



Stine Kongstein Jacobsen & Kine Wiersholm Karlsen

Strategi og anskaffelser

– mer bærekraftige offentlige anskaffelser gjennom effektivisering og profesjonalisering?

Masteroppgave OAS5900 2020

Masterstudium i offentlige administrasjon og styring

OsloMet - storbyuniversitetet, Fakultet for samfunnsvitenskap

Forord

Denne masteroppgaven er skrevet i forbindelse med avslutningen av masterstudium i offentlig administrasjon og styring ved OsloMet – Storbyuniversitetet, og markerer slutten på en fin og innholdsrik studietid. Denne prosessen har vært en læringsrik, men også svært krevende prosess. Oppgaven bærer i tillegg preg av den ekstraordinære situasjonen Covid-19 (Koronakrisen), som har pågått under store deler av arbeidet. Covid-19 har bydd på flere uforutsette utfordringer. Til tross for situasjonen har det vært en spennende og læringsrik prosess, som har gitt oss bedre innsikt i anskaffelsesfaget og dets kompleksitet.

Det er mange som fortjener en takk for å ha bidratt til denne masteroppgaven. Først og fremst ønsker vi å rette en stor takk til vår veileder, Asbjørn Røiseland, som har bidratt med faglige og konstruktive tilbakemeldinger under hele prosessen.

Videre ønsker vi takke våre to kontaktpersoner i henholdsvis Miljødirektoratet og Digitaliseringsdirektoratet. Tusen takk for gode råd og verdifull informasjon. Vi setter utrolig stor pris på at dere begge har vært behjelpelige med å sette oss i kontakt med relevante informanter.

En stor takk rettes til alle informantene som tok seg tid til å delta i prosjektet; uten dere hadde ikke dette vært mulig!

Avslutningsvis vil vi takke OsloMet – Storbyuniversitetet for to læringsfylte og uforglemmelige år.

God lesing!

Oslo, 15. juni 2020

Stine Kongstein Jacobsen & Kine Wiersholm Karlsen

Sammendrag

Det offentlige anskaffer i dag varer, tjenester og bygge- og anleggsarbeider for omlag 520 milliarder kroner årlig. For å kunne imøtekomme fremtidige samfunnsutfordringer som eldrebølgen, avtagende etterspørsel av olje- og gass og klimautfordringer, må det foretas en omveltning av norsk økonomi. Dette krever at samfunnet tenker smartere og blir mer nyskapende. Det sies at det finnes et stort potensial for kostnadsbesparelser innen offentlige anskaffelser. Effektivisering og profesjonalisering av offentlige anskaffelser kan bidra til bedre behovsdekning, lavere kostnader og bedre priser, samtidig som offentlige anskaffelser også bidrar til oppfyllelse av samfunnsoppgaver som klimautfordringen, sosial dumping og menneskerettigheter. Det er antakelsen av at det finnes stort potensial for kostnadsbesparelser av offentlige innkjøp som legger grunnlag for oppgavens problemstilling:

«På hvilken måte og med hvilken effekt kan strategisk ledelse bidra til å effektivisere og profesjonalisere offentlige anskaffelser?»

Formålet med oppgaven er å avdekke muligheter og barrierer for effektivisering og profesjonalisering av offentlige anskaffelser. Vi har valgt å foreta en komparativ case-studie av miljøforvaltningen og Digitaliseringsdirektoratet. Resultatene fra undersøkelsen viser at de begge i stor grad jobber strategisk med offentlige anskaffelser, dvs. at de kobler strategi til selve innkjøpet for å oppnå gode og ressursbesparende innkjøp. Begge virksomhetene jobber blant annet med å utnytte handlingsrommet i regelverket. De er begge enige om at det finnes gode muligheter for besparelser og trekker blant annet frem viktigheten av sentralisering, digitalisering og kompetanseheving. Samtidig er det konsensus om at det også foreligger barrierer som hindrer «det gode innkjøp». Her pekes det blant annet på mangel på kompetanse, kompleksitet, tid og ressurser. I tillegg antydes det at grad av medvirkning påvirker strategiimplementering, gjennomføring og etterlevelse.

Da begge virksomhetene har utviklet og implementert nye innkjøpsstrategier, er det lite hensiktsmessig å fokusere på effekten av dette, eller hvorvidt de har oppnådd gevinster. Vi tar imidlertid sikte på å avklare hvorvidt strategifaget kan bidra til å effektivisere og profesjonalisere offentlige anskaffelser.

Abstract

Today, public procures goods, services, and construction works for approximately NOK 520 billion annually. To meet coming societal challenges such as population aging, declining demand for oil and gas, and climate changes, it's necessary for an upheaval of the Norwegian economy. To achieve this, society must think smarter and become more innovative. Reports show that there is great potential for cost savings in public procurement. Streamlining and professionalization of public procurement can contribute to a better demand coverage, lower costs, and better prices, while public procurement also contributes to the fulfillment of social tasks such as climate change, social dumping, and upholding human rights. It is the assumption that there's great potential for cost savings from public procurement that bring about our research question:

“How and to what effect can strategic leadership contribute to streamline and professionalize public procurement?”

The purpose of this thesis is to uncover opportunities and barriers to streamlining and professionalizing public procurement. We have chosen to conduct a comparative case study of the Norwegian Environmental Agency and the Norwegian Digitalization Agency. Our study implies that both agencies work strategically with public procurement which means that they use procurement strategy to procure professional and cost-effective goods. Both agencies are aiming to manage the room of maneuver in procurement regulations. They both find that there are opportunities for procurement cost savings, and points to the importance of centralization, digitalization, and capacity building. At the same time, there is a consensus that there are barriers to streamlining and professionalization of public procurement. Our findings show that these barriers include lack of skill and knowledge, a complex and rigid procurement law, and the lack of both time and resources. Also, our findings suggest that employee participation and involvement affect both strategy implementation and compliance.

As both agencies have newly developed and implemented new procurement strategies, it is not expedient to look at potential effects or whether the strategies are successful in reducing procurement costs. However, we aim to clarify whether strategic leadership can help streamline and professionalize public procurement.

Begrepsavklaring

Innen fagdisiplinen *innkjøp* er det ikke bred faglig enighet om bruk av en felles terminologi, og vi ønsker derfor å definere noen sentrale begreper. Vi ønsker i tillegg å gi noen korte beskrivelser av sentrale virksomheter.

Anskaffelser	blir i denne sammenhengen benyttet synonymt med innkjøp. Begrepet benyttes på et generelt nivå da det ikke bare handler om <i>kjøp</i> , men også inkluderer aktiviteter som relaterer seg til forberedelse av kjøpet.
Difi	Direktoratet for forvaltning og IKT var et norsk direktorat. De hadde som oppgave å utvikle offentlig sektor, gjennom utvikling av mer effektive, brukerorienterte og samordnede løsninger og tjenester. Difi jobbet blant annet med digitalisering, anskaffelser, ledelse og organisering. Direktoratet ble nedlagt den 31. desember 2019, og ble erstattet av Digitaliseringsdirektoratet. Når vi refererer til hendelser før 31.12.19 vil vi benytte Difi, mens ved referanser til hendelser etter 1.1.20 benytter vi Digitaliseringsdirektoratet (Digdir).
Digdir	Digitaliseringsdirektoratet ble opprettet 1. januar 2020, og består av Altinn, deler av fagmiljøet for informasjonsforvaltning i Brønnøysundregisteret og Difi. Digdir representerer regjeringens høye ambisjoner for digitaliseringen av Norge. Formålet er å sette ny retning, samt øke farten i digitaliseringen av offentlig sektor.
Doffin	er den nasjonale kunngjøringsdatabasen for offentlige anskaffelser. Dersom anskaffelser overstiger nasjonale terskelverdier skal anskaffelsene kunngjøres i Doffin.
Innkjøp	blir i denne sammenhengen benyttet synonymt med anskaffelser.

Kjøp	er et begrep som dekker de operative aktivitetene i konkrete tilfeller hvor en kunde kjøper en vare eller tjeneste fra en leverandør.
KOFA	Klagenemnda for offentlige anskaffelser er et offentlig norsk klageorgan som behandler brudd på regelverket for offentlige anskaffelser.
Miljødirektoratet	Miljødirektoratet er et statlig organ underlagt Klima- og miljødepartementet. Miljødirektoratets hovedoppgaver er å forvalte norsk natur, redusere klimautslipp og forhindre forurensning. Direktoratet skal etterleve miljøpolitikken som fastsatt av Regjering og Storting, og bidra til å nå konkrete nasjonale mål.
Miljøforvaltningen	er etatene som er underlagt Klima- og miljødepartementet (KLD). Består av Riksantikvaren, Kulturminnefondet, Artsdatabanken, Norsk Polarinstitutt, Meteorologisk institutt og Miljødirektoratet.
TED	er Europas offentlige kunngjøringsdatabase for offentlige anskaffelser. Dersom anskaffelser overstiger EØS-terskelverdier skal anskaffelsene kunngjøres i TED.
Terskelverdi	er beløpsgrenser som er bestemmende for hvilken del av anskaffelsesregelverket som kommer til anvendelse.

Innholdsfortegnelse

1 INNLEDNING	1
1.1 INTRODUKSJON	1
1.2 BAKGRUNN OG FORMÅL	2
1.3 PROBLEMSTILLING	3
1.4 AVGRENSNINGER	4
1.5 STRUKTUR	5
2 BAKGRUNN OG KONTEKST	6
2.1 OM ANSKAFFELSER OG PROSESSER	6
2.2 HISTORISK UTVIKLING	6
2.3 ANSKAFFELESREGLVERKETS OPPBYGNING	7
2.3.1 TERSKELVERDIER	8
2.4 EVALUERING AV OFFENTLIGE ANSKAFFELSER	9
3 TEORI	12
3.1 STRATEGI I OFFENTLIG SEKTOR	13
3.2 STRATEGISK LEDELSE	15
3.2.1 STRATEGISK LEDELSE OG INNKJØPSSTRATEGI	16
3.3 MEDVIRKNING I ENDRINGSPROSESSER	20
3.3.1 HVORDAN LYKKES I ENDRINGSPROSESSER?	22
4 METODISK TILNÆRMING	24
4.1 VALG AV METODE	24
4.2 KOMPARATIV CASE-STUDIE – HVORDAN KAN DET BENYTTES?	24
4.2.1 VALG AV CASER OG ENHETER	25
4.3 GJENNOMFØRING AV INTERVJU	27
4.3.1 VALG OG PRESENTASJON AV INFORMANTER	29
4.4 ANALYSE AV DATAMATERIALE	30
4.5 EVALUERING AV FORSKNINGENS KVALITET	30
5 DATAPRESENTASJON OG DRØFTING AV FUNN	32
5.1 UTFORDRINGER VED OFFENTLIGE ANSKAFFELSER	32
5.1.1 ANSKAFFELESREGLVERKET OG KOMPETANSE	32
5.1.2 TID	35
5.1.3 RESSURSER, ANDRE HENSYN OG STRATEGI	37
5.2 MULIGHETER TIL FORBEDRING	38
5.2.1 «Å VÆRE ET TEAM»	39
5.2.2 SENTRALISERING	40
5.2.3 DIGITALISERING	41
5.2.4 «Å BRUKE MULIGHETSROMMET»	42
5.3 STRATEGIENS Plass I OFFENTLIGE ANSKAFFELSER	43

5.4 VIKTIGHETEN AV MEDVIRKNING OG FORANKRING AV STRATEGI	46
5.5 EVALUERING	49
6 KONKLUSJON	52
LITTERATURLISTE	54
VEDLEGG	59
GODKJENNING FRA NSD	59
INFORMASJONSSKRIV	61
INTERVJUGUIDE	64
INTERVJUGUIDE TOPPLEDER	64
INTERVJUGUIDE DIGDIR	67
INTERVJUGUIDE MILJØDIREKTORATET	70

Figur- og tabelloversikt

Figurer

Figur 1	Oppgavens rammeverk	s.4
Figur 2	Formulering av strategi i offentlig sektor	s. 13
Figur 3	Visualisering av Lewin modell for organisasjonsendring og Kotters åttetrinns modell for organisasjonsendring	s. 21

Tabeller

Tabell 1	Oversikt over anskaffelsesforskriftens terskelverdier for kjøp av varer- og tjenester	s. 8
Tabell 2	Presentasjon av informantene	s. 29

1 Innledning

1.1 Introduksjon

Offentlige anskaffelser anses som et relativt nytt fagområde, og det har lenge vært et fagfelt uten særlig stor oppmerksomhet. Interessen rundt offentlige anskaffelser har imidlertid økt de siste årene, spesielt med tanke på at det stadig får mer oppmerksomhet fra media. Riksrevisjonen gir også årlige rapporter om tilstanden i den statlige forvaltningen og dens forretningsdrift. Gjennomgående i disse rapportene finner man merknader om brudd på anskaffelsesregelverket, og det er derfor blitt et område som Riksrevisjonen stiller seg stadig mer kritisk til (Riksrevisjonen, 2019; Fjose, Lunde & Wifstad, 2013). Virksomheter som bryter anskaffelsesregelverket vil kunne bli klaget inn til Klagenemda for offentlige anskaffelser, heretter omtalt som KOFA, noe som vil kunne medføre store saksomkostninger og eventuelle erstatningskrav. Samtidig kan god etterlevelse av regelverket være en tid- og ressurskrevende affære.

Det fremgår av flere rapporter, deriblant Meld. St. 22 (2018-2019)¹, at Norge vil møte flere utfordringer i fremtiden, noe som vil medføre økte utgifter. Det er derfor viktig at offentlig sektor forvalter offentlige midler på en bærekraftig og kostnadseffektiv måte, samtidig som samfunnsoppdraget blir ivaretatt. Flere rapporter viser til at det offentlige kan spare mye gjennom effektivisering og profesjonalisering av offentlige anskaffelser, og Fjose et.al. (2013) anslår at det offentlige kan spare så mye som 20-30 milliarder årlig. Det er ikke bare her til lands at effektivisering av offentlige anskaffelser har fått større oppmerksomhet. I EU har offentlige anskaffelser også fått økende oppmerksomhet, og EU-kommisjonen la i 2017 frem en rekke tiltak for å oppnå mer effektive og profesjonelle anskaffelser. Det økte fokuset førte til at mange europeiske land utarbeidet og implementerte reformer og enkelttiltak for å oppnå dette målet. Eksempelvis ønsket Storbritannia, gjennom effektivisering av offentlige anskaffelser, å redusere underskuddet i offentlig sektor. For å effektivisere de offentlige innkjøpene innførte de en rekke tiltak, deriblant å samordne anskaffelser, forhandle med sentrale leverandører og ved å redusere kostnader knyttet til enkelte innkjøp. Disse tiltakene ga i løpet av et par år besparelser på 900 millioner pund. Effekten av tiltakene viser at det finnes et stort potensial for besparelser, og dette sett i sammenheng med rapporten fra Fjose

¹ Meld. St. 22 (2018-2019) *Smartere innkjøp – effektive og profesjonelle offentlige anskaffelser*

et. al. (2013) gir en god indikasjon på at profesjonalisering og effektivisering av offentlige anskaffelser vil gi betydelige gevinster.

I de senere år har man i tillegg sett en ny utvikling på feltet. Tradisjonelt sett har offentlige anskaffelser handlet om å dekke virksomheters behov til lavest mulig pris. Anskaffelsesfeltet har begynt å bevege seg bort fra den tradisjonelle tankegangen til å også ivareta en rekke andre hensyn. Det kan blant annet omhandle klimautfordringen, sosial dumping, hindre menneskerettighetsbrudd og redusere arbeidslivskriminalitet. Hvordan man skal ivareta alle de ulike hensynene innen anskaffelsesregelverket, er det imidlertid ikke noen fastsatte rammer for. Det foreligger heller ingen fastsatte rammer for hvordan det offentlige skal effektivisere og profesjonalisere offentlige anskaffelser, eller effektene av et strategisk ledelsesperspektiv på anskaffelser.

1.2 Bakgrunn og formål

Det offentlige anskaffer i dag varer, tjenester og bygge- og anleggsarbeider for 520 milliarder kroner årlig, og som det fremgår av det overstående kan det offentlige høste store besparelser ved å effektivisere og profesjonalisere offentlige anskaffelser. Effektivisering og profesjonalisering av offentlige anskaffelser får stadig mer oppmerksomhet, og vi opplever det som et særdeles viktig og relevant fagområde. Dette er et relativt nytt fagområdet med begrenset faglitteratur, og vi ønsket derfor å utforske dette mer. Særlig finner vi det spennende å utforske strategisk ledelse av anskaffelser, og hvordan muligheter og barrierer legger føringer for måloppnåelse og effektivisering av offentlige anskaffelser.

Formålet med denne oppgaven vil derfor være å undersøke hvordan offentlige etater, mer spesifikt Miljødirektoratet og Digitaliseringsdirektoratet (Digdir), arbeider med å effektivisere offentlige anskaffelser gjennom strategisk ledelse. Vi ønsker å belyse muligheter, men også barrierer ved å benytte strategisk ledelse som et instrumentelt verktøy for å oppnå overordnede mål. Videre ønsker oppgaven å kunne bidra til en økt forståelse for den omliggende kompleksiteten rundt anskaffelsesregelverket og dets etterlevelse.

1.3 Problemstilling

Med bakgrunn i oppgavens bakgrunn og formål lyder vår problemstilling som følger:

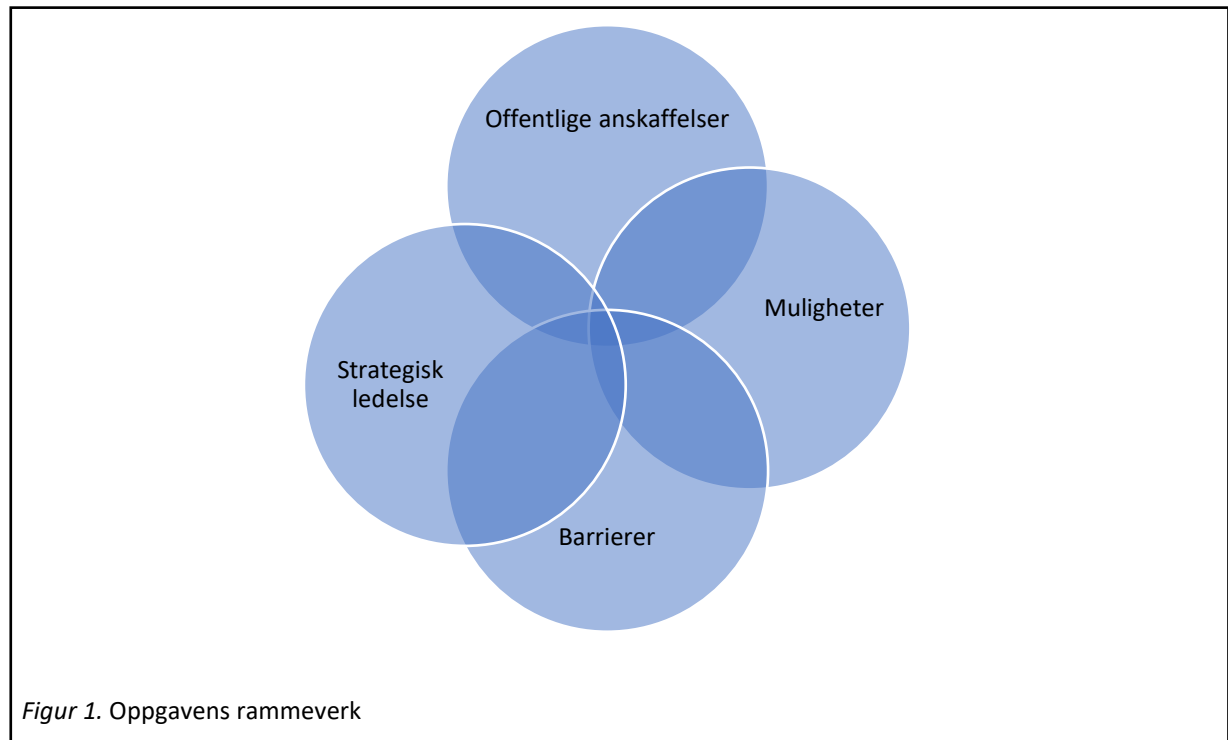
«På hvilken måte og med hvilken effekt kan strategisk ledelse bidra til å effektivisere og profesjonalisere offentlige anskaffelser?»

Med utgangspunkt i dette har vi formulert to hypoteser. For det første tror vi at strategisk ledelse kan benyttes som et instrumentelt verktøy for å nå virksomhetens overordnede mål. Gode strategier vil derfor kunne bidra til at virksomheten oppnår strategiske konkurransemessig fortrinn. I det offentlige vil denne konkurransekraften hovedsakelig dreie seg om å skape god tjenesteyting på vegne av fellesskapet, men det kan også handle om å oppfylle andre mål som for eksempel ivaretagelse av klima- og miljø. Gode strategier vil være strategier som medfører god konkurransekraft, og slike strategier vil bidra til at virksomheten oppnår virksomhetsmål, men også til at virksomheten vil kunne tjene samfunnets borgere på best mulig måte. Vi antar derfor at det er gode muligheter for effektivisering av offentlig sektor gjennom strategiske virkemidler og strategisk ledelse.

Samtidig antar vi at det foreligger en del barrierer og utfordringer ved effektivisering av offentlige innkjøp. Det knytter seg blant annet en del utfordringer til selve anskaffelsesregelverket, som gjerne blir kritisert for å være for krevende. Selve anskaffelsesprosessene kan være både tids- og ressurskrevende, spesielt dersom fagpersonen(e) som utfører anskaffelsen mangler kompetanse på feltet. Vi antar derfor at vi vil avdekke en rekke praktiske barrierer, men også barrierer som knytter seg til selve utformingen og implementeringen av offentlige strategier. Vi antar at selve strategiutformingen ofte blir gjennomført av toppledelsen med få eller ingen reell tilbakemelding fra sine underordnede. Vi antar derfor også at utformingsfasen vil kunne påvirke implementeringsfasen i stor grad, og at denne fasen kan by på utfordringer som eksempelvis knytter seg til motstand.

1.4 Avgrensninger

Denne oppgaven fokuserer på strategisk ledelse og offentlige anskaffelser, med det formål å avdekke om offentlig sektor kan oppnå mer bærekraftige innkjøp gjennom effektivisering og profesjonalisering.



