



Kristine Johnsen og Ulrikke Thomsen

**Skjønne seg på det innkjøpsfaglige
skjønnnet**

**“Det gode innkjøp”, regelverksendringene fra 2017 og
innkjøpsfaglig skjønn i kommunal sektor**

**Masteroppgave i Master i Offentlig administrasjon og styring
OsloMet – storbyuniversitetet
Handelshøyskolen
Fakultet for samfunnsvitenskap**

Sammendrag

Rettsanvendere innenfor offentlig anskaffelse forvalter en stor andel av fellesskapets midler, og dermed bør man kunne forvente at forvaltningen sikrer at de gjennomfører gode innkjøp. Offentlige anskaffelser er et omfattende fagområde som er i politiske søkelyset når det gjelder forbedringspotensial. Gjennomgående synes et politisk motiv for å bedre anskaffelsesvirksomhet i Norge, ofte rettet mot kompetanseheving og profesjonalisering. Formålet med oppgaven er å undersøke noen av elementene som angivelig skal sikre en god anskaffelsesprosess.

Konseptet “det gode innkjøp” brukes både i forvaltningen (direktoratet) og politikken. Dette “idealet” er et av hovedelementene i oppgaven, og vi undersøker hvordan rettsanvendere evner å oppnå “det gode innkjøp”. Ved revidering av anskaffelsesregelverket la Forenklingsutvalget (NOU 2014:4) vekt på et utvidet handlingsrom og økt bruk av innkjøpsfaglig skjønn. Dette tar oss til det andre, og kanskje viktigste elementet i oppgaven, som er hvordan rettsanvendere bruker det innkjøpsfaglige skjønnet for å sikre en god anskaffelse. Oppgaven er begrenset til å undersøke kommunesektoren og den særnorske delen av anskaffelsesregelverket. Elementene oppgaven baserer seg på er i liten grad forsket på, og danner oppgavens utgangspunkt, og vi søker å forstå hva innkjøpsfaglig skjønn er, hva skal til for å oppnå det gode innkjøp, og hvilken virkning hadde regelverksendringene.

Oppgaven avdekker en rekke interessante funn. For det første er skillet mellom handlingsrom og innkjøpsfaglig skjønn sterkere enn først antatt. Mens handlingsrommet er mulighetsrommet i regelverket, avgrenset av anskaffelsesregelverket og markedsmodenhet, er det innkjøpsfaglige skjønnet en konstant mulighet til å ta valg i anskaffelsesprosessen innenfor dette mulighetsrommet. Ved å undersøke hva som påvirket det innkjøpsfaglige skjønnet, ble ikke bare kompetanse på regelverket og innkjøpsfaglig kompetanse avdekket, men også at kompetanse er betinget på erfaring, og at evnen til å “skjønne” krever trygghet på egen kompetanse. Regelverksendringene hadde tilsynelatende ingen effekt på det innkjøpsfaglige skjønnet, men forenklingene skapte både større mulighetsrom for skjønnsutøvelse og større trygghet ved at regelverket hadde blitt enklere å navigere. For det andre ble det synlig at “det gode innkjøp” fortsatt ikke er mer enn navnet på en

stortingsmelding, tross konseptualisering av departementet, men for å gjennomføre gode innkjøp må faget få mer anerkjennelse og bedre organisering av innkjøpsvirksomhetene, for dette påvirker rettsanvenderes evne til å oppnå erfaring, kompetanse og trygghet til å bruke handlingsrommet og det innkjøpsfaglige skjønnnet.

Abstract

Law enforcers in public procurement manage a large proportion of the public's funds, and thus one should be able to expect the administration to ensure that they carry out good procurements. Public procurement is a comprehensive field, and the political body is focused on potential improvements within the field. Throughout, there seems to be a political motive for improving procurement in Norway, often aimed at increasing law enforcements competence, and how their activity can be professionalized. The purpose of the thesis is to investigate some of the elements that supposedly ensures a good procurement process.

The concept "the good purchase" is used in both the administration (directorate) and in politics. This "ideal" is one of the main elements of the thesis, and we examine how law enforcers are able to achieve "the good purchase". In revising the procurement regulations, the Simplification Committee (NOU 2014: 4) emphasized an expanded "scope for action" and increased use of "purchasing professional discretion". The second, and perhaps most important element in the thesis, is how law enforcers use the "purchasing professional discretion" to ensure a good procurement. The thesis is limited to examining the municipal sector and the Norwegian part of the procurement regulations. There has been little research on the main elements this thesis is based on, and from our point of view we seek to understand what "procurement professional discretion" is, how one achieves "the good purchase", and what effect the regulatory changes had.

The thesis reveals several interesting findings. First, the distinction between the "scope for action" and "purchasing professional discretion" is stronger than first assumed. While the "scope for action" is the "space of opportunities" in the regulations, delimited by the procurement regulations and market maturity, the "purchasing professional discretion" is a constant opportunity to make choices in the procurement process within "scope for action". By examining what influenced the "purchasing professional discretion", we found that competence, in not only the regulations and the procurement subject was important, but also that competence is conditioned on experience, and that the ability to use one's "purchasing professional discretion" requires confidence in one's own competence. The regulatory changes apparently had no effect on the "purchasing professional discretion", but the simplifications created both greater scope for exercising discretion and made it easier to

navigate the regulations, which leads to greater confidence. Secondly, it became apparent that “the good purchase” is still no more than the name of a report to the Parliament, despite the fact it has been conceptualization, but in order to carry out good procurement, the field must receive more recognition and better organization of procurement activities, for this affects law enforcement's ability to gain experience, competence and confidence to use the “scope for action” and the “professional judgment discretion”.

Forord

Offentlige anskaffelser er et fagområde som overskrider omtrent alle områder forvaltningen jobber med, og som studenter i offentlig administrasjon og styring ønsket vi å forstå faget bedre. Vi hadde først og fremst fått innføring i regelverket ved OsloMet (og vil anerkjenne Arnhild Dordi Gjønnes som en fantastisk formidler og foreleser), men fant vi fort ut at faget krever mye mer enn regeletterlevelse. Denne forståelsen trigget nysgjerrigheten vår og vi har undersøkt de tverrfaglige aspektene innenfor offentlige anskaffelser.

Det har vært en spennende og krevende prosess, hvor vi blant annet måtte settes oss inn i retts sosiologi (et fagområde vi ikke hadde vært borti i studiet), men den har vært ekstremt lærerik. Vi ønsker å takke alle informantene som tok seg tid til å stille til intervju, og som har bidratt til uvurderlig innsikt i faget. Vi ønsker også å takke våre samboere, Magnus Fyen og Fredrik Kessel for deres moralske støtte, men spesielt for den praktiske støtten gjennom å fungere som kokker, privatsjåfører og leveransebud ved behov, mens vi oppholdt oss på Campus. I tillegg ønsker vi å takke vår veileder, Espen Olsen, som har vært fleksibel og tilgjengelig, og gitt god veiledning til tross for å ikke kjenne faget, offentlige anskaffelser.

Til slutt ønsker vi å anerkjenne hverandres bidrag til at vi har klart å gjennomføre et krevende prosjekt og produsert en oppgave som vi håper er god lesing.

Oslo, 14. mai, 2021

Kristine Johnsen og Ulrikke Thomsen

Innholdsfortegnelse

Sammendrag	2
Abstract	4
Forord	6
Figuroversikt	9
Tabelloversikt	9
Begrepsoversikt	10
1 Innledning	11
1.1 Tematikk	11
1.2 Utgangspunkt og motivasjon	12
1.3 Hovedtema og delproblemstillinger	13
1.4 Avklaring og avgrensninger	15
1.5 Tidligere forskning	16
1.6 Oppgavens videre oppbygging	17
2 Bakgrunn: offentlige anskaffelser	18
2.1 Anskaffelser i praksis	18
2.2 Anskaffelsesregelverket	19
2.2.1 Regelverkets historie	20
2.2.2 Dagens regelverk	21
3 Det retts sosiologiske perspektivet og hovedbegreper	23
3.1 Det retts sosiologiske perspektivet	23
3.2 Hovedbegreper	24
3.2.1 Det innkjøpsfaglige skjønnet	24
3.2.1.1 Forvaltningsskjønn	25
3.2.1.2 Profesjonsskjønn	25
3.2.1.3 Innkjøpsfaglig skjønn	26
3.2.1.4 Operasjonalisering og definisjon	27
3.2.2 “Det gode innkjøp”	28
4 Metode og forskningsdesign	32
4.1 Vitenskapsteoretisk perspektiv	32
4.2 Forskningsstrategi	33
4.2.1 Case som forskningsdesign	33
4.3 Datainnsamling	34
4.3.1 Utvalgsstrategi	35
4.3.2 Rekruttering av informanter	35
4.3.3 Intervju	36
4.3.4 Transkribering	37
4.3.5 Tematisk analyse	37
4.4. Datakvalitet og etiske hensyn	38
5 Analyse	40
5.1 Innkjøpsfaglig skjønn	41

5.1.1 Innkjøpsfaglig skjønn i anskaffelsesprosessen	42
5.1.1.1 Delkonklusjon på innkjøpsfaglig skjønn	44
5.1.2 Handlingsrom	45
5.1.2.1 Påvirker handlingsrom	46
5.1.2.2 Det faktiske handlingsrommet	47
5.1.2.3 Delkonklusjon på handlingsrom	48
5.1.3 Utnyttelse av handlingsrom	49
5.1.3.1 Faktorer for anvendelse av innkjøpsfaglig skjønn	53
5.1.4 Konklusjon på delproblemstilling 1	54
5.2 Hvordan lovendringer har påvirket skjønnsutøvelsen	55
5.2.1 Konklusjon på delproblemstilling 2	57
5.3 “Det gode innkjøp”	57
5.3.1 DFØ og mekanismer	58
5.3.2 Konklusjon på delproblemstilling 3	60
5.4 Effekten av kommunestørrelse	61
5.4.1 Konklusjon på delproblemstilling 4	62
5.5 Konklusjon	63
5.5.1 Verktøyet “det gode innkjøp”	65
6 Avsluttende refleksjoner og videre forskning	67
Litteraturliste	71
Vedlegg 1 Intervjuguide	77
Vedlegg 2 Informasjonsskriv	79
Vedlegg 3 NSD godkjenning	84

Figuroversikt

Figur 1.1 Regelverket om offentlige anskaffelser fra 1. januar 2017	15
Figur 2.1 Anskaffelsesprosessen	19
Figur 3.1 Innkjøpsfaglig skjønn	28
Figur 3.2 Fra NOU 2014: 4 Enklere regler - bedre anskaffelser (s. 275), av NFD, 2014 (https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/NOU-2014-4/id761768/). Copyright 2014 ved NOU 2014: 4 Enklere regler - bedre anskaffelse.	30
Figur 3.3 Det gode innkjøp	30
Figur 5.1 Samspillet mellom innkjøpsfaglig skjønn og handlingsrom	42
Figur 5.2 Handlingsrom og innkjøpsfaglig skjønn i flere faser	45
Figur 5.3 Handlingsrom påvirket av markedsmodenhet	46
Figur 5.4 Faktisk handlingsrom	48
Figur 5.5 Bruk av skjønn og utnyttelse av handlingsrom	50
Figur 5.6 Skape handlingsrom i gjennomføringsfasen	51
Figur 5.7 Markedskompetanse og handlingsrom	52
Figur 5.8 Kompetanse på regelverket og utnyttelse av handlingsrom	53
Figur 5.9 Det gode innkjøp i praksis	66
Figur 7.1 Innkjøpsfaglig skjønn sin utvikling gjennom oppgaven	68
Figur 7.2 Handlingsrommet sin utvikling gjennom oppgaven	68

Tabelloversikt

Tabell 4.1 Presentasjon av utvalget	36
-------------------------------------	----

Begrepsoversikt

Fagfeltet, offentlige anskaffelser, bærer preg av terminologi som er spesifikk for denne delen av rettsvitenskapen. Derfor har følgende begreper blitt forklart:

- **Anskaffelse(r), anskaffelsesprosess og innkjøp** brukes om hverandre: innkjøp av varer, tjenester, og bygg- og anleggskontrakter i regi av det offentlige, samt konsesjonskontrakter med mer.
- **Rettsanvender, innkjøper og oppdragsgiver** brukes om hverandre i teksten. Rettsanvendere viser i hovedsak til enkeltpersoner som anvender anskaffelsesregelverket slik som våre informanter, oppdragsgiver er enhet som anskaffer (kommune, stat etc.), og innkjøper referer til begge disse begrepene.
- **Anskaffelsesprosedyre:** er en formalisert fremgangsmåte for gjennomføring av en anskaffelsesprosess
- **Kvalifikasjonskrav og dokumentasjon:** krav som kan stilles til at leverandører er egnet til å gjennomføre kontrakten
- **Terskelverdier:** er beløpsgrenser som angir hvilken del av forskriften (FOA) som kommer til anvendelse for en anskaffelse som skal kunngjøres
- **Behovseiere:** den enheten eller de fagpersonene innkjøper gjennomfører en anskaffelse på vegne av, eller for, for eksempel en rammeavtale på verktøy for driftsenheten
- **Rammeavtale:** en avtale for en gitt periode med fastsatte vilkår, hvor enkeltkjøp er mulig uten kunngjøring

1 Innledning

Første januar 2017 trådte det nye regelverket om offentlige anskaffelser i kraft, etter en omfattende utredning gjennomført av Forenklingsutvalget, oppnevnt desember 2012 (NOU 2014: 4). Formålet var å avdekke potensialet for forenkling og foreslå endringer for den særnorske delen av regelverket (NOU 2014: 4, s. 15). Forenklingsutvalget ønsket økt bruk av innkjøpsfaglig skjønn og et utvidet handlingsrom (NOU 2014: 4), og må ses i sammenheng med St.meld. nr. 36 (2008-2009) *Det gode innkjøp* og Riksrevisjonens rapport Dokument 3: 6 (2010-2011) som viste blant annet til behovet for kompetanseheving, samt profesjonalisering av offentlige anskaffelser. I kjølvannet av Forenklingsutvalgets utredning har det kommet en rekke andre politiske dokumenter som understøtter dette behovet og som har undersøkt hvordan man skal få til dette. Meld. St. 22 (2018-2019) tar utgangspunkt i regelverksendringene og undersøker hvordan oppdragsgivere kan effektivisere innkjøp gjennom profesjonalisering, og viser også til behovet for kompetanse og god skjønnsutøvelse.

Denne oppgaven ønsker å undersøke hvordan rettsanvendere oppnår “det gode innkjøp”, hva innkjøpsfaglig skjønn er, og hvor viktig skjønnsutøvelse er for “det gode innkjøp”. For å finne ut av dette ønsker vi også å se på om endringene i regelverket har hatt en innvirkning på de to førstnevnte elementene og om kommunestørrelse er en faktor som spiller inn.

1.1 Tematikk

Når det offentlige går til innkjøp av varer og tjenester ligger det et omfattende regelverk til grunn som dikterer hvordan en anskaffelse skal gjennomføres, såkalt “offentlige anskaffelser”. Avhengig av hva, og verdien på det som anskaffes må man forholde seg til en gitt “del” av regelverket som dikterer plikter og rettigheter for oppdragsgiver. Gjennom en anskaffelse kan oppdragsgiver få dekket et behov, og bruk av *innkjøpsfaglig skjønn* gjennom hele anskaffelsesprosessen kan sikres at dette oppnås. Hvordan oppdragsgiver løser anskaffelsen, påvirker i hvilken grad man klarer å oppnå “det gode innkjøp”. Dette er en omfattende jobb, og vi ønsker å undersøke hvordan kommunale rettsanvendere bruker regelverket, det innkjøpsfaglige skjønnet, kompetansen og eventuelle andre faktorer for å nå “det gode innkjøp” innenfor regelverkets del 2.

1.2 Utgangspunkt og motivasjon

Offentlige anskaffelser av varer og tjenester står for ca. 16% av brutto nasjonalprodukt, hvor kommunesektoren representerer $\frac{1}{3}$ av dette (Brynhildsvoll, 2018, s. 57), og totalt er de årlige kostnadene omtrent 520 mrd. norske kroner (Nærings- og fiskeridepartementet [NFD], u.å.). Forvaltning av så høye summer bør betinge god fagkunnskap hos rettsanvendere, da en feilaktig gjennomført anskaffelse eller en feilanskaffelse kan få kostbare konsekvenser. Men som Goller (2017) påpeker, kritiserer oppdragsgivere regelverket for å være komplisert, som antyder manglende kompetanse, og sett fra leverandørsiden kan deltagelse i konkurransene oppleves “uforholdsmessig” dyrt (s. 20). Hvilke konsekvenser regelverket har for leverandørene er et viktig spørsmål, men ikke et vi søker å besvare i denne oppgaven.

Utgangspunktet for oppgaven er Forenklingsutvalgets arbeid med å revidere den særnorske delen av regelverket som resulterte i NOU 2014:4. Anskaffelsesregelverket består både av obligatorisk implementering av direktiver gjennom EØS-avtalen (NOU 2012: 2, s. 123), samt enstemmig vedtatt særnorsk regelverk (s. 405). Til tross for at det ikke foreligger noen EØS-krav om et utdypende særnorsk regelverk (Goller et al., 2017, s. 79), har Norge valgt å ha et relativt omfattende regelverk (NOU 2014: 4, s. 63-64), siden gevinstene sies å oppveie kostnadene (Asplan Viak, 2004, 2008).

Forenklingsutvalget (NOU 2014: 4) la til grunn tilbakemeldinger fra både oppdragsgivere og leverandører (s. 37-38) og innspillene viser et ønske om endringer innenfor følgende områder: 1) at avvisningsreglene speiler regelverket, 2) at regelverket blir mindre detaljert, 3) utvidet adgang til å endre utgangspunktet for anskaffelsen, altså konkurransegrunnlaget fra oppdragsgivers side og tilbudet fra leverandørens side, 4) en vurdering av grensen mellom lovlige og ulovlige avklaringer, 5) minst mulig formalisering og detaljstyring, og ikke minst 6) et større fokus på “det gode innkjøp” (s. 38). Både før og etter utvalgets arbeid, har det blitt utarbeidet flere stortingsmeldinger, NOU-er og rapporter som har undersøkt ulike aspekter ved offentlige anskaffelser.

Gjennomgang av politiske dokumenter og faglitteratur avdekker en rekke fellestrekk, og flere dokumenter viser til variasjon mellom kommuner i forbindelse med å gjennomføre offentlige anskaffelser (Harbo, 2014; Rambøll, 2014; Meld. St. 22 (2018-2019); NOU 2012: 2).

Overordnet er hovedutfordringen til oppdragsgivere kompetansemangel (Harbo, 2014; KS, 2014; Meld. St. 22 (2018-2019)), men litteraturen trekker frem ulike områder det kreves kompetanse på. Harbo (2014) hevder små kommuner ikke nødvendigvis har ressurser til “å knytte til seg anskaffelsesfaglig kompetanse” (s. 84), mens Meld. St. 22 (2018-2019) trekker frem kompetansemangel i forbindelse med måloppnåelse for samfunnshensyn generelt (s. 15), mangel på markedskompetanse (s. 26), samt manglende ressurser til å gjennomføre markedsundersøkelser (s. 36). Mangel på kompetanse og ressurser går også igjen i KS-rapporten (Rambøll, 2014), og kommunesektoren hevder at anskaffelsesfaget er for lite prioritert, både med hensyn til økonomi, kompetanse og strategi, og at kompetanse og ressurser har stor påvirkning på hvordan anskaffelser gjennomføres (s. 19-20). Manglende kompetanse synliggjøres også i et annet fellestrekk, nemlig fokuset på å gjennomføre en korrekt anskaffelse, fremfor å utnytte mulighetene i regelverket, og at dette skyldes et for komplisert regelverk og oppdragsgivers frykt for å trå feil (Innst. 358 L (2015-2016), s. 15; KS, 2014, s. 20; Meld. St. 22 (2018-2019), s. 21, s. 45, s. 67, s. 154-158; NOU 2014: 4, s. 64).

NOU 2014: 4 og de øvrige dokumentene beskriver et behov for å effektivisere og profesjonalisere offentlige anskaffelser (KS, 2014; Meld. St. 22 (2018-2018)), som også bekreftes av Produktivitetskommissjonen (NOU 2016: 3, s. 207). Forenklingsutvalget ville blant annet legge til rette for økt bruk av innkjøpsfaglig skjønn i anskaffelser, men fryktet at det ville føre til mindre forutsigbarhet for leverandørene, og med det utfordre de grunnleggende prinsippene (NOU 2014: 4, s. 64). På den andre siden skulle økt fleksibilitet føre til bedre anskaffelser, fremfor fokus på "korrekte" anskaffelser, som betyr bedre oppnåelse av formålsparagrafens ordlyd “effektiv ressursbruk” (s. 64).

1.3 Hovedtema og delproblemstillinger

Gjennomgangen ovenfor viser at behovet for økt fokus på bruk av innkjøpsfaglig skjønn, og god fremfor “korrekt” anskaffelse, fremdeles eksisterer. Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi, 2013), senere Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ, 2020a) har i kjølvannet av St.meld. nr. 36 (2008-2009), *Det gode innkjøp*, konseptualisert innholdet i dette “idealet”, heretter referert til som “det gode innkjøp”. Manglende forskning på “det gode innkjøp” gjør at vi ønsker å undersøke aktualiteten av konseptet, og avdekke hvordan rettsanvendere kan nå dette idealet. Er det utstrakt bruk av innkjøpsfaglig skjønn, streng

regelletterlevelse, effektivisering eller ivaretagelse av samfunnshensyn? Sannsynligvis er det en balansegang mellom disse og andre faktorer.

Tross faglig og politisk enighet om at skjønnsutøvelse er viktig, er det lite forskning på begrepet og dets innhold. Med dette som utgangspunkt ønsker vi å undersøke det innkjøpsfaglige skjønnnet og i hvilken grad skjønnsutøvelse påvirker muligheten til å oppnå “det gode innkjøp”. Det finnes tilsvarende lite forskning på regelverksendringene da de er såpass nye, men siden formålet med endringene blant annet var å øke bruken av skjønn, er virkningene av endringene en faktor vi ønsker å undersøke. Regjeringens anslag var at effekten av regelverksendringene fra 2017 tidligst kunne evalueres høsten 2019, fordi de måtte virke en viss tid (Meld. St. 22 (2018-2019), s. 49). Forbindelsen mellom regelverksendringene, skjønnsutøvelse og “det gode innkjøp” er bakgrunnen for en relativt omfattende problemstilling:

Hvilke faktorer påvirker anvendelsen av det innkjøpsfaglige skjønnnet ved anskaffelser etter regelverkets del 2 for kommunale rettsanvendere, derav spesielt regelverksendringene fra 2017, og hvordan bidrar anvendelsen av skjønn til oppnåelsen av “det gode innkjøp”?

