sentralisering. Gianakis og Wang (2000) skriver at en desentralisert struktur bør ha støtte bl.a. av ansatte, og at ansatte må være villige til at jobben de gjør kan være gjenstand for offentlig granskning. I forlengelsen av dette kan ansatte oppnå større grad av autonomi dersom de aksepterer å bli sett i kortene, samtidig som de tar ansvar for jobben som gjøres. Gianakis og Wang (2000) peker også på at om organisasjonen har tilstrekkelig analytisk kapasitet, har de større sjanse for å lykkes med desentralisering av innkjøpsbeslutninger. Det siste kan også henge sammen med den økonomiske situasjonen for virksomheten: med anstrengt

økonomi, er det ikke gitt at man har kapasitet eller ressurser til desentralisering.

3) Partnere i innkjøpssamarbeider

Murray et al. (2008) har sett på innkjøpssamarbeider i England, og peker at på samarbeidet på en side kan være bra for mindre kommuner, mens det på den andre siden kan oppleves som sentraliserende, og dermed også noe mer byråkratisk.

4) De innkjøperne står ansvarlige overfor – påvirker legitimiteten

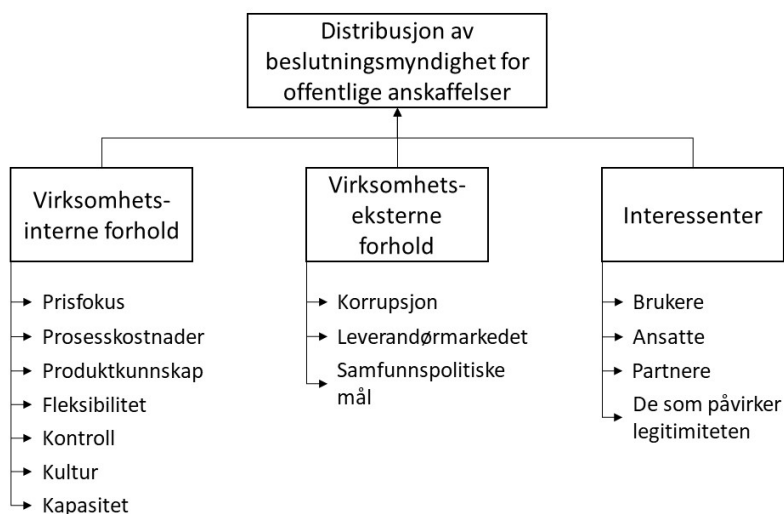
Dersom vi kobler ansvarlighet sammen med legitimitet, kan det være lettere å se at virksomheten står ansvarlig overfor de som bidrar til virksomhetens legitimitet. Ruef og Scott (1998) peker på at alle interessenter i utgangspunktet bidrar til virksomhetens legitimitet, men at det kan være nødvendig å vurdere hvilke interessenter det er viktigst å fokusere på. Når det gjelder offentlige anskaffelser er det nok juridisk og økonomisk ansvarlighet som står i fokus (jf. Vluggen et al., 2019), og da er de primære interessentene de lovgivende og bevilgende myndigheter. Internt i virksomheter kan en desentralisert struktur bidra til at juridisk og økonomisk ansvarlighet kommer i sentrum for innkjøperne – at de holder seg innenfor lovverket og budsjettet. En sentralisering kan på den andre siden bidra til økt fokus på kvaliteten av det som kjøpes (Vluggen et al., 2019 bruker begrepet performance), og her snakker vi f.eks. om samfunnspolitiske mål knyttet til bærekraft. Det kan være at ansvarligheten oppleves ulikt, slik også Ruef og Scott (1998) peker på, avhengig av på hvilket nivå man befinner seg. Om vi forenkler bildet litt, kan vi si at enheter ute i en organisasjon, f.eks. en avdeling, søker legitimitet fra ledelsen i virksomheten, mens organisasjonen som sådan søker legitimitet utenfor organisasjonen – f.eks. overordnede politiske myndigheter.

Så langt har jeg ikke nevnt EU sin tilnærming til offentlige anskaffelser. Det skyldes at EU sine direktiver i prinsippet skal innarbeides i nasjonalt lovverk. EU er imidlertid opptatt av anskaffelsesfunksjonens betydning, og det kan vi bl.a. se gjennom SIGMA.Papers.No.47 (2010), hvor analysene peker i retning av at EU synes å argumentere for en sentralisering av

offentlige anskaffelser. Det stilles krav om økonomiske argumenter, herunder volumfordeler, som skal bidra til lavere pris og lavere prosesskostnader som støtte for sentralisering. Samtidig som det er en bevissthet rundt problemer en sentralisering kan få for SMB, og at man risikerer å ikke levere godt nok på individuelle behov, all den tid sentralisering bidrar til standardisering.

### 3 Syntetisering av forskningen

Gjennomgangen av forskningen viser at spørsmålet om organisering av anskaffelsesfunksjonen i offentlig sektor kan være nokså kompleks. Vi har sett at det fokuseres på enkeltelementer, f.eks. korrupsjonsproblematikken, når det gjøres analyser for å forsøke å finne en optimal organisering. I praksis vil organisering av aktiviteten i en virksomhet være en avveining mellom flere parametere. Utfordringen for beslutningstakerne vil være å både ha overblikk over hovedvariabler, samtidig som man har tilstrekkelig innblikk i underliggende variabler. Figur 1 representerer en syntetisering av den forskningen som er gjennomgått. Oversikten kan ikke sies å være uttømmende i forhold til vurderinger som bør gjøres i forkant av beslutninger om organisering av anskaffelsesfunksjonen. Figuren



**Figur 1.** Vurderingsvariabler ved distribusjon av innkjøpsmyndighet



kan imidlertid representere en start på en helhetlig diskusjon rundt organiseringsspørsmålet, hvor et viktig poeng er at modellen underbygges av forskning.

Det er ingen elementer i den gjennomgangen vi har sett som er uviklige, og som det kan ses bort fra når spørsmålet om organisering av anskaffelsesfunksjonen står på agendaen. Det som kan gjøre øvelsen med å avklare organiseringen krevende, er at det må avklares hvilke forhold som er viktigst. Den typen optimeringsutfordringer står organisasjonen overfor hele tiden, så det er ikke særegent for anskaffelsesfunksjonen. Det vil være fordeler og ulemper med alle valg, og i likhet med andre funksjoner i organisasjonen kan det være nødvendig å endre på organiseringen når rammebetingelser endres.

Ut fra forskningen, er det relativt sett flere forhold som taler for sentralisering av anskaffelsesfunksjonen enn det er forhold som taler for desentralisering. Små virksomheter, som mangler tilstrekkelig kapasitet og kompetanse, kan gå for en løsning hvor man inngår samarbeid med andre. Bartle og Korosec (2003) har gjennomgått organiseringen av anskaffelsesfunksjonen i USA, og peker på den hybride modellen som den dominerende modellen.

Går vi dypere inn i statistikken for organiseringen av anskaffelsesfunksjonen i Norge (tabell 2), slik den fremkommer i Difis modenhetsundersøkelse, ser vi at sentralisering er den foretrukne organiseringen av innkjøp i statlig virksomhet, statlige selskaper og kommunale selskap. For fylkeskommuner er det den hybride løsningen som dominerer. Når det gjelder kommunene, finner vi ingen organiseringsform som dominerer,

**Tabell 2.** Organisering av anskaffelsesfunksjon etter forvaltningsnivå og selskapsform (Rambøll & Difi, 2018)

	Organisering av innkjøpsfunksjonen									
	Sentralisert		Desentralisert		Hybrid		Innkjøps samarbeid		Vet ikke	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Stat	56	49,1 %	15	13,2 %	30	26,3 %	13	11,4 %	0	0,0 %
Statlige selskap	13	61,9 %	3	14,3 %	3	14,3 %	2	9,5 %	0	0,0 %
Fylkeskommuner	3	27,3 %	0	0,0 %	8	72,7 %	0	0,0 %	0	0,0 %
Kommuner	39	29,5 %	13	9,8 %	44	33,3 %	36	27,3 %	0	0,0 %
Kommunale selskap	27	49,1 %	9	16,4 %	13	23,6 %	4	7,3 %	2	3,6 %

da det er noenlunde likt mellom sentralisering, hybrid løsning og innkjøps samarbeid. For alle virksomheter er det den desentraliserte løsningen som har lavest oppslutning.

## 4 Diskusjon: Organisering av anskaffelsesfunksjonen – et bevisst valg

Utgangspunktet for dette kapitlet var et ønske om å gå nærmere inn i problematikken rundt organiseringen av anskaffelsesfunksjonen i offentlig sektor, hvor vi kan se at ulike virksomheter velger ulike organisatoriske løsninger, uten at vi kjenner begrunnelsen for valgene.

Innledningsvis trakk jeg frem et sitat fra Van Weele (2018), som skrev at plasseringen av innkjøpsfunksjonen var avhengig av ledelsens syn på innkjøp. Legger vi litt godvilje inn i fortolkningen av sitatet, vil vi resonere slik at ledelsen er opptatt av hvilke mål virksomheten skal ha, og hvordan målene skal nås – altså at ledelsen tenker strategisk omkring organiseringen av alle deler av virksomheten de leder. Ulike offentlige utredninger, (f.eks. Meld.St.22 (2018–2019)) og Difi sin modenhetsundersøkelse, tyder imidlertid på at vi er for optimistiske dersom vi tenker at ledere i offentlig sektor har en strategisk tilnærming til organisering av virksomheten de leder, ettersom det er et manglende lederfokus på offentlige anskaffelser.

Virksomheter i offentlig sektor har helt spesifikke krav til effektiv bruk av offentlige midler rettet mot seg, hvor ett av virkemidlene er reell konkurranse om oppdragene. I tillegg utfordres det til å ivareta enkelte samfunnspolitiske viktige mål, som f.eks. miljø og innovasjon, eller å forebygge sosial dumping og fremme menneskerettigheter. Ut fra forskningen kan vi se at en sentralisering av anskaffelsesfunksjonen er et organisatorisk grep som kan legge grunnlaget for måloppnåelse for mange av kravene som innkjøperne skal håndtere. Eksempelvis vil sentralisering kunne legge til rette for store anskaffelser, som kan ha en positiv virkning på innkjøpspris, ressursbruk, anti-korrupsjonsarbeid samt arbeidet med miljøvennlige anskaffelser.

Samtidig ser vi at sentralisering kan bidra til å undergrave viktige mål, som det å sikre konkurranse gjennom et velfungerende leverandørmarked.

Dersom vi ser på strukturen på virksomhetene som leverer varer og tjenester til offentlig sektor, slik det fremgår av Meld.St.22 (2018–2019), ser vi at mikro-, små- og mellomstore bedrifter til sammen har 59 % av omsetningen, mens de store virksomhetene har 41 % av omsetningen. Ser man på leverandørfordelingen, er mikro- og småbedriftene særdeles viktige, da de samlet sett utgjør 96 % av leverandørene. Av datamaterialet fra Difis modenhetsundersøkelse (Rambøll & Difi, 2018), kan vi se at hovedinntrykket er at det forsøkes tilrettelegging for at SMB kan delta i konkurranser om offentlige oppdrag (se tabell 3). Om dette gjøres for å sikre anskaffelseslovens krav om konkurranse, om det er et strategisk valg for å sikre et aktivt leverandørmarked, eller at det rett og slett er en tilpasning til eksisterende næringsstruktur, får vi ikke vite. Hva som driver de valg som gjøres, er naturligvis interessant å få kunnskap om. En gjetning er at tilretteleggingen for SMB gjøres ut fra et pragmatisk hensyn – man kjenner næringsstrukturen og er avhengig av en viss konkurranse.

**Tabell 3.** Tilretteleggelse for at SMB kan delta i anbudskonkurranser (Rambøll & Difi, 2018)

s_53 - Vi legger til rette for at små og mellomstore bedrifter ikke utelukkes fra å delta i konkurranser som følge av kvalifikasjonskrav eller tildelingskriterier												
	Vet ikke		Aldri		Sjelden		Noen ganger		Ofte		Alltid	
	Count	Row N %	Count	Row N %	Count	Row N %	Count	Row N %	Count	Row N %	Count	Row N %
Stat	1	5,4%	3	2,6%	4	3,5%	23	20,2%	51	44,7%	28	24,6%
Statselskap	2	1,4%	0	0,0%	2	9,5%	5	23,8%	8	38,1%	5	23,8%
Fylkeskommuner	3	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	2	20,0%	7	70,0%	1	10,0%
Kommuner	4	5,3%	0	0,0%	1	0,8%	29	22,1%	63	48,1%	33	25,2%
Kommunale selskap	5	3,5%	0	0,0%	2	3,6%	10	18,2%	27	49,1%	13	23,6%

Et annet forhold som trekkes frem i forskningen, og som synes å kreve en desentralisert organisering av anskaffelsesfunksjonen, er brukerinvolvering og behovet for fleksibilitet. Modenhetsundersøkelsen til Difi berører ikke temaene brukerinvolvering og fleksibilitet. På et anekdotisk nivå observerer jeg fra tid til annen at pris trumfer brukerbehovene, hvor man så i neste omgang opplever at produkter som anskaffes ikke brukes, eller at det blir såpass med klager på kvalitet at det blir problematisk. Det er ikke sikkert at dette samlet sett er et stort problem,

men det hadde naturligvis vært av interesse å generere en bred innsikt i problematikken.

Dersom vi forholder oss til mål eller forventninger som rettes mot anskaffelsesarbeidet i offentlig sektor, ser vi, ut fra gjennomgangen av internasjonal forskning, at ulike mål krever ulik organisering. Ved kryssende mål kan det være at man tenker at en hybrid form for organisering, hvor noen anskaffelser sentraliseres mens andre desentraliseres, er hensiktsmessig. Dataene fra modenhetsundersøkelsen (Rambøll & Difi, 2018) viser at vi finner hybride organiseringer i stat, statlige selskap, kommunale selskap, kommuner og ikke minst i fylkeskommuner, hvor den hybride løsningen dominerer.

Det vi kan se, er at offentlig sektor står overfor et visst krysspress med tanke på ulike mål som ønskes realisert via anskaffelsesfunksjonen. Noen mål synes å kreve organisatorisk sentralisering, mens andre best oppnås ved organisatorisk desentralisering. Uansett hvilken organisatorisk løsning som velges, vil man måtte balansere fordeler og ulemper. I tillegg til målavklaringer, kan følgende analyser være nødvendig for å sikre et rimelig beslutningsgrunnlag ved valg av organisatorisk løsning:

- Spendanalyse, slik at virksomheten har en rimelig oversikt over hva som kjøpes, hvor det kjøpes og, ikke minst, volum og priser.
- Markedsanalyse, slik at man får kartlagt leverandørmarkedet på de produktkategoriene med størst innkjøpsvolum (kostnad).
- Kompetanse- og kapasitetskartlegging, slik at man har oversikt over egne ressurser på anskaffelsesområdet.

Når man da utvider modellen vi presenterte i figur 1 med variabler vi har lagt til etter hvert, ser vi at kompleksiteten øker, og det blir stadig mer krevende å finne riktig modell for organisering av anskaffelsesfunksjonen. Vi har så langt ikke inkludert et dynamisk element, men det er åpenbart at når det skjer endringer i parametrene man har lagt til grunn for valget av organisering, så må man se på om det er grunnlag for eventuelt å endre organiseringen.

Summen av variabler organisasjonen bør ha et bevisst forhold til før man beslutter organiseringen av innkjøpsfunksjonen, er omfattende.

Dersom vi skal etablere en beslutningsmodell, bør den være slik at det er mulig å fange opp kompleksiteten i de vurderinger som må gjøres, samtidig som modellen i seg selv bør være rimelig enkel. En beslutningsmodell kan se ut som følger:

- 1) Første ordens beslutning
  - Her handler det om det overordnede målet for innkjøpsfunksjonen, som naturlig nok er å bidra til at virksomheten når sine overordnede mål. Dersom målene til virksomheten f.eks. handler om miljø og bærekraft, må det avspeiles i prioriteringene til innkjøpsfunksjonen. For å nå det som i loven betegnes som sidemål, går forskningen i retning av at innkjøpsfunksjonen sentraliseres.
- 2) Andre ordens beslutning
  - Her handler det om å innrette innkjøpsfunksjonen slik at det/de primære målene nås. Det kan f.eks. bety økt kontroll, redusert fleksibilitet og kultur for å tenke miljø og bærekraft i hele anskaffelsesprosessen.
- 3) Tredje ordens beslutning
  - Her handler det om å sikre kapasitet og kompetanse, slik at målene kan nås.

## 5 Konklusjon

Utfordringen i dette kapitlet har vært å gå nærmere inn i en diskusjon om hva som begrunner valget av anskaffelsesfunksjonens organisering i offentlig sektor. Vi har sett at modenhetsundersøkelsen (Rambøll & Difi, 2018) viser at ledelsen i virksomhetene ikke i tilstrekkelig grad er opptatt av anskaffelsesfunksjonen, og at vi ikke får noen begrunnelser for de organisatoriske valg som gjøres. En gjennomgang av internasjonal forskning viser at organiseringen av anskaffelsesfunksjonen i offentlig sektor kan være et virkemiddel for å håndtere spesifikke utfordringer, f.eks. å forebygge korrupsjon, utvikle leverandørmarkedet, sikre fleksibilitet og brukermedvirkning mv. I dette kapitlet er det argumentert for at det er ulike hensyn å ta ved organisering av anskaffelsesfunksjonen.

De valg som gjøres kan bidra til at vesentlige utfordringer kan løses – at organisasjonens mål nås. Er man ikke bevisst på styrkene og svakhetene med ulike valg, kan man risikere å legge hindringer i veien for de mål man ønsker å oppnå ved hjelp av anskaffelsesfunksjonen. En undersøkelse som kartlegger begrunnelsene for de organisatoriske valg for innkjøpsfunksjonen i offentlig sektor, kunne vært et prosjekt å forfølge fremover.

## Referanser

- Aboelazm, K. S. & Afandy, A. (2019). Centralization and decentralization of public procurement: Analysis for the role of General Authority for Governmental Services (GAGS) in Egypt. *Journal of Advances in Management Research*, 16(3), 262–276. <https://doi.org/10.1108/JAMR-05-2018-0049>
- Baldi, S. & Vannoni, D. (2017). The impact of centralization on pharmaceutical procurement prices: the role of institutional quality and corruption. *Regional Studies*, 51(3), 426–438. <https://doi.org/10.1080/00343404.2015.1101517>
- Bartle, J. R. & Korosec, R. L. (2003). A review of state procurement and contracting. *Journal of Public Procurement*, 3(2), 192–214. <https://doi.org/10.1108/JOPP-03-02-2003-0003>
- Brezovnik, B., Oplotnik, Ž. & Vojinovic, B. (2015). (De)Centralization of Public Procurement at the Local Level in the EU. *Transylvanian Review Of Administrative Sciences*, 11(46), 37–52.
- Budak, J. (2016). Korupcija u javnoj nabavi: trebamo li novi model istraživanja za Hrvatsku? *Ekonomski pregled*, 67(4), 30–327.
- Dokument 3:6. (2010–2011). *Riksrevisjonens undersøkning av årsaker til at statlege verksemdar ikkje etterlever regelverket for offentlege anskaffingar*. Riksrevisjonen.
- Gianakis, G. A. & Wang, X. (2000). Decentralization of the purchasing function in municipal governments: A national survey. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 12(3), 421–440. Hentet fra <https://search.proquest.com/docview/205004127?accountid=26469>
- Karjalainen, K. (2011). Estimating the cost effects of purchasing centralization – empirical evidence from framework agreements in the public sector. *Journal of Purchasing and Supply Management*, 17(2), 87–97. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.pursup.2010.09.001>
- Kastanioti, C., Kontodimopoulos, N., Stasinopoulos, D., Kapetaneas, N. & Polyzos, N. (2013). Public procurement of health technologies in Greece in an era of economic crisis. *Health Policy*, 109(1), 7–13. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.healthpol.2012.03.015>

- McCue, C. P. & Pitzer, J. T. (2000). Centralized vs. decentralized purchasing: Current trends in governmental procurement practices. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 12(3), 400–420. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.1108/JPBAFM-12-03-2000-0003>
- Meld.St.22 (2018–2019). *Smartere innkjøp – effektive og profesjonelle offentlige anskaffelser*.
- Meyer, J. W. & Rowan, B. (1977). Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*, 83(2), 340–363. <https://doi.org/10.1086/226550>
- Mintzberg, H. (1983). *Structure in fives: Designing effective organizations*. Prentice-Hall.
- Moraes, E. L., Osorio-de-Castro, C. G. S. & Caetano, R. (2016). Compras federais de antineoplásicos no Brasil: análise do mesilato de imatinibe, trastuzumabe e L-asparaginase, 2004–2013. *Physis*, 26(4), 1357–1382. <https://doi.org/https://doi.org/10.1590/S0103-73312016000400015>
- Mphela, T. & Shunda, J. P. W. (2018). Can small, medium and micro enterprises survive in public procurement? Lessons from Botswana. *Journal of Public Procurement*, 18(2), 90–110. <https://doi.org/10.1108/JOPP-06-2018-006>
- Murray, J. G., Rentell, P. G. & Geere, D. (2008). Procurement as a shared service in English local government. *International Journal of Public Sector Management*, 21(5), 540–555. <https://doi.org/10.1108/09513550810885822>
- Pfeffer, J. & Salancik, G. R. (2003). *The external control of organizations: A resource dependence perspective*. Stanford University Press.
- Rambøll & Difi. (2018). Modenhhet i offentlige anskaffelser. Hovedundersøkelse.
- Ruef, M. & Scott, W. R. (1998). A multidimensional model of organizational legitimacy: Hospital survival in changing institutional environments. *Administrative Science Quarterly*, 43(4), 877–904. <https://doi.org/10.2307/2393619>
- Shafritz, J. M., Ott, J. S. & Jang, Y. S. (2016). *Classics of organization theory* (8. utg.). Cengage Learning.
- SIGMA.Papers.No.47. (2010). *Centralised purchasing systems in the European Union*. OECD.
- St.meld.nr.36 (2008–2009). *Det gode innkjøp*.
- Thai, K. V. (2001). Public procurement re-examined. *Journal of Public Procurement*, 1(1), 9–50. <https://doi.org/10.1108/JOPP-01-01-2001-0001>
- Tkachenko, A., Yakovlev, A. & Rodionova, Y. (2018). Organizational forms and incentives in public procurement: Natural experiment at a large public sector organization in Russia. *International Journal of Public Administration*, 41(14), 1157–1168. <https://doi.org/10.1080/01900692.2017.1350191>

- Tsui, E. K., Wurwarg, J., Poppendieck, J., Deutsch, J. & Freudenberg, N. (2015). Institutional food as a lever for improving health in cities: The case of New York City. *Public Health*, 129(4), 303–309. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.puhe.2014.12.006>
- Vagstad, S. (2000). Centralized vs. decentralized procurement: Does dispersed information call for decentralized decision-making? *International Journal of Industrial Organization*, 18(6), 949–963. [https://doi.org/https://doi.org/10.1016/S0167-7187\(98\)00044-7](https://doi.org/https://doi.org/10.1016/S0167-7187(98)00044-7)
- Van Weele, A. J. (2018). *Purchasing and supply chain management* (7. utg.). Cengage.
- Vluggen, R., Gelderman, C. J., Semeijn, J. & van Pelt, M. (2019). Sustainable public procurement – external forces and accountability. *Sustainability*, 11(20).





## KAPITTEL 5

# Kontraktoppfølging i offentlige anskaffelser

*Marius Langseth*

Høyskolen Kristiania

*Olav Johansen*

Høyskolen Kristiania

*Tor Endre Gustavsen*

Høyskolen Kristiania

**Abstract:** Procurement is the intermediary between external suppliers and internal functions that create and deliver value for citizens. Contract administration is about the follow-up of suppliers who deliver goods and/or services to the public sector in order to maximize the value of these interactions. Lack of contract follow-up is, according to Meld. St. 22 (2018–2019), one of the most important reasons why the expected effect of public procurement is not realized. This chapter examines in more detail how contract follow-up takes place in public procurement. This is done through three focus areas and a qualitative exploratory study with seven qualitative interviews. In the interviews, the purchasers describe that they have too little capacity for contract follow-up, have deficient and poorly integrated IT systems and that the contract follow-up is characterized by structural and control orientation. The implication is that public enterprises should ensure that the enterprises have the capacity for contract follow-up and map out which success factors can contribute to better contract follow-up.

**Keywords:** public procurement, contract administration, capacity, digitalisation, psychological contracts

# 1 Introduksjon<sup>1</sup>

Offentlig sektor foretar betydelige anskaffelser fra eksterne leverandører. I 2018 utgjorde offentlige innkjøp 564 milliarder kroner (Statistisk sentralbyrå, 2019). En innkjøpsprosess kan deles inn i tre faser. Den første fasen, *behovskartlegging*, består av arbeidet som foregår før anskaffelsen settes ut som en konkurranse. Deretter følger *konkurransefasen*, som varer fra oppdraget lyses ut og frem til kontrakten er signert. Den siste fasen er *kontraktoppfølging*, og starter når avtalen er signert. Gjennom kontraktoppfølgingen skal innkjøperne sikre at ytelsene de har avtalt blir levert. I tillegg kan kontraktoppfølgingen bidra til utvikling av godt samarbeid med leverandøren og på den måten unngå mulige misforståelser og konflikter. Når offentlige oppdrag gjennomføres av eksterne leverandører krever det ifølge Meld. St. 22 (2018–2019) tid og ressurser til å følge opp leverandørene og kontraktene. En studie av Petersen, Hjelmar, Vrangbæk og Larsen (2014) viste at det man trodde man skulle spare inn ved lavere kostnader gjennom konkurranse, forsvant når det ikke ble gitt tilstrekkelig fokus på oppfølging av kontraktene. Hood og Dixon (2015) gjorde en gjennomgang av de siste 30 år med studier av kontraktoppfølging i Storbritannia. Studien viste at det offentlige undervurderte kostnadene ved tilstrekkelig oppfølging av kontraktene. Similä (2006) etablerer en totalmodell for kontraktsledelse, og Similä (2010) viser at det ikke er vesentlige forskjeller i hvordan kontraktarbeidet håndteres internt i virksomhetene med utgangspunkt i deres sektortilhørighet. I 2018 gjennomførte Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) en modenhetsanalyse blant offentlige innkjøpsvirksomheter, der kontraktoppfølging var ett av temaene. Undersøkelsen viser at 34 prosent av virksomhetene oppgir å ha gode rutiner for evaluering av leveransen. Videre oppgir 44 prosent av virksomhetene at de har gode rutiner for generell leverandøroppfølging (Rambøll & Difi, 2018). Til tross for at det brukes store ressurser på offentlige anskaffelser hvert år, er det lite norsk forskning på innkjøpsområdet. Som vist i kapittel 2 i denne antologien, finner Similä og Langseth kun 31 publiserte forskningsartikler som omhandler innkjøp i offentlig sektor i Norge i perioden 2001–2019. Av disse er seks om kontrakt.

---

<sup>1</sup> DFØ har finansiert datainnsamling til dette kapittelet, gjennom prosjekt KOA.

## 1.1 Forskningsspørsmål

Med dette som bakteppe har vi utledet følgende problemstilling: *Hvordan foregår kontraktsoppfølging i offentlige virksomheter?*

For å studere hovedproblemstillingen har vi brutt den ned i tre forskningsspørsmål. Fra modenhetsanalysen (Rambøll & Difi, 2018) kommer det frem at 26 prosent av virksomhetene oppgir at de er helt eller delvis enig i at de har tilstrekkelig tid og ressurser og til å følge opp kontrakter og leverandører på en god måte. Det første forskningsspørsmålet ønsker derfor å se nærmere på ressurser og tidsbruk brukt til kontraktsoppfølging: *Hvordan påvirker kapasitet kontraktsoppfølging i offentlige anskaffelser?*

Norge er inne i et digitalt skifte med høy utviklingstakt i offentlig sektor. Flere norske offentlige institusjoner utmerker seg med digitale tjenester, slik som NAV, skatteetaten og Altinn. Dette understøttes av den årlige Digibarometerundersøkelsen fra det finske forskningsinstituttet Etna, der Norge i 2019 riktignok rykket ned fra en første- til en femteplass. Difis modenhetsanalyse (Rambøll & Difi, 2018) viser at over 80 prosent av virksomhetene oppgir at de i stor eller svært stor grad benytter digitale verktøy når det gjelder kontroll og mottak av faktura, kommunikasjon med leverandører, mottak av tilbud, tilgjengeliggjøring av konkurransegrunnlag og kunngjøring av konkurranse, mens under halvparten i stor eller svært stor grad benytter digitale verktøy til oppfølging av inngåtte avtaler. Det andre forskningsspørsmålet ønsker å undersøke nærmere hvilken plass IT-systemer og digitalisering har i kontraktsoppfølgingsprosessene i offentlig innkjøp: *Hvordan bidrar digitalisering til kontraktsoppfølging i offentlige anskaffelser?*

Det tredje forskningsspørsmålet vil undersøke hvordan offentlige innkjøpere arbeider med relasjonsbygging og etablering av psykologiske kontrakter. Det er åpenbart at den juridiske kontrakten er viktig og sentral i innkjøpsprosesser, mens det er mindre åpenbart hvordan aktørene arbeider med relasjonsutvikling. Det tredje forskningsspørsmålet er formulert slik: *Hvordan jobber innkjøpere med utvikling av relasjoner og psykologiske kontrakter med leverandørene som en del av kontraktsoppfølgingen?*

## 2 Metode

Målet med studien er å undersøke nærmere hvordan kontraktsoppfølging foregår i offentlige virksomheter.

### 2.1 Design

For å undersøke problemstillingen ble det valgt et eksplorativt forskningsdesign med innsamling av kvalitative data gjennom intervju. Utgangspunktet for kvalitative metoder er at alle fenomener består av unike kombinasjoner av kvaliteter som ikke kan telles, måles eller veies (Yin, 2017). Vi har valgt en kvalitativ tilnærming for å kunne gå i dybden på hvordan innkjøpere opplever og beskriver hvordan de arbeider med kontraktsoppfølging. Nyeng (2012) argumenterer for at nærheten til feltet er fundamental for å kunne forstå fenomener og klassifisere dem i mønstre. Et mål for kvalitativ forskning er derfor å formidle hvordan informanter oppfatter virkeligheten. Den kvalitative tilnærmingen er hensiktsmessig dersom man skal analysere prosesser og sosial samhandling (Grønmo, 2004). Ulempen med en slik tilnærming er at vi ikke kan generalisere funnene til å gjelde all kontraktsoppfølging i offentlig sektor.

### 2.2 Datainnsamling og utvalg av informanter

Vi valgte å samle inn data gjennom semistrukturerte dybdeintervjuer, som gir en god balanse mellom forhåndsdefinerte spørsmål og fleksibilitet til å stille oppfølgingsspørsmål underveis. Intervjuets egenskaper er forenlig med målet om å komme nært inn på informantenes oppfatning av virkeligheten. Det egner seg godt for å undersøke hvordan intervjupersonene forstår og opplever seg selv og omgivelsene sine (Thagaard, 2013), og det gis rom for å forfølge utsagn og stille oppfølgingsspørsmål. Informantene ble rekruttert fra en liste over deltakere i et pilotprosjekt for kontraktsoppfølging i Difi. Vi valgte informanter med spredning hva angår geografisk beliggenhet og type virksomhet. Ved å rekruttere informanter fra et pilotprosjekt på kontraktsoppfølging, antok vi at de ville kunne uttale seg om temaet på en reflektert måte. Dette gjør at utvalget vårt kan kalles strategisk (Tjora, 2017).

Det er gjennomført sju semistrukturerte dybdeintervjuer i perioden mars til juni 2020, med innkjøpere og innkjøpssjefer i kommuner, statlige og kommunale etater og én fylkeskommune. Intervjuene hadde en varighet på ca. 1,5 time. Intervjuene med informant A og B ble gjennomført som fysiske møter på informantenes arbeidsplass, mens de øvrige ble gjennomført som videomøter. Det ble gjennomført fem intervjuer i løpet av den første måneden. Forskernes vurdering etter disse intervjuene var at vi ikke hadde oppnådd datametning. Det ble derfor rekruttert to nye informanter, og gjennom disse intervjuene opplevde vi at datametning ble oppnådd. Tabell 1 gir en oversikt over informantenes stilling, kjønn og type virksomhet som de arbeider i.

**Tabell 1.** Oversikt over informanter

Informant	Type organisasjon	Stilling	Kjønn
A	Kommunal etat	Leder av innkjøpsfunksjon	K
B	Kommune	Leder av innkjøpsfunksjon	M
C	Nasjonal etat	Leder av innkjøpsfunksjon	M
D	Direktorat	Koordinator for innkjøp	M
E	Kommune	Leder av innkjøpsfunksjon	K
F	Kommune	Rådgiver i innkjøpsfunksjon	K
G	Fylkeskommune	Fagansvarlig for kontraktsoppfølgning	M

Studien vil bruke denne kodeoversikten av informantene i den videre fremstillingen.

## 2.3 Dataanalyse

Prosjektet ble innmeldt til norsk senter for forskningsdata (NSD), og intervjuene ble tatt opp og transkribert. Intervjuene ble deretter klassifisert ved hjelp av koding som første steg i innholdsanalysen. For å kode dataene benyttet vi åpen koding, ga stikkordsbetegnelser til de ulike elementene respondentene hadde oppgitt og grupperte deretter disse med lignende svar (Tjora, 2017). Ved å finne samlende overskrifter og gruppere de innledende kodene begynte vi å utvikle nye kategorier. Gjennom gjentatte, systematiske gjennomganger av datasettet i lys av kategoriene og kodene våre utviklet vi gradvis et sett med temaer som representerte

innholdet i datasettet vårt. Data ble så kategorisert med ulike merkelapper (tags) i forhold til temaene kapasitet, digitalisering og relasjonsutvikling. Dette bidro til å identifisere likheter og mønstre på tvers av dataene.

## 3 Resultater

### 3.1 Kapasitet

En rapport fra Riksrevisjonen (2011) viser at offentlige innkjøpere er flinke til å inngå kontrakter, men mangler kapasitet for å overvåke at leveranser, pris og garanti er i henhold til kontrakten. Det første forskningsspørsmålet søker å forstå bedre hva som ligger bak tallene i modenhetsundersøkelsen til Rambøll og Difi (2018), der 26 prosent oppgir at de har tilstrekkelig tid og ressurser til å følge opp kontraktene.

#### *3.1.1 Tidsregnskapet går ikke opp*

Ifølge en utredning gjennomført av Rambøll og Inventura for KS (2014) varierer tidsbruk per anskaffelse etter type konkurranse og etter anskaffelsens verdi. Tidsbruk er estimert med utgangspunkt i hva Rambøll og Inventura anbefaler som et minimum av timer som bør benyttes i de enkelte faser for å sikre god kvalitet i alle ledd i en anskaffelsesprosess. Tidsanslagene anbefaler at en gjennomsnittlig anskaffelse bør ta ca. 230 timer, for å sikre god kvalitet i alle ledd i anskaffelsesprosessen. I våre intervjuer skilte vi ikke mellom ulike typer anskaffelser, organisering av anskaffelsesprosessen eller at anskaffelser ofte involverer flere fagressurser. Estimering av oppgitt tidsbruk er derfor basert på et gjennomsnitt, og tar ikke inn over seg at oppfølging i noen tilfeller foregår i fagenheter. Tabellen nedenfor er derfor en grovillustrasjon av tidsbruk i forhold til ressurser og oppgaver per år.

Oversikten viser at det er stor variasjon i ressurser og antall timer tilgjengelig i forhold til anbefalt tidsbruk for en anskaffelsesprosess. For mange går ikke tidsregnskapet opp, og det vil føre til at det må foretas en prioritering av ressursene. Kontraktsoppfølging ser ikke ut til å bli prioritert når ressursene er knappe.

**Tabell 2.** Antall ansatte og antall konkurranser

Informant	Antall årsverk i innkjøp	Tid tilgjengelig (årsverk x 1850 timer)	Antall konkurranser	Anbefalt tidsbruk ifølge KS-rapport (snitt 230 timer pr. konkurranse)	Tid tilgjengelig minus anbefalt tidsbruk
A	11	11 x 1850 = 20 350	250	250 x 230 = 57 500	20 350 - 57 500 = 37 150 timer i minus
B	4	4 x 1850 = 7 400	40	40 x 230 = 9 200	7 400 - 9 200 = 1 800 timer i minus
C	25	25 x 1850 = 46 250	75	75 x 230 = 17 250	46 250 - 17 250 = 29 000 timer i plus
D	7	7 x 1850 = 12 950	150	150 x 230 = 34 500	12 950 - 34 500 = 21 550 timer i minus
E	1	1 x 1850 = 1 850	30	30 x 230 = 6 900	1 850 - 6 900 = 5 050 timer i minus
F	11	11 x 1850 = 20 350	130	130 x 230 = 29 900	20 350 - 29 900 = 9 550 i minus
G	9	9 x 1850 = 16 650	60	60 x 230 = 13 800	16 650 - 13 800 = 2 850 i plus

### 3.1.2 Det brukes mest ressurser på planlegging og gjennomføring av konkurranser

Informantene sier at det er i planleggings- og gjennomføringsfasen det brukes flest ressurser, både i form av tidsbruk og antall involverte medarbeidere.

Informant A: I dag så bruker vi, kan jeg tenke meg, 60 prosent på første, 35 prosent på andre og 5 prosent på siste.

Informant B: Det er konkurransegjennomføring som brukes mest tid på. Først på planlegging og mindre på oppfølging, men mest på gjennomføring.

Funn i kartleggingen tyder på at innkjøpsfaglige ressurser har betydning for prioritering av tidsbruk i de enkelte fasene av anskaffelsesprosessen, og eventuelt hvilke aktiviteter som ikke gjennomføres. Vurderinger fra informantene er at mange innkjøpere er opptatt av å gjennomføre en



mest mulig korrekt prosess, mens ledere på et høyere nivå ikke har forståelse for at det er tidkrevende å gjøre prosesser korrekt.

Informant D: Saksbehandlere på et lavt nivå, de er veldig redd for å trå feil i forhold til regelverket. Mens høyere på ledelsesnivået så er de mye mer omtrentlige og ikke så nøye med det. Det er nok et kulturproblem, altså: Jeg har så fin bil at jeg trenger ikke følge fartsgrensene.

### ***3.1.3 Kontraktoppfølging er fragmentert, og kontraktseier har ikke oversikt over kontrakten***

Informantene peker på at oppfølging krever etablerte rutiner og samarbeid mellom innkjøper og fagenheter for å sikre at leverandører ikke fakturerer feil, at det kjøpes inn feil varer/tjenester eller at det kjøpes utenfor kontrakt. Flertallet av informantene sier at det er en utfordring å få fagenhetene til å sette seg inn i og forstå kontraktene.

Informant C: Kontraktoppfølging er fragmentert arbeid, og det er mange forskjellige folk som gjør det. Det største problemet er at folk internt ikke har lest kontrakten godt nok. Og ikke har et forhold til kontrakten. De tar den frem når ting går skeis, for å se hvor man står, og bruker den ikke som et verktøy underveis for å sikre kvaliteten og sørge for at de har fått det de har fått betalt for.

Oppsummert viser funn fra intervjuene at det er variasjon i tid tilgjengelig for bruk på kontraktoppfølging, at gjennomføringsfasen prioriteres når det gjelder bruk av ressurser og at det er en utfordring å få fagenhetene til å forstå og bruke kontrakten i oppfølgingen.

## **3.2 Digitalisering**

Regjeringens digitaliseringsstrategi for offentlig sektor for perioden 2019–2025 sier blant annet at «Digitalisering skal bidra til en mer effektiv offentlig sektor, mer verdiskaping i næringslivet og ikke minst en enklere hverdag for folk flest» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet,

2019). I dette ligger det føringer om transformasjon, innovasjon og fokus på brukerne av systemene. Det skal bli enklere. Vi hadde dette som utgangspunkt for det andre forskningsspørsmålet; Hvordan bidrar digitalisering til kontraktsoppfølging i offentlige anskaffelser?

Her er våre funn.

### *3.2.1 Få og mangelfulle IT-systemer som ikke utnytter all funksjonalitet*

De fleste informantene formidler i større eller mindre grad at det er få IT-systemer som støtter innkjøpsprosesser generelt, og spesielt gjelder dette kontraktsoppfølgingsfasen. De få systemene som finnes, har i tillegg mangler.

Informant C: Vi har ingen verktøy som er rettet mot kontraktsoppfølging. Vi bruker Excel, vi har et dokumenthåndteringsprogram [...] Men det er ikke prosessorientert sånn som andre dokumentprogrammer er, som man bruker i det offentlige.

Det er grunn til å anta at det er et potensial for forbedring her. Med riktig fokus og ressursbruk mente flere informanter at det kunne vært mulig å designe nyttige digitale løsninger for kontraktsoppfølgingsprosesser.

Informant A: Jeg fatter og begriper ikke hvorfor det ikke finnes noen digitaliseringsfirmaer som tenker: Her er det gull! Tenk hva man kan tjene på å lage et godt kontrakts- og avtaleverktøy. Og så gjør de det ikke? Hele Skandinavia skriker etter det. Og det finnes ikke!?

De verktøyene som brukes, er dermed heller ikke spesielt godt tilpasset de overordnede prosessene som våre informanter beskriver som verdiskapende. Systemene er med andre ord ikke godt nok tilpasset virksomhetens behov.

Informant D: Dokumenthåndteringsprogrammet vårt er ikke beregnet på anskaffelser i det hele tatt. Så det betyr at det er et veldig tungvint program og du kan ikke trekke data ut av dokumentene som ligger der.

### 3.2.2 *Dårlig integrering mellom systemer og lite dataflyt i prosessen*

Gitt at det er store mangler i utbredelse og funksjonalitet av digitale verktøy, er det er ikke et oppsiktsvekkende funn at det også er mangel på integrasjon mellom IT-verktøyene i prosessen. Alle informantene nevnte uoppfordret at IT-verktøyene som inngår i arbeidsprosessene bør være godt integrert. Samtidig fanget vi ikke opp noen som var fornøyde med denne integrasjonen. Flere av dem uttrykker frustrasjon over dette:

Informant C: Teknologien er ikke der enda. Og det er fordi at den egentlig bare støtter den midterste lovpålagte fasen. Den støtter ikke planfasen, den støtter ikke kontraktsoppfølgingsfasen.

Informant D: Nei, integrasjon mellom systemene finnes dessverre ikke. Og det er en av de store utfordringene vi har med vår eksterne leverandør.

Det fremgår av uttalelser fra alle informantene at det å kunne støtte innkjøpsprosessen ved hjelp av IT-verktøy, krever integrasjon mellom systemene fra start til mål. Bevisstheten om hva digitalisering innebærer, er klart til stede. Det oppleves som et viktig premiss at data må kunne «flyte» gjennom hele prosessen.

Informant A: I dag har vi kontrakts-og avtaleverktøy, men jeg vil ikke kalle det for digitalt, jeg vil kalle det for elektronisk. Fordi vi ikke har fått det implementert med saksarkivsystemet vårt.

### 3.2.3 *IT-verktøyene setter premisser for arbeidsprosessene*

Fokus på at innkjøpsprosessen er en hel arbeidsprosess ble gjentatt hos alle informantene. Flere snakket om at det jobbes kontinuerlig med å utvikle arbeidsprosesser. Når vi spør om opplæring, viser det seg også at det er arbeidsprosessen som har hovedfokus:

Informant C: Ja, det er jo arbeidsprosessen vi kommer inn med ved opplæring, fra vår side. Det er jo helheten i prosessen da. Vi tar utgangspunkt i innkjøpshjulet og det har vi jobbet med så lenge jeg har vært her.

Det som muligens er mer interessant når arbeidsprosessen ble nevnt, er fraværet av leverandørene. Det er indikasjoner på at IT-systemene i en del tilfeller er styrende for hvordan arbeidsprosessen blir. Hvis vi sammenholder funn en og to ser vi at det mangler gode IT-systemer, og at det også er dårlige integrasjonsløsninger. Dette vil i noen tilfeller føre til at man blir «tvunget» inn i uhensiktsmessige måter å gjøre ting på fordi IT-systemet altså ikke gir andre muligheter.

Informant C: Vi har gitt fra oss veldig mange gode metoder, for eksempel på evaluering, for å kunne være digitale.

### 3.3 Relasjonsutvikling og psykologiske kontrakter

Kapasitet og digitalisering er viktige forutsetninger for å i det hele tatt få gjennomført arbeid med kontraktsoppfølging. Når kontraktsoppfølging så først skjer: Hva opplever informantene kan bidra til god kontraktsoppfølging?

#### 3.3.1 Vektlegging av struktur og kontrollaktiviteter

Et klart flertall av informantene vektlegger etablering av strukturer, herunder prosedyrer, sjekklister og regler, som et viktig grunnlag for å sikre god kontraktsoppfølging. Dette er et arbeid som knyttes tett til den juridiske kontrakten, og som i hovedsak gjøres tidlig i kontraktsarbeidet. Informant C er den som uttrykker dette sterkest:

Når du er ferdig med planleggingsfasen, så har du veldig liten påvirkningsmulighet. Når du kommer inn i anskaffelsesfasen blir det mer og mer låst ned. I kontraktsoppfølgingsfasen har du nesten ikke handlingsrom. Så vi prøver å få veldig fokus på at hvis du vil påvirke, så er det i planfasen du må gjøre det, og du må være strukturert.

Når informantene snakker om kontraktsoppfølging, bruker de mange kontrollrelaterte ord og begreper som «kontrollere», «sjekke» og «sanksjonere». Kontrollrutiner er i stor grad satt i system i organisasjonen, forankret i den juridiske kontrakten og delt på tvers av innkjøpere og bestillere. Informant D beskriver denne typen leverandørinteraksjon slik:

Ja, hvis du skal følge opp en leverandør, så følger du opp liksom ved at: «Ja, her har du kontrakten, [...] her står det sånn og sånn og sånn, du skal levere det og det. Vær så god, lever!» [...] og hvis de ikke leverer så blir det sanksjoner, som det står i kontrakten.

Informanten beskriver her en tilnærming til kontraktsoppfølging hvor leverandøren omtales mer som en motpart enn en samarbeidspartner.

### *3.3.2 Tillit, relasjoner og samarbeid oppfattes som viktig – men prioriteres ikke*

Som en motsats, dog ikke en motsetning, til struktur og kontrollorientering, har vi utvikling av relasjoner, tillit og samarbeid i interaksjonen med leverandørene. Dette er en annen tilnærming til å sikre god kontraktsmessig ytelse. Informant D beskriver denne type interaksjoner slik:

Det er liksom å «følge opp» en leverandør når du har samarbeid: «Ja, vi har sagt at vi skal ha det sånn, men kunne vi ha gjort det på en annen måte og hva ville du som profesjonell fagperson anbefalt?» Vi må huske at vi sitter med leverandører som er profesjonelle på sitt område, vi bør derfor spørre: «Hvordan ville du på en måte skrudd dette her sammen, hva ville du ha gjort her og hva hadde vært en enklere kontrakt for deg å levere på?»

Her snakker informant D om at partene bør bli kjent med hverandres styrker, svakheter og preferanser, og kontinuerlig være åpne for å justere samarbeidet og deler av kontrakten. Alle informantene svarer, på direkte spørsmål, at de mener at hvis de klarer å etablere en kultur preget av tillit, god kommunikasjon og samarbeid mellom dem selv og leverandørene, så vil det ha en positiv betydning for kvaliteten på leveransene over tid. Flere av dem opplever det som tilfeldig om det blir gode relasjoner med leverandørene, og at det handler mest om hvordan leverandørene er fra før. De har få eksempler å vise til når vi spør om hva de selv gjør for å bygge gode samarbeidsrelasjoner med leverandørene. Eksempelene de viser til er preget av personlige overbevisninger og handlinger, og ikke organisatorisk forankrede strategier og planer. Det er altså ingen som kan vise til organisatoriske strategier for å påvirke relasjonene til leverandørene, mens alle kan vise til ulike kontrollregimer for oppfølging. Flere

reflekterer over at de nok burde utvikle organisatoriske strategier for å påvirke leverandørene i oppfølgingsfasen.

Informantene sier at det er viktig med tillit, relasjoner og samarbeid med leverandørene, men de gjør ikke noe (systematisk) for å skape denne kulturen. Et utdrag av dialogen med informant A, delvis redigert for å anonymisere og konsentrere poengene, er egnet til å illustrere dette:

Intervjuer: Har dere noen strategier på relasjonsbygging ovenfor leverandørene i oppfølgingsfasen? Beskriver dere ting som dere skal gjøre for å styrke relasjonene?

Informant A: Nei, det synes jeg ikke vi gjør i dag. Så strategiske er vi ikke. Men det burde vi sikkert ha vært. Såklart vi gjør det litt i praksis, planlegger det før vi går i møtene, men det er mer muntlig bare, og litt opp til den enkelte [...] det er derfor jeg sier at det er kanskje 5 prosent av tiden vår som brukes på dette, ikke sant. Og det er det jeg i løpet av året 2020 ønsker å skru mye opp.

Informant A er blant de informantene som er mest opptatt av relasjonsbygging med leverandørene. Vedkommende har mange tanker om og strategier for dette, men det er ikke forankret i organisasjonen eller etablert som felles aktiviteter.

