



John-Felipe Holmgren & Tomas Erikstad Nyblom

Kommunale innkjøp i det grønne skiftet

**En komparativ casestudie i implementering av miljøhensyn
i kommunale anskaffelsespraksiser**

Masteroppgave i Offentlig administrasjon og styring

Våren 2022

OsloMet – storbyuniversitetet

Fakultet for samfunnsvitenskap

Sammendrag

I kampen mot de globale klimaendringene har norske myndigheter satt et ambisiøst mål og har forpliktet seg til å kutte klimagassutslippene med minst 50% innen 2030. Dette stiller krav til en grønn omstilling av økonomien, samtidig som man forsøker å hindre at det går på bekostning av økonomisk stabilitet og velferd. Tydeligere klima- og miljøkrav i offentlige innkjøp er blitt utpekt som et viktig sektorovergripende virkemiddel for å ivareta disse hensynene.

Kommuneforvaltningen gjorde i 2021 innkjøp av varer og tjenester for 152 milliarder kroner, eller om lag 25% av alle offentlige innkjøp i Norge. Og de står for de samlet sett største klimagassutslippene i offentlig sektor. Norske kommuner har derfor en sentral rolle og et ansvar for å bidra i det grønne skiftet. Anskaffelsesregelverket forplikter kommunene til å innrette sin samlede anskaffelsespraksis på en måte som ivaretar miljøhensyn. Men det er i stor grad opp til kommunene selv å avgjøre hvordan dette skal ivaretas på en best mulig måte. Samtidig er det også en rekke andre hensyn kommunale innkjøpere må ivareta. Formålet med denne oppgaven er å oppnå større innsikt i hvordan et utvalg kommunale innkjøpsenheter overfører politisk vedtatte klima og miljømål inn i sine respektive anskaffelsespraksiser. Med dette som bakgrunn undersøker vi *hvordan kommuner rigger seg for å følge opp krav til bærekraft og miljøhensyn i kommunale innkjøpsprosesser, og hva som har betydning for deres prioriteringer.*

Vi har valgt å foreta en komparativ casestudie av innkjøpsavdelingene i tre Viken-kommuner med ulik størrelse. Våre funn avdekker at fokus på miljøhensyn generelt står sterk og er viktig for kommunene. Og at det ikke lenger er “pengene som rår” i like stor grad. Kommunene bestreber seg i stor grad for å etterkomme nasjonale føringer og har, i varierende grad, utarbeidet styringsverktøy for å ivareta miljøhensyn i den enkelte anskaffelse. Samtidig må innkjøperne forholde pragmatisk og vurdere helhetsbildet på bakgrunn av anskaffelsens natur og forutsetningene kommunen har. Mangel på tid, kapasitet, kompetanse og ressurser utgjør barrierer for grønne og bærekraftige anskaffelser. Særlig i de to mindre kommunene. Motsatt bidrar god kommunikasjon, erfaringsutveksling og samarbeid til å styrke ivaretakelsen av miljøhensyn.

Stikkord: *offentlige anskaffelser, grønne anskaffelser, bærekraft, barrierer, kommune, kommunal organisering, miljøhensyn, implementering*

Abstract

In the fight against global climate change, the Norwegian authorities have set ambitious goals and have committed themselves to cutting greenhouse gas emissions by at least 50 per cent by 2030. This requires a green transition of the economy, while trying to prevent it from happening at the expense of economic stability and welfare. More explicit climate and environmental requirements in public procurement have been identified as an important cross-sectoral tool to address these considerations.

In 2021, municipal and county governments procured goods and services for NOK 152 billion, or about 25 per cent of all public procurement in Norway. Furthermore, they account for the overall largest greenhouse gas emissions in the public sector. Norwegian municipalities therefore have a central role and responsibility to contribute to the green transition of the economy. Procurement regulations require the municipalities to align their overall procurement practices in a way that takes into account environmental considerations. But it is largely up to the municipalities themselves to decide how this is achieved in the best possible way. At the same time, there are also a number of other considerations that municipal procurers must take. The purpose of this thesis is to investigate how municipalities utilize the room for maneuver that the regulations allow for. Accordingly, we examine *how municipalities equip themselves to follow up requirements for sustainability and environmental considerations in municipal procurement processes, and what is important for their priorities.*

We have chosen to conduct a comparative case study of the purchasing departments in three municipalities in Viken county, all with different sizes. Our findings reveal that the focus on environmental considerations in general is strong and important for the municipalities. And that economic considerations might not be as a determining factor as it has previously been. The municipalities strive to comply with national guidelines and have, to varying degrees, prepared management tools to take care of environmental considerations in the individual procurement. At the same time, the procurers must be pragmatic and assess the overall picture on the basis of the nature of the procurement and the prerequisites of the municipality. Lack of time, capacity, competence and resources represents barriers to green and sustainable procurements, especially in the smaller municipalities. Conversely, good communication, exchange of experience and cooperation contribute to strengthening environmental considerations.

Key words: public procurement, green procurement, sustainability, barriers, municipality, municipal organization, environmental considerations, implementation

Forord

Med denne masteroppgaven avsluttes to år med studier på masterprogrammet i offentlig administrasjon og styring ved OsloMet – Storbyuniversitetet. Det er to spesielle år vi har lagt bak oss, hvor koronapandemi og hjemmeundervisning i stor grad satt sitt preg på det første året. Likefullt har det vært en interessant og lærerik tid for oss begge.

Prosessen med å skrive denne masteroppgaven har vært lang, og preget av både opp- og nedturer. Følelser av litt frustrasjon, stor optimisme og glede har vekslet om hverandre det siste halvåret. Det er mange personer som fortjener en stor takk for å ha bidratt på ulike måter i løpet av skriveprosessen.

Tusen takk til alle informantene som har tatt seg tid og ønsket å stille til intervju. Videre ønsker vi å anerkjenne Arnhild Dordi Gjønnes som en god foreleser og formidler i anskaffelsesrett. Vi vil også gi en anerkjennelse til «den tredje masterkameraten», som har bidratt med innspill, men viktigst av alt, latter og glede i løpet av prosessen. Og takk til våre foreldre som har bidratt med moralsk støtte.

En stor takk rettes til Ann-Helén Bay ved OsloMet, som en særdeles dyktig, engasjert og motiverende veileder for oss i løpet av denne prosessen. Takk for et godt samarbeid og alle kloke, konstruktive innspill underveis, til tross for at dette ikke helt er ditt fagfelt.

Helt til slutt vil vi også anerkjenne hverandres bidrag. Vi har samarbeidet godt, både nå og tidligere, og har langt på vei utfyllt hverandres styrker og svakheter.

Oslo, 16. mai 2022

John-Felipe Holmgren & Tomas Erikstad Nyblom

Begrepsavklaring

Anskaffelse/innkjøp er når en oppdragsgiver inngår vare-, tjeneste- eller bygge- og anleggskontrakter mv. omfattet av anskaffelsesregelverket, og der kontrakten har en anslått verdi som er lik eller overstiger 100 000 kroner ekskl. mva. Med «anskaffelse» menes kjøp, leie, leasing mv. (Engelsrud, Jahren, & Sletnes, 2020, s. 233).

Anskaffelsesregelverket er en samlebetegnelse for det norske regelverket som regulerer anskaffelser.

Kravspesifikasjon angir kravene som stilles til leveransens egenskaper, eks. ytelses- eller funksjonskrav eller tekniske spesifikasjoner med henvisning til standarder (Nærings- og fiskeridepartementet, 2018, s. 96).

Tildelingskriterier er objektive og saklige konkurransekriterier som oppdragsgiveren skal vurdere tilbudene etter, der den tilbyderen som scorer best skal tildeles kontrakten (Nærings- og fiskeridepartementet, 2018, s. 201).

Kontrakt og kontraktsvilkår regulerer partenes rettigheter og forpliktelser i avtaleperioden, og angir hva som skal leveres, hvordan det skal gjøres og på hvilke vilkår (Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ), 2022b).

Grønne og bærekraftige innkjøp *To ulike, men nærliggende fenomener.*

Grønne offentlige anskaffelser defineres som «en prosess der offentlige myndigheter søker å anskaffe varer og tjenester med en lavere miljømessig påvirkning i levetid og som dekker behov til lavest mulig livssyklus-kostnader» (European Commission, udatert; Nikolajeva & Hansen, 2020, s. 7,9).

Bærekraftige offentlige anskaffelser er bredere begrep, da det også legges vekt på de økonomiske og sosiale aspektene ved anskaffelsen (Cheng, Appolloni, D'amato, & Zhu, 2017, s. 771). Dette reflekterer en bredere bekymring for å oppnå bærekraftig utvikling der man forsøker å balansere hensynet til egne behov og fremme positive resultater for både økonomien, miljøet og samfunnet (Brammer & Walker, 2011, s.454-455; Nikolajeva & Hansen, 2020, s. 9).

Innholdsfortegnelse

1.0	INNLEDNING	1
1.2.	AVGRENSNINGER	5
1.3.	OPPGAVENS STRUKTUR.....	6
2.0	BAKGRUNN.....	7
2.1.	OM ANSKAFFELESREGELVERKET	7
2.1.1.	REGELVERKETS OPPBYGNING	7
2.1.2.	ANSKAFFELSER SOM MILJØPOLITISK VIRKEMIDDEL	7
2.2.	INNKJØSPROSESSEN.....	8
2.2.1.	PLANLEGGING	8
2.2.2.	KONKURRANSEGJENNOMFØRING.....	10
2.2.3.	KONTRAKTSOPPFØLGING	10
3.0	TEORETISKE PERSPEKTIVER.....	11
3.1.	KOMMUNAL ORGANISERING – STATLIG STYRING AV KOMMUNENE	11
3.2.	IMPLEMENTERING	13
3.2.1.	HVA ER IMPLEMENTERING?	13
3.2.2.	RAMMEVERK FOR IMPLEMENTERING AV EN GRØNN OG BÆREKRAFTIG ANSKAFFELES- PRAKSIS	14
3.2.3.	IMPLEMENTERINGSDRIVERE	16
3.2.4.	IMPLEMENTERINGSKVALITET	17
4.0	METODE OG FORSKNINGSDESIGN	17
4.1.	VALG AV METODE – KOMPARATIV CASESTUDIE.....	18
4.2.	DATAINNSAMLING	19
4.2.1.	DYBDEINTERVJU	19
4.3.	FORSKNINGENS KVALITET – RELIABILITET OG VALIDITET	22
4.4.	ETIKK OG PERSONVERN	23
4.4.1.	ANONYMISERING	23
5.0	EMPIRISK ANALYSE	23
5.1.	FØLGER KOMMUNENE OPP STATLIGE FØRINGER?.....	23
5.2.	ORGANISERING AV INNKJØPSFUNKSJON	24
5.3.	RESSURSER.....	25
5.3.2.	KOMPETANSE OG ERFARING	26
5.3.3.	TID OG KAPASITET	27
5.4.	KOMMUNIKASJON OG SAMARBEID	28
5.5.	BALANSEN MELLOM HENSYNET TIL MILJØ, AKSEPTABEL PRIS OG ANDRE HENSYN	30
5.6.	MÅLING OG EVALUERING	31

6.0	TEORETISK ANALYSE	32
7.0	DISKUSJON.....	36
8.0	AVSLUTTENDE REFLEKSJONER.....	40
	LITTERATURLISTE.....	43
	VEDLEGG	51
	VEDLEGG 1: GODKJENNELSE FRA NSD.....	51
	VEDLEGG 2: INFORMASJONSSKRIV.....	53
	VEDLEGG 3: INTERVJUGUIDE	56

Figuroversikt

Figur 1 – innkjøpsprosessen med grad av påvirkning	9
figur 2 – rammeverk for implementering	14

Tabelloversikt

Tabell 1 – presentasjon av kommuner (utvalg)	19
tabell 2 – presentasjon av informanter.....	20

1.0 Innledning

«Kva Noreg og resten av verda gjer dei neste ti åra, blir avgjerande for om vi maktar å bremse dei menneskeskapte klimaendringane.»

– Klimaplan for 2021-2030 (Klima- og miljødepartementet, 2021, s. 11).

Da FNs klimapanel (IPCC) høsten 2021 lanserte første delrapport av sin sjette hovedrapport, slo generalsekretær António Guterres «kode rød» for menneskeheten (UN News, 2021). Forskere mener nå at det er «uomtvistelig at menneskelig aktivitet har påvirkning på oppvarmingen av atmosfære, hav og land», og at klimaendringene går raskere, blir mer intense og at noen av trendene nå er irreversible (IPCC Working Group 1, 2021, s. 4; Leiland, 2021).

For å nå målene i Paris-avtalen om å begrense den globale oppvarmingen til 1,5 grader har Norge forpliktet seg til store reduksjoner i klimagassutslippene innen 2030. I løpet av det neste tiåret har stortingsflertallet bestemt at norske utslipp *skal* kuttes med «minst 50 og opp mot 55 prosent» sammenlignet med 1990-nivå. Det er øg nedfelt i klimaloven (2017, §3).

Som Gjerstad (2018) påpeker har det offentlige ordskiftet endret seg. Spørsmålet handler ikke lenger om global oppvarming er reelt, men om hvilke politiske virkemidler som er best egnet til å bidra til en grønn omstilling av økonomien, uten at det går på bekostning av økonomisk stabilitet og velferd (ibid., s.1). *Tydeligere klima- og miljøkrav i offentlige innkjøp* – på tvers av alle styringsnivå – er blitt utpekt som ett av flere sektorovergripende virkemiddel for å ivareta disse hensynene (se eksempelvis Klima- og miljødepartementet, 2021, s. 11). Framskrivninger i *Klimaplan for 2021-2030* (ibid., s. 20, 47-48) tyder på at slike krav vil kunne bidra til å redusere norske utslipp med opp til 3 millioner tonn CO₂-ekvivalenter, eller omlag 18% av det som må til for å nå de nasjonale klimamålene for 2030.

Hvert år gjennomfører offentlig sektor innkjøp av varer, tjenester og bygg- og anleggskontrakter for enorme summer; om lag 600 milliarder kr eller en sjettedel av bruttonasjonalprodukt for fastlands-Norge (Nærings- og fiskeridepartementet, udatert; Statistisk sentralbyrå (SSB), 2022a). Og i 2021 stod kommuneforvaltningen¹ sine innkjøp av varer og tjenester alene for 152 milliarder kr (SSB, 2022b). Kommunene står også for det samlet sett største klimafotavtrykket i offentlig sektor (Riksrevisjonen, 2022, s. 74). Følgelig spiller kommunene en betydelig rolle og har et ansvar for å bidra i det grønne skiftet.

¹ Kommuner og fylkeskommuner.

I norsk forvaltning er kommunene viktige mottakere av statlige styringsimpulser. Kommunene pålegges å ta hensyn til målsettinger og skal løse en rekke oppgaver på vegne av det nasjonale fellesskapet (Christensen, Egeberg, Læg Reid, & Aars, 2014, s. 135–136; DIFI, 2015, s. 13; Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020, s. 28). Krav til tydeligere miljøfokus i kommunale innkjøp er intet unntak. Og i 2017 trådte en ny anskaffelseslov i kraft, som i motsetning til tidligere oppstiller en klar forpliktelse om å innrette anskaffelsespraksisen slik at den bidrar til å redusere skadelig miljøpåvirkning og fremmer klimavennlige løsninger der dette er relevant (Anskaffelsesloven, 2016, §5; Platou, 2021, s. 536).