Mangel på eksisterende definisjon av innkjøpsfaglig skjønn forutsetter at vi definerer begrepet før vi besvarer skjønnets påvirkning på “det gode innkjøp”. Regelverksendringene vi undersøker gjelder regelverkets del 2, som hyppigst kommer til anvendelse for mindre enheter som kommuner. Kommunestørrelse har blitt fremhevet som en årsak til variasjon i kvaliteten på offentlige anskaffelser, og mangel på forskning med en komparativ tilnærming innenfor temaet, gjør at vi også inkluderer denne faktoren i en delproblemstilling. Oppgavens delproblemstillinger er:

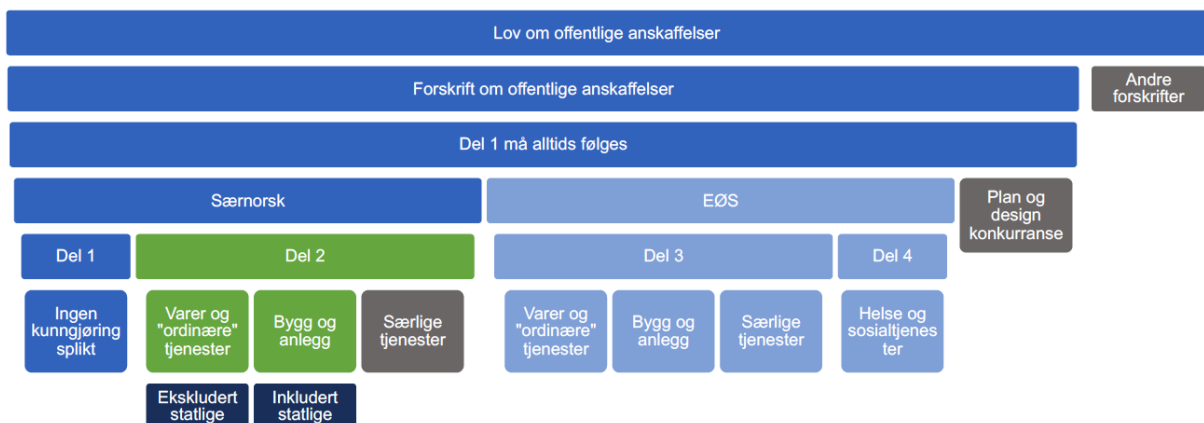
1. *Hva er innkjøpsfaglig skjønn og hvilke faktorer må være til stede for å anvende det?*
2. *Hvilke regelverksendringer fra 2017 har påvirket det innkjøpsfaglige skjønnnet, eller påvirket muligheten til å anvende det?*
3. *Hva er viktig for oppnåelsen av “det gode innkjøp”?*

4. Kan besvarelsen av ovennevnte delproblemstillinger være påvirket av størrelsen på kommunen?

Grunnet den juridiske komponenten, regelverksendringene, har vi brukt det rettsosialogiske perspektivet for å kunne undersøke problemstillingene i en samfunnsmessig helhet. Fraværet av forskning på temaene vi undersøker fordrer at oppgaven har en eksplorerende natur, og problemstillingene vil i liten grad forskes på i lys av eksisterende teori, men gjennom disse søker vi heller å bidra til kunnskap og forståelse.

1.4 Avklaring og avgrensninger

Regelverket om offentlige anskaffelser er omfattende, som illustrert i figur 1.1, og dette delkapittelet redegjør for hvordan og hvorfor vi har avgrenset oppgavens omfang. Alle verdier oppgis i norske kroner ekskludert merverdiavgift.



Figur 1.1 Regelverket om offentlige anskaffelser fra 1. januar 2017

Forenklingsutvalget fokuserte kun på regelverkets særnorske del, gjengitt i modellen. For vårt formål ønsker vi ikke å inkludere anskaffelser av en slik karakter at de skiller seg fra ordinære anskaffelser, markert i grått i modellen, selv om de helt eller delvis er en del av den særnorske delen. Dette er fordi vi anser eventuelle regelverksendringer for disse delene lite overførbare til andre anskaffelser. Forenklingsutvalgets arbeid er en del av fundamentet for oppgaven, og dermed ekskluderes regelverkets EØS-del, markert med lyseblått. Regelverkets del 1 gjelder for *alle* offentlige anskaffelser som er omfattet av regelverket uavhengig av type anskaffelse, og inkluderes i oppgaven dersom regelverksendringene er av interesse.

Regelverkets del 2 inkluderer vare- og tjenesteanskaffelser med en verdi på mellom 1,3 millioner og 2,05 millioner, mens for bygg- og anleggsanskaffelser er den øvre grensen 51,5 millioner (Anskaffelsesforskriften [FOA], 2016, § 5-1 (2) bokstav a; § 5-3 (1)). Det juridiske og anskaffelsesfaglige begrepet på disse verdiene er “terskelverdier”, der 1,3 millioner kalles nasjonal kunngjøringsverdi, mens den øvre grensen kalles EØS-terskelverdi. Som figuren viser, kan ikke statlige oppdragsgivere benytte regelverkets del 2 for vare- og tjenesteanskaffelser, i tillegg antar vi at statlige anskaffelser har så høye kontraktsverdier at de uansett vil falle under regelverkets del 3 (EØS-delen). For å kunne undersøke hvordan regelverksendringene i del 2 har påvirket bruken av skjønn og “det gode innkjøp” er det derfor mer hensiktsmessig å undersøke kommunesektoren. Dermed avgrenses oppgavens omfang til regelverkets del 2, de grønne boksene i figuren, med utgangspunkt i rettsanvendere i kommunal sektor.

1.5 Tidligere forskning

Tidligere forskning på offentlige anskaffelser har sett på utfordringer og effektiviseringsmuligheter (Andersen, 2013), muligheten for å trekke inn samfunnshensyn (Methi, 2016), og forsøkt å avdekke de generelle utfordringene i en anskaffelsesprosess (Jakobsen, 2016). De aktuelle studiene, som blir presentert i det følgende, har bidratt til vår forståelse om tema, samt utforming og avgrensning av problemstilling, nettopp fordi de ikke har sett spesifikt på innkjøpsfaglig skjønn eller “det gode innkjøp”.

Andersen (2013) sin studie om effektiviseringsmuligheter avdekket fire hovedområder som var utfordrende ved kjøp av konsulenttjenester: 1) rangering og utvelgelse av tilbydere, 2) utarbeidelse av konkurransegrunnlaget, 3) den administrative prosessen og 4) lovverket. Rangering og utvelgelse var utfordrende både på grunn av manglende økonomiforståelse samt vansker med å vurdere kvalitative egenskaper (s. 21-25). Ved utarbeidelse av konkurransegrunnlaget ble klipp-og-lim-metoden ofte brukt grunnet manglende informasjon om anskaffelsen (s. 27). Og i forbindelse med den administrative prosessen, ble det trukket frem et ønske om sentral eller regional støttefunksjon (s. 30). Små kommuner påpekte at de må sette seg inn i lovverket hver gang, fordi de ikke gjennomfører anskaffelser så ofte (s. 31). Jakobsen (2016) undersøkte generelle utfordringer knyttet til offentlige anskaffelser hos

kommunene i region Helgeland. Funnen hans samsvarer i stor grad med funnene til Andersen (2013), men skiller mellom organisering og gjennomføring (anskaffelsespraksis) i kommunene, samt mellom, interne og eksterne utfordringer. Organiseringen av innkjøpsfunksjonen i de ulike kommunene var preget av stor variasjon, og flere benyttet seg av ekstern kompetanse for å bistå i anskaffelsesprosessen (Jakobsen, 2016, s. 57-59). Interne utfordringer var knyttet til kompetanse, holdninger, ressurser, ledelse, planlegging, oppfølging og organisering (s. 67), mens eksterne var knyttet til lovverket, leverandørene og markedet (s. 77). Et av de mest interessante funnene er kritikken av det vi må anta er egenerklæringsskjema. Jakobsen (2016, s. 79) trekker frem et sitat fra et intervjuobjekt som mener prosessen med å kvalitetssikre leverandører i dag er mye vanskeligere enn før.

Et av målene med det nye regelverket er ivaretagelse av samfunnshensyn (Anskaffelsesloven, 2016, § 5). Dette var allerede vektlagt i det gamle regelverket og har fått større betydning for flere oppdragsgivere (Methi, 2016). Undersøkelsen ser på hvordan fire store kommuner mottar og implementerer samfunnsansvar ved anskaffelser, og er den eneste studien vi har funnet som viser til “det gode innkjøp”. Methi (2016) kombinerte med Andersens (2013) og Jakobsen (2016) gir innsikt i anskaffelser i praksis, noe vi også søker gjennom denne oppgaven, men utgangspunktet er i mindre grad overlappende med tidligere forskning.

1.6 Oppgavens videre oppbygging

Innledningsvis har vi presentert tematikk, utgangspunkt for oppgaven, problemstilling og tidligere forskning, for å gi en redegjørelse for “problemet” som undersøkes og vise aktualiteten til oppgaven (Rienecker & Jørgensen, 2013, s. 86), og også legge grunnlaget for delproblemstilling 4. Neste kapittel gir en kort innføring i anskaffelsesprosessen, regelverkets historiske utvikling og dagens regelverk, for å legge grunnlaget for forståelse for delproblemstilling 2. Kapittel 3 gjennomgår det retts sosiologiske perspektivet, samt forklaring av “hovedbegrepene” i oppgave: innkjøpsfaglig skjønn og “det gode innkjøp”, som legger grunnlaget for delproblemstilling 1 og 3. I kapittel 4 redegjør vi for de metodiske valgene, og kapittel 5 inneholder presentasjon og analyse av datamaterialet. Avslutningsvis reflekterer vi over oppgavens bidrag, styrker og svakheter, samt muligheter for videre forskning. Anskaffelsesregelverket og regelverksendringene er omfattende.

2 Bakgrunn: offentlige anskaffelser

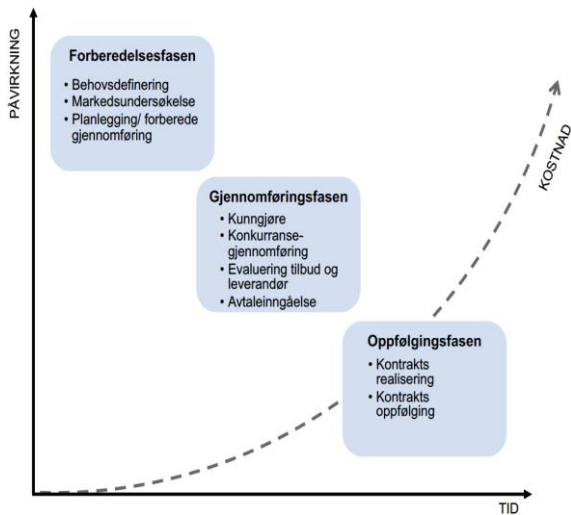
Anskaffelsesregelverket og regelverksendringene er omfattende, og gjennom dette kapittelet er målet å presentere den juridiske og praktiske konteksten for hva en offentlig anskaffelse er, og de rammene en oppdragsgiver må forholde seg til. Videre er målet å synliggjøre utviklingen anskaffelsesfaget har hatt fra politisk hold, med et overordnet blikk på endringene i regelverket fra 2017. Forståelse for anskaffelsesprosessen og rettsutviklingen bidrar til å kontekstualisere problemstillingen i det rettssosiologiske perspektivet som blir presentert i kap. 3.

2.1 Anskaffelser i praksis

Formålet med å gjennomføre en anskaffelse er å få dekket et behov oppdragsgiver selv ikke kan dekke (Goller et al., 2017, s. 230). Hovedregelen er at alle anskaffelser skal konkurranseutsettes (Dragsten, 2006, s. 55; Goller et al., 2017, s. 113), grunnet oppfatningen om at konkurranse fører til “ønsket kvalitet til lavest mulig pris” (Dragsten, 2006, s. 55). Dette skal sikre at forvaltningen sørger for “effektiv ressursbruk” i henhold til formålsparagrafen (Anskaffelsesloven, 2016, § 1), ettersom den ikke nødvendigvis har samme insentiv for å “sørge for best mulige og mest effektive innkjøp” (Bakken & Nordby, 2013, s. 23). “Effektiv ressursbruk” skal, ifølge Dragsten (2020), sikre at “innkjøp først og fremst er forretning, og ikke forvaltning” (s. 2), samtidig som at formålet “samfunnstjenlig (Anskaffelsesloven, 2016, § 1), pålegger forvaltningen et samfunnsansvar for å ivareta allmennhetens tillit (Dragsten, 2020, s. 5; Goller, 2017, s. 16-17). Det er nærliggende å anta at inkludering av samfunnshensyn fordyrer anskaffelsen.

En anskaffelsesprosess fremstilles ofte med tre steg eller faser, og figur 2.1 nedenfor, er intet unntak. Den er basert på KS-rapporten (Rambøll, 2014, s. 14) og DFØ (2020b), og skal gi et overordnet innblikk. I forberedelsesfasen må oppdragsgiver kartlegge behovene for den konkrete anskaffelsen, og hvis nødvendig, gjennomføre markedsundersøkelse for å få kunnskap om det som skal anskaffes. Allerede her må oppdragsgiver ta valg som påvirker gjennomføringsfasen, som for eksempel å åpne opp for forhandlinger eller begrense antallet leverandører. Gjennomføringsfasen starter med å kunngjøre konkurransen og avsluttes med å evaluere både leverandørene og tilbudene. Evalueringen kan resultere i avvisning eller kontraktsinngåelse, og potensielt forhandlinger. Det er først når kontrakten er inngått at

leveransen gjøres og de forhåndsdefinerte kontraktsvilkårene må oppfylles, som skjer i oppfølgingsfasen.



Figur 2.1 Anskaffelsesprosessen

Inspirert av DFØ (2020b) har vi også inkludert påvirkningsgraden og kostnadsaspektet. Påvirkningsgraden reduseres dess lenger ut i prosessen man kommer. Dette er illustrert ved at “påvirkning” er plassert på den vertikale aksene, og “tid” på den horisontale aksene, og at fasenes plassering er nedadgående. Dette viser hvor viktig forberedelsesfasen er, fordi når konkurransen kunngjøres blir oppdragsgiver låst ved at “bordet fanger”, fordi man har begrenset adgang til å gjøre endringer i konkurransegrunnlaget etter kunngjøring (FOA, 2016, § 8-4 (4)). Den grå, stiplede oppadgående pilen viser at kostnaden øker jo nærmere oppfølgingsfasen man kommer.

I denne korte gjennomgangen av anskaffelsesprosessen, har vi valgt å ekskludere momenter, som å utarbeide strategi og sette sammen et anskaffelsesteam, selv om dette også er momenter som kan inngå i forberedelsesfasen.

2.2 Anskaffelsesregelverket

Fagfeltet og regelverket har kulminert og utviklet seg over tid. I det følgende vil vi først presentere utviklingen av anskaffelsesregelverket fra et historisk og politisk perspektiv, og

deretter presentere dagens regelverk, med fokus på endringene som trådte i kraft 1. januar 2017.

2.2.1 Regelverkets historie

Anskaffelsesregelverket kan spores tilbake til 1899, men selve anskaffelsesloven er relativt ny (Goller et al., 2017, s. 15-16). I 1899 var formålet å beskytte norske bedrifter *mot* konkurranse fra utlandet (Haga, 2011, s. 25; Goller et al., 2017, s. 15), mens dagens samarbeid med EU gjennom EØS-avtalen, har ført til større konkurransemuligheter mellom medlemslandene, gjennom implementering av EU-lovgivning gjennom direktiv (Goller et al., 2017, s. 17).

Riksrevisjonen fremla i 2011 rapporten Dokument 3: 6 (2010-2011), som undersøkte hvorfor statlige virksomheter ikke etterlevde anskaffelsesregelverket. Rapporten peker blant annet på behovet for økt kompetanse, bedre organisering av innkjøpsarbeidet, og et ønske om et større datagrunnlag og mer kunnskap om innkjøp (s. 50-51). Den omfattende undersøkelsen til Riksrevisjonen ble vektlagt i St.meld. nr. 36 (2008-2009), *Det gode innkjøp* (s. 26). Stortingsmeldingen hadde til hensikt å forbedre offentlige innkjøp (St.meld. nr. 36 (2008-2009), s. 6), men påvirket ikke rettsutviklingen (Gisle, 2018, 2020a).

For kommunesektoren er anskaffelsesregelverket “den delen av EØS-avtalen som i størst grad direkte påvirker alle norske kommuner” (NOU 2012: 2, s. 528). Utredningen avfeier at kommunesektorens kritikk, om at regelverket er komplisert, kan ses på som kritikk av EØS-avtalen, fordi få kommunale anskaffelser faller innenfor EØS-delen av regelverket (s. 514).

Den nye anskaffelsesloven fra 1. januar 2017, var sluttresultatet av Prop. 51 L (2015–2016) som inneholdt NOU 2014:4, fra Forenklingsutvalget, implementering av EU-direktiv, med innstilling fra departementet, og nye nasjonale håndhevelsesregler (s. 5-7). Anskaffelsesloven er en fullmaktslov, som betyr at Stortinget har delegert myndigheten til å fastsette nærmere bestemmelser (Gisle & Holmøyvik, 2020) til departementet, som i dette tilfeller er anskaffelsesforskriften (Anskaffelsesloven, 2016, § 16; Dragsten, 2020, s. 116-117). Sammen med utarbeidelse av ny anskaffelseslov ble arbeidet med ny anskaffelsesforskrift satt i gang, og forskriftsendringene fra departementet ble i stor grad et resultat av Forenklingsutvalgets forslag (FOA, 2016; Prop. 51 L (2015–2016), s. 6).

Tendensen i norsk rettsutviklingen av anskaffelsesregelverket har vært å holde hele regelverket så “ensartet” som mulig (NOU 2014: 4, s. 64). Forenklingsutvalgets forslag var delvis i kontrast til dette (s. 64), og de fokuserte på en balansegang mellom en forenkling av et detaljert regelverk og harmonisering av ordlyden i regelverket over og under EU-terskelverdi.

2.2.2 Dagens regelverk

I det følgende presenteres endringene i anskaffelsesregelverket, for å øke innsikten til delproblemstilling 2. Oppgaven er avgrenset til forskriftens del 2, men det er nødvendig å se del 2 i sammenheng med både del 1 og loven, som uansett må følges (Anskaffelsesloven, 2016, § 2; FOA, 2016, § 1-1, § 1-2, § 5-1(1)). Først gis en kort gjengivelse av endringene som kom i 2015, deretter endringene i loven, og til slutt endringene i forskriften som følge av Forenklingsutvalgets arbeid og departementets myndighet.

Forenklingsutvalgets endringsforslag, som allerede ble innlemmet i regelverket gjennom departementets myndighet i 2015, gjaldt *unntak for anskaffelser under 100.000 kr.*, forenkling av *rammeavtalebestemmelsene*, og fjerning av bestemmelsene tilknyttet *håndtering av tilbud* (Prop. 51 L (2015-2016), s. 74).

Formålsparagrafen og de grunnleggende prinsippene, ble kortet ned og forenklet uten noen realitetsendring, og “samfunnstjenlig” ble inkludert som en del av formålsparagrafen i anskaffelsesloven, men “effektiv ressursbruk” skulle fortsatt være overordnet (Anskaffelsesloven, 2016, § 1; Prop. 51 L (2015-2016), kap. 7.1). I tillegg ble flere samfunnshensyn inkludert gjennom implementering av EU-direktiv (Prop. 51 L (2015-2016), s. 7), slik som plikten om å stille krav til universell utforming (s. 54), selv om Forenklingsutvalgets flertall ønsket å redusere antallet bestemmelser som ivaretar *ikke-anskaffelsesfaglige hensyn* (kap. 6.3).

Regelverksendringene vi antar har vært mest utslagsgivende er endring i *terskelverdi* (nasjonal kunngjøringsverdi), *prosedyreform*, *tildelingskriterier*, *kommunikasjonsform*, og *bestemmelser tilknyttet forberedende undersøkelser*. *Terskelverdien* for del 2 ble hevet til 1,1 millioner kr., selv om Forenklingsutvalgets flertall ville beholde eksisterende terskelverdi på

500 000 kr. (Goller et al., 2017, s. 44; NOU 2014: 4, s. 18). Utvalgets flertall fikk medhold i utvidelsen av avklaringsadgangen og fjerning av forhandlingsforbudet, ved at prosedyreformen ble endret fra anbudskonkurranse (EØS-prosedyreform), til *tilbudskonkurranse*, hvor “dialog” er tillatt, som inkluderer forhandlinger og avklaringer (FOA, 2016, § 8-3, § 9-2 (3), § 9-3; Goller et al., 2017, s. 79-80; NOU 2014: 4, s. 151). Plikten til å vekte *tildelingskriteriene* (oppgi prosent), ble erstattet med prioritert rekkefølge, i henhold til utvalgets ønske (FOA, 2016, § 8-11 (1); NOU 2014: 4, s. 22). Utvalget fikk også medhold i innføringen av *elektronisk kommunikasjon* og frivillig bruk av egenerklæring (ESPD-skjema) (FOA, 2016, § 8-10, § 8-20; NOU 2014: 4, s. 21-22). Videre ble bestemmelser tilknyttet bruk av rådgiver og markedsundersøkelse (*forberedende undersøkelser*) inkludert som følge av direktiv (FOA, 2016, § 8-1; NOU 2014: 4, kap. 29.4).

Majoriteten av endringsforslagene til Forenklingsutvalget hadde til hensikt å gjøre regelverket tydeligere, enklere og mindre detaljert, uten å medføre noen realitetsendring (NOU 2014:4). Eksempler på slike bestemmelser er: *unntak* (s. 97), *avlysning* (s. 245), *konkurransegrunnlaget* (s. 173), *kvalifikasjonskrav og dokumentasjonskrav* (s. 180) og *avvisning* (s. 208-209). I tillegg fikk Forenklingsutvalget gjennomslag for endringer vedrørende *kunngjøring av konkurransen, frister, og tilbudet*, som i stor grad var videreføring av gjeldende rett eller en modernisering (FOA, 2016; NOU 2014: 4, s. 22-24), og vi anser disse som mindre inngripende. En endring som kan ha hatt en effekt var fjerning av plikten om å evaluere tilbudet før leverandøren (FOA, 2006, § 11-1, 2016 [opphevet]; NOU 2014: 4, s. 24). EU-direktiv innlemmet nye bestemmelser i forskriftens del 1, om taushetsplikt, habilitet og beregning av kontraktens verdi, som anses å ha hatt en liten effekt for rettsanvendere (NOU 2014: 4, kap. 29).

3 Det retts sosiologiske perspektivet og hovedbegreper

Gjennom offentlige anskaffelser skal rettsanvendere i forvaltningen dekke oppdragsgivers behov, nå politiske mål og være en foregangsaktør for samfunnsutvikling, samtidig som de følger anskaffelsesregelverket. Denne tverrfagligheten krever at vi anvender det retts sosiologiske perspektivet, som presenteres i delkapittel 3.1. Dernest gjennomgås “hovedbegrepene” i oppgaven, altså begrepet innkjøpsfaglig skjønn og konseptet “det gode innkjøp” i delkapittel 3.2. Grunnet oppgavens problemstilling er det hensiktsmessig å presentere egen definisjon og operasjonalisering av “hovedbegrepene”.

3.1 Det retts sosiologiske perspektivet

Oppgaven har verken en utelukkende samfunnsvitenskapelig eller juridisk vinkling, fordi den både bygger på politiske og juridisk komponenter. Den generelle samfunnsvitenskapen, sosiologi, har som mål å beskrive samfunnet som helhet, og dermed viske ut grensene mellom fagområdene (Aubert, 1982/1968, s. 10; Skirbekk et al., 2019), mens juridisk metode handler om å fastslå hva som er gjeldende rett (Bernt, 2007, s. 35-36; Høgberg, 2019, s. 265; Mestad, 2019, s. 78; Mæhle & Aarli, 2019, s. 130). Det retts sosiologiske perspektivet hjelper oss å ivareta begge komponentene og avdekke samspillet mellom de to hos kommunalt ansatte som jobber med offentlige anskaffelser (rettsanvendere).