Dette er svært omfattende fagfelt, og vi har derfor valgt å fokusere på miljøforvaltningen og Digitaliseringsdirektoratet. Vi har valgt denne avgrensningen da Difi², på bestilling fra Finansdepartementet, fant at det var et stort besparelespotensial i miljøsektoren. Dette førte blant annet til at Klima- og miljødepartementet besluttet å opprette en strategisk innkjøpsfunksjon i Miljødirektoratet, som igjen fikk ansvar for å utvikle en fireårig innkjøpsstrategi for den statlige miljøforvaltningen. Tidligere har det vært lite oppmerksomhet rundt hvordan strategisk ledelse kan bidra til mer effektive og profesjonelle anskaffelser, og dette fokuset er derfor veldig nytt. Det er første gang at et departement beordrer alle sine underliggende etater om å etablere og utvikle en ny felles innkjøpsstrategi, med det formål å oppnå kostnadsbesparelser gjennom effektivisering og profesjonalisering. Vi valgte på bakgrunn av dette å avgrense oppgaven til strategisk ledelse på anskaffelsesfeltet innen miljøforvaltningen og Digitaliseringsdirektoratet da disse har hatt en aktiv rolle i utformingen av miljøforvaltningens nye innkjøpsstrategi.

² Se begrepsavklaring.

Som nevnt kan effektivisering og profesjonalisering av offentlige anskaffelser føre til kostnadsbesparelser innen offentlig sektor. Vi kommer imidlertid ikke til å diskutere det økonomiske perspektivet, eller hvorvidt miljøsektoren eller Digitaliseringsdirektoratet har oppnådd besparelser. Da det strategiske perspektivet på anskaffelser er nytt og i startfasen vil vi ikke kunne se effektene av arbeidet på nåværende tidspunkt. Det vil derfor ikke være hensiktsmessig å fokusere på økonomi og kostnadsbesparelser målt i kroner. Vi ønsker derimot å avklare om strategifaget kan brukes for å effektivisere og profesjonalisere offentlige innkjøp med det formål å oppnå mer bærekraftige anskaffelser. Vi vil derfor kun fokusere på strategisk planlegging, gjennomføring og implementering, og undersøker derfor anskaffelsestekniske problemstillinger i den den grad det er nødvendig for å besvare problemstillingen.

1.5 Struktur

Vi vil i det følgende redegjøre for oppgavens struktur. Oppgaven består av seks kapitler, etterfulgt av litteraturliste og vedlegg. I kapittel 1 gir vi en generell introduksjon av oppgavens formål og problemstilling. Videre i kapittel 2 presenterer vi offentlige anskaffelser, herunder historisk utvikling og evaluering av offentlige innkjøp. I påfølgende kapittel presenteres oppgavens teoretiske ramme. I kapittel 4 redegjøres det for valg av metodisk tilnærming, case og enheter. Videre blir oppgavens hovedfunn presentert og analysert i kapittel 5. Avslutningsvis følger konklusjon og avsluttende refleksjoner.

2 Bakgrunn og kontekst

2.1 Om anskaffelser og prosesser

Selve *anskaffelsesbegrepet* er et vidt begrep med mange ulike definisjoner, men beskrives gjerne som å ta i bruk en mer eller mindre formell prosess for å foreta en anskaffelse (Ihle, 2014). Samtidig som det foreligger mange ulike definisjoner, har anskaffelsesprosesser flere fellestrekk. Selve anskaffelsesprosessen kan forankres i konsumentteori, og «skal munne ut i at oppdragsgiver har fått noe denne har hatt behov for» (Ringstad, 2011; Ihlen 2014, s. 19). I hovedsak handler det om å styre investerte verdier, i form av tid, menneskelige ressurser og kapital, for å få frem et resultat med ønsket kvalitet og anvendbarhet som kan gi målsatte virkninger (Ihlen, 2014). Anskaffelsesprosessen vil variere i takt med hva som anskaffes og omfanget av anskaffelsen. Da selve prosessen ofte er svært omfattende, bør den forankres i en klar struktur og innenfor et regelsett som bidrar til økt verdiskapning samt sikrer mest mulig effektiv ressursbruk (Ihlen, 2014; Nærings- og fiskeridepartementet, 2019). Selve anskaffelsesprosessen vil ha en sterk sammenheng med virksomhetens strategi da organiseringen av innkjøpene vil ha innvirkning på gjennomføringen av innkjøpene (Brynhildsvoll, 2018).

2.2 Historisk utvikling

Offentlige anskaffelser anses som et relativt nytt rettsområde innen norsk rett, til tross for at Norge har en lang tradisjon for å regulere slike innkjøp (Goller et. al., 2017; Nærings- og fiskeridepartementet, 2012). Historisk kan vi spore offentlige anbud i Norge tilbake til 1892 da offentlige anbud ble utlyst i Norsk Kundgjørelsestidene (Fjeld, 2015). De første forskriftene kom imidlertid i 1899 med det formål å sikre konkurranse samtidig som man ønsket å føre en proteksjonistisk linje ovenfor utenlandske leverandører. I etterkrigstiden presset det frem et økende behov for et strammere regelverk, og som et resultat ble Regelverk for Statens anskaffelsesvirksomhet vedtatt i 1978. Siden den tid har offentlige anskaffelser vært gjenstand for betydelig politisk regulering, både innenlands og utenlands. Parallelt med den norske utviklingen, gjorde EU omfattende arbeid med utvikling av overnasjonale innkjøpsregler (Goller et. al., 2017). EØS-avtalen ble utformet på tidlig 1990-tallet, og ble gjort til del av norsk rett ved lov av 27 november 1992 nr. 116 (Bakken & Nordby, 2013; Gjønnnes, 2007). Loven trådte i kraft 1. januar 1994, og EU/EØS-direktiver om offentlige anskaffelser ble inkorporert i norsk rett, da Norge gjennom EØS-avtalen er forpliktet til å overholde EU-regelverket for offentlige anskaffelser (Nærings- og fiskeridepartementet, 2012).

Lov av 27. november 1992 nr. 116 var primært en fullmaktslov, som ga «Kongen i statsråd fullmakt til å gi mer spesifikke forskrifter» (Gjønnnes, 2007, s. 11). I tillegg til EU/EØS-direktivene har Norge tilslutning til både WTO-avtalen om offentlige anskaffelser (Government Procurement Agreement (GPA)) og handelsavtaler med andre land gjennom EFTA-samarbeidet. Disse tilknytningene krevde tilpasninger i norsk rett, og disse tilpasningsprosessene resulterte i et komplisert og fragmentert regelverk (Nærings- og fiskeridepartementet, 2012). Anskaffelsesregelverket ble stadig kritisert for å være komplisert, lite fleksibelt og kostnadskrevene (Goller et. al., 2017). Myndighetene så det derfor nødvendig å foreta en full revidering, og et revidert anskaffelsesregelverk trådte i kraft den 15. juni 2001³ (Gjønnnes, 2007). Anskaffelsesregelverket gjennomgikk en ny revidering i 2016, og et nytt anskaffelsesregelverk trådte i kraft den 1. januar 2017⁴. Endringene av anskaffelsesloven og tilhørende forskrift kom som følge av tre EU-direktiver fra 2014. Formålet med det nye anskaffelsesregelverket er å forenkle regelverket, som mange mener er for omfattende, detaljert og formalistisk (Dragsten, 2013). Det nye regelverket skal i tillegg bidra til å øke fleksibiliteten, redusere administrative byrder for både oppdragsgivere og leverandører, samt å avklare rettsspørsmål (Nærings- og fiskeridepartementet, 2016).

2.3 Anskaffelsesregelverkets oppbygning

Anskaffelsesregelverket består av lov om offentlige anskaffelser (LOA), med tilhørende forskrift (FOA). Lov- og forskrift om offentlige anskaffelser skal fremme effektiv bruk av offentlige ressurser, bidra til et konkurransedyktig næringsliv samt bidra til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte, jf. LOA § 1. Loven inneholder innledende og grunnleggende bestemmelser, og forankrer blant annet fem grunnleggende prinsipper om konkurranse, likebehandling, etterprøvbarhet, forutsigbarhet og forholdsmessighet. De fem prinsippene skal gjennomsyre hele anskaffelsesprosessen. Brudd på disse prinsippene påberopes ofte til domstolene og KOFA (klagenemda for offentlige anskaffelser (Goller et. al., 2017). Loven blir supplert med tre forskrifter, hvor forskrift for «klassisk sektor» (FOA) er den

³ «lov om offentlige anskaffelser av 27. november 1992 nr. 116 ble revidert ved lov av 16. juli 1999 nr. 69, som trådte i kraft 15. juni 2001 sammen med forskrift om offentlige anskaffelser av 15. juni 2001 nr. 616» (Gjønnnes, 2007, s. 11)

⁴ Lov om offentlige anskaffelser av 16. juli 1999 nr.69 og forskrift om offentlige anskaffelser av 15. juni 2001 nr. 616, ble i 2017 erstattet av lov 17. juni 2016 nr. 73 om offentlige anskaffelser, med tilhørende forskrift 12. august 2016 nr. 974 om offentlige anskaffelser-

mest omfattende og relevante forskriften. FOA gir mer utfyllende bestemmelser, deriblant fastsetter forskriften alminnelige regler som gjelder for alle anskaffelser over 100 000 kroner ekskl. mva., samt ulike regelsett for anskaffelser over- og under EØS-terskelverdier.

2.3.1 Terskelverdier

Det fremkommer av FOA at anskaffelsesforskriften er utformet slik at anskaffelser over og under EØS-terskelverdi følger ulike regelsett. Anskaffelsesforskriften er delt inn i seks deler, men det er i utgangspunktet kun tre deler som gjør seg gjeldende. Hvilken del av forskriften anskaffelsen skal følge avgjøres i stor grad av terskelverdiene⁵. Terskelverdiene legger også føringer for hvilke kunngjøringsformer som skal benyttes. Nedenfor i tabell 1 er terskelverdier for statlige myndigheter ved kjøp av varer- og tjenester.

Tabell 1

Oversikt over anskaffelsesforskriftens terskelverdier for kjøp av varer- og tjenester

Forskrift	Kunngjøring
Del I Alminnelige bestemmelser som gjelder anskaffelser med anslått verdi som er lik eller overstiger 100 000 kroner ekskl.mva.	Innhente tre tilbud Protokoll og erklæring
Del II Nasjonal terskelverdi regulerer anskaffelser med anslått verdi som er lik eller overstiger 1.3 millioner kroner ekskl.mva.	Nasjonal kunngjøring i Doffin
Del III EØS-terskelverdier regulerer anskaffelser med verdi som er lik eller overstiger 1.3 millioner kroner ekskl.mva for statlige myndigheter og 2 millioner kroner ekskl.mva for andre oppdragsgivere	EØS-kunngjøring i både Doffin og TED
Del IV	Andre prosedyrer

Anskaffelsesregelverket før revideringen av 2017 var et svært krevende og omfattende regelverk. Som nevnt kom det en ny anskaffelseslov med tilhørende forskrift i 2017, med det formål å gjøre regelverket mer forståelig og mer tids- og ressurseffektivt. Det gamle anskaffelsesregelverket ble stadig kritisert for å være for detaljert, komplisert og formalistisk,

⁵ «Terskelverdier er beløpsgrenser som angir hvilken del av anskaffelsesregelverket som kommer til anvendelse for en anskaffelse» (Nærings- og fiskeridepartementet, 2017, første avsnitt).

og rapporter viser at kostnadene og ressursbruken knyttet til gjennomføringen av offentlige innkjøp har blitt for høye, spesielt i forhold til anskaffelsesverdi (Fjose et. al., 2013; NOU 2014: 4, 2014, s. 38).

Anskaffelsesområdet har i nyere tid blitt viet større interesse. Dette da offentlige anskaffelser involverer store verdier, samtidig som anskaffelsesregelverket påvirker og gjør seg gjeldende i samfunnslivet. Offentlige anskaffelser har derfor blitt ett større tema innen offentlig debatt, men også blitt viet større interesse blant forskere. I det påfølgende skal vi peke på noen faglige evalueringer av anskaffelsesregelverket og praktiseringen av dette, med særlig vekt på hvordan offentlige anskaffelser kan effektiviseres og profesjonaliseres med det formål å gjøre innkjøpene mer kostnadseffektive.

2. 4 Evaluering av offentlige anskaffelser

Offentlig sektor anskaffer et bredt spekter av varer og tjenester, som tidligere nevnt til om lag 520 milliarder kroner årlig. Med så store offentlige midler i omløp er det viktig at prosessen sikrer at disse ressursene forvaltes på best mulig måte (Nærings- og fiskeridepartementet, 2019). Kvaliteten på prosessene er avgjørende for at samfunnsoppdrag blir utført på en effektiv måte, slik at befolkningen kan få levert tjenester som er av god kvalitet og for samfunnet for øvrig. Bedre styring av prosessen vil blant annet sikre profesjonalisering, hvilket igjen vil sikre best mulig utnyttelse av fellesskapets midler og etterlevelse av regelverket (Nærings- og fiskeridepartementet, 2019).

I Meld. St. 22 (2018-2019) presenteres en rekke kommende samfunnsutfordringer, og inkluderer blant annet utfasing av oljevirkosomhet, en økende andel eldre i befolkningen, klimaendringer og reduksjoner i klimautslipp. Dette er utfordringer som vil gi økte kostnader, og det er derfor viktig at samfunnet forvalter tilgjengelige ressurser på best mulig måte. Det hevdes at effektivisering og profesjonalisering av offentlige innkjøp kan benyttes som et strategisk virkemiddel, men dette krever ressurser, tid og kompetanse. En utfordring vil være at offentlige anskaffelser styres og gjennomføres i den enkelte virksomhet, og størrelsen på innkjøpsfunksjonen og kompetansen kan derfor variere mye. Skal offentlige anskaffelser benyttes som et strategisk kostnadseffektivt virkemiddel, må prosessene forbedres og profesjonaliseres. Her er det store forskjeller på innkjøpsfunksjonene rundt om i Norge

(Nærings- og fiskeridepartementet, 2019). Denne problemstillingen er et gjennomgående fokus i Stortingsmeldingen, hvor det etterspørres profesjonalisering og kompetanseøkning på feltet (Nærings- og fiskeridepartementet, 2019).

Dette støttes av *rapport om kunnskap som virkemiddel i offentlig sektor* (Fjose et al., 2013). I rapporten hevdes det at dersom profesjonalisering hadde vært mer prioritert, kunne offentlig sektor spart om lag 20 til 30 milliarder kroner årlig på anskaffelser. Blant det som kreves for å ytterligere profesjonalisere offentlige anskaffelser nevnes det at fagpersoner må være involvert i alle steg i prosessen, da manglende kunnskap om regelverket og innkjøp medfører effektivitetstap. Anskaffelser må anses som en viktig strategisk funksjon i offentlig sektor, fokuset på faktiske behov og levetid må økes da det hevdes at det ikke er et godt nok langtidsperspektiv på innkjøp (Fjose et al., 2013). I tillegg blir det nevnt at ledere bør måles på deres profesjonalitet og på hvor mye de sparer, uten at man ved besparelser får kuttet budsjett i neste omgang. Forenkling av regelverk og digitalisering som incentiver for å gjøre anskaffelser mer effektivt blir også oppgitt i rapporten (Fjose et al., 2013).

I NOU 2014:4⁶ fremkommer det at «mange aktører mener at anskaffelsesregelverket er for detaljert, komplisert og formalistisk, samt at kostnadene og ressursbruken som forutsettes benyttet ved gjennomføringen av konkurranser, oppleves som høye, særlig i forhold til anskaffelsenes verdi» (NOU 2014:4, 2014, s. 37). Videre oppgis det at kompleksiteten i anskaffelser gjør at fokuset blir på etterlevelse av regelverket, fremfor fokus på å gjennomføre gode anskaffelser. I tillegg medfører kompleksitet og manglende kunnskap at anskaffelsene blir mer kostbare som følge av feil og påfølgende klageprosess eller rettsliggang (NOU 2014:4, 2014, s. 38). Som nevnt trådte det nye regelverket i kraft den 1. januar 2017, med det formål å forenkle regelverket og gjøre det mer effektivt og mindre komplisert (Dragsten, 2013; Gjønnnes, 2007).

For å unngå store offentlige underskudd, dårligere levestandard eller høye skattenivåer, må det offentlige fokusere på bedre ressursutnyttelse og økt produktivitet i sitt arbeide (Nærings- og fiskeridepartementet, 2019). I Riksrevisjonens rapport *om den årlige revisjon og kontroll*

⁶ NOU 2014:4 *Enklere regler – bedre anskaffelser*

for budsjettåret 2018 fremkommer det at Utenriksdepartementet, som en stor offentlig aktør, anskaffer for store summer hvert år. De har dog avdekket mangel på dokumentasjon i prosessen, flere ulovlige direkteanskaffelser og ellers ofte brudd på regelverket. I tillegg rapporteres det om manglende strategi hva gjelder hensyn til miljø- og samfunnsansvar i anskaffelsesprosessene (Riksrevisjonen, 2019). Som tidligere nevnt skaper dette merutgifter og bidrar ikke til effektivt ressursbruk (NOU 2014:4, 2014).

Det nye regelverket setter viktige krav til offentlige anskaffelser, og inneholder blant annet flere forbedringer og nyvinninger, som i teorien, skal bidra til effektivisering og best mulig ressursutnyttelse. I teorien later det nye regelverket til å legge til rette for «gode» innkjøp, men hvilken betydning det nye regelverket vil ha i praksis gjenstår å se. Det som er sikkert er at regelverket alene ikke kan sikre gode og effektive anskaffelser, og «gode» innkjøp vil også kreve profesjonalitet og skjønn (Nærings- og fiskeridepartementet, 2019).

3 Teori

Vi lever i en kompleks og dynamisk verden hvor arbeidslivet er i stadig utvikling, og hvor evnen til å tilpasse seg og respondere raskt er blitt viktigere å følge enn en ferdig opptrukket plan (Yukl, 2013). For å håndtere denne utviklingen må gitte faktorer styres, ved hjelp av strategi, for å sikre realiseringen av strategiske initiativer. Denne omstillingen fra planlegging til strategisk ledelse krever både innovasjon og ukonvensjonelle strategier (Knudsen & Flåten, 2015). Denne oppgaven fokuserer på virkningene av strategisk ledelse i offentlig sektor, mer spesifikt hvordan det kan benyttes som et instrumentelt verktøy ved effektiviseringen av offentlige innkjøp. Dette kapittelet vil derfor omhandle strategi, strategisk ledelse og prinsipper for bedre innkjøp.

Christensen, Egeberg, Lægreid, Rones & Røvik (2015) definerer *styring* som en leders forsøk på å fatte felles beslutninger og ens forsøk på å påvirke atferd ved bruk av ulike formelle styringsverktøy. Det er ikke oppgavens hovedanliggende å definere selve strategibegrepet da det ikke foreligger bred faglig enighet om bruk av en felles terminologi. Likevel står strategibegrepet sentralt for oppgaven og må i kortere trekk redegjøres for. I hovedsak dreier strategi seg om toppledelsens langsiktige planer for å oppnå resultater som svarer med virksomhetens overordnede mål, visjon og verdier (Wright, Pringle & Kroll, 1992). Porter (1996) definerer strategi som opprettelsen av en unik og verdifull posisjon ved å konstruere et unikt system bestående av et sett med aktiviteter som understøtter og forsterker hverandre. Strategi kan også defineres som et mønster eller en plan hvor virksomhets overordnede mål, verdier og handlingssekvenser danner en sammenhengende helhet. En velformulert strategi vil kunne bidra til god og bærekraftig ressursutnyttelse da strategien vil sikre god allokering av virksomhetens ressurser og kompetanser, med den hensikt å nå virksomhetens overordnede mål og forventninger (Knudsen & Flåten, 2015).

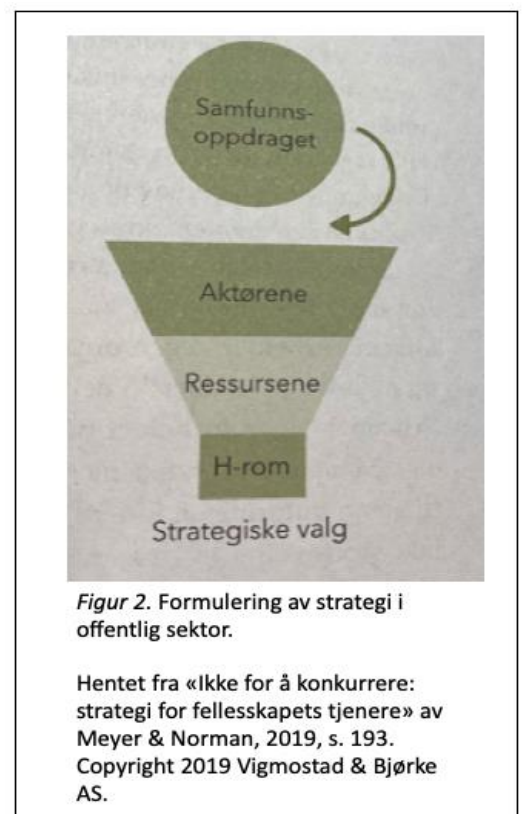
Strategifaget blir stadig viktigere da samfunnet er under stadig utvikling, og gode strategier vil gjøre det lettere å tilpasse seg. Det hevdes blant annet at virksomheter bør omstille seg fra strategisk planlegging til strategisk ledelse. Strategisk ledelse er viktig for både offentlig og privat sektor, da det hovedsakelig handler om å nå overordnede mål samt å skape verdi for virksomhetens eiere og/eller samfunnet (Knudsen & Flåten, 2015; Johnsen, 2014). Denne

oppgaven tar sikte på strategisk ledelse i offentlig sektor og vil derfor ikke omfatte litteratur på strategi og strategisk ledelse av privat sektor.

3.1 Strategi i offentlig sektor

Det hevdes at strategisk styring stadig blir viktigere, også i offentlig sektor. Dette da det kan få stor betydning for innbyggeres liv og helse, og for statens selvråderett og overlevelse da god og effektiv styring vil kunne forbedre virkningene av offentlig politikk og tjenesteyting (Knudsen & Flåten, 2015). Innsikt i strategifaget kan bidra til økt kunnskap om samarbeid og samstyring for offentlige virksomheter, noe som igjen kan bidra til å se egne muligheter og begrensninger. Kunnskap om strategifaget kan derfor «forebygge eller redusere omfanget av dårlig utformet offentlig politikk og regulering» (Johnsen, 2014, s. 25). Som tidligere nevnt står Norge fremfor fremtidig utfordringer knyttet til blant annet endringer i gass- og oljeindustrien og en økende aldrende befolkning. Meyer & Norman (2019) hevder derfor at samfunnet må forberede seg på offentlige innstramminger for å kunne møte fremtidige utfordringer. Dette reflekteres også i Meld. St. 22 (2018-2019). For å kunne overvinne fremtidige utfordringer og imøtekomme behovet til befolkningen, kreves det gode, effektive og gjennomtenkte strategier.