Med dette som bakgrunn er vår problemstilling: «*Hvordan rigger kommuner seg for å følge opp krav til bærekraft og miljøhensyn i kommunale innkjøpsprosesser, og hva har betydning for deres prioriteringer?*».

1.1. Tidligere forskning – grønne og bærekraftige offentlige anskaffelser

1.1.1. Definisjon

Det miljøpolitiske aspektet ved offentlige anskaffelser er et tema som i økende grad omtales i forskningslitteraturen (se f.eks. Cheng, Appolloni, D'amato, & Zhu, 2017) under begrepet *grønne offentlige anskaffelser*.² Grønne offentlige anskaffelser defineres som «en prosess der offentlige myndigheter søker å anskaffe varer og tjenester med en lavere miljømessig påvirkning i levetid og som dekker behov til lavest mulig livssyklus-kostnader» (European Commission, udatert; Nikolajeva & Hansen, 2020, s. 7,9).

Et annet begrep som beskriver til dels det samme fenomenet, er *bærekraftige offentlige anskaffelser*.³ Dette er et noe videre begrep, da det også legges vekt på de økonomiske og sosiale aspektene ved anskaffelsen (Cheng, Appolloni, D'amato, & Zhu, 2017, s. 771). Dette reflekterer en bredere bekymring for å oppnå bærekraftig utvikling, slik Nikolajeva & Hansen (2020, s. 9) og Brammer & Walker (2011, s. 454–455) beskriver det, der man forsøker å balansere hensynet til egne behov og fremme positive resultater for både økonomien, miljøet og samfunnet. Bærekraftige anskaffelser sammenfaller dermed tydelig med begrepet «samfunnsansvar» i det norske regelverket.

² På engelsk omtalt som «*Green public procurement*» (GPP)

³ «*Sustainable public procurements*» (SP)

1.1.2. Barrierer og drivere

Forskningslitteraturen har identifisert ulike barrierer og drivere som innkjøpere kan møte i forbindelse med grønne og bærekraftige anskaffelser. En barriere kan forstås på ulike vis, men handler grunnleggende sett om at det er faktorer som hindrer eller vanskeliggjør at noe skjer, eks. implementering (NAOB, udatert). Slike faktorer kan være juridiske, politiske, organisatoriske/institusjonelle og kulturelle for å nevne noe. Når det gjelder *drivere* for grønne og bærekraftige anskaffelser, vil dette behandles i det senere under implementeringsteori.

Cheng mfl. (2017) viser i sin litteraturgjennomgang til at noen av de vanligste barrierene for bærekraftige anskaffelser er *økonomi, (mangel på) bevissthet, kunnskap og kompetanse, organisasjonens mål og struktur, og størrelse på innkjøpsenheten*. *Tid* er også en mulig barriere (Islam & Siwar, 2013; Testa, Iraldo, Frey, & Daddi, 2012). I det følgende redegjør vi kort for hver av disse. Men det er viktig å presisere at disse faktorene ofte vil være nært tilknyttet hverandre og ikke bare gi en individuell effekt, men også en samlet effekt. Én faktor vil potensielt kunne bidra til å forsterke effekten av andre faktorer.

1.1.2.1. Økonomi

Den økonomiske barrieren ved bærekraftige anskaffelser knytter seg til at miljøvennlige løsninger og produkter ofte er dyrere og medfører høyere kostnader enn andre alternativer (Brammer & Walker, 2011). Og med budsjettmessige begrensninger vil innkjøpere derfor ofte velge å kjøpe de billigere (og mindre miljøvennlige) alternativene (Brammer & Walker, 2011; Testa, Grappio, Gusmerotti, Iraldo, & Frey, 2016).

1.1.2.2. Bevissthet og kunnskap

Manglende bevissthet og kunnskap om bærekraftige anskaffelser, som også innebærer kompetanse og informasjon, trekkes frem som betydelige barrierer i litteraturen (Brammer & Walker, 2011; Cheng, Appolloni, D'amato, & Zhu, 2018; Testa mfl., 2016). Brammer & Walker (2011, s. 470) sin undersøkelse, derimot, antyder imidlertid at bevissthet (eller mangel på det) ikke spiller en avgjørende rolle i å holde tilbake bærekraftige anskaffelsespraksiser.

1.1.2.3. Størrelse

Empiriske studier kommer til ulike konklusjoner i spørsmålet om hvorvidt *størrelse* på organisasjonen har en effekt på bærekraftige anskaffelser eller ikke. I sin studie av grønn anskaffelsespraksis på kommunalt og fylkeskommunalt nivå i Norge, finner Michelsen & De

Boer (2009, s. 163) at størrelse⁴ korrelerer med både (1) fokus på grønne anskaffelser, og (2) hvorvidt innkjøpsenheten har en anskaffelsesstrategi. Testa mfl. (2012, i *Testa mfl., 2016, s. 199–200*) finner at (befolknings)størrelse er en signifikant prediktor for innkjøperes mulighet til å inkludere grønne kriterier i anbud. Og Cheng mfl. (2017, s. 776) viser på sin side til at små organisasjoner igjen kan bidra til å forsterke andre begrensninger, relatert til eks. økonomi, ressurser og implementering.

Testa mfl. (2016, s. 210) finner imidlertid at størrelsen på innkjøpsenheten *ikke* korrelerer med hvor grønne anbudene er, og at mindre enheter også er i stand til å forholde seg til grønne innkjøpspraksiser. Og Brammer & Walker (2011) sin studie antyder at organisasjonsstørrelse (antall medarbeidere) hverken er en barriere eller tilrettelegger for engasjement i bærekraftige anskaffelser.

1.1.3. Faglig inspirasjon

I tillegg til forskningslitteraturen beskrevet over, har vi også særlig latt oss inspirere av, og ønsker å bygge videre på, studiene til Nikolajeva & Hansen (2020), Wangensteen (2014) og Johnsen & Thomsen (2017) respektivt.

I sin masteroppgave undersøker Nikolajeva & Hansen (2020) hvordan grønne anskaffelser fungerer i en norsk kommune. I forhold til bærekraftige anskaffelser som institusjonelt fenomen finner de at det er en mangel på samhandling mellom normer og praksis – mellom statlige politiske føringer og kommunale grønne anskaffelser i praksis (ibid., s. 82). En begrensning ved studien, slik de beskriver det, er at man av praktiske hensyn ikke fikk gjennomført intervjuer med ansatte i kommunen om barrierer og drivere for grønne anskaffelser (ibid., s. 84). Videre kan det tilføyes at de kun studerte én kommune. På bakgrunn av dette foreslår forfatterne at videre forskning bør undersøke barrierer og drivere for implementering, samt hvordan *ulike* kommuner i Norge praktiserer grønne offentlig anskaffelser (ibid.). Vi akter å svare på disse oppfordringene. Følgelig søker vi å undersøke hvordan et utvalg kommuner arbeider med å følge opp statlige føringer knyttet til grønne og bærekraftige anskaffelser, med et særlig fokus på *organisering, implementering og interne rutiner i innkjøpsavdelingen*.

⁴ Målt etter både totale årlige innkjøpskostnader og antall innbyggere.

Et annet bidra som har inspirert oss er Wangensteen (2014) sin undersøkelse av hvordan norske kommuner og fylkeskommuner fremmer samfunnsansvar gjennom offentlige anskaffelser. I oppgaven – med tittelen «*Det er pengene som rår*» – problematiserer Wangensteen blant annet det offentliges «vilje eller uvilje» til å ta de ekstra kostnadene som er forbundet med samfunnsansvar (s. 2) Her finner hun, i likhet med Steria (2012), at innkjøpere er opptatt av miljø- og samfunnsansvar, men at de i liten grad gjør noe med det i praksis (Wangensteen, 2014, s. 66). Vi vil ta opp igjen tråden fra Wangensteen og undersøke hva som er status i dag – åtte år senere. *Er det fortsatt tilfellet at det er pengene som rår med hensyn til grønne og bærekraftige offentlige anskaffelser?*

Til slutt undersøker vi om *kommunestørrelse* og *ressurser* har betydning for implementeringen av miljøhensyn i anskaffelsespraksisen. Kommunestørrelse trekkes ofte frem som en barriere i den empiriske litteraturen, og er en av faktorene som Johnsen & Thomsen (2017) trekker frem i sin studie av hvordan innkjøpere i kommunal sektor oppnår «det gode innkjøp»⁵. Dette har samlet sett bidratt til å inspirere vårt valg av forskningsdesign. Videre trekkes ressurser frem som en kritisk suksessfaktor i stortingsmeldingene om *Det gode innkjøp* og *Smartere innkjøp – effektive og profesjonelle offentlige anskaffelser* (Fornyings- og administrasjonsdepartementet, 2009, s. 27, 29; Nærings- og fiskeridepartementet, 2019, s. 13, 36). Ressurser må her forstås som et begrep med mange fasetter, som innbefatter økonomi, antall årsverk, kompetanse og tid mv.

1.2. Avgrensninger

Anskaffelsesregelverket, innkjøpsprosessen og kommunal organisering er alle omfattende temaer. Derfor må det nødvendigvis gjøres noen avgrensninger i oppgavens omfang.

Når vi undersøker kommunenes arbeid med innkjøp, er vi primært opptatt av den henholdsvis første og siste fasen i innkjøpsprosessen; planlegging og kontraktsoppfølging/avtaleforvaltning. *Planlegging* er interessant i et implementeringsperspektiv fordi det er i denne fasen muligheten for påvirkning er størst. Det er her man setter tonen for og fatter beslutninger om miljøhensyn og -krav som vil prege de påfølgende stegene i prosessen.

⁵ Jf. St. meld.nr 36 (2008-2009) *Det gode innkjøp* (Fornyings- og administrasjonsdepartementet, 2009).

Tilsvarende er *kontraktsoppfølging* eller *avtaleforvaltning* interessant å undersøke fordi det er lite hensiktsmessig å bruke ressurser på å planlegge og gjennomføre gode konkurranser hvis man ikke følger opp og ser at det leveres i henhold til det som er avtalt. Dette er forøvrig et område som eksplisitt trekkes fram som et område for forbedring av OECD (2020, i *DFØ, 2021c*) i deres evaluering av bærekraftige anskaffelser i Norge.

Å *gjennomføre (gode) konkurranser* er, på den andre siden, mer rett fram hva gjelder regelverkkompetanse og det anskaffelsestekniske. Alle vesentlige beslutninger er låst i henhold til konkurransegrunnlaget. Og regelverket gir klare føringer nærmest steg-for-steg for hvordan konkurransen skal gjennomføres på bakgrunn av dette, og i tråd med de grunnleggende anskaffelsesprinsippene. Derfor retter vi ikke fokus mot denne fasen.

Dernest avgrenses oppgaven ytterligere ved at vi ikke undersøker hverken konkrete anskaffelser eller anbudsdokumenter. Vårt fokus er utelukkende rettet mot *organisering, implementering* og *interne rutiner for grønne og bærekraftige anskaffelser* i de utvalgte innkjøpsavdelingene. I forhold til sistnevnte vil vi undersøke formelle og nedskrevne rutiner (styringsdokumenter), samt uformelle rutiner (kommunikasjon og samarbeid). Videre er det utenfor rammen av denne oppgaven å si noe om hvorvidt kommunenes anskaffelsespraksis er *effektiv og bidrar* til å redusere klimagassutslipp. Det vi imidlertid kan si noe om, er informantenes syn på hvilke faktorer som bidrar til å fremme og hemme at miljø- og bærekrafthensyn blir ivaretatt og prioritert i kommunenes anskaffelser.

1.3. Oppgavens struktur

I det følgende vil vi redegjøre for oppgavens videre struktur. Oppgaven består av syv deler, etterfulgt av litteraturliste og vedlegg.

I del 2 gis det en kort beskrivelse av anskaffelsesregelverket og dets oppbygning, om anskaffelser som miljøpolitisk virkemiddel, nasjonale klimamål og stegene i innkjøpsprosessen. Dernest følger en redegjørelse for oppgavens teoretiske perspektiver i del 3, som i hovedsak består av statlig styring av kommunene og implementeringsteori. I oppgavens del 4 presenterer vår metodologiske tilnærming, valg av forskningsdesign og forskningsetiske betraktninger. Etter dette følger del 5-7 med henholdsvis empiri, teoretisk analyse og drøfting av datamaterialet og oppgavens problemstilling. Og i oppgavens del 8 kommer vi med noen avsluttende refleksjoner over oppgavens bidrag til debatten, begrensinger og muligheter for videre forskning.

2.0 Bakgrunn

2.1. Om anskaffelsesregelverket

I Norge er det *anskaffelsesregelverket* som regulerer offentlige innkjøp, og dette er en samlebetegnelse for lov om offentlige anskaffelser av 13. juni 2016 nr. 73 (loa.) med en rekke tilhørende forskrifter. Mest relevant i denne sammenheng er forskrift om offentlig anskaffelser av 12. august 2016 (foa.). Anskaffelsesloven er en fullmaktslov som regulerer inngåelse av vare, tjeneste- og bygg- og anleggskontrakter mv. i stat, kommuner og fylkeskommuner, der kontrakten har en verdi lik eller høyere enn 100 000 NOK ekskl. mva. (loa. §2). Hensikten er å «fremme en effektiv bruk av samfunnets ressurser» og «bidra til at det offentlige opptrer med integritet, slik at allmennheten har tillit til at offentlige innkjøp skjer på en samfunnstjenlig måte» (loa §1).

2.1.1. Regelverkets oppbygning

Dagens anskaffelsesregelverk trådte i kraft 1. januar 2017. *Loven* består av innledende og grunnleggende hovedbestemmelser som gjelder for alle innkjøp, og forankrer videre de grunnleggende prinsippene som skal gjennomsyre hele innkjøpsprosessen (Jacobsen & Karlsen, 2020, s. 7). Prinsippene knytter seg til konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvnbarhet og forholdsmessighet (loa. §4), og redegjøres for utførlig i *veileder for offentlige anskaffelser* (Nærings- og fiskeridepartementet, 2018). I tillegg til de grunnleggende prinsippene er det angitt egne regler som gir adgang og plikt til å legge vekt på miljø, menneskerettighet og andre samfunnshensyn i innkjøpsprosessen (loa. §5).

Forskriften gir mer utfyllende og detaljerte bestemmelser knyttet til de ulike stegene i innkjøpsprosessen, lovlige konkurranseformer, og redegjør for plikter og rettigheter for oppdragsgiver så vel som leverandører.

2.1.2. Anskaffelser som miljøpolitisk virkemiddel

Goller mfl. (2017, s. 15) viser til at det er lang tradisjon i Norge for å regulere offentlige innkjøp, og at de første forskriftene ble gitt tilbake i 1899. Historisk sett har samfunnsøkonomiske vurderinger og ønsket om en effektiv forvaltning av fellesskapets midler vært den bærende begrunnelsen for innføringen av regler om offentlige anskaffelser (Nærings- og fiskeridepartementet, 2016, s. 38). Uttrykk som «forretningsmessighet», «effektiv ressursbruk» og «rett kvalitet til rett pris» har vært gjennomgående.