Ifølge Aubert (1982/1968, s. 30) er retts sosiologien interessert i “sammenhengen mellom rettsregler og andre sosiale fenomen” for å “gi økt forståelse av lovens funksjon i samfunnsutviklingen”. Mens Mathiesen (2011) påpeker at retts sosiologien ønsker å avdekke både de tilsiktede og utilsiktede virkningene av et regelverk, hvor førstnevnte beskrives som ideelle mål, som ofte kommer til uttrykk gjennom formålsparagrafer (s. 44-45). Videre hevder Mathiesen (2011) at målene sjeldent oppnås eller fremmes, fordi formålsparagrafer kan være vage og vanskelige å tolke (s. 44). “Det gode innkjøp” skal tilsynelatende sørge for å ivareta anskaffelseslovens formålsparagraf, som danner grunnlaget for konseptets plass i oppgaven. De utilsiktede virkningene er “virkeligheten”, fremfor “idealet” (s. 98), som for oss blir å undersøke om dette idealet oppnås i praksis hos rettsanvendere. Rettsanvendere i forvaltningen må forholde seg til reglene i praksis, og Aubert (1982/1968) hevder at deres avgjørelser er “bedre egnet som instrument til å fremme verdiene bak reglene” (s. 18). Dette

kan ses i kontrast til at jurister “fastslår det generelle innholdet av rettsregler” (Bernt, 2007, s. 21), fremfor verdiene bak.

Retts sosiologiens nytte er hovedsakelig for “den som gir nye regler [...] fordi lovgiver er interessert i virkningen” (Aubert (1982/1968, s. 29), og perspektivets viktigste formål er “å øke [...] rettshåndheveres innsikt i sin egen samfunnsmessige funksjon” (34). For å kunne bidra til denne innsikten må vi være bevisst på eget ståsted. Mathiesen (2011, s. 28-29) har definert tre ulike ståsteder (utgangsposisjoner) som retts sosiologien bruker: enten ser man fra retten og ut på samfunnet, fra samfunnet inn til retten, eller så betrakter man det som en helhet. Med utgangspunkt i regelverksendringene, politiske føringer for “det gode innkjøp” og skjønnsutøvelse benytter vi førstnevnte utgangsposisjon, for å undersøke hva som påvirker arbeidshverdagen til rettsanvendere. Vårt håp er at dette kan bidra til økt forståelse av virkningene av dagens regelverk, selv om vi ikke kan påstå at bidraget vil ha betydning for fremtidig rettsutvikling.

3.2 Hovedbegreper

Siden “hovedbegrepene” oppgaven sentrerer seg rundt i liten grad er definert i faglitteraturen, er det nødvendig å presentere egen definisjon og operasjonalisering av innkjøpsfaglig skjønn, og operasjonalisering av konseptet det “det gode innkjøp”. Dette gjør vi ved å legge til grunn litteratur som omtaler “begrepene” og bruke disse som utgangspunkt for eget arbeid. Først presenteres innkjøpsfaglig skjønn, deretter “det gode innkjøp”.

3.2.1 Det innkjøpsfaglige skjønnet

“Skjønnet” i innkjøpsfaglig kontekst er lite forsket på, men i juridisk litteratur sammenlignes innkjøpsfaglig skjønn med forvaltningsskjønn, og i tillegg finnes det litteratur innenfor profesjonsskjønn som kan belyse begrepets innhold. I dette delkapittelet gjennomgår litteratur som beskriver forvaltningsskjønn og profesjonsskjønn, før vi gjennomgår innkjøpsfaglig skjønn. På bakgrunn av dette presenterer vi egen definisjon og operasjonalisering som brukes videre i oppgaven.

3.2.1.1 Forvaltningskjønn

Offentlig forvaltning utøver myndighetsutøvelse og ivaretar privatrettslig virksomhet (Bernt & Rasmussen, 2010, s. 24). Førstnevnte stifter plikter og rettigheter overfor *privatpersoner*, autonom kompetanse, mens sistnevnte stifter plikter og rettigheter overfor *forvaltningen selv*, heteronom kompetanse (Bernt & Rasmussen, 2010, s. 24; Mæhle & Aarli, 2017, s. 118-120), der kompetanse betyr myndighet (Gisle, 2020b). Forvaltningen kan benytte sin autonome kompetanse til å inngå avtaler. Derimot er den heteronome kompetansen betinget på rettslig grunnlag, som for eksempel å fatte vedtak (Forvaltningsloven, 1967, § 2 første ledd bokstav a; Mæhle & Aarli, 2017, s. 118-120)

Når en saksbehandler skal fatte et vedtak, og vurderingen kun beror på korrekt tolkning av regelverket, kalles dette for juridisk skjønn, eller rettsanvendelsesskjønn (Bernt & Rasmussen, 2010, s. 83). Der regelverket åpner for at forvaltningen kan inkludere utenforliggende hensyn i deler av beslutningen, kalles dette forvaltningskjønn, eller “fritt skjønn” (Bernt & Rasmussen, 2010, 49). Muligheten for forvaltningskjønn skyldes at juridisk sonndring ikke nødvendigvis kan “fastslå hva som er ‘den riktige’ avgjørelsen i det konkrete tilfelle” (Bernt & Rasmussen, 2010, s. 84).

3.2.1.2 Profesjonsskjønn

Faglitteraturen på profesjonsskjønn er i hovedsak rettet mot yrkesgrupper i helsesektoren og relasjonsbaserte yrker. Her beskrives skjønn som “dømmekraft” (Christoffersen, 2011, s. 65) og “situasjonskompetanse” (Nortvedt, 2006). Grimen og Molander (2008) har en mer generell tilnærming og har utviklet et teoretisk (begrepsrettslige) rammeverk (s. 179-180). De mener skjønn må ses på som resonneringsform for hva man bør gjøre i enkelttilfeller, at “kilder til ubestemthet [...] nødvendiggjør bruken av skjønn”, at skjønn innehar byrder som “vilkårlighet” og at det må identifiseres et normativt rammeverk det kan “skjønnnes” innenfor (s. 179). Denne forståelsen harmonerer med tidligere bidrag som omtaler skjønnet som makten til å velge mellom flere løsninger innenfor en lovlig ramme (Bakar, 1989, s. 7; Davis, 1970, s. 58-59; Dworkin, 2013/1977, s. 48).

Med utgangspunkt i bidragsytere som Hobbes (1973) og Alexy (2002) har Grimen og Molander (2008) utarbeidet “en epistemisk og en strukturell forståelse av skjønn” (s. 181).

Førstnevnte beskrives som resonnering frem til “riktig” valg, altså en “kognitiv aktivitet” som fører til en beslutning mellom forskjellige alternativer (s. 181). Sistnevnte er en form for “negativ avgrenset frihet” hvor man kan velge mellom “tillatte handlingsalternativer” man finner “godtakbare”, og blir også beskrevet som et “vernet rom for valg eller beslutninger”, altså en type “*autonomi*” (s. 181).

I en videreutvikling av eget rammeverk undersøker Molander (2013) hvilke mekanismer som kan sikre at skjønnnet utøves på en “riktig og veloverveid” måte (s. 45), og skiller også her mellom strukturelle og epistemiske (s. 48-50). Førstnevnte handler om hvilke mekanismer som innskrenker rommet for skjønnsutøvelse og begrenser skjønnsmyndigheten, og sistnevnte omhandler mekanismer som forbedrer kvaliteten på skjønnsutøvelsen, ved å bedre resonneringsprosessen eller betingelsene for resonnering (s. 48-50). En av mekanismene, “formende”, som skal forbedre kvaliteten på skjønnsutøvelsen viser til kunnskap og kompetanse som faktorer (s. 51). Kirkebøen (2013) støtter dette kun delvis, og påpekte at verken utdanning, erfaring eller kunnskap er en garanti for godt faglig skjønn dersom fagområdet er preget av usikkerhet, i motsetning fra til fagområder preget av regularitet der man kan forvente samme utfall ved samme vurdering over tid (s. 41)

3.2.1.3 Innkjøpsfaglig skjønn

Det innkjøpsfaglige skjønnnet er ikke legaldefinert (verken definert i lov eller forskrift) (Anskaffelsesloven, 2017; FOA, 2017), og både KOFA (Klagenemnda for offentlige anskaffelser) og domstolen har vært tilbakeholden med å definere og overprøve det innkjøpsfaglige skjønnnet (Goller et al., 2017, s. 242). Dragsten (2020, s. 50) tilskriver tendensen fravær av overprøvelse, at “det er oppdragsgiver som står nærmest til å vurdere hva som skal dekke oppdragsgiverens behov”.

Innenfor juridisk litteratur finner vi bidragsytere som Boe (2012) som hevder skjønnsutøvelse finnes der “reglene gir frihet” til det (s. 72), som vil si å “velge innenfor lovens rammer om og hvordan myndigheten skal brukes” (s. 73). Videre hevder Bernt (2007) at “[d]et må en rettsanvender til for å gjøre spranget fra generelle metodenormer [rettsanvendelse] til konkrete rettslige løsninger” (s. 38), der “konkrete rettslige løsninger” handler om skjønnsutøvelse. Både Essilfie (2017, s. 11) og Bakken & Lund (2017) støtter denne forståelsen, og beskriver

innkjøpsfaglig skjønn som handlingsrommet oppdragsgiver har innenfor anskaffelsesregelverket. Vi finner lignende ordlyd i annen faglitteratur og politiske dokumenter (Dragsten, 2020, s. 31; NFD, 2018, s. 207-213; Meld. St. 22 (2018-2019), s. 11).

Nærings- og fiskeridepartementet (NFD) (2018) viser i sin veileder til hvor og hvordan skjønnsutøvelse kan forekomme, og peker spesielt til utforming av tildelingskriterier (s. 207) og fastsettelse av kontraktens lengde (s. 346). Mens både Dragsten (2020, s. 50-51) og Meld. St. 22 ((2018-2019), s. 52) hevder at skjønnsutøvelse foregår i hele anskaffelsesprosessen. Ifølge Dragsten (2020, s. 50) står det innkjøpsfaglige skjønnet “sterkest når det gjelder vurderinger av hva som skal anskaffes, hvilke egenskaper ved en vare som er viktig, og lignende”. Hvor mye skjønn en oppdragsgiver har, avhenger dermed av “utformingen av kravet eller kriteriet det skjønnes over” (s. 50).

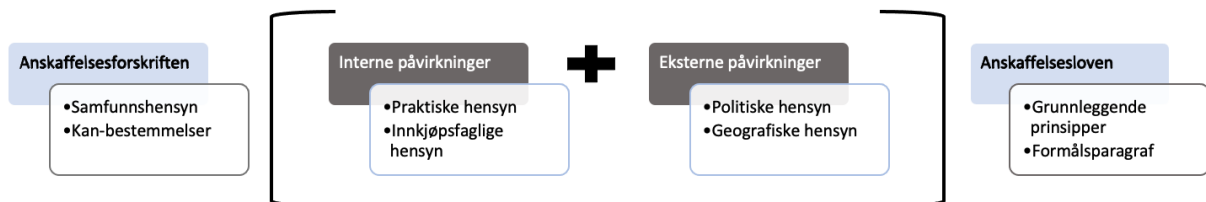
3.2.1.4 Operasjonalisering og definisjon

Forvaltningsskjønn handler om å binde andre privatrettslige personer (heteronom kompetanse). Dette mener vi ikke resonnerer med offentlig anskaffelse, fordi anskaffelse i større grad beror på autonom kompetanse, som delvis støttes av Harbo (2014, s. 88), og som kontraherer Essilfie (2017, s. 6-11, s. 48) sin påstand om at innkjøpsfaglig skjønn er en “spesialvariant” av forvaltningsskjønnet. Mens profesjonsskjønn beskriver skjønnsutøvelse som kunnskapsbaserte beslutninger innenfor et sett rammer der målet er å ta “riktig valg”, hvor Molander (2013) hevder at “mekanismer”, eller faktorer, kan påvirker skjønnsutøvelsen.

Basert på Boe (2012), Bakken & Lund (2017) og Essilfie (2017) sin forståelse av innkjøpsfaglig skjønn, som har mange likhetstrekk med profesjonsskjønn, kombinert med Dragstens forståelse av når det “skjønnes” (2020), og Molanders mekanismer, nærmer vi oss vår egen forståelse av begrepet. Foreløpig definisjon er: *innkjøpsfaglig skjønn er handlingsrommet innenfor regelverket hvor man kan vektlegge andre hensyn*

Figur 3.1 illustrerer samspillet mellom anskaffelsesloven med de grunnleggende prinsippene og formålsparagrafen på den ene siden, og anskaffelsesforskriften med øvrige bestemmelser for hvilke valg man kan ta på den andre, som de ytre legale rammene, samt faktorene som kan påvirke innkjøpere når de skal inkludere og ivareta egne hensyn. Med Jakobsen (2016) in

mente anser vi et skille mellom eksterne og interne påvirkninger som hensiktsmessig i denne operasjonaliseringen. Interne påvirkninger kan være *praktiske hensyn* som tid, eller *innkjøpsfaglige hensyn* som kompetanse, mens eksterne påvirkninger kan være *politiske føringer* eller *geografiske forhold*.



Figur 3.1 Innkjøpsfaglig skjønn

3.2.2 “Det gode innkjøp”

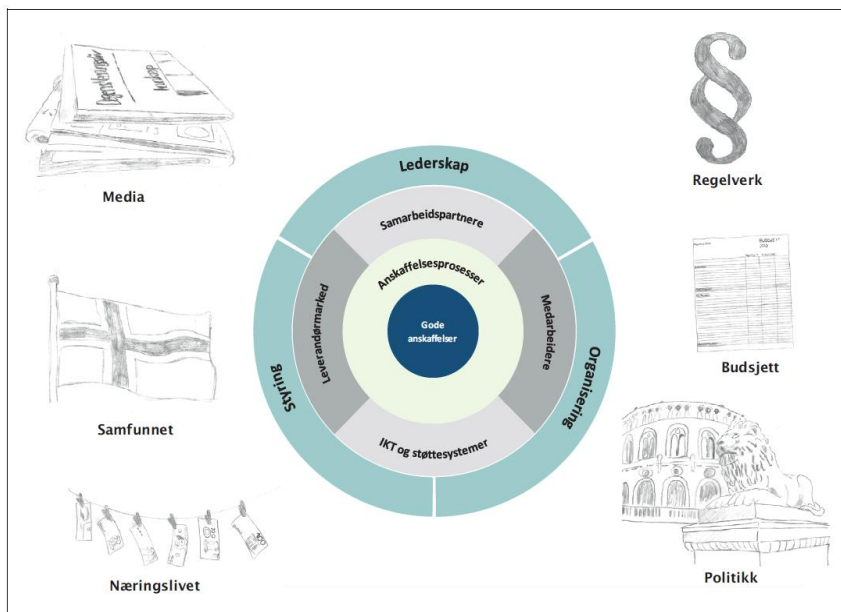
“Det gode innkjøp” trekkes frem i politiske dokumenter, og inkluderer blant annet effektiv utnyttelse av ressurser samtidig som at det offentlige ivaretar “verksemda si overordna målsetning” (St.meld. nr. 36 (2008-2009), s. 11). Stortingsmeldingen var en oppfordring fra regjeringen om å forbedre offentlig innkjøpsvirksomhet (s. 6). Den påpeker at det er nødvendig å se “det gode innkjøp” i en større sammenheng og avdekket tre områder som de mente trengte tiltak: “organisering, leiing og kompetanse” (s. 6). Når det kommer til organisering, er det avgjørende med “god planlegging og behovsdefinering” for oppdragsgiverne (s. 37), som også påpekt av Andersen (2013). Ett av momentene som vektlegges ved ledelse, er behovet for at offentlige aktører opptrer profesjonelt på like linje med andre profesjonelle innkjøpere (s. 31), et moment som videreutvikles i Meld. St. 22 (2018-2019). Mens kompetanse må forstås som kunnskap om regelverket, innkjøpsfaget og markedet, og er en “føresetnad for å gjere gode og riktige offentlege innkjøp” (St.meld. nr. 36 (2008-2009), s. 40).

Selv om fokuset til St.meld. nr. 36 (2008-2009) handler om å forbedre offentlige anskaffelser og få til “det gode innkjøp” går den ikke så langt som å definere konseptet, men det har DFØ sin divisjon for offentlige anskaffelser (ANS) gjort. De beskriver “det gode innkjøp” med følgende tre hovedelementer: 1) gi støtte til en bedre regelverksetterlevelse, og at handlingsrommet i regelverket utnyttes til å gjøre best mulig anskaffelser, 2) effektivisering, tilknyttet “mer verdi for pengene”, “kostnadsbesparelser ved billigere anskaffelser” og

“reduksjon av transaksjonskostnader”, og 3) at “det gode innkjøp” innebærer å utvise samfunnshensyn ved anskaffelser (DFØ, 2020a).

Gjennom rettsutviklingen har samfunnshensyn fått en større plass i anskaffelsesprosessen (Fornyings- og administrasjonsdepartementet, 2007; Methi, 2016). Dette kan tyde på at målet om “effektive innkjøp” og at oppdragsgiver skal opptre profesjonelt (St.meld. nr. 36 (2008-2009), s. 11) nå kompliseres ved at de må inkludere flere samfunnshensyn. NOU 2014: 4 påpekte at “effektiv bruk av samfunnets ressurser” må ses i “en større samfunnsmessig sammenheng” (s. 69), og viste med dette direkte til stortingsmeldingen “Det gode innkjøp” (s. 69). I utredningen trekkes det frem at offentlig anskaffelsesvirksomhet “ikke bare sikre den beste kvaliteten til lavest mulig kostnad”, men at det offentlige skal “spille en viktig rolle for hvordan samfunnets ressurser sett under ett blir benyttet, og dermed påvirke verdiskapning, sysselsetting og velferd i samfunnet” (NOU 2014: 4, s. 69).

Forenklingsutvalget gikk i liten grad i dybden på andre forutsetninger for “det gode innkjøp”, enn selve regelverket (NOU 2014: 4, s. 273). Men gjennom figuren i NOU 2014: 4, gjengitt nedenfor, forsøkte Forenklingsutvalget å illustrere at regelverket kun er “en liten brikke i helhetsbilde som samlet bidrar til en vellykket ‘offentlige anskaffelsesvirksomhet’” (s. 275).



Figur 3.2 Fra NOU 2014: 4 Enklere regler - bedre anskaffelser (s. 275), av NFD, 2014 (<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/NOU-2014-4/id761768/>). Copyright 2014 ved NOU 2014: 4 Enklere regler - bedre anskaffelse.

Slik vi forstår “idealet” eller konseptet “det gode innkjøp” handler det om at 1) det offentlige har effektiv ressursbruk, samtidig som at 2) det ivaretar en rekke samfunnshensyn, og 3) at rettsanvendere av regelverket evner å følge det og utnytte det gjennom økt bruk av innkjøpsfaglig skjønn. Men det er ikke nok å oppfylle disse tre kategoriene, uten å ta i betraktning politiske føringer, næringslivet og andre utenforstående hensyn. For oppgavens skyld har vi operasjonalisert “det gode innkjøp” i figur 3.3 for å gjøre det mulig å avdekke hvilke kategorier rettsanvendere ser på som viktigst for å oppnå dette idealet, og vi har i hovedsak tatt utgangspunkt i DFØ (2020a) ved ANS kombinert med innholdet i figur 3.2 fra NOU 2014:4 og faktorene i en tilsvarende modell fremstilt av Difi (2013).



Figur 3.3 Det gode innkjøp

De overordnede kategoriene er basert på DFØ (2020a) ved ANS sine kategorier. Første overordnede kategori er *støtte til regelverket og utnyttelse av handlingsrom* som krever *kompetanse og struktur*. *Effektivisering* handler om *styring og verktøy*, og *samfunnshensyn* er *politiske og samfunnstjenlige hensyn*. Under hver av kategoriene har vi hentet ut de omkringliggende elementene fra både figur 3.2 og Difi sin versjon fra 2013, og kategorisert dette som *mekanismer* som må være til stede for å oppfylle hver overordnet kategori.

4 Metode og forskningsdesign

Det kan være flere formål med en undersøkelse (Johannessen et al., 2016, s. 52-53), og formålet for denne oppgaven er firedelt. For det første forsøker vi å avdekke hvordan rettsanvendere forstår konseptet “det gode innkjøp” og hva som er viktig for å oppnå dette. Deretter å avdekke rettsanvenderens forståelse av innkjøpsfaglig skjønn, og hvorvidt det er viktig for “det gode innkjøp” og hvorfor. Før vi undersøker om regelverksendringene fra 2017 har påvirket bruken av skjønn, som igjen kan ha påvirket oppnåelsen av “det gode innkjøp”. Til slutt sammenlignes funnene fra hvert utvalg, basert på kommunestørrelse.

Oppgavens problemstilling handler om å forstå fenomener, “konsepter”, tilknyttet offentlige anskaffelser. Dybdeforståelse oppnås best gjennom kvalitativ empiri (Johannessen et al., 2016, s. 95), og siden vi forsøker å avdekke erfaringene til rettsanvendere er intervju en egnet datainnsamlingsmetode (Kvale & Brinkmann, 2009, s. 1; Tjora, 2017, s. 114). Andre kvalitative metoder som observasjon er ikke like egnet for å få denne forståelsen (Tjora, 2017, s. 53). Først når innholdet i fenomenene er avklart, kan det være mer aktuelt å studere dem gjennom en kvantitativ studie (Johannessen et al., 2016, s. 95).

“Konseptene” som undersøkes er erfaringer rettsanvendere har med konseptet “det gode innkjøp” og begrepet “innkjøpsfaglig skjønn”, og forholdet deres til regelverksendringen. Målet er å se hvilke konsekvenser rettsutviklingen har for de som anvender regelverket, derfor har vi valgt et rettsosjologisk perspektiv. For å få svar på problemstillingene benyttes stegvis-deduktiv induktiv metode (SDI) og intervjuene gjennomføres i et flercase-design. I det følgende utdypes det metodiske utgangspunktet og valgene vi har gjort. Ideelt sett skulle fenomenene vært studert over tid, men som masteroppgave lar ikke dette seg gjøre.

4.1 Vitenskapsteoretisk perspektiv

Banakar (1998) påpeker at rettsosjologien mangler paradigmatilhørighet, siden den verken har sin rettmessige tilhørighet innenfor juridisk eller sosiologisk disiplin. Der Banakar (1998) mener faget er fragmentert og lite kumulativt (s. 3), stiller Mathiesen (1998) seg kritisk til Banakar sine bemerkninger, og påpeker fagfeltets frihet i form av muligheter (s. 71-72). Grunnet oppgavens problemstilling ser vi det mest hensiktsmessig å ha en sosiologisk tilnærming, og ser til fenomenologien og sosialkonstruktivismen. Deres utgangspunkter

handler om å avdekke hvordan mennesker forstår et fenomen med utgangspunkt i egne erfaringer, og hvordan ulik erfaring påvirker denne forståelsen (Tjora, 2017, s. 27). Dette kan overføres til vårt forsøk på å avdekke hvordan informantene forstår “det gode innkjøp” og innkjøpsfaglig skjønn.