### ***3.3.3 Viktigere å gjøre tingene riktig, enn de riktige tingene?***

Flere av informantene snakker om balansegangen mellom å gjøre smarte handlinger som bygger relasjoner og tillit, samtidig som de må forsikre seg om å følge rutiner, lover og regler. Alle som tar opp denne balansegangen fremhever at de er styrt av mange og omfattende regler, og at reglene kan være kontraproduktive i deres kontekst. Noen trekker også frem at de muligens «overfølger» reglene av frykt for å gjøre formelle feil. Dette oppleves som et dilemma i hverdagen. Flere beskriver at det er tryggere å gjøre færre aktiviteter for relasjonsbygging, for å være sikker på ikke å bryte noen regler. De anerkjenner verdien av gode relasjoner og er også til dels opplyst om at regelverket sier at utvikling av leverandørrelasjoner er ok, så lenge det utlignes ved nye konkurranser. Likevel forteller de om en

tendens til å gjøre mindre på relasjonsutvikling – med fare for å redusere leveransens verdi – for å sikre at de er på den rette siden av regelverket.

Det er også en oppfatning blant informantene at det er betydelig færre pålegg om aktiviteter knyttet til kontraktsoppfølgingen, sammenlignet med pålegg knyttet til planleggingsfasen og spesielt gjennomføringsfasen. Dette bidrar til, som vi også var innom under funnene om kapasitet, at det generelt sett brukes mindre tid og ressurser på kontraktsoppfølging enn i de to første fasene. Dette underbygger en antakelse om at det som måles og kontrolleres i organisasjonen, er det som får oppmerksomhet i hverdagen til innkjøperne.

## 4 Diskusjon

### 4.1 Hvordan påvirker kapasitet kontraktsoppfølging i offentlige anskaffelser?

Funn fra intervjuene viser at det er variasjon i tid tilgjengelig til bruk på kontraktsoppfølging, at gjennomføringsfasen prioriteres når det gjelder bruk av ressurser og at det er en utfordring å få fagenhetene til å forstå og bruke kontrakten i oppfølgingsarbeidet. Tilsvarende funn kommer også frem i modenhetsanalysen (Rambøll & Difi, 2018). Oppdragsgiverne bruker mest tid og ressurser i konkurransegjennomføringen, selv om god planlegging og oppfølging av kontraktene er antatt å gi størst gevinster. Manglende kontraktsoppfølging kan føre til at målet med anskaffelsen ikke nås, for eksempel at behovene oppdragsgiveren har, ikke blir dekket, det blir fakturert for høye beløp eller at virksomheten gjør anskaffelser fra andre enn leverandøren de har avtale med. Manglende prioritering av kontraktsoppfølgingen kan derfor få konsekvenser for gevinstrealiseringen. Som Meld. St. 22 (2018–2019) sier: «Mer tidsbruk i enkelte faser av anskaffelsesprosessen, som planleggings- og kontraktsoppfølgingsfasen, kan derfor gi økte transaksjonskostnader isolert sett, men likevel mer kostnadseffektive anskaffelser samlet sett».

Tidligere forskning fra blant annet Hollnagel (2009) har vist hvordan medarbeidere og virksomheter må gjøre prioriteringer mellom effektivitet og grundighet i en arbeidsprosess. Hollnagel kaller dette «efficiency-thoroughness trade-off», eller ETTO-prinsippet. Offentlige innkjøpere

må gjøre avveininger mellom effektivitet og grundighet, og det kan bidra til målkonflikter der det blir prioritert å være grundig spesielt i gjennomføring av konkurranser. Dette kan også forklares med at det er her regelverket er mest omfattende og konsekvensen av feil er størst. Når ressursene er begrenset, er risikoen at grundigheten i konkurransegjennomføring tar alt fokus og kontraktsoppfølging nedprioriteres. Rasmussen (1997) sier at det i enhver organisasjon utøves et press fra forskjellige retninger. Et press fra ledelsen om færre ressurser vil flytte innkjøpsaktiviteten lengre bort ifra grundig gjennomføring og legge et økende press på grensene for uakseptabel arbeidsmengde. Hvis presset blir å gjennomføre flere anskaffelsesprosesser med færre medarbeidere, kan det øke risikoen for feil og dermed også søksmål, eller gjøre at innkjøper kutter ned på tidsbruken til viktige oppgaver som for eksempel kontraktsoppfølging. Tabell 2 viser at det er varierende hvor mye ressurser den enkelte virksomhet har tilgjengelig til å gjennomføre sine innkjøpsprosesser. Når for eksempel informant A sier at det gjennomføres 250 konkurranser med 11 innkjøpsressurser, sier det seg selv at det ikke er tid nok til å gjennomføre alle deler av prosessen like grundig, sammenlignet med de som har 25 ressurser på å gjennomføre 75 konkurranser. Dette gjør at noen medarbeidere opplever at de kommer i en tidsklemme. Som informant B sier:

Det er en tilbakemelding jeg får om at innkjøperne klager over at de ikke har tid. Det er derfor jeg sier til lederne deres at det er dårlig gjort å gi folk oppgaver uten å gi dem tid og ressurser for å gjennomføre. De setter medarbeiderne i en veldig dårlig skvis, fordi de vil så gjerne. Men de har så mange oppgaver at et sted må de på en måte kutte ned. Så jeg tror at der er kjernen i problemet ligger å forstå hvor mye jobb man må legge ned i en innkjøpsprosess.

Brown og Potoski (2003) identifiserer at dårlig kontraktsytelse kan skyldes at innkjøpere ikke har kapasitet til å evaluere og følge opp leverandørene. Informant A uttrykker at offentlige virksomheter som mangler kapasitet til å følge opp, blir byttedyr for leverandørmarkedet:

Det er det jeg jobber med akkurat nå, kontraktoppfølging. Det må snus, for vi følger ikke opp og oppdager at leverandørene gang på gang går ut ifra at vi ikke følger opp. Vi blir byttedyr for leverandørene. De selger oss egentlig løgn og forventer at vi ikke ser det.



I fravær av kapasitet, kan de offentlige innkjøperne ikke avgjøre om leverandøren har levert i henhold til kontrakt. Når det offentlige baserer deler av sin virksomhet på eksterne leverandører, er det å utvide offentlige innkjøpere sin kapasitet til å inkludere kontraktsoppfølging helt nødvendig. Hvordan kapasitet påvirker kontraktsoppfølging i offentlige anskaffelser, kan ut fra våre funn ha flere svar. På den ene siden ser vi at flere virksomheter mangler kapasitet, men samtidig sier flere informanter at det ikke bare handler om tid, men også hvordan tiden brukes. En utfordring kan oppstå når kontraktsoppfølging er fragmentert og kontraktseier ikke har oversikt over kontrakten. Kontraktsoppfølging blir ikke gjennomført, fordi ingen oppfatter at de har ansvar for oppgaven. Offentlig sektor kan se på konkurranseutsetting som et middel til å redusere kostnader og lederansvar, men konkurranseutsetting krever samtidig god kontraktsoppfølgingskapasitet for å sikre kontraktsytelse.

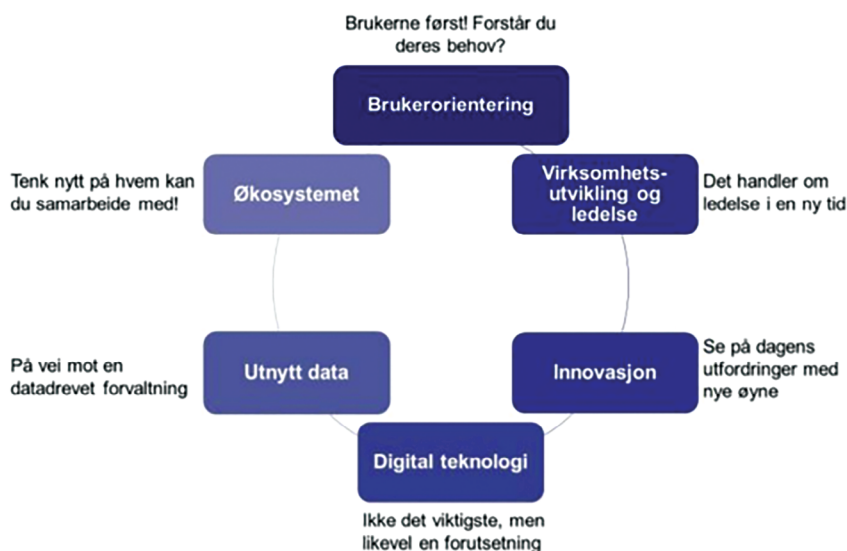
## 4.2 Hvordan bidrar digitalisering til kontraktsoppfølging i offentlige anskaffelser?

Digitalisering er et begrep som stadig får nytt meningsinnhold og dermed er vanskelig å definere entydig. Det er likevel noen elementer som går igjen. Digitaliseringsstrategien for offentlig sektor (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019) fremhever som tidligere nevnt at digitalisering skal bidra til høyere effektivitet og større verdiskaping. I dette ligger det føringer om blant annet transformasjon.

I forbindelse med satsing på digital transformasjon belyser Digitaliseringsdirektoratet (2019) seks relevante temaer de mener er viktige for å lykkes med digitalisering (figur 1). Med utgangspunkt i våre funn relatert til digitalisering, løfter vi her frem tre elementer fra modellen. Det første er den digitale teknologien, som vi omtaler som IT-systemer. Ifølge Digitaliseringsdirektoratet er ikke dette det viktigste teamet, men en forutsetning.

De neste to temaene, å utnytte data og hvordan dataene kan inngå i et økosystem, har mange fasetter, men vi har valgt å fokusere på integrasjonen mellom ulike IT-systemer. Integrasjon av IT-systemer berøres av begge disse temaene. For å kunne utnytte data i et økosystem må IT-systemene være integrert slik at data kan flyte mellom dem.

Det siste elementet som fremkommer i våre funn, er fokuset på arbeidsprosessen. Dette ligger innenfor temaene som Digitaliseringsdirektoratet kaller innovasjon, virksomhetsutvikling og ledelse. Et sentralt punkt her er hvordan man organiserer og styrer arbeidsprosessen i virksomheten. Arbeidsprosessen må til enhver tid støtte brukernes behov og kunne tilpasse seg deretter. Utvikling og drift av arbeidsprosesser ligger forut for teknologi i modellen, og gir dermed et hint om at teknologi i seg selv ikke bør legge premissene for arbeidsprosessen, men utvikles i et samspill.



**Figur 1.** Digital transformasjon (Digitaliseringsdirektoratet, 2019)

Informantene nevner flere konsekvenser av ikke å ha IT-systemer som er tilpasset de overordnede arbeidsprosessene. En slik konsekvens er at man blir tvunget inn i uhensiktsmessige måter å gjøre ting på, som kan skape merarbeid og øke risikoen for feil.

Informant C: Vi har på en måte gitt fra oss veldig mange gode metoder, for eksempel på evaluering. For å kunne være digitale.

En overordnet hensikt med digitalisering er å øke effektiviteten. Våre informanter forteller om en annen virkelighet. Det blir flere manuelle operasjoner dersom man har ikke-optimale verktøy, sammenlignet med om man ikke har verktøy i det hele tatt:

Informant A: Ja, hvis du hadde kommet og satt deg et sted i innkjøpsseksjonen så hadde du bare hørt [lager hamring på tastaturet]. Det er helt stille og folk bare sitter og toucher og toucher og toucher. Det er så mye dobbel, trippel, fjerde ganger arbeid som er helt tullete.

Det er ikke bare ineffektivitet som er et problem, men det er også risiko knyttet til dette. Mange manuelle operasjoner gir større sannsynlighet for menneskelige feil.

Intervjuer: Mangel på systemer, fører det til unødvendig tidsbruk?

Informant D: Det er 100 prosent riktig. Det er jo også sånn at det er en grusom risiko i dette.

Vi vil i denne sammenheng ikke gå videre inn i risikoelementet, men utsagnene fra en av informantene viser at risikoen knyttet til mye manuelt arbeid vil kunne føre til ytterligere ineffektivitet hva gjelder tidsbruk.

Informant E: Ofte så blir det jo sånn at de andre som kunne ha lagt inn noe i systemet føler seg litt utrygge på teknologien også havner det på mitt bord [...] det blir veldig sårbart hvis jeg skal sitte med alt, og det blir tidkrevende og.

Det paradoksale i denne sammenheng er at digitalisering, som i utgangspunktet er ment som en effektivisering og forenkling av arbeidsprosesser, på en del områder ender med å bli ineffektivt og komplisert. I noen tilfeller opplever innkjøperne å bruke mer tid, ha begrenset kapasitet og svekket datakvalitet på grunn av systemene. Vår, og noen av informantenes, refleksjon er at grunnen til dette er at det er få og mangelfulle systemer som ikke er integrert med og tilpasset arbeidsprosessen.

Funnene i modenhetsanalysen utført av Rambøll og Difi (2018) kan ved første øyekast virke som ikke å harmonisere med våre funn. Der finner de blant annet at «Over 80 prosent av virksomhetene oppgir at de i stor eller svært stor grad benytter digitale verktøy [...] Men under halvparten benytter i stor eller i svært stor grad digitale verktøy til planlegging av innkjøp og oppfølging av inngåtte avtaler.» At hele 80 prosent oppgir at de benytter digitale verktøy virker jo meget oppløftende, men modenhetsanalysen sier ingenting om hvorvidt brukeren er fornøyd

eller om IT-systemene støtter arbeidsprosessen på en tilfredsstillende måte. De sier kun at de benyttes. Når vi i tillegg ser at under halvparten i stor eller svært stor grad benytter digitale verktøy i oppfølgingsfasen, kan våre funn likevel harmonisere med modenhetsanalysen. Det er forskjell på å benytte et verktøy, og hvorvidt dette verktøyet oppleves som støttende.

### 4.3 Hvordan jobber offentlige innkjøpere med utvikling av relasjoner og psykologiske kontrakter med leverandørene i kontraktsoppfølgingen?

Kontraktsoppfølging har som formål å sikre at virksomheten når sine mål gjennom kontraktsmessig ytelse (Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, 2020). Kontraktsoppfølging kan betraktes som en form for evaluering av kontrakten og samarbeidet, og slikt arbeid kan inneha både et kontroll- og et utviklingsperspektiv (Patton, 2014). Kontrollperspektivet innebærer rutiner for å avdekke og dokumentere feil og mangler ved leveransen, og sikre at dette blir korrigert og sanksjonert i henhold til avtalen. Utviklingsperspektivet innebærer prosesser for å motivere og stimulere til at leveransen blir gjennomført i henhold til avtalen, og for å sikre at det offentlige får den ønskede verdiskapingen.

Våre funn viser at det er kontrollarbeidet som er klart definert og forankret i virksomhetens kontraktsoppfølging. Dette arbeidet foregår som en tilbakeskuende, hovedsakelig reaktiv aktivitet ved at ressursene brukes på å overvåke og undersøke om leveranser er i tråd med kontrakten. Det er den juridiske kontrakten som definerer minimumskravene til leveranser og kvalitet, og det er denne kontrakten som er utgangspunkt for kontrollaktivitetene. Kontraktsoppfølging som utviklingsarbeid er en mer proaktiv prosess som bruker ressurser på å motivere og stimulere leverandører i forkant av og under gjennomføringen av leveranse. Våre funn viser at informantene mener at dette er viktig, men beskriver det som mindre systematisert og mer avhengig av den enkeltes initiativ og kompetanse. Den juridiske kontrakten er fortsatt sentral i dette arbeidet, men ved utvikling av leverandørrelasjoner kommer også psykologiske kontrakter sterkere inn i bildet.

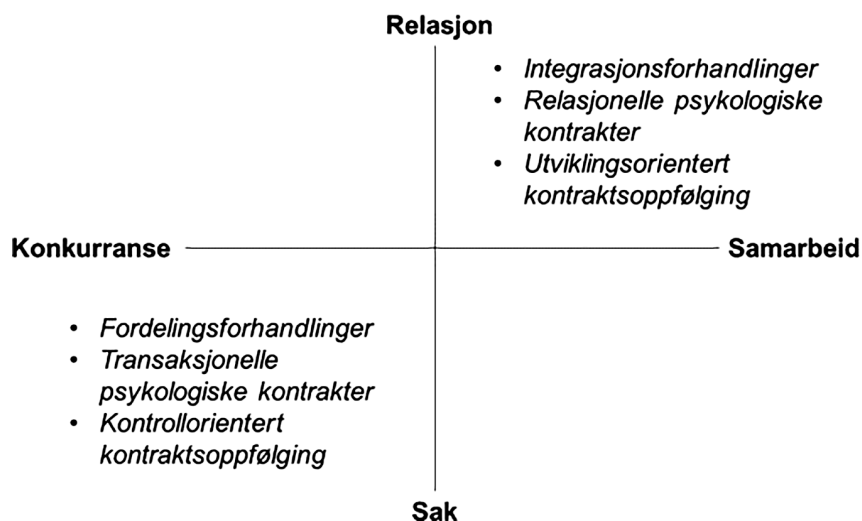
Psykologiske kontrakter bygger på et trekk ved menneskelig atferd som kan beskrives som at vi har relasjoner, forventninger og forpliktelser til hverandre som vi ikke alltid snakker om (Argyris, 1960). Det omhandler ikke-uttalte forventninger, og brudd på slike psykologiske kontrakter har negativ påvirkning på holdninger til og atferd i samarbeidsrelasjoner. Tidligere forskning har blant annet vist sammenhenger mellom brudd på psykologiske kontrakter og lavere tilfredshet, lavere engasjement og redusert villighet til å strekke seg litt ekstra (Sverdrup, 2014). Gjennom psykologiske kontrakter etableres tillitsforhold som bidrar til at oppdragsgiverne og leverandørene kjenner på psykologiske forpliktelser til å levere god kvalitet og høy verdi. Vi kan skille mellom to typer psykologiske kontrakter. *Transaksjonelle* psykologiske kontrakter kjennetegnes av at relasjonen mellom partene betraktes som et praktisk bytteforhold mellom hva man gir og hva man får. Graden av suksess med slike kontrakter er i stor grad avhengig av hvordan partene til enhver tid vurderer at den andre leverer på kontraktens spesifikasjoner. Manglende leveranser møtes med krav og trusler. Transaksjonelle psykologiske kontrakter ligger tett opp mot de juridiske kontraktene. *Relasjonelle* psykologiske kontrakter baserer seg i større grad på at partene bygger bånd og forpliktelser basert på tillit, gjensidighet og følelsesmessig tilknytning. Manglende leveranser møtes i slike kontrakter i større grad med spørsmål og forståelse, enn med påstander og krav. Relasjonelle psykologiske kontrakter har dermed en utfyllende funksjon til de juridiske kontraktene. Resultatene våre viser at virksomhetene i liten grad arbeider aktivt for å forstå, etablere og skape resultater gjennom relasjonelle psykologiske kontrakter.

Rognes (2015) presenterer to sentrale dimensjoner i forhandlinger. Begge dimensjonene har to ytterpunkter som betraktes som poler på et kontinuum. Den første dimensjonen består av polene konkurranse og samarbeid. Virksomhetenes utfordring vil være hvordan de skal balansere samarbeid med motparten for å skape en best mulig løsning, samtidig som de skal konkurrere om å vinne frem og få mest mulig gjennomslag for egne saker der hvor partene har interessen motsetninger (for eksempel på variablene pris og leveringstid). Den andre aksene består av ytterpunktene saksorientering og relasjonsorientering. Her vil utfordringen være å finne den rette balansen mellom å bruke tid på å bli kjent, bygge relasjoner og

etablere psykologisk trygghet på den ene siden, sammenlignet med å gå mer rett på sak, rapportere avvik, diskutere leveranse kvaliteten og avtale oppfølgingspunkter på den andre siden. Hvis forhandlingene preges av saks- og konkurranseorientering, får vi et forhandlingsklima som kalles fordelingsforhandlinger. Slike forhandlinger kjennetegnes av at partene tenker på hverandre som konkurrenter og gir gjennomgående dårligere resultater enn integrasjonsforhandlinger, som er preget av motsatsene relasjonsorientering og samarbeid (Rognes, 2015).

Det er komplekse sammenhenger mellom de fire faktorene konkurranse, samarbeid, sak og relasjon. Det viser seg for eksempel at det er nødvendig at partene deler informasjon med hverandre for at de skal lykkes med integrasjonsforhandlinger. Denne informasjonen er til dels sårbar i betydningen at det kan skade den ene parten hvis motparten misbruker informasjonen. For at partene skal dele den informasjonen som trengs for å skape best mulige forhandlingsresultater, er det derfor nødvendig med tillit i relasjonene. Tillit bygges over tid, og partene kan derfor arbeide proaktivt og strategisk med å påvirke relasjoner og samarbeidsforhold gjennom hele kontraktsoppfølgingsperioden, hvis de ønsker å utvikle en kultur for et samarbeidsorientert forhandlingsklima (Johansen, 2017).

## TO GRUNNLEGGENDE DIMENSJONER I FORHANDLINGER



**Figur 2.** To dimensjoner forhandlinger. Fritt etter Rognes (2015).

Utvikling av relasjonelle psykologiske kontrakter er forenlig med og har mye til felles med perspektivet som betrakter kontraktsoppfølging som en utviklingsprosess. Disse to er igjen nært knyttet til Rognes (2015) sitt begrep om integrasjonsforhandlinger. Disse er samlet i øverste høyre hjørne i modellen i figur 2. Kontraktsoppfølging i tråd med disse prinsippene kjennetegnes av høy grad av samarbeid og relasjonsutvikling mellom partene. Disse perspektivene kan danne et fundament for å utvikle bedre prosesser for kontraktsoppfølging med mål om å ytterligere støtte verdiskaping gjennom de inngåtte avtalene.

#### 4.4 Svakheter og begrensninger

Det er tre betydelige begrensninger i denne studien. For det første gikk vi åpent ut med et eksplorerende design og en bred problemstilling som grunnlag for å forstå forskningsproblemet. Dette skyldtes et ønske om å få en forståelse av underliggende grunner, meninger og motivasjoner. Vi intervjuet utelukkende fagpersoner og ledere innen innkjøpsfunksjoner. Vi ser i ettertid at intervjuer med flere roller i virksomheten ville gitt oss flere synsvinkler, og kanskje andre funn, på kontraktsoppfølging. Det ville for eksempel vært interessant å kartlegge overordnede ledes perspektiver. For det andre har vi ikke innhentet synspunkter og kunnskap fra leverandørsiden. I fremtidige studier ville det være interessant å legge til grunn et dyadisk perspektiv som inkluderer både innkjøpsfaglige miljøer, overordnede ledelsesperspektiver og leverandørperspektivet. For det tredje fokuserte studien på en kvalitativ forskningstilnærming basert på intervjuer. Intervjuer genererer kvalitativ informasjon og tolkninger som kan være gjenstand for informantenes egne oppfatninger. Selv om vi gjennomførte sju intervjuer, er dette ikke tilstrekkelig til å si noe om kontraktsoppfølging i offentlig sektor som helhet. Følgelig kan ikke funnene fra denne studien generaliseres.

### 5 Konklusjon - og nye problemstillinger

Problemstillingen i undersøkelsen som dette kapittelet bygger på var: *Hvordan foregår kontraktsoppfølging i offentlige virksomheter?* Vi avgrenset den til tre forskningsspørsmål, knyttet til hvert sitt temaområde.

Det første forskningsspørsmålet var: *Hvordan påvirker kapasitet kontraktsoppfølging i offentlige anskaffelser?* Konklusjonen på dette spørsmålet er at offentlige innkjøpere opplever at de har for lite kapasitet til kontraktsoppfølging, og at oppfølgingsfasen blir nedprioritert til fordel for behovs- og konkurransefasen.

Det andre forskningsspørsmålet vi tok for oss var: *Hvordan bidrar digitalisering til kontraktsoppfølging i offentlige anskaffelser?* Digitalisering bidrar i liten grad til bedre og/eller mer effektiv kontraktsoppfølging i de virksomhetene vi har studert. Innkjøperne vi har intervjuet beskriver gjennomgående mangelfulle og dårlig integrerte IT-systemer.

Til slutt undersøkte vi forskningsspørsmål tre: *Hvordan jobber innkjøpere med utvikling av relasjoner og psykologiske kontrakter med leverandørene som en del av kontraktsoppfølgingen?* Våre funn viser at kontrollarbeid er klarest definert og forankret i virksomhetens kontraktsoppfølging. Dette er en motsats til å gjøre proaktive handlinger for å utvikle relasjoner og psykologiske kontrakter med leverandørene. Vi finner få beskrivelser av det siste blant våre informanter, og til dels erkjennelser om at dette er noe de burde gjort mer av.

Det er behov for å gå mer i dybden på hvorfor kontraktsoppfølging ser ut til å nedprioriteres, og på hvordan det gjennomføres hos de som prioriterer det i en viss grad. Kontraktsoppfølging er et viktig område for å sikre gevinster av offentlige kontrakter, og vi ser at det ville være nyttig med mer forskning, spesielt for å se nærmere på lederrollen i virksomhetene og hvordan ledere oppfatter behovet for kontraktsoppfølging.

## Referanser

- Argyris, C. (1960). *Understanding organizational behavior*. Dorsey Press.
- Brown, T. L. & M. Potoski. (2003). Contract-management capacity in municipal and county governments. *Public Administration Review*, 63(2), 153–164. <https://doi.org/10.1111/1540-6210.00276>
- Digitaliseringsdirektoratet om digital transformasjon. (2020). *Digital transformasjon*. <https://www.difi.no/fagomrader-og-tjenester/digitalt-forstevalg/hva-er-digitalt-forstevalg/digital-transformasjon>
- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. (2020, 10. juni). Anskaffelsesprosessen steg for steg: Kontraktsoppfølging. *Anskaffelser.no*.



- <https://www.anskaffelser.no/anskaffelsesprosessen/anskaffelsesprosessen-steg-steg/kontraktsoppfolging>
- Grønmo, S. (2004). *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Fagbokforlaget.
- Hood, C. & Dixon, R. (2015). *A government that worked better and cost less? Evaluating three decades of reform and change in UK central government*. Oxford University Press.
- Hollnagel, E. (2009). *The ETTO principle: Efficiency-thoroughness trade-off: Why things that go right sometimes go wrong*. Ashgate Publishing, Ltd.
- Johansen, O. (2017). *Om å påvirke*. Fagbokforlaget.
- Nyeng, F. (2012). *Nøkkelbegreper i forskningsmetode og vitenskapsteori*. Fagbokforlaget.
- Patton, M. Q. (2014). *Qualitative evaluation and research methods* (4. utg.). Sage Publications.
- Petersen, O. H., Hjelmar, U., Vrangbæk, K. & Larsen, P. T. (2014). *Effekter ved udlicitering af offentlige opgaver: En forskningsoversigt over danske og internationale studier fra 2011–2014*. Roskilde Universitet. [https://rucforsk.ruc.dk/ws/portalfiles/portal/53904161/Rapport\\_effekter\\_ved\\_udlicitering.pdf](https://rucforsk.ruc.dk/ws/portalfiles/portal/53904161/Rapport_effekter_ved_udlicitering.pdf)
- Rambøll & Difi. (2018). *Modenhet i anskaffelser. Hovedundersøkelse*. Rambøll Management Consulting / Direktoratet for forvaltning og ikt. [https://www.anskaffelser.no/sites/anskaffelser2/files/difi\\_modenhet\\_i\\_anskaffelser.pdf](https://www.anskaffelser.no/sites/anskaffelser2/files/difi_modenhet_i_anskaffelser.pdf)
- Rambøll & Inventura. (2014). *Kostnader, besparelser og effektivisering ved konkurranse (KS-rapport februar 2014)*. <https://www.ks.no/contentassets/7b566e82f6of4a768f2123bod66ba010/rapport-kostnader-besparelser-og-effektivisering-ved-konkurranse.pdf>
- Rasmussen, J. (1997). Risk management in a dynamic society: A modelling problem. *Safety Science*, 27(2), 183–213. [https://doi.org/10.1016/S0925-7535\(97\)00052-0](https://doi.org/10.1016/S0925-7535(97)00052-0)
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2019, 11. juni). *En digital offentlig sektor [Plan/strategi]*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/en-digital-offentlig-sektor/id2653874/>
- Riksrevisjonen. (2011) *Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2010 (Dokument 1 (2011–2012))*. <https://www.stortinget.no/Global/pdf/Dokumentserien/2011-2012/dok1-201112.pdf>
- Rognes, J. K. (2015). *Forhandlinger*. Universitetsforlaget.
- Similä, J. O. (2006). *Kontraktsledelse: Et skritt på veien mot bedre konkurransevne*. Fagbokforlaget.
- Similä, J. O. (2010). *Kontraktledelse: Relasjonen mellom virksomhetsledelse og kontraktshåndtering, belyst via fire norske virksomheter*. Copenhagen Business School (CBS).
- Statistisk sentralbyrå. (2019). *Offentlig forvaltnings inntekter og utgifter (Statistikkbanken)*. <https://www.ssb.no/statbank/table/10807/tableViewLayout1/>

- Sverdrup, T. E. (2014). Psykologiske kontrakter i team. *Beta*, 28(2), 118–135. [https://www.idunn.no/beta/2014/02/psykologiske\\_kontrakter\\_i\\_teamh](https://www.idunn.no/beta/2014/02/psykologiske_kontrakter_i_teamh)
- Meld. St. 22 (2018–2019). *Smartere innkjøp – effektive og profesjonelle offentlige anskaffelser*. Nærings- og fiskeridepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-22-20182019/id2641507/>
- Tjora, A. (2017). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis* (3. utg.). Gyldendal Norsk Forlag.
- Thagaard, T. (2013). Presentasjon av kvalitative data. I T. Thagaard (Red.), *Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitativ metode* (s. 193–206). Fagbokforlaget.
- Yin, R. K. (2017). *Case study research and applications: Design and methods*. Sage publications.



## KAPITTEL 6

# Offentlige innkjøpere: Kompetanseområder og kunnskapshull

*Marius Langseth*

Høgskolen Kristiania

*Jan Ole Similä*

Nord Universitet

**Abstract:** This chapter examines areas of expertise and possible knowledge gaps among public purchasers in Norway. The study is based on a literature study and a sample of 343 public enterprises collected through secondary data from a questionnaire survey among Norwegian purchasers. In the literature, 24 articles and 12 areas of expertise were found. Eight of these areas were identified in the survey. The public purchasers say they have good competence in legislation and competition implementation, but lower competence in analysis, innovation and category management. The implication is that public authorities should establish a uniform competence model, and public enterprises should recognize increased requirements for public purchasers. An appropriate competence strategy should be developed to train or recruit staff who are able to fill the competence gaps.

**Keywords:** areas of expertise, knowledge gaps, public procurement

## 1 Introduksjon

Offentlige anskaffelser står overfor nye utfordringer. Kompetansekravene til offentlige innkjøpere har økt, i takt med økte krav i oppgaver og regelverk. Offentlige innkjøpere skal få mest mulig verdi for offentlige penger i ulike effektivitetsreformer, bruke mulighetene i innkjøp for digitalisering

Sitering av denne artikkelen: Langseth, M. & Similä, J. O. (2021). Offentlige innkjøpere: Kompetanseområder og kunnskapshull. I M. Langseth & J. O. Similä (Red.), *Å kjøpe for Norge* (Kap. 6, s. 123–145). Cappelen Damm Akademisk. <https://doi.org/10.23865/noasp.128.ch6>  
Lisens: CC-BY 4.0.

av prosesser, bidra med strategiske bidrag til politiske mål som innovasjon, sosial inkludering, bærekraft og i tillegg vise ansvarlighet for å minimere uregelmessigheter, svindel og korrupsjon.

Ifølge anskaffelsesloven (2016, § 1) er formålet med offentlige anskaffelser effektiv bruk av samfunnets ressurser og å sikre at det offentlige opptrer med integritet. Offentlige anskaffelser er ifølge regjeringen (Meld. St. 22 (2018–2019); St.meld. nr. 36 (2008–2009)) et viktig virkemiddel både for å sikre at offentlige midler brukes riktig, og for å bidra til innovasjon og effektivisering av norsk næringsliv, slik at det kan bli mer omstillings- og konkurransedyktig. Å gjennomføre gode anskaffelser som oppfyller alle disse forventningene, er krevende og krever ulike former for kompetanse. Kvaliteten på offentlige anskaffelser er svært avhengig av kompetansen til den enkelte innkjøper. I det daglige innkjøpsarbeidet tar den enkelte innkjøper de avgjørende beslutningene som avgjør om det blir effektiv bruk av samfunnets ressurser og om det offentlige opptrer med integritet (Meld. St. 22 (2018–2019)).

I en studie av Baily et al. (2008) sies det at fokuset på anskaffelser har endret seg fra enkel kostnadsstyring til å håndtere mer komplekse problemer som kvalitet og styring av hele verdikjeden. Betydningen av bred kompetanse innenfor feltet offentlige anskaffelser er åpenbar. Som regjeringen sier i Meld. St. 22 (2018–2019): «Målet om gode og effektive offentlige anskaffelser nås ikke uten at oppdragsgiverne har kapasitet og kompetanse til å gjennomføre dette». EU-kommisjonen (2017) fremhever i sin anbefaling til medlemslandene en profesjonalisering av offentlige innkjøpere. Profesjonalisering er ifølge Hoyle (2001) en prosess der yrker har blitt offentlig anerkjent som yrker. Det som kjennetegner en profesjon, er ifølge Squires (2005): 1) de spesielle funksjonene den håndterer; 2) det komplekse repertoaret av metoder, prosedyrer, teknikker og teknologier den har tilgjengelig; 3) evnen til å gjennomføre situasjonsbetingede overveielser og tilpasninger. På den ene siden representerer profesjonalisering en anerkjennelse som kan bidra til bedre status for de som utøver profesjonen. På den andre siden vil en profesjon være opptatt av å utvikle seg gjennom å bidra til utdanning, opplæring, forbedring av praksis og atferdsregler som profesjonen ønsker å stå for (Fournier, 1999), alt for å forbedre kvaliteten

på jobbes som gjøres. Gordon et al. (2000) konkluderte med at offentlige innkjøp allerede var en profesjon, men ifølge EU (2017) krever profesjonalisering bedre kompetanse i forretningsferdigheter, teknisk kunnskap og prosedyremessig forståelse. I en rapport fra OECD (MAPS, 2018) vises det til at innkjøpere sin kapasitet og kompetanse er avgjørende for å støtte effektiv endring av offentlig sektor. Rapporten viser også at arbeidsstyrken for offentlige anskaffelser i Norge fortsatt mangler både evner og kapasitet. Mangel på kompetansemodeller gjør det vanskelig å identifisere og definere hva slags kompetanse som kreves for å jobbe med offentlige anskaffelser, identifisere hvor hullene er og utforme en strategi, inkludert opplæring, for å fylle disse hullene.

## 1.1 Forskningsspørsmål

Innkjøpernes kompetanse har stor betydning for å fylle lovverkets formål om effektiv ressursbruk og at det offentlige opptrer med integritet. I Norge er ansvaret for anskaffelser desentralisert, slik at det er de enkelte offentlige virksomheter som har ansvaret for gjennomføring, styring og oppfølging av anskaffelsene. De ulike virksomhetene har ulikt utgangspunkt og forutsetninger når det gjelder kompetanse. Formålet med denne studien er å se nærmere på hovedkompetanseområder og kompetansemessige utfordringer. For oss er det interessant å kartlegge hvilke kompetansekrav som er vokst frem for offentlige innkjøpere, og i hvilken grad kompetansekravet fylles. Forskningsspørsmålet vi søker et svar på, kan formuleres slik: *Hvilken innkjøpsfaglig kompetanse trenger offentlige innkjøpere, og hvilke kunnskapshull kan identifiseres?*

Denne studien bidrar til den eksisterende litteraturen på to måter: 1) å identifisere kunnskapsområder for offentlige anskaffelser 2) for så å påpeke mulige kunnskapshull.

Kapittelet fortsetter som følger: Først avklares begreper og elementer i kompetanse gjennom å gjennomgå tidligere litteratur om innkjøpskompetanse. Deretter presenteres den empiriske studien, inkludert forskningsmetoden og funnene. Den endelige delen diskuterer funn, oppsummerer

studien, evaluerer begrensningene og antyder noen ytterligere forskningsproblemer.

## 2 Kompetanse innen offentlige anskaffelser

### 2.1 Om profesjonell kompetanse

Cheetham og Chivers (1998) etablerer en definisjon av profesjonell kompetanse som består av de fire kjernekomponentene

- 1) kunnskap / kognitiv kompetanse
- 2) funksjonell kompetanse
- 3) personlig eller atferdsmessig kompetanse
- 4) verdier / etisk kompetanse

Cheetham og Chivers gir også en beskrivelse av innholdet i de ulike kjernekomponentene, som bidrar til ytterligere klargjøring av hvordan vi kan forstå profesjonell kompetanse. Disse kjernekompetansene er ikke så ulike de elementer Lai (2004) fanger opp i sin kompetansedefinisjon, som angir «de samlede kunnskaper, ferdigheter, evner og holdninger som gjør det mulig å utføre aktuelle funksjoner og oppgaver i tråd med definerte krav og mål». Det Cheetham og Chivers (1998) gjør i tillegg, er at de angir det de kaller metakompetanse; en kompetanse som skal bidra til at profesjonsutøverne kan utvikle kjernekompetansene. Metakompetansene som beskrives, er kreativitet, analyse, problemløsning, kommunikasjon og egenutvikling. Evnen til å reflektere, både alene og sammen med kolleger, vil være vesentlig for utvikling av den profesjonelle kompetansen.

I en studie av Dubois (1993) ble det lansert en kompetansemodell som skiller mellom tre ulike typer kompetanse som kreves for tilfredsstillende jobbytelse:

- jobbkompetanse (egenskapene til en ansatt, det vil si motiver, egenskaper, ferdigheter)
- ikke-teknisk kompetanse (operasjonelle ferdigheter i ulike organisatoriske situasjoner)
- teknisk kompetanse (kunnskap og ferdigheter knyttet til en bestemt jobb)

Ifølge Green (1999) knytter personlig kompetanse en person til sin kompetanse (tekniske ferdigheter og håndverk) og mestringsevne (ledelse og organisasjon) i organisasjonen, mens det meste av opplæring er rettet mot oppgradering og forbedring av de ansattes tekniske ferdigheter. Kompetanseutvikling er et generisk begrep, og det omfavner et bredt spekter av strategier som påvirker sosiale prosesser i en organisasjon. Disse strategiene er rettet mot utvikling av enkeltpersoner, grupper og organisasjonen som et totalsystem (Mullins, 2007). Denne kontinuerlige utviklingen av kunnskap og ferdigheter tar sikte på å forbedre kompetansen til en virksomhet.

## 2.2 Om kompetanse i anskaffelser

Offentlige anskaffelser er et forretningsområde med krav til kompetanse på flere felt – vi kan snakke om multiple kompetanser. Anskaffelser inneholder interne og eksterne aktiviteter fra et behov oppstår til oppfølging av leverandører og kontrakter (Monczka et al., 2005). Den tradisjonelle tilnærmingen er å skille mellom de operative og strategiske aspektene i forhold til den strategiske betydningen av anskaffelsesfunksjonen (Bakker & Demerouti, 2008). Operative innkjøp omhandler forvaltning av den daglige grunnleggende driften, mens strategisk innkjøp refererer til aktiviteter knyttet til leverandørrelasjonsstyring, forhandlinger og kontrakter for hele selskapet, implementeringen av beste praksis for hele selskapet og utvikling av elektroniske systemer (Monczka et al., 2015). I sum trenger offentlige innkjøpere ferdigheter og kunnskaper fra ulike felt. Det er ikke bare individuelle kompetanser, men også organisatorisk kompetanse.

En tidligere studie av kompetanse har målt og evaluert ledelsesferdigheter i offentlige anskaffelser ved hjelp av data knyttet til aspekter som organisatoriske ressurser (McKevitt et al., 2012). Det er også studier som fokuserer på faktorer som påvirker firmaets ytelse, for eksempel de tekniske ferdighetene til innkjøpere, ledelse av leverandørrelasjoner og strategiske kjøp (Carr & Pearson, 1999; Carr & Smeltzer, 2000). Reinecke et al. (2007) viser til McKinsey sin globale undersøkelse av innkjøpsledere i mer enn 200 selskaper. De fant sammenhenger mellom kompetanse og rolleforståelse;



best practices in talent management with purchasing [procurement] employees differ from ordinary companies along three talent dimensions. The dimensions include capabilities of the purchasing units themselves; talent dimension involved the way purchasers view their roles and the aspirations they associate with those roles and high performers were more likely than the other companies to involve purchasing executives more broadly in business planning. (Reinecke et al., 2007)

Kern et al. (2011) har undersøkt kompetanserammeverk for innkjøp, og Saliola og Zanfei (2009) studerte kunnskapsoverføring i verdikjeder. Funn fra Saliola og Zanfei viser at overføring av kunnskap i multinasjonale verdikjeder er forbundet med lokal tilstedeværelse. Derfor tar disse bedriftene sikte på å øke kompetansen til sine leverandører også. Kauppi et al. (2013) snakker om kompetanse i bruk av ny teknologi. I sin studie fant Decarolis et al. (2018) at økt kompetanse blant byråkratiet som gjennomfører anskaffelser førte til reduksjon i forsinkelser, kostnadsoverskridelser og reduserte reforhandlinger. Chen et al. (2004) undersøkte sammenhengen mellom strategisk innkjøp og økonomiske resultater. De finner at strategisk innkjøp kan bidra til et konkurransefortrinn ved å fremme nære relasjoner og langsiktig strategisk relasjonsorientering. Faes et al. (2001) og Cousins et al. (2006) har opprettet ulike kjøperprofiler for å identifisere elementene i individuell kompetanse. Disse profilene inkluderer ferdigheter knyttet til strategisk prosessstyring, beslutningstaking, forhandling og drift av virksomheten. I en studie av Axelsson et al. (2005) ble det funnet at kunnskap om tilbudsledelse og ferdigheter er relatert til know-how om leverandørmarkeder. I sin litteraturstudie fant Karttunen (2018) at de kompetanseområder innen innkjøp som gikk mest igjen i litteraturen, var kommunikasjon, teamarbeid, forhandlinger, digitale ferdigheter, prosjektledelse, endringsledelse, leverandøroppfølging og entreprenørskap. Videre påpeker Heilmann et al. (2011) at innkjøp krever ferdigheter i strategisk tenkning, kommunikasjon, forhandling, teamarbeid, endring, kundeledelse, ledelse og beslutningstaking. Videre viser Cox (2007) og Esposito og Passaro (2009) at jo viktigere det er for et firma å administrere sine leverandører, jo mer kompetanse er nødvendig for å opprettholde relasjoner. Disse studiene legger vekt på kompetansen i relasjonsstyring. Gammelgaard og Larson (2001) peker på kompetanse i problemløsning, beslutningstaking, teamarbeid, kommunikasjon og logistikk. Cox (2001)

peker på kompetanse i forståelse av makt og relasjoner. Wanyonyi og Muturi (2015) viste at kompetanse hadde innvirkning på utførelsen av innkjøpsfunksjonen. Van Weele (2018) identifiserer fire innkjøpsfaglige kompetanseområder som er nødvendige: administrativ, teknisk, kommersiell og logistisk kompetanse. Van Weele peker på at den kommersielle kompetansen også må inneholde juridisk kompetanse, ettersom kontrakter utgjør en vesentlig del av innkjøpsarbeidet. Bals et al. (2019) identifiserte 17 kompetanseområder og fant at kompetansekrav har endret seg de siste 10 år. Knight og Preston (2014) argumenterer for at innkjøpskompetanse bør ses i sammenheng med innkjøpskategori og type innkjøp.

I Sverige har en medlemsorganisasjon for offentlige innkjøpere definert følgende 10 kompetanseområder: forretningsforståelse, markedsforståelse, strategiutvikling, forhandlinger, lovverk, prosjektledelse, lederskap og endringsledelse, kravstilling, økonomi og kalkyle, analytiske ferdigheter, kommunikasjon og digitalisering (Sveriges offentliga inköpare, 2019). I Norge har Rambøll og Difi (2018) gjennom sin modenhetskartlegging definert følgende 8 områder: analyser, behovsplanlegging, lovverk og konkurransegjennomføring, innovasjon, kommersiell forståelse, klima og samfunnsansvar, digitalisering og kategoristyring. Det er delvis overlapp mellom det den svenske medlemsorganisasjonen definerer som kompetanseområder og det norske myndigheter definerer, men gjennomgangen viser at det ikke er noe enhetlig syn på anskaffelseskompetanse. Økt profesjonalisering forutsetter at hva som er kompetanseområder innen offentlige innkjøp defineres.

### 3 Metode

Forskningsmålene i denne studien er å identifisere kompetanseområder for offentlige anskaffelser, for derigjennom å kunne si noe om det udekede kompetansebehovet. Nedenfor er en kort beskrivelse av datainnsamlingsmetodene og hvordan dataene ble analysert.

#### 3.1 Forskningsdesign

Undersøkelsen har en eksplorerende tilnærming, hvor vi både har gjennomført en litteraturstudie samt dratt veksler på data fra en survey. Vi har

kun gjennomført deskriptive analyser av surveydataene, for å gi et bilde over status på de kompetanseområder som er inkludert i surveyen. Surveydataene som er benyttet, er fra modenhetsundersøkelsen (Rambøll & Difi, 2018).

## 3.2 Datainnsamling

I litteraturstudien ble data samlet inn gjennom søk i Google Scholar med følgende søkeord: offentlige anskaffelser; anskaffelseskompetanse; innkjøpskompetanse; public procurement competence; public purchasing competence; procurement competence; purchasing competence. I alt 22 bidrag ble funnet og kategorisert. I tillegg ble temaområder fra kompetanseprofil fra svenske offentlige innkjøpere og temaområder fra Difi tatt inn. Spørsmål om kompetanseområder er ikke eksplisitt uttalt fra Difi, men temaer som inngår i spørreskjemaet representerer et utvalg av de mest sentrale kompetanseområdene.

For å kunne undersøke kompetanse på et generelt nivå ble det valgt å ta utgangspunkt i modenhetsundersøkelse fra 2018. Spørreskjemaundersøkelsen ble gjennomført av Rambøll Management Consulting på vegne av Direktoratet for forvaltning og IKT i 2018. Undersøkelsen ble sendt til innkjøpsledere i stat, fylkeskommuner og kommuner og kommunale og statlige selskaper. Dette indikerer at respondentene burde ha god innsikt i utfordringer og kompetansebehov i offentlige anskaffelser. Formålet med undersøkelsen var å danne en kunnskapsbase om hvordan anskaffelser utføres og organiseres i offentlig sektor generelt. Undersøkelsen ble delt inn i tre deler. Ett spørreskjema behandlet anskaffelser generelt, og to dyptgående skjemaer omhandlet henholdsvis digitale anskaffelser og grønne anskaffelser. Denne studien baserer seg på data fra den delen som omhandlet anskaffelser generelt. Denne undersøkelsen besto av 168 spørsmål delt inn i seks hovedområder: 1) Samarbeid og prosess; 2) Ledelse; 3) Konkurransen og kapasitet; 4) Bærekraft; 5) Innovasjon; 6) Digitalisering og teknologi.

I denne studien har vi fokusert på de ni spørsmålene i undersøkelsen som var knyttet til kompetanse. Undersøkelsen legger til grunn et bredt kompetansebegrep, hvor den enkelte respondenten må avgjøre hva som legges i begrepet kompetanse. Mangelen på begrepsavklaring

representerer naturligvis en utfordring både for å tolke av funnene, og for å angi potensielle kunnskapshull. Vi kommer oss ikke rundt denne utfordringen på annen måte enn at vi peker på den og er forsiktige i tolkningen av funnene. Spørsmålene i undersøkelsen konsentrerer seg om selvrappotering av kompetanse på ulike kompetanseområder. Vi valgte å utelate spørsmålet om «Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander? – Vi har samlet sett god kompetanse på anskaffelsesområdet». Dette fordi vi var ute etter spesifikke kompetanseområder og kunnskapshull.

### 3.3 Responsrate

Undersøkelsen ble sendt ut til 888 respondenter. 343 svarte, noe som gir en svarprosent på 38 %.

**Tabell 1.** Respondenter

	Stat		Fylkeskommune		Kommune		Kommunale og statlige selskaper	
	Antall	Andel	Antall	Andel	Antall	Andel	Antall	Andel
Respondenter	115	33 %	11	3 %	136	40 %*	81	24

\*Flere kommuner er en del av et innkjøpssamarbeid og har derfor avstått fra å svare på undersøkelsen.

### 3.4 Dataanalyse

I litteraturgjennomgangen ble artiklene klassifisert i henhold til emnet og/eller tema. Dette bidro til å identifisere likheter og mønstre på tvers av dataene. Artiklene ble deretter klassifisert i henhold til hvilke typer av kompetanse de nevner. Det er viktig å nevne at en artikkel kan falle inn i en eller flere klassifiseringstemaer.

Data fra spørreskjemaundersøkelsen ble analysert ved hjelp av Tableau og deskriptiv analyse. Funnene blir presentert i form av frekvensfordelingstabeller. Kombinasjonen av litteraturdata og spørreskjemadata hjalp oss å se likhetene og kontrastene mellom det som er publisert i akademiske artikler og innkjøperne sine svar. Når det gjelder kunnskapshull, kan vi si noe om dette i forhold til kompetansene som etterspørres i Difis survey. Vi kan imidlertid ikke si noe om hvorvidt det eksisterer kunnskapshull i forhold til relevante kompetanser som ikke er med i surveyen, men som er funnet gjennom litteraturstudien.

## 4 Funn

### 4.1 Litteraturstudie

Med bakgrunn i litteraturstudien ble det identifisert 24 artikler og 12 kompetanseområder.