Samtidig har det blitt rettet stadig større fokus på hvorvidt og hvordan innkjøpsregelverket kan benyttes *politisk*. Om det er adgang til, og hensiktsmessig, å også skulle ivareta hensyn av en mer samfunnsmessig karakter enn de rent økonomiske og anskaffelsesfaglige. Tronslienutvalget var noe kritisk (Nærings- og handelsdepartementet, 1997). Her understreket man behovet for å utvise tilbakeholdenhet, og trakk frem at «en sammenblanding mellom ulike politiske mål og offentlige anskaffelser er uheldig, fordi dette lett kommer i konflikt med hovedmålsettingen om mer effektive anskaffelser» (ibid., s. 6, 45). I 2014 var vurderingen til Forenklingsutvalget (NOU 2014: 4) derimot klar; at «anskaffelsesregelverket ikke er eller skal være til hinder for å ivareta samfunnsmessige hensyn» (Nærings- og fiskeridepartementet, 2016, s. 31).

I dag ikke lenger et spørsmål om oppdragsgiver har adgang til å stille miljøkrav i offentlige anskaffelser. Som Platou (2021, s. 534) viser til er det avklart både politisk og rettslig at offentlige anskaffelser skal brukes som virkemiddel for å realisere Norges klima- og miljømål.

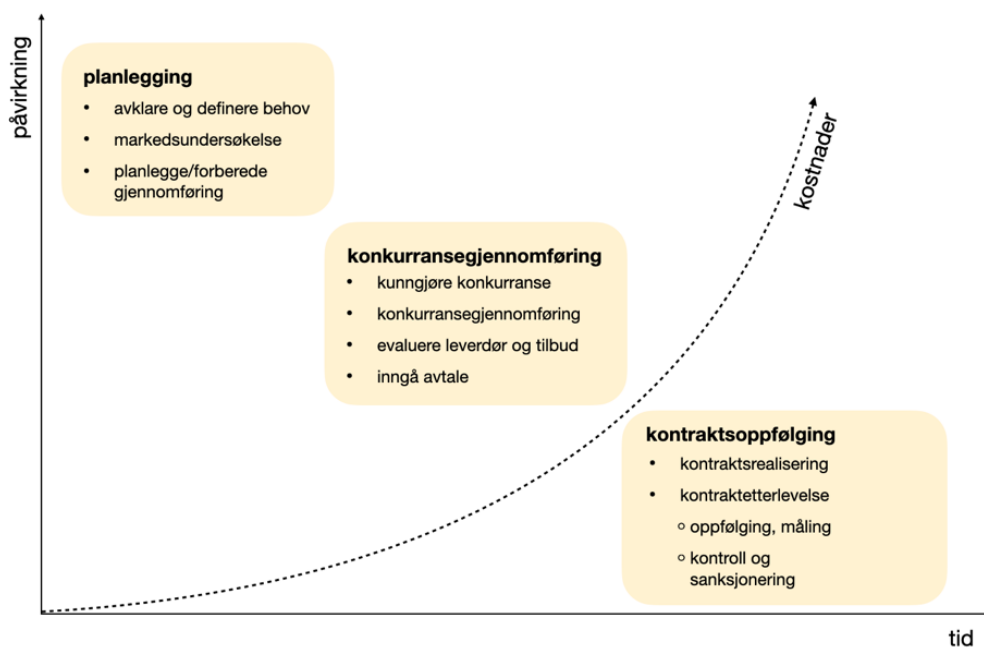
2.2. Innkjøpsprosessen

Avslutningsvis følger en redegjørelse av *innkjøpsprosessen*. Prosessen består av flere faser der innkjøperne må ta ulike vurderinger og beslutninger for å sikre god behovsdekning og pris, samtidig som man også ivaretar andre viktige samfunnshensyn, herunder miljø (Nærings- og fiskeridepartementet, 2019, s. 36). Typisk deles prosessen inn i tre hoveddeler; planlegging, konkurransegjennomføring og kontraktoppfølging.

Hver «fase» i innkjøpsprosessen består igjen av en rekke aktiviteter eller «steg». Da det dessverre ikke er anledning til å gå inn på og beskrive alle disse like utfyllende, har vi i denne gjennomgangen forsøkt å «male med bred pensel». Samtidig trekker vi frem det som anses som det mest sentrale og relevante i hver fase, knyttet opp mot oppgavens problemstilling.

2.2.1. Planlegging

Den innledende planleggingsfasen kan på mange måter sies å være den mest avgjørende i hele innkjøpsprosessen. Det er nettopp i denne fasen at muligheten for påvirkning er størst (DFØ, udatert; Samfunnsbedriftene, 2018), og det er her man setter tonen for og fatter beslutninger som vil prege de påfølgende stegene i prosessen. Dette illustreres godt i figur 1, som bygger på modellen til DFØ (udatert) og Johnsen & Thomsen (2017, s. 18–19).



Figur 1 – Innkjøpsprosessen med grad av påvirkning

Det første virksomheten må gjøre er å definere formålet og avklarer hvilke behov man rent faktisk ønsker å dekke (behovsdekning) i den enkelte anskaffelse. Dette kobles gjerne opp mot, og forankres i, virksomhetens «rammevilkår»; en virksomhetsplan, innkjøps- og/eller miljøstrategi mv. (DFØ, 2018; Nærings- og fiskeridepartementet, 2019, s. 37). I kommunal sektor er disse igjen et resultat av styringssignaler og føringer fra den politiske ledelsen, og i noen tilfeller statlige myndigheter.

Andre aktiviteter som inngår i denne fasen, er å gjennomføre en markedsundersøkelse eller -analyse. Her vil man typisk kartlegge hvorvidt markedet kan levere en løsning som møter behovet, leverandørsammensetning og konkurransesituasjon, trender og tilgjengelig teknologi mv. (DFØ, 2021a). Videre vil man typisk utarbeide et foreløpig budsjett for innkjøpet, vurdere livssyklus-kostnader, foreta en risikokartlegging, velge prosedyre og ta kontraktstrategiske beslutninger (Nikolajeva & Hansen, 2020, s. 11).

Når dette er gjort må oppdragsgiver utarbeide anskaffelsesdokumentene. Her definerer man spesifikasjoner, krav, kriterier og kontraktsvilkår som beskriver det overordnede behovet og hvilke behovselementer som skal dekket, hvilke resultater som skal leveres og hvordan leveransen skal følges opp gjennom kontraktens levetid (Nikolajeva & Hansen, 2020, s. 11).

For å sikre at dette går rett for seg – at man får gode, lovlige og effektive innkjøpsprosesser i henhold til aktivitetene beskrevet ovenfor – trekkes *kompetanse* og *regelforståelse* frem som kritiske suksessfaktorer i stortingsmeldingene om *Det gode innkjøp* (Fornyings- og administrasjonsdepartementet, 2009) og *Smartere innkjøp – effektive og profesjonelle offentlige anskaffelser* (Nærings- og fiskeridepartementet, 2019).

Andre sannsynlige suksessfaktorer som bør nevnes er *tid* og *ressurser*, *organisering av innkjøpsenheten* og *kommunikasjon*. Det er viktig at det settes av nok tid og ressurser til å planlegge gode innkjøp og markedsundersøkelser. Videre vil innkjøp gjerne i varierende grad kreve at man involverer mennesker på tvers av relevante fag- og driftsmiljøer i virksomheten (Fornyings- og administrasjonsdepartementet, 2009, s. 37; Nærings- og fiskeridepartementet, 2019, s. 37). Dette kan igjen med rimelighet forventes å stille krav til god kommunikasjon og organisering, med tydelige og definerte ansvarsforhold og rutiner.

Avslutningsvis er det verdt å nevne at de overnevnte faktorene inngår i kontinuerlige prosesser. Det er noe man til stadighet må jobbe mot i alle deler av innkjøpsprosessen og virksomheten for å sikre kontinuerlig forbedring i fremtidige innkjøp (Nærings- og handelsdepartementet, 1997, s. 26–27).

2.2.2. Konkurransgjennomføring

Konkurransgjennomføringen innledes med at oppdragsgiver formelt henvender seg til markedet og kunngjør sin intensjon om å inngå én eller flere avtaler (DFØ, 2022). Derneft vil oppdragsgiver motta og vurdere tilbud fra interesserte leverandører. Fasen avsluttes deretter med meddelelse om inngåelse av kontrakt med valgt leverandør, samt signering og kunngjøring av avtalen.

2.2.3. Kontraktsoppfølging

I kontraktoppfølgingsfasen skal kontrakten implementeres i virksomheten, med den hensikt å ta den i bruk og realisere gevinstene. Oppdragsgiver må sørge for (kontrollere) at leverandøren leverer i henhold til kontrakten, herunder at priser som er avtalt benyttes, krav til kvalitet innfris, omfanget respekteres, leveringstid overholdes, garantiklausuler utnyttes og endringsregimet ivaretas gjennom kontraktens levetid mv. (Nærings- og fiskeridepartementet, 2019, s. 39). Samtidig må oppdragsgiveren også følge opp egne forpliktelser under avtalen (ibid.).

Kontraktoppfølgning er en meget sentral fase. Samtidig er den i liten grad regulert i anskaffelsesregelverket. Regelverket regulerer nemlig primært forhold ved anskaffelsen kun fram til avtaleinngåelse. Etter dette er det i stor grad opp til oppdragsgivere å etablere gode rutiner for avtaleoppfølging i sin virksomhet.

God kontraktsoppfølging forutsetter mange av de samme suksessfaktorene som trekkes fram i planlegging; kompetanse, tid, ressurser, organisering og kommunikasjon. For å vurdere hvorvidt leveransen skjer i henhold til de rammene som er avtalt, kan virksomheten ta i bruk *resultatmåling*. Resultatmål handler kort forklart om måling av oppnåelse. At man på forhånd – i planleggingsfasen – definerer et sett med konkrete, målbare indikatorer eller ytelseskrav man ønsker innfridd, slik at man senere er i stand til å si noe om eller i hvilken grad leveransen er i samsvar med de opprinnelige strategiske forutsetningene (DFØ, 2021a; Nærings- og handelsdepartementet, 1997, s. 26–27).

Kontraktsoppfølging bidrar også til å opprettholde dialog og skape et godt, tett samarbeid mellom oppdragsgiver og leverandør i løpet av hele kontraktsperioden (DFØ, 2022b). Det er igjen viktig for å avverge mulige misforståelser, avvik i leveranser og konflikter som kan oppstå.

3.0 Teoretiske perspektiver

3.1. Kommunal organisering – Statlig styring av kommunene

Med begrepet *kommunal organisering* sikter Fiva, Hagen, & Sørensen (2014, s. 14) til to forhold: 1) de institusjonelle ordningene som regulerer forholdet *mellom* (nasjonal)staten og kommunene, og 2) formene for organisering *internt* i kommunene. Begge disse forholdene er relevante for vår undersøkelse.

Forholdet *mellom* stat og kommune handler om hvilke rammebetingelser statlige myndigheter setter for den kommunale virksomheten. Norge er en enhetsstat. Og for å sikre at nasjonale styringsimpulser effektivt når helt fram til det lokale nivået, delegerer Staten myndighet til kommuner og fylkeskommuner for å løse viktige oppgaver og iverksett politiske målsettinger på vegne av det nasjonale fellesskapet (Christensen, Egeberg, Lægreid, & Aars, 2014, s. 135–136; DIFI, 2015, s. 13; Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020, s. 28). Mer klima- og miljøvennlige anskaffelser for å nå klimamålene for 2030 er et eksempel på dette.

Statlig styring av kommunene må nødvendigvis skje gjennom lovregulering (Fiva mfl., 2014, s. 35). Stortinget fatter lov- og budsjettvedtak som legger føringer for kommunenes virksomhet og kompetanse⁶. Det fremgår av *retningslinjene for statlig styring av kommuner og fylkeskommuner* (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020, s. 28). Dette knytter seg til forhold som *finansiering* (gjennom skatter og statlige overføringer), *kommunestørrelse*, *oppgavefordeling* og *hvilke funksjoner* (myndighetsutøvelse, tjenesteyting, samfunnsutvikling, demokratisk arena mv.) kommunene skal ivareta.

Anskaffelsesområdet reguleres primært gjennom *lov om offentlige anskaffelser* med tilhørende forskrifter, hvorav en av lovens hovedbestemmelser (§5) knytter seg til miljøhensyn. Her gis oppdragsgivere (les: kommunen) anledning og plikt til å ivareta hensyn til miljø i anskaffelsesprosessen, gjennom å redusere skadelig miljøpåvirkning og fremme klimavennlige løsninger der det er relevant. Bendiktsen (2020), Henden (2020) og Platou (2021) redegjør alle for den rettslige rekkevidden av dette miljøkravet.

Staten kan også ta i bruk *pedagogiske virkemidler*. Dette er typisk «mykere» virkemidler som rundskriv, retningslinjer, veiledere mv. De er ikke i seg selv juridisk bindende, men skal veilede kommunene i gjennomføringen av deres lovpålagte oppgaver (DIFI, 2015, s. 14–15; Fiva, Hagen, & Sørensen, 2014, s. 36). Et eksempel er DFØ og NHO (2020) sin *veileder for grønne anskaffelser*, der oppdragsgivere og leverandører kan finne konkrete tips til og eksempler på utforming av tildelingskriterier, kvalifikasjonskrav, kontraktkrav mv.

Handlingsplan for økt andel klima-og miljøvennlige offentlige anskaffelser og grønn innovasjon (DFØ, 2021c) er et annet aktuelt eksempelet på pedagogisk styring. Den representerer en milepæl i statens arbeid med offentlige anskaffelse og grønn innovasjon, hvor departementet klargjør de overordnede prioriteringene for oppdragsgivere og peker på hvilke tiltak som *kan* iverksettes i ti utvalgte sektorer (ibid., s. 9). Departementet gir anbefalinger, men det er opp til kommunene selv å avgjøre hvordan innkjøpspraksisen skal innrettes for å redusere skadelig miljøpåvirkning og fremme klimavennlige løsninger der det er relevant (ibid., s. 7).

⁶ Kompetanse må her forstås i jusfaglig forstand, dvs. i hvilken grad kommunen har «myndighet til å treffe rettslig bindende avgjørelser» (Gisle, 2020).

Det faktum at kommunene skal foreta disse vurderingene, sammenholdt med at ordlyden i loa. §5 ikke legger føringer på *hvordan* man skal vektlegge miljøhensyn (se Nærings- og fiskeridepartementet, 2016, s. 83, 2019, s. 88), tyder på at Staten legger seg på en mykere styringslinje hva gjelder anskaffelser som miljøpolitisk virkemiddel. Kommunene gis fleksibilitet og handlingsrom når de skal balansere hensynet til miljø opp mot andre viktige hensyn som også *skal* tas i en anskaffelse. Det kan være hensynet til oppdragsgivers behov, økonomiske rammer, konkurransesituasjonen i markedet, innovasjon, andre samfunnshensyn og spesielle regionale eller lokale forhold» (Nærings- og fiskeridepartementet, 2019, s. 88). Staten detaljstyrer med andre ord ikke kommunenes praksis for (miljøvennlige) anskaffelser, og det er heller realistisk. Dette *kan* representere en mulig utfordring med hensyn til hvor effektivt de statlige målene blir implementert på kommunalt nivå.

Det andre forholdet ved kommunal organisering som Fiva (mfl., 2014) peker på, den *interne* organiseringen i kommunene, er også relevant. Dette knytter seg til hvordan den enkelte kommune velger å organisere og styre sin innkjøpsvirksomhet for å ivareta og implementere lokale og nasjonale politiske mål og føringer. Staten følger deretter opp kommunenes arbeid bla. gjennom modenhetsundersøkelsen, som er et verktøy for å kartlegge hvordan offentlige anskaffelser er organisert og gjennomføres (DFØ, 2020, s. 3; Riksrevisjonen, 2022, s. 68).