Ved offentlig strategiutforming må offentlige virksomheter stadig ta nye og flere samfunnsmessige hensyn på grunn av en økende kompleks og dynamisk verden. Nye utfordringer og hensyn medfører også økende forventninger til at det offentlige skal være problemløser. Dette skiftet bidrar også til at offentlige prioriteringer stadig blir mer utfordrende. Eksisterende kjerneoppgaver må ivaretas samtidig som det offentlige kan føle seg presset til å gå foran som gode eksempler når nye samfunnsmessige hensyn blir brakt på dagsorden (Meyer & Norman, 2019). Eksempelvis har miljø- og klimahensyn fått økende oppmerksomhet og det *grønne skiftet* har derfor blitt satt på agendaen og blitt et viktig samfunnsmessig hensyn. Innkjøpspolitikken får også stadig økende oppmerksomhet og det offentlige forventes å ivareta



flere samfunnstjenlige hensyn samtidig som innkjøpene foretas på en etisk forsvarlig måte (Meyer & Norman, 2019). Offentlig sektor, i motsetning til privat sektor, må i større grad forholde seg til rettferdighet, likebehandling og gjennomsiktighet, og det er noe som «påvirker offentlige løsninger mer enn private løsninger» (Mulgan, 2009; Johnsen, 2014, s. 27). Videre ser vi ulike vurderinger av tid i de ulike sektorene. I begge sektorene er det vanlig med nåverdiberegning og diskontering, men offentlig sektor må i tillegg tenke utover bare nåverdi da de også må tenke ressursbesparelse og bærekraft (Johnsen, 2014).

Strategisk planlegging og styring av offentlige virksomheter har fra 1980-tallet og utover fått stadig mer oppmerksomhet i Norge. Dette gjenspeiler seg blant annet ved at flere offentlige virksomheter må ha en virksomhetsplan (Døving & Strønen, 2014). For at oppdrag skal utføres på en god måte må lederne ha analysert omverden og inneha forståelse for samfunnet som oppdraget skal utføres på vegne av. Ifølge Meyer & Norman (2019) må fokuset være hvordan man best kan realisere samfunnsoppdraget. Dette er en krevende prosess, der fokuset må være hvordan man best får utnyttet de tilgjengelige ressursene på en effektiv måte. Strategier bør derfor starte med at oppdraget avgrenses og presiseres for deretter å velge tilnærming og virkemidler. Dette støttes av Johnsen (2014) som hevder at offentlig strategi begynner med mål, og at man deretter må velge resurser og midler. Dette kan være krevende da målsetninger i idealtypiske offentlig etater og virksomheter ofte kan være mange og motstridende (Døving & Strønen, 2014).

Videre må ressursene kartlegges og analyseres, da dette er viktig for effektiv drift og for å nå mål om verdiskapning for befolkningen. Kartlegging og analyse av ressursene vil gi viktig innsikt i hva man er i besittelse av og hva man eventuelt mangler for å kunne gjennomføre oppdraget. Neste steg vil derfor være å fremskaffe det som er nødvendig, ofte gjøres dette ved omorganisering og allokering. Når ledere i offentlig sektor har fått oversikt over aktører, handlingsrom og tilgjengelige resurser, kan de skape en strategisk plan for å realisere samfunnsoppdraget. For å forankre strategien er det viktig at dette gjøres i alle retninger i virksomheten. Forankring innebærer å gjenta budskapet og innholdet mange ganger, dette forbereder de som skal forholde seg til strategien på endringene som kommer og er gjerne tidkrevende arbeid (Meyer & Norman, 2019). Når man er over i implementeringsfasen er det viktig å være bevisst at iverksetting ofte resulterer i usikkerhet og uklarhet. De med ansvar for

strategiarbeidet må sørge for at strategien blir iverksatt og forstått. Dette kan eksempelvis gjøres ved å skape plandokument der man formidler strategien (Knudsen & Flåten, 2015).

3.2 Strategisk ledelse

Ledelseslitteratur har i lengre tid vært preget av studier av enten toppledelsen eller mellomledelsen i organisasjoner, men i nyere tid har det vært økt interesse rundt strategisk ledelse (Yukl, 2013; Cannella & Monroe, 1997). Det skiftende fokuset reflekterer en økende interesse for å forstå hvordan toppledere kan forberede sine organisasjoner på endringer som forårsaket av globalisering, økende internasjonal konkurranse og raske teknologiske fremskritt (Yukl, 2013).

Organisatorisk effektivitet handler om både virksomheters langsiktige suksess og overlevelse. For å overleve samt oppnå suksess, må virksomheter tilpasse seg sitt forretningsmiljø, skaffe tilgang til nødvendige ressurser, samtidig som de må arbeide effektivt (Yukl, 2013). For å skape organisatorisk effektivitet er også viktig at de ansatte og berørte interessenter involveres i det som skal skje. For å kunne iverksette en strategi er det derfor vel så viktig med medvirkning og forpliktelse, som det er med visjoner, mål og verdier (Knudsen & Flåten, 2015). Det krever støtte fra ansatte for å få til forankring, som igjen er med på å skape levedyktighet for en strategi. En strategi vil ikke alene være nok for å skape suksess. Ledelsen er også avhengig av støtte fra sine ansatte (Meyer & Norman, 2019). Det kreves derfor både styring og ledelse i arbeidet med strategi; ledere skaper verdier gjennom styring, mens det kreves ledelse av menneskelige ressurser for å påvirke atferd (Johnsen, 2014). To av de viktigste oppgavene til en toppleder vil derfor være å overvåke eksterne omgivelser slik at de kan identifisere muligheter og barrierer, og bruke denne informasjonen til å utvikle strategi for å sikre fremgang og vekst for organisasjonen (Yukl, 2013). Knudsen & Flåten (2015) hevder samtidig at det ikke alltid nødvendigvis er toppledelsen som skaper gode strategier, men at disse kan komme fra mellomledelsen. Det er allikevel lederens ansvar å ta strategiske beslutninger. Gode strategiske beslutninger vil fremme måloppnåelse og dermed bidra til å gjøre organisasjonen bedre (Yukl, 2013). Ledere av offentlige virksomheter har i dag større innflytelse på bruk av ressurser i egne virksomheter. Ledere står derfor friere til å jobbe strategisk med anskaffelser. Dette er noe alle offentlige ledere bør prioritere da det er stort

potensial for kostnadsbesparelser innen offentlige innkjøp (Døvning & Strønen, 2014; Nærings- og fiskeridepartementet, 2019).

3.2.1 Strategisk ledelse og innkjøpsstrategi

Anskaffelser innebærer aktiviteter som «skal dekke et behov for varer, tjenester eller bygg- og anleggsarbeider i markedet» (Andersen et.al., 2020). Dette handler om å skaffe tilgang til ressurser som er nødvendig for å drive virksomheten slik at man når målene som er satt, samt skaper verdi for alle berørte interessenter. I de fleste tilfelle handler dette om å gjøre innkjøpene på en mest mulig kostnadseffektiv måte, samtidig som det også kan foreligge andre viktige dimensjoner. I nyere tid ser vi blant annet at samfunnsansvar har blitt en stadig viktigere dimensjon, og har vokst i samsvar med en kompleks og dynamisk verden (Brynhildsvoll, 2018).

Som nevnt er strategi en virksomhets overordnet styringsplan. Det foreligger en sterk sammenheng mellom en virksomhetsstrategi og innkjøpsfunksjonen. Dette omtales gjerne som strategisk innkjøpsstrategi (Büsch, 2014). Strategiske innkjøp innebærer langsiktige planer for å sikre rettidig levering av varer og/eller tjenester som er avgjørende for virksomhetens evne til å oppfylle sine hovedmål. Det handler i tillegg om den enkelte anskaffelsen da man også burde ha en strategisk tilnærming til hver enkelt anskaffelse (Büsch, 2014). Det innebærer identifisering av tilgjengelige ressurser, materialer og tjenester; deretter kan man kartlegge anskaffelsesprosessen og hvordan man best kan utnytte tilgjengelige ressurser for å oppnå gode og effektive innkjøp (Rees, 2011). Organiseringen av nevnte aktiviteter «er av stor betydning for om offentlige virksomheter utnytter ressursene best mulig og oppnår sine målsetninger» (Andersen et. al., 2020, s. 3). Brynhildsvoll (2018) anbefaler at organiseringen av innkjøpsprosessen bør være beskrevet inn i vedtekter og styringsdokumenter og gjelde hele virksomheten.

Organisering, styring og ledelse

For at anskaffelser skal kunne bidra til at virksomheter når sine overordnede mål, må den enkelte virksomhet jobbe systematisk med hele anskaffelsesprosessen. Dette krever gode og klare føringer, men også «et innkjøpsmiljø som er rustet til å gjennomføre oppgaven» (Nærings- og fiskeridepartementet, 2019, s. 13). Det er stort potensial for å hente ut

kostnadsbesparelser gjennom offentlige anskaffelser, og offentlige virksomheter må ha ambisjon om å hente ut denne gevinsten. Det krever blant annet at ledelsen i offentlige virksomheter må begynne å prioritere anskaffelser, og flere virksomheter må derfor se nærmere på organisering av egen innkjøpsenhet (Nærings- og fiskeridepartementet, 2019). Ifølge Andersen et. al. (2020) har 75% av statlige virksomheter en sentral eller hybrid organisering av anskaffelser. Det betyr at virksomheter enten har en innkjøpsavdeling som foretar sentrale anskaffelser, eller at innkjøpsavdelingen inngår fellesavtaler samtidig som lokale avdelinger i tillegg inngår egne avtaler. Organiseringen av anskaffelsesfunksjonen vil ha stor betydning for hvorvidt virksomheter oppnår gode og kostnadseffektive innkjøp. Andersen et. al. (2020) presenterer tre organiseringsformer for anskaffelsesfunksjonen; regelorientert, serviceorientert og strategiorientert, og anbefaler at virksomheter utvikler innkjøpsavdelingen fra å være regelorientert til strategiorientert. Innkjøpsenheter i offentlige virksomheter er i stor grad regelorientert, og ifølge Brynhildsvoll (2014) er det ikke uvanlig at innkjøpsavdelingen blir koblet sent på i anskaffelsesprosessen. «I slike tilfeller fungerer innkjøpsavdelingen mer som *innkjøpssekretær*» (Brynhildsvoll, 2018, s. 67). Det er ønskelig at flere virksomheter beveger seg til å bli strategiorientert, samtidig som det kan foreligge gode grunner til at det ikke er optimalt for alle offentlige virksomheter. Det vil blant annet være lite hensiktsmessig dersom virksomheten har et lavt innkjøpsvolum eller at det i liten grad berører virksomhetens kjerneoppgaver (Andersen et. al., 2020). I tilfeller hvor mindre virksomheter ikke har kapasitet eller nok ressurser til å etablere robuste innkjøpsenheter, bør de inngå i innkjøpssamarbeid med andre virksomheter. Dette er særlig relevant i kommunal sektor hvor det er større behov for samordning (Nærings- og fiskeridepartementet, 2019). I Norge er offentlige anskaffelser desentralisert, dvs. at offentlige virksomheter ikke er samlet, «men består av flere tusen oppdragsgivere med svært varierende forutsetning for å gjøre gode innkjøp» (Nærings- og fiskeridepartementet, 2019, s. 13). Mens noen offentlige virksomheter har egne innkjøpsavdelinger har noen kun én innkjøper som jobber med anskaffelser som del av sin stilling. Det foreligger store ujevnheter i offentlige virksomheter og deres tilgang på ressurser og kompetanse. «For at vi skal lykkes med omstilling gjennom offentlige anskaffelser, må det bygges mer profesjonelle og robuste innkjøpsfunksjoner med solid kompetanse og nok ressurser til å løse disse oppgavene på en god måte» (Nærings- og fiskeridepartementet, 2019, s. 13).

Muligheter og barrierer ved en strategisk organisering av anskaffelsesfunksjonen

En effektiv organisering av innkjøpsenheten innebærer en vertikal organisering mellom innkjøpsenheten og ledelsen, noe som innebærer tettere kontakt mellom partene. Samtidig som det foreligger en god horisontal organisering mellom innkjøpsenheten og de andre fagavdelingene. Denne organiseringen vil fremme ledelsens strategiske fokus på anskaffelser samtidig som det fremmer tettere samarbeid innad i virksomheten (Andersen et. al., 2020). En styrket vertikal og horisontal organisering vil fremme effektivitet og profesjonalitet samt styrke måloppnåelse. Fremmede tiltak for å styrke anskaffelsesfunksjonen innebærer blant annet digitalisering av anskaffelsesprosessen, klar rollefordeling og god fordeling av oppgaver. Organisatoriske endringer kan derfor benyttes som et strategisk virkemiddel for måloppnåelse og forbedret handlingsrom. Organisatoriske endringer vil kunne medføre bedre kjøp, samtidig som effektene vil avhenge av samspillet med den organisatoriske kulturen (Andersen et. al., 2020). Innen offentlig sektor ser vi at kun 18,8% av statlige virksomheter har måleindikatorer på innkjøpsfeltet (Andersen et. al., 2020). Dette indikerer at majoriteten av statlige virksomheter kan jobbe mer strategisk med anskaffelsesfaget. For å fremme et slikt fokus er det viktig at ledelsen viser interesse for faget og etterspør styringsinformasjon. Samtidig må det foreligge nok ressurser da manglende ressurser kan hemme det strategiske arbeidet.

Effektivisering og profesjonalisering av offentlige anskaffelser: muligheter og barrierer

Strategiorientert organisering har stor betydning for det gode innkjøp, samtidig som det gode innkjøp innebærer mer enn kun organisatorisk posisjonering. Gode innkjøp forutsetter også kompetanse og profesjonelle innkjøpere (Nærings- og fiskeridepartementet, 2019). For å oppnå dette er det viktig at virksomheter har god kontroll på hele anskaffelsesprosessen. Det er i tillegg viktig at man koordinerer og planlegger for tilgjengelige ressurser og kompetanse. Ifølge Brynhildsvoll (2018) blir storparten av anskaffelseskostnadene fastsatt i *planleggingsfasen*, samtidig som denne fasen ofte mangler riktig kompetanse. Denne fasen faller vanligvis utenfor innkjøpsavdelingens kontroll, og innkjøpsavdelingen har som oftest kun kontroll og oversikt over trinnene i anskaffelsesprosessen som kommer etter planleggingsfasen, dvs. at de fokuserer på områder som knytter seg til oppfølging og fullbyrdelse av kontrakten. Dette til tross for at «de første trinnene i innkjøpsprosessen er erfaringsmessig de mest krevende og har størst betydning for sluttresultatet» (Brynhildsvoll, 2018, s. 68). En annen avgjørende fase er *behovsfasen* da beslutninger i denne fasen vil kunne

få konsekvenser både bakover og fremover i anskaffelsesprosessen. Det er derfor svært viktig å avdekke og definere hvilket behov som skal dekkes. Et annet trinn som ofte tilegnes utilstrekkelig oppmerksomhet er *oppfølgingsfasen*. Ofte vil det være innkjøpsavdelingen som har ansvaret med å følge opp anskaffelsene, men dette ansvaret deles ofte også av flere avdelinger. Det kan derfor være vanskeligere å følge opp den enkelte anskaffelsen. Brynhildsvoll (2018) trekker også frem *erfaringstilbakeføring* som et viktig trinn i anskaffelsesprosessen. Det handler om virksomhetens evne til læring og grad av kunnskapsdeling. Ved gjennomføring av anskaffelser bør man evaluere hva som har vært bra, utfordrende og hva som bør forbedres. Denne kunnskapen må deles og kommuniseres for at virksomheter kan foreta nødvendige endringer for å forbedre sine prosesser. Det hjelper ikke virksomheten om enkeltpersoner kun sitter med kunnskapen alene (Brynhildsvoll, 2018). Dersom virksomheter vil oppnå mer effektive og profesjonelle anskaffelser må de ha kontroll på hele anskaffelsesprosessen. De må i tillegg dele og formidle erfaringer med hele virksomheten slik at man kan utvikle og forbedre egne prosesser.

God kontroll på hele anskaffelsesprosessen og styring av organisasjoners innkjøpsportefølje er avgjørende for det gode innkjøp og virksomhetens måloppnåelse. Gode innkjøp er i tillegg avhengig av kapasitet og kompetanse. I Meld. St. 22 (2018-2019) presenteres en rekke ressursbesparende tiltak, og det foreslås blant annet effektivisering gjennom bedre behovsdekning, mer langsiktige investeringer og kalkulering av livssyklus-kostnader, reduksjon av transaksjonskostnader, sentralisering av innkjøpsenheter og digitalisering. Som nevnt har andre EU-land implementert enkelttiltak for å effektivisere offentlige innkjøp, og Storbritannia høstet store gevinster ved blant annet å sentralisere innkjøpene. Sentralisering vil samle innkjøpskompetansen og fremme erfaringstilbakeføring (Brynhildsvoll, 2018). Ifølge Nærings- og fiskeridepartementet (2019) vil det i tillegg kunne utjevne forskjeller i den offentlige forvaltningen slik at alle får bedre forutsetninger for å foreta gode anskaffelser på egenhånd. Det fremkommer også av Meld. St. 22 (2018-2019) at digitalisering i stor grad vil kunne redusere transaksjonskostnadene. Det hevdes at en heldigitalisering av anskaffelsesprosessene vil kunne gi betydelige bedre anskaffelser. Digitalisering vil blant annet kunne bidra til økt kompetanse og bedre kontrakt mellom oppdragsgiver og leverandør (Nærings- og fiskeridepartementet, 2019). En tett kontrakt med leverandørene sikrer kommunikasjon, og kan til følge føre til bedre behovsdekning og avklaringer. For å oppnå gode

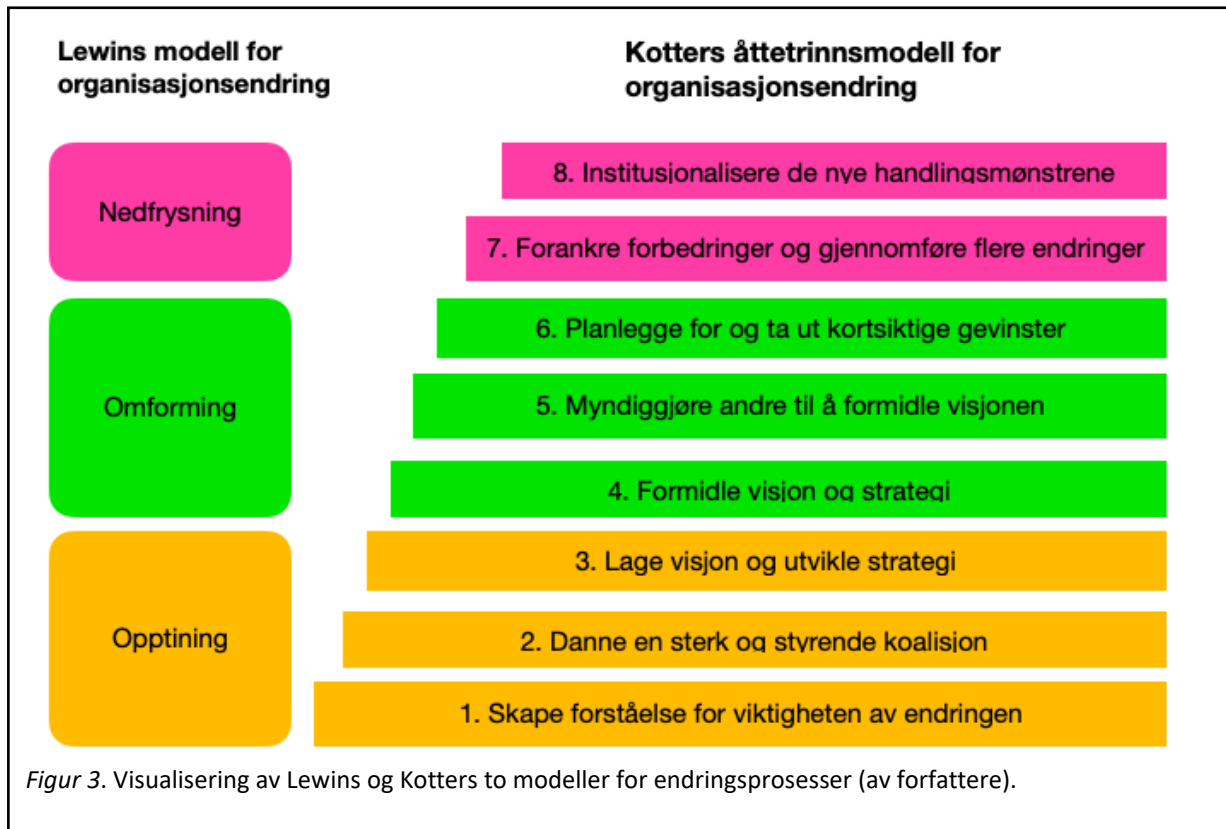
anskaffelser hevdes det derfor at innkjøpene må profesjonaliseres og effektiviseres gjennom økt kapasitet og kompetanse. Ledere i offentlige virksomheter må i mye større grad prioritere anskaffelser og fungere som et strategisk organ for anskaffelsesområdet (Andersen et. al., 2020). Dette innebærer et større fokus på innkjøpsstrategi, men også forankring og implementering av strategi i den enkelte virksomhet. Det hjelper ikke med gode innkjøpsstrategier dersom de ikke blir etterlevd. Det hevdes at medvirkning i strategiutformingen vil kunne påvirke implementering og forankring av nye strategier.

3.3 Medvirkning i endringsprosesser

Når en strategi er ferdig utformet, må den implementeres og forankres. Hvorvidt den strategiske endringsprosessen lykkes vil avhenge av flere faktorer. Ofte ser man at strategiutformingsprosessen og implementeringsfasen blir separert i to ulike faser, dvs. at ledelsen ofte står for selve utformingen mens mellomledelsen får i oppgave å implementere endringen. Mulgan (2009) hevder derimot at strategiutformingen og implementeringen bør gå hånd-i-hånd, og at de to ikke bør være tydelig adskilt. Ifølge Mulgan (2009) bør de heller utgjøre en helhetlig prosess, hvor de samme aktørene medvirker i både strategiutformingen og implementeringsfasen. Mulgan (2009) vektlegger i tillegg betydningen av det han omtaler som et *flernivåsamarbeid*. Med det oppfordrer han til at flere nivåer skal jobbe sammen i strategiutformingen. Gjennom et slikt samarbeid vil ansatte på lavere organisatoriske nivåer få mulighet til å bidra med viktige innspill i selve strategiutformingsprosessen, samtidig som toppledelsen vil bidra i implementeringsfasen. Hvorvidt en endringsprosess lykkes vil avhenge av en rekke faktorer. Innenfor endringsledelsesteorien finner vi ulike modeller for hvordan ledere og virksomheter bør gjennomføre endringsprosesser.