4.2 Forskningsstrategi

Oppgaven har verken til hensikt å tolke empiri i lys av eksisterende teori, eller, basert på de empiriske funnene, å utarbeide en teori. Vi anvender en modifisert versjon av Tjoras SDI-metode (2017, s. 18) for å utvikle konsepter (eller fenomener) som kan diskuteres, testes og videreutvikles. “Konseptene” blir for vårt formål begrepet det “innkjøpsfaglige skjønnet” og konseptet “det gode innkjøp”. Den induktive tilnærmingen i Tjora sin metode, kan minne om Glaser & Strauss (1967) sin “grounded theory” (Tjora, 2017, s. 21). “Grounded theory” har ikke et teorifiendtlig utgangspunkt, men stiller seg kritisk til hvor styrende teori er for forskeren og derav også datamaterialet (Glaser & Strauss, 1967, s. 1-2). Fremfor å ha en deduktiv tilnærming (fra teori til empiri) blir utgangspunktet heller induktivt (fra empiri til teori), hvor vi trekker inn eksisterende “teori” (litteratur) på innkjøpsfaglig skjønn og “det gode innkjøp” i analysen. SDI-metoden ligger slik sett nærmere en såkalt abduktiv tilnærming (Tjora, 2017, s. 33), altså at man tar utgangspunkt i empirien (induktiv), men hvor den teoretiske innflytelsen blir mer synlig utover i forskningsprosjektet (Alvesson & Sköldberg, 2009, referert i Tjora, 2017, s. 33). Det rettsososiologiske perspektivet gir støtte for en slik tilnærming, og Mathiesen (2011) mener det er hensiktsmessig å ikke bli “styrt av forhåndspregete teoretiske postulater”, men heller være på “en spennende ‘opdagelsesferd’ grunnlagt i empirien” (s. 42). Rettsososiologien kombinert med SDI muliggjør en empirinær tilnærming til data for å besvare problemstillingene.

4.2.1 Case som forskningsdesign

Oppgaven er begrenset til å innhente data fra rettsanvendere i kommunal sektor. På grunn av indikasjonene om at kommunestørrelse har en innvirkning på innkjøpsprosessen (utvalgsriterier dekkes i delkapittel 4.3.1), og fraværet av komparative case-studier basert på størrelsesforskjell i kommunene, har vi selv brukt Meld. St. 22 (2018-2019) sin inndeling som inspirasjon. Meld. St. 22 (2018-2019) skiller mellom små kommuner med 5.000 eller færre innbyggere, og store kommuner med 50.000 eller flere innbyggere (s. 28). Vi vurderte det

hensiktsmessig å benytte denne inndelingen for å skape to utvalg med samme inndeling, og brukte statistikk med variablene år “2020” og region “alle” (kommuner) (Statistisk sentralbyrå, 2020), for å besvare delproblemstilling 4. Grunnet vår antagelse om at kommuner med over 150.000 innbyggere, i stor grad avviker fra de resterende kommunene i storkommuneutvalget, fjernes de fra utvalget, noe som styrker homogenitet. Ved å velge case-studie får vi generert kunnskap om temaet (Tjora, 2017, s. 40-41), og tilnærmingen “cross-case-analysis” (Miles & Huberman, 1994, referert i Johannessen et al., 2016, s. 207) innebærer å se på flere enheter for å kunne gjøre en sammenligning. Ett av målene med det komparative aspektet er å kunne bidra med empiri som kan være et referansepunkt for videre forskning.

Tross denne avgrensningen ble vi gjort oppmerksom på av informantene at innkjøpsfunksjonen i kommuner med over 150.000 ikke avvek fra enhetene i storkommuneutvalget vårt, men at de hadde relativt lik erfaring og praksis. Dette førte til at vi inkluderte én kommune med flere enn 150.000 innbyggere, som resulterte i informant 8. Mange potensielle informanter fra småkommuneutvalget refererte til innkjøpssamarbeid som gjennomførte anskaffelser på deres vegne, og avslo dermed deltagelse i undersøkelsen. Manglende representasjon fra småkommuneutvalget førte til at vi kontaktet ett slikt innkjøpssamarbeid, hvor informanten kunne belyse sitt ståsted i samarbeid med, og ivaretagelse av, småkommuners anskaffelsesbehov.

I det følgende presenteres metode for datainnsamling, utvalgsstrategi, rekruttering av informanter og behandling av data.

4.3 Datainnsamling

Etter å ha vurdert egnet datagenereringsmetode og gjort en avgrensning mot hvilke case som er aktuelle for å besvare problemstillingen, anser vi Tjora (2017) sin form for semistrukturert intervju (dybdeintervju) (s. 113) som mest hensiktsmessig. Vi vil i det følgende gå nærmere inn på valgene tilknyttet datainnsamlingen.

4.3.1 Utvalgsstrategi

For å besvare problemstillingene må informantene i målgruppen evne å forklare konseptene som undersøkes. Gjennom strategisk utvelgelse (basert på “purposeful sampling” (Patton, 2002, s. 230), kan vi sette sammen et utvalg som er hensiktsmessig for vårt formål (Johannessen et al., 2016, 117) og få dybdeforståelse (Patton, 2002, s. 230). Oppgavens sammensetning nødvendiggjør to utvalgsstrategier. Den første er en form for *stratifisert utvalg* (Johannessen et al., 2016, 119), ettersom at vi har to ulike utvalg basert på kommunestørrelse. Den andre er *kriteriebasert utvelgelse* (Johannessen et al., 2016, 120), og følgende tre kriterier måtte møtes: 1) informantene jobber med anskaffelser i kommunen i dag, 2) har vært delaktig i anskaffelser, som ikke gjelder særlige tjenester, som har fulgt regelverkets del 2 før 2017, og 3) har vært delaktig i anskaffelser, som ikke gjelder særlige tjenester, som har fulgt regelverkets del 2 etter 2017.

4.3.2 Rekruttering av informanter

Statistikken fra SSB (2020) gav oss oversikten over informanter som potensielt møtte kriteriene. For å hindre at våre subjektive oppfatninger påvirket hvilke kommuner vi kontaktet, gjennomførte vi tilfeldig trekning ved hjelp av en matematisk formel i Excel. Invitasjon til deltagelse ble sendt til kommunens ledelse, innkjøpsavdelingens e-postadresse, eller til den generelle e-postadressen. Informasjonsskriv (se vedlegg 2) ble, i henhold til retningslinjene til Norsk senter for forskningsdata (NSD), sendt sammen med invitasjonen til å delta. Det ble gjennomført ni intervju, med henholdsvis ti informanter, da den ene småkommunen valgte å stille med to informanter med lignende stilling, bakgrunn og innsikt. Vi har valgt å ikke splitte de i empirien, og de refereres til som informant 7, dermed har utvalget ni informanter.

Utvalget består av informanter med følgende egenskaper.

<i>Informant nr.</i>	<i>Kommune-størrelse</i>	<i>Innkjøpsfaglig stilling?</i>	<i>Erfaring, i år</i>	<i>Type kompetanse innenfor del 2</i>
1	Stor	Ja	24	Tjenesteanskaffelser (konsulenttjenester) og noe vareanskaffelser i del 2
2	Stor	Nei	6	Mest del 3, men noe vare- og tjenesteanskaffelser i del 2
3	Stor	Ja, jurist	14	Entreprenør-, vare- og tjenesteanskaffelser, og endel rammeavtaler
4	Liten	Nei	30	Bygg- og anleggsanskaffelser, og noe vare- og tjenesteanskaffelser
5	Stor	Ja	19	Enkelt anskaffelser innenfor varer og tjenester, samt bygg.
6	Liten	Nei	7	Hovedsakelig bygganskaffelser, noe rammeavtaler og litt tjenesteanskaffelser
7	Liten	Nei	10 & 5	Investeringsprosjekt (bygg), men hovedsakelig rammeavtaler
8	Liten	Ja	15	2/3 rammeavtaler og 1/3 alle andre mulige typer
9	Stor	Ja	6	Bygg-, entreprenøranskaffelser, noe rammeavtale som er under del 3, og rådgivning til mindre kommuner på enkelt anskaffelser

Tabell 4.1 Presentasjon av utvalget

I delkapittel 4.2.1 kom vi inn på noen av utfordringene ved rekrutteringen. I hovedsak hadde vi lett for å rekruttere informanter fra storkommuneutvalget, men i fra småkommuneutvalget var det oftere tilfellet at de potensielle informantene enten ikke møtte kriteriene, eller ønsket å delta.

4.3.3 Intervju

Siste delproblemstilling, tilknyttet kommunestørrelse, skulle synliggjøres gjennom informantenes besvarelse på tematikk en til tre For å kunne sammenligne svarene innad i hvert utvalg, og mellom dem (komparativt), er intervjuguiden identisk for begge utvalgene. Intervjuguiden ble utarbeidet med utgangspunkt i delproblemstilling 1 til 3. For å ikke lede informantene følger ikke rekkefølgen på tematikken, rekkefølgen til delproblemstillingene, og “det gode innkjøp” er dermed første tematikk i intervjuguiden, etterfulgt av henholdsvis innkjøpsfaglig skjønn og regelverksendringene.

Informantene ble bedt om å redegjøre for kjennskap og forståelse for oppgavens to “konsepter”, hvor vi deretter presenterte egen definisjon av innkjøpsfaglig skjønn, og DFØ

ved ANS sin tredeling av “det gode innkjøp”. Dette var ment som en samtalestarter der de kunne uttrykke enighet eller uenighet, samt egne erfaringer og utfordringer.

Intervjuguiden baseres på såkalt semistrukturert intervju (Tjora, 2017, s. 114) (se vedlegg 1) med estimert tidsbruk på 60 minutter. Siden oppgaven er eksplorerende, så vi det nødvendig å ha oppfølgingsspørsmål for å sikre at vi forstod informantenes svar og erfaringer. Dermed er intervjuguiden i overkant strukturert i forhold til Johannessen et al. (2016, s. 148) sin beskrivelse, og ligger nærmere Tjora (2017) sin preferanse, med ferdig formulerte spørsmål, hjelpestikkord og hjelpespørsmål (s. 153). Målet var å gjennomføre intervjuene som en samtale, og bevege oss naturlig mellom temaene. Dette er viktig for å fange opp informasjon og svar som vi på forhånd ikke kunne antesipere.

Covid-19-situasjonen krevde at intervjuene ble gjennomført ved videomøte (Zoom), og gir i motsetning til telefonintervju større mulighet for interaksjon mellom informant og intervjuer. Videoopptak ble ikke gjort da det vil være unødvendig invaderende og uten hensikt for oppgaven. Vi har derimot tatt lydopptak ved hjelp av en separat lydopptaksapplikasjon, “diktafon”, utviklet av Universitetet i Oslo. Tjora (2017) påpeker at det som hovedregel bør benyttes lydopptak (s. 166), da transkribering vil nærmest være umulig uten, som er nødvendig for å sikre en god analyse.

4.3.4 Transkribering

Intervjuene er transkribert slik at teksten i størst mulig grad gjenspeiler ordene og ordvalgene til informantene, skrevet på bokmål. Dersom informantene “stammer” eller lignende ekskluderes dette fra sitering i analysen, med mindre det er relevant for å belyse meningsinnholdet, som er med hensyn til leseren og oppgavens formidlingsevne.

4.3.5 Tematisk analyse

For å besvare de ulike problemstillingene var det nødvendig å analysere tekstmaterialet fra informantene. Vi har lagt Tjoras SDI-strategi (2017, s. 196) til grunn, men er inspirert av Braun og Clarke (2006, s. 87) sin fremgangsmåte for systematisk gjennomgang av data som innebærer seks steg. Først ble vi kjent med materialet gjennom å lytte, transkribere og gjennomlese materialet flere ganger, og se etter sammenhenger. Deretter så vi etter tematikk

og koder som best beskrev materialet, hvor vi holdt oss empirinære i henhold til Tjora (2017, s. 197) med koder som “skattebetalernes penger”, men også overordnede tematikker som “viktig for god anskaffelse” i henhold til Braun og Clarke (2006). Første gjennomkoding resulterte i 156 koder, men etter gruppering av like og motsetningsvise koder ble antallet redusert til 120. Å benytte Braun og Clarke (2006) som hjelpeverktøy for analysen gjorde at vi kunne utnytte Tjoras SDI-strategi i større grad, fordi det hjalp oss å avdekke sentrale funn.

4.4. Datakvalitet og etiske hensyn

Innenfor forskning er det kritisk å vurdere kvaliteten av eget arbeid. Tjora (2017) trekker frem fem kriterier for kvalitet: 1) *pålitelighet*, sammenhengen i hele forskningsprosjektet, 2) *gyldighet*, logisk sammenheng mellom prosjektets utforming og funnene, 3) *generalisert*, relevans utover enhetene, 4) *transparens*, gjennomtenkt formidling, og 5) *refleksivitet*, kollektivitet i forskning (s. 231-232).

Gjennomgående i oppgaven har vi forsøkt å være åpne om alle valg og usikkerheter, for å opprettholde kvaliteten i arbeidet, og bør være synlig i metode- og analysekapittelet. Et moment vi fortsatt er usikre på, er rekkefølgen i intervjuguiden. Vi vurderte nøye fordelene og ulempene ved å ikke følge delproblemstillingenes struktur, versus å starte med “det gode innkjøp”. Argumentet vårt var at informantene kunne besvare spørsmålet om “det gode innkjøp” og “viktig for en god anskaffelse” uten at de var bevisst på det innkjøpsfaglige skjønnet. Dette valget har også fått konsekvenser i analysen, ettersom den følger rekkefølgen til delproblemstillingene, ved at indikasjoner på forskjellen mellom innkjøpsfaglig skjønn og handlingsrom i realiteten ble synlig allerede ved “det gode innkjøp” i intervjuet. Vi ønsket ikke å stille ledende spørsmål, men i tilfeller hvor informantene ba om det, eller satt fast, har vi hjulpet informantene. Vi ser ikke at dette har påvirket datagrunnlaget, da ingen sitat er gjengitt uten kontekst. I all hovedsak søkte vi å opptre nøytrale, både ved utforming av intervjuguiden, og under gjennomføring av intervjuene. Alle informantene ble bevisstgjort på sin rett til å trekke seg fra studien, og sikret anonymitet i fremstillingen av empirien (Tjora, 2017, s. 176-177), samt at all data ble behandlet etter NSD og OsloMets retningslinjer (OsloMet, 2021).

Antallet informanter kunne vært høyere, men harmonerer med aktuell faglitteratur om omfang for en masteroppgave (Johannessen et al., 2016, s. 114; Tjora, 2017, s. 39), og som sagt hadde vi utfordringer med rekrutteringen. I tillegg nådde vi en form for metningspunkt (Holter, 1996, s. 22-23) i intervju 9 på de viktigste områdene i oppgaven, nemlig det gode innkjøp, hva innkjøpsfaglig skjønn er, og regelverksendringen. For å få bedre innsikt i særlig “det gode innkjøp” og effekten av regelverksendringene, kreves en annen tilnærming enn vår studie.

Gjennom bruk av verktøyet HyperRESEARCH, kunne vi effektivt kode og gruppere data, og hente ut rapporter for å gå i dybden på empirien og sammenligne funnene fra utvalgene. Manglende forskning på områdene vi har studert, og oppgavens eksplorerende natur, gjør det vanskelig å vurdere påliteligheten. Vi tror likevel, basert på vårt utgangspunkt, eksisterende litteratur og funnene, at den logiske sammenhengen gjennom analysen opprettholder oppgavens gyldighet. Vi tror også at vi nå har lagt grunnlaget for å kunne forske videre på innkjøpsfaglig skjønn og “det gode innkjøp”.

5 Analyse

Oppgaven har så langt gjort rede for det faglige og politiske utgangspunktet i kapittel 1, 2 og 3, og i kapittel 4 har gjort rede for det metodiske utgangspunktet og valgene. I det følgende kapittelet presenteres og analyseres funnene fra datainnsamlingen. Hovedproblemstillingen som skal besvares er:

Hvilke faktorer påvirker anvendelsen av det innkjøpsfaglige skjønnet ved anskaffelser etter regelverkets del 2 for kommunale rettsanvendere, derav spesielt regelverksendringene fra 2017, og hvordan bidrar anvendelsen av skjønn til oppnåelsen av “det gode innkjøp”?

De fire delproblemstillingene, gir hver for seg innsikt som gjør det mulig å besvare hovedproblemstillingen, og disse er:

1. *Hva er innkjøpsfaglig skjønn og hvilke faktorer må være til stede for å anvende det?*
2. *Hvilke regelverksendringer fra 2017 har påvirket det innkjøpsfaglige skjønnet, eller påvirket muligheten til å anvende det?*
3. *Hva er viktig for oppnåelsen av “det gode innkjøp”?*
4. *Kan besvarelsen av ovennevnte delproblemstillinger være påvirket av størrelsen på kommunen?*

Analysekapittelet er bygd opp etter rekkefølgen på delproblemstillingene med besvarelse av hovedproblemstillingen til slutt. Tjoras (2017) SDI-metode krever at vi reviderer vår forståelse av det vi undersøker etter hvert som analysen av data belyser nye sider. Når og hvordan forsøker vi å synliggjøre fortløpende, men vi gjør oppmerksom på forskjellen mellom *handlingsrom* og *innkjøpsfaglig skjønn*, og hvordan “det gode innkjøp” i liten grad har fotfeste i innkjøpsfaget.

Før selve analysen ønsker vi å introdusere de generelle karakteristikene fra informantene som kan ha hatt betydning for hvordan de har besvart spørsmålene. Informantene har variert erfaring med offentlige anskaffelser, både i antall år og type anskaffelser, men de aller fleste hadde vært involvert i en tjenesteanskaffelse, hvor vi så størst bruk av innkjøpsfaglig skjønn.

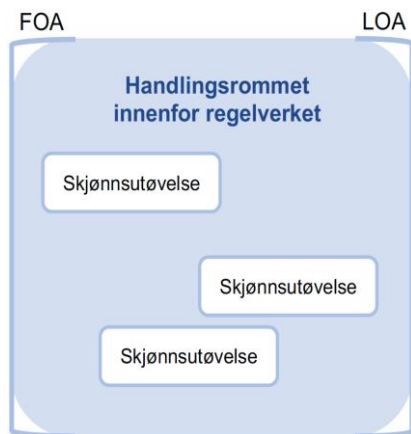
Hvorvidt informantene sitter i en innkjøpsstilling og har “mengdetrening” i anskaffelser påvirket hvordan de besvarte spørsmålene.

5.1 Innkjøpsfaglig skjønn

Innledningsvis til tematikken innkjøpsfaglig skjønn ba vi informantene gi sin forståelse av begrepet, hvor formålet var å få frem deres umiddelbare respons og refleksjoner.

Overraskende nok hadde ingen av informantene reflekterte særlig rundt begrepet, og de hadde vansker med å sette ord på tankene sine, som ble synlig når det ble brukt fraser som “sunn fornuft” og “tenke med hjerte”. To av informantene som ikke satt i en innkjøpsfaglig stilling hadde ingen klar formening om begrepet. De som gav en forklaring på innkjøpsfaglig skjønn trakk frem konkrete handlinger i både forberedelses- og gjennomføringsfasen, som utforming av konkurransegrunnlag og evaluering av tilbud. Tendensen var at informantene viste til regelverket *som en begrensning* eller som et *rammeverk* for skjønnsutøvelse. Dette harmonerer med vår egen operasjonalisering (figur 3.1) av det innkjøpsfaglige skjønnet. Informant 9 skiller seg ut ved å påpeke at skjønnet ligger innenfor handlingsrommet.

Etter at informantene hadde gitt sin forståelse på begrepet, presenterte vi vår definisjon: *det innkjøpsfaglige skjønnet er handlingsrommet innenfor regelverket, hvor man kan vektlegge andre hensyn*. Gjennomgående bruker informantene i innkjøpsfaglige stillinger begrepene *handlingsrom* og *innkjøpsfaglig skjønn* om hverandre. Mens de resterende tilsynelatende ikke skilte bevisst på begrepene. Helhetlig ble handlingsrommet presentert som større enn skjønnet, og at *skjønnet ligger innenfor dette handlingsrommet*. Med dette minner handlingsrommet om Grimen og Molanders (2008) normative ramme for skjønn, som begrenser og styrer hvordan skjønnet kan utøves. At handlingsrommet “ligger i” regelverket, var det bred enighet om. Ved å ta i bruk Tjoras (2017) SDI-metode førte informantenes innsikt til en bearbeidelse av vår egen modell for innkjøpsfaglig skjønn, demonstrert i figur 5.1, hvor handlingsrommet er begrenset av det lovlige rammeverket, altså anskaffelsesregelverket bestående av loven (LOA) og forskriften (FOA).



Figur 5.1 Samspeilet mellom innkjøpsfaglig skjønn og handlingsrom

I det følgende vil vi først konsentrere oss om “innkjøpsfaglig skjønn”, deretter “handlingsrommet”, grunnet indikasjonene informantene gav om et slikt skille. Vi anser det essensielt å forstå skjønnen i forhold til handlingsrommet for å bedre kunne besvare første del av delproblemstilling 1 “hva skjønn er”. Under analysen av handlingsrom så vi det nødvendig å sammenligne funnene med faktorene fra vår tidligere operasjonalisering av innkjøpsfaglig skjønn. Avslutningsvis studerte vi informantenes utsagn om skjønnsutøvelse og utnyttelse av handlingsrom, for å besvare siste del av delproblemstilling 1 “hvilke faktorer må være til stede for å anvende det [innkjøpsfaglige skjønnen]”. Samlet sett bidrar dette med at vi kan konkludere med delproblemstilling 1 i delkapittel 5.1.4, og oppbygging av analysens del 5.1 er i stor grad en gjenfortelling av vår egen forskningsprosess, forankret i Tjora SDI-metode, med konseptutvikling og konsepttesting (2017, s. 19, s. 211).

5.1.1 Innkjøpsfaglig skjønn i anskaffelsesprosessen

Informantene fant det som sagt vanskelig å gi en konkret forståelse av begrepet “innkjøpsfaglig skjønn”. Når de derimot ble bedt om å fortelle om konkrete anskaffelser hvor de viste til eksempler på skjønnsutøvelse, synes det å være enklere for informantene. Det var også her skillet mellom innkjøpsfag skjønn og handlingsrom kom tydeligst frem.

Eksempelene fra tre av informantene viste til skjønnsutøvelse i forberedelsesfasen som gjaldt utforming av konkurransegrunnlaget med hensikt å skape den beste anskaffelsesprosessen. Kombinert med andre eksempler fra informantene fremstår skjønnsutøvelse som valg, og ligner på Grimen og Molander (2008, s. 179) sin beskrivelse av skjønn som

resonneringsprosess, hvor man bruker egen kunnskap for å vurdere hvordan man kommer til det beste utfallet. Informant 3 gir et hypotetisk eksempel på bruk av skjønn ved fastsettelse av frister. Regelverket gir ingen konkrete frister for deltagelse og tilbud, slik at oppdragsgiver må fastsette en “rimelig tid” (FOA, 2016, § 8-14). Hun hevder at dette er en vurdering mange rettsanvendere ikke tør å gjøre, og at de heller benytter de definerte fristene i del 3 (over EØS-terskelverdi, se delkapittel 1.4). Ser vi igjen til Grimen og Molander (2008, s. 179) som hevder at “kilder til ubestemthet nødvendiggjør skjønn”, fungerer dette sitatet som argument for det motsatte, for her fjerner kilder til ubestemthet bruken av skjønn.