**Tabell 2.** Oppsummering av tidligere studier om kompetanse innen anskaffelser

Kompetanseområde	Forfattere
<b>1. Behovsplanlegging</b>	Monczka et al., 2015 Difi, 2018
<b>2. Kommersiell forståelse</b>	Kraatz & Zajac, 2001 Carr & Pearson, 1999 Carr & Smeltzer, 2000 Axelsson et al., 2005 Van Weele, 2019 SOI, 2017 Rambøll & Difi, 2018
<b>3. Forhandlinger og kommunikasjon</b>	Giunipero & Percy, 2000 Faes et al., 2001 Giunipero et al., 2005 Heilmann et al., 2011 Gammelgaard & Larson, 2001 Van Weele, 2019 SOI, 2017 Bals et al., 2019
<b>4. Innkjøpsledelse og strategisk tenkning</b>	Callender & McGuire, 2007 Bakker & Demerouti, 2008 SOI, 2017 Bals et al., 2019
<b>5. Prosjektledelse</b>	SOI, 2018 Giunipero et al., 2005 Faes et al., 2001 Van Weele, 2019
<b>6. Leverandøroppfølging (herunder kontraktsoppfølging)</b>	Carr & Pearson, 1999 Carr & Smeltzer, 2000 Saliola & Zanfei, 2009 Carr, 2016 Axelsson et al., 2005 Heilmann et al., 2011 Cox, 2001 Cox, 2007 Esposito & Passaro, 2009 Bals et al., 2019

Kompetanseområde	Forfattere
<b>7. Analytiske ferdigheter</b>	Bals et al., 2019 SOI, 2017 Rambøll & Difi, 2018
<b>8. Miljø og samfunnsansvar</b>	Bals et al., 2019 Rambøll & Difi, 2018
<b>9. Lovverk og konkurransegjennomføring</b>	SOI, 2017 Rambøll & Difi, 2018
<b>10. Innovasjon</b>	Rambøll & Difi, 2018
<b>11. Kategoristyring</b>	Knight et al., 2014 Rambøll & Difi, 2018
<b>12. Digitalisering</b>	Bals et al., 2019 Rambøll & Difi, 2018

Kompetanseområder

## 4.2 Spørreskjemaundersøkelse

I undersøkelsen ble det identifisert spørsmål om kompetanse knyttet til åtte områder: analyse, behovsplanlegging, konkurransegjennomføring, innovasjon, kommersiell forståelse, klima og samfunnsansvar, digitalisering, kategoristyring og lovverket.

### 4.2.1 Analyser

Ifølge Van Wee (2018) handler innkjøpsanalyser om å øke innsikt i og forståelse av virksomhetens kjøpsadferd. Det gjøres gjennom å identifisere forbedringsområder som danner grunnlag for kategori- og virksomhetsspesifikke innkjøps- og forsyningsstrategier.

Kompetanse på analyser	
1 svært liten grad	18,43%
2	25,68%
3	28,10%
4	23,26%
1 svært stor grad	4,53%

44 % oppgir at de i svært liten eller liten grad har kompetanse på analyser.

### 4.2.2 Behovsplanlegging

Ifølge Robertson og Robertson (2012) handler behovsplanlegging om arbeidet med interessentanalyser, utvikling av kravspesifikasjon, risikovurdering og målstyring i tilknytning til anskaffelsesprosesser.

Kompetanse på behovsplanlegging	
I svært liten grad	3,27%
2	17,26%
3	26,49%
4	41,37%
I svært stor grad	11,61%

53 % oppgir at de i svært stor eller stor grad har kompetanse på behovsplanlegging.

### 4.2.3 Lovverk og konkurransegjennomføring

Innkjøpsarbeid innebærer i mange tilfeller gjennomføring av konkurranser etter gjeldende lovverk. Kunnskap om loven gir viktige spilleregler. Loven er av stor betydning for det offentliges tillit i anskaffelser, samtidig som den enkelte innkjøper også må veie juridiske aspekter mot ansvaret for effektiv ressursbruk.

Kompetanse på lovverk og konkurransegjennomføring	
I svært liten grad	0,88%
2	4,97%
3	16,67%
4	41,23%
I svært stor grad	36,26%

77 % oppgir at de i svært stor eller stor grad har kompetanse på lovverk og konkurransegjennomføring.

### 4.2.4 Kommersiell forståelse

Ifølge van Weele (2018) er kommersiell forståelse limet som gjør kjøperens ferdigheter til en god helhet. Det handler om å balansere noen ganger motstridende behov og krav og aktivt håndtere ulike interessekonflikter,

for eksempel mellom pris og kvalitet. Dagens markedsforhold, den internasjonale situasjonen og den forventede utviklingen i den kommende kontraktperioden må også forstås. Oppgaven er å gjøre en best mulig handel gitt behov, muligheter og begrensninger i regelverket og dagens forretnings situasjon.

<b>Kompetanse på kommersiell forståelse</b>	
I svært liten grad	4,78%
2	10,15%
3	31,04%
4	42,09%
I svært stor grad	11,94%

54 % oppgir at de i svært stor eller stor grad har kompetanse på kommersiell forståelse. Samtidig oppgir 31 % at den er midt på treet.

#### 4.2.5 Innovasjon

Innovasjon i anskaffelser handler om hvordan det offentlige gjennom sine innkjøp kan stimulere til innovasjon og utvikling av nye fremtidsrettede løsninger, for eksempel miljøteknologi eller velferdsteknologi.

<b>Kompetanse på anskaffelser som fremmer innovasjon</b>	
I svært liten grad	10,09%
2	26,61%
3	34,25%
4	22,94%
I svært stor grad	6,12%

37 % oppgir at de i svært liten eller liten grad har kompetanse på anskaffelser som fremmer innovasjon.

#### 4.2.6 Miljø og andre samfunnsansvar

Miljø og andre samfunnsansvar handler om hvordan offentlige innkjøpere skal ha fokus på klima og miljø, sosialt ansvar og arbeidslivskriminalitet i offentlige anskaffelser.



<b>Kompetanse på miljø og andre samfunnsansvar</b>	
I svært liten grad	3,61%
2	16,57%
3	30,72%
4	37,95%
I svært stor grad	11,14%

49 % oppgir at de i svært stor eller stor grad har kompetanse på miljø og andre samfunnsansvar.

#### **4.2.7 Digitalisering**

I dag utføres nesten alle anskaffelser ved hjelp av IT-systemer for utlysning, anbudsinnlevering, evaluering osv. IT-systemene og standardene som er tilgjengelige for dette, trenger alle kjøpere å være kjent med og i stand til å jobbe i. Å mestre de vanlige IT-verktøyene som tekstbehandling, prosjektsamarbeid osv. er også en forutsetning for alt innkjøpsarbeid. Samtidig skjer det en digital transformasjon der hele den offentlige innkjøpsprosessen er i ferd med å digitaliseres.

<b>Kompetanse på digitalisering</b>	
I svært liten grad	5,67%
2	11,64%
3	22,99%
4	34,93%
I svært stor grad	24,78%

59 % oppgir at de i svært stor eller stor grad har kompetanse på digitalisering.

#### **4.2.8 Kategoristyring**

Kategoristyring innebærer samordning av innkjøp i hele virksomheten. Innkjøpene deles inn i grupper/kategorier som understøtter markedets inndeling. Hver kategori styres for å utnytte markedets muligheter og oppnå reduserte kostnader og andre behov.

Kompetanse på kategoristyring	
I svært liten grad	17,06%
2	28,09%
3	30,10%
4	20,40%
I svært stor grad	4,35%

45 % oppgir at de i svært liten eller liten grad har kompetanse på kategoristyring.

## 5 Diskusjon

### 5.1 Hvilken type kompetanse trenger offentlige innkjøpere?

Å sikre gode innkjøp og effektiv bruk av samfunnets ressurser burde være en selvfølge for en kommune, en statlig etat eller et kommunalt/statlig selskap. Når leveransen av varer eller tjenester ikke fungerer som den skal, vil det påvirke kjernevirksomheten, som i noen tilfeller kan ha betydelige konsekvenser for innbyggerne – jf. renovasjonsskandalen i Oslo i 2016–2017. Riktig kompetanse handler om å kunne møte forventningene i den rollen du har. Kompetansebegrepet omfatter både kunnskap, f.eks. forståelse og innsikt i begreper og teorier, samt ferdighetene til å kunne utføre jobben.

Det første målet med denne studien var å identifisere kompetanseområder for offentlige innkjøpere. I litteraturen ble det diskutert ulike kompetanseområder, og 12 hovedkompetanseområder ble identifisert: behovsplanlegging, kommersiell forståelse, forhandlinger og kommunikasjon, innkjøpsledelse og strategisk tenkning, prosjektledelse, leverandøroppfølging, analytiske ferdigheter, miljø og samfunnsansvar, lovverk og konkurransegjennomføring, innovasjon, kategoristyring og digitalisering.

Dette var ikke de samme områdene som ble identifisert i Difi sin undersøkelse. Noen av områdene i Difi sin undersøkelse samsvarer, men skiller seg også fra kompetanseprofilen etablert av svenske offentlige innkjøpere. De som ikke ble funnet i undersøkelsen var forhandlinger og kommunikasjon, prosjektledelse, innkjøpsledelse og strategisk tenkning og leverandøroppfølging.

Ifølge Brynhildsvoll (2018) er forhandlinger og kommunikasjon en effektiv måte å øke verdien i et innkjøp, men det krever at kjøper har kompetanse og interesse av å dra nytte av mulighetene for forhandlinger. Forhandlinger krever dialog og kommunikasjon med leverandører, eksempelvis for å kunne forhandle med en leverandør om kontraktstolkning, avvik, kompensasjon eller sanksjoner. Andre årsaker til forhandlingsferdigheter kan være behovet for å forhandle internt, eller til og med megle mellom ulike deler av organisasjonen som kan ha motstridende mål. Innkjøperen må ha kjennskap til forhandlingsteori, men også ferdigheter og personlige egenskaper for å lykkes med å gjennomføre en kompleks forhandling.

Ifølge Van Weele (2018) innebærer innkjøpsarbeid ledelse av et prosjekt, der ett innkjøp er ett prosjekt. En innkjøpsoppgave har mange likheter med den generiske beskrivelsen av prosjekter, hvor ønskede mål skal oppnås med flere ulike ressurser og innenfor en gitt tidsramme. Ferdigheter inkluderer å kunne analysere behov, definere hva prosjektteamet vil oppnå, planlegge aktiviteter og milepæler, og å drive og følge opp aktivitetene som sammen vil føre til oppnåelse av prosjektmålene.

Kompetanse i innkjøpsledelse og strategisk tenkning handler om å utforme en god strategi basert på virksomhetens overordnede mål, og bidra til at denne nås. For å arbeide med ledelse og strategisk tenkning, trengs det kunnskap om hvordan menneskelige ressurser kan og bør forvaltes slik at de tjener organisasjonens formål og øker organisasjonens konkurransedyktighet.

Manglende kompetanse om leverandøroppfølging er ifølge Meld. St. 22 (2018–2019) en av de viktigste grunnene til at den forventede effekten av offentlige anskaffelser ikke blir realisert. Dette krever spesifikk kompetanse når det gjelder å opprettholde og utvikle leverandørrelasjoner, partnerskap og strategiske allianser på lang sikt.

Basert på kompetanseområder beskrevet i forskningslitteraturen, samt systematisk kartlegging av praksisfeltet (f.eks. via en bearbeiding av modenhetsundersøkelsen), bør offentlige myndigheter utvikle en felles kompetansemodell. Mangel på en enhetlig kompetansemodell gjør det vanskelig å identifisere nøyaktig hvor hullene er, og å utforme en strategi (inkludert opplæring) for å fylle disse hullene. En felles kompetansemodell

vil gjøre det mulig å definere de ferdigheter og kompetanser enhver offentlig innkjøpsutøver bør utdannes i. Et slikt rammeverk for ferdigheter og kompetanse vil også kunne støtte rekrutterings- og karrierestytingsprosesser og utformingen av opplæringsplaner.

## 5.2 Hvilke kunnskapshull finnes blant norske offentlige innkjøpere?

Det andre målet denne studien hadde, var å undersøke mulige kompetanseshull innen offentlige anskaffelser. Resultater fra undersøkelsen viser at kompetanse blant offentlige innkjøpere først og fremst knytter seg til lovverk og konkurransegjennomføring. Oppdragsgiverne oppgir lavere kompetanse på analyse, innovasjon og kategoristyring.

Følgen av at for få oppdragsgivere har tilgang til tilstrekkelig innkjøpsfaglig kompetanse og kompetanse på analyse og innovasjon, er at det fortsatt er selve konkurransegjennomføringen som vies mest oppmerksomhet, selv om undersøkelser viser at god planlegging og oppfølging gir størst effekt på gevinstrealisering. I lovverket er et sentralt formål effektiv bruk av samfunnets ressurser, mens virksomhetene oppgir at de mangler analyse og kommersiell kunnskap. Det blir derfor viktig å rekruttere, trene, utvikle, motivere og beholde de riktige personene. OECD og EU understreker betydningen av strategisk innkjøp (Carr & Smeltzer, 2000), men det er et gap mellom nødvendig og nåværende kompetanse. Det ser ut til at norske offentlige virksomheter er gode på lovverk, men det er fortsatt rom for kompetanseutvikling på analytisk og strategisk tenkning.

Å sikre en effektiv og lønnsom innkjøpsprosess vil bli stadig viktigere. Vi står overfor økte krav fra samfunnet for å nå politiske mål og sikre en korrekt og kostnadseffektiv prosess. Innkjøperens rolle er allerede kompleks og utfordrende, men har også blitt stadig mer sentral i mange organisasjoner. For å bli en vellykket innkjøper, må du ha en rekke ferdigheter og erfaringer. Noen av disse kan oppnås gjennom teoretisk opplæring, andre fra relevant praktisk erfaring. Uten utvikling av ferdigheter og kunnskap vil ikke anskaffelser bli det strategiske virkemiddelet EU og OECD ønsker.

## 5.3 Oppsummering: Kompetanseområder og kunnskapshull

**Tabell 3.** Kompetanseområder og kunnskapshull

Kompetanseområde i litteratur	Kompetanseområde i undersøkelse	Kunnskapshull
1. Behovsplanlegging	Med i undersøkelse	53% oppgir at de i svært stor eller stor grad har kompetanse på behovsplanlegging
2. Kommersiell forståelse	Med i undersøkelse	54% oppgir at de i svært stor eller stor grad har kompetanse på kommersiell forståelse
3. Forhandlinger og kommunikasjon	Ikke eksplisitt med i undersøkelsen, men implisitt ift. spørsmål om kapasitet til å følge opp kontrakter og leverandører	
4. Innkjøpsledelse og strategisk tenkning	Er med i undersøkelsen, men da som organisatoriske funksjoner, og ikke definert som kompetanseområder	
5. Prosjektledelse	Ikke med i undersøkelse	
6. Leverandøroppfølging	Er med i undersøkelsen, men da som et kapasitetsspørsmål (ikke som et kompetanseområde)	
7. Analytiske ferdigheter	Med i undersøkelse	44% oppgir at de i svært liten eller liten grad har kompetanse på analyser
8. Miljø og samfunnsansvar	Med i undersøkelse	49% oppgir at de i svært stor eller stor grad har kompetanse på miljø og andre samfunnsansvar
9. Lovverk og konkurransegjennomføring	Med i undersøkelse	77% oppgir at de i svært stor eller stor grad har kompetanse på lovverk og konkurransegjennomføring
10. Innovasjon	Med i undersøkelse	37% oppgir at de i svært liten eller liten grad har kompetanse på anskaffelser som fremmer innovasjon
11. Kategoristyring	Med i undersøkelse	45% oppgir at de i svært liten eller liten grad har kompetanse på kategoristyring
12. Digitalisering	Med i undersøkelse	59% oppgir at de i svært stor eller stor grad har kompetanse på digitalisering

Respondentene oppgir at de mangler kompetanse på analyse, innovasjon og kategoristyring, mens de oppgir å ha høy kompetanse på lovverk og konkurranse gjennomføring. Noen respondenter oppgir å ha og noen respondenter oppgir å ikke ha kompetanse på digitalisering, miljø og andre samfunnsansvar og kommersiell forståelse. Kompetanseområdene forhandlinger og kommunikasjon, innkjøpsledelse og strategisk tenkning, prosjektledelse og leverandøroppfølging ble det ikke spurt om i undersøkelsen.

## 5.4 Begrensninger

Det er noen begrensninger i denne studien som bør diskuteres. For det første var deler av litteraturen som ble samlet inn basert på erfaringer i privat sektor. Dette er en diskusjon om innkjøp i offentlig sektor skiller seg vesentlig fra innkjøp i privat sektor. Vår oppfatning er at innkjøp eller anskaffelser i offentlig sektor tilhører fagområdet innkjøp. Innkjøp i offentlig sektor skiller seg fra privat spesielt knyttet til at innkjøpene skal skje i samsvar med regelverket som regulerer offentlig sektor. Lovverkets formål signaliserer imidlertid at det skal være de samme kreftene som driver offentlige så vel som private innkjøpsaktiviteter, for eksempel forretningsmessighet og kvalitet. En annen begrensning er at resultatene er basert på sekundærdata og respondentenes egevaluering. Det gjorde at blant annet kartlegging av kunnskapshull ble basert på allerede predefinerte spørsmål fra Difi.

## 6 Konklusjon

Kompetansekravene til offentlige innkjøpere har økt i takt med økte krav i politiske mål og regelverk. En utfordring innen anskaffelser er forståelse og aksept fra ledelsen for at å nå politiske mål, kreves det i en del tilfeller kompetanse innen nye områder, f.eks. ved gjennomføring av innovasjonsfremmende anskaffelser. Denne studien hadde som utgangspunkt å bidra til forståelse av kompetanseområder og kunnskapshull innen offentlige anskaffelser i Norge. Fra litteraturstudien var det mulig å peke på noen kompetanseområder som går igjen som viktige innen offentlige anskaffelser.

Ifølge resultatene var de viktigste hullene kompetanse på analyse, innovasjon og kategoristyring. Dette utgjør nye utfordringer for ledere når det gjelder å bestemme hvordan man kan begrense hullene gjennom kompetanse. Implikasjonen er at offentlige virksomheter bør anerkjenne de økende kravene til offentlige anskaffelser, og skape en hensiktsmessig strategi for å utdanne eksisterende medarbeidere eller rekruttere medarbeidere som er i stand til å fylle det samlede behovet for kompetanse. Resultatet bør være en forbedring i strategisk og operativ kompetanse, som igjen skal bidra til å fremme målet om effektiv bruk av samfunnets ressurser. Fremtidig forskning bør gå nærmere inn i de ulike kompetanseområdene for å utvikle en enhetlig kompetansemmodell. I tillegg ville det være interessant å finne nivået på kunnskapshull differensiert på kommuner, fylkeskommuner, statlige virksomheter, samt kommunale og statlige selskaper, og det ville også være interessant å undersøke om det finnes korrelasjon mellom kunnskapshullene.

## Referanser

- Anskaffelsesloven. (2016). *Lov om offentlige anskaffelser* (LOV-2016-06-17-73). Lovdata. <https://lovdata.no/lov/2016-06-17-73>
- Axelsson, B., Rozemeijer, F. & Wynstra, F. (2005). *The case for change*. I B. Axelsson, F. Rozemeijer & F. Wynstra (Red.), *Developing sourcing capabilities: Creating strategic change in purchasing and supply management* (s. 3–13). Wiley.
- Bals, L., Schulze, H., Kelly, S. & Stek, K. (2019). Purchasing and supply management (PSM) competencies: Current and future requirements. *Journal of Purchasing and Supply Management*, 25(5). <https://doi.org/10.1016/j.pursup.2019.100572>
- Baily, P., Farmer, D., Crocker, B., Jessop, D. & Jones, D. (2008). *Procurement principles and management*. Pearson Education.
- Bakker, A. B. & Demerouti, E. (2008). *Towards a model of work engagement*. Career Development International.
- Brynhildsvoll, I. (2018). *Prinsipper for bedre innkjøp* (3. utg.). Fagbokforlaget.
- Carr, A. S. & Pearson, J. N. (1999). Strategically managed buyer–supplier relationships and performance outcomes. *Journal of operations management*, 17(5), 497–519. [https://doi.org/10.1016/S0272-6963\(99\)00007-8](https://doi.org/10.1016/S0272-6963(99)00007-8)
- Carr, A. S. & Smeltzer, L. R. (2000). An empirical study of the relationships among purchasing skills and strategic purchasing, financial performance, and supplier responsiveness. *Journal of Supply Chain Management*, 36(2), 40–54. <https://doi.org/10.1111/j.1745-493X.2000.tb00250.x>

- Cheetham, G. & Chivers, G. (1998). The reflective (and competent) practitioner: A model of professional competence which seeks to harmonise the reflective practitioner and competence-based approaches. *Journal of European Industrial Training*, 22(7), 267–276. <https://doi.org/10.1108/03090599810230678>
- Chen, I. J., Paulraj, A. & Lado, A. A. (2004). Strategic purchasing, supply management, and firm performance. *Journal of Operations Management*, 22(5), 505–523. <https://doi.org/10.1016/j.jom.2004.06.002>
- Cox, A. (2001). Understanding buyer and supplier power: A framework for procurement and supply competence. *Journal of Supply Chain Management*, 37(1), 8–15. <https://doi.org/10.1111/j.1745-493X.2001.tb00094.x>
- Cox, A. (2007). Transactions, power and contested exchange: Towards a theory of exchange in business relationships. *International Journal of Procurement Management*, 1(1–2), 38–59. <https://doi.org/10.1504/IJPM.2007.015354>
- Cousins, P. D., Giunipero, L., Handfield, R. B. & Eltantawy, R. (2006). Supply management's evolution: Key skill sets for the supply manager of the future. *International Journal of Operations & Production Management*, 26(7), 822–844. <https://doi.org/10.1108/01443570610672257h>
- Dubois, D. D. (1993). *Competency-based performance improvement: A strategy for organizational change*. HRD Press.
- Decarolis, F., Giuffrida, L. M., Iossa, E., Mollisi, V. & Spagnolo, G. (2018). *Bureaucratic competence and procurement outcomes* (Working Paper 24201). National Bureau of Economic Research. <https://doi.org/10.3386/w24201>
- Esposito, E. & Passaro, R. (2009). The evolution of supply chain relationships: An interpretative framework based on the Italian inter-industry experience. *Journal of Purchasing and Supply Management*, 15(2), 114–126. <https://doi.org/10.1016/j.pursup.2009.03.002h>
- EU-kommisjonen. (2017, 3. oktober). *Commission recommendation 2017/1805 of 3 October 2017 on the professionalisation of public procurement*. EUR-Lex. <http://data.europa.eu/eli/reco/2017/1805/oj>
- Faes, W. & Knight, L. & Matthyssens, P. (2001). Buyer profiles: An empirical investigation of changing organizational requirements. *European Journal of Purchasing & Supply Management*, 7(3), 197–208. [https://doi.org/10.1016/S0969-7012\(00\)00031-9](https://doi.org/10.1016/S0969-7012(00)00031-9)
- Fournier, V. (1999). The appeal to «professionalism» as a disciplinary mechanism. *The Sociological Review*, 47(2), 280–307. <https://doi.org/10.1111/1467-954X.00173>
- Gammelgaard, B. & Larson, P. D. (2001). Logistics skills and competencies for supply chain management. *Journal of Business Logistics*, 22(2), 27–50. <https://doi.org/10.1002/j.2158-1592.2001.tb00002.x>
- Gordon, S. B., Zemansky, S. D. & Sekwat, A. (2000). The public purchasing profession revisited. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 12(2), 248–271. <https://doi.org/10.1108/JPBAFM-12-02-2000-0004>



- Green, P. (1999). *Building robust competencies: Linking human resource systems to organizational strategies*. Jossey-Bass.
- Heilmann, P., Lintukangas, K. & Peltola, S. (2011). Competence areas and knowledge gaps in supply management. *International Journal of Procurement Management*, 4(6), 642–660. <https://doi.org/10.1504/IJPM.2011.043004>
- Hoyle, E. (2001). Teaching: Prestige, status and esteem. *Educational Management & Administration*, 29(2), 139–152. <https://doi.org/10.1177/0263211X010292001>
- Karttunen, E. (2018). Purchasing and supply management skills revisited: An extensive literature review. *Benchmarking: An International Journal*, 25(9), 3906–3934. <https://doi.org/10.1108/BIJ-03-2017-0047>
- Kauppi, K., Brandon-Jones, A., Ronchi, S. & Raaij, E. M. V. (2013). Tools without skills: Exploring the moderating effect of absorptive capacity on the relationship between e-purchasing tools and category performance. *International Journal of Operations & Production Management*, 33(7), 828–857. <https://doi.org/10.1108/IJOPM-12-2011-0445>
- Kern, D., Moser, R., Sundaresan, N. & Hartmann, E. (2011). Purchasing competence: A stakeholder-based framework for chief purchasing officers. *Journal of Business Logistics*, 32(2), 122–138. <https://doi.org/10.1111/j.2158-1592.2011.01011.x>
- Knight, L., Tu, Y. H. & Preston, J. (2014). Integrating skills profiling and purchasing portfolio management: An opportunity for building purchasing capability. *International Journal of Production Economics*, 147(B), 271–283. <https://doi.org/10.1016/j.ijpe.2013.06.013>
- Lai, L. (2004). *Strategisk kompetansestyring* (2. utg.). Fagbokforlaget.
- MAPS. (2018). *Assessment of Norway's public procurement system 2018*. OECD. [https://www.anskaffelser.no/sites/anskaffelser2/files/maps\\_norway.pdf](https://www.anskaffelser.no/sites/anskaffelser2/files/maps_norway.pdf)
- McKevitt, D., Davis, P., Woldring, R., Smith, K., Flynn, A. & McEvoy, E. (2012). An exploration of management competencies in public sector procurement. *Journal of Public Procurement*, 12(3), 333–335. <https://doi.org/10.1108/JOPP-12-03-2012-B002>
- Meld. St. 22 (2018–2019). *Smartere innkjøp – effektive og profesjonelle offentlige anskaffelser*. Nærings- og fiskeridepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-22-20182019/id2641507/>
- Monczka, R. M., Trent, R. J. & Handfield, R. B. (2005). *Purchasing and supply chain management*. South-Western.
- Monczka, R. M., Handfield, R. B., Giunipero, L. C. & Patterson, J. L. (2015). *Purchasing and supply chain management*. Cengage Learning.
- Mullins, L. J. (2007). *Management and organisational behaviour*. Pearson education.
- Rambøll & Difi. (2018). *Modenhet i anskaffelser. Hovedundersøkelse*. Rambøll Management Consulting / Direktoratet for forvaltning og IKT. [https://www.anskaffelser.no/sites/anskaffelser2/files/difi\\_modenhet\\_i\\_anskaffelser.pdf](https://www.anskaffelser.no/sites/anskaffelser2/files/difi_modenhet_i_anskaffelser.pdf)

- Reinecke, N., Spiller, P. & Ungerman, D. (2007). The talent factor in purchasing. *The McKinsey Quarterly*, 1, 6–9.
- Robertson, S. & Robertson, J. (2012). *Mastering the requirements process: Getting requirements right*. Addison-Wesley.
- Saliola, F. & Zanfei, A. (2009). Multinational firms, global value chains and the organization of knowledge transfer. *Research Policy*, 38(2), 369–381. <https://doi.org/10.1016/j.respol.2008.11.003>
- Sveriges offentliga inköpare. (2019). *Framtidens offentliga inköpare – En kompetensprofil för offentliga inköpare*. <https://www.soi.se/media/3245/kompetensprofil.pdf>
- Squires, G. (2005). Art, science and the professions. *Studies in Higher Education*, 30(2), 127–136. <https://doi.org/10.1080/03075070500043077>
- St.meld. nr. 36 (2008–2009). *Det gode innkjøp*. Nærings- og fiskeridepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-36-2008-2009-/id559323/>
- Van Weele, A. (2018). *Purchasing and supply chain management* (7. utg.). Cengage Learning.
- Wanyonyi, S. C. & Muturi, W. (2015). Factors affecting performance of procurement function among public technical training institutions in Kisumu County, Kenya. *International Journal of Economics, Commerce and Management*, 3(5), 325–337. <http://ijecm.co.uk/wp-content/uploads/2015/05/3520.pdf>



## KAPITTEL 7

# Adgangen til å ivareta sideformål som arbeidsforhold og sosiale forhold etter anskaffelsesreglene

*Morten Goller*

Advokatfirmaet Wiersholm AS

*Oda H. Ekre*

Advokatfirmaet Wiersholm AS

*Beate Gulbrandsen*

Advokatfirmaet Wiersholm AS

**Abstract:** It follows from the Norwegian Procurement Act section 5 that contracting authorities shall take appropriate measures to ensure that public contracts are performed in accordance with horizontal policies such as social rights and labour rights. The article analyses the scope for contracting authorities' possibility to set out such requirements pursuant to the public procurement rules, with particular emphasis on contractual requirements.

The article also analyses three typical examples of such contract provisions, i.e. requirements for the use of apprentices, requirements for the use of permanent employees and the use of subcontractors.

Pursuant to the applicable sources of law, the contracting authorities have a broad discretion to set out contract provisions regarding social and labour rights. Such provisions must however be linked to the subject matter of the contract. This implies that the provisions must relate to the work undertaken for the specific contract. The provisions cannot relate to the supplier's general business operation. The requirements must also comply with the fundamental principles set out in the Norwegian Procurement Act section 4.

**Keywords:** public procurements, horizontal policies, social rights, labour rights, contractual requirements

Sitering av denne artikkelen: Goller, M., Ekre, O. H. & Gulbrandsen, B. (2021). Adgangen til å ivareta sideformål som arbeidsforhold og sosiale forhold etter anskaffelsesreglene. I M. Langseth & J. O. Similä (Red.), *Å kjøpe for Norge* (Kap. 7, s. 147–191). Cappelen Damm Akademisk. <https://doi.org/10.23865/noasp.128.ch7>

Lisens: CC-BY 4.0.

# 1 Introduksjon<sup>1</sup>

Formålet bak det norske regelverket for offentlige anskaffelser er å sikre effektiv bruk av samfunnets ressurser og å sørge for at det offentlige opptrer med integritet, jf. anskaffelsesloven [LOA] § 1 (2016). Anskaffelsesreglene implementerer EUs anskaffelsesdirektiver. Formålet med direktivene er primært å bidra til å realisere de fire friheter også når det gjelder offentlige innkjøp. Dette må dermed også anses som et relevant formål etter de norske anskaffelsesreglene. For å realisere disse forskjellige formål er det gitt detaljerte regler som styrer tildelingen av offentlige kontrakter.

I Norge gjennomfører det offentlige hvert år anskaffelser til en verdi av over NOK 500 milliarder (Nærings- og fiskeridepartementet, u.å.). Dette representerer 16 % av BNP (Meld. St. 22 (2018–2019), punkt 2.1), og det er åpenbart fristende fra et politisk ståsted å kunne bruke disse midlene til å realisere andre samfunns mål enn de som følger direkte av anskaffelseslovens formålparagraf. Dette kan typisk gjelde sideformål som miljø, lønn og sosiale forhold, men også andre forhold som innovasjon og regionale hensyn. Problemstillingen i artikkelen er derfor hvilke begrensninger anskaffelsesreglene setter for å bruke offentlige innkjøp til å realisere sideformål. Vi vil se på de deler av anskaffelsesprosessen der sideformålene i størst grad reguleres, og hvilke rammer anskaffelsesregelverket konkret setter for å oppstille krav der sideformålene realiseres.

Ønsket om å bruke offentlige anskaffelser for å realisere slike formål er reflektert i anskaffelsesreglene, og kommer også ofte til uttrykk i konkurransegrunnlag utarbeidet av oppdragsgivere. Dette kan være i form av mer individuelle ønsker hos en enkelt oppdragsgiver, eller i samarbeid på tvers av forskjellige organisasjoner. Et eksempel på det siste er at Kommunesektorens organisasjon, Fellesforbundet, Byggenæringens

---

<sup>1</sup> Denne artikkelen er basert på utredningen *Vurdering av seriositetsbestemmelser* (Advokatfirmaet Wiersholm, 2020) som forfatterne har skrevet for Kommunesektorens organisasjon (KS), og som også ble finansiert av KS. Utredningen er datert 22. januar 2020, og omhandler en juridisk vurdering av seriositetsbestemmelsene i byggenæringen. Teksten i artikkelens punkt 2, 3.2, 3.3., 4 (med underpunkter), 5 (med underpunkter) og 6 er direkte hentet fra rapporten, med enkelte bearbejdelser. Teksten er gjengitt med tillatelse. Hele rapporten kan leses her: <https://www.ks.no/globalassets/fagomrader/forskning-og-utvikling/nyhetssaker/Juridisk-vurdering-av-seriositetsbestemmelser.PDF>

Landsforening og Direktoratet for forvaltning og IKT i november 2015 ble enige om å anbefale en rekke kontraktbestemmelser for å fremme seriøsitet i byggenæringen (seriøsitetsbestemmelsene). Tilsvarende kontraktsvilkår er implementert av Oslo kommune i den såkalte Oslomodellen (Oslo kommune, u.å.) og av forskjellige kommuner i Grenlandsområdet gjennom Skiensmodellen (Skien kommune, u.å.).

Offentlige anskaffelser gjennomføres svært desentralisert i Norge, og det er et høyt antall anskaffelser hvert år. Det er over 3000 oppdragsgivere som gjennomfører innkjøp etter anskaffelsesreglene, og disse oppdragsgiverne publiserer til sammen ca. 16 750 kunngjøringer i året (Meld. St. 22 (2018–2019), punkt 3.4; Nærings- og fiskeridepartementet, 2019).

Anskaffelsesreglene oppfattes ofte som kompliserte og vanskelige å etterleve i praksis. Det kan diskuteres hvor kompliserte anskaffelsesreglene i seg selv egentlig er, og kompleksiteten vil også avhenge av hvordan konkurransen legges opp. Det er uansett utvilsomt at oppdragsgivere må foreta mange skjønsmessige vurderinger, og at disse ofte kan kompliseres av tvetydige og uklare tilbud. I tillegg er det klart at eventuelle utfordringer her forsterkes av den svært desentraliserte strukturen i anskaffelsene.

Brudd på anskaffelsesreglene kan lede til at konkurranser må avlyses, og eventuelt gjennomføres på nytt. Dette kan påføre både oppdragsgiver og tilbydere betydelige kostnader. Hvis oppdragsgiver har begått kvalifiserte brudd på anskaffelsesreglene, vil det også kunne være grunnlag for erstatningsansvar – enten for tilbudskostnadene eller for den forbigåtte tilbyderens tapte fortjeneste.<sup>2</sup>

Utfordringen med at et komplisert regelverk må etterleves av et svært høyt antall oppdragsgivere kan i utgangspunktet tilsi varsomhet med å gjøre anskaffelsesprosessene vanskeligere enn nødvendig. Som nevnt over har imidlertid både lovgiver og flere oppdragsgivere ønsket å bringe inn sideformål i anskaffelsesprosessene. Dette gjelder typisk verdier som miljø, menneskerettigheter og andre samfunnshensyn.

Det er ingen tvil at det kan være vanskelig å etterleve mange av sideformålene i anskaffelsesprosesser som primært er strukturert for å ivareta

---

2 De nærmere vilkår er nå særlig utpenslet i Fosen-Linjen-saken, HR-2019-1801-A.

rent økonomiske hensyn. Hvordan skal man for eksempel oppstille kvalifikasjonskrav eller tildelingskriterier som sikrer miljøhensyn, og hvordan skal brudd på forutsetninger i tilbudene håndheves i kontraktfasen? Dette er komplisert, og det gjøres i praksis feil i betydelig grad. Samtidig kan brudd på anskaffelsesreglene som nevnt lede til betydelig erstatningsansvar og omdømmetap for oppdragsgiver.

Utfordringene her skyldes i stor grad at anskaffelsesreglene ikke selv gir direkte svar på hvordan slike hensyn kan ivaretas, men at det primært er gjennom tolkning av grunnleggende EØS-rettslige prinsipper det er mulig å vurdere om et krav for å realisere et slikt formål er lovlig. Spørsmålet om hvilke begrensninger anskaffelsesreglene setter for å bruke offentlige innkjøp til å realisere sideformål, er i liten grad behandlet i norsk praksis og teori. På bakgrunn av den økte vektleggingen av sideformål i anskaffelsesprosesser, er det behov for å vurdere spørsmålet nærmere.

For fullstendighetens skyld nevnes det at også andre regelverk kan virke inn og begrense muligheten for å forfølge sideformål gjennom offentlige anskaffelser. Som eksempel kommer personvernregelverket til anvendelse ved behandling av personopplysninger. Særlig ved kontraktsskrav knyttet til ansattes lønns- og arbeidsvilkår kan det være behov for å få personopplysninger for å undersøke om kravene er oppfylt, herunder dokumentasjon på ansattnivå, for eksempel lønns slipper, A-melding mv. Dette reiser særlige spørsmål knyttet til personvernlovgivningen, som ikke drøftes i det følgende.

Innledningsvis skal det også avgrenses mot enkelte mer generelle EØS-rettslige spørsmål. Flere sideformål er forskriftsfestet gjennom forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter fra 2008 (Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter, 2008). Det har vært diskutert om forskriften er i tråd med EØS-reglene, og EFTAs overvåkningsorgan (ESA) åpnet formell undersøkelse mot Norge i 2009. Den ble lukket av ESA i 2012.<sup>3</sup> I Prop. 5 L (2012–2013) punkt 3.2 uttrykker Arbeidsdepartementet uenighet i at forskriften strider mot EØS-retten, og uttaler at endringer som ble gjort i forskriften i 2011 imøtekom de

---

3 En nærmere redegjørelse for sakens historikk følger bla annet av Weltzien, 2013, s. 174–177.

innvendinger ESA hadde. For ordens skyld presiseres det at den generelle lovligheten av forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i et EØS-rettslig perspektiv ikke blir vurdert i det følgende.

Artikkelen tar utgangspunkt i bestemmelsene i LOA og forskrift om offentlige anskaffelser [FOA] (Anskaffelsesforskriften, 2016). Det vises for enkelthets skyld kun til bestemmelsene i FOA del III, men synspunktene vil som et utgangspunkt også gjelde for anskaffelser som er omfattet av del II og forsyningsforskriftens regler. Videre behandles kun hvilke begrensninger som gjelder i forhold til å oppstille kontraktsvilkår for å ivareta samfunnshensyn, da dette i praksis er de mest vanlige sidehensyn, og den vanligste måten å sikre slike.<sup>4</sup>

## 2 Nærmere om problemstillingen

Regelverket om offentlige anskaffelser pålegger oppdragsgivere å inngå kontrakter i medhold av detaljerte prosedyreregler. Reglene gjelder først og fremst gjennomføringen av konkurransene, herunder hvilke krav som kan stilles til leverandørenes kvalifikasjoner og hvilke tildelingskriterier som kan brukes for å utpeke det beste tilbudet i konkurransen.

Formålet med anskaffelsesregelverket er som nevnt å fremme effektiv bruk av samfunnets ressurser, jf. LOA § 1. Reglene skal også bidra til at det offentlige opptrer med integritet, for å sikre allmennhetens tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte. Det norske regelverket er videre basert på EUs anskaffelsesdirektiver, og europeiske leverandører skal derfor kunne konkurrere på like vilkår om kontrakter over en viss verdi i Norge. Reglene skal bidra til å realisere EØS-rettens fire friheter. Som følge av dette gjelder enkelte grunnleggende, EØS-rettslige prinsipper ved gjennomføringen av anskaffelser. Dette er særlig prinsipper om konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvbarehet og forholdsmessighet, jf. LOA § 4. Alle krav oppdragsgiver oppstiller i en anskaffelsesprosess og i kontrakten, må være i tråd med disse grunnleggende prinsippene.

---

4 Slik det fremgår av LOA § 5 kan slike formål ivaretas på «ulike trinn i anskaffelsesprosessene», dvs. særlig ved kvalifikasjonsvurderingen, tildeling og i kontrakt.



Anskaffelsesregelverkets primære formål er dermed å sikre effektiv bruk av samfunnets ressurser, samt å åpne opp for best mulig konkurranse på like vilkår om kontraktene. Samtidig forutsetter også anskaffelsesregelverket at sentrale hensyn fra andre sektorer skal ivaretas og vektlegges i anskaffelsesprosessene. Dette gjelder blant annet miljø, menneskerettigheter, arbeidsforhold og sosiale forhold. Dette kommer til uttrykk i EUs anskaffelsesdirektiv (Anskaffelsesdirektivet, 2014) artikkel 18 og LOA § 5. Av Anskaffelsesdirektivet artikkel 18 (2) fremgår det at:

Member States shall take appropriate measures to ensure that in the performance of public contracts economic operators comply with applicable obligations in the fields of environmental, social and labour law established by Union law, national law, collective agreements or by the international environmental, social and labour law provisions listed in Annex X.

Bestemmelsen fastsetter følgelig at oppdragsgivere skal gjennomføre nødvendige tiltak for å sikre at leverandørene opptrer i tråd med forpliktelsene til miljø- og arbeidsforhold som er nevnt i Anskaffelsesdirektivets vedlegg.

I EU-domstolens sak C-395/18 fastslo EU-domstolen at reglene i artikkel 18 (2) i Anskaffelsesdirektivet skal likestilles med de øvrige grunnleggende prinsippene som likebehandling, gjennomsiktighet, proporsjonalitet mv. Prinsippet om å ivareta miljø- og arbeidsforhold i tråd med gjeldende lovgivning, er dermed også et sentralt prinsipp ved gjennomføringen av offentlige anskaffelser.

Etter LOA § 5 er oppdragsgivere pålagt å innrette sin anskaffelsespraksis slik at den bidrar til å redusere skadelige miljøutslipp, samt å ha egnede rutiner for å fremme respekt for grunnleggende menneskerettigheter. Oppdragsgiver kan videre oppstille krav som fremmer hensyn til arbeidsforhold og sosiale forhold. Anskaffelsesforskriften inneholder også bestemmelser om avvisning av leverandører som ikke overholder sine forpliktelser knyttet til skatte- og avgiftsforhold, miljø og arbeidsforhold.

At oppdragsgiver i utgangspunktet har et vidt skjønn til å oppstille krav om sosiale forhold er anerkjent i forarbeidene, hvor det blant annet fremgår at «arbeidsforhold» og «sosiale forhold» ikke skal tolkes snevert

eller antitetisk. Avgjørende for om et krav kan stilles, er om regelverkets øvrige vilkår er oppfylt» (Prop. 51 L (2015–2016), kapittel 10, merknad til § 5).

Videre er det uttrykkelig fremhevet i forarbeidene at de nye direktivene utvider adgangen til å trekke inn sosiale forhold – selv om adgangen ikke er ubegrenset.

EU-kommisjonen og organisasjonen Social Platform fremholder i dokumentet *Public procurement for social process – A Social Platform guide to the EU Public Procurement Directive* (Social Platform, 2015, s. 18) at:

The use of contract performance clauses is an important step towards achieving social policy objectives through procurement, beyond the conditions set by binding legislation. With contract performance conditions, contracting authorities are also free to set adequate quality standards.

Også dette tilsier at oppdragsgiver har et vidt handlingsrom når det gjelder fastsettelse av kontraktvilkår som gjelder sosiale forhold og arbeidsforhold.

I relasjon til den tidligere bestemmelsen om kontraktvilkår i anskaffelsesloven skriver Dragsten (2013, s. 142) at:

Oppdragsgiver har et vidt skjønn med hensyn til utformingen av kontraktsbestemmelsene og det skal normalt en del til for å anse en kontraktsbestemmelse i strid med anskaffelsesloven § 5, jf. for eksempel klagenemndas sak 2007/109 (Goldberg & Partners).

Klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA) uttalte følgende i saken Dragsten viste til (sak 2007/109 premiss 84):

Klagenemnda vil i praksis normalt ikke etterprøve om oppdragsgivers kontraktvilkår er rimelige eller balanserte, og særlig ikke ut fra de føringer som er lagt til grunn i saker om bruk av avtalelovens § 36 i nærings- og forretningsmessige kontraktsforhold (Rt. 1999 s. 922, Rt. 2000 s. 610, Rt. 2000 s. 806, Rt. 2003 s. 1132, Rt. 2004 s. 1545). Det kan stille seg annerledes med kontrakter med konkurransehennende innhold i strid med lovens § 5, jf. klagenemndas sak 2007/74.

Den sentrale begrensningen i adgangen til å forfølge sideformål av mer samfunnsmessig karakter ved kontraktsvilkår følger dermed av de grunnleggende prinsippene (som tidligere kom til uttrykk i anskaffelsesloven § 5 og nå fremgår av § 4).

Oppdragsgivere har således etter anskaffelsesregelverket en relativt vid adgang til å oppstille kontraktskrav knyttet til arbeidsforhold og andre sosiale forhold. En forutsetning for å oppstille slike krav er imidlertid at kravene samsvarer med de grunnleggende prinsippene i LOA § 4, og at de har tilstrekkelig tilknytning til leveransen, jf. LOA § 5 (2) og FOA § 19-1 (1). Kravene må således ha en form for tilknytning til arbeidene som skal utføres under kontrakten. De kan videre ikke fremstå som uforholdsmessige eller konkurransebegrensende, og de må overholde kravet til likebehandling. I sistnevnte ligger at kravene ikke kan virke diskriminerende for utenlandske leverandører. Kontraktskravene må også være tilstrekkelig klart utformet for å overholde LOA § 4.

I det følgende skal vi først se på forskjellen mellom kontraktsvilkår og kvalifikasjonskrav. Dette er viktig fordi kontraktsvilkår og kvalifikasjonskrav i praksis ofte anvendes noe om hverandre, på en måte som er i strid med anskaffelsesreglene. Vi vil deretter se nærmere på hvilke begrensninger som gjelder mht. å anvende offentlige anskaffelser for å ivareta spesifikke sektormål.

## **3 Forholdet mellom kvalifikasjonskrav og kontraktsvilkår**

### **3.1 Innledning**

Samfunnshensynene som er angitt i LOA § 5 forfølges i praksis både gjennom kvalifikasjonskrav, tildelingskriterier og kontraktsvilkår. Som eksempel kan det oppstilles kvalifikasjonskrav om at leverandørene er miljøsertifisert, det kan angis tildelingskriterier der miljøbelastning vektlegges, og det kan oppstilles kontraktsvilkår der brudd på avtalte miljøforutsetninger sanksjoneres.

En utfordring er at disse forskjellige måtene å ivareta sidehensyn på dels kan samvirke, og dels kan gli noe over i hverandre. I praksis synes

det særlig å være en viss usikkerhet når det gjelder forskjellen på kvalifikasjonskrav og kontraktsvilkår. Dette leder til sammenblanding og brudd på reglene, siden det ikke uten videre er slik at de samme krav kan oppstilles i disse to relasjonene. Videre er det i praksis oftest kontraktsvilkår som benyttes for å ivareta samfunnshensyn av mer politisk karakter, typisk gjennom Oslomodellen, Skiensmodellen mv. Innledningsvis er et derfor hensiktsmessig å klargjøre forholdet mellom kvalifikasjonskrav og kontraktsvilkår.

## 3.2 Kvalifikasjonskrav

Det følger av FOA § 16-1 første ledd at «Oppdragsgiveren kan stille krav til leverandørens kvalifikasjoner.»

Kvalifikasjonskrav er minimumskrav som gjelder leverandørens generelle egnethet til å oppfylle kontrakten anskaffelsen gjelder (Nærings- og fiskeridepartementet, 2018, punkt 22.1). Kvalifikasjonskrav oppstilles for å sikre at leverandørene har den nødvendige evnen til å gjennomføre kontrakten, enten det gjelder organisatoriske, tekniske, faglige, økonomiske eller finansielle egenskaper (Nærings- og fiskeridepartementet, 2018, punkt 22.1).

Det er opp til oppdragsgiver å bestemme om det skal oppstilles kvalifikasjonskrav eller ikke. Dersom kvalifikasjonskrav oppstilles, må disse oppstilles innenfor rammen av forskriftens del III. Kapittel 16 i forskriften inneholder en uttømmende liste over hvilke krav som kan oppstilles, jf. FOA § 16-1. Så lenge oppdragsgiver holder seg innenfor rammene i forskriften, har oppdragsgiver et forholdsvis vidt spillerom til å bestemme hvilke krav som skal oppstilles (Nærings- og fiskeridepartementet, 2018, punkt 22.1).

En ytterligere skranke for hvilke kvalifikasjonskrav som kan oppstilles, er FOA § 16-1 (1) siste setning, som angir at «kravene skal ha tilknytning til og stå i forhold til leveransen.» Nærings- og fiskeridepartementet skriver i veilederen til anskaffelsesregelverket at: «Det betyr at selve innholdet i kvalifikasjonskravet, så vel som kravet til dokumentasjon, må være proporsjonalt med anskaffelsens art, omfang, verdi og kompleksitet.» (2018, punkt 22.1)

Dersom oppdragsgiver oppstiller kvalifikasjonskrav, skal disse angis sammen med tilhørende dokumentasjonskrav i kunngjøringen eller invitasjonen til å bekrefte interesse, jf. FOA § 16-1 (3). Det er viktig at oppdragsgiver er bevisst på at kvalifikasjonskravene som oppstilles *må* være oppfylt for at en leverandør skal kunne delta i konkurransen. Leverandører som ikke oppfyller et kvalifikasjonskrav *skal* avvises fra konkurransen jf. FOA § 24-2 (1) bokstav a.