Innen endringsledelse anses endringsmodellen *Unfreeze-Change-Refreeze*, utviklet av Kurt Lewin (1890-1946), som grunnmuren innen endringsledelse (Bridgeman & Bell, 2016). John P. Kotter er blant dem som har bygget videre på Lewins modell da han mener at modellen forenkler realiteten. Ifølge Kotter gjør ledere og virksomheter en rekke feil ved gjennomføring av organisatoriske endringsprosesser. Kotter beskriver endringsprosesser som tidskrevende prosesser med flere faser, og hvor mangler eller feil i én eller flere faser vesentlig kan svekke endringsprosessen (Knudsen & Flåten, 2015). Kotter utviklet derfor en åttetrinnsmodell som han hevder å gi vellykkede endringsprosesser (Kotter, 2012). Ifølge Kotter (2012) må ledere

og virksomheter følge de åtte trinnene i en bestemt rekkefølge for å forhindre feil i de ulike fasene. Kotters åttetrinnsmodell blir gjerne sett i sammenheng med Lewin.



De tre første trinnene i Kotters modell handler om å *varme opp* virksomheten, som sammenfaller med Lewins opptiningsfase. Steg fire til seks handler om å omforme virksomheten og implementere ønskede endringer. Dette kan kobles mot fase to i Lewins modell. Trinn syv og åtte sees gjerne i sammenheng med Lewins fase tre, *nedfrysning*; hvor endringene blir forankret i virksomheten (Kotter, 2012). I henhold til vår oppgave og case, er det viktig å trekke frem steg 3, *Lage visjon og utvikle strategi*. Det er i dette trinnet at den ledende koalisjonen, ofte toppledelsen, utvikler endringsvisjon og en strategi for å oppnå ønsket fremtidig tilstand etter implementeringen av endringen. Det er viktig at ledere formidler endringen på en måte som virker tiltalende og fornuftig. Uten engasjement for endringsvisjonen, vil det være vanskeligere å oppnå vellykkede endringsprosesser (Kotter, 2012). Endringsprosesser kommer ofte «på bestilling» fra toppledelsen, og det er derfor naturlig at toppledelsen er de som er mest motivert for endring. Toppledelsens engasjement er allikevel ikke nok til å skape vellykkede endringsprosesser. For å oppnå vellykkede endringsprosesser må ledere lage en endringsvisjon og strategi som appellerer til en tiltalende

og ideell endring. Det er derfor viktig at toppledere klarer å se og tolke signaler fra ansatte slik at de kan lage visjoner og strategier for å sikre organisasjonsutvikling (Rød, 2015). For å skape aksept og oppnå støtte fra mellomledelsen, må topplederens visjoner kobles sammen med mellomledelsens kapasitet og støtte. Mellomledelsen vil være bindeleddet mellom topplederens visjon og resten av organisasjonen. Uten mellomledelsens aksept og eierskap til prosessen, vil det være vanskelig å gjennomføre gode og suksessfulle endringsprosesser. For å oppnå suksessfulle endringsprosesser vil det være fornuftig å innhente informasjon, kunnskaper og meninger fra andre ansatte, og la de medvirke i prosessen (Kotter, 2012; Rød, 2015). Medvirkning, vil ifølge Kotter (2012), øke sjansen for vellykkede endringsprosesser. Medvirkning fra ansatte vil også kunne hjelpe til å fjerne hindringer mot motstand. Medvirkning vil også kunne føre til et større eierskap over endringen og dermed skape større engasjement, som igjen vil kunne øke sjansen for vellykkede endringsprosesser (Kotter, 2012).

3.3.1 Hvordan lykkes i endringsprosesser?

Det antas at medvirkning har en rekke positive effekter på strategiske endringsprosesser. Viktigst antas det at medvirkning fra endringens berørte parter vil redusere organisatorisk motstand, samtidig som det vil skape et høyere nivå av psykologisk engasjement hos de berørte ansatte (Lines, 2004). Kim & Mauborgne (1998) anfører i tillegg at medvirkning fra ansatte fører til kvalitativt bedre strategiske beslutninger (s. 324). Dette da medvirkning vil gi et bredere utvalg av relevante ferdigheter, erfaringer, kompetanser og informasjon i den strategiske beslutningsprosessen. Det antas derfor at medvirkning er en kritisk suksessfaktor for vellykket implementering av strategiske endringer (Lines, 2004; Mulgan 2009; Minebaeva, 2008; Deci & Ryan, 2000). Samtidig som medvirkning kan medføre en rekke positive effekter, kan det også medføre mindre ønskede effekter (Ashmosh, Duchon, McDaniel & Huonker, 2002). Medvirkning, spesielt i større strategiske endringsprosesser, kan fort føre til tidskrevende, uoversiktlige og kompliserte prosesser. I slike prosesser er det særdeles viktig med god kommunikasjon. Dette for å forhindre utrygghet og stress, noe som ofte oppstår i endringsprosesser med manglende informasjonsflyt, dårlig kommunikasjon, manglende tillit mellom ledelsen og de ansatte og hvor det er lite medvirkning fra de ansatte (Jakobsen, Sørлие, Guttormsen & Finstad, 2010; Argyris, 1990). Ved å inkludere berørte ansatte i strategiske endringsprosesser vil virksomheter, som nevnt, kunne høste en rekke fordeler. Medvirkning vil ikke bare kunne bidra til virksomhetens overordnede verdiskapning, men virksomheter vil

i tillegg stille sterkere i implementeringsfasen. Ansatte som har medvirket i endringsprosessen vil få et eierskap til endringen, og vil ifølge teorien være mer tilbøyelige for endring. De vil også ha kjennskap og kunnskap om selve endringen før implementeringsfasen. Gjennom medvirkning vil virksomheter unngå omfattende implementeringsfaser, som kan være svært tids- og ressurskrevende (Klev & Levin, 2009). Medvirkning fra ansatte vil i tillegg bidra til mindre motstand da de ansatte selv er aktive i utviklingen av nye løsninger. Medvirkning fra ansatte vil derfor lette på forankringsarbeidet og bidra til tilstrekkelig grad av legitimitet slik at endringsprosessen kan oppnå suksess (Klev & Levin, 2009; Engelstad, Svalund, Hagen & Storvik, 2003).

I offentlig sektor finnes det stort potensial for ressursbesparelser gjennom effektivisering og profesjonalisering av offentlige innkjøp. Det hevdes at det offentlige må omstille seg fra strategisk planlegging til strategisk styring for å kunne høste gevinster, men dette er ikke alene nok til å lykkes. En slik omstilling krever i tillegg støtte fra ansatte og mellomledere, samt evnen til å se egne muligheter og begrensninger. Ledere i offentlig sektor må i større grad prioritere offentlige anskaffelser og strategi. Dersom ledere evner å effektivere og profesjonalisere offentlige anskaffelser vil det kunne bidra til *det gode* innkjøp, dvs. bærekraftig ressursutnyttelse, måloppnåelse og ivaretagelse av samfunnsoppdraget. I det følgende ønsker vi å undersøke muligheter og barrierer ved en slik tilnærming på offentlige anskaffelser – kan strategisk ledelse bidra til mer bærekraftige, effektive og profesjonelle anskaffelser?

4 Metodisk tilnærming

I dette kapittelet redegjør vi for valg av metode og case, samt valg og presentasjon av enheter og informanter. Avslutningsvis vil vi diskutere studiens validitet og reliabilitet. Da denne oppgaven ble skrevet under Covid-19 (Koronakrisen) vil vi også reflektere rundt situasjonen og dens innvirkning på oppgaven. Oppgavens formål er å kartlegge bruken av strategisk ledelse for å effektivisere og profesjonalisere offentlige anskaffelser, og *hvordan* virksomheter benytter strategi ved offentlige innkjøp. Med utgangspunkt i oppgavens problemstilling valgte vi en kvalitativ metodetilnærming, med både casestudie og intervjuer som metode for datainnsamling.

4.1 Valg av metode

Metode og datainnsamling handler om hvordan vi innhenter, analyserer og tolker informasjon, og man skiller gjerne mellom kvantitativ og kvalitativ metode (Johannessen, Tufte & Christoffersen, 2016). Ved valg av metode bør problemstillingen være styrende da valg av forskningsdesign avhenger av hva man ønsker å oppnå med prosjektet (Bryman, 2015). Ut ifra oppgavens formål og problemstilling valgte vi en kvalitativ tilnærming. Vi fikk på denne måten avdekket holdninger, tanker og refleksjoner våre informanter har rundt selve anskaffelsesfeltet og arbeidet mot mer effektive anskaffelser. Vi får med andre ord en forståelse for hvordan informantene opplever gitte situasjoner innenfor et avgrenset området (Dalen, 2011; Johannessen, Tufte & Christoffersen, 2016).

4.2 Komparativ case-studie – hvordan kan det benyttes?

Case-studier refererer til forskning på få enheter eller cases, hvor forskeren har tilgang på rikelig informasjon (Thagaard, 2009). Innen litteraturen finnes det ingen entydig definisjon, men det foreligger likevel enighet om at case-studier er mer enn bare kvalitativ metode, enten det oppfattes som en strategi, tilnærming eller et forskningsdesign (Yin, 1989; Mehmetoglu, 2004). Det er også enighet om at case-studier omfatter undersøkelser av én eller flere avgrensede enheter (Gerring, 2004; Thagaard, 2009). Ved case-studier av flere enheter vil man kunne utforske et fenomen på tvers av flere enheter, og case-studier hevdes derfor å kunne styrke prosjektets validitet. Halvorsen (2008) er forøvrig mer skeptisk da han hevder at case-studier er et analytisk verktøy som er opptatt av prosesser fremfor generaliseringer. Case-studier er ifølge Yin (1989) hensiktsmessig i situasjoner hvor man ønsker å studere fenomener som knytter seg til begrepene; *hva*, *hvorfor* eller *hvordan*. Yin (1989) hevder i tillegg at det er

mulighet for å kombinere case-studier med andre forskningsmetoder, og at man bør benytte seg av denne muligheten.

Vi tar utgangspunkt i Gerring (2004) og Thagaard (2009) forståelse av case-studier og deres oppfatning av at case-studier kan omfatte én eller flere avgrensede enheter. Denne oppgaven tar utgangspunkt i to caser, som har til felles at de begge har utviklet nye strategiske innkjøpsstrategier. Ved å benytte komparativ case-studie kan vi studere et fenomen i dybden på tvers av de to virksomhetene og avdekke analytiske egenskaper som kan brukes til å forklare, beskrive eller forstå fenomenet (Gerring, 2004; Jacobsen, 2005). Både Miljødirektoratet og Digitaliseringsdirektoratet jobber strategisk mot mer effektive og profesjonaliserte anskaffelser, og har begge nylig utarbeidet nye innkjøpsstrategier. Ved å undersøke muligheter og barrierer ved bruk av strategisk ledelse i en komparativ case-studie kan man avdekke likheter og variasjoner tilknyttet samme fenomen. Dersom informantene og virksomhetene opplever de samme mulighetene og/eller barrierene vil dette kunne bidra til en dypere forståelse for fenomenet. Det vil også kunne bidra til å skape felles forståelse for fenomenet, og de barrierene anskaffelsesfeltet står ovenfor.

4.2.1 Valg av caser og enheter

Valg av case er et strategisk valg da vi ønsket to offentlige virksomheter som jobber strategisk med anskaffelser. Vi visste at Miljødirektoratet nylig etablerte en strategisk innkjøpsenhet, og at de fikk ansvar for å utvikle felles innkjøpsstrategi for miljøforvaltningen. Valg av case og enheter ble valgt etter innledende kontakt med Miljødirektoratet. Det at valgte enheter jobber strategisk med anskaffelser vil si at de jobber mot noe mer enn kun kostnadsbesparelser. I Meld. St. 22 (2018-2019) antas det at det er krevende å gjennomføre gode og helhetlige anskaffelser. Dette er spesielt krevende da det handler om noe mer enn kun kostnadseffektivisering. Gode og helhetlige anskaffelser handler i tillegg om å bidra til å oppfylle og ivareta samfunnsoppgaver som klimautfordringen, sosial dumping og bekjempelse av arbeidslivskriminalitet. For å oppnå dette kreves det «en profesjonalisering av innkjøpene, gjennom blant annet økt satsning på kompetanse, bedre styring, ledelse og organisering» (Nærings- og fiskeridepartementet, 2019, s. 11).

For å kartlegge besparelsesområdet innen offentlig sektor ble det, på bestilling fra Finansdepartementet, iverksatt en sektorgjennomgang. Hensikten med sektorgjennomgangen var å kartlegge muligheter for besparelser og effektiviseringstiltak innen miljøsektoren. I sektorgjennomgangen fikk Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi), nå Digitaliseringsdirektoratet (Digdir), i oppdrag å gå igjennom tallene i miljøsektoren, og fant at det forelå besparelspotensialer. Ifølge Difi fantes det besparelspotensial, og de anbefalte at miljøsektoren burde jobbe for å ta ut mer kostnadseffektivitet i alle de administrative støttetjenestene. Dette inkluderte blant annet offentlige anskaffelser. På bakgrunn av sektorgjennomgangen tok Klima- og miljødepartementet, miljøforvaltningens overordnede organ, grep for å effektivisere og profesjonalisere offentlige anskaffelser. Blant tiltakene ble det etablert en ny strategisk innkjøpsfunksjon i Miljødirektoratet. Den nye strategiske innkjøpsfunksjonen fikk i oppdrag å utvikle en ny innkjøpsstrategi for miljøforvaltningen. Innkjøpsstrategien skal prioritere å videreutvikle kompetanse- og kunnskapsgrunnlaget for strategiske offentlige anskaffelser, med det formål å redusere klima- og miljøbelastninger (Klima- og miljødepartementet, 2019). På kort sikt skal det kartlegges hvorvidt offentlige anskaffelser effektivt kan brukes som virkemiddel i klimapolitikken. Langsiktig skal Miljødirektoratet bidra til å implementere offentlige anskaffelser som virkemiddel for ulike sektorer, så fremt det er relevant (Klima- og miljødepartementet, 2019).

Ved prosjektstart tok vi kontakt med Miljødirektoratet, som er ansvarlig for å utvikle ny innkjøpsstrategi for miljøforvaltningen. Etter samtaler med Miljødirektoratet kom det frem at Digdir fikk en rolle i styringsgruppen som skulle utarbeide strategien for miljøforvaltningen, og de fikk dermed en veiledende rolle ovenfor Miljødirektoratet. På bakgrunn av dette valgte vi i tillegg å kontakte Digdir. Direktoratet består også blant annet av *Avdeling for offentlige anskaffelser (ANS)* som «er et strategisk organ som ser helhetlig på anskaffelser i forvaltningen» (Digitaliseringsdirektoratet, 2020, første avsnitt). Da vi fikk tilgang på informanter i både Miljødirektoratet og Digitaliseringsdirektoratet falt det naturlig å foreta en komparativ case-studie. Sammenligningsgrunnlaget kan sammenfattes i tre punkter. For det første er de begge offentlige virksomheter. Videre har begge en egen innkjøpsavdeling, og for det tredje jobber de begge strategisk mot effektivisering og profesjonalisering av offentlige anskaffelser. På bakgrunn av dette tar oppgaven sikte på å skissere det strategiske arbeidet rettet mot effektivisering og profesjonalisering av offentlige anskaffelser, samt beskrive hvilke

muligheter og barrierer som gjør seg gjeldene ved et strategisk ledelsesperspektiv på offentlige anskaffelser.

4. 3 Gjennomføring av intervju

Ulike former for intervju

Ifølge Leseth & Tellmann (2018) tar datainnsamling ved hjelp av intervju utgangspunkt i samtalen, og det finnes i likhet med samtaler flere ulike former for intervju. Hvilken form man benytter vil være kontekstavhengig. Innenfor samfunnsvitenskapene er forskningsintervju den vanligste formen for datainnsamling. Forskningsintervju skiller seg fra andre intervjuformer ved at de har et annet formål. Ifølge Leseth & Tellmann (2018) er forskningsintervjuer åpne, «med plass til assosiasjoner og digresjoner, der forskeren stiller deskriptive spørsmål» (s. 69). Slike intervjuer kjennetegnes også av en bestemt rollefordeling, hvor forskeren styrer intervjuet ut fra prosjektets formål. «Forskeren og informanten er derfor ikke likestilt i intervjusituasjonen» (Leseth & Tellmann, 2018, s. 70). Forskeren vil på denne måten kontrollere og definere intervjuet i ønsket retning (Johannessen, Tufte & Christoffersen, 2016). Formålet med forskningsintervjuet vil ifølge Leseth & Tellmann (2018) være å oppnå «fyldig og omfattende informasjon om informantens forståelse, følelser, oppfatninger, meninger [...] og erfaringer knyttet til et fenomen eller et saksforhold» (s. 70).

Det finnes en rekke ulike formener for intervjuer, og skillet refererer gjerne til grad av struktur og fleksibilitet. Det er vanlig å skille mellom tre former for intervju: *ustrukturert*, *strukturert* og *semistrukturert* intervju (Johannessen, Tufte & Christoffersen, 2016; Leseth & Tellmann, 2018). I henhold til denne oppgaven falt valget på *semistrukturert* intervju. Dette da både vi og informantene stod friere til å utforske ulike aspekter ved tematikken. Ved å benytte semistrukturerte intervjuer stod vi fritt til å endre på rekkefølgen i intervjuguiden, stille oppfølgingsspørsmål samtidig som informantene fikk mulighet til å utdype seg på temaer de opplevde som viktig og relevant. Da denne formen for intervju har frie rammer, kan det føre til feilkilder i datainnsamlingen. Det er derfor viktig å utvikle gode intervjuguider for å motvirke eventuelle skjevheter. Vi tilpasset derfor intervjuguiden ut ifra informantenes stilling.

Rekruttering

Miljødirektoratet og Digitaliseringsdirektoratet er begge komplekse organisasjoner, med et stort antall ansatte. Det var derfor viktig å få tilgang på de riktige informantene, noe som kan

være svært krevende. Utvalget påvirker ikke bare tilgangen på informasjon, men vil også påvirke forskningens reliabilitet (Johannessen, Tufte & Christoffersen, 2016). Ved prosjektstart, januar 2020, opprettet vi kontakt med en informant i Miljødirektoratet. Informanten leder den strategiske innkjøpsfunksjonen og har i tillegg ansvar for utvikling av ny innkjøpsstrategi i miljøforvaltningen. Informanten kjenner derfor godt til det strategiske arbeidet, og kunne derfor sette oss i kontakt med andre relevante personer. Disse personene satt oss igjen i kontakt med andre aktuelle informanter. Denne metoden for rekruttering, er det Johannessen, Tufte & Christoffersen (2018) referer til som *snøballmetoden*.

I perioden januar 2020 til mars 2020 ble det sendt ut et informasjonsskriv via e-post til de aktuelle kandidatene. I informasjonsskrivet presenterte vi oss selv, oppgavens problemstilling og formål, samt oppgavens teoretiske rammer. I informasjonsskrivet presiserte vi i tillegg at prosjektet var godkjent i samråd med NSD. Dette innebærer blant annet at informantene kan trekke seg fra studien til enhver tid, noe vi presiserte i e-posten. Informantene ble både i informasjonsskrivet og i kommunikasjon med informantene informert om at det ville bli tatt lydopptak av intervjuet, samtidig som informantene fikk tilbud om å lese gjennom den transkriberte teksten. Dette var forøvrig ikke noe informantene anså som nødvendig. Vi informerte også om at vi var fleksible i forhold til gjennomførelsen av intervjuet og informantene stod fritt til å bestemme tid, sted og intervjuform. Alle informantene ønsket i utgangspunktet å holde intervjuet på deres respektive arbeidsplasser, men på grunn av Covid-19 ble vi nødt til å foreta to intervjuer over Skype og telefon. Gjennom informasjonsskrivet fikk kandidatene bakgrunnsinformasjon om prosjektet slik at de kunne foreta en vurdering før de besluttet om de ville bidra i prosjektet.

For å få relevant informasjon som støtter under oppgavens tema ble det satt noen forutsetninger for utvalget. I vår innledende kontakt med vår førstekontakt i Miljødirektoratet, samt i e-postene til de aktuelle kandidatene, ble det vektlagt at informantene skal jobbe innenfor fagområder som innebærer offentlige anskaffelser og/eller strategisk ledelse. Alle informantene jobber med offentlige anskaffelser, men i noe varierende grad. Majoriteten av informantene har sitt daglige virke innen fagfeltet, samtidig som vi i tillegg har en informant som jobber med offentlige anskaffelser som del av sin stilling. Under rekrutteringsprosessen opplevde vi frafall, noe som må medregnes i en slik prosess. Vi skulle

gjærne hatt et noe større utvalg, men opplevde restriksjoner i form av tid. Vi opplevde særlig at rekrutteringsprosessen ble mer tidkrevende som følge av Covid-19, og vi så oss derfor fornøyd med endt utvalg. Utvalgets størrelse oppleves i tillegg som balansert i forhold til oppgavens omfang (Johannessen, Tufte & Christoffersen, 2018).

4.3.1 Valg og presentasjon av informanter

Vi endte til slutt opp med seks informanter, jevnt fordelt mellom organisasjonene. De seks informantene anses som nøkkelpersoner som innehar relevant kunnskap om oppgavens tematikk.

Tabell 2

Presentasjon av informantene

	Organisasjon	Stilling	Type intervju	Dato for intervju
Informant 1	Digitaliseringsdirektoratet	Jurist og seniorrådgiver	Personlig	4. mars
Informant 2	Digitaliseringsdirektoratet	Seniorrådgiver	Personlig	4. mars
Informant 3	Digitaliseringsdirektoratet	Seniorrådgiver	Personlig	9. mars
Informant 4	Miljødirektoratet	Senioringeniør	Skype	17. mars
Informant 5	Miljødirektoratet	Innkjøpsrådgiver	Telefon	17. mars
Informant 6	Miljødirektoratet	Leder strategisk innkjøp	Personlig	17. februar

Alle informantene jobber innenfor anskaffelsesfeltet, men i noe varierende grad. De fleste informantene jobber med offentlige anskaffelser som sitt daglige virke. Dette med unntak av informant 4 og 6. Informant 4 jobber forøvrig som senioringeniør på miljøfeltet, men foretar enkelte anskaffelser som del av sin stilling, mens informant 6 leder den strategiske innkjøpsenhet i Miljødirektoratet. Tre av informantene jobber praktisk med offentlige anskaffelser, dvs. at de gjennomfører anskaffelser fra A-Å. En av informantene har i tillegg erfaringer fra både leverandørsiden og innkjøpersiden, noe som gir informanten bredere innsikt i anskaffelsesprosessen. En av informantene jobber i hovedsak med rådgivning og veileder i hovedsak organisasjoner og ledere på anskaffelsesfeltet. De seks informantene representerer de to virksomhetene som er med i utvalget. Alle informantene er egnet for og relevante i forhold til å svare på oppgavens problemstilling.