Gjennom eksemplene informantene gav kom det tydelig frem at tildelingskriterier kan sikre at oppdragsgiver kan velge det de *mener* er det beste tilbudet, basert på “kvalitet”, i gjennomføringsfasen. Det motsatte ville være å sette pris som det viktigste kriteriet, og dermed binde seg selv til å velge det billigste tilbudet. Informant 8 gir et eksempel på bruk av skjønn ved evaluering av tilbud, der “smak på kaffe” er et kvalitativt tildelingskriteriet hvor skjønnet brukes til å vurdere hvilken kaffe som er best:

Tidligere, når vi kjøpte kaffemaskiner [...] så var det veldig sånn objektive kriterier, for eksempel “hvor lang tid tar det å koke kaffen”? Nå, så er det viktigste kvalitative kriterier, “hvor god er kaffen?” [Man] kan jo spørre seg “ja, hvordan dokumenterer man det?”. Ja, vi må jo spørre et smakspanel da [...] Så hvis vi bare tenker gjennom det og tør, så er det ikke så skummelt.

Informantene viste gjennom eksemplene at innkjøpsfaglig skjønn er valg som tas i to faser: forberedelse og gjennomføring. Da ingen trekker frem bruk av skjønn i oppfølgingsfasen, støtter analysen dermed Dragsten (2020) om at skjønn utøves i hele anskaffelsesprosessen og som har ekskludert oppfølgingsfasen i sin redegjørelse.

Det var først i forbindelse med spørsmål tilknyttet lovendringene at informantene eksplisitt tok et standpunkt til hvor i anskaffelsesprosessen det “skjønnnes”. Informant 3 var tydelig på at innkjøpsfaglig skjønn *kun* brukes i evaluering av tilbud (gjennomføringsfasen), mens de aller fleste informantene hevdet at det er i forberedelsesfasen det utøves *mest* skjønn. Selv om

mange konkluderer med det siste, var tendensen at de gav motsigende beskrivelser gjennom intervjuet. Informant 9 sitt utsagn beskriver nok denne motsigelsen best:

Du har jo største rom for så vidt før da, men det er jo i denne evalueringsprosessen en innkjøper normalt sett tenker på [det] innkjøpsfaglige skjønnen i sånn fagterminologi [...] De fleste vil nok svare det, antar jeg, men det ligger jo like mye [skjønn] før, og det viktigste er kanskje før - for i det hele tatt [å] komme i den situasjonen i evalueringen, ikke sant?

På generelt grunnlag antyder informantens utsagn at skjønnen er konstant, som blir synlig gjennom utsagn som “skjønnen er jo der” og “det har vi alltid brukt, og at regelverket “ikke [er] endret noe særlig”. Skjønnets egenskap som konstant kan til en viss grad støttes av Dragstens (2020, s. 50) bemerkninger om at oppdragsgiver er den som kan vurdere hva som er best for dem, og at domstolen og KOFA derfor ikke overprøver skjønnen. Informant 3 påpekte nettopp dette med at “KOFA har jo *utallige* saker [...] Hvor KOFA aldri ettergår det innkjøpsfaglige skjønnen”.

5.1.1.1 Delkonklusjon på innkjøpsfaglig skjønn

Analysen avdekker at svaret på hva skjønn er, er mer komplisert enn først antatt. For det første ligger skjønnsutøvelsen innenfor handlingsrommet, som igjen defineres av regelverket. For det andre viser informantens utsagn til at det innkjøpsfaglige skjønnen er valgene som tas for å skape den beste anskaffelsesprosessen.

Definisjonen vi presenterte til informanten, *innkjøpsfaglig skjønn er handlingsrommet innenfor regelverket, hvor man kan vektlegge andre hensyn*, modifieres for å ivareta den nye innsikten. Foreløpig definisjon er dermed: *innkjøpsfaglig skjønn er en konstant mulighet i handlingsrommet for å ta valg fordi man vurderer disse som det beste for å møte egne behov i anskaffelsen*. Denne foreløpige definisjonen fordrer en intensjon om å ta valg som best mulig møter egne behov. Dermed kan man stille spørsmål om hvorvidt valg som tas basert på frykt, slik som eksemplet om fastsettelse av frister, kan regnes som skjønnsutøvelse.

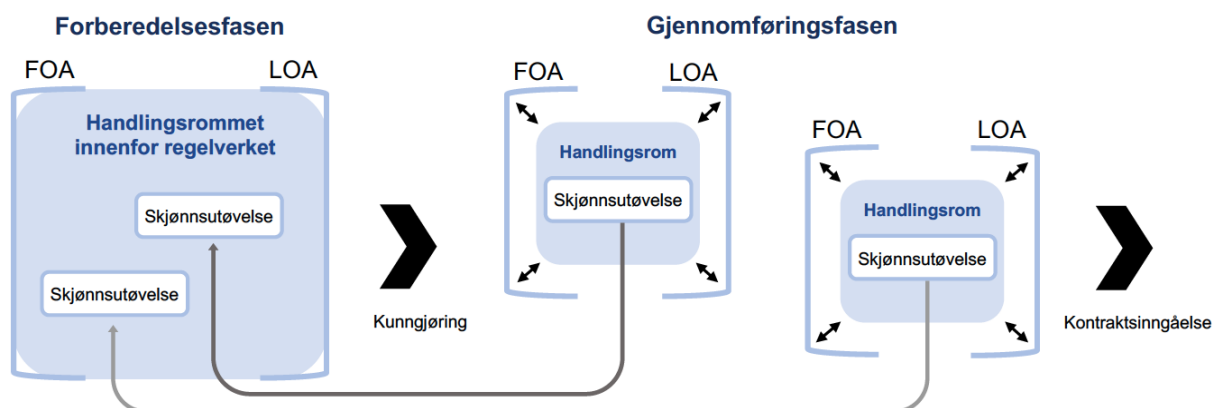
5.1.2 Handlingsrom

Tross enigheten om at anskaffelsesregelverket setter rammene for handlingsrommet, er informantene uenig om størrelse på handlingsrommet. Informant 2 mener handlingsrommet “ikke alltid passer”, fordi man blir bundet av det, mens informant 8 hevder det er “enormt”. Hva som påvirker informantenes oppfattelse, kan vi ikke uttale oss om.

Ett av informant 1 sine generelle utsagn om handlingsrommet demonstrerer hvordan det kan brukes i forbindelse med forhandlinger i den nye prosedyreformen, tilbudskonkurranse:

Også kan man jo på måte velge om du vil forhandle eller ikke, men du trenger ikke å si noe til leverandørene før du har fått inn tilbudene, og det gir jo oss et handlingsrom, [...] leverandørene blir jo litt usikre da, skal de gi sin beste pris eller blir det forhandlinger? Men det benytter vi oss av, selvsagt gjør vi det.

Dette eksemplet, sammen med “smak på kaffe”-eksemplet ovenfor, illustrerer hvordan informantene skaper et handlingsrom i gjennomføringsfasen, som det kan “skjønnnes” innenfor. Med dette eksisterer handlingsrommet i både forberedelses- og gjennomføringsfasen, på lik linje som skjønnnet, men handlingsrommet i sistnevnte fase styres av valgene i førstnevnte. Dette er illustrert i figur 5.2 nedenfor. Størrelsen på handlingsrommet i gjennomføringsfasen kan for eksempel være mindre ved å ha “koketid” og større ved å ha “god kaffe”, som tildelingskriteriet.

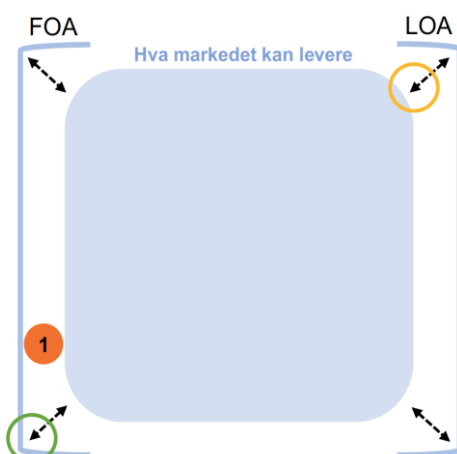


Figur 5.2 Handlingsrom og innkjøpsfaglig skjønn i flere faser

5.1.2.1 Påvirker handlingsrom

Når informantene trekker frem påvirkninger på handlingsrommet, viser en rekke utsagn både til regelverket (som allerede nevnt), men også til markedsmodenhet. Informant 2 påpekte at “[d]et er ikke noe vits i å spør om noe som ikke markedet kan levere uansett [...] Da får vi jo ingenting”. Samtidig som at hun argumenterte for at “[o]ffentligheten skal jo gå foran, i forhold til samfunnsansvar [...] for å få faktisk leverandøren til å gå i en retning”, og mente at “[v]i ser det har en effekt så lenge vi er store nok”, for da klarer de å dytte markedet i en retning. Informant 4, fra småkommuneutvalget, sitt utsagn om at kommunen hans “med lange avstander, så er det alt for lite konkurranse på elbiler med lang batterikapasitet”, antyder at markedet ikke er modent når det kommer til elbiler som skal brukes på lange avstander.

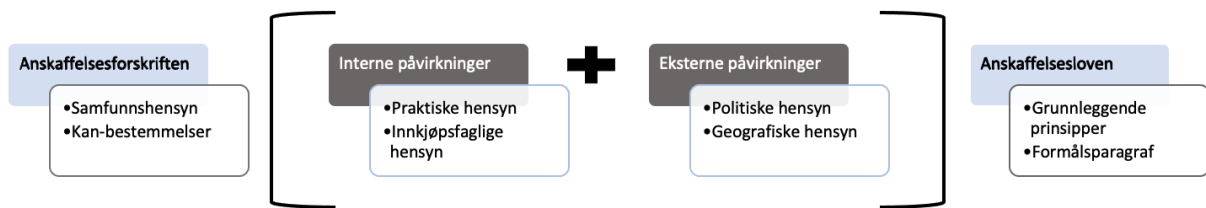
Handlingsrommet ytterste rammeverk er regelverket, men markedsmodenhet begrenser det reelle handlingsrommet, og begge fremstår som “strukturelle mekanisme” (Molander, 2013), som begrenser rommet for skjønnsutøvelse. Markedsmodenhetens begrensning illustreres ved pilen i gul sirkel i figur 5.3 nedenfor. Likevel kan rettsanvendere utfordre handlingsrommet som informant 2 påpekte, som taler for en dynamisk egenskap ved handlingsrommet, illustrert med punkt 1 og pilen i grønn sirkel. Basert på delkonklusjonen om det innkjøpsfaglige skjønnnet (delkapittel 5.1.1.1) vil skjønnnet bli illustrert som en oransje sirkel i alle følgende figurer.



Figur 5.3 Handlingsrom påvirket av markedsmodenhet

5.1.2.2 Det faktiske handlingsrommet

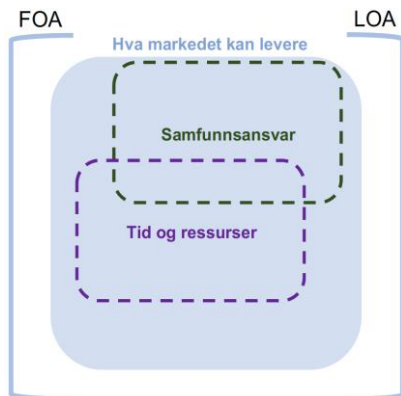
Informantens eksempler på skjønnsutøvelse viser at de må ivareta ulike hensyn i anskaffelsesprosessen som taler for at det eksisterer faktorer som potensielt påvirker det faktiske handlingsrommet, altså handlingsrommet for en konkret anskaffelse. Spørsmålet er hvilke faktorer som påvirker det, og samsvarer de med vår tidligere operasjonalisering av innkjøpsfaglig skjønn, gjengitt nedenfor?



Figur 3.1 Innkjøpsfaglig skjønn

Informantenes utsagn viste at *politiske hensyn* er en viktig ekstern påvirkning, hvor tendensen var særlig rettet mot samfunnsansvar. Dette synes gjennom utsagnet til informant 2, om at politikerne er “veldig fremoverlent på dette” som gjør at miljø er “i stort monn”. Tendensen rettet mot samfunnsansvar synes både direkte gjennom politiske føringer, og indirekte gjennom politisk vedtatte styringsdokumenter (anskaffelsesstrategier). Videre påpeker informant 1 at det ligger et “samfunnsansvar med tanke på at vi bruker skattebetalernes penger”, som taler for at økonomisk ansvar også er et politisk hensyn. To informanter fra småkommuneutvalget vårt trakk frem *geografiske hensyn* gjennom eksempler som elbil uten tilstrekkelig batterikapasitet. Dette kan antyde av småkommuner må ivareta andre eller flere eksterne hensyn enn storkommuner.

Av interne påvirkninger fant vi relativt liten støtte for *praktiske hensyn*. Noen få informanter trakk frem tid og ressurser, fordi det kan tvinge en til å ta valg basert på ressursene man har til rådighet. Utsagn som “hvis vi [kommunen] skal ha det, så skal vi gjerne ha det i morgen” fra informant 2, og “vi har så vanvittig mange oppgaver [...] vi drukner jo” fra informant 1, beskriver dette godt. Figur 5.4 nedenfor illustrerer det faktiske handlingsrommet for en gitt anskaffelse med ulike hensyn som til en viss grad er forenlige, noe som ikke alltid er tilfellet (nærmere om dette i delkapittel 5.1.3).



Figur 5.4 Faktisk handlingsrom

Totalt gir funnene støtte for skillet mellom eksterne og interne påvirkninger og geografiske og politiske hensyn fra figur 3.1. Analysen avdekket også to hensyn vi ikke hadde tatt høyde for, hvor første gjelder *behovseierne*. Informant 9 sin skildring av en varebilanskaffelse illustrerer dette godt: “våre fagarbeidere skal gjerne ha [...] topphengslet bakluke [...] fordi at vi [behovseierne] står under der når det regner”. Dette fører til at “vi minker antall tilgjengelige bilmodeller, men det er viktig for dem”. Det andre hensynet er *nasjonale føringer* for spesifikke anskaffelser som for eksempel sykehjem og lignende. Førstnevnte fremstår som en intern påvirkning, mens sistnevnte fremstår som ekstern.

Analysen gir i liten grad støtte for *innkjøpsfaglige hensyn*, selv om informant 8 påpeker “det er jo selve jobben vår tenker jeg, så det er ikke så viktig [...] hva det er, men jeg tenker at som innkjøper [...] så må du uansett kunne balansere ulike hensyn”. Det krever innkjøpsfaglig kompetanse å ivareta ulike hensyn på en god måte (nærmere om dette i delkapittel 5.1.3). Av faktorene analysen avdekket hittil var hensyn noe som direkte begrenser mulighetene til rettsanvenderen. Ser vi til Molander (2013) kan vi anse dette som “mekanismer” som påvirker handlingsrommet i en gitt anskaffelse.

5.1.2.3 Delkonklusjon på handlingsrom

Analysen av handlingsrommet avdekket et todelt skille mellom 1) faktorer som påvirker handlingsrommet direkte, og 2) faktorer som begrenser det faktiske handlingsrommet for en gitt anskaffelse ved ivaretagelse av ulike hensyn. Analysen avdekket videre at vår opprinnelige operasjonalisering av innkjøpsfaglig skjønn i figur 3.1 var bedre egnet til å

beskrive påvirkninger på handlingsrommet. Skillet mellom LOA og FOA på hver sin side anses som overflødig, da dette kan samles under faktoren *regelverk*. At *markedsmodenheten* også påvirket handlingsrommet overrasket, og røper noen svakheter ved opprinnelig operasjonalisering. Av faktorene som påvirker det faktiske handlingsrommet kan spredningen tilskrives forskjellen i type anskaffelser informantene viste til.

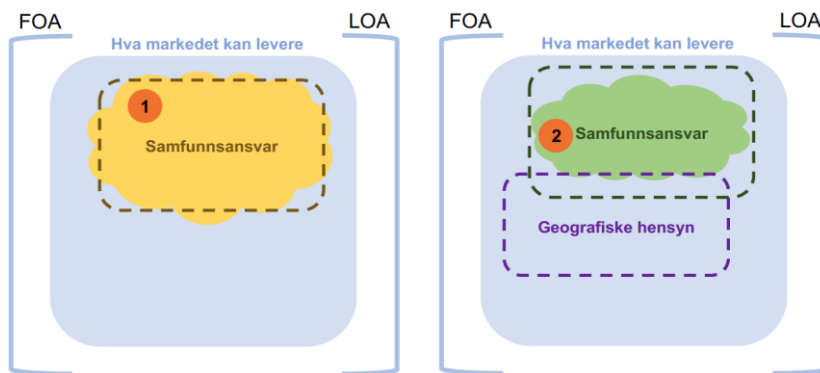
Oppsummert er det regelverket og markedsmodenheten som påvirker handlingsrommet direkte, mens ekstern og interne påvirkninger (hensyn) legger begrensninger for hvilken del av handlingsrommet rettsanvendere må befinne seg i. Med dette er foreløpig definisjon: *handlingsrommet er mulighetsrommet for skjønnsutøvelse innenfor regelverket, direkte påvirket av markedsmodenhets, potensielt redusert av ulike hensyn.*

5.1.3 Utnyttelse av handlingsrom

For å kunne besvare siste del av første delproblemstilling, nemlig “*hvilke faktorer må være til stede for å anvende det [innkjøpsfaglige skjønnet]?*”, undersøker vi forholdet mellom utnyttelse av handlingsrom og bruk av skjønn gjennom hele anskaffelsesprosessen.

Gjennomgangen av datamaterialet har vist at det fulle handlingsrommet ikke alltid benyttes ved utsagn som “det ligger mye handlingsrom i [lovverket]”, samt at noen informanter har en strategisk skjønnsutøvelse gjennom utsagn som “gi seg selv nok handlingsrom” og “skape handlingsrom”. Analysen viser at den viktigste faktoren som påvirker hvordan handlingsrommet utnyttes er *kompetanse*, både på *regelverket*, *innkjøpsfaget* og *markedet*. Vi vil derfor presentere fire figurer, hvor de to første har til hensikt å synliggjøre innkjøpsfaglig kompetanse, deretter en som illustrerer innflytelsen til markedskompetanse, og til slutt en figur om kompetanse på regelverket. Samlet sett skal dette illustrere indikasjonene informantene har gitt på at kompetanse påvirker evnen til å utnytte handlingsrommet.

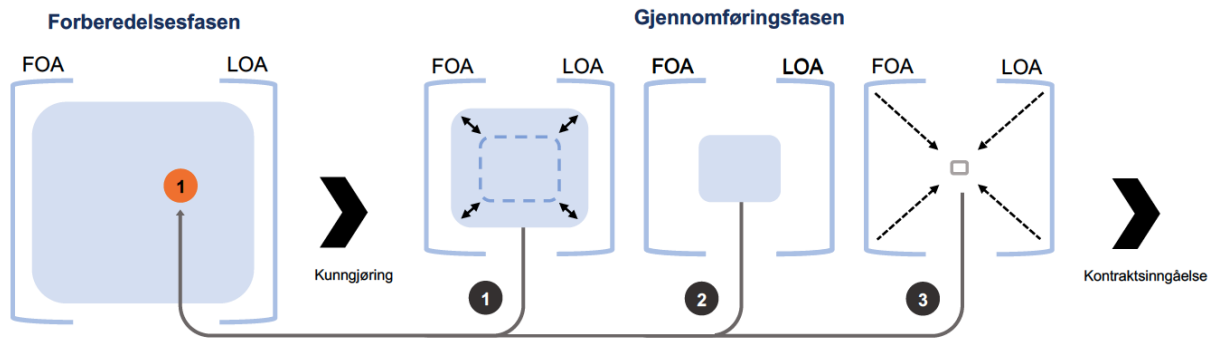
Sitatet fra informant 8 ovenfor om at man “som innkjøper [...] [må] balansere ulike hensyn”, og et eksempel gitt fra informant 2 som gjaldt politiske vedtak om nullproduksjon av plast, påpeker begge at det er gjennom innkjøpsavdelingen at hensyn ivareta. Figur 5.5 nedenfor viser hvordan riktig kompetanse kan påvirke utfallet av en anskaffelse.



Figur 5.5 Bruk av skjønn og utnyttelse av handlingsrom

“Skyene” representerer kompetansen innkjøper har for en gitt anskaffelse. Den gule “skyen” illustrerer en anskaffelse av elbiler til persontransport gjennomført i kommunen informant 3 representerer, hvor politiske føringer rettet mot miljø, setter rammen på det faktiske handlingsrommet (den stiplede linjen). Kompetansen til informant 3, stemmer overens med handlingsrommet, og slik klarte hun å oppnå anskaffelsens mål. Den grønne “skyen”, viser til en annen anskaffelse av elbiler, hvor innkjøperen i mindre grad hadde kompetanse som stemte overens med det faktiske handlingsrommet. Grunnet manglende innsikt og kun delvis forenlige hensyn, endte vedkommende med å gå til anskaffelse av en elbil som ikke var egnet for de lokale forholdene. Motstridende hensyn ville vært tilfeller der de stiplede linjene ikke overlapper, og som informant 3 nevner ønsker kommuner ofte både det “billigste” og den “beste kvaliteten”, og dette er “situasjoner som nesten ikke er mulig å håndtere”. Med dette fremstår hensyn som noe som påvirker “betingelsene” (Molander, 2013) for skjønnsutøvelse, altså påvirker resonneringsprosessen til rettsanvendere, fremfor noe som begrenser handlingsrommet, hvor god skjønnsutøvelse fordrer innkjøpsfaglig kompetanse. Forståelsen av “hensyn” endres fra delkapittel 5.1.2.2, som gjør at vi må revurdere egne definisjoner i henhold til Tjoras (2017) SDI-metode.

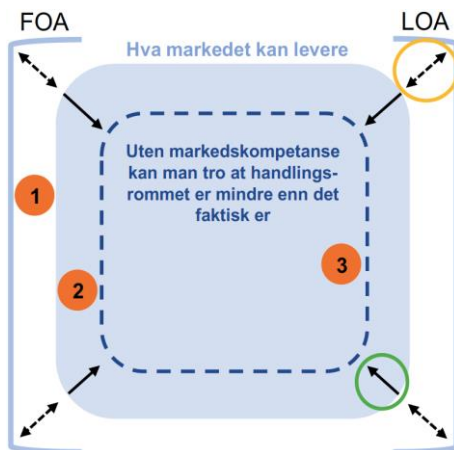
Figur 5.6 illustrerer hvordan strategisk bruk av skjønnet i forberedelsesfasen skaper eller begrenser handlingsrommet i gjennomføringsfasen, som funnene indikerer at betinges på innkjøpsfaglig kompetanse.



Figur 5.6 Skape handlingsrom i gjennomføringsfasen

Første scenarioet viser til informant 9 sin bruk av prioritert rekkefølge på tildelingskriteriene (FOA, 2016, § 8-11 (1)). Ved å gjøre dette i forberedelsesfasen gir man seg selv et ganske stort handlingsrom ved å avvente å sette selve prosenten på de ulike kriteriene til man skal evaluere. Og som informant 9 poengterte gir dette han mulighet til å vekte “kvalitet” alt fra “50-90%”. I scenario 2 ser vi størrelsen på handlingsrommet dersom man velger å vekte kriteriet “kvalitet”, for eksempel 60%. Handlingsrommet er fortsatt til stede, men er mer fastlåst. Scenarioet 3 viser til flere av informantene som ofte velger å vekte pris mellom 80-100%. Da finnes det omtrent ikke noe handlingsrom igjen nettopp fordi man må velge det billigste tilbudet.