3.2. Implementering

3.2.1. Hva er implementering?

Det er lang statsvitenskapelig tradisjon for å studere implementering av statlige vedtak. Et viktig perspektiv i denne forskningen er hvordan statlige vedtak kan vannes ut når de blir iverksatt på lavere nivå i styringskjeden. Et eksempel på en slik studie er den klassiske studien til Pressman og Wildawsky, med den talende undertittelen «*How great expectations in Washington are dashed in Oakland*». I vår studie vil vi bygge på teori og forskning om implementering som befinner seg på et noe mer operasjonelt nivå.

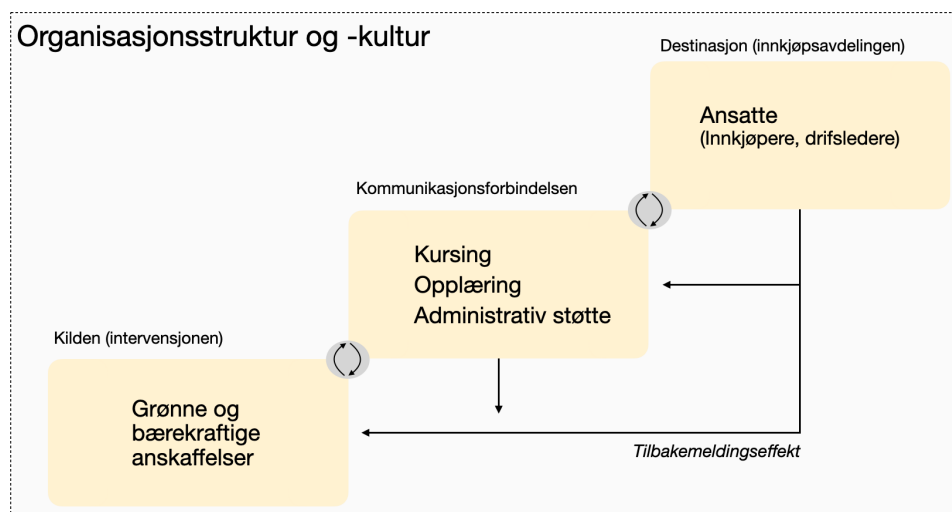
Implementering defineres av Fixsen, Naoom, Blase, & Friedman (2005, s. 5), Roland & Westergård (2015, s. 20) og Sørli, Ogden, Solholm, & Olseth (2010, s. 315) som et «spesifisert sett med aktiviteter» som er designet for å støtte opp under praktiske aktiviteter eller et program. Mer konkret handler det om prosessen der en organisasjon arbeider for gjennomføre, utføre og

praktisere konkrete endringer, beslutninger, planer, idéer og policyer mv. (Cambridge Dictionary, udatert).

Formålet med, og områder for, implementering varierer. Fixsen mfl. (2005, s. 6) skiller mellom tre måter å tilnærme seg implementering på; dokument-implementering, ytelse-implementering og prosess-implementering. Med utgangspunkt i vår studie er det mest hensiktsmessig å utheve sistnevnte. Denne tilnærmingen fokuserer på implementering knyttet til gjennomføring og innføring av nye driftsprosedyrer, som omhandler opplæring, nye retningslinjer og tilsynsområder.

3.2.2. Rammeverk for implementering av en grønn og bærekraftig anskaffelsespraksis

Fixsen mfl. (2005) har utviklet et konseptuelt rammeverk som redegjør godt for implementeringsprosessen. Modellen gjengis i figur 2, og er oversatt og tilpasset etter inspirasjon fra Roland & Westergård (2015).



Figur 2 – Rammeverk for implementering

Fixsen mfl. (2005) viser til at det er tre ønskede utfall for en organisasjon som gjennomfører en implementeringsprosess, hvorav de to første er særlig relevante. Det første utfallet knytter seg til en endring i profesjonell atferd, og her siktes det til bedre kunnskaper og ferdigheter på individ- og organisasjonsnivå. Dernest ønsker man å oppnå en endring i formell og uformell organisasjonsstruktur og –kultur.

I det følgende vil vi redegjøre for implementeringsrammeverket.

3.2.2.1. Organisasjonsstruktur og -kultur (påvirkninger)

En organisasjons struktur sier noe om i hvilken grad organisasjonen har kapasitet, og kvaliteten på systemene, før endringene skal iverksettes (Øvregård, 2016). Strukturer knytter seg i denne sammenheng til avklaring om og beskrivelser av ansvarsområde, herunder føringer for hvilke roller og posisjoner organisasjonens medlemmer skal ha, samt hvilke oppgaver individene skal utføre.

Formelle strukturer kommer til uttrykk gjennom nedfelte regler, retningslinjer, stillingsinstrukser og organisasjonskart (Christensen, Læg Reid, Roness, & Røvik, 2009, s. 38). Et vesentlig poeng ved en slik formalisering, er forventningen om at arbeidsoppgavene eksisterer uavhengig av personen og personlighetstrekkene ved individet som besitter rollen eller posisjonen (Christensen mfl., 2009, s. 38).

Ahmadi, Salamzadeh, Daraei, & Akbari (2012, s. 288) definerer organisasjonskultur som et sett med overbevisninger og delte verdier som forener medlemmer av en organisasjon bak visse atferdsnormer og regler. Kulturen kommer til uttrykk gjennom uskrevne regler, verdier og antagelser om hvordan ting skal gjøres, rolleforståelse, lederstil og administrative prosedyrer (ibid., s. 287). Og dette kan i større eller mindre grad gå på tvers av den formelle strukturen (Digitaliseringsdirektoratet, 2020, s. 7–8).

3.2.2.2. Kilden/intervensjonen

Med kilden eller intervensjonen siktes det til selve endringen som ønskes implementert (Roland & Westergård, 2015, s. 22). I vår modell knytter dette seg til grønne og bærekraftige anskaffelsesrutiner i en kommunal innkjøpsavdeling. Som Fixsen mfl. (2005, s. 12) viser til, vil en endring ofte springe ut av og bygge videre på allerede etablerte og velfungerende prosesser og rutiner.

3.2.2.3. Destinasjon

Med destinasjon siktes det til den enkelte utøver og organisasjonen som tar i bruk, huser, støtter opp om og finansierer endringstiltak (Fixsen mfl., 2005, s. 12). Roland & Westergård (2015, s. 22) beskriver dette som de ansatte som skal motta, innføre eller omsette innholdet/kjernekomponentene i endringen.

3.2.2.4. Kommunikasjonsforbindelsen

Det tredje og siste leddet i implementeringsmodellen er *kommunikasjonsforbindelsen*. Dette er det avgjørende bindeleddet mellom det som skal implementeres og de som skal omsette endringen (Roland & Westergård, 2015, s. 23). Det er her grunnlaget for hvor vellykket overføringen til destinasjonen blir, ved å sikre tilstrekkelig kompetanse og forståelse i organisasjonen gjennom trening, kursing og opplæring. Fixsen mfl. (2005, s. 12) peker derfor på behovet for personer som fremmer og kommuniserer den planlagte endringen ut i organisasjonen. Mihalic, Irwin, Fagan, Ballard, & Elliott (2004, s. 7) er langt på vei enige, men understreker at dette bør være individer med en viss tyngde, posisjon og innsikt til å lede prosessen.

Trening er definert av Meadan, Snodgrass, Palomo, Amenta, & Halle (2017, s. 253–254) som læringserfaring, eller en serie med læringserfaringer, innenfor et spesifikt fagfelt. Opplæring må gis/overføres i en pedagogisk setting av profesjonelle med godt etablert kunnskap og innsikt på det aktuelle området (ibid.). Og hvor vellykket opplæringen blir, vil avhenge av «i hvilken grad det som læres blir overført til arbeidet og at det gir meningsfulle endringer i arbeidsutførelsen (Quratulain, Karim Khan, Sabharwal, & Javed (2021, s. 252).

3.2.2.5. Tilbakemeldingseffekt

Tilbakemeldingseffekten er representert ved pilene i modellen. Fixsen mfl. (2005, s. 12) og Roland & Westergård (2015, s. 23) forklarer dette som en kontinuerlig flyt av pålitelig informasjon om oppslutning, engasjement og lojalitet til endringsarbeidet hos de ansatte.

3.2.3. Implementeringsdrivere

For å sikre at implementeringsprosessen blir ivaretatt og stor grad av lojalitet over tid, viser Fixsen mfl. (2005, s. 28) og Roland & Westergård (2015) til nødvendigheten av såkalte *implementeringsdrivere*. Blase, van Dyke, Fixsen, & Bailay (2012, i Roland & Westergård, 2015, s. 32) deler disse driverne inn i tre kategorier; kompetanse, ledelse og organisasjon. Kompetansedriverne bidrar til å støtte opp under motivasjon, utvikling og ansattes eierskap til implementeringsprosessen. Dernest har man ledelsesdrivere, som består av ledelsesstrategier som gir grunnlag for å foreta gode beslutninger og å gjennomføre tilpasning til organisasjonen (Roland & Westergård, 2015, s. 34). Den siste driveren Roland & Westergård (2015) peker på, handler om hvordan man bygger gode strukturer som skaper forutsetninger for endring i hele organisasjonen.

Forskningslitteraturen på grønne og bærekraftige anskaffelser identifiserer mange av de samme driverne som går igjen i den øvrige implementeringslitteraturen. Brammer & Walker (2011, s. 467) peker eksempelvis på at organisatorisk struktur og kultur, incentiver og press er viktige faktorer som kan styrke engasjementet for bærekraftige anskaffelser. Og likefult som bevissthet og kunnskap kan utgjøre barrierer for implementering av bærekraftige anskaffelsespraksiser, kan det også være viktige drivkrefter. Testa, Iraldo, Frey, & Daddi (2012) finner eksempelvis at jo mer kunnskap og kompetanse forvaltningen tilegner seg, jo mer ivrig vil forvaltningen være etter å eksperimentere og innføre grønnere kriterier i anbudene. Brammer & Walker (2011, s. 467, 471) trekker også fram betydningen av lederskap, planlegging og formuleringen av konkrete strategier og planer. Og i en logisk forlengelse av Testa mfl. (2012) sine funn, er det naturlig å tenke seg at disse faktorene vil kunne bidra til å skape engasjement og interesse for implementering i forvaltningen. styrke

3.2.4. Implementeringskvalitet

Implementeringskvalitet er et normativt begrep som forklarer i hvilken grad endringen som skal implementeres samsvarer med hva som var planlagt og hvordan det har blitt utført (Sørli mfl., 2010, s. 316). Kvaliteten på tiltakene måles som høy hvis det er lite avvik mellom planlagt og faktisk utførelse, og tilsvarende lav hvis evalueringen viser at det er store avvik.

Det er vanlig å skille mellom to dimensjoner av implementeringskvalitet; programintegritet og behandlingsintegritet. Programintegritet handler i følge Sørli mfl. (2010, s. 316) om hvordan intervensjonen faktisk blir iverksatt og at tilstrekkelige ressurser allokeres til gjennomføring av intervensjonen. Og behandlingsintegritet handler om hvordan intervensjonen kommuniseres til de ansatte og hva slags opplæring og veiledning de får (kommunikasjonsforbindelse), og at resultatene tilbakemeldes til utøverne (tilbakemeldingseffekt) (ibid., s. 317).

4.0 Metode og forskningsdesign

I dette kapitlet redegjør det for prosjektets metodologiske tilnærming og forskningsdesign, samt refleksjoner vi gjorde oss i løpet av prosessen. Følgelig gis det en beskrivelse av valg av case, enheter for undersøkelsen, rekruttering av informanter og datainnsamling. Avslutningsvis følger en diskusjon rundt forskningens holdbarhet, herunder validitet og reliabilitet, samt noen sentrale forskningsetiske betraktninger.

4.1. Valg av metode – komparativ casestudie

Valg av metode og forskningsdesign i et hvert forskningsprosjekt bør nødvendigvis skje i nær tilknytning til formålet med undersøkelsen og problemstillingen (Johannessen, Tufte, & Christoffersen, 2016, s. 52–54). Formålet med denne oppgaven er å oppnå større innsikt i hvordan et utvalg kommunale innkjøpsenheter rigger seg for å overføre politisk vedtatte klima og miljømål inn i sine respektive anskaffelsespraksiser. På bakgrunn av dette har vi valgt å gå for en *kvalitativ case-studie* med innslag av personlige intervjuer. Det mener vi er hensiktsmessig ettersom det gir oss anledning til å stille åpne spørsmål og avdekke informantenes refleksjoner rundt dette arbeidet.

Casestudie kjennetegnes av en avgrenset oppmerksomhet mot noen få strategisk utvalgte enheter, der man søker en mest mulig detaljert beskrivelse (Johannessen mfl., 2016, s. 80; Tjora, 2017, s. 40–41). Hensikten er å som nevnt å gi en dypere forståelse av eller innsikt i en spesifikk «case» eller et fenomen. Casen man undersøker vil typisk kunne være, men er ikke begrenset til, en beslutning eller prosess, et tiltak eller en tilstand, eller en avdeling og organisasjon (Tjora, 2017, s. 41–42; Yin, 2018, s. 14).

Videre er det vanlig å skille mellom forskningsdesign med ett eller flere caser (Johannessen mfl., 2016, s. 206). Sistnevnte beskrives som en komparativ casestudie, og innebærer kort forklart at man undersøker likheter, forskjeller og mønstre ved et fenomen på tvers av flere enheter. I vårt tilfelle knytter dette seg til implementering av grønne og bærekraftige anskaffelsespraksiser i tre ulike kommuner.

4.1.1. Utvalgsstrategi

Ettersom vi kun ønsker å se på et utvalg kommuner, må det nødvendigvis tas strategiske beslutninger om *hvilke* caser og enheter som skal undersøkes. Tjora (2017, s. 42–46) beskriver noen av de vanligste utvalgsstrategiene. Vi falt raskt ned på at det ville være interessant å foreta et *strategisk utvalg* på bakgrunn av *maksimal variasjon*. I tråd med dette ble det besluttet at vi skulle undersøke innkjøpsavdelingene i kommuner innenfor ett og samme fylke (Viken), men som har stor variasjon i befolkningsstørrelse og forutsetninger.

Vi etablerte kontakt med totalt fem kommuner. Innledningsvis introduserte oss per telefon, etterfulgt av en mail med en formell invitasjon til å delta, samt et informasjonsskriv i tråd med retningslinjene til Norsk senter for forskningsdata (NSD) (se vedlegg 2). Den første

kommunen vi kontaktet ønsket ikke å delta, men tipset oss om en annen kommune som kunne være interessant for undersøkelsen. Denne formen for rekrutteringen omtales av Johannessen mfl. (2016, s. 119) og Tjora (2017, s. 135) som *snøballmetoden*. I tillegg til denne kommunen ble ytterligere tre andre kommuner kontaktet på eget initiativ.

Av de fem kommunene som ble kontaktet ønsket tre å stille til intervju. De tre kommunene har alle ulik befolkningsstørrelse, og oppfyller således utvalgsriteriene. Kommunene presenteres i tabell 1. Vi har valgt å tildele hver kommune en egen kode; stor, mellom og liten. Inndelingen bygger på en subjektiv vurdering på bakgrunn av SSB (2020) sin oversikt over innbyggertall pr. 1/1 2020 for alle kommuner i Viken, og har til hensikt å ivareta hensynet til anonymitet.