Når det gjelder hvilke dokumentasjonskrav som kan oppstilles, legger FOA § 16-1 (2) føringer. Det følger av bestemmelsen at oppdragsgiver bare kan kreve dokumentasjon som angitt i §§ 16-2, 16-4, 16-6 og 16-7.

FOA § 16-5 gjelder krav til leverandørens tekniske og faglige kvalifikasjoner, og § 16-6 gjelder dokumentasjonskrav for leverandørens tekniske og faglige kvalifikasjoner. FOA § 16-6 gir en uttømmende liste over hvilke dokumentasjonskrav oppdragsgiver kan stille. Oppdragsgiver kan derfor kun stille krav til kvalifikasjoner etter § 16-5 som kan belyses gjennom dokumentasjonen nevnt i § 16-6. Dette innebærer at flere av kravene som anvendes i praksis, som for eksempel etter Skiensmodellen, neppe vil anses som lovlige kvalifikasjonskrav. Det er fordi dokumentasjon for oppfyllelse av slike krav ikke faller naturlig inn under et av alternativene i FOA § 16-6. Dette er typisk krav til ansettelsesforhold (ikke innleie), krav om lærlinger mv.

Reguleringen av kvalifikasjonskrav er mindre streng i anskaffelsesforskriftens del II og § 8-7, og inneholder ikke en uttømmende regulering slik del III gjør. Kravet til tilknytning og proporsjonalitet gjelder imidlertid også etter del II, og det å oppstille krav til lønns- og arbeidsvilkår mv. som kvalifikasjonskrav vil derfor kunne bryte med de grunnleggende prinsippene i LOA § 4. Dette vil også gjelde for del I anskaffelser.

### 3.3 Kontraktvilkår

Det følger av FOA § 19-1 at oppdragsgiver har adgang til å fastsette kontraktvilkår om eksempelvis økonomi, innovasjon, sysselsetting og sosiale hensyn. Kontraktvilkårene skal ha tilknytning til leveransen og fremgå av anskaffelsesdokumentene, jf. § 19-1 (1) annen setning.

Den sentrale forskjellen mellom kvalifikasjonskrav og kontraktsvilkår, er at kvalifikasjonskravene skal sørge for at leverandøren er egnet til å oppfylle kontraktsvilkårene oppdragsgiver har oppstilt. I motsetning til kvalifikasjonskrav er det ikke krav til at oppfyllelse av kontraktsvilkår dokumenteres ved innleveringen av leverandørens tilbud. For å kontrollere at kontraktsvilkårene faktisk vil kunne etterleves, er det imidlertid en klar fordel at oppdragsgiver etterspør dokumentasjon også for dette. Kontraktsvilkårene må uansett etterleves gjennom kontraktgjennomføringen, og eventuelle brudd må håndheves av oppdragsgiver.

I praksis synes kontraktsvilkår å være den viktigste, eller mest anvendte, måten for å håndheve sidehensyn gjennom anskaffelsesreglene. Vi skal derfor redegjøre nærmere for anskaffelsesregelverkets regulering av kontraktsvilkår i det følgende.

## 4 Anskaffelsesrettens grunnleggende prinsipper

### 4.1 Innledning - LOA § 5

Det er primært de grunnleggende prinsippene i anskaffelsesretten som setter grenser for hvilke kontraktsvilkår som kan anvendes. Anskaffelsesloven og de grunnleggende prinsippene skal derfor gjennomgås i det følgende.

LOA § 5 (2) er formulert slik:

Oppdragsgiveren kan stille egnede krav og kriterier knyttet til ulike trinn i anskaffelsesprosessen, slik at offentlige kontrakter gjennomføres på en måte som fremmer hensyn til miljø, innovasjon, arbeidsforhold og sosiale forhold, forutsatt at kravene og kriteriene har tilknytning til leveransen.

Loven åpner altså for at det *kan* oppstilles krav til blant annet arbeidsforhold og sosiale forhold. Dette i motsetning til bestemmelsens første ledd, som pålegger oppdragsgiver å innrette sin anskaffelsespraksis slik at den bidrar til å redusere skadelig miljøpåvirkning, fremmer klimavennlige løsninger der dette er relevant, samt å ha egnede rutiner for å fremme respekt for grunnleggende menneskerettigheter.

I forhold til begge ledd i bestemmelsen er det primært de grunnleggende prinsippene som setter grensene for hva oppdragsgiver kan søke

å ivareta av sidehensyn. Siden andre ledd er mer vidtfavnende enn første ledd, og dermed skaper ytterligere avgrensningsproblemer, fokuseres det på denne bestemmelsen i det følgende.

Bestemmelsens annet ledd er nærmere omtalt i forarbeidene til anskaffelsesloven (Prop. 51 L (2015–2016), kapittel 10, merknad til § 5). Her fremgår det at:

Annet ledd slår fast at oppdragsgiver kan stille egnede krav og kriterier knyttet til ulike trinn i anskaffelsesprosessen, slik at offentlige kontrakter inngås og gjennomføres på en måte som ivaretar hensyn til miljø, arbeidsforhold og sosiale forhold. Dette omfatter både de hensyn som er nevnt i første ledd, og andre samfunnshensyn, forutsatt at disse kravene og kriteriene har tilknytning til leveransen. Mens første ledd inneholder et påbud om å ta hensyn til miljø og menneskerettigheter ved gjennomføringen av offentlige anskaffelser, sier annet ledd noe om hvordan både disse og andre samfunnshensyn kan trekkes inn.

Bestemmelsen viser at oppdragsgiver kan ivareta et vidt spekter av samfunnshensyn i en anskaffelsesprosess, ikke bare pris og økonomiske hensyn i snever forstand, bare det gjøres på riktig måte. «Arbeidsforhold» og «sosiale forhold» skal ikke tolkes snevert eller antitetisk. Avgjørende for om et krav kan stilles, er om regelverkets øvrige vilkår er oppfylt.

Slike samfunnshensyn kan altså trekkes inn på ulike trinn i anskaffelsesprosessen. Dette betyr at de, brukt riktig, kan benyttes som kvalifikasjonskrav, tildelingskriterier eller kontraktsvilkår. Bruken må være innenfor de begrensninger regelverket setter. De nye direktivene utvider og tydeliggjør adgangen til å trekke inn slike hensyn i en anskaffelsesprosess, men handlingsrommet er ikke ubegrenset. For eksempel legger direktivene mye større begrensninger på muligheten til å trekke inn slike hensyn som kvalifikasjonskrav enn kontraktsvilkår. Enkelte forskriftsbestemmelser vil også inneholde en mer detaljert regulering av når og hvordan hensynene kan trekkes inn.

Videre uttales følgende om handlingsrommet for ivaretagelse av miljø, arbeidsforhold og sosiale forhold (Prop. 51 L (2015–2016), punkt 7.5.5.4):

Selv om handlingsrommet utvides, er det fortsatt klare rammer for hvordan slike hensyn kan ivaretas. Det fremgår uttrykkelig av lovbestemmelsen at kravene og kriteriene må ha en tilknytning til leveransen. I tillegg må oppdragsgiver

respektere de grunnleggende prinsippene som er nedfelt i lovforslaget § 4, det vil si prinsippene om konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvbarehet og forholdsmessighet. Enkelte forskriftsbestemmelser vil også inneholde en mer detaljert regulering av når og hvordan slike hensyn kan trekkes inn.

Dette viser at utgangspunktet er at oppdragsgiver har en vid adgang til å oppstille kontraktsvilkår knyttet til ulike samfunnshensyn. Det er imidlertid en forutsetning at kravene har tilknytning til leveransen, og at bruken for øvrig er innenfor de grenser anskaffelsesreglene setter.<sup>5</sup>

## 4.2 FOA § 19-1 – sosiale kontraktsvilkår

Hvilke kontraktsvilkår som kan oppstilles er nærmere regulert i FOA § 19-1 første ledd, hvor det fremgår at

Oppdragsgiveren kan fastsette kontraktsvilkår, for eksempel om økonomi, innovasjon, miljø, sysselsetting og sosiale hensyn. Kontraktsvilkårene skal ha tilknytning til leveransen og fremgå av anskaffelsesdokumentene. Der det finnes fremforhandlede og balanserte kontraktsstandarder, skal oppdragsgiveren som hovedregel bruke disse.

Bestemmelsen om kontraktsvilkår er en delvis videreføring av det materielle innholdet i bestemmelsen om bruk av kontraktstandarder og spesielle kontraktsvilkår (§ 3-11) i den tidligere forskriften, med noen endringer i ordlyden (Nærings- og fiskeridepartementet, 2015, punkt 2.6.3).

FOA § 19-1 bygger på den tilsvarende bestemmelsen i Anskaffelsesdirektivet artikkel 70. Av bestemmelsen fremgår det at

Contracting authorities may lay down special conditions relating to the performance of a contract, provided that they are linked to the subject-matter of the contract within the meaning of Article 67(3) and indicated in the call for competition or in the procurement documents. Those conditions may include economic, innovation-related, environmental, social or employment-related considerations.

Anskaffelsesdirektivets bestemmelse om kontraktsbestemmelser viser direkte til artikkel 67 (3), som gjelder tilknytningskravet for

<sup>5</sup> Tilknytningskravet vurderes nærmere i punkt 4.4.



tildelingskriterier. Tilknytningskravet for kontraktsvilkår skal følgelig forstås på samme måte som tilknytningskravet for tildelingskriteriene. Dette behandles nærmere i punkt 4.4.

I Anskaffelsesdirektivets fortale, premiss 98 og 99, er sosiale kontraktsvilkår også beskrevet:

(98) It is essential that award criteria or contract performance conditions concerning social aspects of the production process **relate** to the works, supplies or services to be provided under the contract. In addition, they should be applied in accordance with Directive 96/71/EC, as interpreted by the Court of Justice of the European Union and should not be chosen or applied in a way that discriminates directly or indirectly against economic operators from other Member States or from third countries parties to the GPA or to Free Trade Agreements to which the Union is party. Thus, requirements concerning the basic working conditions regulated in Directive 96/71/EC, such as minimum rates of pay, should remain at the level set by national legislation or by collective agreements applied in accordance with Union law in the context of that Directive.

Contract performance conditions might also be intended to favour the implementation of measures for the promotion of equality of women and men at work, the increased participation of women in the labour market and the reconciliation of work and private life, the protection of the environment or animal welfare and, to comply in substance with fundamental International Labour Organisation (ILO) Conventions, and to recruit more disadvantaged persons than are required under national legislation.

(99) Measures aiming at the protection of health of the staff involved in the production process, the favouring of social integration of disadvantaged persons or members of vulnerable groups amongst the persons assigned to performing the contract or training in the skills needed for the contract in question can also be the subject of award criteria or contract performance conditions provided that they relate to the works, supplies or services to be provided under the contract. For instance, such criteria or conditions might refer, amongst other things, to the employment of long-term job-seekers, the implementation of training measures for the unemployed or young persons in the course of the performance of the contract to be awarded. In technical

specifications contracting authorities can provide such social requirements which directly characterise the product or service in question, such as accessibility for persons with disabilities or design for all users. (Anskaffelsesdirektivet, 2014, vår utheving)

Igjen vises det til at sosiale kontraktsvilkår må «relate» til arbeidene som skal utføres under kontrakten. Det vises videre til utsendingsdirektivet (96/71/EF), og at krav vedrørende arbeidsforhold ikke bør gå ut over det som følger av nasjonale rettsregler eller kollektive avtaler anvendt i tråd med utsendingsdirektivet.

Selv om det ikke fremgår uttrykkelig av LOA § 5 (2) eller av FOA § 19-1(1), er det også et krav om at kontraktsvilkårene må være forenelige med EØS-avtalen. I forarbeidene er det i denne sammenheng fremholdt at (Prop. 51 L (2015–2016), kapittel 10, merknad til § 5)

Kravene og kriteriene som oppdragsgiver benytter, må i tillegg ligge innenfor rammene som EØS-avtalen ellers setter. Det gjelder både de grunnleggende prinsippene om likebehandling, gjennomsiktighet og forholdsmessighet, som er nedfelt i lovforslaget § 4, og annen sekundærlovgivning. Når det gjelder krav til lønns- og arbeidsvilkår, må disse holde seg innenfor rammene som er fastsatt i utsendingsdirektivet (direktiv 96/71/EF). Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter inneholder særregulering for arbeid som utføres i Norge.

Kontraktskravene må følgelig være i tråd med anskaffelsesforskriften og Anskaffelsesdirektivet. Det er særlig tilknytningskravet som er sentralt i denne forbindelse, ettersom dette er eksplisitt nevnt både i Anskaffelsesdirektivet og fortalen til direktivet, samt anskaffelsesloven, anskaffelsesforskriften og forarbeidene til anskaffelsesloven. I tillegg må oppstilte krav ligge innenfor rammene av EØS-avtalen, og krav til lønns- og arbeidsvilkår må være innenfor rammene av utsendingsdirektivet, som i norsk rett er implementert i forskrift om utsendte arbeidstakere (2005).

### 4.3 Generelt om de grunnleggende prinsippene i LOA § 4

De grunnleggende prinsippene i LOA § 4 legger også føringer for hvilke kontraktsvilkår som lovlig kan oppstilles i den enkelte anskaffelse.

Av LOA § 4 fremgår det at «Oppdragsgiveren skal opptre i samsvar med grunnleggende prinsipper om konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvbarhet og forholdsmessighet.» Dette innebærer at kontraktskravene må være i tråd med LOA § 4. Det er her særlig kravene til forholdsmessighet og konkurranse som er av betydning for kontraktskravs lovlighet. I dette ligger at oppdragsgiver ikke kan oppstille konkurransebegrensende kontraktskrav, eller krav som er uforholdsmessige strenge sammenlignet med arbeidene som skal utføres under kontrakten.

I relasjon til den tidligere forskriftsbestemmelsen § 3-11, uttalte KOFA følgende i sak 2013/106 premiss 17 og 18:

Av forskriften § 3-11 (2) følger det at kontraktsvilkår ikke skal være i strid med EØS-avtalen. Dette innebærer blant annet at kontraktsvilkårene skal være i samsvar med EU/EØS-rettens grunnleggende prinsipper om likebehandling, gjennomsiktighet og forholdsmessighet, jf. loven § 5 og forskriften § 3-1. Etter loven § 5 (2) følger det også at en anskaffelse så langt som mulig skal være basert på konkurranse. Kravet til konkurranse innebærer at oppdragsgiver er forpliktet til å gjennomføre anskaffelsen slik at målet om konkurranse i det aktuelle markedet oppnås, jf. sak 2012/238 premiss (28). I dette ligger det at oppdragsgivere ikke kan oppstille strengere kontraktsvilkår enn nødvendig dersom dette unødig begrenser konkurransen.

Hvilke krav som oppdragsgiver velger å stille, er i utgangspunktet gjenstand for oppdragsgivers skjønn. Hva som vil være nødvendig for å sikre tilfredsstillende oppfyllelse av kontraktsforpliktelsene, vil variere med anskaffelsens art og omfang. Kravene i loven og forskriften om å fremme konkurranse i anskaffelsesprosessen gjelder så langt det er mulig. Det er ikke tvilsomt at oppdragsgiver kan tenkes å ha et legitimt behov for å stille kontraktskrav som rent faktisk begrenser konkurransen i noen grad. Oppdragsgivers behov må da veies mot kravet til konkurranse, se i denne forbindelse sak 2007/8 (KOFA-2007-8) i premiss (37).

De grunnleggende prinsippene er ikke materielt endret i det nye regelverket, og KOFAs forståelse av lovlige kontraktskrav i lys av de grunnleggende prinsippene etter gammelt regelverk er derfor fremdeles relevant.

Det klare utgangspunktet er derfor at oppdragsgiver har stor skjønnsfrihet med tanke på hvilke kontraktsvilkår som oppstilles, men at

skjønnsfriheten begrenses av tilknytningskravet og de grunnleggende prinsippene i EØS-avtalen og LOA § 4. De redegjøres derfor nærmere for tilknytningskravet og de grunnleggende prinsippene nedenfor, herunder hvilke føringer og begrensninger de legger på adgangen til å oppstille kontraktsvilkår knyttet til samfunnshensyn.

Før vi går nærmere inn på tilknytningskravet, vil vi også knytte noen kommentarer til klarhetskravet som gjelder for utforming av konkurransegrunnlag, og dermed også kontraktsbestemmelsene. Klarhetskravet er formulert slik av EU-domstolen i sak C-368/10 *Max Havelaar*:

109 The principle of transparency implies that all the conditions and detailed rules of the award procedure must be drawn up in a clear, precise and unequivocal manner in the notice or contract documents so that, first, all reasonably informed tenderers exercising ordinary care can understand their exact significance and interpret them in the same way and, secondly, the contracting authority is able to ascertain whether the tenders submitted satisfy the criteria applying to the relevant contract (see, inter alia, Case C-496/99 P Commission v CAS Succhi di Frutta [2004] ECR I-3801).

Konkurransegrunnlaget skal dermed utformes på en måte som gjør det mulig for leverandøren å forstå kravenes eksakte betydning. Klarhetskravet følger også av praksis fra Høyesterett, blant annet Rt. 2012 s. 1729 avsnitt 58. I *Max Havelaar* konkluderte EU-domstolen med at brudd på klarhetskravet utgjorde et brudd på dagjeldende anskaffelsesdirektivs bestemmelse om de grunnleggende prinsippene (direktiv 2004/18/EC, artikkel 2). Dersom oppdragsgiver ikke utformer et tilstrekkelig klart konkurransegrunnlag, utgjør dette følgelig et brudd på de grunnleggende prinsippene i LOA § 4.

## 4.4 Kravet til tilknytning

Det følger som vist av LOA § 5 (2) at krav og kriterier som oppstilles skal ha tilknytning til leveransen. Det samme kravet følger som nevnt også av FOA § 19-1 (1), hvor det fremgår at «kontraktsvilkårene skal ha tilknytning til leveransen.»

I forarbeidene uttales følgende om kravet til tilknytning (Prop. 51 L (2015–2016), kapittel 10, merknad til § 5):

Kravene og kriteriene må ha tilknytning til leveransen. Det innebærer blant annet at oppdragsgiver ikke har adgang til å stille krav til leverandørens generelle virksomhet. Kravene må være knyttet til ytelsen som anskaffelsen gjelder. Kjøper oppdragsgiver biler, kan han for eksempel ikke stille krav til leverandørens produksjon av båter. Begrepet må tolkes i samsvar med praksis fra EU-domstolen og EFTA-domstolen.

Kontraktskravene som oppstilles kan følgelig ikke knytte seg til leverandørens generelle virksomhet.

Kravet til tilknytning gjelder videre for ethvert kontraktsvilkår, jf. Nærings- og fiskeridepartementets høringsbrev (2015), punkt 2.6.2:

Dagens bestemmelse gjelder 'særlige' vilkår for gjennomføring av kontrakten. Det kan være noe usikkerhet knyttet til hvilke kontraktsvilkår dette omfatter. Departementet foreslår å utvide bestemmelsen til å gjelde alle kontraktsvilkår, både standardvilkår og spesielle kontraktsvilkår. Det er åpenbart at kravet om tilknytning til leveransen vil gjelde for alle typer kontraktsvilkår. Når det gjelder kravet om at kontraktsvilkår skal angis i kunngjøringen eller konkurransegrunnlaget, innebærer en slik utvidelse at oppdragsgivere fremover blir forpliktet til å angi både eventuelle standardvilkår og spesielle kontraktsvilkår. Dette vil sikre gjennomsiktigheten om vilkårene som ligger til grunn for konkurransen, og gi større forutsigbarhet for leverandørene. Departementet ønsker særlig innspill på denne utvidelsen av bestemmelsen.

Det er dermed klart at tilknytningskravet gjelder ethvert kontraktsvilkår. FOA § 19-1 gir samtidig ikke direkte svar på grensen for lovlige kontraktskrav. Bestemmelsen presiserer at det er adgang til å oppstille krav om for eksempel arbeidsforhold og sosiale forhold, og det ligger i slike kravs natur at tilknytningen til leveransen vil være noe avledet. Det forhold at oppdragsgiver i utgangspunktet har bred adgang til å oppstille slike krav, står følgelig i et visst motsetningsforhold til at kravene må ha tilstrekkelig tilknytning til leveransen. For å kartlegge mer presist hvilken rettslig begrensning tilknytningskravet utgjør for kontraktsvilkår knyttet til sidehensyn, er det behov for å se nærmere på foreliggende rettskilder.

Som nevnt i punkt 4.1 følger det av Anskaffelsesdirektivet artikkel 70 at tilknytningskravet for tildelingskriterier og kontraktskrav skal forstås på samme måte.<sup>6</sup> Tilknytningskravets innhold er nærmere beskrevet i anskaffelsesforskriftens bestemmelse om tildelingskriterier, og vil ha betydning for forståelsen av tilknytningskravet i relasjon til kontraktsvilkår (Arrowsmith, 2018, s. 756). I FOA § 18-1 (4) fremgår følgende:

Tildelingskriteriene skal ha tilknytning til leveransen. Tildelingskriteriene har tilknytning til leveransen når de relaterer seg til varene, tjenestene eller bygge- og anleggsarbeidene som kontrakten gjelder. Dette omfatter alle sider av og trinn i deres livssyklus, inkludert faktorer som inngår i produksjonsprosessen, leveringingen av eller handelen med dem eller en annen prosess i livssyklusen. Dette gjelder også når slike faktorer ikke påvirker deres egenskaper.

Heller ikke dette er spesielt informativt, særlig tiden begrepet «tilknytning» primært er omskrevet som at forholdet må «relatere seg til» den konkrete leveransen.

Sitatene fra fortalen til Anskaffelsesdirektivet i punkt 4.1 viser som nevnt at sosiale krav og andre sidehensyn som søkes ivaretatt må ha tilstrekkelig tilknytning til leveransen. Dette er eksemplifisert i fortalens avsnitt 97, der følgende fremgår:

However, the condition of a link with the subject-matter of the contract excludes criteria and conditions relating to general corporate policy, which cannot be considered as a factor characterising the specific process of production or provision of the purchased works, supplies or services. Contracting authorities should hence not be allowed to require tenderers to have a certain corporate social or environmental responsibility policy in place. (Anskaffelsesdirektivet, 2014)

Her vises det til at det ikke kan oppstilles krav som gjelder leverandørens generelle policy knyttet til sosialt ansvar og miljøansvar. Dette understreker poenget fra FOA § 18-1 (4), dvs. at kravene må knytte seg til den konkrete leveransen.

6 Dette innebærer at EU-domstolens rettspraksis om tilknytningskravet i relasjon til tildelingskriterier også er av relevans. Et eksempel er C-368/10 *Max Havelaar*.

Professor Sue Arrowsmith, som er den ledende rettsvitenskapspersonen i Europa på dette rettsområdet, vurderer begrepet nærmere i relasjon til tilknytningskravet for tildelingskriterier (Arrowsmith, 2014, s. 740):

The need for an award criteria to be linked to the subject matter in the sense of being concerned with what is provided under the contract or the way in which the contract work is carried out also rules out criteria relating to horizontal policies such as human rights, social or environmental policies, which are concerned with the nature of the provider and/or its general business practices.

Når det gjelder hvilke krav som vil ha tilstrekkelig tilknytning, uttaler hun (Arrowsmith, 2014, s. 740–741):

It appears, on the other hand, that award criteria *will* be considered as linked to the subject matter of the contract where they are concerned with what is provided for under the contract or the way in which the contract work is carried out in one of four respects – namely where they concern consumption effects of what is provided; where they concern the impact of production, trading or delivery of what is provided; where they concern the effect of disposal of what is provided; and where they concern the impact on the workforce in the course of providing the goods, work or services. As a matter of principle, it is submitted that there is symmetry in respect between the kind of matters that may be included as legal requirements in the contract (specifications contract conditions) and those that may be included as award criteria: matters that cannot be included as contract requirements cannot be award criteria, and matters that can be contractual requirements can always also be award criteria. (Kursivert i boken)

Kravene må altså knytte seg konkret til det som skal leveres. Hva gjelder krav til arbeidstakerne («the workforce»), nevner hun som eksempel at disse må knytte seg til kontraktsforløpet.

Videre uttaler hun følgende om kontraktsvilkår som ivaretar horisontale hensyn (dvs. sosiale krav og miljøkrav) i relasjon til Anskaffelsesdirektivet artikkel 70 (Arrowsmith, 2018, s. 755):

So far as these public sector rules are concerned it can be seen, first, that special conditions must relate to the performance of the contract being awarded and be «linked» to its subject matter. Thus, for example, a contracting authority cannot include a condition that during the time of the contract the contractor will

ensure *that its workforce as a whole* contains a certain percentage of long-term unemployed persons, or that the contractor will conduct all its business operations to certain environmental standards. The authority can only apply such requirements in relation to work being undertaken for the specific contract being awarded, and a condition that goes beyond that will be a prohibited condition. (Kursivert i boken)

Det kan dermed som utgangspunkt ikke stilles generelle krav til leverandørens virksomhet; kravene må knytte seg til den konkrete leveransen.

Når det gjelder bakgrunnen for tilknytningskravet uttaler Arrowsmith følgende (2018, s. 763):

Although this has not been articulated, a legitimate reason for the EU to prohibit conditions that are not linked to the subject matter of the contract would be a concern over the restrictive impact that such conditions have on trade. This arises from the fact that such conditions limit competition to supply the products, works or services that are the subject matter of the contract to a relatively narrow group of firms that are able to meet broad policy conditions. The potential for abuse of discretion in applying such broad conditions might also be a concern.

Selv om hensynene bak tilknytningskravet i liten grad er beskrevet i regelverket eller rettspraksis, knyttes det primært til at krav som ikke har tilknytning til leveransen kan være konkurransebegrensende, og dermed favorisere enkelte leverandører. Videre kan det også gi en risiko for at oppdragsgiver tar utenforliggende hensyn ved valg av leverandør.

Et eksempel på en vurdering av tilknytningskravet kan hentes fra den danske *Vejledning om sociale klausuler i udbud* fra desember 2018. Følgende fremgår der (Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, 2018, s. 14):

For at en social klausul er forbundet med kontraktens genstand, skal klausulen relatere sig til de opgaver, som er nødvendige for at gennemføre det arbejde, som ordregiver vil udbyde. De praktikpladser, der kræves oprettet, skal derfor oprettes i tilknytning til den udbudte opgave og ikke i tilknytning til andre af virksomhedens opgaver. Det gælder også, hvis andre af virksomhedens opgaver er opgaver, der udføres for den pågældende ordregiver. Betingelsen er tæt forbundet med betingelsen om, at klausulen skal være proportional.



Kontraktskravet må følgelig knytte seg til de oppgaver som er nødvendige for å gjennomføre kontraktsarbeidene, og kan ikke knytte seg til øvrige deler av leverandørens virksomhet som ikke har tilknytning til arbeidene som skal utføres under kontrakten.

I den danske veiledningen gis det videre eksempler på når en sosial klausul mht. lærlinger ikke vil ha tilstrekkelig tilknytning til kontrakten (Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, 2018, s. 15):

At en bestemt andel af leverandørens ansatte totalt set skal være elever.

At leverandøren allerede skal have oprettet et antal/en andel praktikpladser i virksomheden for at komme i betragtning.

At leverandøren skal oprette et antal/en andel praktikpladser i forbindelse med en anden kontrakt for ordregiver end den udbudte.

At leverandøren skal oprette et antal/en andel praktikpladser i forbindelse med udførelse af andre opgaver i virksomheden.

Det sentrale for tilknytningskravet er følgelig at kontraktsbestemmelsen må ha en form for tilknytning til de oppgaver som skal utføres under kontrakten, og bare det. Generelle krav til leverandørens virksomhet, som ikke knytter seg direkte til kontraktsoppfyllelsen, vil ikke ha tilstrekkelig tilknytning.

Om et kontraktsvilkår har tilstrekkelig tilknytning beror derfor på en konkret vurdering av det enkelte krav i hver anskaffelse. Dette understreker kompleksiteten i å ivareta slike hensyn i offentlige anskaffelser.

## 4.5 Kravet til forholdsmessighet

Det følger av LOA § 4 at oppdragsgiver skal opptre i samsvar med det grunnleggende prinsippet om *forholdsmessighet*.

I forarbeidene fremgår følgende om prinsippet (Prop. 51 L (2015–2016), kapittel 10, merknad til § 4):

Forholdsmessighetsprinsippet regulerer gjennomslagskraften til de øvrige prinsippene. Plikter og rettigheter som utledes av andre prinsipper, må tilpasses den enkelte anskaffelsens art og omfang. Dette innebærer på den ene

siden at de krav som stilles til prosedyren oppdragsgiver skal gjennomføre, må stå i forhold til det som skal anskaffes. Jo mindre og enklere en anskaffelse er, jo mindre vidtrekkende prosedyrekrav kan utledes av de øvrige prinsippene. På den annen side innebærer forholdsmessighetsprinsippet at de krav som oppdragsgiver stiller til leverandørene, må stå i forhold til anskaffelsen. Oppdragsgiver skal ikke stille strengere krav enn det som er nødvendig for å realisere formålet med anskaffelsen. Departementet understreker at dette er meget sentralt for å realisere lovens formål om effektiv bruk av samfunnets ressurser, særlig ved de mindre anskaffelsene. Departementet viser også til at forholdsmessighetsprinsippet har fått en mer sentral plass i de nye anskaffelsesdirektivene.

Forholdsmessighetsprinsippet er også uttrykkelig angitt i Anskaffelsesdirektivets artikkel 18 nr. 1. EU-domstolens praksis viser at oppdragsgiver ikke skal oppstille krav som går lenger enn det som er nødvendig for å oppnå et legitimt mål (Thue et al., 2018, s. 70, med henvisning til EU-domstolens sak C-331/88).

Kravet til forholdsmessighet innebærer dermed at det alltid må foretas en konkret vurdering av om et kontraktsvilkår er lovlig. Dette vil bero på det konkrete formålet som skal realiseres, og den konkrete anskaffelsen dette skal realiseres innenfor. Et kontraktskrav kan således være proporsjonalt i en anskaffelse, men likevel ulovlig i en annen, siden kravene ikke kan være strengere enn det som er nødvendig for å realisere formålet.

Det betyr også at et kontraktskrav som i utgangspunktet oppfyller tilknytningsvilkåret, likevel vil kunne anses ulovlig dersom kravet går ut over det som er nødvendig for å ivareta de relevante hensyn i den konkrete kontrakten. Dette skaper utfordringer ved utforming av generelle krav, som i utgangspunktet skal gjelde for en rekke anskaffelser fra flere oppdragsgivere. Slike krav må inneholde fleksibilitet til at de kan justeres og tilpasses den konkrete anskaffelsen der de skal anvendes.

Prinsippet legger også føringer for anvendelsen av de øvrige kravene i LOA § 4. Rettighetene og pliktene som kan utledes av de øvrige prinsippene må ses i lys av anskaffelsens art og omfang, og følgelig kravet til forholdsmessighet.

## 4.6 Kravet til likebehandling

Oppdragsgiver skal opptre i samsvar med det grunnleggende prinsippet om *likebehandling*, jf. LOA § 4.

I forarbeidene beskrives kravet slik (Prop. 51 L (2015–2016), kapittel 10, merknad til § 4):

Likebehandlingsprinsippet er det viktigste av alle prinsippene. Grunnlaget for en velfungerende konkurranse om offentlige kontrakter er at alle leverandører i markedet gis like muligheter til å delta. Oppdragsgiveren har plikt til å behandle samtlige leverandører likt under hele konkurransen, herunder ved utarbeidelsen av kunngjøring og konkurransegrunnlag, ved kvalifiseringen og utvelgelsen av leverandører, og ved evalueringen av tilbudene og tildelingen av kontrakt. Likebehandlingsprinsippet er til hinder for både direkte forskjellsbehandling og indirekte forskjellsbehandling.

Likebehandlingsprinsippet dekker også det EØS-rettslige prinsippet om ikke-diskriminering på grunnlag av nasjonalitet. Oppdragsgiveren må således påse at norske leverandører ikke blir favorisert på bekostning av utenlandske leverandører. Likebehandlingsprinsippet er likevel ikke til hinder for at oppdragsgiver unntaksvis kan behandle norske og utenlandske leverandører forskjellig dersom dette er saklig og objektivt begrunnet.

En viktig side av likebehandlingsprinsippet er altså prinsippet om ikke-diskriminering på grunnlag av nasjonalitet. I veilederen til anskaffelsesregelverket fremholdes det at (Nærings- og fiskeridepartementet, 2018, punkt 7.4.1)

Forbudet mot diskriminering innebærer at en oppdragsgiver ikke kan fastsette krav eller kriterier, eller foreta handlinger eller unnlatelser, som gjør at utenlandske leverandører diskrimineres og/eller at norske leverandører favoriseres. Både direkte diskriminering og indirekte diskriminering er forbudt.

Det er viktig at også dette kravet overholdes ved angivelsen av kontraktsvilkår. Kontraktsvilkår som kan gjøre det mer byrdefullt for utenlandske leverandører å delta i anskaffelser i Norge, vil i utgangspunktet stride mot kravet til likebehandling og ikke-diskriminering.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Kravet vil da også kunne anses konkurransebegrensende, noe som viser at ulovlige krav vil kunne stride mot flere grunnleggende prinsipper.

## 4.7 Kravet til konkurranse

Oppdragsgiver skal også opptre i samsvar med det grunnleggende prinsippet om *konkurranse*, jf. LOA § 4.

Så langt det er mulig skal alle anskaffelser skje på grunnlag av konkurranse. Bakgrunnen for prinsippet er både samfunnsøkonomiske og forretningsmessige hensyn, i tillegg til forvaltningsrettslige likhetsbetraktninger, jf. NOU 1997: 21, kapittel 21.

I KOFA-sak 2013/106 premiss 17 og 18 (sitert ovenfor, KOFA, 2014) fremgår det at kravet til konkurranse innebærer at oppdragsgivere ikke kan oppstille strengere kontraktsvilkår enn nødvendig dersom dette unødig begrenser konkurransen. Konkurransesprinsippet er dermed også et middel for å oppnå det overordnede kravet om fri flyt av varer og tjenester i EØS-avtalen.

Kravet til konkurranse er derfor også relevant ved vurderingen av hvilke kontraktsvilkår som lovlig kan oppstilles. Hvorvidt et krav er konkurransebegrensede har også en side mot forholdsmessighetsprinsippet. Krav som i utgangspunktet må anses konkurransebegrensede kan allikevel anses lovlige dersom anskaffelsens art og kompleksitet begrunner et slikt krav.

## 4.8 Oppsummering - regelverkets handlingsrom til å oppstille kontraktsvilkår

Som gjennomgangen ovenfor viser, har oppdragsgiver ved adgang til å oppstille kontraktsvilkår for å ivareta en rekke sidehensyn, som bl.a. arbeidsforhold og sosiale forhold. Begrensningen i hvilke krav som kan oppstilles følger særlig av kravet til tilknytning i LOA § 5 (2) og FOA § 19-1 (1), samt de grunnleggende prinsippene som har kommet til uttrykk i LOA § 4.

Hvilke begrensninger som ligger i tilknytningskravet i relasjon til kontraktsvilkår kan ikke fastsettes helt generelt, men det er samtidig klart at enkelte krav etter sin art ikke vil ha tilknytning til kontrakten. Det sentrale vurderingstemaet er hvorvidt kontraktsvilkåret relaterer seg til de konkrete arbeidene som skal utføres, eller om kravet knytter seg til leverandøren generelt. Dersom sistnevnte er tilfellet, vil kravet i utgangspunktet mangle den nødvendige tilknytningen til leveransen.

En annen sentral begrensning i hvilke kontraktsvilkår som kan oppstilles, er videre de grunnleggende prinsippene i LOA § 4. Også her må det foretas en konkret vurdering av det enkelte krav i lys av anskaffelsens art og kompleksitet. Det er særlig krav som kan gjøre det mer byrdefullt for utenlandske leverandører å delta i konkurranser, eller som i praksis utestenger enkelte kategorier av leverandører, som vil kunne være problematiske i relasjon til LOA § 4.

Samlet sett viser dette at oppdragsgiver i utgangspunktet har vid adgang til å fastsette kontraktsvilkår for å realisere sidehensyn (typisk av sosial eller samfunnsmessig karakter), men at friheten begrenses av tilknytningskravet og de grunnleggende prinsippene i LOA § 4. Som det vil fremgå gjennom eksemplene som drøftes i punkt 5, har begrensningene relativt stor betydning for hvilke krav som er lovlige.

## 5 Eksempler på konkrete vurderinger

### 5.1 Innledning

For å illustrere grensene som er beskrevet i punkt 4 over, vil vi i det følgende knytte noen konkrete kommentarer til enkelte kontraktsvilkår som ofte anvendes i praksis. Dette er krav om bruk av lærlinger, krav om bruk av fast ansatte og krav knyttet til antall ledd i leverandørkjeden. Slike krav finnes dels i lovgivning, dels i mer generelle kontraktbestemmelser som seriositetsbestemmelsene, Oslomodellen og Skiensmodellen, og dels i mer lokale varianter.

### 5.2 Krav om bruk av lærlinger

Det følger av LOA § 7 «krav om bruk av lærlinger» at

Statlige, fylkeskommunale og kommunale myndigheter og offentligrettslige organer skal stille krav om at leverandører er tilknyttet en lærlingordning, og at en eller flere lærlinger deltar i arbeidet med gjennomføringen av kontrakten. Kravet gjelder i bransjer hvor departementet i forskrift har definert at det er særlig behov for læreplasser. Departementet kan i forskrift fastsette nærmere regler om krav om bruk av lærlinger, herunder bestemme at kravet bare skal gjelde for kontrakter over en bestemt verdi og varighet.

Bakgrunnen for bestemmelsen er todelt. Av forarbeidene (Prop. 51 L (2015–2016), punkt 7.7.4) følger det at

Regjeringen har foreslått krav om bruk av lærlinger som en del av sin strategi mot arbeidslivskriminalitet. Tiltaket skal bidra til å sikre et seriøst arbeidsliv og at reglene i arbeidslivet overholdes. I tillegg skal tiltaket bøte på den betydelige mangelen på lære plasser man i dag ser innenfor flere lærefag. Mangelen innebærer på den ene siden at unge som har startet en fagutdanning, ikke får muligheten til å avslutte den, og på den andre siden at samfunnet risikerer en betydelig mangel på kvalifiserte fagarbeidere innenfor flere bransjer i årene fremover. Det er i stor utstrekning tillatt å stille krav som ivaretar sosiale hensyn, i forbindelse med offentlige anskaffelser. På dette grunnlaget vil et krav om bruk av lærlinger etter departementets vurdering ivareta et legitimt formål som kan begrunne innskrenkning av konkurransen i tråd med EØS-retten.

Hva plikten til å stille krav om bruk av lærlinger går ut på ved offentlige anskaffelser er nærmere regulert i forskrift om plikt til å stille krav om bruk av lærlinger i offentlige kontrakter (2016, heretter FLO). Forskriften gjelder for (i) statlige myndigheter, (ii) fylkeskommunale og kommunale myndigheter, (iii) offentligrettslige organer og (iv) sammenslutninger med en eller flere oppdragsgivere som nevnt i i-iii, jf. FLO § 3. Plikt til å stille krav om bruk av lærlinger gjelder når statlige myndigheter inngår kontrakter med en verdi over 1,3 millioner kroner og med varighet over 3 måneder. Plikten til å stille krav om lærlinger inntre for andre oppdragsgivere når kontrakten har en verdi på minst 2 millioner kroner over tre måneder, jf. FLO § 5.

Etter FLO § 6 (1) skal oppdragsgiver stille krav om at leverandøren er tilknyttet en lærlingordning, og at en eller flere lærlinger deltar i arbeidet med å oppfylle kontrakten. Denne plikten gjelder når kontraktens hovedelement omfatter arbeid der det er relevant å benytte arbeidskraft med fag- eller svennebrev, jf. FLO § 6 (2). Av FLO § 6 (3) fremgår det at plikten kun gjelder såfremt den ikke er uforholdsmessig.

Bestemmelsens fjerde ledd pålegger oppdragsgiver å knytte sanksjoner til manglende overholdelse av kravet til lærlinger i kontrakten. Oppdragsgiver har derfor en plikt til å kontrollere at kravet overholdes i samsvar med FLO § 9.

Kravet til å benytte lærlinger gjelder også for utenlandske leverandører, jf. FLO § 8.

Kravet om lærlingplass kan oppfylles av både hoved- og underleverandørene, jf. forarbeidene (Prop. 51 L (2015– 2016), punkt 7.7.4).

I praksis ser man flere eksempler på at det stilles kontraktskrav om at minimum en bestemt prosentdel av arbeidene *skal* utføres av lærlinger. Dette representerer et tilleggskrav, som går ut over det som følger av FLO. I FLO er det kun et krav til at «en eller flere lærlinger» deltar i arbeidet. At kravet er strengere enn FLO er imidlertid ikke problematisk i seg selv. Det avgjørende er om kravene er i tråd med de grunnleggende prinsippene i anskaffelsesloven.

Det følger uttrykkelig av LOA § 7 (2) at krav til lærlinger må stå i forhold til kontraktens art og omfang. Et krav om at en høy prosentandel (som eksempel 10 %) av arbeidene skal utføres ved lærlinger kan som et utgangspunkt være problematisk i relasjon til forholdsmessighetsprinsippet. I tillegg kan det være vanskelig å få tak i tilstrekkelig antall lærlinger, noe som kan begrense konkurransen. I FLO § 9 (2) er det derfor angitt at reelle forsøk på å inngå lærekontrakt uten å lykkes er tilstrekkelig for å oppfylle kravet om bruk av lærlinger. Hvis kontraktskrav ikke inneholder en slik bestemmelse, vil de derfor kunne være problematiske.

Den samme oppfatningen synes også å være lagt til grunn i Meld. St. 22 (2018–2019) punkt 12.3, hvor det fremgår at

Seriositetsbestemmelsene fremhever likevel tydelig at byggherren, altså oppdragsgiver, må vurdere om kravet på sju prosent er forholdsmessig i den enkelte konkurransen. Dersom kravet ikke er forholdsmessig, skal kravet slettes eller prosentsatsen endres.<sup>8</sup>

Dersom oppdragsgivere ubevisst benytter seg av en høyere grense uten at det foretas en konkret vurdering, foreligger det en risiko for at oppdragsgivere vil oppstille uforholdsmessige lærlingkrav.

Dette vil også kunne skape problemer ved kontraktsgjennomføringen. Som vi kommer tilbake til nedenfor, vil manglende overholdelse av kontraktsvilkår, enten ved at det aksepteres en endring eller at oppdragsgiver

---

<sup>8</sup> Uttalelsen knytter seg til da kravet var 7 %, uten at vi kan se at det er av avgjørende betydning.

unnlater å følge opp kravet, kunne medføre at kontrakten anses vesentlig endret. KOFA har tidligere vurdert om manglende overholdelse av krav til lærlinger medfører at det foreligger en vesentlig endring av en kontrakt og dermed en ulovlig direkte anskaffelse. I klagenemndas avgjørelse 2017/344 premiss (34) fremholdt nemnda utgangspunktet om at

For at en leverandørs mislighold av kontrakten skal kunne anses som en ulovlig direkte anskaffelse forutsetter det imidlertid at oppdragsgivers oppfølging av kontrakten har vært mangelfull, og at dette må kunne likestilles med at kontrakten er vesentlig endret, jf. klagenemndas avgjørelse i sak 2015/27 premiss (39) flg.

I den konkrete saken hadde oppdragsgiver tatt kontakt med valgte leverandør angående lærlingkravet ved to anledninger. Det var derfor ikke grunnlag for å konstatere at oppfølgingen hadde vært mangelfull (premiss 36 i avgjørelsen). Avgjørelsen viser imidlertid at manglende oppfølging av et slikt krav kan være problematisk.

Utfordringen her er typisk å sikre at det foretas en riktig forholdsmessighetsvurdering.<sup>9</sup> Dette er langt fra enkelt i praksis.

Det kan også reises spørsmål om slike krav kan benyttes ved anskaffelser hvor et slikt krav ikke følger av FLO. I klagenemndas sak 2017/344 hadde oppdragsgiver inntatt et krav om bruk av lærlingordning, selv om terskelverdien og kravet til kontraktens varighet i FLO ikke var overstegt. Bakgrunnen for at kravet var oppstilt syntes å være at det var en standardformulering i oppdragsgivers konkurransegrunnlag. I denne forbindelse fremholdt klagenemnda at

(26) Selv om innklagede ikke hadde plikt til å benytte lærling, er lærlingforskriften § 4 utformet på en måte som tilsier at forskriften også kan være anvendelig ut over de situasjoner hvor det er plikt å bruke lærling. Lærlingforskriften er videre utformet slik at den er forutsatt å skulle supplere avtaler hvor det stilles

9 *Vejledning om sociale klausuler i udbud* (Konkurrence- og forbrugerstyrelsen, 2018) lister opp momenter som kan være relevante i forholdsmessighetsvurderingen på side 11. Her er kontraktsverdien, samlet «lønsom» og nødvendig antall arbeidere nevnt. Det er samtidig presisert at kontraktsverdien alene ikke nødvendigvis gir et dekkende bilde, ettersom materialomkostninger i noen tilfeller utgjør en stor andel av denne. Det presiseres også at oppdragsgiver må vurdere hvor mye fagutdannet arbeidskraft det er behov for, og med utgangspunkt i dette vurdere hvor stor andel av den fagutdannede arbeidskraften lærlingene kan utgjøre.



krav om lærling. Se i denne forbindelse § 9, som blant annet inneholder følgende bestemmelse: «*En leverandør som er tilknyttet en lærlingordning og som kan dokumentere reelle forsøk på å inngå lærekontrakt uten å lykkes, skal av oppdragsgiver anses å ha oppfylt kravet om bruk av lærling.*»

(27) Når innklagede har benyttet en standardformulering om bruk av lærling som er forutsatt utfylt av bestemmelsene i lærlingforskriften, legger nemnda derfor til grunn at kravet kan tolkes i lys av disse bestemmelsene selv om innklagede ikke hadde plikt til å oppstille krav om lærling.

Nemnda aksepterte altså et krav om bruk av lærlinger, selv om oppdragsgiver ikke hadde en plikt til dette i denne konkrete saken. Klagenemndas praksis, samt oppdragsgivers skjønnsfrihet til å oppstille kontraktsvilkår, tilsier etter vår vurdering at det ikke på generelt grunnlag er uforholdsmessig å kreve lærlinger, selv om det ikke er plikt til det etter forskriften.

Etter LOA § 7 (2) og FLO § 6 (3) er det uansett et krav om at bruk av lærlinger er forholdsmessig. Det fremgår av forarbeidene at et krav om lærlinger kan være uforholdsmessig dersom kontrakten har for liten verdi, eller er for kortvarig til at den forsvarer at leverandøren ansetter en lærling (Prop. 51 L (2015–2016), kapittel 10, merknad til § 7). Dette innebærer at det må vurderes konkret hver gang om det er forholdsmessig å oppstille et slikt krav – det er imidlertid ikke avgjørende i seg selv at det ikke foreligger en plikt til det etter FLO.

### 5.3 Krav om bruk av fast ansatte

Kontraktsvilkår om bruk av fast ansatte eller ansatte i en bestemt stillingsprosent søker å gjennomføre et politisk mål om å minimere praksis med bruk av såkalte tilkallingsvikarer. Dette er typisk ansettelse i fast stilling uten garanti for arbeid og stillingsomfang, og dermed lønn. Dette gjenspeiles i lovendringen i arbeidsmiljøloven § 14-9 gjeldende fra 1. januar 2019.

Arbeidsmiljøloven forbyr ikke oppdragsgiver, isolert sett, å stille krav til fast ansettelse og stillingsbrøk hos sine leverandører. Bestemmelsen kan likevel være problematisk fordi den begrenser leverandørens mulighet for å anvende arbeidstakere lovlig ansatt i midlertidige stillinger

etter arbeidsmiljøloven § 14-9 (2), eller arbeidstakere i ønsket deltidsstilling i lavere stillingsandel enn den som eventuelt er fastlagt i kontraktkravet. Leverandøren har en lovpålagt plikt til å likebehandle ansatte i midlertidige stillinger og deltidsstillinger med fast ansatte. Dette følger av arbeidsmiljøloven § 13-1 (3), som oppstiller et forbud mot diskriminering av arbeidstakere som arbeider deltid eller er midlertidig ansatt. Kontraktsvilkår om bruk av fast ansatte eller ansatte i en bestemt stillingsprosent, kan derfor gi en risiko for at leverandøren må bryte likebehandlingsreglene i arbeidsmiljøloven § 13-1 (3) for å innfri oppdragsgivers kontraktsvilkår.

Vi går ikke nærmere inn på den arbeidsrettslige vurderingen av dette, men de arbeidsrettslige utgangspunktene reiser spørsmål om kontraktsvilkår om bruk av fast ansatte eller ansatte i en bestemt stillingsprosent er lovlig i et anskaffelsesrettslig perspektiv.

Utgangspunktet er at leverandørene står fritt til å bestemme hvordan de ønsker å organisere seg ved inngivelse av et tilbud. Adgangen til å benytte seg av underleverandører er et utslag av dette, jf. forutsetningsvis FOA § 19-2 og § 16-10.

Oppdragsgiver kan imidlertid regulere og begrense leverandørens handlingsrom gjennom konkurransegrunnlaget. Som vist vil det avgjørende i så fall være om en slik begrensning er i samsvar med de grunnleggende prinsippene i LOA § 4 og om tilknytningskravet er oppfylt, jf. LOA § 5 (2) og FOA § 19-1 (1).