Figur 5.7. nedenfor (videreutvikling av figur 5.3), forklarer hvordan markedskompetanse har innflytelse på utnyttelsen av handlingsrommet. Handlingsrommet kan som nevnt begrenses og utvides, illustrert med pilen i gul sirkel, men dette betinges av oppdragsgivers markedskompetanse. Plassere man seg utenfor markedsmodenheten (punkt 1) kan man presse markedet i en ønsket retning, slik informant 2 tidligere poengterte.



Figur 5.7 Markedskompetanse og handlingsrom

Punkt 2 i figuren illustrerer informant 9 sin utnyttelse av handlingsrommet i forbindelse med en rammeavtale på kjøtt og kjøttprodukter. Ved å fjerne “fjørfe[fjærkre]kjøttproduktet” kunne flere “ha muligheten til å kunne levere på [rammeavtalen] [...] og da må man vite da produktene”. Det strategiske valget med å ekskludere fjærkre fra kategorien kjøtt, hadde til hensikt å sikre bred deltagelse fra leverandørene. Evnen til å gjøre dette strategiske valget beror på innkjøpsfaglig kompetanse og markedskompetanse.

Den stiplede firkanten i figur 5.7 illustrerer oppdragsgivers oppfattelse av størrelsen på handlingsrommet. Grunnet manglende markedskompetanse kan man begrense sitt eget handlingsrom, illustrert med pilen i den grønne sirkelen, og trolig plassere seg langt innenfor markedets potensial (punkt 3). Som én informanter påpeker “kan [det] hende at det kommer noe smart [...], men det fanger du ikke opp hvis du bare lyser ut blindkopi av det du gjorde sist”.

Også kompetanse på selve regelverket kan ha en innflytelse på evnen til å utnytte handlingsrommet, illustrert i figur 5.8 nedenfor. Informant 9 fremla det slik:

[D]et er ikke noe problem å problematisere regelverket så mye at du egentlig ikke får kjøpt noe som helst [...] Du må på en måte hele tiden ligge i ytterkanten av regelverket for å kunne gjøre det gode innkjøp, gjerne litt i overkant [...], men du skal ikke så langt ut at du havner i retten. Det er ikke det jeg mener, men hvis du lever på en safe linje midt på, så får du ikke til det gode innkjøp.



Figur 5.8 Kompetanse på regelverket og utnyttelse av handlingsrom

Punkt 1 representerer de som, grunnet manglende kompetanse og frykt for å trå feil, legger seg i en “safe linje midt på”. På den andre siden kan man være bevisst på at handlingsrommet finnes, men feil kompetanse på regelverkets ytre rammer (representert ved den mørkeblå “skyen”), fører til at man ender opp i punkt 2. For rettsanvendere som ikke sitter i innkjøpsstillinger, kan grensen være “hårfin” som informant 4 uttalte.

5.1.3.1 Faktorer for anvendelse av innkjøpsfaglig skjønnet

Å undersøke hvilke faktorer som “må være til stede for å anvende det innkjøpsfaglige skjønnet”, lot seg kun gjøre gjennom en detaljert analyse av informantenes utsagn tilknyttet “utnyttelse av handlingsrom” og “skjønnsutøvelse gjennom hele anskaffelsesprosessen”. Flere av informantene påpekte viktigheten av erfaring, som er en forutsetning for å opparbeide kompetanse og bli trygg på å bruke den. Informant 6 sa at “[d]u må egentlig være igjennom noen prosesser, ikke sant? For å se hva som fungerer og hva som ikke fungerer. Det er ikke for ingenting at innkjøp er et eget fag i mange store virksomheter”, som også støttes av informant 9 som mener “[i] mitt hode burde alle kommuner hatt en 100% stilling på innkjøp”. Dette taler for at anskaffelsesfagfeltet har en viss “regularitet” som kan generere kompetanse gjennom erfaring (Kirkebøen, 2013, s. 41).

Analysen avdekker at det er variasjon på informantenes kompetanse og erfaring, som kreves for skjønnsutøvelse. Denne variasjonen kan dels skyldes tilgangen til ressurser og tid, og dels tryggheten en innkjøper har på å gjennomføre en anskaffelsesprosess. Hva gjelder trygghet er det først og fremst informantene fra storkommuneutvalget som utviser dette. Informant 9 mener skjønnet bør brukes “så lenge du kan forsvare skjønnet på forsiden av VG”, mens

informant 5 påpeker at “hvis de [leverandørene] får en god begrunnelse så er det sjelden at det er så mye styr etterpå”. Men et mindretall av informanter, fra begge utvalgene, utviste en grad av “frykt” for å bruke skjønnnet. Informant 2 trekker frem at det blir “klagefest” når man “strekker i skjønnnet”, mens informant 4 frykter omdømmetap dersom de gjør feil.

Informant 9 sitt “100%-stilling”-utspill indikerer at organisering av innkjøpsfunksjonen indirekte påvirker hvordan rettsanvendere oppnår kompetanse, erfaring og trygghet, men for å få til dette trenger faget større anerkjennelse. Han uttalte videre at kommunen vegrer seg for å investere i innkjøpsfunksjonen tross rapporteringer på at dette kan føre til besparelser totalt: “det koster ikke noe for kommunen å ansette en til, men de tør ikke”. Sammenhengen til utsagnet er noe annet, men det viser til viktigheten av riktig organisering av innkjøpsfunksjonen. Dette støttes av informant 3 som sa at “innkjøpsfaget er ikke en person eller [...] en 10% stilling på en person [...] det er en profesjon, det er et fag”.

Selv om mange elementer har en innvirkning på kompetanse, synes innkjøpsfaglig kompetanse å være den avgjørende faktoren for hva som “må være til stede” for å anvende det innkjøpsfaglige skjønnnet. Dette gir støtte for den eneste gjenværende faktoren i vår opprinnelige operasjonalisering av innkjøpsfaglig skjønn, *innkjøpsfaglige hensyn* (figur 3.1). Annen kompetanse, på regelverket og markedet, synes å ha en innflytelse på evnen til god skjønnsutøvelse (utnyttelse av handlingsrom), men dette er forbi problemstillingens rekkevidde.

5.1.4 Konklusjon på delproblemstilling 1

Analysen fokuserte innledningsvis på begrepene “innkjøpsfaglig skjønn” og “handlingsrom”, hva som påvirker disse, og undersøkte deretter hva som påvirker muligheten til skjønnsutøvelse. Ved å bruke Tjoras SDI-modell (2017, s. 19) sin deduktiv “konsepttest” kan vi justere våre foreløpige definisjoner med hensyn til innsikten analysen har gitt. Dermed kan vi konkludere på delproblemstilling 1: *Hva er innkjøpsfaglig skjønn og hvilke faktorer må være til stede for å anvende det?*

Den foreløpige definisjonen på handlingsrommet, *mulighetsrommet for skjønnsutøvelse innenfor regelverket, direkte påvirket av markedsmodenhet, potensielt redusert av hensyn,*

justeres på bakgrunn av funnene i delkapittel 5.1.3. Handlingsrommet endres ikke av faktorene, som tidligere antatt (delkapittel 5.1.2.2), faktorene (hensynene) påvirker resonneringsprosessen til rettsanvenderen, fremfor rommet for skjønnsutøvelse. Som er bakgrunnen for at “*potensielt redusert av hensyn*” nå er fjernet. Endelig definisjon av handlingsrommet er, *handlingsrommet er mulighetsrommet for skjønnsutøvelse innenfor regelverket, direkte påvirket av markedsmodenhet.*

I delkapittel 5.1.1.1 konkluderte vi foreløpig med at *innkjøpsfaglig skjønn er en konstant mulighet i handlingsrommet for å ta valg fordi man vurderer disse som det beste for å møte egne behov i anskaffelsen.* Denne definisjonen ser vi oss også nødt til å justere på bakgrunn av behovet for innkjøpsfaglig kompetanse, og annen innsikt gitt i analysen. Endelig definisjon av innkjøpsfaglig skjønn er, *innkjøpsfaglig skjønn er en konstant mulighet i handlingsrommet for å ta valg som beror ene og alene på innkjøpsfaglig kompetanse, og som tas fordi man vurderer disse som det beste for å møte egne behov i anskaffelsen.* Der egne behov både kan være påvirket av interne og eksterne hensyn.

Analysen viser at kompetanse er den avgjørende faktoren som må være til stede for å anvende skjønn, men basert på informantenes bakgrunn, kompetansenivå og svar, nyanseres dette bildet av faktorene anerkjennelse, erfaring og trygghet/frykt. Organisering av innkjøpsfunksjonen ser ut til å være noe som påvirker disse tre faktorene.

5.2 Hvordan lovendringer har påvirket skjønnsutøvelsen

For å kunne besvare problemstilling 2, *hvilke regelverksendringer fra 2017 har påvirket det innkjøpsfaglige skjønn, eller påvirket muligheten til å anvende det,* undersøkte vi først informantenes kjennskap til regelverksendringene for deretter å prøve å avdekke sammenhengen mellom regelverksendringene og skjønnsutøvelse.

Vedrørende kjennskap var alle informantene som satt i innkjøpsstillinger bevisste på endringene fra 2017, og motsatt hadde informantene som ikke satt i innkjøpsstillinger liten kjennskap til endringene. Dette støttes av informant 9, hvis bidrag både skulle være fra en innkjøpsfaglig rolle òg fra rollen som innkjøper for småkommunene. Rent overordnet er

tendensen fravær av detaljkunnskap om regelverk, uavhengig av kommunestørrelse, erfaring eller kompetanse.

Våre antagelser om at innkjøpsfaglig skjønn og handlingsrom var det samme satt også preg på spørsmålene i forbindelse med *hvordan regelverket har påvirket skjønnsutøvelsen*. De fleste som hadde en del kompetanse på regelverket begynte å snakke om i hvilken grad regelverket har gitt større rom å “skjønne” innenfor. Informant 2 er et godt eksempel på dette, med følgende utsagn: “de skapte jo mer handlingsrom med dette her med mer dialog med markedet for eksempel”. Derimot påpekte informant 1 at regelverksendringene ikke har påvirket skjønnen direkte, gjennom utsagnet “[j]eg vet ikke om [...] disse endringene har hatt så veldig stor betydning [...] vi har jo brukt dette innkjøpsfaglige skjønnen de 25 årene jeg har jobbet med dette”. Mens informant 3 uttalte at “[a]ltså skjønnen i seg selv har nok ikke endret seg [...] Men om man har blitt mer bevisst på å sette kriterier som gjør at man kan bruke skjønnen, det er kanskje noe annet”. Informant 3 sin bemerkning om at “man har blitt mer bevisst” støttes av utsagn fra andre informanter.

Analysen viste at endringene i regelverket kan ha ført til større trygghet til å utnytte mulighetene og utøve skjønnen fordi det er blitt enklere å navigere. Som informant 8 påpeker er det “lettere å gjøre det [bruke skjønnen] på en trygg og god måte i det nye regelverket” og bekrefter at de nye regelverksendringer ikke har påvirket skjønnen i nevneverdig grad i utsagnet om at “[s]ånn i praksis da, har vi gjort mye av det samme” både før og etter lovendringene i 2017. Samtidig viser også enkelte informanter til de nye samfunnskravene fra 2017, og uttrykker en viss frustrasjon. Blant annet stilte informant 5 spørsmålet “[s]kal vi egentlig kjøpe noe lenger?” Dog forsvant frustrasjonene da de klarte å bryte ned kravene og fant en måte å praktisk innlemme de i anskaffelsene.

Når det gjelder hvilke endringer som har påvirket mulighetene til å utøve skjønn viste en overvekt av informantene til mulighetene til å ha dialog med leverandørene gjennom hele prosessen, som de viktigste regelverksendringene. Adgangen til dialog blir presentert som en positiv utvikling, som både stor- og småkommuneutvalget benytter, men våre data viser at storkommunene er de som tar adgangen mest i bruk. Oppsummert er adgangen til å forhandle, etterfulgt av avklaringsadgangen (FOA, 2016, § 9-2 (3), § 9-3), og muligheten til å ha dialog

med markedet i forkant av kunngjøring (FOA, 2016, § 8-1), de hyppigst nevnte endringene. Til slutt er det noen endringer som kan ha påvirket hverdagen til innkjøpere og gjort arbeidet mer effektivt, men er likevel ikke av så stor betydning at alle nevner de. For eksempel bruken av elektroniske gjennomføringsverktøy (FOA, 2016, § 8-20), muligheten til å evaluere tilbudene før evaluering av leverandørene (FOA, 2006, § 11-1, 2016 [opphevet]) og prioritert rekkefølge på tildelingskriteriene (fremfor vektning) (FOA, 2016, § 8-11 (1)). Ingen av informantene fra småkommuneutvalget klarte å komme på noen regelverksendringer uoppfordret, men da vi begynte å gi eksempler på endringer, bekreftet de noen av endringene som de andre informantene påpekte

5.2.1 Konklusjon på delproblemstilling 2

Regelverksendringen som har påvirket muligheten til å anvende det innkjøpsfaglige skjønnnet er oppsummert, adgangen til å ha dialog med markedet gjennom hele anskaffelsesprosessen. Funnene viser at ingen endringer har direkte påvirket det innkjøpsfaglige skjønnnet, men det er både flere muligheter i det nye regelverket for skjønnsutøvelse og et tydeligere regelverk. Det kommer også tydelig frem at regelverket har blitt tydeligere og dermed enklere å navigere, som kan ha gjort innkjøpere mer rustet og tryggere på å anvende skjønnnet i større grad enn før.

5.3 “Det gode innkjøp”

For å besvare delproblemstilling 3, *Hva er viktig for oppnåelsen av “det gode innkjøp”?* spurte vi først informantene hva de mente er viktig for en god anskaffelsesprosess, før vi gikk over på tematikken “det gode innkjøp”. Formålet var å avdekke om de 1) uoppfordret trakk frem skjønnsutøvelse som forutsetning for førstnevnte, og 2) om forutsetningene for førstnevnte samsvarte med forutsetningene for sistnevnte.

Analysen avdekket at bruk av innkjøpsfaglig skjønn i seg selv ikke er den viktigste faktoren for en god anskaffelse. Gjennomgående fokuserte alle informantene på *forberedelsesarbeidet*, altså fasen før kunngjøring (som illustrert i figur 2.1), og av disse fokuserte et fåtall på god kommunikasjon med behovseierne. Her kan vi trekke en parallell til utfordringer påpekt av både Andersen (2013) tilknyttet å utarbeide konkurransegrunnlaget (s. 27), og Jakobsen (2016) tilknyttet utfordringer ved planlegging (s. 67). En overvekt viste til at *innkjøpsfaglig*

kompetanse var kritisk, mens omtrent halvparten av informantene trakk frem viktigheten av å ha god *markedskompetanse*, enten gjennom markedsdialog i forkant eller bruk av forhandlingsadgangen. Informant 2 satt nok best ord på det med “[d]u skal jo vite hva du driver [med]”, for “[d]et er ikke bare å sette seg ned og slenge ut noe på Doffin”. Funnene er forenlig med Meld. St. 22 ((2018-2019), s. 26), Andersen (2013, s. 27, s. 31), og Jakobsen (2016, s. 67). Når informantene trekker frem andre faktorer, som for eksempel *organisering*, og *politisk* og *administrativ* påvirkning, tenderer det mot et ønske om “anerkjennelse av innkjøp som fag”. Anerkjennelse av innkjøpsfunksjonen er et moment som vi så i delkapittel 5.1.3.1 og som KS-rapporten (Rambøll, 2014, s. 19) også trakk fram.

I neste delkapittel analyseres funnene fra “det gode innkjøp”, for å kunne klargjøre formål 2 fra innledningen, og endelig besvare delproblemstilling 3.

5.3.1 DFØ og mekanismer

Under tematikken “det gode innkjøp” var vi var interessert i fire ting: 1) kjennskap og forståelse til “det gode innkjøp”, 2) hvilke av DFØs kategorier er “viktigst”, 3) hvilke mekanismer må være til stede for å lykkes med hver av disse kategoriene, og 4) samsvarer dette med svarene fra hva som er viktig for en god anskaffelse? Én kommune er ikke representert fordi de verken hadde kjennskap til begrepet eller klarte å prioritere kategoriene i “det gode innkjøp”.



Figur 3.3 Det gode innkjøp

Kjennskapen til “det gode innkjøp” varierte og informantene i innkjøpstillinger hadde bedre kjennskap enn de resterende. Etter å ha blitt introdusert for innholdet i konseptet gav informant 9 et bekræftende “nei” til hvorvidt han tror småkommunene i samarbeidet hans har et forhold til konseptet. Innflytelsen av kommunestørrelse redegjøres i delkapittel 5.4.

For å forstå hva som er viktigst for å oppnå “det gode innkjøp” utfordret vi informantene til å velge mellom DFØ ved ANS (2020a) sine kategorier: 1) regeletterlevelse og utnyttelse av handlingsrom, 2) effektivisering og 3) bruk av samfunnshensyn. Mange av informantene hadde utfordringer med å svare, og flere understreket viktigheten av alle kategoriene og at det er vanskelig å prioritere de. Til tross for dette utelukket eller inkluderte majoriteten av informantene én kategori som var viktigst etter å ha reflektert på spørsmålet. DFØ sidestiller handlingsrom og regeletterlevelse, men ingen av informantene valgte begge, og valgte enten regeletterlevelse eller handlingsrom.

Fellestrekket for informantene som trakk frem handlingsrommet, er at de er trygge på egen kompetanse på regelverket, og informant 1 poengterer et skille mellom det å være “regelrytter [...] paragrafrytter” og å være “løsningsorientert”. Av mekanismene informantene trakk frem er det viktigste og mest interessante at man ikke lar seg bli bundet av begrensningene i regelverket og frykten for å trå feil. Utenom behovet for erfaring og kompetanse, som avdekket i tidligere analysen, er det ingen andre mekanismer som vises til.

Det var kun to informanter som trakk frem regeletterlevelse som det viktigste, hvor handlingsrommet helt eller delvis var ekskludert fra betraktningen. Opprinnelig ønsket informant 4 å sette samfunnshensyn øverst, men følte at regelverket var det “riktig[e] svaret”. Selv om informant 2 egentlig ikke ønsket å prioritere kategorier, svarte hun at regelverksetterlevelse er “førstepri”, og at kompetanse på regelverket er viktig. Ingen av informantene som viste til regelverket trakk frem konkrete mekanismer for god regeletterlevelse. Informant 8 som opprinnelig prioriterte handlingsrommet, så regelverket og handlingsrommet i sammenheng slik DFØ ved ANS (2020a) gjør, og viste til behovet for å “ha et miljø som på en måte bygger opp under regelverket” i organisasjonen.

Kun én informant valgte effektivisering og argumenterte dette med at “vi har regelverket under huden” og “handlingsrommet bruker vi”. Generelt vises en svak tendens at effektivisering krever “intern styring”, “riktig bruk av tid”, “spisse kompetansen”, “organisering av innkjøpsfunksjonen”, “profesjonalisering” og “kommersialisering” av faget, samt gode rutiner og verktøy. Med dette får vi noe støtte for mekanismene “styring” og “IKT”

i figur 3.3, men de øvrige mekanismene finner igjen under kategorien “kompetanse og struktur”. Fellesnevneren for de som snakker om effektivisering er at de har høyt kompetansenivå og at de klarer å inkludere samfunnshensyn på en hensiktsmessig måte. Dermed gjenstår effektivisering av prosessene. Informant 8 trakk frem et eksempel som illustrere dette godt, hvor de har automatisert evalueringen av miljø som tildelingskriteriet på bilanskaffelser og dermed effektivisert evalueringen:

“[V]ekter [tilbudet] høyest hvis du [leverandøren] har nullutslippsbiler, og så litt dårligere hvis du har biodiesel, også videre [...] i praksis lager vi Excel-maler som leverandøren bruker i tilbudet sitt, så det er ikke noen skjønnsmessig vurdering. Det gir mer eller mindre automatisert skår”.

Informant 4, som ville velge samfunnshensyn, begrunnet det med et ønske om å ivareta lokalt næringsliv. Det som trekkes frem av informantene når det gjelder samfunnshensyn er tilrettelegging for lokal deltakelse i konkurransegrunnlaget, og “kompetanseheving til SMB-markedet” slik at de er villige å delta, dette støttes av informant 6 og til dels informant 9. Informant 8 nevnte “avveiningen” mellom det samfunnsøkonomiske (det miljø koster) og nytten av miljøgevinsten, og vi kan trekke en parallell til viktigheten av effektiv bruk av offentlige midler (Dragsten, 2020, s. 5; Goller, 2017, s. 16-17; NOU 2014: 4, s. 69).

Tendensen viser at å utnytte handlingsrommet anses som viktigst, og at effektivisering kun er viktig for de som hevder å ha god kompetanse på regelverket. Overordnet setter informant 8 ord på det som for oss er blitt åpenbart gjennom datainnsamlingen:

[D]et er vel en politisk visjon og en “slogan” [...] jeg tror ikke det er noe begrep som lever i fagmiljøet utover at man husker det sånn [fra] stortingsmeldingen da. Men hva som er det gode innkjøp er jo en artig diskusjon og en ganske evig diskusjon og det er jo litt av bakteppe tenker jeg.

5.3.2 Konklusjon på delproblemstilling 3

Analysen viste at det ikke var noen entydig konklusjon på delproblemstilling 3, *Hva er viktig for oppnåelsen av “det gode innkjøp”*. Overordnet kan vi konkludere med fire ting. For det

første er det ingen av kategoriene i “det gode innkjøp” som skiller seg særlig ut, og kategoriene lar seg ikke prioritere. For det andre er det gjennomgående temaet at kompetanse er en forutsetning for å gjennomføre en god anskaffelse, men også indirekte for å nå “det gode innkjøp”, gjennom mekanismer som intern styring, tid og organisering, og erfaring. For det tredje viser funnene en sterk tendens til viktigheten av arbeidet som skjer i forberedelsesfasen og at utnyttelse av handlingsrommet er en forutsetning for en god anskaffelse. Dette påpeker viktigheten av videre forskning på utnyttelse av handlingsrom, som vi tok for oss i delkapittel 5.1.3. Til slutt kan vi konkludere med at “det gode innkjøp” som et ideal ikke anerkjennes i fagmiljøet, som var en overraskende oppdagelse, og som gjør det vanskelig å undersøke på den måten vi har gjort. Det trengs mer forskning på området for å fastslå denne konklusjonen, men basert på våre intervjuer, er “det gode innkjøp” først og fremst navnet på en stortingsmelding.

5.4 Effekten av kommunestørrelse

De politiske dokumentene, faglitteratur og tidligere forskning indikerer at størrelsen på kommunen kan være en faktor som påvirker hvordan en anskaffelsesprosess gjennomføres. Dette er bakgrunnen for at delproblemstilling 4 er av interesse for oppgaven, og i det følgende skal denne besvares: *Kan besvarelsen av ovennevnte delproblemstillinger være påvirket av størrelsen på kommunen?*

Ingen av informantene fra småkommuneutvalget satt i innkjøpsfaglig stilling, og alle var, eller hadde vært, medlem i et innkjøpssamarbeid. Informant 7 sitt utsagn viser hvordan stillingsfunksjon og det å sette ut innkjøpsfunksjonen til et eksternt samarbeid påvirker den generelle kompetansen på offentlige anskaffelser “[v]i har jo egentlig et veldig avslappet forhold til [“det gode innkjøp”] [...] Vi bruker jo [innkjøpssamarbeidet] for det det er verdt. Det er vår [...] fagavdeling som styrer alt med innkjøp”. Analysen viser at tilfredsheten med å være medlem i et innkjøpssamarbeid kan variere. Informant 6 virket fornøyd og forklarte at

[D]en formelle listen den ligger veldig høyt nå. Hvis vi skal gjøre den jobben sjøl, så bruker vi veldig mye ressurser, istedenfor å bruke noen som jobber med dette til daglig. Det er ikke så stor del av hverdagen vi bruker på rene innkjøp. [...] Vi bruker de proffene på den formelle biten også, har vi litt skjønnsrom selv på disse kriteriene

da. Det er en sånn bra kombinasjon. I hvert fall i litt sånn små kommuner som vi er [...] Men i større sammenhenger er det greit å ha kompetanse i eget hus. Det er ikke noe sånn fasit på det.