4.4 Analyse av datamateriale

Som nevnt fikk informantene selv bestemme hvor, når og hvordan intervjuet skulle gjennomføres. Alle informantene ønsket i utgangspunktet å holde intervjuet på deres respektive arbeidsplass. Dette lot seg imidlertid ikke gjøre som følge av Covid-19 og sosial distansering. Som følge av situasjonen måtte to intervjuer gjennomføres over Skype og telefon. Rammene rundt intervjusituasjonen kan påvirke intervjusituasjonen (Johannessen, Tufte & Christoffersen, 2016). Telefonintervjuer har både fordeler og ulemper. Fordelen er at det er en rask og ressursbesparende datainnsamlingsmetode. Ulempen med telefonintervjuer er mangelen på informantens kroppsspråk. Ved telefonintervjuer får ikke forskeren bedømt informantens kroppsspråk, noe som kan gi viktige ledetråder i forhold til om informanten er oppriktig, ukomfortabel, tilbakeholden ect. (Sundbye, 2017). Til tross for at to av intervjuene måtte avholdes over Skype og telefon var informantene fremdeles meget engasjerte, og de ga oss relevant og verdifull informasjon. Lengden på både de personlige intervjuene, Skype-intervjuet og telefonintervjuet hadde en varighet på rundt 45-60 minutter. Under intervjuene fulgte vi en semistrukturert intervjuguide, samtidig som vi avsluttet alle intervjuene med et åpent spørsmål. Her fikk informantene mulighet til å utdype, kommentere eller komme med ny informasjon. Det ble tatt lydopptak under alle intervjuene, og intervjuene ble i etterkant transkribert. De transkriberte intervjuene ble deretter kategorisert etter tema, og vi kategoriserte funn ifra kategoriene: bakgrunn, strategi, barrierer, muligheter, medvirkning og evaluering. Videre ble funnene satt i en tabell slik at vi fikk en oversikt over funnene. Funnene ble deretter analysert. Funnene blir presentert i neste kapittel.

4.5 Evaluering av forskningens kvalitet

Både kvalitativ og kvantitativ forskning har som mål å skape verdi, noe som oppnås gjennom å feste tillit til forskningens kvalitet. Ifølge Corbin & Strauss vurderes kvalitativ forskning med hensyn til forskningens troverdighet, og hevder at troverdighet oppnås gjennom tillit (Corbin & Strauss, som sitert i Thagaard, 2009, s. 198). Dette blir blant annet støttet av Silverman (2006) som også trekker frem begrepene reliabilitet og validitet som sentrale begreper knyttet til forskningens kvalitet og troverdighet (Silverman, som sitert i Thagaard, 2009). Begrepet *reliabilitet* brukes ofte synonymt med *pålitelighet*, og refererer til repliserbarhet og i hvilken grad forskningen kan gjentas av en annen forsker og oppnå samme resultat (Thagaard, 2009; Johannessen, Tufte & Christoffersen, 2016). Reliabilitet oppnås ved at kritiske lesere får tillit til at forskningen er utført på en tillitsvekkende måte (Thagaard, 2009). Reliabilitet knytter seg

derfor i stor grad til nøyaktighet, selve datainnsamlingen og forskerens redegjørelser av prosjektet. Begrepet *validitet* knytter seg på sin side til tolkning av data, og handler om hvorvidt innsamlet data representerer den virkeligheten man har forsket på (Johannessen, Tufte & Christoffersen, 2016; Thagaard, 2009). Validitet handler derfor om forskningens gyldighet. Ifølge Thagaard (2009) vil man kunne styrke forskningens validitet gjennom *gjennomsiktighet*. Dette innebærer at forskeren må være kritisk til egne tolkninger, samtidig som man er kritisk til analyseprosessen.

Ved all forskning er det viktig å være bevisst på mulige feilkilder ved valgt metode. Intervju som datainnsamlingsmetode har en rekke fordeler, men har også noen svakheter (Sundbye, 2017). Disse svakhetene knyttes gjerne til potensielle feilkilder som kan oppstå ved metoden, og som vil kunne påvirke studiens resultater. Intervjuguiden kan være en potensiell feilkilde da utformingen og spørsmålene kan være ledende, eller ikke optimalt formulert (Thagaard, 2009). En annen feilkilde kan kobles til informantens pålitelighet, og omhandler informantens ærlighet og hvorvidt forskeren kan stole på det informanten sier – snakker informanten sant eller gir informanten typiske svar som tjener studien? Feilkilder kan i tillegg kobles mot rammene for intervjuet, dvs. ytre faktorer slik som sted og tid for intervjuet. Dette er alle feilkilder en må ta hensyn til ved analyse av funn og resultater (Silverman, 2011).

Da vårt forskningsopplegg inkluderer personopplysninger kreves det godkjenning fra Norsk senter for forskningsdata. Prosjektet ble godkjent av NSD den 15. januar 2020. Underveis i forskningen har vi hatt et bevisst fokus på forskningens reliabilitet og validitet, og tatt valg som støtter opp om dette. Funnene i studien bygger på transkriberinger av intervjuer med prosjektets seks informanter, og resultatene tolkes i lys av oppgavens teoretiske rammeverk.

5 Datapresentasjon og drøfting av funn

I det følgende kapittelet vil vi redegjøre for hovedfunnene fra datainnsamlingen. Funnene vil så bli drøftet og analysert i lys av relevant teori og oppgavens problemstilling:

«På hvilken måte og med hvilken effekt kan strategisk ledelse bidra til å effektivisere og profesjonalisere offentlige anskaffelser?»

For å svare på oppgavens problemstilling vil belyse strategiens plass i offentlige anskaffelser, og mulighetene og barrierene ved det strategiske arbeidet mot mer bærekraftige, effektive og profesjonelle anskaffelser. Datagrunnlaget baserer seg på oppgavens seks informanter og deres erfaringer med strategi og anskaffelser. Hovedfunnene blir presentert og drøftet ut fra problemstillingens fire hovedelementer: utfordringer i offentlige anskaffelser, muligheter til forbedring, strategiens plass i offentlige anskaffelser og viktigheten av medvirkning og forankring av strategi. Oppgavens tematikk vil belyses gjennom informantenes erfaringer og kunnskaper med anskaffelsesregelverket og erfaringer med omstilling fra strategisk planlegging til strategisk ledelse.

5.1 Utfordringer ved offentlige anskaffelser

5.1.1 Anskaffelsesregelverket og kompetanse

Offentlig sektor anskaffer i dag varer, tjenester og bygge- og anleggsarbeider for flere hundre milliarder årlig. Dette er offentlige midler som skal forvaltes på best mulig måte. Anskaffelsesregelverket skal bidra til en bærekraftig utnyttelse og sikre et konkurransedyktig næringsliv (Nærings- og fiskeridepartementet, 2019). Til tross for gode intensjoner blir anskaffelsesregelverket stadig kritisert for å være rigid, komplisert, og tidkrevende. Årlige rapporter viser i tillegg til manglende etterlevelse av regelverket. Dette medfører blant annet ineffektive og kostbare anskaffelser. Dette er en kritikk flere av informantene kjenner seg igjen i.

«Jeg synes anskaffelsesregelverket til tider er tungrodd og tidkrevende». - informant 4.

Kritikken bunner seg i stor grad på manglende innkjøpskompetanse, noe som skaper en rekke utfordringer (informant 5). Dersom profesjonalisering og kompetanseøkning av offentlige

anskaffelser hadde blitt mer prioritert er det anslått at det offentlige kan spare om lag 20-30 milliarder årlig i kostnader knyttet anskaffelser (Fjose et. al., 2013). Alle informantene er enig om at effektivisering og kompetanseheving er viktig i det videre arbeidet.

«Offentlige anskaffelser og innkjøp er et viktig verktøy for å få ting til å gå rundt. Det å effektivisere og profesjonalisere regelverket er kjempeviktig». - informant 5.

Dette er spesielt viktig med tanke på samfunnsutfordringene som kommer, som eksempelvis eldrebølgen og mindre oljepenger. «Det offentlige bruker flere hundre milliarder årlig på offentlige anskaffelser, så hvis man kan spare noen av de pengene vil det være bedre for samfunnet» (informant 3). Det er offentlige midler og bør forvaltes på en god og forsvarlig måte. Dette krever i følge både teori og informantene kompetanseheving og profesjonalisering, og da spesielt i mindre virksomheter og kommuner.

«I små kommuner sitter det noen stakkarer som må prøve seg frem selv». - informant 1.

Flere informanter poengterer at forståelsen og etterlevelsen er lettere i større virksomheter med egne innkjøpsenheter. Dette da de har samlet kompetansen i et innkjøpsteam, hvor de kan sparre sammen og lene seg på hverandre.

«Mange små kommuner har ikke egne innkjøpere, og ved gjennomføring av konkurranser trenger de ofte en del hjelp. Det er forståelig at det er vanskelig å ha full kontroll på regelverket og verktøy du skal benytte». - informant 2.

I Norge finnes det store forskjeller på innkjøpsfunksjonene i offentlig sektor (Nærings- og fiskeridepartementet, 2019). Mindre virksomheter har ofte ikke egne innkjøpsenheter eller innkjøpere, og anskaffelser er ofte en arbeidsoppgave som kun utgjør en prosentandel av den ansattes stilling. Ofte er det knapt om ressurser og kompetanse på feltet. Mangel på kompetanse medfører en rekke utfordringer som i stor grad knytter seg til kjennskap til anskaffelsesregelverket og hvordan man best kan utnytte mulighetsrommet til sin fordel. Ifølge informantene krever gjennomføring av gode innkjøp både kompetanse, erfaring og trening. Det er stor enighet blant informantene om at det foreligger et stort

forbedringspotensial for kompetanseheving. utfordringer som følge av manglende kompetanse handler i stor grad om kjennskap til anskaffelsesregelverket, og hvordan man best kan utnytte mulighetsrommet. Gjennomføring av gode innkjøp krever, ifølge informantene, erfaring og trening. Ifølge informant 2 så lærer man seg å utnytte regelverket fremfor å se begrensninger.

«Det er en fordel å ha en jurist på laget som kan se mulighetene, og som kan begrunne hvorfor man i noen tilfeller trår utenfor rammene». – informant 2.

Av alle informantene så er informantene med juristbakgrunn de som er mest komfortable med anskaffelsesregelverket.

«Jeg synes det er et godt og klart regelverk, men opplever samtidig at det det er mange som ikke hovedsakelig jobber med anskaffelser som synes regelverket er strengt og komplisert». - informant 5.

Informant 4 opplever det blant annet som vanskelig å ha kontroll over mulighetene i anskaffelsesregelverket, og hevder at det vil være essensielt med fagkompetanse på innkjøp. Informanten nevner i tillegg at det kan være utfordrende å holde seg oppdatert på endringer i regelverket, spesielt dersom man har en *delt stilling* hvor man sitter med anskaffelser på si. Dette gjenspeiles i Fjose et. al. (2013) som hevder at fagpersoner må involveres i alle trinnene i anskaffelsesprosessen. For å fremme effektivisering og profesjonalisering av offentlige anskaffelser er det ønskelig at virksomheter beveger innkjøpsavdelingen fra å være regelorientert til strategiorientert (Andersen et. al., 2020). I både Miljødirektoratet og Digitaliseringsdirektoratet er det opprettet egne innkjøpsenheter, og de beveger seg begge i retning mot å bli strategiorienterte. Som informant 6 sier så må man følge regelverket da det ikke er noen vei rundt det.

«Regelverket bør ikke være gjenstand for diskusjon. Istedenfor å fokusere på barrierene må vi heller fokusere på mulighetene som allerede finnes». - informant 6.

Som informant 3 sier så er det viktig å ha regelverket på plass, men utfordringen ligger i å bruke det strategisk. Dette handler i stor grad om å se mulighetene i regelverket og utnytte mulighetsrommet. Dette krever god innkjøpskompetanse, erfaringer og oversikt over hele anskaffelsesprosessen. Ifølge Brynhildsvoll (2018) er det spesielt viktig med god planlegging da det er her storparten av anskaffelseskostnadene fastsettes. For å unngå forsinkelser og merkostnader i anskaffelsesprosessen er det i tillegg viktig med god behovsavklaring.

«Det er ingenting som er så ineffektivt som å gjøre feilinnkjøp». - informant 2.

Å gjennomføre gode anskaffelser krever kompetanse i alle trinnene i anskaffelsesprosessen. Dette er prosesser som er tid- og ressurskrevende. Flere av informantene har opplevd forsinkelser i anskaffelsesprosessen som følge av manglende kompetanse eller uklar behovsavklaring. Dette understøttet viktigheten at innkjøpere må ha riktig kompetanse til å gjennomføre anskaffelser. Samtidig er ikke kompetanse alltid nok til å gjennomføre gode anskaffelser. Anskaffelsesprosessen er både tid- og ressurskrevende, og informantene opplever tid som en annen utfordring ved selve regelverket.

5.1.2 Tid

Informantene er alle klar over anskaffelsesregelverket og tidsfristene som fremkommer i lovverket. Hvilke frister man må forholde seg til vil variere etter hvilken del av anskaffelsesregelverket man følger, og det avgjørende er derfor hvilken terskelverdi som gjelder for anskaffelsen (Nærings- og fiskeridepartementet, 2017). Informantene har ulike erfaringer med anskaffelsesfaget. Mens noen informanter har hatt ansvar for flere titalls anskaffelser, har andre kun hatt ansvar for en håndfull. Til tross for dette sitter informantene igjen med den erfaringen at tid ofte oppleves som en mangelvare, og at det kan være vanskelig å forholde seg til gitte frister, spesielt i tilfeller hvor «man ofte skulle hatt anskaffet varen eller tjenesten i går» (informant 1).

«Dersom ting haster kan det bli litt dårligere anskaffelser, og det veldig lett å være etterpåkløkk». - informant 1.

For å unngå unødige forsinkelser og/eller gjennomføre mindre gode anskaffelser er det desto viktigere å ha en god forståelse for hva man *faktisk* ber om, og det er spesielt viktig med god behovsavklaring før man anskaffer (Brynhildsvoll, 2018). Det trekkes frem at det kan være vanskelig å sikre god behovsdekning, spesielt dersom personene man skal kjøpe inn noe for ikke er tydelige på hva de ønsker eller hvilke kvaliteter og funksjoner som er viktig. Informant 2 illustrerer dette ved et eksempel om innkjøp av en båt. For å anskaffe en båt som dekker behovet man ønsker seg, med alle de riktige kvalitetene og funksjonene, er man nødt til å forklare akkurat *hva* man ønsker seg. Man må eksempelvis spesifisere hvor stor båten skal være og hvilken temperatur den skal tåle. Hvis båten skal kunne kjøre i islagt vann må dette spesifiseres; glemmer man å spesifisere dette, så har man glemt en viktig detalj.

«Det å få med sånne viktige ting på funksjon og behov tror jeg ligger til oss mennesker, og det er nok den største utfordringen» - informant 2.

Risikoen for god behovsdekning ligger hos innkjøper, og det er derfor viktig at innkjøper innehar god kompetanse. Mangel på kompetanse vil ikke bare kunne føre til forsinkelser i forbindelse med behovsavklaringen, men vil også kunne føre til at man gjør feil under anskaffelsesprosessen. Dersom offentlige virksomheter bryter med anskaffelsesregelverket kan de bli klaget inn til KOFA. Dette vil kunne medføre store saksomkostninger og eventuelle erstatningskrav (Gjønnes, 2007). Informant 4 nevner at det er mye klager og innsynsbegjæringer på anskaffelser som utføres av Miljødirektoratet, og opplever dette som svært tid- og ressurskrevende. Informanten opplever det som spesielt vanskelig å måtte ta stilling til dokumentenes innhold; hvilke dokumenter kan man gi innsyn i og hva som eventuelt må sladdes? Informanten fremhever behovet for god kompetanse, profesjonalitet og effektivitet, spesielt da det påvirker kvaliteten på anskaffelsen. Dette er noe samtlige informanter er enige om. I forhold til tidsaspektet til den enkelte anskaffelse vil det variere etter hvilken del av regelverket man følger. Det er dermed lite å få gjort med fastsatte frister, men informantene gir uttrykk for at de gjerne skulle hatt litt mer tid og da spesielt i planleggingsfasen. I Miljødirektoratet forklarer informant 5 at de forsøker å løse utfordringer knyttet tid ved å ansette flere fagpersoner på innkjøp, og sier at de «er sprengt på kapasitet» (informant 5). Informanten påpeker at den nye innkjøpsstrategien i miljøforvaltningen fokuserer på effektivitet og profesjonalitet, og at dette kan bidra til å løse utfordringer knyttet

kapasitet. Flere informanter nevner i tillegg digitalisering av hele anskaffelsesprosessen som et strategisk virkemiddel for å spare kapasitet og ressurser. Det er stor enighet om at det gode innkjøp handler om mer enn bare kompetanse og effektivitet da det også avhenger av tilgang på ressurser.

5.1.3 Ressurser, andre hensyn og strategi

Tilgang på ressurser, både menneskelig ressurser og kapital, er essensielt for det gode innkjøp, og mangel på tilgjengelige ressurser vil gjøre det vanskeligere å få frem et resultat med ønsket kvalitet (Ihlen, 2014). Det anbefales at alle offentlige virksomheter etablerer egne innkjøpsenheter som sentraliserer innkjøpskompetansen. I tilfeller hvor mindre enheter ikke har kapasitet eller ressurser til å etablere gode og robuste innkjøpsenheter, anbefales det at de inngår i samarbeid med andre virksomheter (Nærings- og fiskeridepartementet, 2019). Dette for å lykkes med omstillingen av offentlige anskaffelser gjennom effektivisering og profesjonalisering. En slik omstilling krever store ressurser, og mange virksomheter vil ikke ha tilgang på eller prioritere denne type ressursbruk. Dette til tross for at det foreligger stort potensial for kostnadsbesparelser på anskaffelser (Nærings- og fiskeridepartementet, 2019; Andersen et. al., 2020). Som nevnt brukes store deler av statsbudsjettet til offentlige anskaffelser, og i den enkelte virksomhet går som regel over halvparten av budsjettet med til anskaffelser. Ofte vil anskaffelseskostnader utgjøre så mye som 70-80% av budsjettet (Nærings- og fiskeridepartementet, 2019; informant 3). Både Miljødirektoratet og Digitaliseringsdirektoratet har utviklet nye innkjøpsstrategier som skal støtte opp under effektivisering og kompetanseheving, og hvor det er viktig mål å redusere innkjøpskostnadene. Anskaffelsesregelverket vektlegger i dag også at man må ta hensyn til mer enn bare kostnadsbesparelser. Dette kan eksempelvis være klima- og miljøhensyn, reduisering av arbeidslivskriminalitet og menneskerettigheter. For Miljødirektoratet handler det også om «å støtte oppunder miljøforvaltningens strategier og de nasjonale målene i klima- og miljøpolitikken» (Informant 6). Informant 6 sier samtidig at effektivisering og profesjonalisering av offentlige anskaffelser vil legge beslag på et stort antall ressurser, og at det er viktig å med et langtidsperspektiv da dette dreier seg om langtidsbesparelser. Informanten anerkjenner at ivaretagelsen av slike hensyn ofte medfører dyrere anskaffelser, men hevder samtidig at det er viktig å «pushe» samfunnet i en mer bærekraftig retning. Informanten illustrerer dette med et eksempel om el-ferger. Informanten anser dette som en

dyr anskaffelse, men som på sikt vil bli billigere. Fossilfrie ferger vil i tillegg bidra til å ivareta miljøet, og viktigheten av dette er noe som ikke kan måles i kroner. For å effektivisere og profesjonalisere anskaffelser er det derfor viktig med langsiktige planer og investeringer, men dette er problematisk.

«Det årlige statsbudsjettet vil være en barriere mot effektivisering og profesjonalisering av offentlige anskaffelser». - informant 3.

I den offentlige forvaltning blir virksomhetene tildelt inntekter gjennom statsbudsjettet og skattesystemet. Statsbudsjettet trekkes frem som en barriere mot effektivisering og profesjonalisering da det ikke tar høyde for langsiktige investeringer eller planer. Offentlige virksomheter må forholde seg til et budsjett og det kan være vanskelig å foreta langsiktige endringer da dette krever ressurser som virksomheter ofte ikke besitter. Det er desto viktigere å utnytte de ressursene, kapasiteten og kompetansen man allerede har. Samtlige informanter er opptatt å se muligheter fremfor barrierer ved regelverket, og fremhever viktigheten av å benytte regelverket som et strategisk virkemiddel for å oppnå virksomhetsmål.

5.2 Muligheter til forbedring

Anskaffelsesfaget har fått økende oppmerksomhet i løpet av de siste årene, både innenriks og utenriks. Rapporter og Stortingsmeldinger viser blant annet til betydelige gevinster og kostnadsbesparelser gjennom effektivisering og profesjonalisering av offentlige anskaffelser (Nærings- og fiskeridepartementet, 2019; Fjose et. al., 2013). Anskaffelsesregelverket ble stadig kritisert for å være for komplisert, rigid og tid- og ressurskrevende. Anskaffelsesregelverket, på bakgrunn av kritikken revidert i 2017, med det formål å forenkle regelverket, bidra til økt fleksibilitet, og redusere administrative byrder for både oppdragsgivere og leverandører (Dragsten, 2013; Nærings- og fiskeridepartementet, 2016).

Det nye og reviderte anskaffelsesregelverket åpnet for flere muligheter og et større handlingsrom. Informantene trekker frem flere muligheter og forbedringsområder i det nye anskaffelsesregelverket. Disse vil bli presentert i det følgende.

5.2.1 «Å være et team»

Informantene er alle opptatt av kompetanseheving, og mener dette er en god mulighet for effektivisering av offentlige anskaffelser. De trekker spesielt frem muligheten til å være et team da dette gir rom for samarbeids og kunnskapsdeling. Informant 1 sier at de «har nytte av å være i team med ulik fagbakgrunn» (informant 1). Dette gir rom for sparring og erfaringsveksling.

«Ved å sitte i team kan man diskutere seg frem til den beste løsningen» - informant 2.