Et første spørsmål er derfor om et krav til bruk av fast ansatte og/eller stillingsprosent kan anses konkurransebegrensende eller uforholdsmessig.

Ettersom flere kontrakter i dag gjennomføres ved bruk av ansatte som ikke har 100 % stilling, vil det kunne være konkurransebegrensende å innføre et generelt krav om slik stillingsprosent. Det er fordi slike krav vil kunne gjøre det vanskeligere for leverandører som har arbeidstakere lovlig ansatt i midlertidige stillinger eller med lavere stillingsandel. Det kan samtidig være adgang til å oppstille konkurransebegrensende krav, såfremt de er nødvendige for å oppnå et legitimt formål. Formålet i dette tilfellet er å forhindre sosial dumping.

Kravet kan i og for seg bidra til å forhindre sosial dumping, men om det anvendes helt kategorisk kan det være vanskelig å forsvare, ettersom

kravet vil kunne oppleves konkurransebegrensende for leverandører som anvender det lovlige handlingsrommet arbeidsmiljøloven gir for midlertidige stillinger og redusert stillingsandel. Vurderingen kan stille seg annerledes dersom kravet modifiseres slik at risikoen for ulovlig diskriminering reduseres, og at leverandører som har et saklig og begrunnet behov får adgang til å benytte ansatte som ikke er fast ansatt i 100 % stilling.

Det må uansett vurderes om kravet til fast ansettelse og en bestemt stillingsprosent har tilstrekkelig tilknytning til leveransen.

Bakgrunnen for kravet om fast stillingsprosent er et ønske om å unngå en kultur der mange leverandører har få ansatte og istedenfor leier inn ansatte fra bemanningsbyråer og underleverandører på engasjementer. Dette har særlig vært et tema i bygge- og anleggsbransjen.

I denne forbindelse er EU-domstolens uttalelse i sak C-63/18 avsnitt 40 av interesse. Saken gjaldt spørsmålet om italienske oppdragsgivere lovlig kunne oppstille et krav vedtatt i italiensk lovgivning om at maksimalt 30 % av kontraktsarbeidene kunne utføres gjennom underentreprise. Formålet med bestemmelsen var ifølge italienske myndigheter å bekjempe kriminalitet ved å forhindre at mafiaen fikk tilgang til slike kontrakter. I denne forbindelse uttaler EU-domstolen:

40 In particular, as pointed out in paragraph 30 of the present judgment, the national legislation at issue in the main proceedings prohibits, in general and abstract terms, use of subcontracting which exceeds a fixed percentage of the public contract concerned, so that that prohibition applies whatever the economic sector concerned by the contract at issue, the nature of the works or the identity of the subcontractors. Furthermore, such a general prohibition does not allow for any assessment on a case-by-case basis by the contracting entity (see, by analogy, judgment of 5 April 2017, Borta, C-298/15, EU:C:2017:266, paragraphs 54 and 55).

EU-domstolen anså kravet som en restriksjon som ikke var forenlig med Anskaffelsesdirektivet, og vektla det forhold at kravet fremsto som generelt og abstrakt, i tillegg til at det gjaldt uavhengig av arbeidenes karakter. Videre ble det lagt vekt på at bestemmelsen ikke åpnet for en konkret vurdering fra sak til sak.

Tilsvarende betraktninger vil gjøre seg gjeldende for et krav om fast ansatte med en bestemt stillingsprosent. Dette gjelder særlig hvis kravet gjelder den generelle stillingsprosenten til de ansatte, uavhengig av hvor mye de jobber på den konkrete kontrakten. I så fall vil kravet gjelde også når de ansatte som deltar i kontraktsarbeidet utfører arbeid på andre kontrakter, og et slikt krav vil derfor ikke ha tilstrekkelig tilknytning til kontrakten.

Det kan her vises til DFØs veiledning til forskrift om lønns- og arbeidsvilkår (Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, 2018) der følgende uttales om oppdragsgivers kontroll av leverandørens oppfyllelse av lønns- og arbeidsvilkår:

Kontrollen gjelder bare de ansatte hos leverandøren eller underleverandøren som skal utføre arbeid på kontrakten når de medvirker til å utføre kontraktsarbeidet. Forskriften pålegger ikke at oppdragsgiver kontrollerer hvilke lønns- og arbeidsvilkår de ansatte har hatt tidligere, eller hva de har når de ikke medvirker på kontrakten.

Uttalelsen må etter vårt syn ses i lys av tilknytningskravet. Bestemmelser om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter må som nevnt ha tilknytning til leveransen. Krav som gjelder leverandørens generelle virksomhet, som også vil omfatte krav til hvordan leverandøren innretter seg mht. andre oppdrag, vil ikke oppfylle tilknytningskravet.

Et krav om at leverandøren *generelt sett* skal ha fast ansatte, eller ansatte med en bestemt stillingsprosent, vil derfor som et utgangspunkt være ulovlig i et anskaffelsesrettslig perspektiv. Dersom slike krav skal oppstilles, må de kun gjelde ansatte som skal utføre arbeidet under kontrakten. Oppdragsgivere bør videre være varsomme med kategoriske krav uten unntak, og tilpasse kravene slik at man unngår risiko for ulovlig diskriminering av selskaper med ansatte som er lovlig ansatt i midlertidige stillinger eller med redusert stillingsbrøk.

## 5.4 Bruk av underleverandører

Utgangspunktet etter anskaffelsesreglene er som nevnt over at leverandøren står fritt til å organisere sin virksomhet. Dette innebærer at tilbyderne

som hovedregel fritt kan velge å benytte underleverandører ved oppfyllelsen av kontrakten (NOU 2014: 4, punkt 15.7.2). Adgangen til å benytte underleverandører følger forutsetningsvis av FOA § 19-2 og § 16-10. At det er adgang til å benytte underleverandører er også lagt til grunn i en rekke saker fra EU-domstolen, blant annet sak C-176/98 og sak C-314/01.

Av tidligere praksis fra EU-domstolen følger det at oppdragsgiver i noen grad kan forby eller begrense leverandørens bruk av underleverandører, jf. blant annet sak C-314/01, men at adgangen til dette er snever. I sak C-324/14 ble det uttalt at retten til å støtte seg på andre aktørers kapasitet kun kan begrenses i «exceptional circumstances» (premiss 39 i avgjørelsen). Videre fremholdt domstolen at en forutsetning for at oppdragsgiver kan stille et slikt krav, er at kravet er «related and proportionate to the subject matter of the contract at issue» (premiss 40 i avgjørelsen). Saken ble avsagt i relasjon til det tidligere direktivet, men må antas å gi uttrykk for et generelt prinsipp.

En begrensning i en leverandørs bruk av underleverandører, må følgelig ha tilknytning til leveransen og være forholdsmessig. Det følger av LOA § 5 (3) at

Departementet kan i forskrift pålegge statlige, fylkeskommunale og kommunale myndigheter og offentligrettslige organer å stille krav om begrensninger i antallet ledd i leverandørkjeden ved utførelsen av offentlige kontrakter i bransjer med særlige utfordringer knyttet til arbeidslivskriminalitet.

Av FOA § 19-3 fremgår det at «Oppdragsgiveren skal stille krav om at leverandørene kan ha maksimalt to ledd i leverandørkjeden under seg når leverandøren skal utføre bygge- og anleggsarbeider eller renholdstjenester som er omfattet av CPV-kode 90910000 (rengjøring)».

Bestemmelsen pålegger følgelig oppdragsgiver å stille krav om maksimalt to ledd med underleverandører i bygge- og anleggskontrakter, og for visse renholdstjenester. Det er videre lagt til grunn i veilederen til anskaffelsesregelverket at «Innleid personell som inngår i underleverandørs arbeidsstokk anses ikke som et eget ledd i leverandørkjeden» (Nærings- og fiskeridepartementet, 2018, punkt 29.2). Innleid personell hos underleverandør inngår derfor ikke i beregningen av leverandørkjeden.

Formålet bak bestemmelsen er å bekjempe arbeidslivskriminalitet. Av departementets høringsnotat fremgår det at departementet anser en slik regel for å ligge innenfor det som er tillatt etter Anskaffelsesdirektivet artikkel 71, som inneholder bestemmelser om bruk av underleverandører (Nærings- og fiskeridepartementet, 2015, punkt 3.2.13).

Spørsmålet er om enda strengere kontraktsvilkår, noe det finnes flere eksempler på i praksis, er i tråd med anskaffelsesregelverket. Dette vil i praksis være krav om at det kun kan være ett ledd i kjeden under leverandøren.

En begrensning til maksimalt ett ledd er strengere enn det forskriften angir. LOA § 5 (3) sier ikke noe nærmere om hvordan begrensninger i antall ledd kan foretas, men det fremgår samtidig av bestemmelsen at krav om begrensninger kan stilles i forskrift. Dette trekker i retning av at ytterligere begrensninger enn to ledd bør forskriftsfestes i medhold av LOA § 5 (3).

Samtidig gir departementet forutsetningsvis uttrykk for at det er adgang til å oppstille strengere krav enn det som følger av lovgivningen (Meld. St. 22(2018–2019), punkt 10.5.3). En ytterligere begrensning vil imidlertid kun være lovlig så fremt kravene i LOA § 4 og tilknytningskravet i LOA § 5 (2) og FOA § 19-1 (1) overholdes.

To avgjørelser fra EU-domstolen avsagt i relasjon til de tidligere direktivene viser at en oppdragsgiver ikke står fritt til å begrense bruken av underleverandører, og at det tvert imot gjelder strenge grenser her.

I sak C-298/15 fant EU-domstolen at en bestemmelse i nasjonal lovgivning i Litauen som påla leverandøren å utføre «hovedentreprisen» (slik definert av den enkelte oppdragsgiver selv i den enkelte anskaffelse) var i strid med de grunnleggende prinsippene om etableringsfrihet og fri utveksling av varer og tjenester. Avgjørelsen viser at en for vid begrensning på bruken av underleverandører kan være i strid med de grunnleggende prinsippene i EU-retten.

Også i EU-domstolens avgjørelse i sak C-406/14 vurderes begrensninger i bruk av underleverandører. Saken gjaldt en begrenset anbudskonkurranse. Det var stilt krav i konkurransegrunnlaget om at vinneren måtte utføre «mindst 25 % af det af kontrakten omfattede bygge- og anlægsarbejde med egne midler». EU-domstolen fant at dette kravet var i strid med direktivet og fremholdt:

34 Nevertheless, where the procurement documents require tenderers to indicate, in their tenders, the share of the contract they may intend to subcontract and the proposed subcontractors, in accordance with the first paragraph of Article 25 of Directive 2004/18, the contracting authority is entitled to prohibit use of subcontractors whose capacities could not be verified at the level of examination of tenders and selection of the contractor, for the performance of essential parts of the contract (see, to that effect, judgment of 18 March 2004 in Siemens and ARGE Telekom, C-314/01, EU:C:2004:159, paragraph 45).

35 Such is not however the effect of a stipulation such as that at issue in the main proceeding, which imposes limitations on the use of subcontractors for a share of the contract fixed in abstract terms as a certain percentage of that contract, and that irrespective of the possibility of verifying the capacities of potential subcontractors and without any mention of the essential character of the tasks which would be concerned. In all those respects, such a stipulation is incompatible with Directive 2004/18, which is relevant in the context of the main proceedings.

Domstolen la vekt på at bestemmelsen utgjorde en begrensning på bruk av underleverandører basert på en abstrakt prosentandel som var uavhengig av muligheten til å undersøke underleverandørens egenskaper eller karakteren av de berørte delene av kontrakten.

Det samme er lagt til grunn i en nyere avgjørelse fra EU-domstolen, C-63/18 i relasjon til Anskaffelsesdirektivet. Spørsmålet var som nevnt om en bestemmelse i italiensk lovgivning som fastslo at maksimalt 30 % av kontraktsarbeidene kunne utføres gjennom underentreprise var lovlig. EU-domstolen kom til at dette måtte anses som en ulovlig restriksjon i strid med Anskaffelsesdirektivet, som gikk lenger enn det som var nødvendig for å bekjempe økonomisk kriminalitet (premiss 43 i avgjørelsen). EU-domstolen begrunnet dette slik:

38 However, even if a quantitative limit on the use of subcontracting may be regarded as likely to combat such a phenomenon, a restriction such as that at issue in the main proceedings goes beyond what is necessary to achieve that objective.

39 In that regard, it should be borne in mind that the contracting authorities must, throughout the procedure, observe the principles of procurement set out

in Article 18 of Directive 2014/24, which include, inter alia, the principles of equal treatment, transparency and proportionality (judgment of 20 September 2018, Montte, C-546/16, EU:C:2018:752, paragraph 38).

40 In particular, as pointed out in paragraph 30 of the present judgment, the national legislation at issue in the main proceedings prohibits, in general and abstract terms, use of subcontracting which exceeds a fixed percentage of the public contract concerned, so that that prohibition applies whatever the economic sector concerned by the contract at issue, the nature of the works or the identity of the subcontractors. Furthermore, such a general prohibition does not allow for any assessment on a case-by-case basis by the contracting entity (see, by analogy, judgment of 5 April 2017, Borta, C-298/15, EU:C:2017:266, paragraphs 54 and 55).

41 It follows that, in the context of national legislation such as that at issue in the main proceedings, in respect of all contracts, a significant part of the works, supplies or services concerned must be performed by the tenderer itself, failing which it will be automatically excluded from the procurement procedure, including where the contracting entity would be able to verify the identity of the subcontractors concerned and would take the view, after verification, that such a prohibition is not necessary in order to combat organised crime in the context of the contract in question.

42 As the Commission points out, the objective pursued by the Italian legislature could be achieved by less restrictive measures, as in the case of those provided for in Article 71 of Directive 2014/24 and referred to in paragraph 29 of the present judgment. In fact, as the referring court states, Italian law already provides for numerous measures explicitly intended to prohibit undertakings suspected of belonging to the mafia, or in any event of being linked to the interests of the main criminal organisations operating in the country, from having access to public tendering procedures.

Dette viser at selv om en begrensning i bruk av underleverandører har et legitimt formål, er dette ikke nok til å være i samsvar med EU-retten, dersom den går lenger enn nødvendig.

I relasjon § 19-3 uttalte departementet følgende i høringsnotatet (Nærings- og fiskeridepartementet, 2015, punkt 3.2.13):



Regjeringen har i forbindelse med sin strategi mot arbeidslivskriminalitet besluttet at det skal innføres en forskriftsbestemmelse som gir oppdragsgiver adgang til å sette et tak på maksimalt antall ledd i leverandørkjeden. Dette vil også kunne være et relevant tiltak i henhold til artikkel 71.

At departementet har oppstilt krav om maksimalt to ledd med underleverandører, med samme begrunnelse, tilsier at en begrensning på to ledd er tilstrekkelig for å nå regjeringens formål om å bekjempe arbeidsmiljøkriminalitet. Lovgivers syn på hva som er tilstrekkelig for å ivareta formålet bak bestemmelsen, veier etter vårt syn tungt. Som nevnt følger det også av LOA § 5 (3) at slike begrensninger i utgangspunktet skal fastsettes i forskrift.

En begrensning av antall underleverandører til ett ledd må dermed anses å gå lenger enn det som er nødvendig, og vil derfor være konkurransebegrensende. Et slikt krav vil derfor være ulovlig, jf. LOA § 4.

I det foranstående har vi vurdert adgangen til å oppstille *strengere* krav enn den begrensningen på to ledd i leverandørkjeden som følger av FOA § 19-3. For fullstendighetens skyld skal det bemerkes at ESA har åpnet sak mot Norge vedrørende det norske anskaffelsesregelverkets bestemmelser om begrensninger i leverandørkjeden.

I brev fra ESA til Nærings- og fiskeridepartementet av 10. juni 2020 la ESA blant annet til grunn at FOA § 19-3 utgjør en restriksjon på leverandørenes adgang til å benytte underleverandører, og dermed også en restriksjon på etableringsfriheten. ESA vurderte om restriksjonen er proporsjonal og nødvendig for å oppnå formålet om å redusere arbeidslivskriminalitet. ESA viste i stor grad til EU-domstolens avgjørelse i sak C-63/18. I sin vurdering la ESA særlig vekt på at FOA § 19-3 fremstår som en generell og abstrakt regel, og at bestemmelsen ikke legger opp til en konkret vurdering av behovet for å begrense antall ledd i leverandørkjeden i den enkelte anskaffelse. Som vist over er dette i tråd med EU-domstolens vurderinger i sak C-63/18. ESA konkluderer derfor med at FOA § 19-3 går lenger enn det som er nødvendig for å oppnå formålet bak bestemmelsen.

Saken er ikke endelig avgjort, og det er usikkert hva utfallet vil bli. ESAs holdning kan synes å stå i en viss motstrid med signaler fra EU-kommisjonen, som i mai 2020 lanserte dokumentet *Making Socially Responsible*

*Public Procurement Work: 71 Good Practice Cases*, hvor både Oslo-modellen og Skiensmodellen er nevnt. Den rettslige betydningen av en slik eksempelsamling er samtidig begrenset, og ved omtalen av de to norske modellene synes det forutsatt at det nettopp skal foretas en konkret vurdering før kravene skal anvendes. Uansett går vi på denne bakgrunn ikke nærmere inn på lovligheten av FOA § 19-3 på generelt grunnlag. ESAs tilnærming er uansett egnet til å underbygge at ytterligere innskrenkninger i antall ledd i leverandørkjeden, er problematisk. Det er også verdt å merke seg at ESA, i likhet med EU-domstolen, vektlegger at bestemmelsen fremstår som generell og abstrakt, og at den ikke legger opp til en konkret vurdering i den enkelte sak. Dette illustrerer et sentralt poeng når oppdragsgivere skal oppstille krav til arbeidsforhold og organiseringen av leverandørens arbeid i offentlige kontrakter: bestemmelsene må gi rom for en konkret vurdering i den enkelte sak.

## 6 Konsekvenser av manglende oppfølging av kontraktsvilkår

Regelverket om offentlige anskaffelser gjelder i utgangspunktet kun frem til kontrakt er inngått, mens kontraktfasen reguleres av kontraktsretten. Et unntak fra dette er oppstilt i rettspraksis (særlig EU-domstolens sak C-454/06 *pressetext*) gjennom læren om vesentlige endringer i inngåtte kontrakter. Læren går ut på at vesentlige endringer i en inngått kontrakt anses som inngåelse av en ny kontrakt som er underlagt anskaffelsesreglene. Ettersom den endrede kontrakten ikke er kunngjort, vil dette representere en ulovlig direkte anskaffelse, jf. praksis fra EU-domstolen og KOFA.

Vesentlige endringer er nå regulert i anskaffelsesforskriften kapittel 28. FOA § 28-1 angir hvilke endringer som er tillatt, mens FOA § 28-2 gjelder vesentlige endringer. Bestemmelsene i forskriften er dels en kodifisering av tidligere praksis, samtidig som bestemmelsene til en viss grad går lenger i å godta endringer i inngåtte kontrakter enn tidligere.

En endring er ulovlig dersom den fører til at innholdet i kontrakten blir avgjørende forskjellig fra den opprinnelige kontrakten, jf. § FOA 28-2. Bestemmelsens bokstav a–d angir når en endring vil være vesentlig:

En endring er alltid vesentlig dersom den

- a) gjelder nye betingelser som, dersom de hadde vært en del av den opprinnelige konkurransen, ville ha ført til at andre leverandører potensielt kunne ha deltatt, eller at oppdragsgiveren kunne tildelt kontrakten til en annen leverandør,
- b) endrer kontraktens økonomiske balanse til fordel for leverandøren,
- c) utvider kontraktens omfang betydelig eller
- d) gjelder skifte av leverandøren i andre tilfeller enn dem som er nevnt i § 28-1 første ledd bokstav e.

I relasjon til doktrinen om vesentlige endringer er det i prinsippet ikke forskjell mellom manglende håndhevelse av en kontrakt, og en tilsvarende avtalt endring. I EU-domstolens sak C-549/14 *Finn Frogne* konkluderte EU-domstolen med at et forlik som følge av leverandørens mislighold der kontraktsomfanget ble svært redusert, utgjorde en vesentlig endring. Dette ble særlig begrunnet i at en slik reduksjon for å avhjelpe misligholdet ikke var avtalt i kontrakten. KOFA har videre konkludert med at oppdragsgivers manglende håndhevelse av en kontrakt etter omstendighetene skal likestilles med en ulovlig direkte anskaffelse i sak 2015/27. Saken gjaldt en kontrakt om innsamling av avfall, der oppdragsgiver hadde stilt krav om at kjøretøyene minimum skulle ha Euro-standard 4. Valgte leverandør benyttet biler som hadde Euro-standard 3, uten at oppdragsgiver i særlig grad sanksjonerte dette. Klagenemnda vektla at valgte leverandør ved kontraktsbruddet hadde forskjøvet kontraktens økonomiske balanse. Videre uttaler klagenemnda at

(38) Euro-standarden setter grenseverdier for bilens utslipp av karbonmonoksid, nitrogenoksid, hydrokarboner og partikkelutslipp. Biler med lavere Euro-standard vil være eldre og rimeligere biler. I foreliggende sak er bilene med Euro-standard 3 fra 2003, mens de kontraktsmessige er fra 2009. Valgte leverandør har derfor ved kontraktsbruddet forskjøvet kontraktens økonomiske balanse til egen fordel, jf. også C-454/06 («pressetext») premiss (37). Når det gjelder konkurransegrunnlagets krav om at tilbudte biler skulle oppfylle Eurostandard 4, fremstår dette som et sentralt miljøkrav. Innklagede ville mest sannsynlig hatt plikt til å avvise et tilbud der en del av de tilbudte bilene hadde hatt Euro-standard 3. I tillegg ville dette ha gitt lavere uttelling i tildelingsevalueringen. På denne bakgrunn ville det vært mulig for oppdragsgiver å akseptere andre tilbud

enn valgte leverandørs, jf. også C-454/06 («presstext») premiss (35). Valgte leverandørs bruk av kjøretøy med Eurostandard 3 kan på denne bakgrunn være tilstrekkelig til å konstatere at det foreligger en vesentlig endring av kontrakten.

Klagenemndas avgjørelse viser altså at unnlatt oppfølging av mislighold kan innebære at det foreligger en vesentlig endring av kontrakten.

I hvilken grad oppdragsgiver er forpliktet til å benytte seg av alle tilgjengelige misligholdsbeføyelser, er imidlertid ikke fullt ut avklart. Thue og Søyland (2018, note 505) har tatt til orde for at

Etter vår oppfatning må det i alle fall være klart at oppdragsgiveren ikke kan være forpliktet til å heve kontrakten med en gang oppdragsgiveren får denne retten. Å frata oppdragsgiveren muligheten til å vurdere hva som er den beste løsningen her, ville føre til unødvendig sløsing av ressurser i strid med regelverkets grunnleggende prinsipper. Problemstillingene er noe mer sammensatt i forbindelse med andre misligholdsbeføyelser utover heving av avtalen. Antakeligvis er oppdragsgiverens spillerom svært begrenset når det gjelder økonomiske beføyelser som dagbøter, prisavslag og lignende.

Etter vårt syn må dette være riktig, samtidig som oppdragsgiver bør ha noe fleksibilitet til å styre misligholdsbeføyelsene på den måten oppdragsgiver anser mest hensiktsmessig for å komme i mål med kontrakten.

Poenget er uansett at det å innta kontraktsvilkår som ikke håndheves kan være problematisk i henhold til læren om vesentlige endringer. En ulovlig direkte anskaffelse kan sanksjoneres i henhold til bestemmelsene i LOA §§ 12 og 13, enten ved at oppdragsgiver ilegges et overtredelsesgebyr på inntil 15 % av anskaffelsens verdi, eller ved at kontrakten kjennes uten virkning.

Hvis oppdragsgivere oppstiller vidtrekkende kontraktsvilkår, og ikke håndhever brudd på disse etter kontraktsinngåelsen, vil det således kunne få store konsekvenser. Dette er veldig viktig. I praksis ser man ofte at oppdragsgivere har utfordringer med å følge opp kontraktens hovedytelser, og at oppfølgingen av denne typen sideforpliktelser blir enda svakere. Etter omstendighetene kan dette medføre betydelige overtredelsesgebyr.<sup>10</sup>

10 Dette temaet er også behandlet i artikkelen «Sosial dumping – ulovlig direkteanskaffelse?» av Voldstad, Sandberg og Gullhagen-Revling, (2018 s. 378–388)

## 7 Konklusjon

Problemstillingen som er analysert i denne artikkelen er hvilke begrensninger anskaffelsesreglene setter for å bruke offentlige innkjøp til å realisere sideformål, særlig gjennom kontraktsvilkår.

Oppdragsgiver har vid adgang til å oppstille kontraktsvilkår for å ivareta en rekke sidehensyn, som bl.a. arbeidsforhold og sosiale forhold. Adgangen er imidlertid ikke ubegrenset. Grensene for hvilke sideformål som kan vektlegges og følges opp gjennom anskaffelsesprosesser, følger særlig av tilknytningskravet i LOA § 5 (2) og FOA § 19-1 (1) samt de grunnleggende prinsippene i LOA § 4. Kontraktskravene må derfor gjelde selve kontraktsoppfyllelsen, og konkret knytte seg til de oppgaver som skal utføres under kontrakten. Det kan i utgangspunktet ikke stilles generelle krav til leverandørens virksomhet.

Kravene må videre være forholdsmessige og kan ikke virke konkurransebegrensende. Ved fastsettelsen av kontraktstandarder knyttet til arbeidsvilkår, er det sentralt at disse tar høyde for kontraktens kompleksitet og omfang. Det er fordi kontraktsbestemmelser som er lovlige i en konkurranse, kan være uforholdsmessige og konkurransebegrensende i en annen. Eventuelle standarder bør derfor utformes med sikte på at bestemmelsene kan tilpasses den enkelte anskaffelses kompleksitet og omfang.

Begrensningene har relativt stor betydning for hvilke krav som er lovlige. En begrensning av antall underleverandører ut over det som følger av FOA § 19-3 strider mot LOA § 4.

Et krav om et bestemt antall lærlinger som er lovlige i en konkurranse, kan anses som uforholdsmessige og konkurransebegrensende i en annen konkurranse der kontrakten har lavere verdi eller er kortvarig.

Et krav om at leverandøren generelt sett skal ha fast ansatte, eller ansatte med en bestemt stillingsprosent, er i utgangspunktet ulovlig i et anskaffelsesrettslig perspektiv, ettersom det knytter seg til leverandørens generelle virksomhet. Dersom slike krav skal oppstilles, må de kun gjelde ansatte som skal utføre arbeidet under kontrakten, og oppdragsgiver bør være varsom med å oppstille kategoriske krav uten unntak.

Oppdragsgivere bør derfor ha et bevisst forhold til hvilke kontraktsvilkår som oppstilles i den enkelte konkurranse. Da reduseres risikoen for ulovlige vilkår, og dermed risikoen for avlysning av konkurransene.

Det er videre svært viktig at eventuelle kontraktsvilkår følges aktivt opp under kontraktsgjennomføringen. Manglende håndhevelse av kontraktsbestemmelser kan i verste fall lede til illeggelse av overtredelsesgebyr. I dette perspektivet er det derfor sentralt at oppdragsgiver også vurderer om det foreligger tilstrekkelige ressurser til å håndheve og følge opp de krav som inntas i den enkelte kontrakt.

## Referanser

- Advokatfirmaet Wiersholm. (2020). *Vurdering av seriositetsbestemmelser* [Utredning skrevet for Kommunesektorens organisasjon (KS)]. <https://www.ks.no/globalassets/fagomrader/forskning-og-utvikling/nyhetssaker/Juridisk-vurdering-av-seriositetsbestemmelser.PDF>
- Anskaffelsesdirektivet. (2004). Directive 2004/18/EC of the European Parliament and of the Council of 31 March 2004 on the coordination of procedures for the award of public works contracts, public supply contracts and public service contracts. EUR-Lex. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32004L0018&from=en>
- Anskaffelsesdirektivet. (2014). Directive 2014/24/EU of the European Parliament and of the council of 26 February 2014 on public procurement and repealing Directive 2004/18/EC. EUR-Lex. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014L0024&from=EN>
- Anskaffelsesforskriften. (2016). *Forskrift om offentlige anskaffelser* (FOR-2016-08-12-974). Lovdata. <https://lovdata.no/LTI/forskrift/2016-08-12-974>
- Anskaffelsesloven. (2016). *Lov om offentlige anskaffelser* (LOV-2016-06-17-73). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2016-06-17-73>
- Arrowsmith, S. (2014). *The law of public and utilities procurement regulation in the EU and UK* (Bd. I, 3. utg.). Sweet & Maxwell.
- Arrowsmith, S. (2018). *The law of public and utilities procurement regulation in the EU and UK* (Bd. 2, 3. utg.). Sweet & Maxwell.
- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. (2020). *Veileder om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter (bokmål)*. <https://www.anskaffelser.no/verktøy/veiledere/veileder-om-lonns-og-arbeidsvilkar-i-offentlige-kontrakter-bokmal>
- Dragsten, M. (2013). *Offentlige anskaffelser regelverk, praksis og løsninger*. Universitetsforlaget.
- EU-kommisjonen. (2020). *Making socially responsible public procurement work: 71 good practice cases*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. <https://doi.org/10.2826/844552>

- Forskrift om arbeidsvilkår i off. kontrakter. (2008). *Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter* (FOR-2008-02-08-112). Lovdata. <https://lovdata.no/forskrift/2008-02-08-112>
- Forskrift om plikt til å stille krav om bruk av lærlinger i off. kontrakter. (2016). *Forskrift om plikt til å stille krav om bruk av lærlinger i offentlige kontrakter* (FOR-2016-12-17-1708). Lovdata. <https://lovdata.no/forskrift/2016-12-17-1708>
- Forskrift om utsendte arbeidstakere. (2005). *Forskrift om utsendte arbeidstakere* (FOR-2005-12-16-1566). Lovdata. <https://lovdata.no/forskrift/2005-12-16-1566>
- Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen. (2018, desember). *Vejledning om sociale klausuler i udbud*. <https://www.kfst.dk/media/53506/vejledning-om-sociale-klausuler-i-udbud.pdf>
- Meld. St. 22 (2018–2019). *Smartere innkjøp – effektive og profesjonelle offentlige anskaffelser* Nærings- og fiskeridepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-22-20182019/id2641507/>
- NOU 1997: 21. (1997). *Offentlige anskaffelser*. Nærings- og fiskeridepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-1997-21/id141007/>
- NOU 2014: 4. (2014). *Enklere regler – bedre anskaffelser — Forenkling av det norske anskaffelsesregelverket*. Nærings- og fiskeridepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/NOU-2014-4/id761768/>
- Nærings- og fiskeridepartementet. (2015, 17. mars). *Høringsnotat 2. Ny forskrift om offentlige anskaffelser*. <https://www.regjeringen.no/contentassets/a20179ad1beb4de9b4d7f5ccec80c094/horingsnotat-2-forskrift-offentlige-anskaffelser.pdf>
- Nærings- og fiskeridepartementet. (2018, 24. april). *Veileder til reglene om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften)*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/veileder-offentlige-anskaffelser/id2581234/>
- Nærings- og fiskeridepartementet. (2019, 10. april). *Stortingsmelding om offentlige anskaffelser: 500 milliarder som må brukes bedre* [Pressemelding]. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/500-milliarder-som-ma-brukes-bedre/id2641739/>
- Nærings- og fiskeridepartementet. (u.å.). *Offentlige anskaffelser*. <https://www.regjeringen.no/no/tema/naringsliv/konkurransopolitikk/offentlige-anskaffelser-/id2511781/>
- Oslo kommune. (u.å.). *Oslomodellen*. <https://www.oslo.kommune.no/for-vare-leverandorer/krav-til-leverandorer/oslomodellen/#gref>
- Prop. 5 L (2012–2013). Endringer i lov om offentlige anskaffelser m.m. (offentlig tilsyn med forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter). Arbeids- og sosialdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop-5-l-20122013/id704374/>

- Prop. 51 L (2015–2016). *Lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven)*. Nærings- og fiskeridepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-51-l-20152016/id2471374/>
- Skien kommune. (u.å.). *Skiensmodellen*. [https://www.skien.kommune.no/globalassets/bdk/eiendom/skiensmodellen\\_sideoppslag.pdf](https://www.skien.kommune.no/globalassets/bdk/eiendom/skiensmodellen_sideoppslag.pdf)
- Social Platform. (2015). *Public procurement for social progress: A Social Platform guide to the EU Public Procurement Directive*. [https://www.socialplatform.org/wp-content/uploads/2015/10/Public\\_procurement\\_for\\_social\\_progress.pdf](https://www.socialplatform.org/wp-content/uploads/2015/10/Public_procurement_for_social_progress.pdf)
- Thue, A., Buan, A., Lazaridis, S. & Røed, K. B. (2018). *Lov og forskrift om offentlige anskaffelser med kommentarer* (2. utg.). Gyldendal.
- Thue, A. & Søyland, M. (2018, 23. november). *Norsk lovkommentar til anskaffelsesforskriften, note 505*. <https://min.rechtsdata.no/Dokument/gF20160812NR974P28z2D3?directHit=1&dq=anskaffelsesforskriften&noteid=gN20160812NR974z2E505>
- Volstad, L., Sandberg, C. & Gullhagen-Revling, M. (2018). Sosial dumping – ulovlig direkteanskaffelse? *Lov og rett*, 57(6), 378–388. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-3061-2018-06-06>
- Weltzien, K. (2013). Feil i faktum og feil i jus – ESA om lønns- og arbeidsvilkår. *Arbeidsrett*, 9(2), 174–177. [https://www.idunn.no/arbeid/2012/02/feil\\_i\\_faktum\\_og\\_feil\\_i\\_jus\\_-\\_esa\\_om\\_lnns-\\_og\\_arbeidsvilkr](https://www.idunn.no/arbeid/2012/02/feil_i_faktum_og_feil_i_jus_-_esa_om_lnns-_og_arbeidsvilkr)





## KAPITTEL 8

# Innovasjonsfremmende offentlige anskaffelser

*Jan Ole Similä*

Nord Universitet

*Knut Ingar Westeren*

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU)

**Abstract:** In this chapter, we take a closer look at challenges related to innovative public procurement. There is an expectation both from the government and the procurement legislation that public procurement shall be used to encourage innovations. In the theoretical part of the chapter, a review of relevant theory is provided. We also take a closer look at innovation in the service area, as this topic tends to be under-communicated in public documents. Data from Difi's maturity survey from 2018 are used to gain closer insight into the public sector's approach to innovative procurement. Among other things, we find a correlation between knowledge in innovative procurement and the eagerness to carry out this type of procurement. We also find that the number of acquisitions above the threshold value (NOK 1.3 million) is a more important parameter than the total investment and purchasing budget when we look at which public sector organization are most active in seeking innovations through the procurement processes.

**Keywords:** innovation, public sector, knowledge, service sector innovations

## 1 Introduksjon

Innovasjon har blitt et av de viktigste begrepene i samfunnsmessig sammenheng, ikke bare i vitenskapelig analyse, men også som en del av diskusjoner i media og politikk. Innovasjon som begrep i diskusjonen om

Sitering av denne artikkelen: Similä, J. O. & Westeren, K. I. (2021). Innovasjonsfremmende offentlige anskaffelser. I M. Langseth & J. O. Similä (Red.), *Å kjøpe for Norge* (Kap. 8, s. 193–221). Cappelen Damm Akademisk. <https://doi.org/10.23865/noasp.128.ch8>  
Lisens: CC-BY 4.0.

strategier for offentlige anskaffelser mer generelt kommer etter annen verdenskrig, mens innovasjon som en del av offentlig sektors kjøp av krigsmateriell har en flere hundre år lang historie.

Meld. St. 22 (2018–2019, s. 303) om offentlige anskaffelser har et kapittel om innovasjon hvor man på samme måte som fra OECD (2015) og i forskningslitteraturen (se for eksempel Edquist & Zabala-Iturriagoitia, 2012, 2015; Rolfstam, 2012; Uyarra & Flanagan, 2010) skiller mellom henholdsvis innovasjonsfremmende anskaffelser (stortingsmeldingen bruker uttrykket «innovasjonsvennlige anskaffelser», men mener det samme) og anskaffelser av innovasjon.

Innovasjonsfremmende anskaffelser har vi når offentlig sektor ber om en vare eller tjeneste – eller mer generelt en løsning på et behov – hvor det i forespørselen ikke ligger krav om innovative løsninger, men hvor tilbudet har et innovativt aspekt. Her er innovasjonen i hovedsak tilbuds-drevet. I den internasjonale forskningslitteraturen bruker man her ofte forkortelsen PPOI, «purchasing activities carried out by public agencies that lead to innovation» (Rolfstam, 2012, s. 303). Det andre punktet peker mot situasjoner hvor bestilleren ber om en vare/tjeneste som er en innovasjon sett i forhold til hva som er mulig å få tak i på bestillingstidspunktet. Offentlig sektor betaler både for prosessen som leder opp til innovasjonen og den faktiske varen/tjenesten dette resulterer i, f.eks. introduksjonen av elektrisk drevne ferger. OECD (2017, s. 18) definerer dette som «any kind of public procurement practice (pre-commercial or commercial) that is intended to stimulate innovation through research and development and the market uptake of innovative products and procurement».

I praksis kan man ikke alltid finne et klart skille mellom hva som er tilbuds-drevet og hva som er etterspørsels-drevet innovasjon – innovasjon er en prosess, slik at bestillinger av kjente løsninger kan sette i gang prosesser som etter hvert viser seg å bli innovative. Den viktigste forskjellen synes å være at i etterspørsels-drevne innovasjonsprosesser skiller ofte utviklingskostnaden (FOU-delen) fra produksjonsdelen. I forbindelse med tilbuds-drevne anskaffelser argumenteres det med at prosessen må gjøres så «innovasjonsvennlig» som mulig (OECD, 2017). I rapporten *Public procurement for innovation* beskriver OECD (2017) hvordan forskjellige land har gode løsninger for dette.

Hva offentlig sektor kjøper har avgjørende betydning for hvor viktige bidrag det gir til innovativ utvikling i samfunnet. I Meld. St. 22 (2018–2019 s. 35, figur 3.1) finner vi utgiftene til statsforvaltningen fordelt på innkjøpskategorier. Se tabell 1 for en forenklet versjon.

**Tabell 1.** Utgiftene til statsforvaltningen i 2017, mill. kr

Bygg og anlegg	35 068,3
Diverse fremmede tjenester	17 467,2
Eiendom	16 746,6
Frakt og annen transport	2 280,2
IKT	11 299,8
Kompetanse og personal	2 969,5
Kontor og administrasjon	10 488,3
Persontransport/reise	6 075,9
Sum	102 395,8

Kilde: Meld. St. 22 (2018–2019)

I Meld. St. 22 (2018–2019) er det nærmere redegjort for hva som ligger i de forskjellige kategoriene. Kategoriene *eiendom* og *bygg og anlegg* dreier seg i betydelig grad om infrastruktur. De utgjør litt over 50 % av de totale kjøpene, og inkluderer investeringer i vei og jernbane samt byggeprosjekter innen helse, utdanning og administrasjon. Her er det et innovativt potensial, for eksempel for nye og bedre miljømessige løsninger for utforming av bygg med nye varer (produkter) og nye tjenester som styringssystemer for å drifte mer miljøvennlige bygg. Når vi ser på de andre kategoriene er dette i betydelig grad tjenester, hvor vi har transportsektoren (*frakt og annen transport; persontransport/reise*). Videre har vi tre store serviceaktiviteter: *diverse fremmede tjenester, IKT og kompetanse og personal*.

Problemstillingen vi søker svar på, er hva som kjennetegner virksomheter som er mest aktive med tanke på innovasjonsfremmende offentlige anskaffelser i Norge?

For å analysere innovasjon i offentlige anskaffelser mener vi det er viktig hvilken definisjon og forståelse av innovasjonsbegrepet som legges til grunn. Dette vil vi gå nærmere inn på i neste avsnitt om teoretisk bakgrunn, for deretter å bruke et datamateriale fra Difi for å analysere

forhold rundt innovasjon i faktiske offentlige anskaffelser. Til slutt følger oppsummering og konklusjoner.

## 2 Teori

Uansett om vi ser på vitenskapelige analyser, følger debatter i media eller leser politiske dokumenter, så florerer det mange definisjoner av hva innovasjon egentlig er. I dette kapitlet tar vi utgangspunkt i standardverket *The Oxford handbook of innovation* (Fagerberg, Mowery & Nelson, 2005), hvor det står at for å forstå og definere begrepet innovasjon, må man starte med Schumpeter, fortsette med Oslo Manual, gå nærmere inn i diskusjonen om hvordan man skal forstå innovasjon av varer (produkter) sett i forhold til innovasjon av tjenester, og til slutt gå videre med å redegjøre for de viktigste utviklingsretninger for innovasjonsteorier.

### 2.1 Hva er innovasjon? Om Schumpeters utgangspunkt

De aller fleste knytter bruken av begrepet innovasjon til Josef A. Schumpeter (1934), som deler innovasjonsprosessen i tre faser:

- Oppfinnelsen – det kreative, ideen som er grunnlaget for endring
- Nyvinningen – innovasjonen, å sette ideen ut i praksis i en organisasjon og bringe dette til ut til markedet (eller ut via offentlig sektor) på en måte som skaper økonomisk overskudd
- Diffusjonen – å spre innovasjonen til nye bedrifter og organisasjoner

I en diskusjon av innovasjonsbegrepet er det viktig å ha klart for seg at Schumpeter i sin analyse ønsket å se på de store spørsmålene, å analysere struktur og funksjon av det kapitalistiske økonomiske systemet. Schumpeter brukte sitt innovasjonsbegrep i en større argumentasjon for at en kapitalistisk markedsøkonomi normalt sett ikke vil utvikle seg mot likevekt, men gi en utvikling i bølger. Schumpeter legger vekt på at entreprenøren (den som står for innovasjonen) er en primær kilde til økonomisk

dynamikk, mens det kapitalistiske markedssystemet er den mekanismen som gjør at entreprenører involverer seg i økonomisk utvikling og overfører innovasjoner til samfunnsmessige produksjonsresultater.

Schumpeters utvikling av innovasjonsbegrepet tar utgangspunkt i produksjon og entreprenørers aktivitet tidlig på 1900-tallet, og han definerer sine begreper på følgende måte (Schumpeter, 1934, s. 66):

Development in our sense is then defined by the carrying out of new combinations. This concept covers the following five cases:

1. The introduction of a new good – that is one with which consumers are not familiar – or of a new quality of a good.
2. The introduction of a new method of production, that is one not yet tested by experience in the branch of manufacture concerned, which need by no means be founded upon a discovery scientifically new, and can also exist in a new way of handling a commodity commercially.
3. The opening of a new market, a market into which the particular branch of manufacture of the country in question has not previously entered, whether or not this market has existed before.
4. The conquest of a new source of supply of raw materials or half-manufactured goods, again irrespective of whether this source already exists or whether it has first to be created.
5. The carrying out of the new organization of any industry, like the creation of a monopoly position (for example through thrustification) or the breaking up of a monopoly position.

Fra dette ser vi at Schumpeter begrunner utviklingen av begrepet innovasjon i forhold til samfunnets produktive apparat – han bruker uttrykket «a new good». Med dette menes både varer og tjenester. Schumpeter bruker også eksempler fra innovasjon i servicenæringene, for eksempel i transportsektoren. Videre knytter han innovasjonsbegrepet sammen med diskontinuitet i vare- og tjenesteproduksjon. I et økonomisk system basert på konkurranse, vil innovasjon innebære at en type produksjon endres/opphever og en ny type produksjon tar dens plass. For å forstå hva innovasjon er, må vi forstå et begrep til som Schumpeter bringer fram – «creative destruction», som «incessantly revolutionizes the economic structure from within, incessantly destroying the old one, incessantly

creating a new one. This process of creative destruction is the essential fact about capitalism» (Schumpeter, 1934, s. 75).

Det viktige her er at den nye innovative løsningen ikke kan bygge på tankegodset fra den gamle. Når vi får ei ny elektrisk ferge, så er det ikke «ei gammel ferge med ny motor». Vi må ha nye ladestasjoner, nytt ruteopplegg, vi må ha ny opplæring for personell, vi må på en ny og kreativ måte endre det meste som har å gjøre med produkt, prosess, organisasjon og markedsføring for å lykkes.

## 2.2 Definisjoner av innovasjon – Oslo Manual

Arbeidet med å finne en definisjon av innovasjon som både passer i de fleste situasjoner og som aksepteres og brukes av de fleste har pågått i over 20 år innenfor OECD. Dokumentet man viser til kalles *Oslo Manual*, og den versjonen som brukes nå er fjerde utgave (OECD & Eurostat, 2018). Helt siden arbeidet tok til har man tatt utgangspunkt i at det i definisjonen av innovasjon må være med følgende elementer, som må være «new or significantly improved»:

- produkt (vare eller tjeneste)
- produksjonsprosess
- organisasjon
- marked/markedsføringsmetode

Dette er interessant i den forstand at dette i betydelig grad dekker de samme elementer som Schumpeter la vekt på – det sentrale er at man hele tiden har hatt fokus på produkt- og prosessinnovasjoner, samt hva som er nytt i et marked. Fokus med hensyn til organisasjon har endret seg noe siden Schumpeters formuleringer, men, slik man også slår fast i *The Oxford handbook of innovation*, så bygger *Oslo Manual* i betydelig grad på Schumpeters analyser. *Oslo Manual* (OECD & Eurostat, 2018, s. 20) har følgende definisjon av innovasjon:

An **innovation** is a new or improved product or process (or combination thereof) that differs significantly from the unit's previous products or processes and that has been made available to potential users (product) or brought into use by the unit (process).

I Meld. St. 22 (2018–2019) legger man til grunn en definisjon av innovasjon i tråd med definisjonen i anskaffelsesforskriften, som innebærer «innføring av en ny eller betydelig forbedret vare, tjeneste eller prosess, inkludert produksjons-, bygge- eller anleggsprosesser, en ny markedsføringsmetode eller en ny organisasjonsmetode innen forretningspraksis, arbeidsplassorganisering eller eksterne relasjoner» (s. 58). Dette er en litt omredigert og «fornorsket» versjon av definisjonen og kommentarene til innovasjon fra Oslo Manual.

Det er viktig å forstå skillet mellom innovasjon i varer og tjenester. Når det gjelder innovasjoner i varer kan vi gå tilbake til den elektriske ferga, som er et fysisk produkt («tangible object») hvor man normalt sett kan fastslå eiendomsrett til et produkt som kan omsettes i et marked. Tjenester er ikke-fysiske aktiviteter («intangible activities») som normalt sett blir produsert og konsumert på samme tidspunkt (en transport, en sykepleiertjeneste, en kunnskapsoverføring), og endrer dermed tilstand til den som mottar tjenesten. Brukeren (konsumenten) av en tjeneste er vanligvis involvert i selve produksjonsprosessen med å være til stede, ofte som sender/mottaker av kunnskap. Det blir normalt sett på som en forutsetning for å få til vellykkede tjenesteinnovasjoner at mottakeren av tjenesten deltar som «felles og samtidig produsent», som er et fornorsket uttrykk av det engelske «co-production». Det er en stor vitenskapelig litteratur om dette, se f.eks. Di Maria, Grandinetti og Di Bernardo (2012).

## 2.3 Nærmere om innovasjoner i servicenæringene

Diskusjonen om hvordan vi skal definere og undersøke om vi faktisk finner innovasjoner i servicenæringene tok seg betydelig opp på 1980-tallet med det som blir kalt Barras' «reverse cycle model» (Barras, 1986, 1990). Barras' utgangspunkt var innføring av IT-verktøy i banksektoren, hvor man på 1980-tallet tok i bruk store datamaskiner (mainframes) for å gjøre oppgaver som oppdatering av konti, renteberegning osv. Dette ble sett på som en mindre innovasjon ut fra kriterium 2 hos Schumpeter og *Oslo Manual* i den forstand at produksjonsprosessen av informasjon foregikk på en ny måte. Det neste skrittet utover på 1980- og 1990-tallet var introduksjon av minibanker. Dette var både teknologisk og produktmessig en



større endring basert på ny teknologi, der også «produktet» ble endret fordi man nå kunne ta ut kontanter utenom bankenes åpningstider. Det tredje skrittet var innføringen av internettbank, slik at man bl.a. kunne gjennomføre betaling av regninger hjemmefra via internett, noe som ble sett på som en stor innovasjon. Barras kaller dette en «reverse cycle model» fordi utviklingen begynner med små innovasjoner, mens de større følger etter hvert – noe som ofte er motsatt i forhold til det man ser i tradisjonell industriell produksjon, hvor man først får den store tekniske endringen som deretter medfører ytterligere endringer som vanligvis ikke er så store som den første.

Gallouj og Weinstein kom i 1997 med en viktig artikkel, «Innovation in services». Utgangspunktet for denne var at det som kjennetegner produksjon og innovasjon i servicenæringene, er at produktet sjelden er standardisert; det vil si at vi ikke vet hva produktet nøyaktig går ut på før det faktisk brukes videre i produksjon eller konsumeres. Serviceprodukter fra privat sektor omsettes i markeder med konkurranse og prisdannelse på stort sett samme måte som industrielle varer, mens produksjon i offentlig sektor ikke bestandig er markedsutsatt, men fordeles via administrative mekanismer.