Derimot viste informant 7 til noe grad av misnøye med sitt innkjøpssamarbeid, fordi selv om den aktuelle avtalen det er snakk om kunne blitt rimeligere så “mener [vi] at den generelle avtalen ikke blir god nok for oss, så vi vil ha en tilpasset avtale”.

Informant 9 sin innsikt om medlemskommunene førte til noen interessante bemerkninger. For det første bekreftet han at innkjøpssamarbeidet i hovedsak kun gjennomfører anskaffelser på rammeavtaler fordi “innkjøpssamarbeidet er ikke rigget for å håndtere at man skal dele opp alle anskaffelsene”. Dersom informant 7 hadde vært i dette samarbeidet måtte han sørget for egen avtale, og kjørt hele anskaffelsesprosessen selv. For det andre viste informant 9 til at behovseiere i medlemskommunene ikke helt forstår sin egen rolle og mulighet til å ivareta egne interesser gjennom samarbeidet fordi “noen bare møter opp fordi de fikk beskjed om å være der og har ikke noe å si”. Atter påpekes parallellen mellom kompetanse og erfaring med følgende sitat fra informant 9 “[k]unnskap via prøving. Fordi at alle kan gå på et kurs og høre om loven og forskriften, men du greier ikke å skjønne hva de snakker om før du har gjennomført det”. Selv om han påpeker at “i små kommuner så har de ingen som kan regelverket uansett, så det at det kom en endring” spiller ingen rolle, så uttrykker han en forståelse gjennom “jeg skjønner det er komplekst. Det er ikke sånn at det går på autopilot, og det skal det ikke heller, for man lærer noe hele tiden”, når han viser til hvordan han forsøker å betrygge rettsanvendere i medlemskommunene ved å bruke skjønnets sitt.

5.4.1 Konklusjon på delproblemstilling 4

Analysen viser at kommunestørrelse ikke direkte virker inn på rettsanvenderes evne til å bruke skjønnets, oppnå “det gode innkjøp” eller deres kjennskap til regelverksendringene, men at hvorvidt de jobber med innkjøp ofte nok er av betydning, fordi det gjør at de tilegne seg erfaringer som gjør dem rustet til å gjennomføre en anskaffelsesprosess på best mulig måte. Skal småkommuner få den nødvendige erfaringen er ledelsen nødt til å investere i innkjøpsfunksjonen, først da kan man vurdere deres evne til å bruk skjønnets og nå “det gode innkjøp”.

5.5 Konklusjon

Innledningsvis i oppgaven forklarte vi at temaene denne studien undersøker har vært lite forsket på, og at vi håpet å kunne bidra til økt forståelse for hvordan regelverksendringene fra 2017 påvirket oppdragsgivers skjønn, samt avdekke hva som er viktig for å oppnå “det gode innkjøp”. Oppgavens delproblemstillinger er grunnlaget for å kunne besvare hovedproblemstillinger, og i det følgende skal vi besvare denne.

Hvilke faktorer påvirker anvendelsen av det innkjøpsfaglige skjønnet ved anskaffelser etter regelverkets del 2 for kommunale rettsanvendere, derav spesielt regelverksendringene fra 2017, og hvordan bidrar anvendelse av skjønn til oppnåelsen av ‘det gode innkjøp’?

Analysen av delproblemstilling 1 avdekket at innkjøpsfaglig skjønn og handlingsrom er to ulike begreper som må analyseres separat. Det innkjøpsfaglige skjønnet har vi konkludert med at er en konstant mulighet som brukes ved valg i anskaffelsesprosessen, som ligger innenfor handlingsrommet, mens handlingsrommet er mulighetsrommet innenfor regelverket, som er dynamisk. Valgene gjøres for å best møte oppdragsgivers behov, som kan være påvirket av interne og eksterne faktorer (hensyn). Faktorene fra opprinnelig operasjonalisering av innkjøpsfaglig skjønn legger føringer for valgene. Analysen viste at ingen faktorer påvirker skjønnet direkte, men at evnene til å bruke skjønnet er avhengig av kompetanse på innkjøpsfaget og regelverket.

Informantene fra storkommuneutvalget hevder å ha benyttet skjønnet så lenge de har jobbet med anskaffelser, og at dette ikke har endret seg etter 2017, men som en av informantene påpekte, har fokuset på kompetanseheving og selve kompetansen økt siden stortingsmeldingen “Det gode innkjøp” kom ut, slik at flere uerfarne rettsanvendere trolig tør å bruke skjønnet mer nå. Dette ses i sammenheng med tilbakemeldingene vi fikk om at regelverket er tydeligere og enklere å forholde seg til enn tidligere. Informantene fra småkommuneutvalget har såpass liten “mengdetrening” på offentlige anskaffelser, at de ikke klarte å ta stilling til hvorvidt bruken av skjønn har endret seg etter regelverksendringene fra 2017. Som vi også avdekket under analysen av delproblemstilling 3, er det ikke nevnt noe om at skjønnet er viktig for oppnåelsen av “det gode innkjøp”, nettopp fordi det er utnyttelsen av

handlingsrommet som er viktig. Et skille som bør komme tydeligere frem i de politiske styringsverktøyene.

Oppdagelsen av at regelverksendringene i liten grad har påvirket skjønnsutøvelsen, har preget analysen og konklusjonen av delproblemstilling 2. Funnene her viser også til at det er tryggheten til å utnytte handlingsrommet i regelverket og bruke skjønn som har hatt størst konsekvenser for rettsanvenderne, hvis vi skal tro informantene. Derfor er det viktigste funnet fra analysen av delproblemstilling 2 at det har kommet flere muligheter i regelverket til å bruke skjønn på. Som vi vet, ser rettssosiologien på “sammenhengen mellom rettsregler og andre sosiale fenomen” (Aubert, 1982/1968, s. 30), og dette perspektivet gav oss verktøyene for å avdekke hvordan regelverket spiller inn på bruken av skjønn og oppnåelsen av “det gode innkjøp”. Vi kan derfor konkludere med at regelverket har en betydning for bruken av innkjøpsfaglig skjønn, og arbeidet Forenklingsutvalget gjennomførte har vært viktig for dette.

Hvorvidt innkjøpsfaglig skjønn bidrar til oppnåelsen av “det gode innkjøp” har vi ikke data til å kunne uttale oss om. Dette tydeliggjøres i analysen av delproblemstilling 3, grunnet skillet mellom innkjøpsfaglig skjønn og handlingsrom. Regelverksendringene synes å ha påvirket handlingsrommet, og til en viss grad utnyttelsen av det. Det viktigste funnet fra analysen av delproblemstilling 3, er at DFØ ved ANS (2020a) sine kategorier må ses i en sammenheng, og kan ikke skilles slik vi gjorde. Hensikten med å skille på kategoriene, var å forsøke å tvinge frem en bevissthet rundt hvorfor det er viktig og hva som må ligge til grunn for å oppnå akkurat denne ene kategorien. Vi klarte i liten grad å avdekke noen fellestrekk på hvilke mekanismer som måtte være til stede, men handlingsrommet ble trukket frem av såpass mange at vi til en viss grad kan si at utnyttelse av handlingsrommet er en suksessfaktor for å oppnå “det gode innkjøp”. Med dette kan man også si at skjønnsutøvelse kan bidra til oppnåelse av “det gode innkjøp”, basert på funnene presentert i delkapittel 5.1.3.

Oppgavens hovedproblemstilling er konsentrert mot rettsanvendere i kommunal sektor, fordi vi har undersøkt regelverksendringer innenfor regelverkets del 2, som automatisk ekskluderer statlige oppdragsgivere når det kommer til ordinære vare- og tjenesteanskaffelser. Hensikten med å se på kommunestørrelse, var indikasjonen fra de politiske dokumentene og tidligere forskning om at kommunestørrelse påvirker hvordan en offentlig anskaffelse gjennomføres.

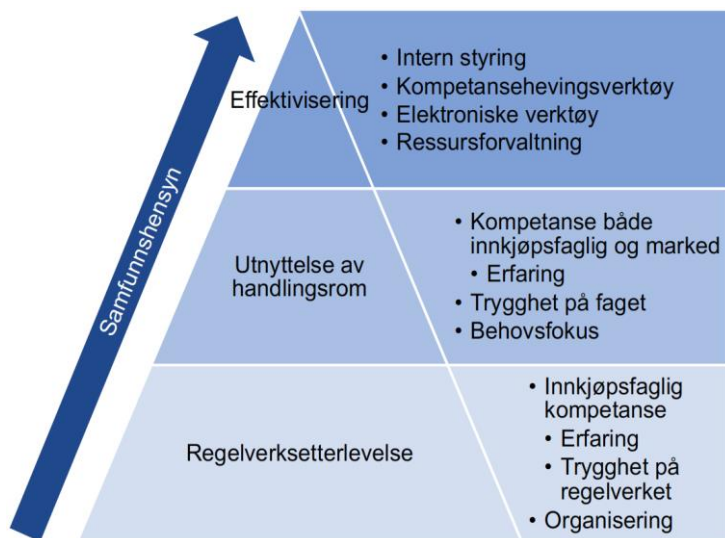
Vi konkluderte i delproblemstilling 4 med at kommunestørrelse indirekte har en påvirkning på hvordan anskaffelser gjennomføres, fordi anerkjennelse av faget og organisering av innkjøpsfunksjon legger til rette for kompetanseheving og erfaring.

Konklusjonen på hovedproblemstillingen er at regelverket indirekte påvirker rettsanvenderes anvendelse av innkjøpsfaglig skjønn, ved at de er blitt tryggere på regelverket, og at det er faktoren kompetanse, betinget på trygghet, som er den avgjørende faktoren for om rettsanvendere anvender sitt innkjøpsfaglige skjønn. Utøvelsen av skjønn er viktig for å oppnå “det gode innkjøp”, men uten kompetanse på mulighetene i handlingsrommet, eller kompetanse på hvilket handlingsrom man har i en gitt anskaffelse, evner man ikke å utnytte handlingsrommet fullt ut.

5.5.1 Verktøyet “det gode innkjøp”

Ettersom “det gode innkjøp” ikke har anerkjennelse i faget som verktøy, så vi muligheten for å videreutvikle idealet til noe mer konkret som kan fungere som et styringsverktøy for innkjøpere. Den omfattende modellen til NOU 2014: 4 (figur 3.2) gir få beskrivelser på hvordan man kan videreutvikle egen innkjøpsfunksjon til å komme nærmere idealet. Dette ønsker vi derfor å sette søkelys på.

Analysen har gjentatte ganger konkludert med behovet for kompetanse på regelverket, handlingsrommet og markedet for å kunne gjennomføre en god anskaffelse. For å få kompetanse på regelverket trenger man erfaring, og derfor plasseres denne kategorien nederst i modellen. Vi har besluttet å splitte regeletterlevelse og utnyttelse av handlingsrom basert på vår egen analyse, og det er mer forenelig med slik informantene omtaler kategoriene. Analysen har også vist hvordan kompetanse på regelverket er en forutsetning for utnyttelse av handlingsrommet og utøvelse av skjønn, og dermed plasseres dette på nivå 2 i figuren.



Figur 5.9 Det gode innkjøp i praksis

Effektivisering havner øverst fordi det ikke er et fokusområde man bør ha før man har nok kompetanse til å vite hvordan man kan effektivisere anskaffelsesprosesser. Å inkludere samfunnshensyn for å oppnå “det gode innkjøp” er noe som samtlige informanter viser til, og som vi mener oppdragsgivere bør etterstrebe uavhengig av kompetansenivå. Men om vi ser tilbake på informant 4 sitt eksempel på anskaffelse av elbiler uten tilstrekkelig batterikapasitet, og til informant 8 sitt eksempel ved bruk av Excel-skjema for å kategorisere miljøuttelling for utslipp på biler, ser vi hvordan bruken av samfunnshensyn på en effektiv og hensiktsmessig måte øker med kompetansenivået. Derfor er samfunnshensyn plassert i en oppadgående pil ved siden av pyramiden, og skal indikere nettopp dette, at samfunnshensyn inkluderes i større grad, på en mer hensiktsmessig og effektiv måte jo høyere man er i pyramiden.

I neste kapittel reflekterer vi rundt valgene i forskningsprosjektet, hva oppgavens bidrag er og hvordan den kan brukes som grunnlag og inspirasjon til videre forskning.

6 Avsluttende refleksjoner og videre forskning

Bakgrunnen for oppgaven var Forenklingsutvalgets arbeid, hvis mandat var å foreslå forenklinger i den særnorske delen av anskaffelsesregelverket (NOU 2014: 4, s. 15), samt St.meld. nr. 36 (2008-2009) som la grunnlaget for “det gode innkjøp”.

Oppgaven hadde til hensikt å avdekke hvilke faktorer som påvirker anvendelsen av det innkjøpsfaglige skjønnnet ved anskaffelser etter regelverkets del 2 for kommunale rettsanvendere, derav spesielt regelverksendringene fra 2017, og hvordan bidrar anvendelse av skjønn til oppnåelsen av “det gode innkjøp”. Samlet avdekket analysen noen overraskende funn, spesielt at ingen av informantene verken hadde reflektert over “det innkjøpsfaglige skjønnnet” eller “det gode innkjøp”. Trass i oppgavens bidrag, innser vi i retrospekt at omfanget var for omfattende, og at det hadde vært nok å kun undersøkt det innkjøpsfaglige skjønnnet.

Det første analysen avdekket er at innkjøpsfaglig skjønn og handlingsrom er to separate fenomener, et skille som ikke var tydelig nok for oss i starten. Resultatet er at bidraget vårt er klarere når det gjelder handlingsrommet enn for det innkjøpsfaglige skjønnnet. Gjennom å bruke Tjoras (2017) SDI-metode fikk vi likevel motvirket denne svakheten, og utviklet noen “konsepter” som kan videreutvikles (gjengitt i figur 7.1 og 7.2). Vår forståelse av det innkjøpsfaglige skjønnnet harmonerer med forståelsen av profesjonsskjønn, og vi anser informant 3 som talskvinne for det samme gjennom utsagnet “det er en profesjon, det er et fag”. Vi har med dette konstatert at skjønnnet ikke er dynamisk på samme måte som handlingsrommet.



Figur 7.1 Innkjøpsfaglig skjønn sin utvikling gjennom oppgaven

Gjennom å avdekke hva handlingsrommet er, hva som påvirker det og hvordan man kan utnytte det, håper vi å kunne bevisstgjøre en faglig forståelse på skillet mellom innkjøpsfaglig skjønn og handlingsrom. Nedenfor er forståelsen av handlingsrom gjennom oppgaven gjengitt.



Figur 7.2 Handlingsrommet sin utvikling gjennom oppgaven

At analysen skulle avdekke at faktorene trygghet og frykt påvirket skjønnsutøvelse, overrasket, og spesielt at avstanden mellom dem var så stor. Der en informant uttalte “jeg ønsker ikke å bli tatt med buksa nede”, uttalte en annen “nesten uavhengig av hvordan konkurransen går - det blir innsyn og [...] klage [...] - det er en del av spillet”. Vi vil også argumentere for at skillet mellom handlingsrommet i forberedelses- og gjennomføringsfasen er et pedagogisk nyttig verktøy for å forstå hvordan man best mulig kan utnytte handlingsrommet. Vi utfordrer andre til å videreutvikle disse figurene og forståelsen av hva

som påvirker handlingsrommet, og utnyttelsen av handlingsrommet. Vi ser spesielt et pedagogisk forbedringspotensial i hvordan å formidle motstridende hensyn. Gjennom analysen kunne vi konkludere med hva innkjøpsfaglig skjønn er, men informantene var tydelige på at ikke alle valg som tas gjennom en anskaffelsesprosess er det samme som å bruke skjønn, som tyder på at det er andre indikasjoner enn kun “intensjon”. Informantene klarte ikke å si hvor grensen går, og oppgavens problemstilling var ikke egnet til å avdekke dette, derfor oppfordrer vi andre til å undersøke dette nærmere.

Manglende forståelse innledningsvis på viktigheten av forskjellen handlingsrom og innkjøpsfaglig skjønn førte til “følgefeil” i spørsmålene i intervjuguiden. Som analysen viste, var det vanskelig for flere av informantene å svare på hvordan regelverksendringene påvirket det innkjøpsfaglige skjønnet, fordi regelverksendringene i realiteten påvirket handlingsrommet hvor man utøver skjønnet. Dette førte til at svaret på delproblemstilling 2 avfeide egen antagelsen om at regelverksendringene påvirker det innkjøpsfaglige skjønnet. Dette er i seg selv ikke negativt, men forståelse på skillet hadde muliggjort en mer spisset problemstilling som kunne ført forskningen på området videre.

Hva gjelder “det gode innkjøp”, viser analysen at det ikke er mer enn en politisk visjon, til tross for at både NOU 2014: 4, Difi (2013) og DFØ ved ANS (2020a) har utarbeidet modeller og retningslinjer for hvordan man oppnår dette. På grunn av informantenes utfordringer med å sette ord på hva som var viktigst for å oppnå “det gode innkjøp”, kombinert med at konseptet er lite anerkjent i fagmiljøet, resulterte analysen i et egenutviklet styringsverktøy som kan tas i bruk for å forstå hvordan man kan prioritere innsatsen for å nå “det gode innkjøp”. Funnene gir liten støtte for å si noe om mekanismene som sørger for oppnåelsen av “det gode innkjøp”. Siden vi har endret modellene til NOU 2014: 4, Difi og DFØ, ønsker vi at andre videreutvikler verktøyet, og håper det kan bidra til å spisse forskningen på hvordan ulike offentlige organer kan sørge for å optimalisere anskaffelsesprosessene.

Vi ønsket også i bidra med en komparativ undersøkelse mellom kommunestørrelser. Analysen bekrefter i stor grad antagelsene våre fra de politiske dokumentene, og funnene fra Jakobsen (2016), Methi (2016) og Andersen (2013). Det er ressursforskjeller mellom kommunene som fører til at mindre kommuner i mindre grad har anledning til å bruke de nødvendige

ressursene for å oppnå “det gode innkjøp”. Antagelsen ble bekreftet blant annet ved at småkommuners medlemskap i innkjøpssamarbeid reduserer antallet anskaffelser som de selv gjennomfører, og at rollen til kommunalt ansatte ofte er behovseiere. Dette fører igjen til at skjønnets anvendes sjeldnere, som kan svekke tryggheten til å “skjønne”. Utfallet kan være at medlemskommuner ikke klarer å få de beste avtalene selv, eller at de kjøper konsulenttenester for å bistå med anskaffelsene. Uansett blir anskaffelsene totalt sett dyrere. Vi oppfordrer derfor videre forskning på hvordan innkjøpssamarbeid påvirker medlemskommuners mulighet til å oppnå “det gode innkjøp”. Det er tross alt store offentlige midler som brukes på offentlige anskaffelser, og man bør kunne forvente høy grad av kompetanse på et fag som forvalter slike summer.

Litteraturliste

- Andersen, M. A. (2013). *Hva er utfordringen ved offentlig anskaffelse og hvordan kan de overkommes?* [Masteroppgave, Universitetet i Nordland]. Nord Open Research Archive. <https://nordopen.nord.no/nord-xmlui/handle/11250/194317>
- Anskaffelsesloven. (2016). *Lov om offentlige anskaffelser (LOV-2016-06-17-73)*. Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2016-06-17-73?q=Anskaffelsesloven>
- Anskaffelsesforskriften (2016). *Forskrift om offentlig anskaffelser (FOR-2016-08-12-974)*. Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2016-08-12-974?q=Anskaffelsesloven>
- Asplan Viak. (2004). *Nærings- og handelsdepartementet: Evaluering av regelverk for offentlige anskaffelser (Sluttrapport H2004-019)* https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/aad/prm/2004/0051/ddd/pdfv/224515-rapport_asplan_viak.pdf
- Asplan Viak. (2008). *Fornyings- og administrasjonsdepartementet: Offentlige anskaffelser – nasjonal terskelverdi og tiltak i konkurransefasen (Rapport)*. https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fad/vedlegg/konkurransepolitikk/anskaffelser/rapport_offentlige_anskaffelser_terskelverdier.pdf
- Forskrift om offentlige anskaffelser. (2006). *Forskrift om offentlige anskaffelser (FOR-2006-04-07-402)*. Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/SFO/forskrift/2006-04-07-402>
- Aubert, V. (1982). *Retts sosiologi*. Universitetsforlaget. (Opprinnelig utgitt 1968).
- Bakken, E. I. & Lund, I. (2017, 29. juni). Oppdragsgivers handlingsrom – det innkjøpsfaglige skjønnet. *Anbud365*. <https://www.anbud365.no/gjestekommentar/oppdragsgiver-handlingsrom-det-innkjopsfaglige-skjonnet/>
- Bakken, E. & Nordby, T. (2013). *Offentlige anskaffelser*. Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke
- Banakar, R. (1998). The identity crisis of a “stepchild”. *Retfærd: Nordisk juridisk tidsskrift*, 21(2), 3-21.

- Bakar, A. (1989.) *Judicial Discretion*. (Y. Kaufmann, Overs.). Yale University Press. (Opprinnelig utgitt 1987). <https://doi.org/10.2307/j.ctt211qxt8>
- Bernt, J. F. & Mæhle, S. S. (2007). *Rett, samfunn og demokrati: innledning til juss-studiet*. Gyldendal Norsk Forlag.
- Bernt, J. F. & Rasmussen, Ø. (2010). *Frihagens forvaltningsrett: innledning til forvaltningsretten, dokumentoffentlighet, informasjonsbehandling, inhabilitet, saksbehandling, klage og omgjøring* (2. utg., Bd. 1). Fagbokforlaget.
- Boe, E. M. (2012). *Grunnleggende juridisk metode: introduksjon til rett og rettstenkning* (3. utg.). Universitetsforlaget.
- Braun, V. & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3(2), 77-101. <https://doi.org/10.1191/1478088706qp063oa>
- Brynhildsvoll, I. (2018). *Prinsipper for bedre innkjøp* (3. utg.). Fagbokforlaget.
- Christoffersen, S. A. (2011). Profesjonsetikk som dømmekraft. I S. A. Christoffersen (Red.), *Profesjonsetikk: Om etiske perspektiver i arbeidet med mennesker* (2. utg., s. 65-88). Universitetsforlaget.
- Davis, K. C. (1970). Discretionary justice. *Journal of Legal Education*, 23(1), 56-62.
- Direktoratet for forvaltning og IKT. (2013). *Kostnadseffektivisering gjennom anskaffelser*. <https://www.anskaffelser.no/sites/default/files/kostnadseffektivisering-gjennom-anskaffelser.pdf>
- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. (2020a, 14. oktober). *Om DFØs arbeid med offentlige anskaffelser*. Fagsider om offentlige anskaffelser. <https://www.anskaffelser.no/om-oss>
- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. (2020b, 25. november). *Anskaffelsesprosessen steg for steg*. Fagsider om offentlige anskaffelser. <https://www.anskaffelser.no/anskaffelsesprosessen/anskaffelsesprosessen-steg-steg>

Dokument 3:6 (2010-2011). *Riksrevisjonens undersøkning av årsaker til at statlege verksemder ikkje etterlever regelverket for offentlege anskaffingar*. Riksrevisjonen.