Dette er i tråd med Brynhildsvoll (2018) som fremhever viktigheten av erfaringstilbakeføring. Med det mener forfatteren at kunnskap må deles og kommuniseres for at virksomheter skal kunne forbedre sine anskaffelsesprosesser. Det hjelper ikke at enkeltpersoner sitter med kunnskapen alene. I denne sammenheng nevnes det «at man lærer av andres feil» (informant 2), og at kunnskap- og erfaringsdeling er viktig for personlig utvikling på innkjøpsfeltet. Det fremkommer også av intervjuene at informantene er opptatt av tilgang på fagpersoner med innkjøpskompetanse i anskaffelsesprosessene. Å sitte i team anses derfor som en god mulighet til profesjonalisering, som igjen vil påvirke effektiviteten. Tilgang på egne nettverk hvor man kan utveksle kunnskaper og erfaringer vil også bidra mot mer effektive og profesjonelle anskaffelser. Nærings- og fiskeridepartementet (2019) anbefaler derfor at virksomheter ser nærmere på organiseringen av innkjøpene i sin virksomhet. Det vil være spesielt hensiktsmessig å definere klare roller og ansvarsområder. Dette støttes av informant 4 og 6 som anser ansvarsavklaring som en mulighet til bedre måloppnåelse. I Miljødirektoratet ble det nylig opprettet en ny strategisk innkjøpsenhet, med formål å oppnå mer strategiske anskaffelser. Den nye innkjøpsenheten har formulert klare ansvarsområder på anskaffelser. Klare ansvarsområder vil bidra til mer definerte arbeidsoppgaver, og man vil på denne måten frigjøre tid og ressurser ved å allokere arbeidsoppgaver som står i overensstemmelse med den ansattes stilling. I Miljødirektoratet ønsker de blant annet at miljøfaglige personer skal få frigjort miljøfaglig tid ved at innkjøpsenheten overtar enkelte anskaffelser. Dette vil kunne gi rom for mer effektive og profesjonelle anskaffelser. Dette spesielt da «ikke alle i Miljødirektoratet har interesse for eller lyst til å jobbe med anskaffelser» (informant 5). Det vil derfor være hensiktsmessig å foreta nødvendige organisatoriske justeringer for å oppnå gode innkjøp og ønskede målsettinger.

5.2.2 Sentralisering

Meld. St. 22 (2018-2019) trekker også frem sentralisering som et mulig kostnadseffektivt tiltak, og viser til erfaringer fra EU og andre land. Alle informantene er kjent med et slik tiltak og mener at det vil være en fordel å sentralisere offentlige anskaffelser. Dette innebærer både sentralisering av innkjøpsansvaret og kategoristyring, dvs. at innkjøpene samles og konsentreres på færre kategorier. I henhold til den offentlige forvaltning anbefales det i Meld. St. 22 (2018-2019) å etablere innkjøpsfelleskap, dvs. sentralisering av innkjøpsansvaret. Dette for å utjevne forskjeller i den offentlige forvaltningen da virksomhetene har ulike forutsetninger for å foreta gode anskaffelser på egenhånd (Nærings- og fiskeridepartementet 2019). Sentralisering vil i tillegg bidra til kompetanseheving og effektivisering da innkjøpskompetansen samles, og ved å fremme erfaringstilbakeføring mellom ulike etater (Brynhildsvoll, 2018).

«Samarbeid mellom ulike sektorer (i miljøforvaltningen) vil være en stor fordel, selv når sektorene jobber med forskjellige ting» informant 5.

Sentralisering vil i tillegg kunne redusere kostnader forbundet med gjennomføringen av den enkelte anskaffelsen (Nærings- og fiskeridepartementet, 2019). Dette tiltaket støttes av samtlige informanter som mener sentralisering vil være hensiktsmessig da det fremmer kompetanse og kostnadseffektivitet. Informant 5 og 6 tror også det vil være tidsbesparende da det betyr at flere virksomheter går sammen i sine innkjøp fremfor at kjøpene forblir spredt. I Miljøforvaltningen har de allerede begynt å sentralisere noen anskaffelser ved å inngå fellesavtaler på tvers av miljøforvaltningen.

«Vi kjører ut oppdrag eller store rammeavtaler og dette skal gjøre det mer tidsbesparende. Når det dukker opp et behov kan man bruke rammeavtalen i stedet for å kjøre ut en egen konkurranse hver gang et behov melder seg» - informant 5.

I Miljødirektoratets utarbeidelse av ny innkjøpsstrategi ble det forsøkt å kartlegge behovene til alle etatene tilhørende miljøforvaltningen. Dette gjøres for å få en oversikt over hvordan de best kan dekke behovene med bruk av felles rammeavtaler. Dette kan eksempelvis være hensiktsmessig å opprette en felles rammeavtale på kulepenn. I stedet for at alle etatene i

miljøforvaltningen skal kjøpe egne anskaffelser på kulepenner vil det være mer tid- og ressursbesparende dersom dette innkjøpet ble lagt til én virksomhet. Informant 1 forteller også at Digitaliseringsdirektoratet jobber med et samlokaliseringsprosjekt. Prosjektet har til formål å kartlegge muligheten for å kjøpe konkurranser sammen med andre.

Sentralisering handler også forøvrig om kategoristyring, og informant 6 nevner at det også bør jobbes bedre med kategoristyring av innkjøpene. Informanten forklarer samtidig at dette har vært en utfordring for Miljødirektoratet.

«Et av de tiltakene som vil gi gevinst vil være kategoristyring ved å se innkjøpene på tvers. Å se et fagfelt mer helhetlig er jeg overbevist om at vil føre til effektivisering» - informant 6.

Informanten fremhever viktigheten av god kontroll, og tror god kategoristyring vil bidra til å redusere prosesskostnadene over tid. Kategoristyring handler, i motsetning til sentralisering av ansvar, om å samle innkjøp etter kategorier som gjenspeiler markedet. Kategoristyring av anskaffelsene har som mål å utnytte markedet og oppnå gevinster. Dette støttes blant annet av Nærings- og fiskeridepartementet (2019). Sentralisering trekkes frem av både teori og av informantene som et effektiviserende tiltak, med potensial til å oppnå store kostnadsbesparelser.

5.2.3 Digitalisering

Alle informantene trekker frem digitalisering av offentlige anskaffelser som et område med stort forbedringspotensial. Informantene har erfaringer med digitalisering av anskaffelsesprosessene og opplever dette som effektiviserende. Informant 4 påpeker at dette er et område under stadig utvikling, og opplever at de tekniske og digitale verktøyene, så vel som IT-systemene stadig blir bedre. Informantene anser digitalisering av offentlige anskaffelser som en god mulighet til effektivisering og profesjonalisering. Dette er i tråd med Meld. St. 22 (2018-2019) som hevder at heldigitalisering av offentlige anskaffelser, på både oppdragsgiver- og leverandørsiden, vil gi betydelige forbedringer av anskaffelsesprosessene (Nærings- og fiskeridepartementet, 2019).

«Vi gjennomfører anskaffelser digitalt, noe som er veldig tidsbesparende». – informant 1.

Anskaffelsesprosessene er i både Miljødirektoratet og Digitaliseringsdirektoratet i stor grad digitalisert. Dette opplever samtlige informanter som positivt da digitale løsninger letter på arbeidet. Informant 1, 2 og 5 påpeker at digitalisering er svært tidsbesparende, og at de gjennom digitalisering får frigitt mye tid og kapasitet. Informant 1 trekker eksempelvis frem elektronisk integrasjon mot arkiv og sier at de gjennom digitalisering sparer masse tid. Informantene er svært positive til digitalisering da dette sparer tid og ressurser. Informant 4 hevder i tillegg at digitale løsninger er med på å skape bedre og tettere kontakt med leverandørene. Dette vil igjen være positivt for anskaffelsesprosessen, og da spesielt ved konkurransegjennomføring. Informanten trekker frem at dette er en god mulighet for å få innblikk i leverandørmarkedet. Dette støttes av Meld. St. 22 (2018-2019) som vektlegger dialog og tett samarbeid med leverandørene (Nærings- og fiskeridepartementet, 2019). I Stortingsmeldingen fremkommer det i tillegg at digitalisering kan brukes til kompetanseheving. Dette da det gjør det mulig med lagring og gjenbruk av data (Nærings- og fiskeridepartementet, 2019).

«Digitalisering gjør det mulig med gjenbruk av data». – informant 2

Dette bekreftes av informant 2, samtidig som det er noe alle informantene kjenner seg igjen i. I både Miljødirektoratet og Digitaliseringsdirektoratet gjenbrukes de data og statistikk. De bruker blant annet tidligere erfaringer til å utvikle maler og rutiner. Dette er i tråd med tankegangen om at gjenbruk av data kan brukes til utvikling av ny styringsinformasjon (Nærings- og fiskeridepartementet, 2019). I alt trekker samtlige informanter frem digitalisering som et viktig tid- og ressursbesparende tiltak.

5.2.4 «Å bruke mulighetsrommet»

Informantene er alle opptatt av å se muligheter ved anskaffelsesregelverket og utnytte mulighetsrommet. Dette handler i stor grad om å inneha rett kompetanse, noe som vi diskuterte i det overstående, 5.1.1 *Anskaffelsesregelverket og kompetanse*. Vi vil derfor ikke ta denne diskusjonen igjen. Vi vil forøvrig oppsummere hva informantene mener vil bidra til

økt kompetanse på feltet. Informantene som jobber med gjennomføring av anskaffelser mener alle sammen at erfaring, kunnskapsdeling og kursing vil øke den faglige kompetansen.

«Regelverket virker mer overkommelig etter å ha jobbet praktisk med det». – informant 2.

Dette støttes av informant 1 som sier at det er noe annet å jobbe operativt med anskaffelsesverket, og at man vil bli bedre på regelverket ved å jobbe aktivt med det. Informantene nevner i tillegg at tilgang på egne nettverk og kursing vil bidra til mer effektive og profesjonelle anskaffelser. Alle informantene har tilgang på kursing i regelverket, og det nevnes blant annet av informant 6 at det tilbys kurs hvert halvår. Det fremkommer at disse kursene ofte er valgfrie, men at det oppfordres til deltakelse da de er veldig nyttige (informant 2). Informant 2 nevner i denne forbindelse at det også finnes juridiske nettverk hvor man kan holde seg oppdatert, og at disse nettverkene ofte henvender seg til offentlig sektor. Informanten opplever slike nettverk som nyttig, og da spesielt da man gjerne møter de samme innkjøperne og leverandørene. Med kursing, tilgang på faglige nettverk og erfaringstilbakeføring vil man kunne heve den faglige kompetansen. Dette er ifølge informantene spesielt viktig da det kreves fagkompetanse for å se og mulighetene i anskaffelsesregelverket. Kompetanseheving vil føre til mer effektive og profesjonelle anskaffelser, noe som igjen vil kunne gi gevinster. Dette i form av kapital, men også bedre måloppnåelse. Informant 3 og 6 peker særlig på at riktig utnyttelse av regelverket kan gjøre det mulig å oppnå flere mål og andre hensyn. Eksempelvis det å stille miljøkrav og ivareta samfunnsoppdraget.

5.3 Strategiens plass i offentlige anskaffelser

I både miljøforvaltningen og i Digitaliseringsdirektoratet jobbes det strategisk med offentlige anskaffelser. Dette reflekteres ved at det nylig er utviklet nye innkjøpsstrategier. I miljøforvaltningen er det utviklet en felles innkjøpsstrategi. Dette er i tråd med teoriens anbefaling om opprettelse av felles innkjøpsenheter (Nærings- og fiskeridepartementet, 2019). I Digitaliseringsdirektoratet er sentraliseringen for øyeblikket avgrenset til å gjelde direktoratets fagavdelinger, dvs. at de sentraliserer virksomhetens innkjøp.

«Vi jobber med å se om det er mulig å kjøre noen anskaffelser med andre (virksomheter)». – informant 1.

Sentralisering av offentlige innkjøp er et strategisk virkemiddel som tar sikte på å effektivisere og profesjonalisere anskaffelser. Denne tankegangen og formen for organisering er noe begge direktoratene ser nytten av. Det skal samtidig nevnes at det også krever god kommunikasjon og samarbeid. Det krever i tillegg en god og velformulert strategi. Dette bringer oss tilbake til strategiutformingen. Som nevnt er det en leders oppgave å ta strategiske beslutninger, og strategisk ledelse krever både styring og ledelse (Yukl, 2013; Johnsen, 2014). Tradisjonelt blir strategier utformet av toppledelsen, men ifølge Mulgan (2009) bør flere nivåer jobbe sammen i strategiutformingen (Knudsen & Flåten, 2015). Dette støttes av både Lewin og Kotter som hevder at strategiers suksess vil avhenge av medvirkning og ansattes aksept (Kotter, 2012). Vellykkede strategier er de strategiene som får støtte av mellomledelsen. Medvirkning vil kunne skape aksept og eierskap til prosessen, og på denne måten øke sjansen for vellykkede strategiimplementeringer (Kotter, 2012; Rød, 2015). Både Miljødirektoratet og Digitaliseringsdirektoratet har utviklet nye innkjøpsstrategier med det siktemål å effektivisere og profesjonalisere anskaffelser, men har i strategiutformingen varierende grad av medvirkning.

«Det er jeg som har stått for dokumentet (innkjøpsstrategi), men jeg har fått innspill fra innkjøpsteamet». – informant 1.

Den nye innkjøpsstrategien til Digitaliseringsdirektoratet ble utformet av innkjøpsenheten, dvs. mellomledelsen. Dette i motsetning til innkjøpsstrategien i miljøforvaltningen, hvor innkjøpsstrategien er utformet av informant 6, *leder for strategisk innkjøpsenhet*. I hvilken grad dette har påvirket implementeringsprosessene vil vi komme tilbake til i kapittel 5.4. Uansett grad av medvirkning er dette en ny måte å formulere strategier, da strategiene sikter på å oppnå mer enn kun kostnadsbesparelser. Opprettelsen av en felles innkjøpsstrategi i miljøforvaltningen er for eksempel aldri blitt gjort før, og er et resultat av sektorgjennomgangen i miljøforvaltningen. Informant 3 sier blant annet at det kan anses som et prøveprosjekt, og at det er bestilt flere lignende sektorgjennomganger. Innkjøpsstrategien i miljøforvaltningen vil derfor fungere som et pilotprosjekt for andre gjennomganger. Dersom

prosjektet lykkes vil de oppnå store kostnadsbesparelser, samtidig som de vil heve innkjøpskompetansen. Det siktes også til å utvikle strategier som støtter opp under virksomhetenes samfunnsoppdrag. Dersom prosjektet lykkes og evner å høste gevinster, vil det bidra til å styrke det strategiske arbeidet i den offentlige sektor.

Hensyn

Som nevnt sikter strategiske innkjøpsstrategier til mer enn kun kostnadsbesparelser, da de også ønsker å ivareta andre samfunns-og-virksomhetsmål. Anskaffelsesregelverket krever i dag også at virksomheter ivaretar andre hensyn som for eksempel bekjempelse av arbeidslivskriminalitet, miljø- og klimahensyn og menneskerettigheter (Gjønnnes, 2007).

«Det kan være vanskelig å ivareta alle samfunnshensynene». – informant 3.

Ivaretakelsen av andre hensyn er noe alle informantene opplever som utfordrende, samtidig som de tar dette som en selvfølge. Informant 2 forteller at det er en selvfølge å ta hensyn i hver anskaffelse og at hensynene styres av det leverandørmarkedet man kjøper i. Informanten bruker arbeidslivskriminalitet som eksempel og sier at dersom dette er utbredt i markedet er det noe man må ha større fokus på. Dette for å etterleve anskaffelsesregelverket og foreta gode innkjøp. Ivaretakelsen av ulike hensyn vil oppleves spesielt krevende dersom de er motstridene, og man må da foreta vekting av hva man faktisk skal prioritere (informant 5).

Mål

Ved utarbeidelsen av strategier er det viktig å definere mål, verdier og visjoner som reflekterer virksomheten. Fokuset i offentlig sektor må ifølge Knudsen & Flåten (2015) være hvordan man best utnytter tilgjengelige ressurser for å effektivt løse samfunnsoppdraget. Dette er noe begge strategiene har fokusert på, og de har formulert flere overordnede mål, delmål og fokusområder. Strategiene har i tillegg mål å utvikle strategier som bidrar til oppfyllelsen av virksomhetenes samfunnsoppdrag, formål og visjon. Dersom virksomheten klarer å oppfylle dette vil det bidra til opprettholdelsen av virksomhetenes omdømme, noe som forøvrig også er meget viktig for begge direktoratene.

Formuleringen av mål, delmål og visjon krever kartlegging og analysering. Dette for å kartlegge fokusområder og områder med forbedringspotensial. Ifølge Meyer & Norman (2019) må man også kartlegge tilgjengelige ressurser og kompetanse. Dette vil gi viktig innsikt i hva som skal til for å gjennomføre oppdraget på en strategisk god måte. Det er uvisst hvordan Digitaliseringsdirektoratet har kartlagt og analysert anskaffelsesprosessen. Derimot ble det i miljøforvaltningen foretatt kartlegging og analysering av etatenes ressurser, økonomi, avtaler og strategier. Det ble i tillegg foretatt en rolleavklaring i de ulike etatene, og det foreligger nå en ansvarsfordeling mellom innkjøpsenhetene i miljøforvaltningen (informant 6). Her har miljøforvaltningen gjort et grundig forarbeid, i takt med teorien for gjennomføring (Meyer & Norman, 2019). Ved å kartlegge og analysere etatene var det mulig for etatene å omorganisere og allokere tilgjengelige ressurser på en fornuftig måte, og informantene i Miljødirektoratet presiserer igjen viktigheten av det strategiske arbeidet med anskaffelser.

Forankring

Når strategier er ferdig formulert, må de implementeres og forankres i virksomheten. Dette er ofte en arbeidsoppgave som blir lagt til mellomledelsen (Knudsen & Flåten, 2015). I Digitaliseringsdirektoratet er det innkjøpsenheten som har stått for forankringen. Det skal også sies at det var de som utarbeidet ny innkjøpsstrategi. I forankringsprosessen har våre to informanter i innkjøpsenheten vært rundt på det de selv kaller «roadshow» hvor de har presentert innkjøpsstrategien for resten av virksomheten. Den har i tillegg blitt presentert på ulike møter, og ligger også tilgjengelig på det interne intranettet. Forankringsarbeidet i miljøforvaltningen var under planlegging da vi intervjuet informantene, og det vites derfor ikke hvordan de planlegger å forankre arbeidet. Det vi vet er at innkjøpsstrategien «er forankret i alle toppledergruppene i etatene», og at det er opp til den enkelte topplederen å formidle og forankre strategien i egen etat (informant 6; informant 3). For å oppnå vellykkede endringsprosesser er det viktig med god forankring. Dette da forankring sikrer oppfyllelse og etterlevelse.

5.4 Viktigheten av medvirkning og forankring av strategi

Hvorvidt strategier og implementeringsprosesser lykkes avhenger av flere faktorer. Selv gode og velformulerte strategier vil kunne mislykkes dersom den møter opposisjon fra ansatte. For å lykkes med strategiske endringsprosesser må man først utforme gode strategier og for det andre må den implementeres og forankres i virksomheten (Knudsen & Flåten, 2015). Mulgan

(2009) hevder at strategiutforming og implementering bør gå hånd-i-hånd da medvirkning i strategiutforming vil lette forankringsarbeidet. Det hevdes i tillegg at ansatte som får medvirke inn i strategiutforming får eierskap til strategien og vil derfor stille seg mer positivt til forandring. Uten engasjement fra mellomledelsen vil det være vanskelig å oppnå vellykkede endringsprosesser (Kotter, 2012; Rød, 2015). Det antas derfor at medvirkning vil ha en rekke positive effekter på strategiske endringsprosesser (Lines, 2004).

Samtlige informanter er enige om at medvirkning vil kunne påvirke implementering og forankring. Både Miljødirektoratet og Digitaliseringsdirektoratet har nylig utarbeidet nye innkjøpsstrategier, men har varierende grad av medvirkning fra mellomledelsen. I Digitaliseringsdirektoratet er det innkjøpsteamet som utformet den nye innkjøpsstrategien, dvs. at strategien ble utformet av mellomledelsen. Dette reflekteres i mellomledelsens eierskap til strategien.

«Jeg hadde ikke likt om toppledelsen kom med ny strategi og ba oss følge den. Det er vi som vet hvor skoen trykker». – informant 5

Til tross for at strategien per dags dato ikke er vedtatt av toppledelsen blir den allikevel etterlevd av hele innkjøpsenheten (informant 1; informant 2). Da innkjøpsstrategien er utformet av mellomledelsen har de allerede aksepten og støtten fra ansatte som sitter operativt med anskaffelser, noe som ifølge Kotter (2012) er svært viktig for å oppnå vellykkede endringsprosesser. Ifølge Kim & Mauborgne (1998) vil medvirkning i tillegg føre til kvalitativt bedre strategiske beslutninger da det gir et bredere og mer praktisk perspektiv i strategiutforming.

I miljøforvaltningen ble det også nylig utviklet en felles innkjøpsstrategi, og ansvaret for utviklingen ble lagt til Miljødirektoratet. Informant 6, som leder den strategiske innkjøpsenheten, informerer om at den nye innkjøpsstrategien er utviklet av ledergruppen i den strategiske enheten, bestående av informant og en annen. Samtidig sier informanten at utarbeidelsen har vært krevende, da spesielt fordi prosjektet går på tvers av etater. De har også prøvd å involvere flere nivåer, men at strategien i hovedsak er utarbeidet av ledelsen i den strategiske innkjøpsfunksjonen i Miljødirektoratet.

«For at strategien skulle ha en legitimitet har det vært veldig viktig med en sterk forankring opp mot andre dokumenter, og forventninger som fremkommer i tildelingsbrev og i samordningsstrategien». – informant 6.

Miljødirektoratet har derfor en noe annerledes utforming da de i større grad forankrer arbeidet gjennom offentlige dokumenter og etatenes overordnede mål. Den nye innkjøpsstrategien bærer likevel preg av medvirkning, og våre to resterende informanter i Miljødirektoratet opplever begge å ha bidratt inn mot prosessen. En av informantene har fått kommet med innspill, fått tatt del i diskusjoner om ulike forbedringspunkter og løsninger, og fått muligheten til å luften tankene sine rundt prosessen (informant 4). Den andre informanten opplever og fått lov til å bidra inn i prosessen da informanten har prosjektansvar for to fellesavtaler som knytter seg direkte inn mot strategien (informant 5).

«Det er veldig givende å få bidra inn mot en slik prosess, og jeg synes det er fint å få muligheten til å utføre en oppgave på vegne av alle etatene». – informant 5.

Begge informantene stiller seg positivt til den nye innkjøpsstrategien, men anerkjenner samtidig at de muligens ville stilt seg annerledes dersom de ikke hadde fått medvirket inn mot strategien. De sier blant annet at de tror det er veldig viktig med medvirkning og involvering fra ansatte fra ulike nivåer. Som nevnt er miljøforvaltningens nye innkjøpsstrategi hovedsakelig utformet av toppledelsen, men med noe medvirkning fra andre nivåer. Informant 6 informerer at innkjøpsstrategien er vedtatt, og at de nå jobber med forankring. Det er ifølge informanten leders ansvar å «jobbe strategien nedover i egen etat med egen handlingsplan» (informant 6).

Digitaliseringsdirektoratet har bistått Miljødirektoratet i utarbeidelsen av ny innkjøpsstrategi, og i ledermøter med alle etatene. Til tross for at informantene i Miljødirektoratet opplever å ha medvirket inn mot ny strategi, opplever informant 3 på sin side at det mangler medvirkning fra mellomledelsen. Informanten peker blant annet på at prosjektet er for stort til at mellomledelsen og andre ansatte får medvirket, og medvirkning i denne sammenheng ville blitt svært komplisert og tidkrevende. Dette støttes av Asmosh et. al. (2002) som hevder at

det kan være uheldig med medvirkning i større strategiske endringsprosesser, og at dette fort kan føre til tidkrevende, uoversiktlige og kompliserte prosesser. I henhold til denne strategien ble Miljødirektoratet derfor anbefalt av Digitaliseringsdirektoratet å kun inkludere ledergrupper i utviklingsarbeidet.