<i>organisasjon</i>		<i>innbyggertall</i>
kommune Stor	Viken	> 50 000
kommune Mellom	Viken	15 000 < 50 000
kommune Liten	Viken	< 15 000

Tabell 1 – Presentasjon av kommuner (utvalg)

4.2. Datainnsamling

For å belyse hvordan de tre utvalgte kommunene implementerer bærekraft- og miljøhensyn i de kommunale innkjøpsprosessene, har vi valgt å samle inn data gjennom *dybdeintervju*. I tillegg til egen datagenerering gjennom intervju, har vi også studert offentlige og/eller ikke-offentlige tilgjengelige dokumenter. Disse vil bli benyttet som bakgrunnsdata og/eller sekundærdata, men vi foretar ingen dokumentanalyse. Dokumentene kan frembringes ved forespørsel, og er framlagt for veileder.

4.2.1. Dybdeintervju

Dybdeintervjuer er den mest utbredte datagenereringsmetoden innenfor kvalitativ forskning (Tjora, 2017, s. 113). Leseth & Tellmann (2018, s. 70, i Jacobsen & Karlsen, 2020, s. 27) beskriver at formålet med forskningsintervjuet er å oppnå «fyldig og omfattende informasjon om informantens forståelse, følelser, oppfatninger, meninger [...] og erfaringer knyttet til et fenomen eller et saksforhold». Videre gis informanten(e) også anledning til å snakke ut om et tema som de kanskje er spesielt opptatt av, av personlige, politiske eller faglige grunner (Tjora, 2017, ss. 114, 138).

4.2.2. Rekruttering av informanter

For å rekruttere informanter til prosjektet var det naturlig å primært ta kontakt med innkjøpsavdelingene i de utvalgte kommunene. Et viktig spørsmål i enhver intervjustudie er hvor mange informanter man skal rekruttere. En hovedregel, i følge Tjora (2017, s. 143), er at man typisk ønsker å avslutte rekrutteringen når man opplever en *metning*. Gitt at vi intervjuer en relativt homogen gruppe (innkjøpere), og at vi primært å undersøke etablerte prosesser og rutiner, er vi av den oppfatning at det er tilstrekkelig med 1-2 informanter fra hver kommune. Totalt sa 5 informanter seg villige til å stille til intervju. Sammensetningen av informanter presenteres i tabell 3, og består av 2 innkjøpssjefer, 1 miljøsjef, 1 fagansvarlig og 1 rådgiver respektivt.

<i>informant</i>	<i>organisasjon</i>	<i>stilling</i>	<i>type intervju</i>	<i>dato</i>
1	kommune stor	innkjøpssjef	digitalt intervju (personlig)	18. mars
2	kommune Mellom	miljøsjef	digitalt intervju (gruppe)	14. mars
3	kommune Mellom	innkjøpssjef	digitalt intervju (gruppe)	14. mars
4	kommune Mellom	fagansvarlig innkjøp	digitalt intervju (gruppe)	24. mars
5	kommune Liten	innkjøpsrådgiver	digitalt intervju (gruppe)	24. mars

Tabell 2 – Presentasjon av informanter.

4.2.3. Gjennomføring av intervju

Totalt ble det gjennomført tre intervjuer med en varighet på mellom 30-60 minutter. Som både Grønmo (2004, s. 170–171) og Tjora (2017, s. 121) påpeker, er det viktig at forskeren forsøker å skape en trygg og avslappet ramme rundt intervjusituasjonen. Vi lot derfor informantene selv velge tid og sted for intervjuet, samt hvorvidt de ønsket å stille til et fysisk eller digitalt intervju. Samtlige informanter ytret ønske om digitale intervjuer.

I to av de tre intervjuene (kommune Mellom og Liten) stilte to informanter sammen, etter ønske fra informantene selv. Vi vurderte dette som uproblematisk, og så heller nytte i at informantene fikk mulighet til å reflektere sammen og utdype hverandres svar. I det første intervjuet bidro eksempelvis denne samtalen mellom informantene til å tydeliggjøre nettopp hvordan den ene informanten fra kommune Mellom, i rollen som miljøsjef på tvers av kommuneorganisasjonen, interagerer med innkjøpsavdelingen. I den tredje kommunen (Stor) stilte det én informant.

Under alle intervjuene ble det benyttet lydopptak etter samtykke fra informantene, i tråd med forskningsetiske retningslinjer (NESH, 2018; Johannessen mfl., 2016, s. 85–86). Fordelen med

lydopptak, slik Tjora (2017, s. 166) beskriver det, er at forskeren har en visshet om at man får med seg det som blir sagt, og dermed kan rette full oppmerksomhet mot deltakeren(e) som snakker, be om utdypninger og stille oppfølgingsspørsmål. Informantene ble informert ved innledende kontakt om at det ville bli tatt lydopptak, og dette ble gjentatt ved oppstart i forkant av hvert intervju. Det ble det også gitt informasjon om hvordan opptakene ble oppbevart, samt hvordan de skulle brukes og at de ble slettet etter endt transkribering.

4.2.4. Intervjuguide

Intervjuene vi gjennomførte var semistrukturerte og underveis ble det benyttet en intervjuguide (se vedlegg 3). Spørsmålene i intervjuguiden ble utarbeidet på grunnlag av og søk etter relevante offentlige dokumenter som kommunale innkjøps- og miljøstrategier, stortingsmeldinger og statlige utredninger, rapporter og handlingsplaner.

Intervjuguiden fungerte som en veileder, da vi i størst mulig grad forsøkte å føre en samtale med informantene. Følgelig ble endelig ordlyd på spørsmål, rekkefølgen på disse og eventuelle oppfølgingsspørsmål et resultat av svarene som informantene gav underveis. Samtidig jobbet vi for at alle de forhåndsdefinerte hovedtemaene ble dekket. Hvert intervju ble så avsluttet med et åpent spørsmål der informantene fikk anledning til å tilføye bemerkninger og komme med noen refleksjoner. Deretter takket vi for informantens deltakelse, og opplyste om den videre gangen i prosjektet, om transkribering og mulighet for sitatsjekk mv.

Intervjuguiden ble, etter forespørsel fra informantene, sendt i forkant av intervjuene som et ledd i rekrutteringen. Dette kan potensielt være problematisk ettersom informantene får en anledning til å forberede svarene for å stille seg selv og arbeidsgiver i et godt lys. Videre kan det tenkes at svarene informantene gir på ett spørsmål blir påvirket av å se hvilke påfølgende spørsmål intervjuerne akter å stille. På den andre siden er det fordeler ved å sende intervjuguiden på forhånd. En slik fordel er at det gir informantene anledning til å forberede seg godt og gi mer detaljerte svar, beskrivelser og refleksjon over spørsmålene. Dessuten er vi primært opptatt av å undersøke *administrativ organisering og rutiner*, snarere enn informantenes meninger, holdninger og erfaringer (jf. Tjora, 2017, s. 114). I den grad man allikevel kommer inn på meninger og erfaringer, siktes det her ikke til informantenes personlige (og subjektive) vurdering, men snarere deres profesjonelle vurdering i lys av deres stilling. Samlet sett vurderte vi det som lite problematisk å sende intervjuguiden på forhånd gitt oppgavens fokus, samt at det var et nødvendig tiltak for å sikre rekruttering.

4.2.5. Transkribering, koding og dataanalyse

Etter hvert intervju ble lydopptakene transkribert og slettet. Transkriberingen ble gjort med sikte på å i størst mulig grad gjenspeile de ordene og uttrykkene som informantene benyttet. De transkriberte tekstene ble deretter analysert tematisk og kodet manuelt med utgangspunkt i de forhåndsdefinerte hovedkategoriene; politiske føringer, samhandling og kommunikasjon, kompetanse, oppfølging, rapportering og kontroll, ressurser, og måling/evaluering.

4.3. Forskningens kvalitet – reliabilitet og validitet

Reliabilitet knytter seg kort forklart til datamaterialets *pålitelighet*; hvilke data som brukes, hvordan de samles inn og hvordan de bearbeides (Johannessen mfl., 2016, s. 231). Pålitelighet kommer til uttrykk ved at forskningen lar seg gjenta av andre forskere og at man kan fremskaffe de samme dataene ved å benytte seg av tilsvarende undersøkelsesopplegg (Grønmo, 2004, s. 240–241; Johannessen mfl., 2016, s. 232). For å styrke påliteligheten ved studien vår, har vi, som Johannessen mfl. (2016, s. 232) trekker frem, forsøkt å gi en åpen og detaljert beskrivelse av og begrunnelser for valg av forskningsdesign og metoder.

Validitet omhandler *gyldigheten* til datamaterialet satt opp mot problemstillingen som skal belyses (Grønmo, 2004, s. 241). Det dreier seg med andre ord om i hvilken grad fremgangsmåter og funn på en riktig måte reflekterer formålet med og intensjonen bak forskningsopplegget (Grønmo, 2004, s. 241; Johannessen mfl., 2016, s. 232). For å oppnå høyere grad av validitet har vi valgt å «tilbakeføre resultatene til informantene» (jf. Johannessen mfl., 2016, s. 232). Ved å tilby informantene muligheten for *sitatsjekk* har vi hatt til hensikt å avklare mulige misforståelser og at utsagn blir tolket i den rette kontekst.

Det er også viktig å reflektere over og være bevisst på mulige feilkilder ved valgt metode og forskningsdesign. En potensiell feilkilde i vår studie er intervjuguiden som ble benyttet til hvert intervju, der spørsmål og oppsett kan ha virket ledende eller ikke tilstrekkelig presise. En annen potensiell feilkilde, slik Jacobsen & Karlsen (2020, s. 31) peker på, «kan kobles til informantens pålitelighet, og omhandler informantens ærlighet og hvorvidt forskeren kan stole på det informanten sier». Grønne og bærekraftige anskaffelser er et stadig større fokusområde i offentlig sektor, og det ligger naturlig nok både prestisje i og klare (normative) forventninger til grunn for hvordan kommunene arbeider med dette. Derfor er det også en mulighet for at informantene kan ønske å gi svar som stiller seg og/eller arbeidsgiver i et særlig godt lys. For å styrke troverdigheten til datamaterialet har vi følgelig valgt å etterspørre interne

styringsdokumenter, som kan støtte opp om eller svekke opplysninger om interne rutiner og prosesser.

4.4. Etikk og personvern

I enhver forskningsprosess påhviler det et betydelig ansvar på forskeren for å opptre ansvarlig og redelig, og ivareta viktige forskningsetiske hensyn. Dette har vi ivaretatt ved å sende informantene et informasjonsskriv (se vedlegg 2). Informasjonsskrivet er utformet i tråd med retningslinjene til Norsk senter for forskningsdata (NSD) og redegjør for rettighetene informantene har som frivillige deltaker i prosjektet, herunder krav til samtykke og retten til selvbestemmelse og autonomi. Videre beskrives tiltak for å sikre personvernet.

4.4.1. Anonymisering

Ettersom vi undersøker nokså små enheter (innkjøpsavdeling) i de utvalgte kommunene, mener vi at det var hensiktsmessig å *anonymisere* informantene. Dette begrunnes med at det er mindre belastende å stille seg til disposisjon for intervju og at det gir informantene anledning til å snakke friere under intervjuet.

5.0 Empirisk analyse

I dette kapittelet skal vi redegjøre for de viktigste funnene fra datainnsamlingen. Vi organiserer analysen basert på kategorier avledet av teori, tidligere forskning og offentlige dokumenter omhandlet i tidligere kapitler. Temaene er til en viss grad overlappende og flere av funnene kan trekkes frem i ulike sammenhenger. Vi har valgt å trekke frem funnene der vi mener at de står sterkest i forhold til meningsinnholdet og konteksten utspillene ble gitt i.

5.1. Følger kommunene opp statlige føringer?

Et gjennomgående funn fra vår undersøkelse er at alle tre kommuner trekker fram miljøhensyn i anskaffelser som et virkemiddel i arbeidet med grønn omstilling. Kommunepolitikerne har vedtatt egne anskaffelsesstrategier. Dokumentene beskriver, i større eller mindre detalj, hvordan de ulike kommunene planlegger å arbeide med, og hvilke ambisjoner man har, knyttet til anskaffelser i kommende år. Her settes rammevilkårene for det administrative arbeidet i innkjøpsavdelingene. Anskaffelsesstrategien blir dermed en viktig kobling mellom overordnede politiske føringer, virksomhetens mål og virksomhetens løpende innkjøp av varer

og tjenester (Nærings- og fiskeridepartementet, 2019, s. 124). Videre har to av kommunene – kommune Stor og Liten – også utarbeidet supplerende strategi for grønne innkjøp. Herunder beskrives mer detaljerte mål og tiltak for utførelse av grønne og bærekraftige anskaffelser.

De tre kommunene har strategidokumenter som langt på vei reflekterer sentrale statlige impulser og målsettinger knyttet til miljø og anskaffelser. FNs bærekraftmål er et godt eksempel. Bærekraftmålene skal utgjøre «det politiske hovedsporet for å ta tak i vår tids største nasjonale og globale utfordringer» (Klima- og miljødepartementet, 2021, s. 11), og trekkes tydelig inn i de alle de tre kommuneplanenes samfunnsdeler. Kommuneplanen er den viktigste overordnede planen og er styrende for utviklingen i kommunene. Dette er videre noe kommunene er pålagt å utarbeide, jf. plan- og bygningsloven (2008, §11-1), og skal «ivareta både kommunale, regionale og nasjonale mål, interesser og oppgaver».

5.2. Organisering av innkjøpsfunksjon

Innledningsvis redegjør vi for hvordan kommunene har organisert innkjøpsfunksjonen sin mer generelt. Vi anser måten man har organisert seg på som et viktig premiss også for å ivareta miljøhensyn.

Ansvar for anskaffelser er relativt likt plassert i de tre kommuneorganisasjonene, med en sentralisert innkjøpsfunksjon (enhet). I kommune Stor foretar innkjøpsavdeling alle anskaffelser. Det samme er tilfellet for kommune Liten, med unntak av enkelte IKT-anskaffelser. Hos kommune Mellom foretar man også de fleste anskaffelser, men ikke større innkjøp knyttet til bygg/anlegg, vann og avløp. Dette er det en egen avdeling i kommunen som har ansvar for.

Samtlige kommuner har dessuten rådgivere/fagpersoner som har et ekstra ansvar for og/eller fokus på miljø. Det varierer hvorvidt disse miljørådgiverne arbeider *innad i* innkjøpsavdelingen (kommune Stor), eller hvorvidt de arbeider *inn mot* avdelingen (kommune Mellom og Liten). Hos kommune Stor er det snakk om 2-3 personer, i kommune Mellom er det én person, mens kommune Liten skiller seg ut ved at miljørådgiveren har en delt stilling med andre arbeidsoppgaver som kommer i tillegg.

For å legge til rette for bedre styring, ledelse og organisering av virksomhetens innkjøp, trekker stortingsmeldingen om «Smartere innkjøp» fram at offentlige virksomheter må ta i bruk gode styringsverktøy (Nærings- og fiskeridepartementet, 2019, s. 120, 123–124). Dette sikres blant

annet gjennom anskaffelsesstrategier. I tillegg til egne anskaffelsesstrategier ser vi at innkjøpsavdelingene i kommune Stor og Mellom også har utarbeidet ulike interne styringsdokumenter. Kommune Liten har ingen interne styringsdokumenter. Dokumentene vi har fått tilgang til kan beskrives som sjekklister, instruksjoner, handlingsplaner og maler mv. De gir detaljerte beskrivelser av delmål, tiltak og ansvar, i tråd med funn fra modenhetsundersøkelsen fra 2018 (Rambøll & Difi, 2018).