For nærmere å kunne analysere innovasjon i servicenæringene gjør Gallouj og Weinstein (1997) følgende oppdeling:

$Y (y_1, y_2, \dots y_n)$ : Alle forhold som karakteriserer produktet sett fra brukerens/kjøperens synspunkt normalt basert på den nytte brukeren har av produktet

Bruker vi renhold som eksempel kan vi teknisk sett måle via indikatorer hvor rent det har blitt samtidig som det også er interessant hvilken opplevelse av «renhet» brukeren har. For andre typer tjenester, som for eksempel en undervisningstime på en skole, karakteriseres den tjenesten ved det vi kan kalle læringsutbytte. Her er det teknisk sett vanskeligere å måle hva læringsutbyttet går på, men vi kan bruke mer indirekte indikatorer som studentevaluering og prestasjoner til eksamen.

$X (x_1, x_2, \dots x_m)$ : Alle forhold som beskriver hvordan tjenesten er sammensatt

Om vi bruker en tur med den nye elektriske ferga som eksempel så er  $x_1$ : den faktiske transporten,  $x_2$ : opplevelsen av stillhet under turen,  $x_3$ : svele

og kaffe. Her er det slik at  $x_2$  har et innovativt aspekt, mens  $x_3$  har det neppe.

$Z (z_1, z_2, \dots z_k)$ : Kjennetegn ved produksjonsprosessen

Kjennetegnet ved  $Z$  er altså hvilke produksjonsmetoder som er tatt i bruk, det vil si en beskrivelse av (eksempelvis) teknologi, organisasjon, kunnskap og markedsføring for å få produktet ut til kunden. For fergeturen blir da  $z_1$  den elektriske motoren,  $z_2$  ladestasjonene,  $z_3$  opplæring av mannskapet,  $z_4$  kjøkkenet osv.

Det spesielle med servicesektoren er at for noen produksjoner, for eksempel i sykehus, verksteder og transport, kan vi rimelig greit beskrive hva som ligger i tjenesten teknisk sett. For eksempel ved en øyeoperasjon hvor man setter inn ei ny linse i et øye, så vet vi hvordan den kunstige linsa er framstilt og hvilke egenskaper den har. Produksjonsprosessen blir da selve operasjonen på sykehuset eller i en form for ambulerende tjeneste. Ved for eksempel en rådgivingstjeneste innen IT-sektoren har vi et sammenfall mellom hva/hvordan tjenesten kan beskrives og den faktiske produksjonsprosessen. Begge delene til sammen er på sett og vis budskapet som mottakeren får, og man kan ikke på fornuftig vis skille teknisk beskrivelse fra produksjonsprosess.

Innen serviceproduksjon og innovasjon har vi fysisk identifiserbare teknologier. Dette ser vi innen verksteder som driver reparasjon og vedlikehold, sykehus som driver med operasjoner, renhold hvor man faktisk vasker og transport som alternativt kan foregå med fly, tog, buss osv. På den andre siden har vi «teknologier» som helt eller delvis ikke er fysisk identifiserbare, som rådgivingstjenester, konsulenttjenester og andre former for konsultasjoner, hvor budskapet i seg selv er både produktet og produksjonsprosessen. Innen denne gruppen har vi også kulturtiltak, konserter og så videre, hvor tjenesten er sanseinntrykket, den menneskelige opplevelsen.

Videre innfører Gallouj og Weinstein (1997):

$C (c_1, c_2, \dots c_j)$ : Kompetanse i tilknytning til produksjon av tjenesten

Her er det viktig å være klar over at kompetansen knyttes til den/de individuelle kompetanser hos de personer som faktisk produserer tjenesten i

forhold til mottakeren. Vi snakker også om organisasjoners kompetanse; her oppfattet som en av faktorene som bidrar til hvor godt et konsulentfirma eller de ansatte på et sykehjem kan produsere sine tjenester. Videre viser det seg at kompetansen hos individet eller i organisasjonen som mottar tjenesten også er av betydning for i hvilken grad innovasjoner finner sted og om mottakeren er fornøyd med tjenesten.

På denne bakgrunn definerer Gallouj og Weinstein at vi har en innovasjon når vi får en ny tjeneste i den forstand at både sluttproduktene (y-ene) og de tekniske karakteristikkene av produktet (x-ene) ikke har noen vesentlige elementer det gamle produktet hadde, og at det nye settet med kompetanser som må til for å produsere produktet har nye elementer som ikke eksisterte i tilknytning til produksjon av det gamle produktet.

Eksempler på innovasjoner blir da om et juridisk firma spesialiserte seg innen miljølovgivning fordi det har kommet nye miljøreguleringer. Et tilsvarende eksempel fra IT-verdenen er da vi fikk nye bedrifter som spesialiserte seg på antivirusprogrammer. Problemet både med denne definisjonen og analyse av innovasjon mer generelt, er at det uansett vil ligge et element av skjønn til grunn. Både i norske og engelskspråklige definisjoner brukes formuleringer som «innføring av ny eller betydelig forbedret vare, tjeneste eller prosess ...». *Oslo Manual* legger føringer for hva vi kan legge i «betydelig forbedret», men det vil fortsatt være et aspekt av skjønn. Definisjonene til Gallouj og Weinstein (1997) har blitt mye diskutert de siste årene, og mange anser den som i overkant formalistisk. En diskusjon av dette er gitt av Windrum og García-Goñi (2008). På den annen side gir kriteriene til Gallouj og Weinstein grunnlag for bedre klarhet og forståelse av innovasjon i serviceproduksjon.

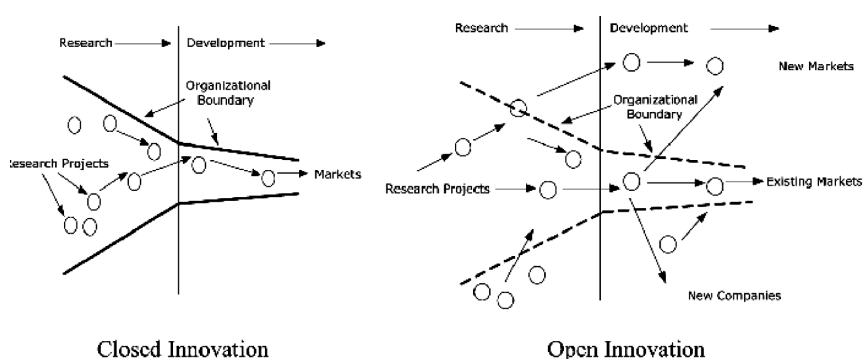
## 2.4 Utviklingsretninger innen forståelse og forskning om innovasjon

Når det gjelder ny utvikling i innovasjonsteori fra rundt 1990 og fram til nå, kan vi peke på retninger som er relevante for vår problemstilling. Alt som nevnes her, er velkjente arbeider med mange tusen siteringer, og grunnen til at vi kommenterer disse temaene er at de er av spesiell interesse for innovasjon og offentlige anskaffelser:

- innovasjonssystemer (Lundvall, 2010)
- åpne innovasjoner (Chesbrough, 2003)
- innovasjon og kjernekompetanse (Prahalad & Hamel, 1990)
- «disruptive innovations» (Christensen, 2015)

Bengt-Åke Lundvall kom med sine første arbeider om nasjonale innovasjonssystemer rundt 1990. Det var erkjennelsen av betydningen av innovasjon som internasjonal konkurransestrategi for større bedrifter som satte i gang tenkning rundt hvordan man kunne lage nasjonale programmer for å fremme innovasjon for mellomstore og mindre bedrifter. En tilgrensende problemstilling som kom i fokus, var hvordan offentlig sektor kunne bidra til å videreutvikle geografiske områder eller spesielle sektorer som hadde spesielle innovative potensialer. Dette ga igjen støtte til hvordan man kunne utforme offentlige innkjøpsprogrammer som samtidig både oppfylte rollen for offentlig sektor til rasjonelle innkjøp og innovativ utvikling.

Henry Chesbrough, etter hvert sammen med Wim Vanhaverbeke og Joel West, lanserte sitt begrep «åpne innovasjoner» som et nytt paradigme innen innovasjonsforskning. Ideen er i korte trekk at man både gjennom forsknings- og utviklingsfasen av en innovasjon «holder alle dører åpne» i stedet for å se på en innovasjonsprosess som ideer som går gjennom ei trakt; se figuren nedenfor.



**Figur 1.** Lukket og åpen innovasjon (Kilde: Chesbrough, 2003)

Man kan spørre seg om dette fortjener å bli kalt et nytt paradigme, eller om det er ny vin på gamle sekker. Det viktige er at man setter fokus på at

åpne innovasjonsprosesser har en del fordeler som tidligere ikke har blitt så mye vektlagt. Dette ble også etter hvert et viktig punkt for offentlige innkjøpsprogrammer – i hvor stor grad man skulle kreve at de innovative løsninger som kom fram skulle være åpne, og at deltagerne i programmer ble «pålagt» å kommunisere løsninger med hverandre.

Diskusjoner rundt innovasjon og kjernekompetanse ble lansert av Prahalad og Hamel rundt 1990, og tanken i starten var enkel. Et viktig kriterium som avgjør bedrifters konkurransevne, er kunnskap. Bedrifter må bruke ressurser til å utvikle denne, men har ikke råd til å oppgradere seg på all kunnskap som kunne være ønskelig. Bedriften må derfor finne ut hvilken kunnskap som igjen oversettes til kompetanse (kompetanse defineres her som kunnskap brukt med suksess i praksis) som er særegen for bedriften og som samtidig gir den et kunnskaps- og konkurransefortrinn. Den kompetanse som oppfyller dette kravet kalte Prahalad og Hamel kjernekompetanse – «The core competence of the corporation». Videre har vi noen arbeider hvor målet er å finne sammenhenger mellom kjernekompetanse og innovasjon (Westeren, 2012; Westernen, Cader, de Fátima Sales, Similä & Staduto, 2018), og et viktig resultat her er man først må analysere hva som er bedriftens kjernekompetanse. Man må også ha effektive kanaler for å få kompetansen til å flyte gjennom organisasjonen. I forhold til offentlige anskaffelsesprogram har den sentrale lærdommen fra dette vært at man på forhånd må definere hvilke kjernekompetanser man vil utvikle før programmet settes i verk.

Uttrykket «disruptive innovations» ble lansert av Clayton M. Christensen rundt år 2000 i forbindelse med studier av hvordan bedrifter mislykkes med sine innovasjoner. Det er lettere å forklare hva som ligger i dette enn å finne en god oversettelse av «disruptive» som passer i denne sammenhengen. Vi har Airbnb i hotellnæringen og Uber i taxinæringen som blir brukt som eksempler. Begge disse tiltakene er innovasjoner i servicenæringene, både i forhold til mer korte og enkle definisjoner og i forhold til Gallouj og Weinstein (1997). Det innovative består i at løsningene er enklere og billigere og konkurrerer ut mer sofistikerte løsninger. For eksempel ble det sett på som en innovasjon at hoteller sammen med hotellrommet tilbød «opplevelsespakker». Det som nå skjer, er at kundene velger et vesentlig billigere rom via Airbnb og designer sine

egne opplevelsespakker. De får litt lavere kvalitet og komfort, men til en vesentlig lavere pris. Innovasjonen «bryter opp og omstiller» den utvikling vi trodde vi skulle se, samtidig som den bringer inn nye grupper i markedet. Dermed kan vi si at dette både er en produkt-/prosessinnovasjon, en organisatorisk innovasjon og en markedsinnovasjon. Den viktige læringen for offentlige anskaffelsesprogrammer fra dette er at innovasjoner ofte ikke går i enkle lineære skritt framover, men at man må være åpen for helt nye løsninger som bryter opp og omstiller sett i forhold til etablerte standarder.

### 3 Analyse av empiriske resultater om innovasjon basert på informasjon og tallgrunnlag innhentet av Rambøll & Difi

#### 3.1 Datagrunnlag

Difi tok høsten 2018 initiativ til en undersøkelse hvor man ba statlige og kommunale virksomheter å delta med å svare på spørsmål om hvordan man gjennomfører sine anskaffelser. Resultatene fra denne undersøkelsen er dokumentert i rapporten *Modenhet i anskaffelser: Hovedundersøkelse* (Rambøll & Difi, 2018).

Undersøkelsen har spørsmål knyttet til seks hovedområder: (1) Samarbeid og prosess; (2) Styring og ledelse; (3) Kompetanse og kapasitet; (4) Klima og miljø; (5) Innovasjon; (6) Digitalisering og teknologi.

I dette kapitlet er det innovasjon som er temaet, og de spørsmål vi vil gå nærmere inn på framgår av tabell 2.

**Tabell 2.** Innovasjonsvariabler

Variabel-nummer	Variabeltekst
s_82	I hvilken grad opplever du at virksomheten har tilstrekkelig innkjøpsfaglig kompetanse på følgende områder: Anskaffelser som fremmer innovasjon
s_202	Vi har dialog tidlig med markedet i forbindelse med nye anskaffelser
s_216	Vi bruker ytelses- og funksjonsspesifikasjoner i våre konkurransegrunnlag som et virkemiddel for å fremme innovasjon
s_204	Vi søker aktivt innovative løsninger i våre anskaffelser

Rapporten fra Difi og Rambøll Management Consulting (2018) gir resultater for hva respondentene svarer på spørsmålene. Ambisjonen i dette kapittelet er å gå et skritt videre, det vil si å gi en analyse av hvilke sammenhenger vi kan finne mellom variablene som sier noe om innovasjon og relevante bakgrunnsvariabler. Vi vil gjennomføre to typer av analyser ved først å beregne korrelasjonskoeffisienter, for deretter å gjennomføre regresjonsanalyser.

Resultatene av de variablene som sier noe om innovasjon framgår av tabellene nedenfor. Svaralternativene for variabel s\_82 «I hvilken grad opplever du at virksomheten har tilstrekkelig innkjøpsfaglig kompetanse på følgende områder: Anskaffelser som fremmer innovasjon» går fra tallverdi 1: *I svært liten grad* til tallverdi 5: *I svært stor grad*, med en gjennomsnittlig tallverdi på 2,90 for 271 gyldige svar. Resultatene er rimelig jevnt fordelt rundt gjennomsnittet og viser at det er en god del bedrifter som har noe å hente på å øke sin innkjøpsfaglige kompetanse på innovasjonsområdet. De tre neste variablene om innovasjon har svaralternativer fra 1: *Helt uenig* til 5: *Helt enig* i påstanden. Den første påstanden er om organisasjonen har en tidlig dialog med markedet i forbindelse med nye anskaffelser. Relativt få, om lag 20 % er helt eller delvis uenig i denne påstanden, mens en relativt stor andel, 31,5 % er verken enig eller uenig i dette, det vil si at nær 50 % er helt eller delvis enig. Den neste variabelen tar opp om organisasjonen bruker ytelses- og funksjonsspesifikasjoner i konkurransegrunnlaget som et virkemiddel for å fremme innovasjon. Her svarer en stor andel, om lag 40 %, at man verken er enig eller uenig i dette, mens rundt 25 % er helt eller delvis enig, det vil si en relativt lav støtte til dette utsagnet.

Vi kan si at variabel s\_204: «Vi søker aktivt innovative løsninger i våre anskaffelser» er en variabel som skal gi et mer totalt og overordnet bilde av den innovative aktiviteten i organisasjonen. Statistisk sett er denne variabelen normalfordelt rundt gjennomsnittet, som er verdien 3. Det vil si at «gjennomsnittsorganisasjonen» er verken enig eller uenig i at man aktivt søker innovative løsninger i sine anskaffelser. Dette kan oppfattes som et skuffende resultat sett i forhold til den betydelige oppmerksomhet det har vært for å få organisasjoner til å stimulere til innovativ adferd. I den videre analyse skal vi se på hvilke bakgrunnsvariabler vi kan se på og hvilken rolle disse kan spille.

**Tabell 3.** Variabler om innovasjon. Innkjøpsfaglig kompetanse for innovasjonsfremmende anskaffelser

<b>s_82</b>		
<b>I hvilken grad opplever du at virksomheten har tilstrekkelig innkjøpsfaglig kompetanse på følgende områder: Anskaffelser som fremmer innovasjon</b>	<b>Frekvens</b>	<b>Prosent</b>
1 I svært liten grad	27	9,7
2 I liten grad	73	26,2
3	87	31,2
4 I stor grad	67	24,0
5 I svært stor grad	17	6,1
Subtotal	271	97,1
Ikke svart	8	2,9
Total	279	100

**Tabell 4.** Tidlig dialog med markedet

<b>s_202</b>		
<b>Vi har dialog tidlig med markedet i forbindelse med nye anskaffelser</b>	<b>Frekvens</b>	<b>Prosent</b>
1 Helt uenig	14	5,0
2 Uenig	42	15,1
3	88	31,5
4 Enig	83	29,7
5 Helt enig	52	18,6
Total	279	100

**Tabell 5.** Ytelses- og funksjonsspesifikasjoner

<b>s_216</b>		
<b>Vi bruker ytelses- og funksjonsspesifikasjoner i våre konkurransegrunnlag som et virkemiddel for å fremme innovasjon</b>	<b>Frekvens</b>	<b>Prosent</b>
1 Helt uenig	24	8,6
2 Uenig	52	18,6
3	112	40,1
4 Enig	47	16,8
5 Helt enig	25	9,0
Subtotal	260	93,2
Ikke svart	19	6,8
Total	279	100,0



**Tabell 6.** Søker aktivt innovative løsninger

<b>s_204</b>		
<b>Vi søker aktivt innovative løsninger i våre anskaffelser</b>	<b>Frekvens</b>	<b>Prosent</b>
1 Helt uenig	25	9,0
2 Uenig	67	24,0
3	99	35,5
4 Enig	69	24,7
5 Helt enig	19	6,8
Total	279	100,0

De bakgrunnsvariabler vi har valgt ut er følgende:

**Tabell 7.** Bakgrunnsvariabler

<b>Variabel-nummer</b>	<b>Variabeltekst</b>
s_42	Hvor mange ansatte har gjennomføring og oppfølging av anskaffelser som sin primære arbeidsoppgave (minst 50 % av arbeidstiden)?
s_90	Hvor mange konkurranser over terskelverdi (NOK 1 300 000,-) gjennomførte din virksomhet i 2017?
s_91	Deltar dere i et innkjøpssamarbeid?
s_94	Hvor stort er virksomhetens totale budsjett (både drift og investering) til kjøp av varer og tjenester?
Antall	Antall ansatte

**Tabell 8.** Antall ansatte med anskaffelser som hovedjobb

<b>s_42</b>		
<b>Antall ansatte med anskaffelser som primæroppgave</b>	<b>Frekvens</b>	<b>Prosent</b>
0	82	29,4
1	73	26,2
2-5	81	29,0
6-10	16	5,7
11-50	21	7,5
51 og over	6	2,2
Total	279	100,0

**Tabell 9.** Konkurranser over terskelverdi i 2017

<b>s_90</b>		
<b>Hvor mange konkurranser over terskelverdi (NOK 1 300 000,-) gjennomførte din virksomhet i 2017</b>	<b>Frekvens</b>	<b>Prosent</b>
1 0-9	151	54,1
2 10-29	69	24,7
3 30-49	29	10,4
4 50-99	17	6,1
5 100 eller fler	13	4,7
Total	279	100,0

**Tabell 10.** Deltar i innkjøpsamarbeid

<b>s_91</b>		
<b>Deltar dere i et innkjøpsamarbeid</b>	<b>Frekvens</b>	<b>Prosent</b>
1 Ja	202	72,4
2 Nei	77	27,6
Total	279	100,0

**Tabell 11.** Totalt anskaffelsesbudsjett

<b>s_94</b>		
<b>Hvor stort er virksomhetens totale budsjett (både drift og investering) til kjøp av varer og tjenester</b>	<b>Frekvens</b>	<b>Prosent</b>
0-99 millioner kroner	89	31,9
100-499 millioner kroner	91	32,6
500-999 millioner kroner	39	14,0
1-1,99 milliarder kroner	22	7,9
2-4,99 milliarder kroner	22	7,9
5 milliarder kroner eller mer	16	5,7
Total	279	100,0

Når det gjelder antall ansatte som har gjennomføring og oppfølging av anskaffelser som sin primære arbeidsoppgave (minst 50 % av arbeidstiden), så har en betydelig andel av organisasjonene i undersøkelsen, om lag 30 %, ingen som har dette som primæroppgave, mens om lag 26 % har en dedikert ansatt til dette. 29 % har 2-5 ansatte, mens kun rundt

10 % ha 6 eller flere. Dette viser at denne variabelen er svært skjevt fordelt med mange organisasjoner med ingen/få ansatte spesialisert mot innkjøp, mens noen få har stor kompetanse med mange i slike funksjoner.

En viktig variabel forteller om hvor mange konkurranser virksomheten gjennomførte i 2017 på over terskelverdi – NOK 1 300 000. Her er svarfordelingen todelt. Litt over halvparten (54,1 %) deltok i 0–9 konkurranser, mens for den andre halvparten var det relativt sett færre som deltok i mange konkurranser. Det er videre spurt om man deltar i et innkjøps samarbeid, og det er en betydelig overvekt (72,4 %) som svarer ja på dette. Den siste bakgrunnsvariabelen vi ser på, er hvor stort virksomhetens totale budsjett (både drift og investering) til kjøp av varer og tjenester er. Her er svarene i hovedsak tredelt, hvor en snau tredjedel (31,9 %) er små i den forstand at budsjettet til kjøp er på fra 0–99 millioner kroner. Videre har vi en mellomgruppe også på en snau tredjedel av materialet (32,6 %) som kjøper for 100–499 millioner kroner. Resten av virksomheten, vel 35 %, er store innkjøpere som handler for mer enn 500 millioner kroner.

### 3.2 Analyser av sammenhenger i materialet

Vi har utført to typer beregninger for å se på hvilke sammenhenger vi kan trekke ut av materialet: korrelasjonsanalyser og regresjonsanalyser. Vi har brukt SPSS (2017), som er et kjent statistikkprogram, til dette, og vi vil etter hvert kort redegjøre for hvilke moduler i programmet vi har brukt og hvilke forutsetninger vi har lagt til grunn. Både korrelasjon og regresjon ser på sammenhenger mellom variabler i et statistisk materiale, men på forskjellig måte og med ulike forutsetninger. Kort sagt kan man si at korrelasjon er en mindre ambisiøs analysemetode uten så strenge forutsetninger som for regresjon.

Vi har tatt alle de variablene vi har sett på som interessante, og beregnet parvise korrelasjoner, se tabell 12. Her ser vi på hvilken samvariasjon vi finner for alle variabelpar basert på Pearsons korrelasjonskoeffisient og med et signifikansnivå på alternativt 5 % og 10 %. Beregningene her er helt i tråd med (nær) alle standardberegninger for korrelasjonskoeffisienter. Der er viktig å være klar over to forhold ved tolkning av slike

**Tabell 12.** Korrelasjonskoeffisienter

		s_82	s_202	s_216	s_204	s_42	s_90	s_91	s_94	Antall ansatte
s_82	Pearson	1								
	C									
N=279	Sig. (2-tailed)									
s_202	Pearson	,412**	1							
	C									
N=279	Sig. (2-tailed)	0,000								
s_216	Pearson	,483**	,479**	1						
	C									
N=279	Sig. (2-tailed)	0,000	0,000							
s_204	Pearson	,632**	,532**	,561**	1					
	C									
N=279	Sig. (2-tailed)	0,000	0,000	0,000						
s_42	Pearson	,146*	,130*	0,057	0,060	1				
	C									
N=279	Sig. (2-tailed)	0,015	0,030	0,345	0,316					
s_90	Pearson	,365**	,223**	,215**	,175**	,528**	1			
	C									
N=279	Sig. (2-tailed)	0,000	0,000	0,000	0,003	0,000				
s_91	Pearson	-0,001	0,078	-0,022	-0,093	0,048	0,018	1		
	C									
N=279	Sig. (2-tailed)	0,982	0,195	0,719	0,122	0,427	0,766			
s_94	Pearson	,264**	,155**	,164**	0,088	,471**	,805**	-0,017	1	
	C									
N=279	Sig. (2-tailed)	0,000	0,009	0,006	0,143	0,000	0,000	0,772		
Antall ansatte	Pearson	,243**	,190**	,207**	,125	,299**	,615**	0,071	,613**	1
	C									
N=262	Sig. (2-tailed)	0,000	0,002	0,001	0,044	0,000	0,000	0,254	0,000	

\*\*Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed)

\*Correlation is significant at the 0.05 level (2-tailed)

koeffisienter. For det første «beviser» ingen slike koeffisienter at det faktisk er en samvariasjon mellom variabler, men vi tester hvor sikre vi kan være på at nullhypotesen (ingen sammenheng) er feil. For det andre ligger det ingen forutsetninger om kausalitet (årsak og virkning) i disse koeffisientene – vi rett og slett tester om det er samvariasjon uten å legge til grunn noe om hva som kan forklare dette. Vi bruker her korrelasjon for å finne «spor» for hvordan vi kan gå videre med analyser.

Korrelasjonsmatrisen gir tre interessante spor merket med gult, grønt og blått felt. Vi har fire innovasjonsvariabler, s\_82, s\_202, s\_216 og s\_204, og der er det som vi tidligere har vært inne på slik at s\_204 («Vi søker aktivt innovative løsninger i våre anskaffelser») kan sees på som en «total» innovasjonsvariabel som tar opp i seg aspektene fra de andre. For eksempel er det slik at har man god kompetanse på anskaffelser som fremmer innovasjon (s\_82), så bidrar det til at man totalt sett blir bedre til innovative løsninger i sine anskaffelser. Resultatene i gul blokk i tabell 12 viser at det er sterk innbyrdes korrelasjon mellom innovasjonsvariablene, noe som gir grunn til å gå videre for å undersøke dette nærmere.

Hvordan s\_204 er korrelert med bakgrunnsvariablene, framgår av blå blokk, og her er sammenhengene mer beskjedne. Den totale innovasjonsaktiviteten, s\_204, er sterkt korrelert med s\_90, det vil si hvor stor aktivitet organisasjonen har for å delta i konkurranser om anskaffelser. Ellers er s\_204 også korrelert med størrelsen på organisasjonen via variabelen antall ansatte. Det er også interessant å se at kompetansevariabelen, s\_82, er korrelert med alle bakgrunnsvariablene utenom s\_91 (om man deltar i innkjøpssamarbeid eller ikke), se grønn blokk.

For å gjøre en analyse av årsak-virkningssammenhenger bruker vi her regresjonsanalyse, multippel lineær regresjon i SPSS. Når det gjelder forutsetninger og resultater av regresjonsanalysene vil vi behandle dette på følgende måte: Mer generelt er det slik at datamaterialet må oppfylle en del forutsetninger for at man skal kunne bruke resultatene fra regresjonsanalyser i det hele tatt. Dette gjelder blant annet at sammenhengene er lineære når man bruker lineære modeller slik vi gjør. Videre har vi andre forutsetninger, som konstant restvarians osv. Ingen modeller med utgangspunkt i samfunnsmessige data basert på Lickert-skalaer (som i tabell 3) eller observasjoner direkte fra organisasjoner (som i tabell 11) blir

perfekte i forhold til disse forutsetningene, men det er vanlig å se på om man har et betydelig antall observasjoner og ikke svært skjevfordelte svar. I denne studien har vi et brukbart antall observasjoner (rundt 270) og de aller fleste svarfordelingene er ikke svært skjevfordelte. Dermed gjør vi som i tilsvarende internasjonalt publiserte studier baser på regresjonsanalyser (se f.eks. Aarhaug et al., 2018), hvor vi ser på ANOVA (F-test) for hele regresjonsmodellen, og R Square og t-tester for de enkelte uavhengige variabler. Resultatene fra F-tester for alle modellene er samlet i tabell 16 og viser at alle modellene vi bruker totalt sett er signifikante.

I den første modellen velger vi s\_204 som avhengig variabel og beregner om de tre andre variablene som uavhengige variabler kan forklare variasjonen i s\_204. Sagt på en annen måte er det slik at s\_204 kan oppfattes som en total variabel som tar opp i seg de andre tre variablene som komponenter. Resultatene fra regresjonsanalysen finner vi i tabell 13, og den viser en robust modell med god forklaringskraft (Ad. R Square på 0,523) og uavhengige variabler med høye t-verdier og tilhørende signifikansnivå på bedre enn 0,001. Det er intern korrelasjon mellom de uavhengige variabler, men denne er ikke problematisk i den forstand at tallverdiene for toleransen på multikollinearitet har verdier langt utenfor faresonen.

**Tabell 13.** Regresjonsanalyse - s\_204 mot innovasjonsvariabler

Model Summary							
Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate			
Tabell 13	,727 <sup>c</sup>	0,528	0,523	0,731			
Predictors: (Constant), s_82, s_202, s_216							
Coefficients							
Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.	Collinearity Statistics
		B	Std. Error	Beta			Tolerance
3	(Constant)	0,542	0,154		3,531	0,000	
	s_82	0,375	0,044	0,413	8,489	0,000	0,724
	s_202	0,234	0,046	0,245	5,041	0,000	0,728
	s_216	0,202	0,042	0,244	4,832	0,000	0,672
Dependent Variable: s_204							

Regresjonsanalysene viser at de uavhengige variablene har korrekte fortegn i forhold til hva det er grunn til å tro. Det er slik at jo større innkjøpsfaglig kompetanse organisasjonen har, jo mer er organisasjonen aktiv for å søke innovative løsninger i sine anskaffelser.

Beregningene i modellen viser at organisasjoner som er (mer) enige i påstanden om at man har tidlig dialog med markedet i forbindelse med nye anskaffelser, i høyere grad støtter opp under påstanden at man søker innovative løsninger i sine anskaffelser. Slik analysen er satt opp og begrunnet, er hypotesen at det å være tidlig ute er en (blant flere) årsaksvariabler som virker positivt på å søke innovative løsninger. Slik alternativene er presentert for organisasjonene i undersøkelsen, spør man ikke (i dette spørsmålet) om man faktisk var suksessfull med innovasjon, men at man aktivt søkte å få det til. Det hadde da vært interessant å gå videre for å analysere om de som aktivt søkte innovative løsninger også var de som lyktes bedre enn de andre. Som man ser, gir analysen noen holdepunkter og «spor» å forfølge videre. De samme betraktningene kan man gjøre i tilknytning til variabelen om bruk av ytelses- og funksjons-spesifikasjoner i konkurransegrunnlaget.

Et annet forhold man må være klar over i regresjonsanalyser, er at det ikke er nok at de uavhengige variablene er signifikante, men det må også være slik at tallverdien på den standardiserte koeffisienten er såpass stor at den faktisk betyr noe. Slik er det i disse resultatene, at om (for eksempel) kompetansen økes, så gir det utslag for at man faktisk øker aktiviteten for å søke innovative løsninger.

Vi har også gjennomført regresjonsanalyser hvor vi har sett på s<sub>204</sub> i forhold til bakgrunnsvariablene. Vi har valgt ut bakgrunnsvariabler ut fra en hypotese om at større ressurser (tolket i vid forstand) skal påvirke innovasjonsvariablene på en positiv måte. Resultatene framgår av tabell 14. Beregningene viser at kun av én av bakgrunnsvariablene er signifikant, s<sub>90</sub>, den har også det fortegn som er logisk i den forstand at jo flere konkurranser over terskelverdi (NOK 1,3 mill.), i jo større grad søker organisasjonen innovative anskaffelser. Beregningene er utført med valget i SPSS «stepwise», det vil si at vi lar programmet velge mellom alle mulige bakgrunnsvariabler og rangere hvilke modellformuleringer som har størst forklaringskraft, og dermed også de beste signifikanstester for

de enkelte mulige uavhengige variabler eller kombinasjoner av disse. Vi får da også en oversikt over hvilke variabler som ikke bidrar til å forklare aktiv søken av innovasjon, og disse finner vi under «Excluded Variables». Vi ser at alle andre bakgrunnsvariabler (enn s\_90) er langt fra signifikante, og med til dels ulogiske fortegn.

**Tabell 14.** Regresjonsanalyse – s\_204 mot bakgrunnsvariabler

Model Summary						
Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate		
1	,168 <sup>a</sup>	0,028	0,024	1,047		
Predictors: (Constant), s_90						
Coefficients <sup>a</sup>						
Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	T	Sig.
		B	Std. Error	Beta		
1	(Constant)	2,648	0,126		20,940	0,000
	s_90	0,170	0,062	0,168	2,746	0,006
Dependent Variable: s_204						
Excluded Variables <sup>a</sup>						
Model		Beta In	t	Sig.	Partial Correlation	
1	s_42	-,009 <sup>b</sup>	-0,130	0,896	-0,008	
	s_91	-,071 <sup>b</sup>	-1,163	0,246	-0,072	
	s_94	-,133 <sup>b</sup>	-1,379	0,169	-0,085	
	antall ansatte	,034 <sup>b</sup>	0,442	0,659	0,027	

a. Dependent Variable: s\_204

b. Predictors in the Model: (Constant), s\_90

For å sjekke nærmere om det er slik at vi kan finne mer utsagnskraftige sammenhenger i materialet, har vi delt det opp i store og små virksomheter ved å sortere i forhold til variabel s\_94, hvor store virksomheter har et totalt budsjett på 1 milliard eller mer til kjøp av varer og tjenester. Det blir da 60 enheter i denne gruppen, jf. tabell 11. Regresjonsresultatene framgår av tabell 15 og viser at store virksomheter har samme struktur i dataene som alle virksomheter. Vi ser at for de 60 største virksomhetene er det kun variabel s\_90, antall gjennomførte konkurranser over terskelverdi (NOK 1,3 millioner), som er utslagskraftig. Modellen for kun store



bedrifter er mer robust enn modellen for alle bedrifter, fordi «Adjusted R Square» er høyere og signifikansen til s\_90 er bedre. Men den statistiske spredningen i dataene for de andre bakgrunnsvariablene er om lag den samme med langt fra signifikante resultater.

**Tabell 15.** Regresjonsanalyse - s\_204 mot store virksomheter

<b>Model Summary</b>						
<b>Model</b>	<b>R</b>	<b>R Square</b>	<b>Adjusted R Square</b>	<b>Std. Error of the Estimate</b>		
1	,402 <sup>a</sup>	0,161	0,145	1,012		
Predictors: (Constant), s_90						
<b>Coefficients<sup>a</sup></b>						
<b>Model</b>		<b>Unstandardized Coefficients</b>		<b>Standardized Coefficients</b>	<b>T</b>	<b>Sig.</b>
		<b>B</b>	<b>Std. Error</b>	<b>Beta</b>		
1	(Constant)	2,061	0,409		5,044	0,000
	s_90	0,384	0,123	0,402	3,131	0,003
Dependent Variable: s_204_store						

**Tabell 16.** ANOVA (F-test) for regresjonsmodellene

<b>ANOVA</b>						
		<b>Sum of Squares</b>	<b>df</b>	<b>Mean Square</b>	<b>F</b>	<b>Sig.</b>
Model Tabell 13	Regression	164,646	3	54,882	102,673	0,000
	Residual	146,996	275	0,535		
	Total	311,642	278			
Dependent Variable: s_204, Predictors: (Constant), s_82, s_202, s_216						
		<b>Sum of Squares</b>	<b>df</b>	<b>Mean Square</b>	<b>F</b>	<b>Sig.</b>
Model Tabell 14	Regression	8,266	1	8,266	7,542	0,006
	Residual	284,986	260	1,096		
	Total	293,252	261			
Dependent Variable: s_204, Predictors: (Constant), s_90						
		<b>Sum of Squares</b>	<b>df</b>	<b>Mean Square</b>	<b>F</b>	<b>Sig.</b>
Model Tabell 15	Regression	10,046	1	10,046	9,804	0,003
	Residual	52,256	51	1,025		
	Total	62,302	52			
Dependent Variable: s_204_store Predictors: (Constant), s_90						

Det kunne vært interessant å gå nærmere inn på hvilken betydning «kompetansevariabelen», s\_82, har i datamaterialet. Fra korrelasjonsmatrisen ser vi at s\_82 er klarere korrelert med bakgrunnsvariablene enn s\_204. Nå har vi brukt s\_82 til å bygge opp en mer total innovasjonsvariabel, s\_204. Å lage egne analyser basert på s\_82 som avhengigvariabel kan dermed skape tolkningsproblemer. Kompetanse er både viktig og interessant i forbindelse med innovasjon, men til det trengs et datasett som er mer fokusert mot dette enn det vi har her.

## 4 Diskusjon

I dette kapittelet har vi løftet fram en diskusjon som kan bidra til økt bevissthet omkring innovasjonsbegrepet. I anskaffelsessammenheng er det slik at det meste som anskaffes er kjente produkter og tjenester, og da er det dette innkjøperne har mest trening i å forholde seg til. Skal man som innkjøper etterspørre innovative løsninger, er det nødvendig å etablere et annet tankesett og en annen tilnærming til anskaffelsesprosessen. Derfor er det vesentlig at man som innkjøper forstår hva innovasjoner er. I innkjøpssammenheng vil de fleste være vant med å skille mellom kjøp av produkter og kjøp av tjenester. Når vi tenker på innovasjoner, kan det være at det er lettere å tenke på fysiske produkter. Derfor har vi i teoridelen av kapittelet valgt å omtale innovasjoner i servicenæringene spesielt. Gallouj og Weinstein (1997) bidrar til forståelse av utfordringene ved innovasjoner i servicenæringene. Noe som naturligvis hadde vært ønskelig, var at vi i våre analyser kunne fulgt ulike typer innovasjoner for eventuelt å se om det var noe som kunne gi oss innsikt i mulige forskjeller. Utfordringen i datamaterialet fra modenhetsundersøkelsen er imidlertid at det ikke samles inn data som gjør mer finmaskede analyser mulig.

Det analysene av datamaterialet viser, er at kompetansen blant innkjøpere knyttet til innovasjonsfremmende anskaffelser, tidlig dialog med markedet og bruk av ytelses- og funksjonsspesifikasjoner i konkurransegrunnlaget, er viktige variabler når man skal søke aktivt etter innovative løsninger i anskaffelsesprosessene. I virksomheter hvor ansatte har erfaring med innovative anskaffelsesprosesser, er det større aktivitet rettet mot å søke innovative løsninger enn i virksomheter der ansatte

har generert mindre erfaringer med innovasjonsfremmende anskaffelsesprosesser. Prahalad og Hamel (1990) er opptatt av at kompetanse kan fremme virksomhetens konkurransesituasjon. Offentlig sektor står i utgangspunktet ikke i en klassisk konkurransesituasjon, men vi ser for eksempel at det er en viss konkurranse om pasienter i helsesektoren, om elever og studenter i utdanningssektoren og om barn til barnehagene. Konkurranse skal ideelt sett fremme kvalitet og skape et press på pris, men skal også fungere som et insentiv til utvikling, herunder innovasjon. I anskaffelsessammenheng er det slik at man fra politisk hold ønsker å bruke innkjøpsmakten i offentlig sektor til å stimulere privat sektor i retning av å levere innovative løsninger til offentlig sektor. Det å ha innsikt i hvordan man som innkjøper kan legge til rette for og stimulere til innovasjoner, er et vesentlig utgangspunkt for denne typen anskaffelser. Det å mangle kompetanse kan vise seg å være en ulempe for utviklingen av tjenesteproduksjonen i offentlig sektor. Dette er noe som bør undersøkes nærmere.

Et forhold vi lett kan trekke en intuitiv slutning på, er at det er lettere å gjennomføre innovative anskaffelsesprosesser for store virksomheter. Resultatene fra analysene peker i retning av at det kan være en fordel å være stor. Vi ser imidlertid at det er viktigere å generere erfaringer gjennom mange anskaffelsesprosesser enn at virksomheten i seg selv har et stort innkjøpsbudsjett. For en innkjøper er det å generere erfaringer på innovasjonsfremmende anskaffelsesprosesser like viktig som å generere erfaringer på hvilke som helst andre anskaffelsesområder. Anskaffelsesfaglig trygghet er et poeng. Det sentrale er at man har et system for kontinuerlig evaluering av erfaringene som høstes. Evalueringer, kombinert med en holdning om at prosessene og kompetansen kan forbedres, kan gjøre at man unngår å havne i problemer fordi man ikke ser at det kan være nødvendig å justere prosessene til ulike situasjoner. Vi kan naturligvis se at det kan skapes en form for et skille mellom virksomheter som både har relevant innkjøpsfaglig kompetanse og muligheten til å gi innkjøpere mengdetrening på å gjennomføre innovasjonsfremmende anskaffelsesprosesser og de som ikke har det. Men vi ser også at mange kommuner inngår i innkjøpssamarbeid, noe som viser at kommuner som mangler innkjøpsfaglig kompetanse blir mer dyktige.

Det kan godt være at det er flere forhold ved virksomhetene som burde vært inkludert i datamaterialet, for eksempel toppledelsens og politikerne holdninger til at virksomheten skal etterspørre innovative løsninger. Det kan godt være at de virksomhetene som lykkes har et lederskap som er villige til å ta risikoen som følger med å søke innovative løsninger, og som er opptatt av at anskaffelsesfunksjonen er viktig for virksomhetens produksjon og utvikling.

## 5 Konklusjon

Innovasjoner er per definisjon noe som bidrar til utvikling. Offentlig sektor er en stor tjenesteprodusent, som i betydelig grad er avhengig av innsatsfaktorer fra privat sektor. Gjennom de siste årene har det blitt økt fokus på at offentlig sektor må se etter nye løsninger på egen tjenesteproduksjon, bl.a. ut fra ressursbeskrankninger. Fra politisk hold er det ønskelig å benytte offentlige anskaffelser som verktøy for å fremme innovasjoner som kan gagne tjenesteproduksjonen i offentlig sektor. I dette kapitlet har vi sett nærmere på innovasjonsbegrepet, herunder innovasjoner i servicenæringer, og vi har søkt å besvare et spørsmål om hva som kjennetegner virksomheter som er mest aktive med tanke på innovasjonsfremmende offentlige anskaffelser i Norge. Det empiriske materialet har ikke tillatt analyser som skiller mellom ulike typer innovasjoner, men vi har hatt mulighet til å se på sammenhenger mellom kompetanse og hvorvidt virksomheter søker innovasjonsfremmende anskaffelsesprosesser. Vi har også sett at det er av betydning for utviklingen at innkjøperne får trening i innovasjonsfremmende anskaffelser.

Analysene sier ingenting om ledelsens holdninger til å bedrive innovasjonsfremmende anskaffelser, eller om organisasjonen har utviklet strukturer, prosedyrer og kontrollmekanismer for å håndtere denne typen anskaffelsesprosesser. Dette er imidlertid forhold det kan forskes på framover, samtidig som man i framtidige forskningsprosesser også utformer instrumenter som gjør at man kan skille mellom ulike typer innovasjoner, f.eks. produktinnovasjoner, tjenesteinnovasjoner og organisasjonsmessige innovasjoner.

## Referanser

- Aarhaug, J., Fearnley, N., Gregersen, F. A. & Norseng, R. B. (2018). 20 years of competitive tendering in the Norwegian bus industry – an analysis of bidders and winning bids. *Research in Transportation Economics*, 69, 97–105. <https://doi.org/10.1016/j.retrec.2018.05.012>
- Barras, R. (1986). Towards a theory of innovation in services. *Research Policy*, 15(4), 161–173. [https://doi.org/https://doi.org/10.1016/0048-7333\(86\)90012-0](https://doi.org/https://doi.org/10.1016/0048-7333(86)90012-0)
- Barras, R. (1990). Interactive innovation in financial and business services: The vanguard of the service revolution. *Research Policy*, 19(3), 215–237. [https://doi.org/https://doi.org/10.1016/0048-7333\(90\)90037-7](https://doi.org/https://doi.org/10.1016/0048-7333(90)90037-7)
- Chesbrough, H. W. (2003). The era of open innovation. *MIT Sloan Management Review*, 44(3), 35–41. <https://search.proquest.com/docview/224970683?accountid=26469>
- Christensen, C. M. (2015). *The Clayton M. Christensen reader*. Harvard Business Review Press.
- Di Maria, E., Grandinetti, R. & Di Bernardo, B. (2012). *Exploring knowledge intensive business services: Knowledge management strategies*. Palgrave Macmillan.
- Edquist, C. & Zabala-Iturriagoitia, J. M. (2012). Public procurement for innovation as mission-oriented innovation policy. *Research Policy*, 41(10), 1757–1769. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.respol.2012.04.022>
- Edquist, C. & Zabala-Iturriagoitia, J. M. (2015). Pre-commercial procurement: a demand or supply policy instrument in relation to innovation? *R&D Management*, 45(2), 147–160. <https://doi.org/10.1111/radm.12057>
- Fagerberg, J., Mowery, D. C. & Nelson, R. R. (2005). *The Oxford handbook of innovation*. Oxford University Press.
- Gallouj, F. & Weinstein, O. (1997). Innovation in services. *Research Policy*, 26(4), 537–556. [https://doi.org/https://doi.org/10.1016/S0048-7333\(97\)00030-9](https://doi.org/https://doi.org/10.1016/S0048-7333(97)00030-9)
- Lundvall, B.-Å. (2010). *National systems of innovation: Toward a theory of innovation and interactive learning*. NBN International. <https://doi.org/10.7135/UPO9781843318903>
- Meld. St. 22 (2018–2019). *Smartere innkjøp – effektive og profesjonelle offentlige anskaffelser*.
- OECD. (2017). *Public procurement for innovation*.
- OECD & Eurostat. (2018). *Oslo manual 2018* (4. utg.). Paris: OECD Publishing.
- Prahalad, C. K. & Hamel, G. (1990). The core competence of the corporation, 68(3), 79.
- Rambøll & Difi. (2018). Modenhet i offentlige anskaffelser. Hovedundersøkelse. I.
- Rolfstam, M. (2012). An institutional approach to research on public procurement of innovation. *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, 25(3), 303–321. <https://doi.org/10.1080/13511610.2012.717475>

- Schumpeter, J. A. (1934). *The theory of economic development: An inquiry into profits, capital, credit, interest, and the business cycle*. Harvard University Press.
- Uyarra, E. & Flanagan, K. (2010). Understanding the innovation impacts of public procurement. *European Planning Studies*, 18(1), 123–143. <https://doi.org/10.1080/09654310903343567>
- Westeren, K. I. (2012). *Foundations of the knowledge economy: Innovation, learning and clusters*. Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9780857937728>
- Westeren, K. I., Cader, H., de Fátima Sales, M., Similä, J. O. & Staduto, J. (2018). Innovations, knowledge and competitiveness (1 utg., s. 109–154). Routledge.
- Windrum, P. & García-Goñi, M. (2008). A neo-Schumpeterian model of health services innovation. *Research Policy*, 37(4), 649–672. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.respol.2007.12.011>



# Exploring data analytics adoption in public procurement: The case of Norway

*Marius Langseth*

Høyskolen Kristiania

*Moutaz Haddara*

Høyskolen Kristiania

**Abstract:** Procurement analytics is the process of collecting and analyzing procurement data for identifying meaningful insights and aiding in effective business decision-making. The prevalence of large datasets is starting to spread high potentials across the public sector; however, an impediment to its reach and utilization orientates around the low level of data analytics adoption to exploit the full potential of this data availability. In this paper, we explore the adoption of the data science process and data analytics in procurement in the Norwegian public sector through the technology-organization-environment framework. This is achieved by employing descriptive statistics on survey data collected by the Norwegian Agency for Public Management and eGovernment, which included 343 responses across 136 municipalities, 115 state enterprises, 11 counties, and 81 municipality and state companies. Our descriptive results indicate that the organization context-related factors, such as employee competence in analytics, budget size, and top-management support for data-driven cultures, impact the organization's adoption of data science and data analytics in public procurement. The technological and environmental contexts (for example, use of digital tools, technology availability, and national policies) have no clear impact on the organization's adoption of analytics. However, our correlation analysis results show that none of the above-mentioned factors have a correlation with the adoption and use of data analytics in public procurement.

**Keywords:** public procurement, data science, data analytics, decision-making, Norway

Citation of this chapter: Langseth, M. & Haddara, M. (2021). Exploring data analytics adoption in public procurement: The case of Norway. I M. Langseth & J. O. Similå (Eds.), *Å kjøpe for Norge* (Ch. 9, pp. 223–256). Cappelen Damm Akademisk. <https://doi.org/10.23865/noasp.128.ch9>  
Lisens: CC-BY 4.0.



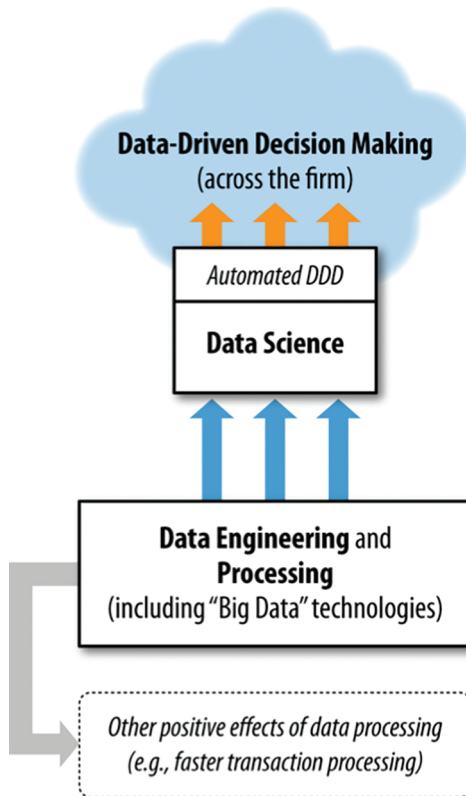
# 1 Introduction

Digitalization of the public sector aims at providing enhanced services and more efficient use of resources, for both citizens and organizations alike. Digitalization has also the potential to serve as a foundation, paving the way for aiding in the decision-making process at government agencies, and facilitating increased productivity in society at large. In the past, data collection and analysis were either too expensive or deemed not worth the effort; thus, organizations only carried this out when the cause-and-effect relationship between process input variability and their desired output was obvious and substantial. Currently, with the unprecedented amount of data available today and the substantial decrease in storage and processing costs, enterprises in almost every industry and domain are focused on exploiting data to their competitive advantage, by adopting data analytics and data science environments and techniques (Elragal & Haddara, 2019; Provost & Fawcett, 2013).