«Strategien mangler mellomledelsesaspektet, og det kan tenkes å påvirke implementeringen. Det er fare for at de ikke vil lykkes med strategien». – informant 3.

Informant 3 tror derfor at strategiens suksess vil avhenge av kommunikasjonsflyten mellom mellomledelsen og toppledelsen i den enkelte etat. Informanten tror forøvrig at for lite eller for dårlig kommunikasjon vil påvirke implementering negativt. Dette samsvarer med trinn 4 *formidle visjon og strategi* i Kotters åttetrinnsmodell for organisasjonsendring (Kotter, 2012). Ifølge informant 3 er det ikke laget en kommunikasjonsplan, og det er derfor opp til den enkelte topplederen å formidle og forankre strategien i sin egen virksomhet.

«Jeg tror ikke at lederne av de andre etatene brenner for strategien, og arbeidet for den strategiske enheten i Miljødirektoratet kan bli tungt». - informant 3.

Både informant 3 og informant 5 er av den oppfatning at Miljødirektoratet er de som stiller seg mest positiv til miljøforvaltningens nye innkjøpsstrategi. Dette da det i hovedsak er Miljødirektoratet som har utarbeidet strategien. Informant 3, som har sittet i styringsgruppen, opplever at de andre etatene ikke er like entusiastiske for innkjøpsstrategien, og at flere toppledere anser anskaffelser som noe juridisk de må forholde seg til fremfor å se det som en strategisk mulighet. Dette kan ifølge informanten føre til et tungt forankringsarbeid. Informanten hevder samtidig at det derfor vil være ekstremt viktig at Klima- og miljødepartementet bruker styringsdialog aktivt og at de utfordrer enhetene til å rapportere på hvordan de jobber med å nå målene satt i ny innkjøpsstrategi. Dette er forøvrig noe informanten tror departementet også vil følge opp da det er gevinster å høste.

5.5 Evaluering

Som nevnt ønsker innkjøpsstrategiene å bidra til effektivisering og profesjonalisering av offentlige anskaffelser. Dette innebærer et ønske og mål å høste gevinster. Det kan derfor

være hensiktsmessig å ha gode evalueringsprosesser. Dette gjelder ikke bare for overordnet strategi, men også for den enkelte anskaffelse; hva har vært bra, hva har fungert og hva kan forbedres? Denne oppgaven tar ikke sikt på å evaluere strategiene og potensielle kostnadsbesparelser i kroner, men kartlegge anskaffelsesprosessen. Det hevdes forøvrig at ledere i offentlig sektor bør måles på profesjonalitet og besparelser (Fjose et. al., 2013). Riksrevisjonen har som tidligere nevnt i sin årlige budsjettrapport offentlige anskaffelser som gjenstand for kontroll og revisjon, det er derfor interessant å undersøke om det foreligger en plan for hvordan resultatene eventuelt skal måles. Informantene ble derfor stilt spørsmål om evalueringsprosessene i deres respektive etater.

«Vi er ikke vært flinke til dette foreløpig, men vi diskuterer oss imellom i etterkant av konkurransene». – informant 5.

Informanten tror det er en klar fordel om de evaluerer anskaffelsene, men at det er en utfordring at det ikke alltid er tid nok til å kunne gjøre en evaluering. Informanten legger til at det nok er mye å lære av ved å gå igjennom anskaffelsene (Informant 5).

«Etter hver anskaffelse så fyller vi ut et anskaffelsesnotat om hva som gikk bra eller dårlig, hvilke spørsmål som kom inn og hva som var utfordrende». – informant 4.

Informant 4 forklarer på sin side at de gjør dette etter hver enkelt anskaffelse. I tillegg går de igjennom anskaffelsesnotatene ved oppstart av nye prosesser. Ifølge Brynhildsvoll (2014) er dette et viktig grep i anskaffelsesprosessen, da det skaper erfaringstilbakeføring og oversikt over hva som har vært bra, utfordrende eller kan forbedres. Dette vil bidra til å forbedre, utvikle og effektivisere prosessene. Informanten tror det er forbedringspotensial i Miljødirektoratet, og tror at det vil hjelpe med at de får flere ressurser slik at de kan evaluere alle anskaffelser (Informant 4). I henhold til den nye innkjøpsstrategien sier informant 6 at den skal evalueres gjennom en gevinstrealiseringsplan, som skal synliggjøre hva man kan spare økonomisk, men også hvilke andre gevinster som den nye strategien kan medbringe.

I likhet med Miljødirektoratet så har ikke Digitaliseringsdirektoratet fastsatte rutiner for evaluering.

«Vi har ikke et opplegg for det (evaluering), men gjør det i team». – informant 1.

Informant 1 pleide å lage et notat etter hver anskaffelsesprosess, hvor informanten noterte hva som kunne blitt bedre, men har nå falt ut av denne vanen.

«Vi evaluerer sammen i teamet. Vi diskuterer sammen og gjør notater på hva som kan være lurt neste gang». – informant 2.

Basert på informasjonen som framkom i intervjuene har begge direktoratene forbedringspotensial i evalueringsfasen. Dette må prioriteres og følges opp av ledere i offentlig sektor, det er avgjørende med god kontroll og styring i anskaffelsesprosessen for å gjennomføre gode innkjøp og for å nå virksomhetens mål (Brynhildsvoll, 2014; Andersen et. al., 2020).

Vi ønsket i denne studien å kartlegge på hvilken måte og med hvilken effekt strategisk ledelse kan bidra til å effektivisere og profesjonalisere offentlige anskaffelser. Det hevdes at det finnes flere muligheter til effektivisering og profesjonalisering, og det vises til tiltak som sentralisering, digitalisering, kompetanseheving og bedre behovsavklaring. Dette gjenspeiles i våre funn, samtidig som vi også fant at det foreligger barrierer for strategisk styring av innkjøpsprosessene. Gjennomgående finner vi at det ikke er nok tid til å jobbe godt med planlegging eller evaluering, og dette kan få konsekvenser for behovsdekningen. Regelverket kan for enkelte være tungt og uoversiktlig, og det kan oppleves vanskelig å få oversikt over mulighetene som ligger i det. Ved å planlegge, gjennomføre og implementere gode strategier kan offentlig sektor levere gode tjenester til innbyggerne samtidig som de sparer ressurser. Dette krever modernisering og digitalisering, omstillingsevne, kompetanseutvikling, medvirkning og samordning. Det krever også at de nødvendige ressursene er tilgjengelig, spesielt at det er nok tid til å gjøre dette arbeidet. Med styring og strategi er det enighet om at organisering, sentralisering og samarbeid kan muliggjøre effektivisering og profesjonalisering. Ved å digitalisere anskaffelsesprosessen kan det i tillegg spares tid. Alle informantene er også enige om at å få medvirke i strategiarbeidet er en klar fordel som skaper positive assosiasjoner til endringene som kommer. Det er derfor stor enighet om at man bør benytte strategi for å oppnå nettopp dette, *det gode innkjøp*.

6 Konklusjon

For å kunne svare på oppgavens problemstilling og to hypoteser var vi interessert i å studere offentlige virksomheter som jobber strategisk med anskaffelser. Både miljøforvaltningen, med Miljødirektoratet i spissen og Digitaliseringsdirektoratet jobber strategisk med offentlige innkjøp, og valget falt derfor på disse to direktoratene. Gjennomgående i våre funn fant vi at det er potensial til forbedring, effektivisering og profesjonalisering av offentlige anskaffelser. Vi fant blant annet at det forelå muligheter som knytter seg til kompetanseheving, sentralisering, digitalisering og erfaringsoverføring. For å oppnå mer effektive og profesjonelle anskaffelser kreves det gode og gjennomførte strategier, samtidig som medvirkning også vil kunne påvirke hvorvidt ledere lykkes med innføring av ny strategi. Dette samsvarer med oppgavens to hypoteser. For det første antok vi at strategisk ledelse kan benyttes som et instrumentelt verktøy for å nå virksomhetens overordnede mål, og at gode strategier vil kunne effektivisere og profesjonalisere offentlige anskaffelser. Dette gjenspeiles også av våre funn, som viser at det er enighet om at gode innkjøpsstrategier kan bidra til bedre måloppnåelse. For det andre antok vi at vi kom til å avdekke en del barrierer og utfordringer, og da spesielt i tilknytning til regelverket. Funnene viser at regelverket kan være både tid- og ressurskrevende. Allikevel ser vi en tendens til at det fokuseres mer på mulighetene fremfor barrierene man må overkomme i innkjøpsprosesser. Videre fremkommer det at strategiutforming og grad av medvirkning kan påvirke innkjøpsstrategiene og etterlevelse av disse. Funnene våre indikerer at det finnes bred enighet om at *det gode innkjøp* krever både styring og ledelse, men også medvirkning. Dette forutsetter både kompetanse, ressurser og erfaringer. Mangel på kompetanse anses som en stor barriere til effektivisering og profesjonalisering av offentlige innkjøp.

Ifølge rapporter finnes det behov for kompetanseheving innen offentlig sektor, og det er derfor vår anbefaling at offentlig sektor prioriterer strategi og anskaffelser. Ved å heve innkjøpskompetansen vil det offentlige kunne bidra til *det gode innkjøp*, og de vil potensielt kunne høste store gevinster gjennom effektivisering og profesjonalisering. Da det er et potensial for store ressursbesparelse, bør offentlige ledere jobbe for å hente ut disse gevinstene. Det er vår anbefaling, i tråd med teori, at offentlige virksomheter omstiller seg fra å være regelorientert til strategiorientert. For mindre virksomheter vil det bety at de bør inngå i innkjøpssamarbeid med andre enheter. Dette krever både kompetanse og tilgang på

ressurser. Som nevnt er det behov for å heve kompetansen av offentlige innkjøpere, og vi er av den oppfatning av at det foreligger et behov for mer målrettede kompetansehevingstiltak. Det er vår anbefaling at det offentlige prioriterer kursing og opplæring av både innkjøpere og ledere, og at erfaringstilbakeføring får viet større oppmerksomhet. For å oppnå dette kan det være hensiktsmessig med egne utdanninger på bachelor- og masternivå som spisses inn mot offentlige anskaffelser. Det fremkommer av både teori og vår studie at det foreligger flere muligheter og barrierer ved effektivisering og profesjonalisering av offentlige anskaffelser. Igjen, presiserer vi behovet for mer effektive og profesjonelle anskaffelser, og vår anbefaling om at det offentlige bør prioritere strategi og anskaffelser.

Metodiske begrensninger og forslag til fremtidig forskning

Vi har i dette prosjektet kun intervjuet informanter fra Miljødirektoratet og Digitaliseringsdirektoratet. Vi erkjenner at det ville vært hensiktsmessig å rekruttere informanter fra flere direktorater i miljøforvaltningen. Dette for å oppnå en mer helhetlig forståelse for det strategiske arbeidet mot mer effektive og profesjonelle anskaffelser i miljøsektoren. Det ville i tillegg vært interessant for oppgaven da vi hadde fått en bedre forståelse for hvordan de andre direktoratene i miljøforvaltningen stiller seg til Miljødirektoratet og deres utvikling, samt implementering av ny innkjøpsstrategi. Det er derfor vårt forslag til fremtidig forskning å intervju alle berørte enheter. På denne måten vil man oppnå en dypere forståelse for situasjonen, samtidig som man får et bredere perspektiv. Det vil i tillegg vært interessant å følge opp Miljødirektoratet, miljøforvaltningen og etterlevelsen av den nye innkjøpsstrategien – har strategien gitt ønskede resultater?

Litteraturliste

- Andersen, M.S., Nordstrand-Eger, B, Solumsmoen, D., Engen, J., Mortensen, F.R.Y., & Hogstad, M.E.T. (2020). *Fra støtte til strategisk premisssgiver? Om utvikling og organisering av anskaffelsesfunksjonen* (2020:1). Hentet fra: <https://www.digdir.no/offentlige-anskaffelser/fra-stotte-til-strategisk-premisssgiver-om-utvikling-og-organisering-av-anskaffelsesfunksjonen/1203>.
- Argyris, C. (1990). *Overcoming Organizational Defences*. New Jersey: Prentice Hall.
- Ashmosh, D.P., Duchon, D., McDaniel, R.R. Jr., & Huonker, J.W. (2002). What a mess! Participation as a Simple Managerial Rule to `Complexity` Organizations. *Journal of Management studies*, 39(2), 189-206.
- Bakken, E. & Nordby, T. *Offentlige anskaffelser*. Oslo: Fagbokforlaget.
- Bridgeman, T. & Bell, E. (2016). Seeing and Being Seen as a Management Learning and Education Scholar. *Journal of Management Education*, 40(6), 692-699.
- Bryman, A. (2015). *Social Research Methods* (5th ed.). Oxford: Oxford University Press.
- Brynhildsvoll, I. (2018). *Prinsipper for bedre innkjøp* (3. utg.). Bergen: Fagbokforlaget.
- Büsch, M. (2014). *The Role of Procurement Professionals in Industrial Projects: Organisation, Roles, and Tasks for Professional Project Procurement*. München: Akademische Verlagsgemeinschaft.
- Canella, A. A., Jr. & Monroe, M.J. (1997). Contrasting perspectives on strategic leaders: Toward a more realistic view of top managers. *Journal of Management*, 23(3), 213-237.
- Christensen, T., Egeberg, M., Lægreid, P., Ronnes, P.G., & Røvik, K.A. (2015). *Organisasjonsteori for offentlig sektor* (2. utg.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Dalen, M. (2011). *Intervju som forskningsmetode* (2. utg.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Deci, E.L. & Ryan, R.M. (2000). Intrinsic and Extrinsic Motivation: Classic Definitions and New Directions. *Contemporary Educational Psychology*, 25(1), 54-67.
- Digitaliseringsdirektoratet. (2020, 31. januar). Om avdeling for offentlige anskaffelser. Hentet fra: <https://www.anskaffelser.no/om-oss>.

- Dragsten, M. H. (2013). *Offentlige anskaffelser: regelverk, praksis og løsninger*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Døving, E. & Strønen, F. (2014). Strategisk perspektiver på styring i offentlige virksomheter. I Åge Johnsen (Red.), *En strategisk offentlig sektor* (s. 37-58). Bergen: Fagbokforlaget.
- Engelstad, F., Svalund, J., Hagen, I.M., & Storvik, A. E. (2003). *Makt og demokrati i arbeidslivet*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Fjeld, O. H. (2015, 14. august). Historien om innkjøp – Del I. Hentet fra: <https://innkjopskontoret.no/historien-om-innkjop-del-i/>.
- Fjose, S., Lunde, T. F. & Wifstad, K. (2013). *Kunnskap som virkemiddel i offentlige innkjøpsprosesser* (Menon-Publikasjon 17). Hentet 27. januar fra: https://www.menon.no/wp-content/uploads/06menon-rapport-17-2013-kunnskap-som-virkemiddel-i-offentlige-innkjopsprosesser-2.pdf?fbclid=IwAR3GiKuoIy8Nr5jvleh43GWf1JH9phaeWcy9coL6MQ2O_Cefu6dfVTYvuOw.
- Gerring, J. (2004). What Is a Case Study and What Is It Good For? *The American Political Science Review*, 98(2), 341-354.
- Gjønnnes, A.D. (2007). *Regelsamling for offentlige anskaffelser. Internasjonale og nasjonale anskaffelsesregler og aktuelle domsavgjørrelser fra EF-domstolen* (2. utg.). Oslo: Fagbokforlaget.
- Goller, M., Bjelke Christophersen, K., Hellenes Erke, O., Østeby Neslein, K. ...Werner L. (2017). *Anskaffelser i et nøtteskall*. Oslo: Gyldendal Juridisk.
- Halvorsen, K. (2008). *Å forske på samfunnet: en innføring i samfunnsvitenskapelig metode* (5.utg.). Oslo: Cappelen Akademiske Forlag.
- Ihlen, G. B. (2014). *Anskaffelsesprosessen: en praktisk tilnærming til forberedelse og gjennomføring*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Jacobsen, D.I. (2005). *Hvordan gjennomføre undersøkelser?: innføring i samfunnsvitenskapelig metode* (2.utg.). Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Jakobsen, R., Sørli, V., Guttormsen, T., & Finstad, H.H. (2010). Å stå utenfor endringsprosesser på egen arbeidsplass. *Vård i Norden*, 30(3), 9-13.

- Johannessen, A., Tufte, P.A., & Christoffersen, L. (2016). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode* (5.utg.). Oslo: Abstrakt forlag.
- Johnsen, Å. (2014). En strategisk offentlig sektor. I Åge Johnsen (Red.), *En strategisk offentlig sektor* (s. 13-33). Bergen: Fagbokforlaget.
- Kim, W.C. & Mauborgne, R. (1998). Procedural justice, strategic decision making and the knowledge economy. *Strategic Management Journal*, 19(4), 323-338.
- Klev, R. & Levin, M. (2009). *Forandring som praksis: Endringsledelse gjennom læring og utvikling* (2.utg.) Bergen: Fagbokforlaget.
- Klima- og miljødepartementet. (2019, 1. januar). Tildelingsbrev 2019 for Miljødirektoratet. Hentet fra:
<https://www.regjeringen.no/contentassets/d3b5f27dd4d34f2085b505b6df7fb5d4/miljodirektoratet-2019.pdf>.
- Knudsen, H. & Flåten, B-T. (2015). *Strategisk ledelse*. Oslo: Cappelen Damm.
- Kotter, J.P. (2012). *Leading change*. Bosten, MA: Harvard Business Review Press.
- Leseth, A.B. & Tellmann, S.M. (2018). *Hvordan lese kvalitativ forskning* (2. utg.). Oslo: Cappelen Damm.
- Lines, R. (2004). Influence of participation in strategic change: resistance, organizational commitment and change goal achievement. *Journal of Change Management*, 4(3), 193-215.
- Mehmetoglu, M. (2004). *Kvalitativ metode for merkantile fag*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Meyer, C. & Norman, V. (2019). *Ikke for å konkurrere: strategi for fellesskapets tjenere*. Bergen: Vigmostad & Bjørke AS.
- Minebaeva, D. (2008). HRM practices affecting extrinsic and intrinsic motivation of knowledge receivers and their effect on intra-MNC knowledge transfer. *International Business Review*, 17(6), 703-713.
- Mulgan, G. (2009). *The Art of Public Strategy: Mobilizing Power and Knowledge for the Public Good*. Oxford: Oxford University Press.

- NOU 2014: 4. (2014). *Enklere regler – bedre anskaffelser – Forenkling av det norske anskaffelsesregelverket*. Oslo: Nærings- og fiskeridepartementet.
- Nærings- og fiskeridepartementet. (2012). *Endringer i lov om offentlige anskaffelser og kommuneloven (gjennomføring av EUs håndhevelsesdirektiv i norsk rett) (Prop. 12 L (2011-2012))*. Oslo: Nærings- og fiskeridepartementet.
- Nærings- og fiskeridepartementet. (2016). *Lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven)*. (Prop. 51 L (2015-2016)). Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/4027e57356414e2c84372cc8779f03ba/no/pdfs/prp201520160051000dddpdfs.pdf>.
- Nærings- og fiskeridepartementet. (2019). *Smartere innkjøp – effektive og profesjonelle offentlige anskaffelser* (Meld. St. nr. 22 (2018-2019)). Oslo: Nærings- og fiskeridepartementet.
- Nærings- og fiskeridepartementet. (2017, 11. desember). *Terskelverdier*. Hentet 26. januar 2020 fra: <https://www.regjeringen.no/no/tema/naringsliv/konkurransopolitikk/offentlige-anskaffelser-/andre-kolonne/terskelverdier/id2522847/>.
- Porter, M. E. (1996). What is Strategy? *Harvard Business Review*, 74(6), 61-78.
- Rees, H. (2011). *Supply Chain Management in the Drug Industry, Building a Knowledge Foundation in SCM*. Hoboken, NJ: John Wiley & Sons, Inc.
- Riksrevisjonen. (2019). *Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2018* (Dokument 1 (2019-2020)). Hentet 27. januar fra: <https://www.riksrevisjonen.no/globalassets/rapporter/no-2019-2020/arligrevisjonogkontroll2018.pdf?fbclid=IwAR2NvWksUssG4JRWHYVAr4pDvcyy3ltjPhdBgKGUFRoJljgX8wvXRJnnGvc>.
- Ringstad, V. (2011). *Samfunnsøkonomi og økonomisk politikk for turbulente tider*. Oslo: Cappelen Damm Akademiske.
- Rød, A. (2015). *Endring: systeminspirert ledelse i praksis*. Trondheim: Flux Forlag.
- Silverman, D. (2011). *Interpreting Qualitative Data: A Guide to the Principles of Qualitative Research* (4th ed.). London: SAGE Publications.

Sundbye, L.M.T. (2017, 11. oktober). Telefonintervju. Hentet fra:

<https://ndla.no/nb/subjects/subject:7/topic:1:183191/topic:1:105795/resource:1:93374>.

Thagaard, T. (2009). *Systematikk og innlevelse: en innføring i kvalitativ metode* (3. utg.). Bergen: Fagbokforlaget.

Wright, P., Pringle, C.D., & Kroll, M.J. (1992). *Strategic Management: Text and Cases*. Boston, MA: Allyn and Bacon.

Yin, R. K. (1989). *Case Study Research: Design and Methods* (2nd ed.) Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.

Yukl, G. (2013). *Leadership in Organizations* (8th ed.). Harlow: Pearson.

Vedlegg

Godkjenning fra NSD

NSD sin vurdering

Prosjekttittel

Hvordan effektivisere offentlige anskaffelser?

Referansenummer

456404

Registrert

14.01.2020 av Kine Wiersholm Karlsen - s305979@oslomet.no

Behandlingsansvarlig institusjon

OsloMet - storbyuniversitetet / Fakultet for samfunnsvitenskap / Handelshøyskolen

Prosjektansvarlig (vitenskapelig ansatt/veileder eller stipendiat)

Asbjørn Røiseland, Asbjorn.Roiseland@oslomet.no, tlf: 67236649

Type prosjekt

Studentprosjekt, masterstudium

Kontaktinformasjon, student

Kine Karlsen, kine_k93@hotmail.com, tlf: 99473407

Prosjektperiode

01.02.2020 - 15.06.2020

Status

12.05.2020 - Vurdert

Vurdering (2)

12.05.2020 - Vurdert

Vurderingsmaler for utsettelse av sluttdato

Bekreftelse på status

NSD har vurdert endringen registrert 11.05.2020.