«En innkjøper har jo ansvaret for ganske mye – etikk, miljø, samfunnsansvar, lønn og arbeid, og menneskerettigheter. Det er jo en ganske heftig spagat å stå i. Det holder ikke med to bein, man må være en blekksprut. Da er svaret rutiner, veiledere og kompetansepersoner.» (innkjøpssjef kommune Stor)

Organisering handler nemlig om mer enn bare organisasjonsstruktur. Det omfatter også mer detaljert regulering av ansvar, (sam-) arbeidsformer og kommunikasjon, prosedyrer, arbeidsprosesser, rollefordeling, møtstruktur mv. (Digitaliseringsdirektoratet, 2020, s. 7). Viktigheten av dette understrekes av både henholdsvis innkjøpssjefene for kommune Stor og Mellom, og blir tydeliggjort av kommentaren til innkjøpssjefen fra kommune Stor:

“I mitt hode må ting være konkrete og praktiske, så vi har brukt en del tid på å få handlingsplanen og tiltakene «helt ned» – hva skal gjøres, hvem skal gjøre det, når skal det være ferdig. Og så har vi en møterekke gjennom året for å sjekke hvordan vi ligger an i forhold til planen”

5.3.Ressurser

5.3.1. Hvilke ressurser har kommunene dedikert til innkjøpsfunksjonen?

Videre har de tre kommune i vår undersøkelse alle ulike befolkningsstørrelse og møter varierende forutsetninger for å gjøre innkjøp. Innkjøpsenhetene har nokså ulike ressurstilgang – i antall medarbeidere, kompetanse, tid og kapasitet mv. Det er også varierende omfang av og kompleksitet på anskaffelsene som foretas.

Innkjøpsenhetenes ressurser er et resultat av kombinasjonen av de respektive kommunenes rammebetingelser og prioriteringer. Innbyggertall og kommunal skatteinntang er med på å sette rammebetingelsene for kommunenes økonomi. På bakgrunn av dette allokterer kommunen midler til de ulike enhetene i kommuneorganisasjonen som følge av budsjettmessige og politiske prioriteringer.

Kommune Stor stiller klart sterkest med hele 14 personer i innkjøpsavdelingen, og vil snart styrkes med ytterligere én person. I kommune Mellom er det totalt tre personer som arbeider i innkjøpsavdelingen. Hos kommune Liten, den minste i vår undersøkelse, er det to personer som har ansvar for anskaffelser. Dette utgjør kun om lag 30% av deres stillingsbeskrivelse, og utover anskaffelser har de også andre oppgaver i kommunens økonomiavdeling.

5.3.2. Kompetanse og erfaring

Hvorvidt en innkjøper har anskaffelser som hovedoppgave eller som én oppgave blant mange, vil også kunne ha betydning for kompetanse. Innkjøpere som gjennomfører anskaffelser på heltid vil typisk i større grad ha gjennomført kurs eller utdanning som gir økt anskaffelseskompetanse, i tillegg til at de har opparbeidet seg kunnskap gjennom erfaring og praksis (Nærings- og fiskeridepartementet, 2019, s. 114). En annen måte å beskrive erfaring gjennom praksis på, er trening, og det trekkes fram i samtalen med innkjøpssjef kommune Stor:

«Innenfor anskaffelsesretten er det erfaring som gjelder. Du kan lese om det, men det er noe helt annet i praksis. Så det gjelder å få kjørt litt konkurranser, tildele på miljø, se hvordan tilbyderne svarer – det er da du lærer mest.»

Videre trekker miljøsjefen fra kommune Mellom fram at et koordinert og sentralisert ansvar for anskaffelser som en styrke for arbeidet med klima- og miljøkrav. Innkjøpere i en sentralisert funksjon vil typisk også gjennomføre langt flere anskaffelser enn hva som er tilfellet hvis ansvaret er desentralisert, og hvor det kanskje skal gjøres én anskaffelse i løpet av et år. Det gjør at man får «noen få personer som er sikkerlig gode» på det de gjør (miljøsjef kommune Mellom).

Fagansvarlig fra kommune Liten peker på at de to innkjøperne har grunnleggende kjennskap til regelverket, men at de begrenses av lite spisset bransjekompetanse. Derfor oppgir de at man er nødt til å lene seg på fagpersoner ute i virksomheten, eller innhente ekstern kompetanse fra eksempelvis Klima Viken. Klima Viken er et regionalt partnerskap for alle kommuner i Viken for å styrke arbeidet med klima, og tilbyr blant annet maler med ferdige utarbeidede miljøkrav som innkjøpere kan stille⁷ (Viken fylkeskommune, 2022).

⁷ Se eksempelvis «Felles erklæring fra Viken-kommuner for omstilling til transport på elektrisitet, hydrogen og biogass i anskaffelser av varer og tjenester» (Viken fylkeskommune, 2021).

5.3.2.1. Kompetanseheving

Det stilles stadig høyere krav og forventninger til rollen som innkjøper i offentlig sektor. Utviklingen i anskaffelsesregelverket går i retning av innkjøpere skal ivareta og balansere stadig flere hensyn, slik som miljø, etikk, menneskerettigheter og bekjempelse av arbeidslivskriminalitet. Med en slik utvikling peker også departementet på nødvendigheten av et kompetanseløft hos den enkelte innkjøper og leder (Nærings- og fiskeridepartementet, 2019, s. 68, 98, 111).

Kompetansehevingstiltak ble særlig trukket fram i intervjuet med informantene fra kommune Mellom. Innkjøpssjef fra kommune Mellom pekte på at kommunens innkjøpere har tatt en generell sertifisering for anskaffelser. Videre planlegger man å heve kompetansen ytterligere, ved å også ta en egen sertifisering knyttet til samfunnsansvar. I tillegg til å styrke egen kompetanse, viser miljøsjefen (kommune Mellom) til muligheten som ligger i å innhente ekstern kompetanse gjennom deltakelse i et innkjøpssamarbeid, fra fylkeskommunen eller DFØ. Dette er et tema som behandles videre i det senere, under «samarbeid».

Innkjøpssjefen i kommune Stor viser til at man har hatt *«flere gjennomganger med innkjøpsseksjonen og andre aktuelle fagdisipliner/instanser»* som et kompetansehevingstiltak, der man har gjennomgått strategien, handlingsplanen og tilknyttede tiltak. Informantene fra kommune Liten oppgir å ha «tatt noen småkurs, men ikke noe stort».

5.3.3. Tid og kapasitet

Den siste ressursfaktoren vi vil trekke fram knytter seg til tid. Våre intervjuer avdekket at *mangel på tid og kapasitet* spiller en vesentlig rolle i de tre kommunene for hvilken prioritet som gis til de ulike fasene i innkjøpsprosessen. Dette er, mer enn noe annet, tydelig i forhold til avtaleoppfølging og -forvaltning.

Modenhetsundersøkelsen for 2020 (DFØ, 2020, s. 3, 35) viser at færre virksomheter opplever å ha tilstrekkelig med tid og ressurser til å følge opp kontrakter og leverandører enn tidligere. I snitt bruker oppdragsgiverne mest tid på gjennomføringsfasen (40 prosent), mens 20 prosent går til kontraktoppfølgingsfasen (DFØ, 2020, s. 20–21; Nærings- og fiskeridepartementet, 2019, s. 159; Rambøll & DIFI, 2018; Rambøll & Inventura, 2014, s. 7). Og samlet sett er det bare 16 prosent av kommunale virksomheter som har etablert systematisk leverandøroppfølging (Nærings- og fiskeridepartementet, 2019, s. 121).

Våre intervjuer avdekker at det er en tilsynelatende klar kobling mellom de tre kommunenes størrelse (ved antall medarbeider) og i hvor stor grad innkjøpsenheten har kapasitet til å følge opp avtaler. Kommune Stor har de beste forutsetningene. De har 14-15 personer som jobber med innkjøp, hvorav tre av disse utelukkende jobber med avtaleoppfølging.

Hverdagen i kommune Mellom og Liten står i stor kontrast til kommune Stor, med langt færre medarbeidere. Miljøsjefen og innkjøpssjefen i kommune Mellom oppgir at innkjøpsavdelingen i kommunen ble sentralisert for noen få år tilbake, og at det har vært et behov å prioritere avtaledekning fram til det siste:

«Jeg vil si at vi har hatt mer enn nok å gjøre med å gjennomføre konkurranser – å ivareta alt som skal ivaretas der – det er et forbedringspotensiale når det kommer til kontraktsoppfølgingen.» (innkjøpssjef kommune Mellom)

Men de ser at avtaleforvaltning er viktig;

«Det ikke er noe vits å gjennomføre en god konkurranse hvis du ikke følger den opp etterpå og ser at du får det som er avtalt.» (innkjøpssjef kommune Mellom)

Kommune Liten er den kommunen som relativt sett har de dårligste forutsetningene for å gi tilstrekkelig prioritet til avtaleoppfølging og -forvaltning, med kun to personer som jobber i delte stillinger; «Vi har ikke tid til det nei, rett og slett» (fagansvarlig kommune Liten)

5.4. Kommunikasjon og samarbeid

Kommunikasjon og samarbeid mellom innkjøpsfunksjonen sentralt og de ulike virksomhetene ute i kommuneorganisasjonen (brukerne) er et tema som ble trukket frem i alle intervjuene. Våre funn tyder på at kommune Stor og Mellom har jobbet aktivt med å styrke denne kommunikasjonen ved å danne faggrupper. Innkjøpssjef i kommune Mellom forklarer at hensikten bak tiltaket er å sikre at de ute i virksomhetene – som bestiller og har behovet for de ulike anskaffelsen – blir hørt og kan komme med faglige råd og vurderinger i forkant av anskaffelsene.

«De er med å utarbeide konkurransedokumentene. Det er jo de som har ansvaret for å spesifisere hva vi skal ha. De er med å utarbeide konkurransedokumentene. Det er de som har ansvaret for å spesifisere hva vi skal ha, det er de som kjenner det konkrete markedet best. Innkjøpsavdelingen har ikke kapasitet eller forutsetninger for å ha slik bransjekunnskap.» (innkjøpssjef kommune Mellom)

Innkjøpssjef i kommune Stor bifaller, og viser til at kommunen i 2020 innførte en ordning med såkalte “kontaktpersoner”. Dette er personer som har et ekstra ansvar og skal hjelpe med å koble innkjøpsavdelingen sentralt opp mot de rette personene ute i virksomheten:

«Det er jo så mange ansatte. For at vi skal forsøke å ha en behovsdekning og få tak i de riktige menneskene både til å skrive kravspesifikasjon og [identifisere] hva som kan være grønt innenfor dette området, så har vi disse innkjøpskontaktene som vi kan kontakte.»

I tillegg inkluderer kommune Stor også faggrupper i arbeidet med å utforme strategidokumenter slik at de har vært med på å skrive punktene og er kjent med disse i fremtidige anskaffelser.

Når det kommer til Kommune Liten vektlegger informantene at fordelene med å arbeide i en liten kommune er korte kommunikasjonsavstander i alle ledd:

*«[V]i er jo ikke en stor kommune, så alle lederne kjenner jo [oss] og vi kjenner alle lederne. Også har vi jo delte arbeidsoppgaver, som gjør at vi har mye kontakt med de»
(innkjøpssjef kommune Liten)*

5.4.1. Kommunikasjon og samarbeid på tvers av kommuner – innkjøpssamarbeid og nettverk

Mange norske kommuner samarbeider også om innkjøp på tvers av kommune- og fylkesgrenser gjennom innkjøpssamarbeid og -nettverk (Nærings- og fiskeridepartementet, 2019, s. 135; Oslo Economics, Inventura, & NIVA Analyse, 2021, s. 14). Innkjøpssamarbeid og -nettverk kan, blant annet, gi kommunene større innkjøpsmakt, tilgang til et mer kompetent fagmiljø og kompetanse på regelverk, samt avlastning i ulike deler av anskaffelsesprosessen (KPMG, 2018, s. 7–8).

På spørsmål om kommunen deltar i et innkjøpssamarbeid, oppgir informantene fra kommune Stor og Liten at deres kommuner ikke deltar i noen formelle samarbeid. Begge kommuner samarbeider imidlertid med nabokommuner og/eller innkjøpssamarbeid uformelt. Dette omtales typisk som sak-til-sak samarbeid, som ikke har et helhetlig innkjøpsmandat, mangler formalisering, og/eller felles ressurser (Oslo Economics mfl., 2021, s. 5). Kommune Stor tar på mange måter en storebror-rolle og sender eksempelvis ut invitasjoner til nabokommuner om å delta på rammeavtaler der det er hensiktsmessige. Kommune Liten, som er en langt mindre kommune, er bevisste på hvilke begrensninger de står overfor, og søker derfor strategisk samarbeid med nabokommuner når de har mulighet:

«Vi gjør veldig mange anskaffelser med store kommuner. Vi ser jo at de som er gode [på miljø] der er veldig, veldig mye bedre enn oss. Så vi er gode til å lene oss på dem.»
(fagansvarlig kommune Liten)

Innkjøpssjefen for kommune Mellom oppgir at det på tidspunktet for intervjuet nylig har blitt vedtatt i kommunestyret at kommunen skal tre inn i et formelt innkjøpssamarbeid. Her er man i kontakt med innkjøpere fra de andre kommunene flere ganger i uken. Videre avdekket intervjuene at det også generelt er en del uformell kontakt mellom innkjøpere i ulike kommuner. Den fagansvarlige i kommune Liten peker på, i likhet med innkjøperne fra kommune Mellom, at man har ukentlig kontakt med andre innkjøpere, og at dette er en kilde for god læring. Betydningen av personlige relasjoner (bekjentskap, tidligere kollegaer mv.) trekkes også fram. Informanten (fagansvarlig) viser til et eksempel der kommune Liten gjorde et innkjøp med en nabokommune, som kom i stand fordi en leder i kommunen tidligere hadde jobbet og hadde kontakter i nabokommunen.

I tillegg lar innkjøperne i alle kommunene seg inspirere av gode løsninger fra andre kommuner og oppdragsgivere. Man ser hva andre har lyktes med og om man kan ta dette inn i egne anskaffelser;

«Det er offentlige oppdragsgivere som vi vet er gode, så vi følger med på hva de skriver og gjør. Så tar vi det kanskje inn i malen vår. Det [gjelder] hele tiden å være <på>.»
(Innkjøpssjef kommune Stor)

5.5. Balansen mellom hensynet til miljø, akseptabel pris og andre hensyn

Formålene med en anskaffelse er mange, og det er en rekke ulike hensyn innkjøpesenhetene typisk må balansere for å gjøre gode innkjøp. Man skal dekke virksomhetens behov og sikre best mulig kvalitet til en lavest mulig kostnad. I tillegg skal det tas en rekke sosiale og etiske hensyn, deriblant å redusere skadelig miljøpåvirkning og fremme klimavennlige løsninger (Nærings- og fiskeridepartementet, 2019, s. 15).

På spørsmål om man opplever å stå i et dilemma mellom hensynet til miljø på den ene siden og en akseptabel pris på den andre, svarte innkjøpssjef for kommune Stor at man ved et par anledninger bevisst har valgt å gå for den mest miljøvennlige løsningen til tross for at denne var dyrere, og viser til at kommunen har et ansvar for å gå foran.