At an abstract level, the data science paradigm is a set of central principles that aid and guide the extraction of information and knowledge from various types of data (Elragal & Haddara, 2019; Provost & Fawcett, 2013). Data science involves the foundations, processes, and techniques for understanding the various phenomena, trends and patterns in data, via (automated) data analytics (Haddara & Larsson, 2017; Provost & Fawcett, 2013). In a nutshell, data science is the adoption and application of quantitative and qualitative methods and techniques to solve pertinent problems and be able to predict outcomes. One of the significant revelations of today, with the vast and growing amount of data, is that domain knowledge and analysis cannot be separated (Waller & Fawcett, 2013).

Progressively, data science and analytics concepts and technologies are piercing through several domains and industries, including governments, e-business, e-commerce, healthcare, retail, insurance, and many other industries and domains (Schelén, Elragal, & Haddara, 2015). This high penetration rate is sustained by the fact that there is now a vast amount of data accessible from diverse sources, like internal transactions, social networks and web 2.0 data, spatial and GPS data, weather data, streaming data, RFID, and sensor data. One of the main reasons that leads organizations to invest in data science projects is to harvest

the fruits of (big) data analytics, which, in turn, can enable what is called the *data-driven enterprise*. Hence, the basic goal of data science and data analytics is to promote data-analytic thinking, and improve and enhance the decision-making process within organizations, as normally this is of supreme interest to businesses and governments (Chen, Chiang, & Storey, 2012; Elragal & Haddara, 2014). This data-analytic thinking promotion and enhancement to the decision-making process is the basis for creating a *data-driven decision-making ecosystem*, as depicted in Figure 1. Data-driven decision making (DDD) refers to the practice and tradition within enterprises of grounding their decisions on the results of their data analysis, rather than purely on intuition, tribal knowledge, and gut feeling (Brynjolfsson, Hitt, & Kim, 2011; Provost & Fawcett, 2013). For example, procurement specialists could create and estimate their budgets and spend forecasting based solely on their long experience in the field and



**Figure 1.** The DDD ecosystem (Provost & Fawcett, 2013)

intuition. Or they could base their spend planning on the analysis of data related to their procurement spend data and its impact on profitability. Another alternative for procurement specialists could be to use a blend of these two approaches (Provost & Fawcett, 2013), as DDD is not an all-or-nothing practice, and different enterprises engage in DDD to greater and lesser degrees (Haddara & Larsson, 2017). DDD is not considered as hype or a buzzword; in fact, the benefits of DDD have been demonstrated and documented in academia and industry alike. For example, several comprehensive studies (such as Brynjolfsson et al., 2011; McAfee et al., 2012) have presented their findings showing how DDD is positively correlated with, or positively affects, enterprise performance.

The domain in focus in this research is the adoption of data analytics and DDD in public procurement in Norway, which is widely known as *procurement analytics*. Public procurement is considered as one of the four major economic activities governments engage in (Thai, 2001). In addition, data-driven procurement is a term used to describe a procurement strategy that makes data central to its processes and then utilizes insights derived from this data to drive the decision-making process. Exploring the decision-making process in public procurement is highly critical since the procurement activities conducted by governments account for a substantial portion of the European economy. According to the European Commission (2017), governments in the European Union (EU) spent 13.5 % of their GDP (€2 trillion) on services, goods, and supplies in 2017. In Norway alone, the government spent NOK 564 billion in 2018 (Statistics Norway, 2020). Given the massive expenditure on the line, the Norwegian Government, as well as international organizations like the EU, the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) and the World Trade Organization (WTO), are increasingly anxious to secure better value for money and to reduce the burden on the often-strained public budget. To improve procurement effectiveness, the European Commission's strategy on public procurement (2017) recommends the application and employment of data-driven decisions, stating: "Improved and more accessible data on public procurement will make it possible to better assess the performance of procurement policies, optimize the interaction between public procurement systems,

and shape future strategic decisions.” DDD is also a strategy that is supported by the OECD and the Norwegian Government (van Ooijen et al., 2019). Brynjolfsson et al. (2011) argue that firms that adopt DDD show a 5–6 % higher output and productivity than others. In a ranking of national technology strength by *Global Finance* (Getzoff, 2020), Norway was ranked number one based on the availability and prevalence of technology. According to the *National Strategy for Artificial Intelligence* (Ministry of Local Government and Modernisation, 2020), the public sector in Norway is more technologically advanced and digitalized than most other countries. Thus, Norway has a highly functioning and efficient public sector. There are, nevertheless, major challenges, and the main ones are related to the operation of public procurement in a decentralized manner and the systematic collection and utilization of public procurement data. Capacity (both in terms of quantity and skills) plays an important role in this context as well. For example, smaller contracting entities, either at central level or on the periphery of the national system, struggle with human resources and capacity issues (Meld. St. 22 (2018–2019)).

Despite its substantive impact on the Norwegian economy, public procurement, in general, has not been a popular area of research. A review by Lange et al. (2014) showed that only 18 articles focusing on Norwegian public procurement were published between 1997 and 2012, and none of these articles explored the adoption of analytics. According to a Norwegian white paper on public procurement (Meld. St. 22 (2018–2019)), government leaders do not take advantage of the potential of data for decision-making in procurement. The white paper recommends that purchasing management should enable the DDD environment to enhance both the way decisions are made and the impact of those decisions. While the emergence of new technologies has created a vast amount of data, including procurement data, you may find that in a typical public procurement organization today that the data is spread across several databases and data warehouses, as well as a jungle of informal SharePoint folders and Excel repositories. This makes it difficult for procurement organizations to exploit the opportunities hidden in the data. Hence, in this research, we aim to explore the current status of DDD

and data analytics adoption within the public procurement domain in general, and their application within the public procurement processes in particular.

The main research question we can deduct from the previous discussion is: “*What is the status of data-driven decision-making and data analytics adoption in public procurement in Norway?*”

The rest of this research is organized as follows: in the next section, we provide a literature background for this study. In Section 3, we present the research design and methodology adopted in this study. The main findings are presented in Section 4, followed by a discussion in Section 5. Finally, a conclusion is provided in Section 6.

## 2 Study background

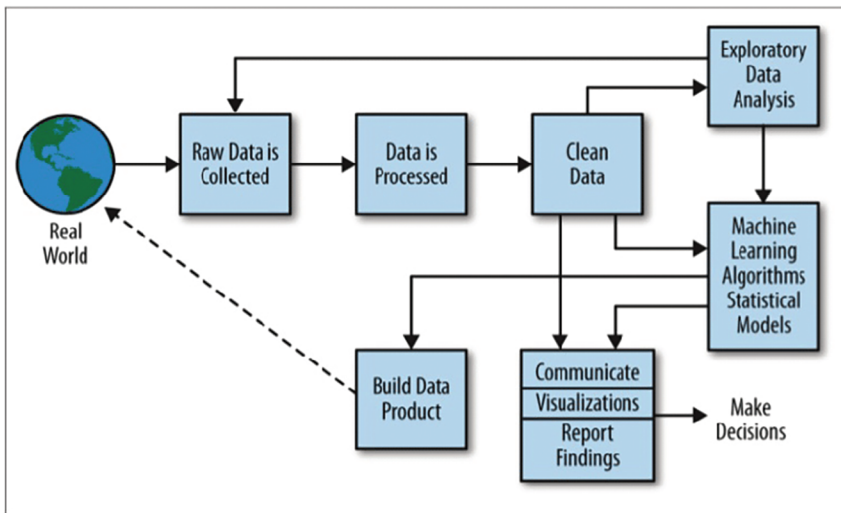
Since the ground-breaking invention of Gutenberg’s printing press in the fifteenth century, our information and data stock has doubled every 50 years. Currently, the momentum, velocity, and pace of data generation are increasing drastically. According to the management consulting firm McKinsey and Company, data volume is amassing annually at a rate of approximately 50 % (Manyika et al., 2011).

At present, enterprises are acquiring and storing as much data as possible as enterprises chiefly believe that they can attain a competitive advantage, increased return on investments (ROI), and valuable insights from this data (Haddara & Larsson, 2017). In other words, if data has the potential to be valuable, and storage costs are decreasing, why not collect and store this potentially rich data for data science and analytics purposes? (Dhar, 2013). The data science domain and projects employ computer science, data mining, statistics, visualizations, and human-computer interaction techniques and approaches to analyze data to create data products and empower DDD within organizations (Dhar, 2013). Hence, the fundamental concepts of data science and analytics are drawn from various disciplines, which are essential for deriving useful knowledge and insights from data to solve business problems and enhance the decision-making process (Haddara & Larsson, 2017). In general, data science projects either apply exploratory data analysis techniques to generate

hypotheses or seek predictions based on predictive techniques such as regression and classification in an explorative manner (Elragal & Haddara, 2019). The latter techniques are the most popular in the big data domain. Data science research and projects principally follow a clear set of stages or frameworks, see Figure 2 for an abstract example of the data science process. Data science related information systems (IS) are characteristically highly distributed and scalable in order to handle the enormous datasets found in modern enterprises. Data processing and manipulation in data science and analytics environments include creation, retrieval, storage, analysis, presentation, visualization, and any other activity that is typical for an information system to be used to enable the DDD process (Schelén et al., 2015).

In their paper, Brynjolfsson et al. (2011) introduced a measure that ranks and rates enterprises based on how strongly they use data to make decisions across the company. Their statistical results show that the more data-driven an enterprise is, the more productive it is, even controlling for a wide range of possible confounding factors (Provost & Fawcett, 2013). In addition, the study also demonstrates that DDD is positively correlated with a higher return on assets and equity, greater asset utilization, and higher market value, and the relationship seems to be causal (Brynjolfsson et al., 2011; Provost & Fawcett, 2013). Similarly, another study by Cao and Duan (2014) argues that the data-driven culture in organizations is an essential factor that gives them a competitive advantage. Thus, DDD, data science and data analytics approaches have been adopted and applied in various industries to help formulate business strategies and enhance the decision-making process and are considered among the most critical management developments in business practices (Haddara et al., 2018; Vasarhelyi et al., 2015). While exponential data growth is providing a lot of potential opportunities for organizations, the scarcity of data science and analytics skills is leaving most organizations with serious blind spots (Berman & Korsten, 2013). Studies have proven that DDD can affect organizational performance; however, many organizations are still not implementing it. A survey conducted by IBM found that one out of three business leaders admit to repeatedly making decisions with no

data to back them up (Berman & Korsten, 2013). This was also confirmed in a study conducted by Accenture in 2014, which found that 97 % of senior executives understood how data analytics could benefit their businesses, but only 17 % implemented it in practice (Pearson et al., 2014).



**Figure 2.** Data science process (Schutt & O'Neil, 2014)

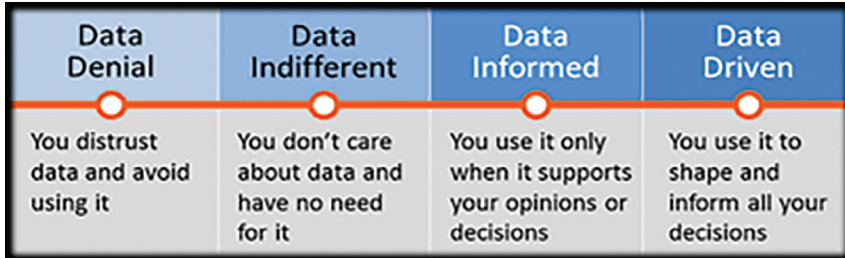
Figure 2 above illustrates the different phases of data science initiatives projects will face throughout the analysis process. In the first phase, the data collection from the different data sources occurs, followed by data processing, in which the data scientist cleanses the collected data. The data processing/cleansing phase includes data manipulation and treatment of data errors. Data errors are diverse; some common examples include missing values, redundancy, and data range problems. After the data cleansing process is complete, the data is now ready for analysis, and the scientist will start exploring the data and look for any trends or patterns that could later yield new knowledge and insights for the respective domain. In the next phase, data modeling and in-depth data analysis occur. It is common at this stage for the analyst to run and combine several techniques on the dataset, which is usually referred to as the ensemble of algorithms. After obtaining results from the analysis, the scientist

will communicate the results of the analysis in a way that would be useful to the target user and decision-maker. In the final stage, the results can be turned into data products for reusability. Data products turn the data assets a company already owns or can collect into a product designed to help a user solve a specific problem (Haddara & Larsson, 2017). Some examples of data products are recommender systems, search ranking algorithms, supplier ranking algorithms, supply chain route optimization, and bottleneck detection algorithms.

In the context of procurement, data analytics for procurement is commonly referred to as *procurement analytics*. According to Westerski et al. (2015), procurement analytics is the adoption of techniques and technologies within the framework of procurement performance optimization. Very few studies have explored the potential application of data science and analytics for procurement agencies. For example, Handfield et al. (2019) argue that there is currently a low usage and adoption of advanced procurement analytics in organizations worldwide. Their findings suggest that data integrity problems and quality-related issues might be hindering the advancement in procurement analytics (Handfield et al., 2019). Thus, the authors argue that there is a paramount need for enterprises to establish coherent protocols and approaches for the collection and storage of trusted organizational data, which are based on internal sources of spend analysis and contract databases. In addition, their findings suggest that promoting the DDD culture within organizations is essential to pave the way for procurement analytics (Handfield et al., 2019). Likewise, several other studies highlighted the importance of spreading the analytical thinking and DDD cultures within enterprises (Brynjolfsson et al., 2011; Cao & Duan, 2014; Haddara & Larsson, 2017; McAfee et al., 2012; Schutt & O'Neil, 2014). Figure 3 demonstrates the different organizational levels and attitudes towards data usage in decision-making and illustrates the general motivations for adopting data-driven initiatives in enterprises. Other studies have argued that data analytics adoption within organizations can enhance the procurement process in general and help in detecting fraudulent procurement practices and transactions (Ramamoorti & Curtis, 2003; Tan & Lee, 2015). Another study, conducted on governmental purchasing data in Singapore, argues that algorithms



to predict future purchasing of goods and services by public agencies have the potential to enhance the budget and spending estimations (Westerski et al., 2015).



**Figure 3.** The degrees of data incorporation in decision-making (Kushinka, 2019)

As mentioned earlier, the overall aim of this research is to explore how data analytics is adopted by organizations and practitioners for DDD within the public procurement domain in Norway. Moretto et al. (2017) argue that data-driven decisions have been thoroughly investigated in marketing and sales, and although some authors have also discussed their relevance to procurement, the literature on this topic remains scarce. LaValle et al. (2011) argue that data is a source of power that remains useless if it is not properly exploited. Similarly, several studies argue that management promotion and embracing of DDD culture in public organizations may increase the citizens' trust in governmental practices and decisions (van Ooijen et al., 2019), achieve sustainability objectives and promote DDD among employees (Gelderman et al., 2015), and eventually enhance service quality (Manikam et al., 2019). Several papers have deemed that the digital transformation of public agencies and types of digital tools used by employees affects the organizational readiness to embrace data science and analytics, enabling a step forward towards data-driven cultures (da Rosa & de Almeida, 2018; Gong, et al., 2020; Han et al., 2020; Merhi & Bregu, 2020; Reis et al., 2018; Seres et al., 2018). Others have stressed the importance of enhancing employees' competence in regard to data science, analytical thinking, and data analytics (Mentsiev et al., 2020; van Ooijen et al., 2019; Veale & Brass, 2019). Another study (Shahbaz et al., 2019) in the Pakistani healthcare sector investigated the effect of the individual employee's task-technology fit as

a predictor for data analytics adoption. The study findings suggest that the greater the fit between the technology and the task, the more likely it is that employees will adopt data analytics. Another important factor for investments in information systems and ICT in general, and in analytics and data science projects in particular, is the budget size of the organization (Haddara et al., 2018).

Based on our literature review, we can summarize that there are five main factors that affect the adoption of data science, analytics, and DDD in public organizations, as shown in Figure 5 below. These are: 1) The degree of use of digital tools and organizational readiness; 2) the employee competence and skills in analytics; 3) the budget size; 4) the leadership involvement and promotion of DDD culture within their respective organizations; and finally, 5) national policies and technology availability.

### 3 Theoretical framework

Various theoretical models and frameworks have been used as lenses to investigate and study organizations' adoption of IS/IT innovations and technologies in general, and data science and analytics in particular. Some of the widely used theoretical models in IS research include the classical Technology Acceptance Model (TAM) (Davis, 1985); the Theory of Planned Behavior (TPB) (Ajzen, 2002), Diffusion of Innovations (DOI) (Rogers, 2010), and the Technology-Organization-Environment framework (TOE) (Tornatzky et al., 1990). Where the TAM and TPB frameworks are aimed at the individual level, DOI and TOE are better suited for studies that target the enterprise level, as most studies on IT adoption at the firm level are derived from theories such as the latter two (Chong et al., 2009). Our study focuses on the wider context of an enterprise, and thus two theories/frameworks were initially deemed as potential candidates for this research, namely DOI and TOE. Based on the five adoption factors we identified in our review of literature, we sought after the TOE framework, because it has a socio-technical dimension and includes the technological (for example, use of digital tools), organizational (for example, skills, budgets, leadership

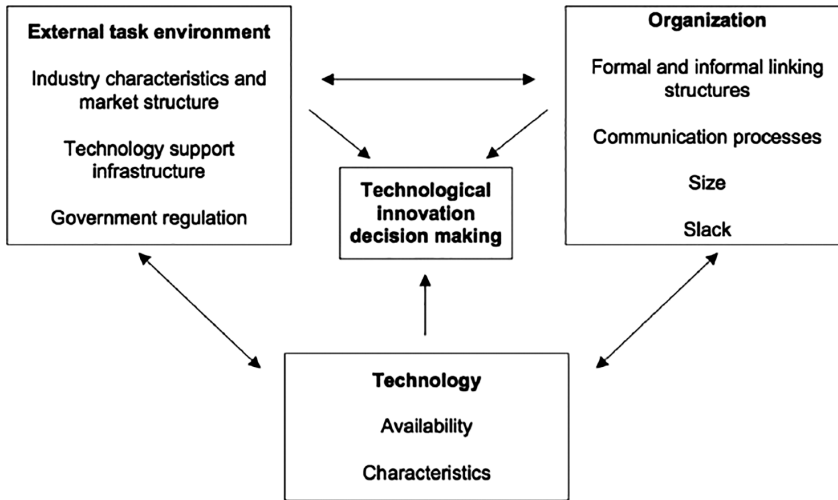
involvement, and culture) and environmental (availability or absence of technology, national policies) contexts that cover our identified factors. Hence, we consider the TOE framework (Figure 4) as more suitable and relevant for explaining data science and analytics adoption for procurement in public enterprises, especially for reflecting the contextual importance.

### 3.1 Technology-Organization-Environment framework

As this is exploratory and highly contextual research, the TOE framework (Tornatzky et al., 1990) was reckoned beneficial, as it can explicate how the organizational context influences the adoption and implementation of technologies and innovations. In addition, the TOE framework has been employed in earlier studies investigating data analytics adoptions in private enterprises (for example, Maroufkhani et al., 2020; Olufemi, 2019), and in public organizations (for example, Ijab et al., 2019; Maroufkhani et al., 2020).

The TOE framework features three general aspects of an enterprise's context that may influence the adoption and implementation of the technological innovation process: the *technological* context, the *organizational* context, and the *environmental* context. The three dimensions are also consistent with the innovation diffusion theory, which highlights technological characteristics, and both the internal and external characteristics of organizations as drivers for technology diffusion (Rogers, 2010).

Briefly, the *technological* aspect refers to the set of technologies that the enterprise is currently using and their characteristics, as well as the availability of other technologies not in use by the enterprise. A firm's existing technologies (for example, digital tools) and infrastructures are important in the adoption process because they set a broad limit on the scope and pace of technological change that an enterprise can embark on (Baker, 2012). The *organizational* aspect denotes the characteristics and resources of an organization, including linking structures between employees, intra-firm communication processes, top-management involvement and support, (analytics) culture, enterprise size and budget,



**Figure 4.** The TOE framework (Tornatzky et al., 1990)

and the number of resources and skills (Sædberg & Haddara, 2016). And finally, the *environmental* aspect includes the structure of the industry, the national presence or absence of technology service providers, the national policies and regulatory environment, and public funding (Baker, 2012). For this study, the TOE framework has been adopted to identify technological, organizational, and environmental factors relevant to data science and analytics adoptions for public sector organizations. The TOE framework has also been used in scoping the data collection process from the survey, and as a basis for our data analysis. As mentioned earlier, the factors identified in this research are based on what the extant literature identified as determinants for analytics adoption in enterprises.

## 3.2 Hypotheses

Based on our literature review and the framework discussed in this research, the following hypotheses were developed regarding the survey results.

- **H1a:** Organizational factors such as budget size are positively correlated with the degree of adoption rate/deployment of data science and analytics in public organizations.

- **H1b:** Organizational factors such as leadership involvement and promotion of DDD have a positive impact on analytics adoption.
- **H1c:** Organizational factors such as employee competence in analytics have a positive impact on analytics adoption.
- **H2:** The technological context such as the use of digital tools and organizational readiness has a positive impact on analytics' adoption.
- **H3:** The environmental context such as the national policies and technology availability has a positive impact on the enterprise adoption of data science and analytics technologies.

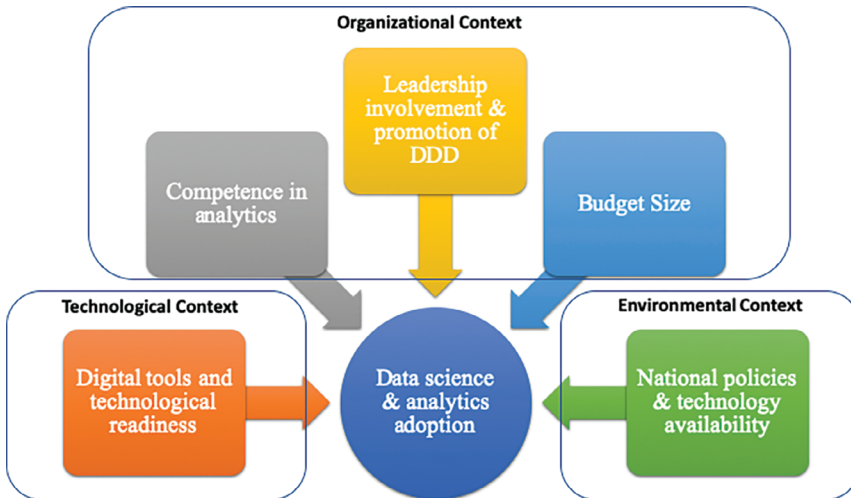
## 4 Research methodology

This research explores the status of adoption of data analytics for supporting public procurement activities in Norway. In particular, we focus on the adoption of analytics for public procurement processes and the research hypotheses provided above. Below is a brief description and overview of the research design, data collection methods, sample, and the data analysis.

### 4.1 Research design

An exploratory data analysis and a descriptive design were adopted and employed in the study. Descriptive statistics is used to describe the basic features of the data in a study (Shreffler & Huecker, 2020). The key source of data for the study was secondary data from a survey conducted by the Norwegian Agency for Public Management and eGovernment (Difi) in 2018. Secondary data is defined as quantitative or qualitative data that has been collected by someone other than the researcher(s) (Yin, 2009). The study attempts to identify factors that influence data analytics adoption within public procurement in Norway. As discussed earlier, the authors have derived five main factors that may affect the adoption of data science and analytics techniques in public organizations. Thus, the factors of degree of use of digital tools, employee skills and competence, budget size,

leadership involvement and promotion of DDD culture, and the national policies and technological infrastructure are the independent variables, while data analytics adoption is the dependent variable in this study (see Fig. 5).



**Figure 5.** TOE factors affecting data science and analytics adoption in public organizations

## 4.2 Data collection

Rambøll Management Consulting conducted a survey on behalf of the Norwegian Agency for Public Management and eGovernment (Difi) aimed at purchasing managers in state enterprises, counties, and municipalities. The purpose was to form a knowledge base on how procurements are organized and carried out in the public sector in general, and digital maturity related to procurement in particular, as well as the maturity among public buyers related to setting requirements for environmental and social responsibility in public procurement. The survey was divided into three parts. One section dealt with maturity in procurement in general, and two in-depth sections addressed digital procurement and green procurements, respectively. We focused on the section of procurement in general and the section that addressed digital procurement.

In total, the two sections in the survey consisted of 259 questions with a five-points Likert scale (Awang et al., 2016). The general survey was divided into six main areas: (1) cooperation and process, (2) management and leadership, (3) competence and capacity, (4) sustainability, (5) innovation, and (6) digitization and technology. While the survey addressed different topics, in this study we have chosen to focus solely on the ten questions in the survey that were related to the use of analytics, employee competence, use of digital tools, and leadership involvement in regard to decision-making. These questions focused on whether respondents do analysis on spend, risk and the market, how they evaluate their own analytical skills, and whether they report numbers to top management. Thus, the descriptive statistics from the survey are the employees, and the survey attempts to provide both an overview of the current state of the adoption of analytics and evaluate how widespread their use is in Norwegian public procurement agencies.

### 4.3 Response rate

The survey was sent out to 888 respondents, of whom 343 replied. Hence, the survey has a response rate of 38.5%. An overview of respondents and their organizations is provided in the table below.

**Table 1.** Overview of respondents

	State enterprises		Counties		Municipalities		Municipal and state companies	
	Number	Share	Number	Share	Number	Share	Number	Share
Respondents	115	33%	11	3%	136	40%*	81	24%

\*Several municipalities are part of a purchasing cooperation and have refrained from answering the survey; however, they have allowed their purchasing representative to respond on their behalf. These are not counted in the total. Of the municipalities that have not responded, 220 have less than 10,000 inhabitants.

### 4.4 Data processing and analysis

There are three main objectives in data analysis: getting a feel for the data, testing the reliability of the data, and answering the research

questions (Heeringa et al., 2017; Yin, 2009). Establishing the reliability of data lends credibility to all subsequent analysis and findings, as it measures the reliability and the validity of the measures used in the study. After gathering data from the questionnaire responses, it was checked for reliability and further clarification by doing data preparation in steps, in which records with missing values were excluded before conducting further analysis. The data was then analyzed using a quantitative technique, Correlation Analysis. The attribute “use of analytics” was used as the dependent variable. The authors used Excel to conduct some data preparation tasks and RapidMiner for the statistical analysis.

## 5 Main findings

As discussed earlier, five main factors were identified in the literature that could potentially affect the adoption and use of data science and analytics within public organizations. Hence, our findings below are organized and presented according to these factors in relation to whether data science and analytics are employed within organizations.

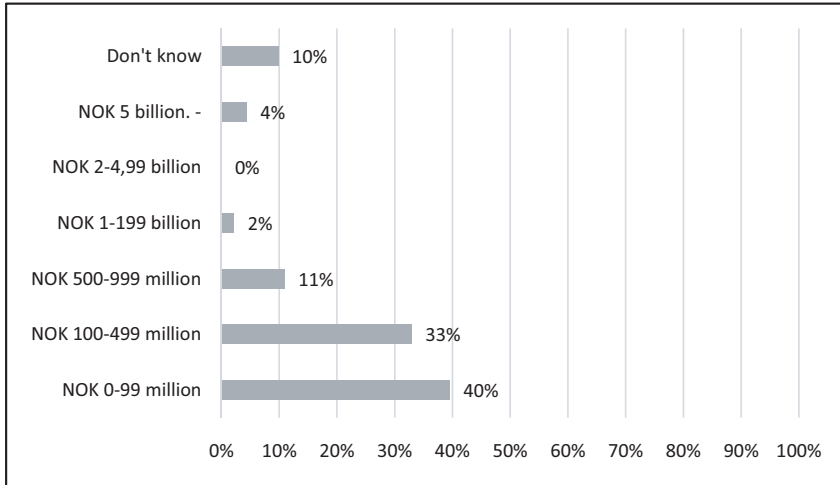
### 5.1 Budget size

Budget size refers to the size of an organization’s procurement budgets (investments and operations).

Below, we combine the results of two separate questions, revealing the budget size and the degree of employment of analytics for public procurement in those organizations. Our descriptive results indicate that the organizations that have smaller procurement budgets do less analytics than the ones with larger procurement budgets. Hence, the results suggest that the larger organizations have more resources to cover the cost of analytics and have a greater tendency to do analytics, as presented in the figure below. While the descriptive results suggest that there is a positive correlation between budget size and the use of data analytics, our correlation test result (in Fig. 6) does not support this contention.



**Q: How large is the organization's total procurement budget for goods and services in relation to their use of analytics in their procurement planning?**



**Figure 6.** Budget comparison and degree of analytics adoption in percentages

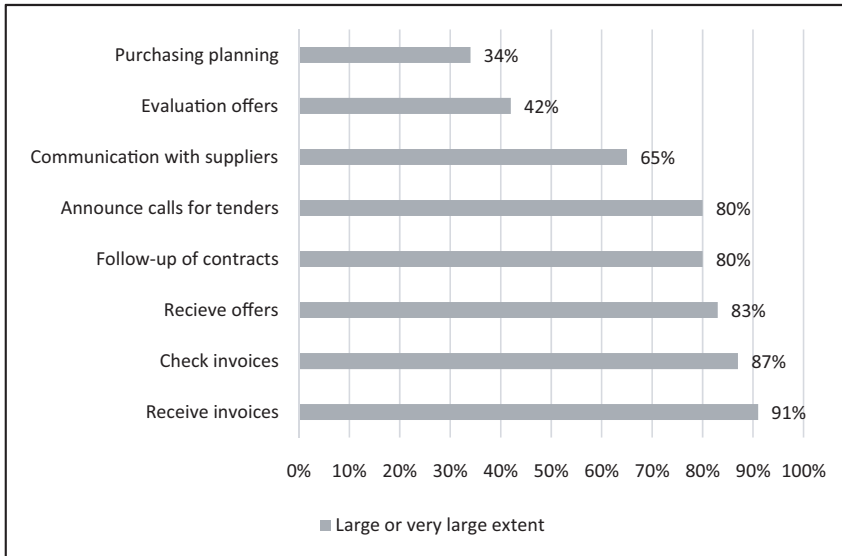
Use of analytics	Budget size	0.081
------------------	-------------	-------

**Figure 7.** Correlation results: budget size and use of analytics

## 5.2 Use of digital tools in the procurement process

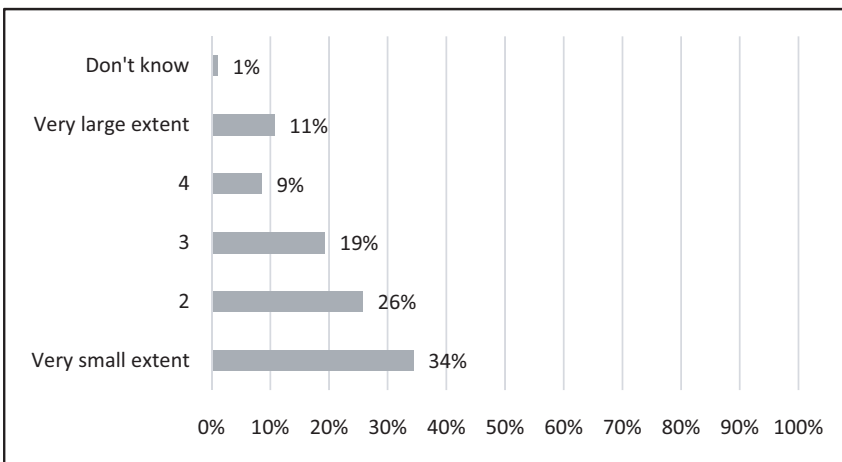
As presented in the literature review, the better the technological infrastructure, the greater the likelihood of data analytics adoption (Lai et al., 2018; Verma & Chaurasia, 2019). Consequently, Gangwar (2018) argues that the technological advancement of public organizations in India is considered to be a predictor of their data analytics adoption. Further supporting this, digital technologies are increasingly being used to support the execution of all aspects of the procurement process in the Norwegian public sector. From the results, we see that 80–90% of the respondents use digital tools to receive invoices, announce calls for tenders, and receive offers. However, only 34% use digital tools for purchasing planning, and less than half (42%) use digital tools for evaluating offers, as depicted in Figure 8.

**Q: To what extent do you use digital tools in the procurement process?**



**Figure 8.** An overview of the use of digital tools for the various procurement processes

Our descriptive results suggest that the degree of digital tools usage in organizations has no strong impact on the adoption and use of data science and analytics within those organizations. This has also been confirmed with our correlation test shown in Figure 10. The next question was formed as an assertion: *We do not do any surveys and analyses in connection with planning of our procurement portfolio.*



**Figure 9.** An overview of the use of digital tools in the planning process of procurement

Use of analytics	Use of digital tools	-0.009
------------------	----------------------	--------

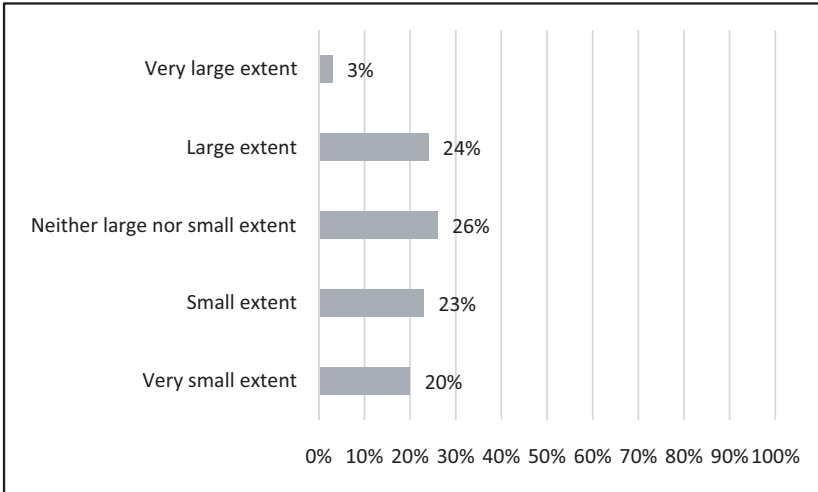
**Figure 10.** Correlation analysis results: Use of analytics and Use of digital tools

### 5.3 Competence in analytics

Analytical and data science competence requires deep domain knowledge and a broad ensemble of analytical skills. Analytical competence refers to the ability to conduct data analytics, such as spend analysis. For employees to develop a broad set of analytical skills, they require training and consistent investment of their time. Developing deep domain knowledge also requires a parallel dedication of effort (Waller & Fawcett, 2013). Besides having theoretical knowledge of analytical methods and techniques, the data scientist should be inventive and able to identify business solutions using IT. Moreover, the data scientist and data analyst should have strong domain knowledge and the ability to communicate the results to the various stakeholders (van der Aalst, 2014). In addition, many studies argue that the higher the employees' competence is in analytics, the more likely they are to employ analytics in their work. Likewise, our descriptive findings suggest that organizations that have analytical competence do more analytics in their procurement planning, as shown in Figure 12. However, this result was not supported in our correlation test results, as shown in Figure 13. Figure 10 demonstrates the general percentage of employee competence in analytics within organizations.

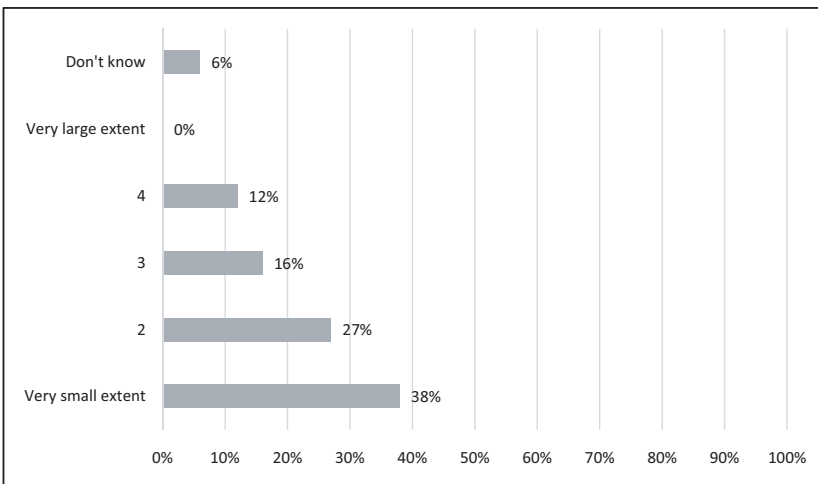
Lack of competence is clearly a major challenge for digital development in the public sector. Forty-three percent of the respondent's state that they lack competence in analytics to some extent or to a great extent. In order to implement data science and analytics projects successfully, skilled professionals and data analysts are needed. Therefore, the benefits of leveraging on analytics will be limited due to the shortage of skills and experience of employees. The problem of skill shortage is believed to be greater in the public sector compared to the private sector, as private-sector employers usually pay more to attract skilled professionals.

**Q: To what extent do you find that your business has sufficient purchasing expertise in analytics in general (spend analyses, market analyses, supplier analyses, demand analyses, etc.)?**



**Figure 11.** Degree of competence in data analytics

**Q: To what extent do you find that your organisation has sufficient competence in procurment analytics (spend analyses, market analyses, supplier analyses, demand analyses, etc.) in relation to whether the organisation adopts analytics in planning its procurement?**



**Figure 12.** Degree of competence in analytics and degree of analytics adoption in percentages

Competence in analytics	Use of analytics	-0.020
-------------------------	------------------	--------

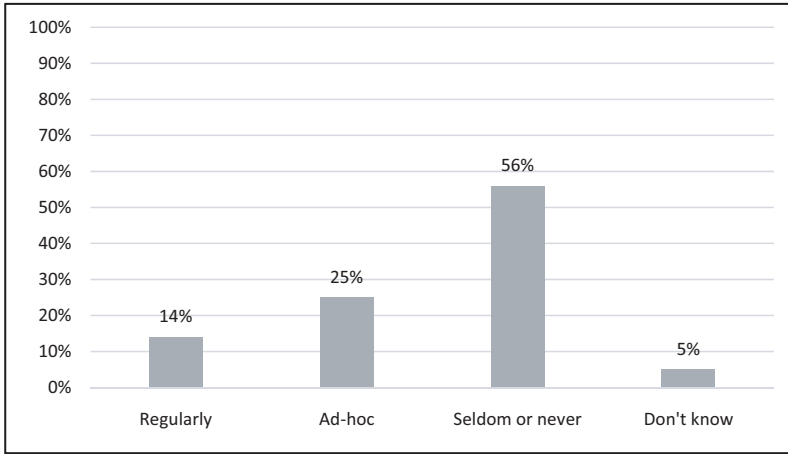
**Figure 13.** Correlation analysis: Competence in analytics and use of analytics

## 5.4 Leadership involvement and promotion of DDD culture

Leadership involvement or, as it is also known, *top-management support*, has been recognized in the extant literature as a major critical success factor in information systems adoptions in general (Haddara & Moen, 2017), and in the Norwegian public sector in particular (Sædberg & Haddara, 2016). When it comes to the adoption of data analytics in enterprises, Lai et al. (2018) have identified top-management support to be one of the top determinants and predictors for data analytics' adoption projects. Similarly, Gangwar (2018) argues that top-management support is critical for data analytics adoption because it can address and resolve challenges related to the promotion of the DDD culture: organizational alignment, change management, business process reengineering, coordination, and internal communication activities. Hence, one of the most critical aspects of data science and analytics is the support of data-analytic thinking and DDD culture (Provost & Fawcett, 2013). The employees' DDD skills are important, not just for data scientists but for the whole organization, even if they only have some basic understanding of the fundamental principles (Provost & Fawcett, 2013). One method to indicate the importance of DDD culture to employees is for top management to request measurable indicators and reports from their subordinates.

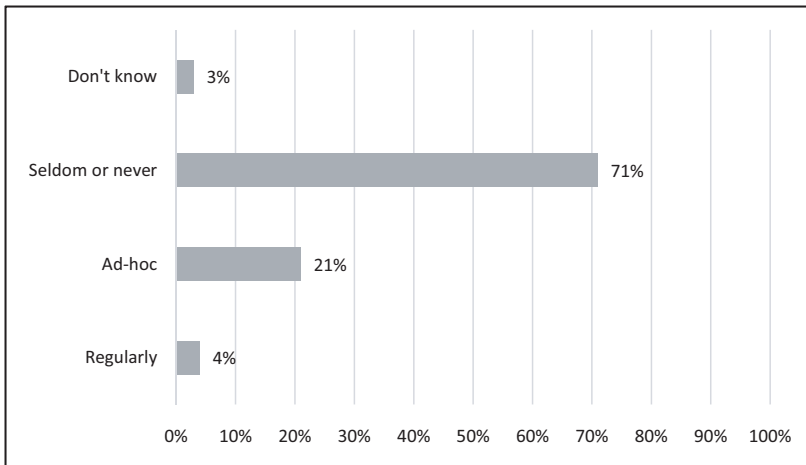
Procurement is often perceived as a tactical rather than a strategic function. The lack of leadership involvement is a major obstacle to better procurement decision-making. Procurement metrics provide organizations with quantifiable values to measure performance and guide procurement strategies. As shown below, 56% of our respondent's state that their leaders seldom or never ask for measurable indicators in procurement. This is surprising, given that procurement often account for over 30% of public budgets.

**Q: How often are results requested on measurable indicators of the procurement area by company management?**

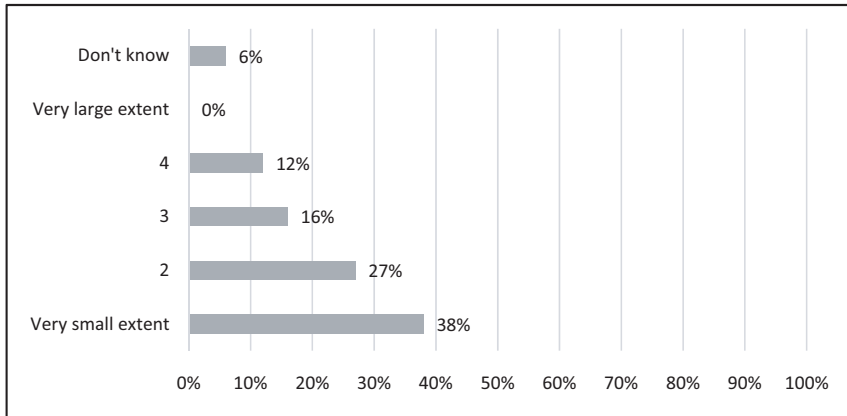


**Figure 14.** Degree of top-management requests for measurable indicators

Our descriptive findings suggest that in organizations where top management regularly ask for measurable indicators, they subsequently do more analytics and benefit from DDD culture (see Figure 15 below). However, our correlation analysis results indicate that there is no correlation between top-management requests for measurable indicators and the actual use and adoption of analytics in procurement (Figure 17).



**Figure 15.** Degree of top-management requests for measurable indicators, seen in relation to the number of surveys and analyses carried out when planning your procurement portfolio



**Figure 16.** Degree of data analytics use for procurement planning in relation to top-management support

Use of analytics	Leadership involvement	-0.175
------------------	------------------------	--------

**Figure 17.** Correlation analysis: Leadership involvement and use of analytics

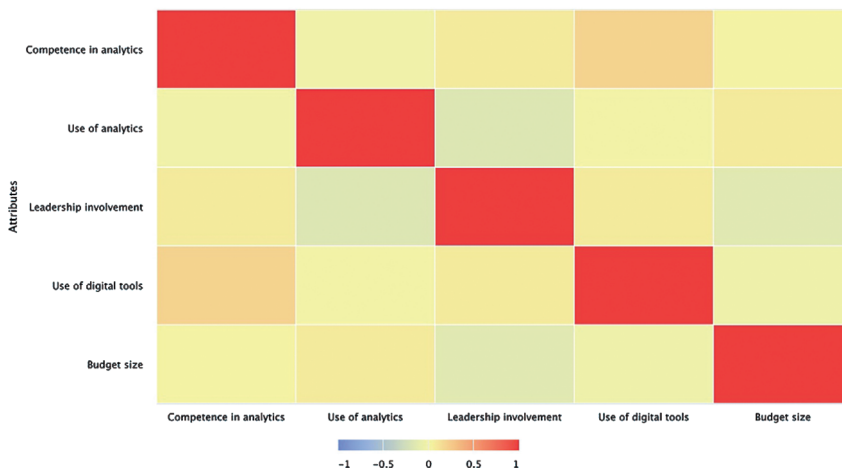
## 5.5 National policies and technology availability

As discussed in the literature review section, the Norwegian Government and the Storting (Norwegian Parliament) advocate the application of data-analytics technologies and the promotion of DDD culture in the public sector. This is in line with the EU, OECD, and the World Trade Organization's recommendations, roadmaps and visions (van Ooijen et al., 2019). When it comes to technology availability at national level, Norway is ranked number one in Europe, based on the availability and prevalence of technology (Getzoff, 2020). According to the *National Strategy for Artificial Intelligence* (Ministry of Local Government and Modernisation, 2020) the Norwegian public sector is more technologically advanced and digitalized than many other countries around the world. Thus, the public sector in Norway is regarded as highly efficient and technologically advanced. Nevertheless, while the national technological level is regarded as highly advanced in Norway, our data suggests that, currently, less than 20% of the public sector organizations in our sample employ analytics in their substantial procurement processes.

### 5.5.1 Hypothesis results

Based on our correlation analysis, we present our hypothesis testing results as follows:

- **H1a:** Organizational factors such as budget size are positively correlated with the degree of adoption rate/deployment of data science and analytics in public organizations. **Not supported.**
- **H1b:** Organizational factors such as leadership involvement and promotion of DDD have a positive impact on analytics adoption. **Not supported.**
- **H1c:** Organizational factors such as employee competence in analytics have a positive impact on analytics adoption. **Not supported.**
- **H2:** The technological context such as the use of digital tools and organizational readiness has a positive impact on analytics adoption. **Not supported.**
- **H3:** The environmental context such as the national policies and technology availability has a positive impact on the enterprise adoption of data science and analytics technologies. **Not supported.**



**Figure 18.** Correlation analysis results: Heat map



## 6 Discussion

Procurement analytics is the process of collecting and analyzing procurement data to form meaningful insights and aid effective business decision-making. This typically involves collecting data from several different source systems, classifying data to standard or use-case-specific taxonomies, and displaying data in a visualization dashboard or within data analytics tools.

One way to think about procurement analytics is to compare it to refining oil. It is about collecting, cleansing and enriching large amounts of data from disparate systems to create business value. In procurement analytics, value comes from more timely, accurate and actionable insights, and the ability to measure procurement's contribution to the enterprise. Public procurement organizations can utilize analytics to describe, predict or improve public sector performance. When utilized effectively, procurement analytics can enable DDD, where purchasing decisions and supplier relationships are managed more effectively. Although the need for adaption varies between use cases, the most important thing for every organization to possess is the will to adapt. Decision-makers need to accept that there will be challenges to overcome, and mistakes made and learned from. In other words, when adapting to analytics, it also involves a new way of working.

Our main descriptive results indicate that budget size, competence and leadership involvement all have a direct effect on a firm's adoption of data analytics. However, in contrast to current literature, the use of digital tools and organizational readiness have no clear impact on data analytics adoption in organizations.

Of the 343 who answered the questions regarding the use of data analytics for decision-making, 91 respondents (26.5%) replied that they do not apply data analytics at all in the planning of their purchases. Of these 91 respondents, 36 had an organizational purchasing budget between NOK 0–99 million, 30 had a purchasing budget between NOK 100–499 million, 10 respondents had a budget between NOK 100–999 million, 2 respondents had a purchasing budget of between NOK 1–1.99 billion, no respondents had a purchasing budget between NOK 2–5 billion, 4 respondents had a purchasing budget equal to or more than NOK 5 billion, and 9 respondents answered that they did not know.

A large amount of data in procurement is generated from various sources and/or applications through spending, supplier performance assessments, and negotiation, whether internal or external. These data sources facilitate the use of analytics. Even when the procurement practitioners use digital technologies in the procurement process, they do not always exploit the data that these systems provide. Only 17% analyze their spend. Spend analytics is one of the key tools that procurement organizations use to proactively identify savings opportunities, manage risks, and optimize their organization's buying power. It is often regarded as the fundamental foundation of sourcing. Eighteen percent have developed measurable indicators of their procurement practice. Given that running a data-driven business is widely acclaimed in the business community, it may come as a surprise that so few have fully realized a completely data-driven model in the public sector. It is not because public companies do not have data. They simply do not understand all the implications of the data they have.

This is not surprising, considering the high volume of complex data that technologies pump out. When it comes to employee skills, the accelerating pace of change means skill sets can rapidly become obsolete. Instead of hiring the most qualified person for a specific task, it is worth focusing on a candidate's ability to adapt to new situations in a future where humans will need to collaborate with machines to be successful in their roles. Most important in tackling the challenges of data analytics is data education, as well as ongoing training and development. On the one hand, decision-makers need to have the necessary data literacy to make informed and actionable decisions based on the data they have. Business users need to understand and evaluate their information and put it into a strategic context. On the other hand, data analysts and data scientists (as well as others heavily involved in working with data) need ongoing training to ensure that their analytical skills remain sharp and that their technical expertise grows.