Vi har nå registrert 15.06.2020 som ny sluttdato for forskningsperioden.

I tilfelle det skulle bli aktuelt med ytterligere utvidelse av den opprinnelige sluttdato (dato), må vi vurdere hvorvidt det skal gis ny informasjon til utvalget).

NSD vil følge opp ved ny planlagt avslutning for å avklare om behandlingen av personopplysningene er avsluttet.

Lykke til videre med prosjektet!

Kontaktperson hos NSD: Mirza Hodzic

Tlf. Personverntjenester: 55 58 21 17 (tast 1)

15.01.2020 - Vurdert

Det er vår vurdering at behandlingen av personopplysninger i prosjektet vil være i samsvar med personvernlovgivningen så fremt den gjennomføres i tråd med det som er dokumentert i meldeskjemaet den 15.01.2020 med vedlegg, samt i meldingsdialogen mellom innmelder og NSD. Behandlingen kan starte.

MELD VESENTLIGE ENDRINGER

Dersom det skjer vesentlige endringer i behandlingen av personopplysninger, kan det være nødvendig å melde dette til NSD ved å oppdatere meldeskjemaet. Før du melder inn en endring, oppfordrer vi deg til å lese om hvilke type endringer det er nødvendig å melde:

https://nsd.no/personvernombud/meld_prosjekt/meld_endringer.html

Du må vente på svar fra NSD før endringen gjennomføres.

TYPE OPPLYSNINGER OG VARIGHET

Prosjektet vil behandle alminnelige kategorier av personopplysninger frem til 20.05.2020.

LOVLIG GRUNNLAG

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

PERSONVERNPRINSIPPER

NSD vurderer at den planlagte behandlingen av personopplysninger vil følge prinsippene i personvernforordningen om:

- lovlighet, rettferdighet og åpenhet (art. 5.1 a), ved at de registrerte får tilfredsstillende informasjon om og samtykker til behandlingen
- formålsbegrensning (art. 5.1 b), ved at personopplysninger samles inn for spesifikke, uttrykkelig angitte og berettigede formål, og ikke viderebehandles til nye uforenlige formål
- dataminimering (art. 5.1 c), ved at det kun behandles opplysninger som er adekvate, relevante og nødvendige for formålet med prosjektet
- lagringsbegrensning (art. 5.1 e), ved at personopplysningene ikke lagres lengre enn nødvendig for å oppfylle formålet

DE REGISTRERTES RETTIGHETER

Så lenge de registrerte kan identifiseres i datamaterialet vil de ha følgende rettigheter: åpenhet (art. 12), informasjon (art. 13), innsyn (art. 15), retting (art. 16), sletting (art. 17), begrensning (art. 18), underretning (art. 19), dataportabilitet (art. 20).

NSD vurderer at informasjonen som de registrerte vil motta oppfyller lovens krav til form og innhold, jf. art. 12.1 og art. 13.

Vi minner om at hvis en registrert tar kontakt om sine rettigheter, har behandlingsansvarlig institusjon plikt til å svare innen en måned.

FØLG DIN INSTITUSJONS RETNINGSLINJER

NSD legger til grunn at behandlingen oppfyller kravene i personvernforordningen om riktighet (art. 5.1 d), integritet og konfidensialitet (art. 5.1. f) og sikkerhet (art. 32).

For å forsikre dere om at kravene oppfylles, må dere følge interne retningslinjer og eventuelt rådføre dere med behandlingsansvarlig institusjon.

OPPFØLGING AV PROSJEKTET

NSD vil følge opp ved planlagt avslutning for å avklare om behandlingen av personopplysningene er avsluttet.

Lykke til med prosjektet!

Kontaktperson hos NSD: Mirza Hodzic

Tlf. Personverntjenester: 55 58 21 17 (tast 1)

Vil du delta i forskningsprosjektet «Hvordan effektivisere offentlige anskaffelser»?

Dette er et spørsmål til deg om å delta i et forskningsprosjekt hvor formålet er å belyse ulike utfordringer som knytter seg til anskaffelsesprosessen. Vi ønsker i tillegg å se om det finnes strukturelle elementer som bidrar til å effektivisere offentlige anskaffelser. I dette skrivet gir vi deg informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg.

Formål

Formålet med prosjektet er å analysere tidligere anskaffelsesprosesser og belyse ulike utfordringer anskaffelsene har møtt. Vi ønsker så å se på om anskaffelsesprosessene kan effektiviseres gjennom strukturelle endringer eller strategiske løsninger.

Denne undersøkelsen er del av en masteroppgave, og vil ha et omfang på rundt 45-60 sider. Masteroppgaven og dens undersøkelser vil ha en varighet på omtrent fire måneder. Opplysninger og informasjon vil ikke benyttes til andre formål enn å besvare oppgaven.

Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?

Denne undersøkelsen er del av en Masteroppgave ved OsloMet.

Hvorfor får du spørsmål om å delta?

Utvalget i denne undersøkelsen blir rekruttert gjennom snøballmetoden. Dette er en metode hvor informanter rekrutteres ved at informanter setters oss i videre kontakt med andre aktuelle informanter.

Utvalgskriteriene i denne undersøkelsen er at en må ha gjennomført minst tre offentlige anskaffelser over nasjonalterskelverdi samt inneha gode kunnskaper om selve anskaffelsesprosessen. Videre ønsker vi å intervju fem ulike prosjektledere.

Vi har fått informasjon om at du møter disse kriteriene, og vi håper derfor at du ønsker å stille til intervju. Vi har fått kontakinformasjonen din fra xxx.

Hva innebærer det for deg å delta?

Hvis du velger å delta i prosjektet, innebærer det å stille til et personlig intervju. Det vil ta deg ca. 45 minutter. Intervjuet kan holdes på et fysisk sted, men kan også skje over telefon eller skype. Dette vil avklares nærmere med den enkelte. Under intervjuet vil du få spørsmål om selve anskaffelsesprosessen. Vi ønsker blant annet at du belyser ulike utfordringer ved anskaffelsesprosessen, og hvilke elementer som skaper disse utfordringene. Vi ønsker også å vite om du mener anskaffelsesprosessen kan forenkles og i så fall hvordan. Et hovedspørsmål vil være hvordan offentlige anskaffelser kan effektiviseres og profesjonaliseres?

Det vil bli tatt lydopptak og notater under intervjuet.

Det er frivillig å delta

Det er frivillig å delta i prosjektet. Hvis du velger å delta, kan du når som helst trekke samtykke tilbake uten å oppgi noen grunn. Alle opplysninger om deg vil da bli anonymisert. Det vil ikke ha noen negative konsekvenser for deg hvis du ikke vil delta eller senere velger å trekke deg.

Ditt personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger

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

Tilgangen til undersøkelsen er begrenset da det kun er vi (som foretar undersøkelsen) som vil ha tilgang til denne informasjonen. Vår veileder vil også kunne få tilgang til undersøkelsen, om nødvendig. Vi vil foreta nødvendige tiltak for å sikre at ingen uvedkommende får tilgang til dine personopplysninger. Vi vil for eksempel anonymisere navn og kontaktinformasjon ved hjelp av koding som lagres adskilt fra øvrig data. Datamaterialet vil i tillegg lagres på OsloMet sin skytjeneste slik at vi kan begrense tilgangen.

Ved utskrivning av masteroppgaven vil vi anonymisere enkeltpersoner.

Hva skjer med opplysningene dine når vi avslutter forskningsprosjektet?

Prosjektet skal etter planen avsluttes 15. mai 2020. Personopplysninger og eventuelle opptak slettes dersom det ikke lenger er behov for å oppbevare disse dataene, og senest ved prosjektslutt.

Dine rettigheter

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

- innsyn i hvilke personopplysninger som er registrert om deg,
- å få rettet personopplysninger om deg,
- få slettet personopplysninger om deg,
- få utlevert en kopi av dine personopplysninger (dataportabilitet), og
- å sende klage til personvernombudet eller Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger.

Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?

Vi behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke.

På oppdrag fra OsloMet har NSD – Norsk senter for forskningsdata AS vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

Hvor kan jeg finne ut mer?

Hvis du har spørsmål til studien, eller ønsker å benytte deg av dine rettigheter, ta kontakt med OsloMet ved Stine Jacobsen eller Kine Karlsen. Du kan også kontakte veileder Asbjørn Røiseland.

	E-post	Telefon
Stine Jacobsen (student)	Stine-kj@live.no	938 18 776
Kine Karlsen (student)	Kine_k93@hotmail.com	994 73 407

Asbjørn Røiseland (veileder) Asbjor@oslomet.no
Vårt personvernombud ved OsloMet: Ingrid Jacobsen
E-post: ingrid.jacobsen@oslomet.no
Telefon: 672 35 534

911 48 995

NSD – Norsk senter for forskningsdata AS
E-post: personvertjenester@nsd.no
Telefon: 555 82 117.

Med vennlig hilsen

Prosjektansvarlig
(Forsker/veileder)

Student

Student

Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet «*Hvordan effektivisere offentlige anskaffelser*», og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykker til:

- å delta til intervju

Jeg samtykker til at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet, ca. 15. mai 2020.

(Signert av prosjektdeltaker, dato)

Intervjuguide

«Hvordan effektivisere offentlige anskaffelser?»

Introduksjon

Takk for at du tar deg tid til intervju. Denne undersøkelsen omhandler temaene offentlige anskaffelser og strategisk ledelse. Vi kommer derfor til å stille deg spørsmål om din bakgrunn, erfaring, om offentlige anskaffelser, utfordringer ved arbeidet og strategi for å løse disse utfordringene. Vi kommer til å anonymisere dine svar, og datamaterialet blir slettet så fort vi ikke lenger har bruk for de, senest ved prosjektets slutt – 20.mai. Vi kommer til å bruke lydopptak i dette intervjuet. Du kan når som helst velge å avslutte intervjuet, om du ikke lenger ønsker å delta. Dette gjelder også om du ønsker å trekke deg fra prosjektet. Dette intervjuet vil ta mellom xx minutter.

Bakgrunn

- Kan du fortelle om din rolle i xxx?
- Hvilken utdanningsbakgrunn har du?

Erfaring

- Hvor lenge har du vært leder?
- Hva er dine tanker om anskaffelsesregelverket?
- Brukes det mye tid på å forstå og sikre etterlevelse av regelverket?
- Får du ofte spørsmål knyttet til regelverket av de som foretar innkjøp?
- Hva er hovedmålene med innkjøp i din virksomhet?
- Hva tar dere sikte på å oppnå med hvert innkjøp?
 - hvilke hensyn må dere ta?
 - Har dere andre mål?
- Hvordan opplever dere det å ivareta ulike hensyn?
- Kan du vekte de nevnte målene/hensynene på en skal fra 1 til 5, der 5 er viktigst, mens 1 er det som får lavest prioritet?

Offentlige anskaffelser

- Hvor lange (om lag) er anskaffelsesprosessene i din virksomhet?
- Hvor store er anskaffelsene målt i kroner?
- Hvilke typer varer og tjenester anskaffer dere?
- Hvilken kompetanse har de som arbeider med og gjennomfører anskaffelser?

Utfordringer

- Er effektivisering av offentlige anskaffelser å anse som viktig?
- Hvordan jobber du/dere med effektivisering?
- Er det noe som kunne vært forenklet eller effektivisert?
- hvilke tiltak?
- Kan du fortelle litt om hva som er utfordrende med anskaffelsesprosesser i helhet, og på hvilken måte – sett fra et ledelsesperspektiv?
- Er det noen spesielle faser i prosessen du tenker at er mer utfordrende eller tidkrevende enn andre?

Strategi

- Hva er nåværende strategi for å løse utfordringene som kan oppstå i prosessen?
- Kan du fortelle litt om den nye innkjøpsstrategien?
- Hvorfor ble det utarbeidet en ny innkjøpsstrategi?
- Hvordan kan den bidra til å effektivisere offentlige anskaffelser?
- Hva vil være de viktigste fordelene med å effektivisere anskaffelser?
- Hvem har utarbeidet strategien?
- har dere hørt fra de som har ansvar for anskaffelser i miljøforvaltningen i utarbeidelsen av strategien?
- Hvordan planlegger dere å implementere strategien – og er dette noe dere må gjøre eller noe dere føler dere inspirert til å gjøre?
- Hvilke utfordringer tenker du innkjøpsstrategien kommer til å løse?
- Hvordan er det planlagt at dette skal evalueres i etterkant?

Miljø

- Hvordan oppleves forholdet mellom effektivitet og miljøhensyn, når det kommer til oppfølging av nasjonale mål når det gjelder klima- og miljøpolitikk?
- Hvilke barrierer er det?
- Hvilke muligheter er det?
- Hvordan brukes miljøkravene til å løse klimautfordringer?
- Hvilke følger får dette for ressursene, både med tanke på økonomi og operasjonelle ressurser?

Intervjuguide

«Hvordan effektivisere og profesjonalisere offentlige anskaffelser?»

Introduksjon

Takk for at du tar deg tid til intervju. Denne undersøkelsen omhandler temaene offentlige anskaffelser og strategisk ledelse. Vi kommer derfor til å stille deg spørsmål om din bakgrunn, erfaring, om offentlige anskaffelser, utfordringer ved arbeidet og strategi for å løse disse utfordringene. Vi kommer til å anonymisere dine svar, og datamaterialet blir slettet så fort vi ikke lenger har bruk for de, senest ved prosjektets slutt – 20.mai. Vi kommer til å bruke lydopptak i dette intervjuet. Du kan når som helst velge å avslutte intervjuet, om du ikke lenger ønsker å delta. Dette gjelder også om du ønsker å trekke deg fra prosjektet. Dette intervjuet vil ta mellom 30-45 minutter.

Bakgrunn

- Kan du fortelle om din rolle i Digdir?
- Hvilken utdanningsbakgrunn har du?
- Er det et team som jobber med innkjøp i Digdir, i så fall hvilke fagkompetanser inngår i teamet?

Erfaring

- Hvor lenge har du jobbet med offentlige anskaffelser?
- Hvor mange anskaffelser har du (om lag) vært med på?
- Hvor trygg kjenner du deg på anskaffelsesregelverket?
- Brukes det mye tid på å forstå og etterleve regelverket?
- Hva tenker du om regelverket?
- Hvordan er tilgangen på råd/veiledning hvis det er behov for det i løpet av prosessen?
- Hva er hovedmålene med innkjøp i din virksomhet?
- Hva tar dere sikte på å oppnå med hvert innkjøp?
 - Hvilke hensyn må dere ta?
 - Har dere andre mål?
- Hvordan opplever dere det å ivareta ulike hensyn?

- Har du et eksempel hvor det forelå en interessekonflikt?
- Kan du vekte de nevnte målene/hensynene på en skala fra 1-5, der 5 er viktigst og 1 er det som får lavest prioritet?

Offentlige anskaffelser

- Hva slags anskaffelser gjennomfører dere?
- Hvor store er anskaffelsene målt i kroner?
- Hvilke typer varer og tjenester anskaffer dere?
- Hvor lang tid tar prosessen i gjennomsnitt?

Utfordringer

- Hvorfor er effektivisering og profesjonalisering av offentlige anskaffelser å anse som viktig?
- Hvordan jobber du/dere med effektivisering og profesjonalisering?
- Er det noe som kunne vært forenklet eller effektivisert?
- Kan du fortelle litt om hva som er utfordrende med anskaffelsesprosessen?
- Er det noen spesielle faser i prosessen du tenker er mer utfordrende eller tidskrevende enn andre?
- Kan du komme med et eksempel på noe som har vært utfordrende?
- Kan du fortelle litt om deres forbedringspotensial basert på de utfordringene du har oppgitt?

Strategi og planlegging av nåværende strategi

- Hva er nåværende strategi for offentlige innkjøp?
 - Hvilke mål er nedfelt i strategien?
 - Hvilke forberedelser må gjøres i forkant av offentlige innkjøp?
 - Kartlegger dere ressurser og kompetanse? I så fall hvordan?
- Har dere nok tilgjengelige ressurser for å kunne foreta helhetlig gode innkjøp?

Strategi og planlegging av ny strategi

- Har du kjennskap til den nye innkjøpsstrategien til Miljøforvaltningen?

- Kan du fortelle litt mer om denne?
- Planlegges det at Digdir også skal implementere strategien?
- Hvordan kan strategier bidra til å effektivisere og profesjonalisere offentlige anskaffelser?
- Hva vil være de viktigste fordelene/mulighetene med å effektivisere og profesjonalisere anskaffelser?
- Tror du den nye innkjøpsstrategien vil kunne løse utfordringer?

Implementering og medvirkning

Teorien tilsier at ansatte er mer mottakelige for endringsprosesser og etterlevelse av endringer dersom de selv har bidratt inn mot selve endringen.

- Anser du medvirkning fra mellomledelsen og andre ansatte som viktig i endringsprosesser?

Dersom strategien skal innføres i Digdir:

- Hva er dine tanker om ny innkjøpsstrategi?
- Har du medvirket i utviklingen av strategien?
- Hvordan stiller du deg til innføringen av ny strategi?
 - Tror du at du ville stilt deg annerledes dersom..

Hva er gode innkjøp?

- Hva innebærer en god innkjøpsprosess for dere?
 - Har du et eksempel på en innkjøpsprosess der dere lyktes i å nå målene dere hadde satt dere for innkjøpet?
- Er det noen barrierer som må overkommes for å foreta et godt innkjøp?
 - Har du et eksempel?
- Hvilke gevinster kommer det ut av et godt innkjøp?

Evaluering

- Hvordan evaluerer dere anskaffelsesprosesser i etterkant?

Intervjuguide

«Hvordan effektivisere offentlige anskaffelser?»

Introduksjon

Takk for at du tar deg tid til intervju. Denne undersøkelsen omhandler temaene offentlige anskaffelser og strategisk ledelse. Vi kommer derfor til å stille deg spørsmål om din bakgrunn, erfaring, om offentlige anskaffelser, utfordringer ved arbeidet og strategi for å løse disse utfordringene. Vi kommer til å anonymisere dine svar, og datamaterialet blir slettet så fort vi ikke lenger har bruk for de, senest ved prosjektets slutt – 20.mai. Vi kommer til å bruke lydopptak i dette intervjuet. Du kan når som helst velge å avslutte intervjuet, om du ikke lenger ønsker å delta. Dette gjelder også om du ønsker å trekke deg fra prosjektet. Dette intervjuet vil ta ca. 45 minutter.

Bakgrunn

- Kan du fortelle om din rolle i Miljødirektoratet?
- Hvilken utdanningsbakgrunn har du?

Erfaring

- Hvor lenge har du jobbet med offentlige anskaffelser?
 - o Hvor mange anskaffelser har du om lag hvert med på?
- Hva er dine tanker om anskaffelsesregelverket?
- Brukes det mye tid på å forstå og sikre etterlevelse av regelverket?
 - o Hvor trygg kjenner du deg på regelverket?
- Hvordan er tilgangen på råd/veiledning dersom det er behov for det i løpet av prosessen?

Mål

- Hva er hovedmålene med innkjøp i Miljødirektoratet?
- Hva tar dere sikte på å oppnå med hvert innkjøp?
- Hvilke hensyn vektlegger dere ved hvert innkjøp? (miljøkrav, ressursbesparelser osv.)

- Hvordan opplever du det å ivareta ulike hensyn?
- Har du opplevd at det foreligger en interessekonflikt mellom de ulike hensynene eller målene?
- Kan du vekte de ulike hensynene på en skala fra 1 til 5, der 5 er viktigst og 1 er det som får lavest prioritet?

Offentlige anskaffelser

- Er det et team som jobber med innkjøp i Miljødirektoratet, i så fall hvilken fagkompetanse inngår i teamet?
- Hvilke type varer og tjenester anskaffer dere?
- Hvor store er anskaffelsene målt i kroner?
- Hvor lang tid tar anskaffelsesprosessene i gjennomsnitt?
 - Hvilken del av prosessen er mest tids- og ressurskrevende?

Utfordringer

- Anser du effektivisering og profesjonalisering av offentlige anskaffelser som viktig?
- Tror du at Miljødirektoratet kan oppnå store besparelser ved å effektivisere offentlige anskaffelser?
- Hvordan jobber Miljødirektoratet med effektivisering og profesjonalisering?
- Hvilke tiltak tenker du er mest relevant ved effektivisering og profesjonalisering av offentlige anskaffelser?
 - Er det noe som kunne vært forenklet eller effektivisert?
- Kan du fortelle litt om hva som er utfordrende med anskaffelsesprosessen?
- Er det noen spesielle faser i prosessen du tenker er mer tidskrevende enn andre?
 - Har du et eksempel på noe som har vært utfordrende?

Strategi og planlegging av nåværende strategi

- Hva er nåværende strategi for offentlige innkjøp?
 - Hvilke mål er nedfelt i strategien?
 - Hvilke forberedelser må gjøres i forkant av offentlige innkjøp?
 - Kartlegger dere ressurser og kompetanse? I så fall hvordan?
- Har dere nok tilgjengelige ressurser for å kunne foreta helhetlige gode innkjøp?

Strategi og planlegging av ny strategi

- Har du kjennskap til den nye innkjøpsstrategien til Miljøforvaltningen?
 - o Hvis ja, kan du fortelle litt mer om den?
 - o Hvordan tror du den nye strategien kan bidra til effektivisering og profesjonalisering av offentlige anskaffelser?
 - o Hva vil være de viktigste fordelene/mulighetene med effektivisering og profesjonalisering av offentlige anskaffelser?
 - o Hvilke utfordringer tror du den nye innkjøpsstrategien vil kunne løse?

Implementering og medvirkning

Teorien tilsier at ansatte er mer mottakelige for endringsprosesser og etterlevelse av endringer dersom de selv har bidratt inn mot selve endringen. Vi ønsker derfor å stille noen spørsmål rundt medvirkning.

- Har du fått muligheten til å bidra inn mot den nye innkjøpsstrategien?
 - o Hvis nei, er dette noe som hadde vært ønskelig?
 - o Hvis ja, hvordan opplever du det å kunne bidra inn mot ny strategi?
- Anser du medvirkning fra mellomledelsen og andre ansatte som viktig i endringsprosesser?
- Har du kunnskap om hvordan Miljødirektoratet skal implementere og forankre ny strategi?
- Hva er dine tanker om den nye innkjøpsstrategien?
- Hvordan stiller du deg til innføringen av ny strategi? Og har du noen formening om hvordan dine kolleger stiller seg til ny innkjøpsstrategi?

Hva er gode innkjøp?

- Hva innebærer en god innkjøpsprosess for dere?
 - o Har du et eksempel på en innkjøpsprosess der dere lyktes i å nå målene dere hadde satt dere for innkjøpet?
- Er det noen barrierer som må overkommes for å foreta et godt innkjøp?
 - o Har du et eksempel?
- Hvilke gevinster kommer det ut av et godt innkjøp?

Evaluering

- Hvordan evaluerer dere anskaffelsesprosesser i etterkant?