I kommune Liten oppgir fagansvarlig at man i liten grad opplever å stå i et slikt dilemma, noe som forklares som en følge av at man gjerne stiller minimumskrav på miljø:

*«Hos oss er det ofte slik at miljø settes som et krav og ikke tildelingskriterium, og da blir man jo ikke vurdert på pris hvis ikke man har miljøtingene klart allerede»
(innkjøpsrådgiver kommune Liten)*

I samtalen med informantene fra kommune Mellom ble verdien av et lokalt leverandørmarked særlig vektlagt. Innkjøps sjefen (kommune Mellom) viste til at det er viktig å stille miljøkrav, men samtidig at disse kravene ikke må være så strenge at man risikerer at mindre og lokale leverandører ikke kan delta i konkurransen.

5.6. Måling og evaluering

Innkjøps sjef for kommune Stor oppgir at innkjøpsavdelingen foretar revisjon og risikovurdering av kommende års anskaffelser i slutten av hvert år. Her peker man ut konkurranser hvor de skal ha et ekstra fokus på miljø og etikk. Videre reviderer man også handlingsplan og maler mv. kontinuerlig. Dette står i motsetning til kommune Liten, hvor fagansvarlig oppgir at strategien for grønne anskaffelser er mindre enn ett år gammel, og at det dermed ikke er foretatt noen evaluering enda. Videre nevnes det at;

«Vi har heller ikke noen klare føringer på hvordan vi skal evaluere det – det har vi ikke satt oss ned og snakket om» (fagansvarlig innkjøp)

Det heller ikke planlagt en konkret evaluering av strategien enda, og det anses heller ikke sannsynlig at dette kommer til å skje uoppfordret:

«Jeg tror nok at vi er nødt til å bli “pusha” av noen politikere eller kommunaldirektør for at vi skal gjøre det – hvis ikke har vi veldig mye annet som skal gjøres» (fagansvarlig kommune Liten)

Begrensingen i tid og kapasitet er gjennomgående og påvirker også muligheten for kommune Liten til å ha grundigere oppfølging av leverandørene:

«Vi prøver å kjøre møter med leverandører, men vi har ikke noen. Vi jobber 30% så det blir de ute i virksomhetene som må følge opp kontraktene sine og melde ifra til oss hvis det er avvik rett og slett. (...) Og i hvilken grad de følger det opp, er jeg faktisk litt usikker på. Men når vi stiller spesifikke krav, så sjekker vi jo det når tilbudet kommer inn» (fagansvarlig kommune Liten)

Miljøsjefen og innkjøpssjefen i kommune Mellom trekker frem den interne handlingsplanen som et viktig verktøy hva gjelder måling og evaluering. Der vises også til anskaffelsesstrategien som gjelder fram til 2023, men som man allerede nå opplever innkjøpssjefen at man har “vokst ut” av;

«Vi gleder oss veldig til å starte på neste strategiperiode fordi vi nesten har vokst fra den vi har. Vi ble etablert i 2018 og modenheten i kommunen har endret seg siden oppstarten. Så det passer bra å starte på neste periode.» (innkjøpssjef kommune Mellom)

Videre peker informantene fra kommune Mellom på at det også stilles krav til en del måling og rapportering knyttet til miljøsertifisering og miljøfyrtårn. I forhold til kvantitative indikatorer trekker informantene dette frem som et område hvor de har et forbedringspotensiale når den nye planen skal utarbeides.

6.0 Teoretisk analyse

I forrige kapittel redegjorde vi for de empiriske funnene fra våre intervjuer. I det følgende vil vi analysere funnene opp mot relevant teori.

Våre intervjuer avdekker at to av de tre innkjøpsenheter har utarbeidet og benytter seg av ulike styringsdokumenter som handlingsplan og maler i det daglige arbeidet. Disse dokumentene er et sentralt styringsverktøy, og har til hensikt å påse at politiske føringer og rammevilkår, som miljø eller andre samfunnshensyn, følges opp og ivaretas i den enkelte anskaffelse. Dokumentene må derfor anses å være en av kjernekomponentene (kilden) i kommunenes arbeid med å innføre grønne og bærekraftige anskaffelsespraksiser, jf. rammeverket for implementering (figur 2).

For å sikre god implementeringskvalitet viser Roland & Westergård (2015, s. 89) til at viktigheten av at den ønskede endringen formuleres og kommuniseres på en klart og tydelig måte. Dette samsvarer godt med uttalelsene til informantene fra kommune Stor og Mellom, om at handlingsplan og tiltak må være konkrete og praktiske – *hva skal gjøres, hvem skal gjøre det og når skal det være ferdig*. Dokumentene blir dermed en viktig (positiv) sikkerhetsbarriere i den forstand at de bidrar til å ansvarliggjøre innkjøpere, og gjør at avdelingen kan måle progresjonen, underveis i arbeidet med å innfri målene for grønne anskaffelser som kommunestyrene har vedtatt.

Et godt eksempel på kommunikasjon og opplæring i praksis ser vi i forhold til kommune Stor. Innkjøpssjefen viser til at man har hatt «*flere gjennomganger med innkjøpsseksjonen og andre aktuelle fagdisipliner/instanser, hvor [man] har gjennomgått strategien, handlingsplanen og tilknyttede tiltak*». Slik sørger organisasjonen for styrke kompetanse, øke bevissthet og bygge engasjement rundt *endringen* (det grønne fokuset i anskaffelsene) hos de som skal motta, innføre eller omsette den (destinasjon). Både hos innkjøperne og de ute i virksomhetene, som skal definere behov og gjøre bestillinger.

Bevissthet og kunnskap er kjente barrierer for bærekraftige anskaffelser (Brammer & Walker, 2011; Cheng mfl., 2018; Testa mfl., 2016). Nikolajeva & Hansen (2020) finner eksempelvis at mangel på kunnskap og ressurser om hvordan miljøansvar kan benyttes som tildelingskriterium og hvordan kravene kan følges, er noe som går igjen. Ved å jobbe aktivt for å styrke dette, blir virksomheten i bedre stand til å bruke anskaffelser som en drivkraft for omstilling og nytenkning (Nærings- og fiskeridepartementet, 2019, s. 111). Dette samsvarer også godt med funnene til Testa mfl. (2012), som finner at jo mer kunnskap og kompetanse forvaltningen tilegner seg, jo mer ivrig vil man også være etter å eksperimentere og innføre grønnere kriterier i anbudene. Vi finner også støtte for betydningen av en slik tilsynelatende endring i mentalitet og kultur i vår undersøkelse. Innkjøpssjefen for kommune Stor beskriver det litt som en ketchup-effekt:

«I det det begynner å komme under huden på innkjøperne at dette er gøy. Så begynner snøballen å rulle. Det er veldig artig å se, for slik har det ikke vært på miljø før – det har vært litt vanskelig og tungt.»

Dette kan ses på som en kulturendring. I forlengelse av dette viser Roland & Westergård (2015, s. 86) til at en organisasjon er nødt til å utvikle en kollektiv orientering i arbeidet for å lykkes med en endring. Kollektiv orientering handler om å stimulere til læring i et fellesskap gjennom samhandling og samarbeid, hvordan læringen deles, og om det stimuleres til og legges til rette for felles refleksjonsprosesser (ibid.). I samtalen med innkjøpssjefen fra kommune Stor ble nettopp betydningen av samarbeid, kommunikasjon, regelmessige møter og erfaringsutveksling mellom innkjøpere – at man kjenner hverandre og kjenner hverandres anskaffelser – vektlagt som en viktig del av avdelingens rutiner:

«Vi er alltid to personer på en anskaffelse, en hovedansvarlig og en sidepartner som man kan sparre litt med. Min dør er [også] alltid åpen (...) Så har vi mange tidligere

anskaffelser som vi spiller på hver gang, og vi snakker sammen om hva man fikk til der.»

Et konkret eksempel på hvordan denne “erfaringsbanken” (jf. innkjøpssjef kommune Stor) konkret spiller inn i anskaffelsesprosessen og resulterer i tydeligere krav til miljøhensyn, er at kommune Stor nå har begynt å stille kjørevennlig rute som et tildelingskriterium. Dette er noe man ikke gjorde for noen år tilbake, men som man nå har erfaring på at man får til og har utarbeidet en maltekst på.

Begrepet “erfaringsbank” er for øvrig interessant, og er et velkjent tema i forskningslitteraturen på utviklingen av kollektiv kunnskap og læring, og dets betydning i en organisasjon. Andre begrep som går igjen i litteraturen er “knowledge management”, “organizational learning” og “knowledge sharing”. Vi vil ikke utdype dette videre i detalj, utover å kort trekke frem betydningen av å *kodifisere kunnskap*. Dette er en av fire prosesser for kunnskapsforvaltning som Ford (2004, i *Diab*, 2021, s. 93) viser til, og handler om å oversette erfaring og kunnskap til et visuelt format, eks. et dokument. Et av målene med dette, i tråd med Zack (2003, s. 68), er å sikre at kunnskap deles over tid sånn at organisasjonen kan dra nytte av tidligere erfaringer. Og det samsvarer godt med kommune Stor og Mellom, som jo har utarbeidet og reviderer handlingsplaner og maler basert på nye erfaringer. Det hele kan beskrives som en kontinuerlig refleksjonsprosess som legger grunnlaget for å bedre implementeringskvaliteten i de to kommunene.

Det står i kontrast til kommune Liten som ikke kan vise til å ha tilsvarende styringsverktøy, og oppgir samtidig å ikke ha gjennomført noen større kompetansehevingstiltak knyttet til grønne og bærekraftige innkjøp. I tillegg har man heller ikke på nåværende tidspunkt noen klare føringer for hvordan og når strategien for grønne innkjøp skal evalueres. Samlet sett vil disse faktorene i lys av det overnevnte kunne bidra til å svekke implementeringskvaliteten.

Følgelig vil det være urimelig å forvente høy implementeringskvalitet uten å vie tilstrekkelig oppmerksomhet og ressurser, i form av tid og kapasitet. På landsbasis viser modenhetsundersøkelsen for 2020 at nettopp tid og ressurser er den største barrieren for å oppnå miljøgevinster i offentlige anskaffelser, og at samfunnsansvar er det området som forvaltningen som helhet (stat, fylke og kommune) følger opp minst (DFØ, 2020, s. 25–26, 42; OECD 2020, i *DFØ*, 2021c, s. 12, 31). Hele 55% av oppdragsgiverne i undersøkelsen oppgir eksempelvis at

de bare «av og til», «sjeldent» eller «aldri» følger opp etterlevelse av krav til miljø (DFØ, 2020, s. 26). Dermed ser det ut til å ligge et visst uforløst potensial når det kommer til oppfølging av miljøhensyn i kommunale anskaffelsespraksiser.

Avtaleoppfølging og -forvaltning er viktig for å sikre at leveransen skjer i henhold til rammen som er avtalt, og å ta ut gevinstpotensialet som ligger i kontraktene (Nærings- og fiskeridepartementet, 2019, s. 40). Gode rutiner på dette bidrar også til å opprettholde dialog og skape et godt, tett samarbeid mellom oppdragsgiver og leverandør i løpet av hele kontraktsperioden (DFØ, 2022c). Det er igjen viktig for å avverge mulige misforståelser, avvik i leveranser og konflikter som kan oppstå. Mangelfull oppfølging vil, på den andre siden, kunne resultere i brudd på anskaffelsesregelverket, føre til at målet med anskaffelsen ikke nås og at (miljø-) gevinster ikke realiseres (Nærings- og fiskeridepartementet, 2019, s. 40–41). I tillegg til oppfølging er det også viktig å evaluere arbeidet. Da er det typisk viktig å kartlegge lojaliteten til og hvor godt ulike tiltak har truffet opp mot hensikten.

Kommunene har imidlertid begrensede (økonomiske) ressurser og dette utgjør en “kostnad” som da går på bekostning av andre aktiviteter og hensyn. Man er derfor nødt til å gjøre prioriteringer. Larsen (2017, s. 6) viser til at dette eksempelvis kan resultere i at administrative oppgaver kommer i første rekke. Våre funn tyder på at begrensninger i tid og kapasitet er et gjennomgående for innkjøpsavdelingen i kommune Liten særlig, og til en viss grad kommune Mellom. Innkjøperne i disse kommunene oppgir nettopp å måtte prioritere avtaledekning og -gjennomføring, og at dette går på bekostning av muligheten til å bedrive evaluering og avtaleoppfølging.

Men denne “kostnaden” behøver ikke nødvendigvis å være så stor. *«Det er ikke alle forunt å ha tre stykker på avtaleforvaltning. De tre tror jeg tjener inn sin egen lønn hvert eneste år.»* (innkjøpssjef kommune Stor). Selv om det å bruke mer tid og ressurser i denne fasen isolert sett vil kunne gi høyere transaksjonskostnader, vil god avtaleoppfølging og -forvaltning likevel kunne resultere i mer kostnadseffektive anskaffelser samlet sett (Nærings- og fiskeridepartementet, 2019, s. 26). Og nettopp kostnadseffektivitet går til selve kjernen i anskaffelsesregelverket, som er å sikre en effektiv ressursbruk og forvaltning av fellesskapets midler.

7.0 Diskusjon

I det siste kapittelet vil vi diskutere våre funn og implikasjonene ved disse i lys av problemstillingen:

«Hvordan rigger kommuner seg for å følge opp krav til bærekraft og miljøhensyn i kommunale innkjøpsprosesser, og hva har betydning for deres prioriteringer?»

Vårt inntrykk av samtaler med informantene og styringsdokumenter vi har fått tilgang til, er at kommunene i stor grad bestreber seg for å etterkomme nasjonale føringer om miljøhensyn i kommunale anskaffelser. Det handler ikke bare om at staten får gjennomslag for sine målsettinger, men at det i samfunnet generelt har vært en stadig større bevisstgjøring på klimaendringene. Både politisk og i befolkningen for øvrig.

De tre kommunene i vår undersøkelse har alle utarbeidet overordnede klima- og miljømål. Videre har man vedtatt anskaffelsesstrategier, mens kommune Stor og Mellom også har egne strategier for grønne innkjøp. Disse er politisk forankret og reflekterer langt på vei viktige statlige impulser og målsettinger for miljøhensyn i offentlige anskaffelser.

Til tross for å kunne vise til overordnede klima- og miljømål, finner blant annet Riksrevisjonen (2022, s. 37, 73–74) at mange norske kommuner ikke evner å føre en helhetlig tilnærming for å ivareta klima- og miljøhensyn i anskaffelsesprosessen, og at en mange virksomheter ikke har etablert systemer og rutiner for å følge opp at målene nås. OECD (2020, i DFØ, 2021c) peker tilsvarende på avtaleoppfølging som et område med stort forbedringspotensiale.

En viktig forklaring på dette *kan* ligge i en kombinasjon av «svakheter» ved selve anskaffelsesregelverket, og mangel på *tid og kapasitet*. Regelverket regulerer nemlig primært anskaffelsesforhold fram til avtaleinngåelse. Det stilles klare og detaljerte krav til prosess og gjennomføring av konkurranser, men for oppfølging av avtaler stilles det ingen slike krav. Dette er en beslutning lovgiver har tatt og vi anerkjenner at det i praksis kan være utfordrende å regulere dette på en optimal måte. Hva løsningen er fremstår ikke helt klart.