Regarding leadership involvement, it seems that little has changed since Ammer (1974) wrote that "top management perception of the purchasing function is different from that of the purchasing managers themselves". While larger contracting authorities use analytics, smaller agencies do not have the skills, technical capabilities or capacity to conduct the same level of analysis. In addition, the reliability of the information in the

database remains unclear: audits are carried out, but not routinely, and they remain limited to financial information.

Public sector companies adapting to analytics also need to transition to a DDD culture in order to take full advantage of it in decision-making. This culture can be nurtured by encouraging employees to challenge decisions made across all levels of the organization that are not supported by reliable data. Whether data analytics, as an emerging technology, can provide strategic, operational and other advantages across the public sector in Norway is yet to be seen based on adoption.

## 6.1 Limitations and further research directions

There are some limitations in this study that represent opportunities for future research. One general limitation connected to survey research is the oversimplification of social reality. The design of questionnaires and multiple-choice questions with pre-conceived categories represents an overly simple view of reality. A second important limitation with survey research is the problem related to the validity and reliability of results. The inconsistency of collected data can be attributed to the lack of accuracy or consistency in the replies given. Our research suggests several key future research areas in the interface between procurement analytics and public procurement. While the impact of data analytics on future practices is well recognized, applications of data analytics are still in question and many of them are in the developmental stage. Thus, some of the key questions for further research include: How can we develop a roadmap for data analytics in public procurement? How can we develop qualitative research to find out why government leaders do not ask for measurable indicators in public procurement? It would also be interesting to compare adoption in Norway to other European countries, and investigate how analytics can be utilized in, for example, sustainable public procurement.

## 7 Conclusions

Rapidly evolving technologies and the emergence of new business models are contributing to the sudden expansion in cost-reduction and growth opportunities around sourcing and procurement. Most public

organizations, however, are unsure about how to transform their procurement organizations from an administrative to a strategic function that provides value to their organization.

Public procurement in Norway has an enormous impact on the economy. Norway is ranked number one in national technology strength. We wanted to explore how public procurement adopts analytics, and our main research question was: “*What is the status of data science and data analytics adoption in public procurement in Norway?*” Based on the data set, this paper shows that while the use of digital technologies in the procurement process is widespread in both state and municipalities, most of the public organizations do not utilize the massive data they store for analytics to plan or make procurement decisions.

As earlier research suggests, there seems to be a lack of competence in analytics and leadership involvement in the procurement process, which may directly affect the adoption and use of data science and analytics tools in public procurement for decision-making. Nevertheless, our analysis results are aberrant in relation to mainstream research. Our main findings suggest that budget size, leadership involvement, competence in analytics, and use of digital tools have no correlation to the actual adoption and use of data analytics in public procurement.

Focusing on public procurement, our study only scrutinizes one particular field of policy in one country of the EU. In the future, similar investigations could be conducted to evaluate the functioning of data-driven decisions in public procurement in other countries and contexts, and to test the relationships between the different variables, which may provide different results.

## References

- Ajzen, I. (2002). *Constructing a TPB questionnaire: Conceptual and methodological considerations*. <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.601.956&rep=rep1&type=pdf>
- Ammer, D. S. (1974). Top management's view of the purchasing function. *Journal of Purchasing and Materials Management*, 10(3), 5–15. <https://doi.org/10.1111/j.1745-493X.1989.tb00466.x>
- Amang, Z., Afthanorhan, A., & Mamat, M. (2016). The Likert scale analysis using parametric based Structural Equation Modeling (SEM). *Computational Methods*

- in *Social Sciences*, 4(1), 13. <https://ideas.repec.org/a/ntu/ntcmss/vol4-iss1-16-013.html>
- Baker, J. (2012). The technology–organization–environment framework. In Y. Dwivedi, M. Wade, & S. Schneberger (Eds.), *Information Systems Theory* (pp. 231–245). Springer. [https://doi.org/10.1007/978-1-4419-6108-2\\_12](https://doi.org/10.1007/978-1-4419-6108-2_12)
- Berman, S., & Korsten, P. (2013). Embracing connectedness: Insights from the IBM 2012 CEO study. *Strategy & Leadership*, 41(2), 46–57. <https://doi.org/10.1108/10878571311318240>
- Brynjolfsson, E., Hitt, L. M., & Kim, H. H. (2011). Strength in numbers: How does data-driven decisionmaking affect firm performance? SSRN. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1819486>
- Cao, G., & Duan, Y. (2014). *A path model linking business analytics, data-driven culture, and competitive advantage* [Research paper]. AIS eLibrary. <https://aisel.aisnet.org/ecis2014/proceedings/track04/1/>
- Chen, H., Chiang, R. H., & Storey, V. C. (2012). Business intelligence and analytics: From big data to big impact. *MIS Quarterly*, 36(4), 1165–1188. <https://doi.org/10.2307/41703503>
- Chong, A. Y.-L., Lin, B., Ooi, K.-B., & Raman, M. (2009). Factors affecting the adoption level of c-commerce: An empirical study. *Journal of Computer Information Systems*, 50(2), 13–22. <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/08874417.2009.11645380>
- da Rosa, I., & de Almeida, J. (2018). Digital transformation in the public sector: Electronic procurement in Portugal. In *Digital multimedia: Concepts, methodologies, tools, and applications* (pp. 497–518). IGI Global.
- Davis, F. D. (1985). *A technology acceptance model for empirically testing new end-user information systems: Theory and results*. Massachusetts Institute of Technology.
- Dhar, V. (2013). Data science and prediction. *Communications of the ACM*, 56(12), 64–73. <https://doi.org/10.1145/2500499>
- Elragal, A., & Haddara, M. (2014). Big data analytics: A text mining-based literature analysis. *NOKOBIT*, 22(1). <https://ojs.bibsys.no/index.php/Nokobit/article/view/35>
- Elragal, A., & Haddara, M. (2019). Design science research: Evaluation in the lens of big data analytics. *Systems*, 7(2), 27. <https://doi.org/10.3390/systems7020027>
- European Commission. (2017). *Building an architecture for the professionalisation of public procurement*. Publications Office of the EU. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/5fe2a634-bd85-11e9-9d01-01aa75ed71a1>
- Gangwar, H. (2018). Understanding the determinants of big data adoption in India: An analysis of the manufacturing and services sectors. *Information Resources Management Journal (IRMJ)*, 31(4), 1–22. <https://doi.org/10.4018/IRMJ.2018100101>
- Gelderman, C. J., Semeijn, J., & Bouma, F. (2015). Implementing sustainability in public procurement: The limited role of procurement managers and party-

- political executives. *Journal of Public Procurement*, 15(1), 66–92. <https://doi.org/10.1108/JOPP-15-01-2015-003>
- Getzoff, M. (2020, January 17). Most technologically advanced countries in the world 2020. *Global Finance*. <https://www.gfmag.com/global-data/non-economic-data/best-tech-countries>
- Gong, Y., Yang, J., & Shi, X. (2020). Towards a comprehensive understanding of digital transformation in government: Analysis of flexibility and enterprise architecture. *Government Information Quarterly*, 37(3). <https://doi.org/10.1016/j.giq.2020.101487>
- Haddara, M., & Larsson, A. (2017). Big data: Hvordan finne relevant beslutningsgrunnlag i store informasjonsmengder. In H. E. Næss & L. Pettersen (Eds.), *Metodebok for kreative fag* (pp. 136–149). Universitetsforlaget.
- Haddara, M., & Moen, H. (2017). User resistance in ERP implementation: A literature review. *Procedia Computer Science*, 121, 859–865. <https://doi.org/10.1016/j.procs.2017.11.111>
- Haddara, M., Su, K. L., Alkayid, K., & Ali, M. (2018). *Applications of big data analytics in financial auditing – a study on the big four*. AIS eLibrary. <https://aisel.aisnet.org/amcis2018/AccountingIS/Presentations/8/>
- Han, X., Wu, Y., & Zheng, J. (2020). Demands for healthcare industry changes provide the soil for digital transformation. In *Disruptive innovation through digital transformation* (pp. 1–8). Springer. <https://doi.org/10.1007/978-981-15-3944-2>
- Handfield, R., Jeong, S., & Choi, T. (2019). Emerging procurement technology: Data analytics and cognitive analytics. *International Journal of Physical Distribution & Logistics Management*, 49(10), 972–1002. <https://doi.org/10.1108/IJPDLM-11-2017-0348>
- Heeringa, S. G., West, B. T., & Berglund, P. A. (2017). *Applied survey data analysis*. CRC Press.
- Ijab, M. T., Wahab, S. M. A., Salleh, M. A. M., & Bakar, A. A. (2019, December 2–3). *Investigating big data analytics readiness in higher education using the Technology-Organisation-Environment (TOE) framework* [Paper presentation, pp. 1–7]. 6th International Conference on Research and Innovation in Information Systems (ICRIIS), Johor Bahru, Malaysia, 2019. <https://doi.org/10.1109/ICRIIS48246.2019.9073631>
- Kushinka, S. (2019, February 28). *HITEQ Highlights: A roadmap for building a data driven culture* [Presentation]. <https://hiteqcenter.org/DesktopModules/EasyDNNNews/DocumentDownload.ashx?portalid=0&moduleid=718&articleid=1563&documentid=312>
- Lai, Y., Sun, H., & Ren, J. (2018). Understanding the determinants of big data analytics (BDA) adoption in logistics and supply chain management. *The*

- International Journal of Logistics Management*, 29(2), 676–703. <https://doi.org/10.1108/IJLM-06-2017-0153>
- Lange, S., Telgen, J., & Schotanus, F. (2014, August 14–16). *Systematic review of 15 years of scientific literature on public procurement* [Paper presentation]. Proceedings of the 2014 International Public Procurement Conference, Dublin, Ireland. <https://research.utwente.nl/en/publications/systematic-review-of-15-years-of-scientific-literature-on-public->
- LaValle, S., Lesser, E., Shockley, R., Hopkins, M. S., & Kruschwitz, N. (2011). Big data, analytics and the path from insights to value. *MIT Sloan Management Review*, 52(2), 21–32. <https://sloanreview.mit.edu/article/big-data-analytics-and-the-path-from-insights-to-value/>
- Manikam, S., Sahibudin, S., & Kasinathan, V. (2019). Business intelligence addressing service quality for big data analytics in public sector. *Indonesian Journal of Electrical Engineering and Computer Science*, 16(1), 491–499. <http://doi.org/10.11591/ijeecs.v16.i1.pp491-499>
- Manyika, J., Chui, M., Brown, B., Bughin, J., Dobbs, R., Roxburgh, C., & Byers, A. H. (2011). *Big data: The next frontier for innovation, competition, and productivity* (McKinsey Global Institute Report). <https://www.mckinsey.com/business-functions/mckinsey-digital/our-insights/big-data-the-next-frontier-for-innovation>
- Maroufkhani, P., Tseng, M.-L., Iranmanesh, M., Ismail, W. K. W., & Khalid, H. (2020). Big data analytics adoption: Determinants and performances among small to medium-sized enterprises. *International Journal of Information Management*, 54. <https://doi.org/10.1016/j.ijinfomgt.2020.102190>
- McAfee, A., Brynjolfsson, E., Davenport, T. H., Patil, D., & Barton, D. (2012). Big data: The management revolution. *Harvard Business Review*, 90(10), 61–67. <https://hbr.org/2012/10/big-data-the-management-revolution>
- Meld. St. 22 (2018–2019). *Smartere innkjøp – effektive og profesjonelle offentlige anskaffelser* [White paper on professional and efficient public procurement]. Ministry of Trade, Industry and Fisheries. <https://www.regjeringen.no/contentassets/2d7006f67c374cbdab5d4d6ba7198ebd/no/pdfs/stm20182019002200odddpdfs.pdf>
- Mentsiev, A., Khaliev, M. S., Guzueva, E., & Ashakhanova, M. (2020). *Digitalization as a new stage in the formation of economic relations* [Paper presentation]. The International Scientific Conference “Far East Con” (ISCFEC 2020), Vladivostok, Russian Federation. <https://doi.org/10.2991/aebmr.k.200312.443>
- Merhi, M. I., & Bregu, K. (2020). Effective and efficient usage of big data analytics in public sector. *Transforming Government: People, Process and Policy*, 14(4), 605–622. <https://doi.org/10.1108/TG-08-2019-0083>

- Ministry of Local Government and Modernisation. (2020, January 14). *The national strategy for artificial intelligence* [Plans/strategy]. <https://www.regjeringen.no/en/dokumenter/nasjonale-strategi-for-kunstig-intelligens/id2685594/>
- Moretto, A., Ronchi, S., & Patrucco, A. S. (2017). Increasing the effectiveness of procurement decisions: The value of big data in the procurement process. *International Journal of RF Technologies*, 8(3), 79–103. <https://doi.org/10.3233/RFT-171670>
- Olufemi, A. (2019). Considerations for the adoption of cloud-based big data analytics in small business enterprises. *Electronic Journal of Information Systems Evaluation*, 21(2). <http://www.ejise.com/>
- Pearson, M., Gjendem, F. H., Kaltenbach, P., Schatteman, O., & Hanifan, G. (2014). *Big data analytics in supply chain: Hype or here to stay?* (Accenture Global Operations Megatrends Study). [https://www.accenture.com/t20160106T194441\\_w\\_/fi-en/\\_acnmedia/Accenture/Conversion-Assets/DotCom/Documents/Global/PDF/Digital\\_1/Accenture-Global-Operations-Megatrends-Study-Big-Data-Analytics-v2.pdf](https://www.accenture.com/t20160106T194441_w_/fi-en/_acnmedia/Accenture/Conversion-Assets/DotCom/Documents/Global/PDF/Digital_1/Accenture-Global-Operations-Megatrends-Study-Big-Data-Analytics-v2.pdf)
- Provost, F., & Fawcett, T. (2013). Data science and its relationship to big data and data-driven decision making. *Big Data*, 1(1), 51–59. <https://doi.org/10.1089/big.2013.1508>
- Ramamoorti, S., & Curtis, S. (2003). Procurement fraud & data analytics. *Accounting Faculty Publications*, 85. [https://ecommons.udayton.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1084&context=acc\\_fac\\_pub](https://ecommons.udayton.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1084&context=acc_fac_pub)
- Reis, J., Amorim, M., Melão, N., & Matos, P. (2018). *Digital transformation: A literature review and guidelines for future research*. In Á. Rocha, H. Adeli, L. P. Reis, & S. Costanzo (Eds.), *Trends and advances in information systems and technologies. WorldCIST'18*. Springer. [https://doi.org/10.1007/978-3-319-77703-0\\_41](https://doi.org/10.1007/978-3-319-77703-0_41)
- Rogers, E. M. (2010). *Diffusion of innovations*. Simon & Schuster.
- Schelén, O., Elragal, A., & Haddara, M. (2015). *A roadmap for big-data research and education*. DiVA. <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:997368/FULLTEXT01.pdf>
- O'Neil, C., & Schutt, R. (2013). *Doing data science: Straight talk from the frontline*. O'Reilly Media.
- Seres, L., Pavlicevic, V., & Tumbas, P. (2018). Digital transformation of higher education: Competing on analytics. *INTED2018 Proceedings*, 9491–9497. <https://doi.org/10.21125/inted.2018.2348>
- Shahbaz, M., Gao, C., Zhai, L., Shahzad, F., & Hu, Y. (2019). Investigating the adoption of big data analytics in healthcare: the moderating role of resistance to change. *Journal of Big Data*, 6(1). <https://doi.org/10.1186/s40537-019-0170-y>
- Shreffler, J., & Huecker, M. R. (2020). *Exploratory data analysis: Frequencies, descriptive statistics, histograms, and boxplots*. StatPearls Publishing. <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/books/NBK557570/>



- Statistics Norway. (2020). *General government revenue and expenditure, 2019*.  
<https://www.ssb.no/statbank/table/10807/tableViewLayout1/> [Norwegian]  
<https://www.ssb.no/en/statbank/table/10807/> [English]
- Sædberg, A., & Haddara, M. (2016). An exploration of adoption factors for cloud-based ERP systems in the public sector. *NOKOBIT*, 24(1). <https://ojs.bibsys.no/index.php/Nokobit/article/view/333>
- Tan, M. H., & Lee, W. L. (2015). Evaluation and improvement of procurement process with data analytics. *International Journal of Advanced Computer Science and Applications*, 6(8), 70. <https://doi.org/10.14569/IJACSA.2015.060809>
- Thai, K. V. (2001). Public procurement re-examined. *Journal of Public Procurement*, 1(1), 9–50. <https://doi.org/10.1108/JOPP-01-01-2001-0001>
- Tornatzky, L. G., Fleischer, M., & Chakrabarti, A. K. (1990). *The processes of technological innovation*. Lexington Books.
- van der Aalst, W. M. (2014). Data scientist: The engineer of the future. In *Enterprise Interoperability VI* (pp. 13–26). Springer.
- van Ooijen, C., Ubaldi, B., & Welby, B. (2019). A data-driven public sector: Enabling the strategic use of data for productive, inclusive and trustworthy governance. *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 33, OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/09ab162c-en>
- Vasarhelyi, M. A., Kogan, A., & Tuttle, B. M. (2015). Big data in accounting: An overview. *Accounting Horizons*, 29(2), 381–396. <https://doi.org/10.2308/acch-51071>
- Veale, M., & Brass, I. (2019). Administration by algorithm? Public management meets public sector machine learning. In K. Yeung & M. Lodge (Eds.), *Algorithmic regulation*. Oxford University Press. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3375391>
- Verma, S., & Chaurasia, S. (2019). Understanding the determinants of big data analytics adoption. *Information Resources Management Journal (IRMJ)*, 32(3), 1–26. <https://www.igi-global.com/article/understanding-the-determinants-of-big-data-analytics-adoption/230368>
- Waller, M. A., & Fawcett, S. E. (2013). Data science, predictive analytics, and big data: A revolution that will transform supply chain design and management. *Journal of Business Logistics*, 34(2), 77–84. <https://doi.org/10.1111/jbl.12010>
- Westerski, A., Kanagasabai, R., Wong, J., & Chang, H. (2015). Prediction of enterprise purchases using Markov models in procurement analytics applications. *Procedia Computer Science*, 60, 1357–1366. <https://doi.org/10.1016/j.procs.2015.08.209>
- Yin, R. K. (2009). *Case study research: Design and methods*. SAGE Publications.

## KAPITTEL 10

# Oppsummering og refleksjoner om veien videre

*Jan Ole Similä*

Nord universitet

*Marius Langseth*

Høyskolen Kristiania

**Abstract:** The aim of this anthology has been to explore one of the more powerful economic tools of the government, public procurement. We have seen that research on public procurement in Norway is limited. Throughout the book we have analyzed several challenges related to public procurement, such as the question of competitive tendering; the reasoning behind distribution of decision-making authority in public procurement; the challenges of contract management; the question of what kind of knowledge is needed within the public procurement profession; how to approach the secondary objectives of the Public Procurement Act; the public procurement of innovations; the exploration of data science and data analytics adoption in public procurement. The overall reflection is that public procurement is of great importance for the delivery and development of public services, as well as for the development of private sector companies competing for public procurement contracts. In order to further develop the institution of public procurement in Norway, we encourage more research.

**Keywords:** public procurement, Norway, development, increased research

## 1 Introduksjon

Formålet med antologien er å bidra til debatten omkring offentlige anskaffelser i Norge. Modenhetsundersøkelsen knyttet til offentlige anskaffelser i Norge (Rambøll/Difi, 2018) danner et godt empirisk

Sitering av denne artikkelen: Similä, J. O. & Langseth, M. (2021). Oppsummering og refleksjoner om veien videre. I M. Langseth & J. O. Similä (Red.), *Å kjøpe for Norge* (Kap. 10, s. 257–269). Cappelen Damm Akademisk. <https://doi.org/10.23865/noasp.128.ch10>  
Lisens: CC-BY 4.0.

grunnlag for å gi et rimelig bilde over ulike sider ved anskaffelsespraksisen og utfordringer ved denne. Offentlige anskaffelser innenfor rammen av en norsk kontekst, kan slik sett sies å være et vesentlig bidrag. Det er ulike forventninger til offentlige anskaffelser. Grunnleggende skal tjenesteproduksjonen sikres på en økonomisk effektiv måte, og de ulike sektorene skal ha de innsatsfaktorene og den infrastrukturen de trenger for å levere gode tjenester. Derneft er det forventninger til at den kraften som ligger i offentlige anskaffelser skal benyttes til å realisere ulike samfunnsnyttige målsettinger – sideformål. Gjennom utvalgte bidrag har vi for det første sett på omfanget av forskning rettet mot offentlige anskaffelser i Norge, derneft har vi gått inn på noen av kjerneutfordringene for innkjøpsorganisasjonen – utfordringer som rører ved primærformålet med offentlige anskaffelser. Siste del av antologien er satt av til å gå nærmere inn på problemstillinger, inkludert sideformål, innovasjon og utviklingspotensialet som ligger i digitalisering og datadrevet beslutningstaking.

I dette kapitlet gir vi en kortfattet oppsummering av de ulike bidragene, før vi reflekterer over status og utviklingsmuligheter.

## Kapittel 2: Offentlige anskaffelser i Norge

Anskaffelser av produkter og tjenester representerer en betydelig utgift for offentlig sektor. Den politiske bevisstheten om makten som er forbundet med offentlige anskaffelser, har over år ført til at det er et ønske om å bruke offentlige anskaffelser til å nå mål utover å sikre offentlig tjenesteproduksjon. Utgangspunktet for anskaffelsesloven (2016) er å sikre effektiv bruk av offentlige midler gjennom innføring av universelle konkurranseregler. Lovverket dekker nå en rekke tilleggskrav – samfunnshensyn som miljø, menneskerettigheter, innovasjon, arbeidsforhold, sosiale forhold og krav om bruk av lærlinger. En effektiv bruk av samfunnets ressurser krever i seg selv mye av den enkelte virksomhet, både med tanke på organisering, kompetanse og lederskap. De ulike tilleggskravene skjerper utfordringene til virksomhetene. Regjeringen har med ti års mellomrom fremmet en melding til Stortinget om offentlige anskaffelser. I St.meld.nr.36 (2008–2009) *Det gode innkjøp* fremgår det at begrunnelsen for meldingen er et ønske om å forbedre offentlig

anskaffelsesvirksomhet. Problemene meldingen beskriver er brudd på anskaffelsesregelverket, svak ledelsesforankring, utfordringer ved organiseringen av innkjøpsaktivitetene samt manglende kompetanse. I Meld. St.22 (2018–2019) *Smartere innkjøp* kunne vi kanskje forvente at utfordringene som ble påpekt i 2009 var håndtert, men igjen pekes det på de samme utfordringene. Mens de organisatoriske utfordringene vedvarer, skjerpes både effektivitetskravet og tilleggskravene.

Det vi kan spørre oss om, er om andre enn innkjøperne selv er interessert i utviklingen på fagområdet. I utdanningssektoren har fokuset på offentlige anskaffer vært beskjedent. Inntil Høgskolen Kristiania i 2017 etablerte en gradsutdanning i innkjøpsledelse, har det eksistert kortere utdanningstilbud ved Høgskolen i Molde og ved Nord universitet. Utdanningstilbud speiler normalt sett forskningsfokuset, da det er et krav om at høyere utdanning skal være forskningsbasert. I kapittel 2 ble forskningen i Norge rettet mot offentlige anskaffelser kartlagt.

## Utfordringer

- Over tid er det forsket for lite på utfordringer knyttet til offentlige anskaffelser i Norge.
- Utviklingen av faget og anskaffelsespraksis krever mer forskning.
- Det må komme på plass insentiver som skaper økt motivasjon for universitets- og høgskolesektoren til å bedrive forskning rette mot ulike sider av offentlige anskaffelser.

## Kapittel 3: Konkurransetsetting

Outsourcing, eller konkurransetsetting når vi snakker om offentlig sektor, knyttes til etableringen av en kontrakt hvor en virksomhet overlater produksjonen av tjenester eller produkter til en annen virksomhet. Konkurransetsetting bygger på at det eksisterer stordriftsfordeler, slik at man kan oppnå billigere produkter eller tjenester ved å overlate produksjonen til virksomheter som er spesialisert på en type produksjon. Offentlig sektor har opplevd et økt press på å effektivisere produksjonen av offentlige tjenester siden 1980-tallet, og da innenfor rammen av «New

Public Management»-tankegangen. Gjennom det siste tiåret har vi sett en stadig sterkere argumentasjon om å «insource» produksjon som tidligere har blitt konkurranseutsatt. Det vi ser i diskusjonen omkring konkurranseutsetting er en blanding av en politisk ideologisk og en økonomisk tilnærming, hvor det hele bunner i synet man har på markedsøkonomisk tenkning.

Fra et innkjøpsfaglig ståsted er det et par vesentlige elementer som må tas med inn i en diskusjon om hvorvidt produksjon skal konkurranseutsettes: 1) Eksisterer det et velfungerende marked på det aktuelle området? 2) Har virksomheten kompetanse og kapasitet til å følge opp kontraktsprosessen? Kapitlet har en grundig gjennomgang av tre sentrale teoretiske ståsteder: nyklassisk økonomisk teori, transaksjonskostnadsteori og ressursbasert økonomisk teori. Her tas vi gjennom en diskusjon rundt markedslogikken, som bl.a. bygger på at det er reell konkurranse om oppdrag og at kontrakter som etableres både forstås likt av partene og er gjennomførbare. Kostnadene ved å operere i markedet og å følge opp kontrakter diskuteres i transaksjonskostnadsteorien. Her er det vesentlig å huske at om produksjonen skjer i regi av det offentlige, har man også kostnader ved å følge opp og kontrollere produksjonen. Med in-house produksjon har man tilgang til andre styringsverktøy enn de som ligger i en kontrakt. Gjennom den ressursbaserte økonomiske tenkningen settes søkelyset på kjernekompetansen til virksomheten. For offentlig sektor handler dette ikke først og fremst om at man risikerer å miste kjernekompetanse, men heller at man må forsøke å lære fra markedet.

Gjennom to større caser gis det innblikk i utfordringer med henholdsvis konkurranseutsetting av en mer kompleks tjeneste, sykehjemsdrift, og en teknologisk enklere tjeneste, renovasjon.

## Utfordringer

- Det kan fungere med konkurranseutsetting der hvor det er et velfungerende leverandørmarked.
- Innkjøpsorganisasjonen må ha kapasitet og kompetanse til både å utvikle et godt konkurransegrunnlag og å følge opp kontrakten.

## Kapittel 4: Organisering av innkjøpsfunksjonen

Det er betydelige forventninger til hva som skal oppnås ved hjelp av offentlige anskaffelser. Det handler ikke bare om å sikre innsatsfaktorer til tjenesteproduksjonen offentlig sektor er ansvarlig for, men det er en rekke tilleggskrav som også skal realiseres ved hjelp av anskaffelsesfunksjonen. I litteraturen kan vi finne en diskusjon som går på hvorvidt strukturen skal følge av strategien, slik Chandler (1962) argumenterte for, eller om strategien skal følge av strukturen, slik Fredrickson (1986) fremmer en argumentasjon for. Harris og Ruefli (2000) testet en serie hypoteser, bl.a. om virksomheter som endrer strategi før de endrer strukturen utkonkurrerer de virksomhetene som først endrer strukturen og deretter strategien. Her fant de ikke en signifikant sammenheng. Signifikante resultater fikk de derimot på hypotesen om at virksomheter som holder fast på strategien og gjør endringer i strukturen kan utkonkurrere andre. De fant også at de som opprettholder status quo gjør det bedre enn virksomheter som endrer strategi uten å endre strukturen.

Offentlig sektor står i utgangspunktet ikke i en konkurransesituasjon, men det er et vesentlig poeng at ressursene man rår over skal utnyttes effektivt. Derfor vil det være et poeng å se på sammenhengen mellom målene som gjelder på anskaffelsesområdet og hvordan man velger å organisere dette.

I kapittel 4 får vi et innblikk i viften av mål som forventes realisert ved hjelp av anskaffelsesfunksjonen. I tillegg får vi et innblikk i sammenhenger mellom organisatoriske løsninger og hvor godt egnet de er for å nå spesifikke mål. For den enkelte virksomhet blir det dermed en utfordring å se på om det er noen mål som er viktigere enn andre, samt hvilke ressurser og kapasiteter organisasjonen rår over.

### Utfordringer

- Organisering av innkjøpsfunksjonen bør være gjennomtenkt, slik at den er egnet til å nå de målsettinger virksomheten har.
- Forskningsmessig er det av interesse å generere innsikt i hva som har vært begrunnelsen for de organisatoriske løsningene som er valgt rundt om i norsk offentlig sektor.

## Kapittel 5: Kontraktsoppfølging i offentlige anskaffelser

I 2018 ble det etablert kontrakter i offentlige anskaffelser for 564 milliarder kroner. Anskaffelsesprosessen kan grovt sett deles i tre. Første fase handler om å definere virksomhetens behov, deretter følger anbudskonkurransen som ender i en kontrakt, før tredje fase handler om implementering av kontrakten og kontraktsoppfølgingen. Forskning har vist at kontraktsoppfølgingen i offentlig sektor er et område hvor det er betydelige forbedringsmuligheter. Dette er ikke utelukkende et norsk fenomen, men vi kan også se denne utfordringen i andre land.

I kapitlet retter forfatterne søkelys på ulike sider ved kontraktsoppfølgingen i offentlig sektor: Hvordan påvirker kapasiteten kontraktsoppfølgingen? Hvordan bidrar digitalisering til kontraktsoppfølgingen? Hvordan jobber innkjøpere med utviklingen av relasjoner som del av kontraktsoppfølgingen? Gjennom en mindre, kvalitativ studie får vi innblikk i at det er begrensninger i kapasiteten til å følge opp kontrakter, noe som kan henge sammen med at mange ressurser går med til konkurransegjennomføringen. Studien viser også at det kan være en betydelig grad av digitalisering, men at det er utfordringer med at IT-systemene ikke støtter innkjøpsprosessene godt nok, herunder arbeidet med kontraktsoppfølgingen. Den relasjonelle delen av kontraktprosessen handler ifølge undersøkelsen i betydelig grad om kontroll, og i liten grad om bygging av tillit.

Funnene i den kvalitative studien, samt resultatene i Difi sin modenhetsundersøkelse, viser et betydelig utviklingspotensial. Det er i seg selv ikke overraskende, og følger mønsteret av tidligere forskning. Det vi kan si er bekymringsfullt, er at fokuset på oppfølging med bruk av offentlige midler er såpass svak som forskningen avdekker.

### Utfordringer

- Kontraktsoppfølging synes fortsatt å være en noe forsømt oppgave i offentlig sektor, men nå bør tiden være inne for at den enkelte virksomhet definerer hvilket regime man bør ha når det gjelder kontraktsoppfølgingen.

- Det er behov for mer forskning rettet mot offentlig sektors oppfølging av anskaffelseskontrakter.

## Kapittel 6: Offentlige innkjøpere: Kompetanseområder og kunnskapshull

Anskaffelsesfaglig kompetanse er en utfordring to stortingsmeldinger om offentlige anskaffelser peker på som noe det må jobbes med (Meld.St.22, 2018–2019; St.meld.nr.36, 2008–2009)). Kompetanse er også et område Difi er opptatt av i sin modenhetsundersøkelse. I Meld.St.22 (2018–2019) pekes det på at gode og effektive offentlige anskaffelser krever god kompetanse. EU er også opptatt av profesjonalisering av offentlige innkjøpere. Utfordringen for alle som peker på behovet for god anskaffelsesfaglig kompetanse, er at det ikke følger med noen tanker om hva god kompetanse er. Difi kartlegger det vi karakteriserer som åtte kompetanseområder, mens en medlemsorganisasjon for svenske offentlige innkjøpere definerer ti slike områder. Gjennom en litteraturstudie, sammenholdt med Difis modenhetsundersøkelse, er det identifisert tolv kompetanseområder.

En gjennomgang av resultatene fra Difis modenhetsundersøkelse viser for det første at undersøkelsen ikke fanger opp alle relevante kompetanseområder. Dernest fremkommer det at virksomheter som har deltatt i undersøkelsen oppgir svak kompetanse på flere områder. Dersom premisset for gode og effektive anskaffelser er god innkjøpsfaglig kompetanse, er det for mange virksomheter et betydelig kompetansegap som må fylles. Kompetansebygging er noe som krever tid, da enkeltindivider og organisasjoner skal tilegne seg kunnskap, erfaring og de riktige holdningene.

### Utfordringer

- Det kan være et behov for å definere hvilke innkjøpsfaglige kompetanser virksomheter bør besitte.
- Utdanningskapasiteten rettet mot anskaffelsesområdet må økes, både på bachelor- og masternivå, men også på etter- og videreutdanningsområdet.



## Kapittel 7: Adgangen til å ivareta sideformål

Det norske regelverket for offentlige anskaffelser skal sikre effektiv bruk av samfunnets ressurser. Med et årlig anskaffelsesvolum på over 500 milliarder kroner kan det være fristende for politikere å bruke offentlige anskaffelser i arbeidet med å realisere andre formål enn de som følger direkte av lovens formålsparagraf. Sideformålene utvikles etter hvert som det dukker opp samfunnsmessige utfordringer politikerne tenker at kan løses ved hjelp av den økonomiske makten som følger av offentlige anskaffelser, f.eks. lønn og sosiale forhold, miljø, innovasjon m.fl.

Kapitlet diskuterer utfordringene knyttet til hvilke begrensninger anskaffelsesreglene setter for å bruke offentlige innkjøp til å realisere sideformål. Et viktig utgangspunkt er at man skiller mellom kvalifikasjonskrav og kontraktsvilkår, hvor det i praksis er kontraktsvilkårene som er viktige for å håndtere sidehensyn gjennom anskaffelsesreglene. Kapitlet demonstrerer at det er en relativt vid adgang til å stille opp kontraktsvilkår for å ivareta sidehensyn. Samtidig er det viktig å være klar over vesentlige begrensninger som følger av anskaffelsesloven § 5(2) og anskaffelsesforskriften § 19-1(1), samt grunnleggende prinsipper som følger av anskaffelsesloven § 4. Eksempler som gjennomgås i kapitlet illustrerer at begrensningene har relativt stor betydning for hvilke krav som er lovlige.

### Utfordringer

- Oppdragsgiver bør ha et bevisst forhold til hvilke kontraktsvilkår som stilles opp i den enkelte konkurransen.
- Det er viktig at oppdragsgiver følger opp kontrakter på en aktiv måte.

## Kapittel 8: Innovasjon ved offentlige anskaffelser

Det er betydelige forventninger til at offentlige anskaffelser skal benyttes som virkemiddel for å fremme innovasjon. En tilnærming er å utfordre

leverandørene til å utarbeide tilbud som har et innovativt aspekt, hvor vi kan snakke om tilbudsrevet innovasjon. På den andre siden kan man ha en tydeligere etterspørselsrevet tilnærming, hvor det iverksettes prosesser som skal lede frem mot nye løsninger, f.eks. elektriske ferger. I praksis kan det kanskje være vanskelig å skille mellom tilbuds- og etterspørselsrevet innovasjon. I dette kapitlet gjennomgås innovasjonsteori, med Schumpeter (1934) som utgangspunkt. Siden offentlig sektor i betydelig grad yter ulike tjenester, er det inkludert et eget delkapittel om innovasjon i servicenæringer, da det gjerne er slik at mange tenker at innovasjon handler om utvikling av nye produkter.

Difi har i modenhetsundersøkelsen (Rambøll/Difi, 2018) stilt en rekke spørsmål til virksomhetens kompetanse på innovasjonsfremmende anskaffelser, samt i hvilken grad man i anskaffelsessammenheng jobber med å fremme innovasjon. Datamaterialet er analysert for å se om det kan finnes interessante sammenhenger ut over rent deskriptive beskrivelser. Kompetanse på innovasjonsfremmende anskaffelser er naturligvis viktig for hvor aktive virksomheter er i sin søken etter innovative løsninger. Analysene viser også at kompetanse bygges gjennom at innkjøperne får mengdetrening – dvs. at man får deltatt på mange anskaffelsesprosesser. Kombinasjonen av at virksomheten sikrer at innkjøperne har grunnleggende kunnskap om hvordan innovative anskaffelser kan foregå og gode muligheter til å praktisere, synes å være en god oppskrift. Det andre funnet vi kan merke oss, er at det ikke er størrelsen på virksomheten i seg selv som gir en pekepinn på hvor vi vil finne virksomheter som er opptatt av innovative anskaffelser. Det vi må se etter, er hvor mange anbudskonkurranser virksomheter gjennomfører. Virksomheter som gjennomfører relativt få konkurranser, uansett størrelsen på det totale innkjøpsbudsjettet, er ikke der hvor vi vil finne de innovasjonsfremmende innkjøpsmiljøene.

## Utfordringer

- Kunnskaps- og erfaringsutvikling er vesentlig for offentlig sektor dersom målet om økt innslag av innovative anskaffelser skal realiseres.

- Det er forskjeller på produkt- og tjenesteinnovasjoner, og for kompetanseutviklingens del kan det i statistikkammenheng være et poeng å skille mellom produkter og tjenester.

## Kapittel 9: Bruk av dataanalyser i offentlige anskaffelser

Digitalisering av næringsliv og offentlig forvaltning har hatt et betydelig fokus gjennom flere år. For offentlig sektor handler digitaliseringen om å levere bedre tjenester og en mer effektiv bruk av begrensede ressurser. Forskning har dokumentert at datadrevet beslutningstaking korrelerer positivt med eller har en positiv påvirkning på resultatene til virksomheter. Det er et ønske at man også innenfor offentlige anskaffelser skal dra veksler på datadrevet beslutningstaking. Dette fordrer naturligvis at datagrunnlaget er bra og at dataene er tilgjengelige.

Modenhetsundersøkelsen (Rambøll/Difi, 2018) viser at det i flere deler av innkjøpsprosessen er god bruk av digitale løsninger, f.eks. ved kunngjøring av konkurranser, mottak av tilbud eller ved mottak og kontroll av faktura. Når vi kommer til oppfølging av avtaler og, ikke minst, planlegging av innkjøp, er bruken av digitale verktøy mer begrenset. Analyser av datamaterialet viser at større virksomheter har ressurser til å dekke analysekostnadene, samt at de i større grad gjennomfører analyser på innkjøpsområdet. Videre kan man se at bruken av digitale verktøy i anskaffelsesprosessen ikke gir noen indikasjon på hvorvidt man tar i bruk digitale løsninger for utvikling av digital beslutningsstøtte. Vi kan også se at det vil være et stykke vei å gå for å ta i bruk datadrevet beslutningsstøtte, all den tid en betydelig grad av virksomhetene rapporterer om manglende kompetanse på gjennomføring av innkjøpsfaglige analyser. Analysene viser også at toppledelsen i for liten grad etterspør målbare indikatorer på innkjøpsområdet, men at der hvor toppledelsen jevnlig etterspør målbare indikatorer, gjennomføres det et mer utstrakt analysearbeid. Det som på mange måter oppsummerer status, er at selv om norsk offentlig sektor kategoriseres som teknologisk avansert og digitalisert og det er politisk støtte for økt grad av digitalisering, har dette så langt ikke hatt stor påvirkning på utvikling av datastøttet beslutningstaking innenfor offentlige anskaffelser.

## Utfordringer

- Internasjonal forskning viser at datastøttet beslutningstaking har en positiv effekt på virksomhetens resultater.
- Innenfor offentlige anskaffelser i Norge har vi en infrastruktur som er tilrettelagt for økt bruk av datastøttet beslutningstaking, men det krever et visst kompetanseløft kombinert med at ledelsen i virksomheten etterspør informasjon om hvordan innkjøpsressursene benyttes.

## 2 Avsluttende refleksjoner

Rodgers (2002) peker på at refleksjon er en *meningsskapingsprosess* som bidrar til at vi kan bevege oss fra en erfaring til neste med en dypere forståelse. Videre definerer han refleksjon som en *systematisk*, grundig og disiplinert måte å tenke på, som har sine røtter i vitenskapelige undersøkelser. Rodgers trekker også frem at refleksjon er noe som krever en *holdning* som verdsetter utvikling, og ikke minst at det er noe som bør skje i *interaksjon* med andre.

Hvilke betraktninger gjør vi oss om offentlige anskaffelser i Norge? Offentlige anskaffelser kan være alt fra enkle rutinekjøp til store og komplekse anskaffelser. Anskaffelsesprosessen strekker seg helt fra et behov oppstår til hele anskaffelsesprosessen er evaluert. Kompetansebehovet underveis i en anskaffelsesprosess vil naturligvis variere, men et kjennetegn kan være at det kreves multiple kompetanser og ferdigheter. Det er også slik at stadig nye utfordringer, særlig knyttet til de ulike sideformålene, stiller krav til kompetansemessig og organisatorisk utvikling. Lov om offentlige anskaffelser angir noen grunnleggende forventninger til anskaffelsesprosessen ved at fellesskapets penger skal forvaltes på en god måte, og at konkurransen om offentlige oppdrag skal være ryddig.

Forvaltningen av offentlige anskaffelser vil påvirke kvaliteten på tjenestetilbudet offentlig sektor er ansvarlig for, det vil påvirke lokalt, regionalt, nasjonalt og internasjonalt næringsliv, og det vil påvirke den generelle samfunnsutviklingen. Det er mange hensyn å ta. Forskning rettet mot ulike sider ved offentlige anskaffelser, kan bidra til at vi får en dypere innsikt i hvordan det står til med offentlige anskaffelser i Norge.

Er kvaliteten på arbeidet som gjøres på det nivået vi ønsker at den skal være, eller er det behov for å ta grep? Hvilke grep er i så fall best egnet? Gjennom modenhetsundersøkelsen, som det er referert til gjennom denne antologien, sitter vi med et inntrykk av at innkjøperne rundt om i Norge ser et utviklingsbehov. De ulike bidragene, hvor det er presentert noen innblikk i offentlige anskaffelser i Norge, viser også et utviklingsbehov. I samspillet mellom praksis og forskning kan vi etablere forslag til gode løsninger.

Så er det naturligvis viktig med arenaer hvor praktikere og forskere i fellesskap kan reflektere over offentlige anskaffelser i Norge. Etableringen av Anskaffelsesakademiet bidrar til å bringe praktikere og forskere sammen. Målet er både å utvikle en gjensidig forståelse av status, samtidig som det kan legges til rette for forskning og utvikling. En utfordring er at det gjerne er de som er genuint opptatt av offentlige anskaffelser som møtes, diskuterer utfordringene og blir enige om at det må tas grep. Her er det et tankekors, ved at to stortingsmeldinger om offentlige anskaffelser, med ti års mellomrom, peker på de samme utfordringene: manglende lederforankring samt organisatoriske og kompetansemessige utfordringer. Vi kan godt si at toppledere og politiske myndigheter, som både sitter på nødvendig beslutningsmyndighet og økonomiske ressurser, savnes i refleksjonsprosessen omkring offentlige anskaffelser. Kanskje bunner den manglende involveringen i at det mangler reell vilje til utvikling?

## Referanser

- Anskaffelsesforskriften. (2016). *Forskrift om offentlige anskaffelser* (FOR-2016-08-12-974). Lovdata. <https://lovdata.no/forskrift/2016-08-12-974>
- Anskaffelsesloven. (2016). *Lov om offentlige anskaffelser* (LOV-2016-16-17-73). Lovdata. <https://lovdata.no/lov/2016-06-17-73>
- Chandler, A. D. (1962). *Strategy and structure: chapters in the history of the industrial enterprise*. Cambridge, Mass: M.I.T. Press.
- Fredrickson, J. W. (1986). The Strategic Decision Process and Organizational Structure. *Academy of management review*, 11(2), 280–297. <https://doi.org/10.5465/amr.1986.4283101>

- Harris, I. C. & Ruefli, T. W. (2000). The Strategy/Structure Debate: An Examination of the Performance Implications. *Journal of Management studies*, 37(4), 587–604.  
<https://doi.org/10.1111/1467-6486.00195>
- Meld.St.22. (2018–2019). *Smartere innkjøp – effektive og profesjonelle offentlige anskaffelser*.
- Rambøll/Difi. (2018). Undersøkelse om modenhet i offentlige anskaffelser. i Difi (Red.).
- Rodgers, C. (2002). Defining reflection: Another look at John Dewey and reflective thinking. *Teachers College Record*, 104(4), 842–866.
- St.meld.nr.36. (2008–2009). *Det gode innkjøp*.



## Om forfatterne

**Oda H. Ekre**, Advokat, Wiersholm. Oda H. Ekre arbeider hovedsakelig med offentlige anskaffelser, kontraktsrett, tvisteløsning og prosedyre, med særlig vekt på offentlige anskaffelser. Hun har svært bred erfaring med å bistå leverandører og oppdragsgivere i anskaffelsesprosesser, og har særlig kompetanse på anskaffelsesrettslig tvisteløsning. Ekre er en mye brukt foredragsholder og holder årlig en rekke foredrag og kurs i anskaffelsesrett. I Legal 500 er hun fremhevet som eneste “Rising star” innen anskaffelsesrett i Norge.

**Morten Goller**, Advokat, Wiersholm. Morten Goller arbeider med tvisteløsning, inkludert prosedyre og forhandlinger, i anskaffelsesrett, konkurranserett, kontraktsrett og skatterett. Han bistår også norske og utenlandske klienter med rådgivning i statsstøtterett og konkurranserett og har særlig kompetanse på regelverket for offentlige anskaffelser. Goller arbeidet tidligere hos Regjeringsadvokaten og har vært nemndsmedlem i Klagenemnda for offentlige anskaffelser. Han har møterett for Høyesterett og prosederer jevnlig saker for domstolene. Goller har også erfaring fra internasjonal voldgift og fra EFTA-domstolen. Han er rangert som Norges fremste ekspert på anskaffelsesrett og en ledende advokat på sivilrettslig prosedyre i Finansavisens årlige advokatundersøkelse. Han er rangert som en av Norges ledende advokater i anskaffelsesrett, konkurranserett, prosedyre og tvisteløsning av de anerkjente rankingbyråene Chambers and Partners og Legal 500.

**Beate Gulbrandsen**, Advokat, Wiersholm. Beate Gulbrandsen jobber hovedsakelig med offentlige anskaffelser, statsstøtte og konkurranserett. Hun har opparbeidet seg inngående kjennskap til regelverket om offentlige anskaffelser gjennom sitt arbeid som førstekonsulent i sekretariatet til Klagenemnda for offentlige anskaffelser. Gulbrandsen bistår jevnlig



oppdragsgivere og leverandører i alle faser av anskaffelsesprosessen, og skriver jevnlig juridiske vurderinger av ulike problemstillinger knyttet til anskaffelsesreglene.

**Tor Endre Gustavsen**, Høyskolelektor, Høyskolen Kristiania. Tor Endre Gustavsen er høyskolelektor ved Høyskolen Kristiania. Han underviser i fag som rekruttering, strategisk HR og har emneansvar for emnet «rekruttering og kompetanseutvikling». Gustavsen har tidligere vært globalt ansvarlig for opplæring og rekruttering i PGS og i DNV GL har han jobbet mye internasjonalt med bl.a. strategi og lederutvikling.

**Moutaz Haddara**, Professor, Høyskolen Kristiania. Moutaz Haddara is a Professor of Information Systems and program manager of the Digital Business Systems master specialization and e-business bachelor's degrees at Kristiania University College in Oslo, Norway. Haddara is also a visiting professor at TIAS School for Business & Society, Utrecht, Netherlands, SP Jain School of Global Management, Dubai – Singapore – Sydney, University of South-Eastern Norway, Hønefoss- Horten, Norway, and the American University in Cairo, Cairo, Egypt. He has more than 60 publications in the areas of enterprise systems, Big Data, IoT, cloud computing, benefits management, and query optimization techniques. Haddara serves as an editorial and review board member for several international information systems journals and conferences. He also works closely with the industry and serves as an advisory council member for the Microsoft Dynamics Academic Alliance in the EMEA region. Haddara also serves as a researcher and consultant for several other international institutions, governments and NGOs including the European Union and the Norwegian government.

**Olav Johansen**, Førstelektor, Høyskolen Kristiania og Universitetet i Sørøst-Norge. Olav Johansen underviser, forsker, holder kurs og skriver fagbøker innen HR-, organisasjons- og ledelsesfag. Han har 15 års erfaring fra næringslivet før han begynte på Høyskolen Kristiania i 2013. Johansen har også etablert og driver Senter for erfaringsbasert ledelse.

**Marius Langseth**, Høyskolelektor, Høyskolen Kristiania. Marius Langseth er leder for forskergruppen innkjøp i offentlig sektor og ansvarlig for studiet bachelor i strategisk innkjøpsledelse ved Høyskolen Kristiania. Langseth har operativ erfaring fra anskaffelser i Moss kommune og har tidligere arbeidet som seniorrådgiver i Direktoratet for forvaltning og IKT. Han underviser og forsker på problemstillinger knyttet til offentlige anskaffelser.

**Jan Ole Similä**, Førstemanuensis, Nord Universitet, Handelshøgskolen. Jan Ole Similä er for tiden ansvarlig for studiet i Innkjøpsledelse ved Nord Universitet. Hans publikasjoner omfatter temaer som kontraktsledelse, offentlige anskaffelser, vertikal integrasjon, kunnskap og konkurranseevne.

**Knut Ingar Westeren**, Professor, NTNU, Handelshøgskolen. Knut Ingar Westeren er professor i økonomi, og har undervist ved studiet i Master of Public Administration ved NTNU, Handelshøgskolen i flere år. Han står bak en rekke bøker og publikasjoner som omhandler aspekter rundt offentlig sektor, kunnskap og konkurranseevne og regional utvikling.