<https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Dokumentserien/2010-2011/dok3-201011/dok3-201011-006/?!vl=0>

Dragsten, M. (2020). *Anskaffelses-loven med forskrift: kommentar-utgave*.

Universitetsforlaget.

Dragsten, M. H. (2006). *Håndbok i offentlige anskaffelser*. Universitetsforlaget.

Dworkin, R. (2013). *Taking Rights Seriously*. Bloomsbury Academic. (Opprinnelig utgitt 1977).

Essilfie, C. J. (2017). *Det innkjøpsfaglige skjønnet: Er det innkjøpsfaglige skjønnet noe annet enn det alminnelige forvaltningsrettslige skjønnet?* [Masteroppgave, The University of Bergen]. Bergen Open Research Archive. <https://hdl.handle.net/1956/17327>

Fornyings- og administrasjonsdepartementet. (2007). *Miljø- og samfunnsansvar i offentlige anskaffelser* (Handlingsplan 2007-2010). Regjeringen.

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/miljo--og-samfunnsansvar-i-offentlige-an/id476600/>

Forvaltningsloven. (1967). Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (LOV-1967-02-10).

<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1967-02-10?q=fvl>

Goller, M., Christophersen, K. B., Ekre, O. H., Gulsvik, A. A., Kreyberg, K., Neslein, K. Ø., Thommessen, K. N. & Werner, L. C. (2017). *Anskaffelsesrett i et nøtteskall* (2. utg.). Gyldendal Norsk Forlag.

Gisle, J. (2018, 11. oktober). Melding til Stortinget. I *Store norske leksikon*.

https://snl.no/melding_til_Stortinget

Gisle, J. (2020a, 10. juni). Proposisjon. I *Store norske leksikon*. <https://snl.no/proposisjon>

Gisle, J. (2020b, 28. desember). Kompetanse - jus. I *Store norske leksikon*.

https://snl.no/proposisjonhttps://snl.no/kompetanse_-_jus

Gisle, J. & Holmøyvik, E. (2020, 26. mars). Fullmaktslov. I *Store norske leksikon*.

<https://snl.no/fullmaktslov>

Glaser, B. G. & Strauss, A. L. (1967). *The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research*. Aldine.

Grimen, H. & Molander A. (2008). Profesjon og skjønn. I A. Molander & L. I. Terum (Red.), *Profesjonsstudier* (s. 179-196). Universitetsforlaget.

Haga, G. B. E. (2011). *Utnyttelse av nasjonal handlingsrom: Med fokus på terskelverdi i offentlige anskaffelser* [Masteroppgave, Høgskolen i Lillehammer]. Brage.

<http://hdl.handle.net/11250/145009>

Harbo, T.-I. (2014). Domstolsmakt - rettslig overprøving av det anskaffelsesfaglige skjønnnet. *Lov og rett*, 53(2), 77-88.

Holter, H. (1996). Fra kvalitative metoder til kvalitativ samfunnsforskning. I H. Holter og R. Kalleberg (Red.), *Kvalitative metoder i samfunnsforskning* (2. utg., s. 9-25). Universitetsforlaget.

Høgberg, A. P. (2019). Domstolspraksis som rettskildefaktor. I A. P. Høgberg & J. Ø. Sunde (Red.), *Juridisk metode og tenkemåte* (s. 259-292). Universitetsforlaget.

Innst. 358 L (2015-2016). *Innstilling fra næringskomiteen om Lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven)*. Næringskomiteen. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2015-2016/inns-201516-358/?lvl=0>

Jakobsen, D. (2016). *Innkjøpspraksis i kommunesektoren: en studie av utfordringene kommunene på Helgeland opplever i forbindelse med sine innkjøp* [Masteroppgave, Nord Universitet]. Nord Open Research Archive. <https://nordopen.nord.no/nord-xmlui/handle/11250/2409021>

Johannessen, A., Tufte, P. A. & Christoffersen, L. (2016). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode* (5. utg.). Abstrakt forlag.

Kirkebøen, G. (2013). Kan vi stole på fagfolks skjønn. I A. Molander & J.-C. Smeby (Red.), *Profesjonsstudier II* (s. 27-43). Universitetsforlaget.

- Rambøll. (2014). *Kostnader, besparelser og effektivisering ved konkurranse* (KS rapport februar 2014) .<https://www.ks.no/fou-sok/2014/134030/>
- Kvale, S. & Brinkmann, S. (2009). *Interviews : Learning the craft of qualitative research interviewing* (2. utg.). Sage.
- Mathiesen, T. (1998). Is it all that bad to be a stepchild? Comments on the state of sociology of law. *Retfærd: Nordisk juridisk tidsskrift*, 21(4), 67-76.
- Mathiesen, T. (2011). *Retten i samfunnet: en innføring i retts sosiologi* (6. utg.). Pax forlag.
- Meld. St. 22 (2018-2019). *Smartere innkjøp – effektive og profesjonelle offentlige anskaffelser*. Nærings- og fiskeridepartementet.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-22-20182019/id2641507/>
- Mestad, O. (2019). Rettens kilder og anvendelse. I A. P. Høgberg & J. Ø. Sunde (Red.), *Juridisk metode og tenkemåte* (s. 77-113). Universitetsforlaget.
- Molander, A. (2013). Profesjonelt skjønn i velferdsstaten: mekanismer for ansvarliggjøring. I A. Molander & J.-C. Smeby (Red.), *Profesjonsstudier II* (s. 44-54). Universitetsforlaget.
- Mæhle, S. S. & Aarli, R. (2017). *Fra lov til rett* (2. utg.). Gyldendal norsk forlag.
- Mæhle, S. S. & Aarli, R. (2019). Juridisk metode for morgendagens jurister. I A. P. Høgberg & J. Ø. Sunde (Red.), *Juridisk metode og tenkemåte* (s. 114-134). Universitetsforlaget.
- Nortvedt, P. (2006). Etisk skjønn og moralsk dømmekraft. I Å. Slettebø & P. Nortvedt (Red.), *Etikk for helsefag* (s. 62-81). Gyldendal norsk forlag.
- NOU 2012: 2. (2012). *Utenfor og innenfor: Norges avtaler med EU*. Utenriksdepartementet.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2012-2/id669368/>
- NOU 2014: 4. (2014). *Enklere regler – bedre anskaffelser: Forenkling av det norske anskaffelsesregelverket*. Nærings- og fiskeridepartementet.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/NOU-2014-4/id761768/>

NOU 2016: 3. (2016). *Ved et vendepunkt: Fra ressursøkonomi til kunnskapsøkonomi - Produktivitetskommissjonens andre rapport*. Finansdepartementet.

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2016-3/id2474809/>

Nærings- og fiskeridepartementet (u.å.) *Offentlige anskaffelser*. Regjeringen. Hentet 1. januar 2021 fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/naringsliv/konkurransopolitikk/offentlige-anskaffelser-/id2511781/>

Nærings- og fiskeridepartementet. (2018, 24. april). *Veileder til reglene om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften)*. Regjeringen.

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/veileder-offentlige-anskaffelser/id2581234/>

OsloMet. (2021, 24. mars). *Sjekkliste for behandling av personopplysninger i forskning*.

<https://ansatt.oslomet.no/sjekkliste-personopplysninger>

Patton, M. Q. (2002). *Qualitative research & evaluation methods* (3. utg.). Sage publications.

Prop. 51 L (2015–2016). *Lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven)*. Nærings- og fiskeridepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-51-l-20152016/id2471374/>

Rienecker, L. & Jørgensen, P. S. (2013). *Den gode oppgaven: Håndbok i oppgaveskriving på universitet og høyskole* (2. utg.). Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke.

Skirbekk, S., Kjølørød, L. & Tjora, A. (2019, 10. april). Sosiologi. I *Store norske leksikon*.

<https://snl.no/sosiologi>

Statistisk sentralbyrå. (2020, 27. februar). 07459: *Befolkning, etter region, statistikkvariabel og år* [Statistikk]. <https://www.ssb.no/statbank/table/07459/tableViewLayout1/>

St.meld. nr. 36 (2008-2009). *Det gode innkjøp*. Fornyings- og administrasjonsdepartementet.

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-36-2008-2009-/id559323/>

Tjora, A. (2017). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis* (3. utg.). Gyldendal Norsk Forlag.

Vedlegg 1 Intervjuguide

Innledende spørsmål:

1. Hvilken stilling har du?
2. Hvor lenge har du jobbet med offentlige anskaffelser?
 - a. (Både samlet sett og sammenhengende)
2. Hvilken erfaring har du med anskaffelser innenfor regelverkets del 2?
 1. (Altså mye, lite, samme type anskaffelser, ulike typer anskaffelser)
4. Hva mener du er viktig får å oppnå en god anskaffelse?

I neste del av undersøkelsen kommer vi til å stille spørsmål om “**det gode innkjøp**”:

1. Er du kjent med begrepet “det gode innkjøp” og kan du fortelle hva du forstår med /legger i begrepet?
 - a. Uansett forklare: *DFØ beskriver “det gode innkjøp” som tredelt: (i) Etterlevelse av regelverket og utnyttelse av handlingsrommet for å gjøre best mulig anskaffelser, (ii) effektivisering, og (iii) å utvise samfunnshensyn ved anskaffelser.*
2. Hvilke av disse tre anser du som viktigst for å gjennomføre en god anskaffelse?
 - a. Utdyp: (ledelse, kompetanse, IKT, læring, næringsliv, politikk etc.)
3. Hvorfor er dette elementet viktigere enn de to andre?
4. Hva vil du anta er de største utfordringene for å kunne oppnå “det gode innkjøp”?

I neste del av undersøkelsen kommer vi til å stille spørsmål om **det innkjøpsfaglige skjønn**:

1. Hvordan ville du definert “innkjøpsfaglig skjønn”? (anskaffelsesfaglig skjønn)
 - a. Uansett forklar: *handlingsrommet innenfor regelverket, hvor man kan vektlegge andre hensyn (for eksempel miljø, næringsliv og fagforståelse).*
2. Kan du huske en case der slike vurderinger ble gjort?
 - a. (få frem hensyn)
 - b. Har du noen eksempler på andre typer vurderinger?
3. Hvorfor var disse hensynene viktige å ta for anskaffelsen?
4. Er det viktig å kunne ta andre hensyn i en anskaffelsesprosess?
 - a. Hvorfor?
 - b. Hvorfor ikke?
5. Hva må være til stede for å kunne bruke handlingsrommet i regelverket?

- a. (Politiske styring, regelverksendringer, kompetanse, prioritering, ressurser etc.)
6. Kan du si noe om innkjøpsfaglig skjønn sin rolle for idealet “det gode innkjøp”?

I neste del av undersøkelsen kommer vi til å stille spørsmål om **endringene i anskaffelsesregelverkets del 2** som trådte i kraft 01.01.2017:

1. Er du kjent med endringene?
2. Hvilke endringer i regelverket har hatt størst påvirkning på skjønnsutøvelse?
 - a. (f.eks. enklere/klarere/detaljert regelverk, enklere prosedyrer, egenerklæring etc.)
3. Med nåværende regelverk, hva er hovedutfordringen tilknyttet skjønnsutøvelse?
 - a. Var noen av de hovedutfordringene du nevnte nå også til stede ved det “gamle” regelverket?
 - b. Er det noen utfordringer som/ hvilke utfordringer er fjernet?
 - i. Hva har det gjort for skjønnsutøvelsen?
4. Med nåværende regelverk, hva tenker du bidrar til muligheten for skjønnsutøvelse?
 - a. Var noen av de mulighetene nevnte nå også til stede ved det “gamle” regelverket?
 - b. Hvilke muligheter er fjernet?
5. Når i anskaffelsesprosessen vil du si at du får utøvd ditt innkjøpsfaglige skjønn i størst mulig grad?
 - a. (forarbeid/forberedelse, gjennomføring og avslutning/kontraktsoppfølging)
 - b. Har dette endret seg etter 01.01.2017?
 - c. Har dette noe å si for å gjennomføre en god anskaffelsesprosess? Hva? (Kun hvis nødvendig)
6. Basert på det vi nå har snakket om i forbindelse med skjønnsutøvelse og “det gode innkjøp” - er det noe mer du ønsker å legge til for å øke vår forståelse for hva som er viktig for en god anskaffelsesprosess?

Vedlegg 2 Informasjonsskriv

Vil du delta i forskningsprosjektet

“Bruk av innkjøpsfaglig skjønn og målet om ‘det gode innkjøp’ i kommunal sektor: med utgangspunkt i Forenklingsutvalgets arbeid”

Dette er et spørsmål til deg om å delta i et forskningsprosjekt hvor formålet er å avdekke hvilke endringer, som følge av nytt anskaffelsesregelverk 01.01.2017, som har hatt størst påvirkning på din arbeidshverdag i forbindelse med anskaffelser etter regelverkets del 2, og hvorvidt det har ført til endring i bruk av innkjøpsfaglig skjønn og muligheten for å nå målet om “det gode innkjøp”. I dette skrivet gir vi deg informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg.

Formål

Formålet med studien er å undersøke hvilke endringer fra Forenklingsutvalgets arbeid (NOU 2014: 4) som har hatt størst påvirkning på rettsanvendere sitt arbeid i kommunal sektor, i forbindelse med offentlige anskaffelser. Gjennom utviklingen av anskaffelsesregelverket det siste tiåret, har det vært et økende fokus på “det gode innkjøp”, samt behov for å beskytte og øke det innkjøpsfaglige skjønnet. Denne studien tar sikte på å avdekke om endringene fra Forenklingsutvalget har ført til at rettsanvendere i kommunal sektor, i større grad enn før 2017, føler at de får anvendt sitt innkjøpsfaglige skjønn. Videre ønsker studien å avdekke om det er noen sammenheng mellom endringene i regelverket, bruk av innkjøpsfaglig skjønn og målet om “det gode innkjøp”. “Det gode innkjøp” kan her forstås som målet om effektiv ressursbruk, samtidig som at nødvendige samfunnshensyn ivaretas, og at anskaffelsen dekker behovet kommunen (i akkurat denne studien) har med anskaffelsen. For å avdekke disse forholdene skal vi kartlegge hvilket forhold intervjuobjektene har til endringene som kom fra Forenklingsutvalgets arbeid, og hvilket forhold de har til begrepene “innkjøpsfaglige skjønn” og “det gode innkjøp”.

Denne studien er en masteroppgave gjennomført av Kristine Johnsen og Ulrikke Thomsen for å fullføre mastergrad ved Master i offentlig administrasjon og styring (MOAS) våren 2021, ved OsloMet.

Oppgavens problemstillinger er:

“Har endringene i regelverkets del 2 fra Forenklingsutvalgets arbeid ført til et større bruk av innkjøpsfaglig skjønn, og ført til at anskaffelser i dag er nærmere idealet ‘det gode innkjøp’ for kommunale oppdragsgivere?”

- “Hvilke endringer etter NOU 2014: 4 har vært av betydning for arbeidet til rettsanvendere i kommunen?”

- “Hvordan har endringene påvirket oppdragsgivers anvendelse av det innkjøpsfaglige skjønnet?”

- “Hvordan har endringene påvirket oppdragsgivers oppnåelse av ‘det gode innkjøp’?”

For å svare på problemstillingen og oppnå formålet som beskrevet over, ønsker vi å gjennomføre kvalitative intervju med rettsanvendere ved fem store og fem små kommuner, for å avdekke om det finnes noen vesentlig erfaringsforskjell som skyldes kommunens størrelse.

Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?

OsloMet - Storbyuniversitetet er ansvarlig for prosjektet.

Hvorfor får du spørsmål om å delta?

Som nevnt over er ønsket å få gjennomført en komparativ studie med fem små (færre enn 5.000 innbyggere) og fem store (flere enn 50.000 innbyggere) kommuner, for å avdekke om erfaringene med regelverket, “det gode innkjøp” og bruk av innkjøpsfaglig skjønn er vesentlig forskjellig i disse kommunene pga. størrelsesforskjellen. Basert på 2020 statistikk fra SSB har vi utviklet en “tilfeldighetsgenerator” i Excel som trekker fem kommuner fra hvert utvalg som vi kontakter. Dette gjentar vi til vi har fått aksept fra informanter i fem kommuner i hvert utvalg.

Det er tre sentrale kriterier som informantene må møte: i) jobber med anskaffelser i kommunen i dag, ii) har vært delaktig i anskaffelser, som ikke gjelder særlige tjenester, som har fulgt regelverkets del 2 før 2017, og iii) har vært delaktig i anskaffelser, som ikke gjelder særlige tjenester, som har fulgt regelverkets del 2 etter 2017.

Invitasjonen til å delta som informant på denne undersøkelsen, gjennomføres ved å benytte det kontaktpunktet i kommunen som for vårt vedkommende virker mest hensiktsmessig. I de kommuner som har egen innkjøpsavdeling med tilhørende kontaktinformasjon, vil vi benytte denne, mens i kommuner hvor det ikke finnes egen innkjøpsavdeling blir det aktuelt å benytte kontaktpunkter som administrasjonssjef, rådmann, etc. eller generelle kontaktpunkter som for eksempel “post@kommune.no”.

Hva innebærer det for deg å delta?

Hvis du deltar på denne undersøkelsen, innebærer det å gjennomføre et intervju. Intervjuet er semistrukturert, som betyr at vi har noen konkrete spørsmål vi ønsker å få svar på. De viktigste spørsmålene vi ønsker å få svar på er:

- Hvilke endringer i regelverkets del 2 etter Forenklingsutvalgets arbeid er du kjent med?
- Hvordan har disse endringene påvirket hvordan du jobber med anskaffelser?
- Er bruk av innkjøpsfaglig skjønn viktig for å gjennomføre en god anskaffelsesprosess?
- I hvilken del og hvilken grad får du brukt ditt innkjøpsfaglige skjønn?
- Er du kjent med “det gode innkjøp” og er det et mål dere søker å nå når dere gjennomfører anskaffelser?
- Har regelverket og bruk av innkjøpsfaglig skjønn sammenheng med “det gode innkjøp”?

Intervjuet er estimert å ta mellom 60 - 75 min. Pga. Covid-19 gjennomføres intervjuet over en digital videotjeneste, men det er kun lydopptak som vil registrert elektronisk, ikke video.

Det er frivillig å delta

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

Ditt personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger

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

- Studentene, Kristine Johnsen og Ulrikke Thomsen, og veileder, Espen Daniel Hagen Olsen, ved OsloMet - Storbyuniversitetet.

- Din kontaktinformasjon vil lagres separat fra den øvrige dataen, og identifiserende informasjon som navn på person og kommune, vil erstattes i forbindelse med bearbeidelse av dataen. Regiontilhørighet og stilling, stillingsnivå eller ansvarsområde i kommunen i forbindelse med anskaffelser, kan komme frem i oppgaven. Alt datamateriale vil lagres på en digital OsloMet-plattform med personlig to-stepsinnlogging, og som kun Kristine og Ulrikke har tilgang til.

Personlige opplysninger er ikke av interesse for å svare på problemstillingen i denne undersøkelsen. Stilling eller ansvarsområde i kommunen, kan være av interesse dersom det har relevans for din erfaring med anskaffelsesregelverket. Ellers er det dine erfaringer og forståelser knyttet til endringer i regelverket, “det gode innkjøp” og innkjøpsfaglig skjønn som vil komme frem i oppgaveteksten.

Hva skjer med opplysningene dine når vi avslutter forskningsprosjektet?

Opplysningene slettes når prosjektet avsluttes, noe som etter planen er 30. juni 2021.

Dine rettigheter

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

- innsyn i hvilke personopplysninger som er registrert om deg, og å få utlevert en kopi av opplysningene,
- å få rettet personopplysninger om deg,
- å få slettet personopplysninger om deg, og
- å sende klage til 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 - Storbyuniversitetet 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 - Storbyuniversitetet ved veileder Espen Daniel Hagen Olsen,

espendan@oslomet.no, student Kristine Johnsen, s324806@oslomet.no eller student Ulrikke Thomsen, s338269@oslomet.no.

- Vårt personvernombud ved OsloMet - Storbyuniversitetet: Ingrid Jacobsen,

ingrid.jacobsen@oslomet.no, +47 67 23 55 34 eller +47 99302316

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

- NSD – Norsk senter for forskningsdata AS på e-post (personverntjenester@nsd.no) eller på telefon: 55 58 21 17.

Med vennlig hilsen

Espen Daniel Hagen Olsen
(Veileder)

Kristine Johnsen og Ulrikke Thomsen

Vedlegg 3 NSD godkjenning

NSD sin vurdering

Prosjekttittel

Offentlige anskaffelser – resultatet av forenklingsarbeidet

Referansennummer

620739

Registrert

06.02.2021 av Kristine Johnsen - s324806@oslomet.no

Behandlingsansvarlig institusjon

OsloMet – storbyuniversitetet / Fakultet for samfunnsvitenskap / Handelshøyskolen

Prosjektansvarlig (vitenskapelig ansatt/veileder eller stipendiat)

Espen Daniel Hagen Olsen, espendan@oslomet.no, tlf: 99038364

Type prosjekt

Studentprosjekt, masterstudium

Kontaktinformasjon, student

Ulrikke Thomsen, s338269@oslomet.no, tlf: 98803807

Prosjektperiode

01.01.2021 - 30.06.2021

Status

19.02.2021 - Vurdert

Vurdering (1)

19.02.2021 - Vurdert

Behandlingen av personopplysninger er vurdert av NSD. Vurderingen er:

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 med vedlegg den 19.02.2021, samt i meldingsdialogen mellom innmelder og NSD. Behandlingen kan starte.

DEL PROSJEKTET MED PROSJEKTANSVARLIG

Det er obligatorisk for studenter å dele meldeskjemaet med prosjektansvarlig (veileder). Det gjøres ved å trykke på “Del prosjekt” i øvre venstre hjørne av meldeskjemaet.

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://www.nsd.no/personverntjenester/fyll-ut-meldeskjema-for-personopplysninger/melde-enderinger-i-meldeskjema>

Du må vente på svar fra NSD før endringen gjennomføres.

TYPE OPPLYSNINGER OG VARIGHET

Prosjektet vil behandle alminnelige kategorier av personopplysninger frem til 30.06.2021.

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 behandles til nye, uforenlige formål
- dataminimering (art. 5.1 c), ved at det kun behandles opplysninger som er adekvate, relevante og nødvendige for formålet med prosjektet

- lagringsbegrensning (art. 5.1 e), ved at personopplysningene ikke lagres lengre enn nødvendig for å oppfylle formålet

DE REGISTRERTES RETTIGHETER

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

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

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

FØLG DIN INSTITUSJONS RETNINGSLINJER

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).

Zoom, Microsoft Office 365 og UiOs Nettskjema diktafon app er databehandler i prosjektet. NSD legger til grunn at behandlingen oppfyller kravene til bruk av databehandler, jf. art 28 og 29. For å forsikre dere om at kravene oppfylles, må dere følge interne retningslinjer og/eller 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!