Det er altså i stor grad opp til oppdragsgiver selv å legge føringer og etablere gode rutiner for avtaleoppfølging i sin virksomhet. For mindre kommuner, med begrenset kapasitet i antall medarbeidere, viser dette seg utfordrende. Det er også tilfellet i kommune Mellom og Liten,

hvor man er nødt til å gjøre prioriteringer. Som det fremgår av informantenes utsagn har de to kommunene ambisjoner om å følge opp avtaler i større grad enn de har mulighet til å gjøre per i dag, men at man er nødt til å prioritere avtaledekning (og regelverksetterlevelse). Dette står i stor kontrast til kommune Stor som kan tillate seg å ha tre medarbeidere som utelukkende jobber med avtaleoppfølging. Vi vurderer det derfor slik innkjøpsenhetenes evne til å følge opp avtaler, og potensielt realisere større (miljø-) gevinster enn i dag, ikke står på vilje og ambisjoner, men snarere tilgjengelig kapasitet og ressurser.

Kommunestørrelse virker dermed å ha en tydelig innvirkning på kommunenes anskaffelsespraksis. Det gir også et visst utslag i innkjøpsenhetenes *kompetanse* og kunnskapsgrunnlag. Vi finner – ikke uventet – støtte for at kompetanse er en sentral barriere for grønne anskaffelser. Særlig gjelder dette for kommune Mellom og Liten, der innkjøperne i større grad viser til å slite med spisset bransjekompetanse. Disse funnene samsvarer godt med tidligere forskning og hva departementet selv trekker fram.

I tilfeller der innkjøpsenhetene mangler kunnskap og kompetanse er det imidlertid muligheter til å innhente ekstern kompetanse. Dette påpekes også av samtlige informanter. Myndighetene og ulike interesseorganisasjoner har eksempelvis store ambisjoner knyttet til å tilby veiledning, støtte og informasjon om grønne og bærekraftige anskaffelser. Siden 2017 har det blitt utarbeidet omfattende veiledningsmaterieell og -verktøy, anskaffelsesforum og en handlingsplan for grønne og bærekraftige anskaffelser (DFØ, udatert, 2021; DFØ & NHO, 2020; KS, 2022; Riksrevisjonen, 2022, s. 66, 74). Videre vil man satse på et grønt kompetanseløft for innkjøpere, arbeide for å videreutvikle DFØ som nasjonalt kompetansesenter for klima- og miljøvennlige anskaffelser, og tilby støttetilbud til kommuner gjennom KS og Miljødirektoratet (DFØ, 2021, s. 20). Samlet sett er dette en verdifull kilde for kompetanse som kommunene kan dra nytte av, og bidrar til å øke sannsynligheten for vellykket implementering av grønne kommunale anskaffelsespraksiser (jf. Cheng mfl., 2017, s. 776). Samtidig er det en forutsetning at materiellet brukes som forutsatt og at klima- og miljøkrav som utarbeides får et tilstrekkelig presisjonsnivå (Riksrevisjonen, 2022, s. 75). Da vi ikke har undersøkt noen konkrete anskaffelsesdokumenter har vi ikke grunnlag for å uttale oss om dette i forhold til vårt utvalg.

Et annen kilde for ekstern kompetanse ligger i *kommunikasjon, erfaringsutveksling* og *samarbeid* mellom innkjøpere på tvers av kommunegrenser. Vi finner at innkjøperne i alle de tre kommunene er i hyppig kontakt med andre innkjøpere både formelt og uformelt. Man

utveksler erfaringer og lar seg inspirere av hverandres innkjøp der man ser at en kommune eller en annen oppdragsgiver har lyktes spesielt godt med miljøkrav. Kommunene samarbeider også om å gjøre felles innkjøp. Informantene fra kommune Liten er eksempel tydelige på at de strategisk og aktivt søker samarbeid med større kommuner så ofte de kan. Disse kommunene har igjen større (bransje)kompetanse og tilgang på flere ressurser. Og ved å la innkjøpene fra disse kommunene utforme miljøkrav oppnår man at kravene som stilles gjerne blir bedre enn man har forutsetning for å utforme alene. En nylig kartlegging av innkjøpssamarbeid i kommunesektoren fra 2021 støtter opp om dette. Her oppgir 41% av virksomhetene at de opplever positive virkninger av *andre typer samarbeid* (herunder uformelt samarbeid) knyttet til samfunnshensyn og miljø (Oslo Economics mfl., 2021, s. 5). For formelle samarbeid øker denne svarandelen til hele 71% (ibid.). Samlet sett ser vi dermed at kommunikasjon, erfaringsutveksling og samarbeid har en viss kompensereffekt og således *kan* bidra til bedre implementeringskvalitet enn hva som ellers hadde vært tilfellet.

7.1. Er det «pengene som rår»?

Avslutningsvis vil vi diskutere hva som har betydning for kommunenes prioritering av miljøhensyn, og hvorvidt det er fortsatt slik at «pengene rår». Wangensteen (2014, s. 66) finner nemlig i sin studie at kommunale innkjøpere er opptatt av miljø og andre sosiale og etiske hensyn, men at de i liten grad gjør noe med det i praksis. Dette forklares blant annet med krav til effektivitet og mål- og resultatstyring som preger offentlig sektor. Normer og verdier som er blitt institusjonalisert over tid, der mandatet først og fremst er å skaffe de varer og tjenester kommunen har behov for, til en best mulig pris (ibid.). At de til syvende og sist er «pengene som rår».

På bakgrunn av våre data finner vi ikke støtte et slikt argument. Hensynet til en akseptabel pris opp mot miljø står noe svakere i dag enn det Wangensteen tar til orde for. Dette skyldes, etter vårt syn, at det har vært en utvikling over tid og vesentlige endringer i de politiske forutsetningene siden Wangensteen sin studie for åtte år siden.

Grønne og bærekraftige anskaffelser er et felt som har vært gjenstand for en rivende utvikling, både lokalt, nasjonalt og internasjonalt. Det har kommet stadig mer forskning som slår fast at klimaendringene går raskere, blir mer intense og at noen av trendene nå er irreversible. Jevnlige registreres det nye rekorder med negativt fortegn. Med dette sier vi ikke at klima ikke var et viktig tema også i 2014, men at det langt på vei har blitt stadig mer presserende å skulle bremse klimaendringene. Norge har følgelig forpliktet seg til å kutte klimagassutslippene med 50-55

prosent innen 2030, og offentlige anskaffelser anses som et sentralt virkemiddel i dette arbeidet. Og ikke minst har det kommet et nytt regelverk der kommunenes anledning og *plikt* til å ivareta miljøhensyn nå blir fremhevet eksplisitt. I lys av dette er det ikke urimelig at miljøhensyn vies større oppmerksomhet i dag enn hva som var tilfellet for åtte år siden.

Som den aktøren med det samlet sett største klimafotavtrykket i offentlig sektor (Riksrevisjonen, 2022), er det ingen tvil om at kommunene har et ansvar for å bidra i det grønne skiftet. Innkjøpsjefen i kommune Stor var klar på dette;

«Vi skal jo følge bærekraftsmålene, vi skal være en del av nullutslippssamfunnet og ta ansvar. Vi forvalter jo skattebetalernes penger – det er egentlig vårt ansvar å gå litt foran og sørge for at leverandørene trekkes i riktig retning»

Det har kommet til uttrykk bla. ved at kommune Stor ikke har problemer med å kunne velge den mest miljøvennlige løsningen, selv om dette i enkelte anskaffelser *kan* medføre et økonomisk tap. Her spiller trolig betydningen av kommunestørrelse inn, da kommune Stor kan ha større økonomiske muskler til å fatte en slik beslutning enn mindre kommuner (eksempelvis kommune Liten).

Utover å ha en “plikt” ser vi at kommunene også i stor grad *ønsker* å bidra i det grønne skiftet. Dette ble spesielt tydelig ift. kommune Stor og Mellom, hvor etterlatt inntrykk er at informantene er stolte av, ønsker å synliggjøre og videreutvikle kommunenes arbeid med grønne anskaffelser. Fordi miljøfokus står høyt på agendaen, både politisk og i befolkningen for øvrig, kan det også ligge et element av prestisje i å fremstå mer fremtidsrettet. Det gjør eksempelvis kommunen i stand til å fremstå som en attraktiv arbeidsgiver og tiltrekke seg kompetanse, noe Wangensteen (2014, s. 72–73) også peker på.

Et annet moment knytter seg til hvordan kommunene velger å utnytte mulighetsrommet som ligger i anskaffelsesregelverket og som myndighetene har åpnet for ved å ikke detaljstyre grønne anskaffelser. Miljøhensyn kan inntas i en anskaffelse på ulike måter og i alle deler av innkjøpsprosessen; som kvalifikasjonskrav, tildelingskriterium, teknisk spesifisering eller avtalevilkår så fremt de er relevante og proporsjonale i forhold til anskaffelsen. Og hva man faller ned på har betydning. Fagansvarlig i kommune Liten viser eksempelvis til at kommunen ofte setter miljø som et krav framfor tildelingskriterium. Følgelig kommer pris i “andre rekke” og blir ikke vurdert med mindre tilbyderer oppfyller miljøkravene.

I tilknytning til spørsmålet om hvorvidt man skal stille miljø som krav eller tildelingskriterium, må det nødvendigvis også vurderes hvor spesifikke disse skal være. Jo strengere og smalere krav som settes, jo færre leverandører vil typisk klare å innfri og delta i konkurranser. Derfor gjelder det å tilrettelegge for miljøhensyn samtidig som man ikke utelukker for store deler av markedet og bryter med de grunnleggende prinsippene om konkurranse i anskaffelsesloven.

Det er også nærliggende i denne sammenheng å vise til ønsket om å ivareta lokale leverandørmarkeder. Informantene fra kommune Mellom understreker eksempelvis at kommunen ser en stor verdi av et levende lokalsamfunn og ønsker å tilrettelegge for at også mindre leverandører kan delta i konkurranser. Dette er i tråd med funn fra Brammer & Walker (2011, s. 470) og Modenhetsundersøkelsen for 2018 (Rambøll & Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi), 2018). Følgelig vurderes både hvor detaljerte krav man skal stille, men også hvor stort volum på kontrakten det skal være. På noen anskaffelser er det eksempelvis mest hensiktsmessig å kjøre en stor rammeavtale i samarbeid andre kommuner. Innkjøpssamarbeid med andre kommuner vil kunne gi større markedsmakt og potensielle økonomiske besparelser (Firstventura, 2007; KPMG, 2018; Oslo Economics mfl., 2021). Andre ganger kjører man imidlertid en mindre rammeavtale selv for at lokale leverandører også skal ha mulighet til å delta i konkurransen, noe som kan føre til at eventuelle besparelser ikke realiseres.

8.0 Avsluttende refleksjoner

Norske myndigheter har satt et ambisiøst mål og har forpliktet seg til å kutte klimagassutslippene med minst 50% innen 2030. Dette stiller krav til en grønn omstilling av økonomien, samtidig som man forsøker å hindre at det går på bekostning av økonomisk stabilitet og velferd. Tydeligere klima- og miljøkrav i offentlige innkjøp er blitt utpekt som et viktig sektorovergrep virkemiddel for å ivareta balansen mellom disse hensynene.

Norske kommuner spiller en sentral rolle og har et ansvar for å bidra til en grønn omstilling. Anskaffelsesregelverket forplikter kommunene til å innrette sin samlede anskaffelsespraksis på en måte som ivaretar miljøhensyn. Og myndighetene legger opp til at det er kommunene selv som må avgjøre hvordan dette hensynet ivaretas på hensiktsmessig måte. Formålet med denne oppgaven er å oppnå større innsikt i hvordan et utvalg kommunale innkjøpsenheter overfører

politisk vedtatte klima og miljømål inn i sine respektive anskaffelsespraksiser. Med dette som bakgrunn har vi undersøkt følgende problemstilling;

«Hvordan rigger kommuner seg for å følge opp krav til bærekraft og miljøhensyn i kommunale innkjøpsprosesser, og hva har betydning for deres prioriteringer?»

Alle de tre kommunene har vedtatt klima- og miljømål som langt på vei reflekter statlige målsetninger, og miljøhensyn er inntatt i kommunenes anskaffelsesstrategier. To av kommunene har også utarbeidet konkrete strategier hvor det beskrives mer detaljerte mål og tiltak for utførelse av grønne og bærekraftige anskaffelser. I lys av dette har vi, ved hjelp operasjonell implementeringsteori, sett på hvordan innkjøpsenhetene overfører politisk vedtatte klima og miljømål inn i sine respektive anskaffelsespraksiser. De to største kommunene i vårt utvalg har valgt å utarbeide styringsverktøy i form av bla. en handlingsplan. Disse skal sikre at miljøhensyn ivaretas i den enkelte anskaffelse gjennom beskrivelser av delmål, tiltak og ansvar. Den minste kommunen har ingen slike styringsverktøy.

Gjennomgående finner vi at kommunestørrelse er en vesentlig faktor for implementering av grønne og bærekraftige anskaffelsespraksiser. Dette samsvarer godt med funn fra tidligere empirisk forskning. Vi ser at mindre kommuner møter flere barrierer for grønne anskaffelser enn større kommuner og peker på utfordringer knyttet til kompetanse og ressurser. Mindre kommuner har også utarbeidet færre (ingen) og/eller mindre klare og spesifikke rutiner på hvordan miljøhensyn skal ivaretas i anskaffelsene og for at gevinster kan realiseres. Kommunestørrelse legger dermed i stor grad premisser på hvilke tilgjengelige ressurser og forutsetningen innkjøperne har for å gjennomføre gode og grønne innkjøp.

I forlengelse av dette ser vi også at kommunestørrelse har betydning for hvor “selvstendige” innkjøpsavdelingene kan tillate seg å være. Med dette sikter vi til at særlig den minste kommunen ofte finner det nødvendig å søke strategisk samarbeid med større kommuner. Det har naturlig nok en del med effektiviseringshensyn å gjøre og muligheten for å oppnå kostnadsbesparelser. Men det gir også mulighet, i kombinasjon med erfaringsutveksling, til å lene seg på andre innkjøpere som har større kompetanse til å utforme miljøkrav og som har flere ressurser. Dermed får det også en viss kompenserende effekt og kan bidra til bedre miljøkrav og implementeringskvalitet enn hva som ellers hadde vært tilfellet.

Avslutningsvis ble en større del av diskusjonen også viet til spørsmålet om hvorvidt det er «pengene som rår» i grønne og bærekraftige anskaffelser. På bakgrunn av våre data finner vi

ikke like sterk støtte for et slikt argument som Wangensteen (2014) gjorde for åtte år siden. Pris er selvfølgelig en viktig faktor da kommunene forvalter skattebetalerens penger, men det er samtidig en del av et større helhetsbilde. Kommunale innkjøpere må forholde seg pragmatisk og balansere en rekke hensyn på bakgrunn av den enkelte anskaffelsens natur, kompleksitet og forutsetningene kommunene har. Men samlet vurderer vi at fokuset på miljøhensyn generelt står sterkt og at kommunene ønsker å bidra i det grønne skiftet. Et interessant funn er at kommunene ofte stiller miljø som krav framfor kriterium der man ser at konkurransen tillater det og der det er hensiktsmessig. Det er et aktivt *valg* kommunen tar i lys av “mulighetsrommet” som anskaffelsesregelverket gir, og som sikrer at miljø i mindre grad går på bekostning av pris.

Metodiske begrensninger og forslag til videre forskning

I denne oppgaven har vi intervjuet informanter ved innkjøpsavdelinger i tre kommuner. Studien har noen begrensninger. En begrensning er at vi har kartlagt hvilke rutiner for grønne og bærekraftige anskaffelser som er etablert, men vi har ikke undersøkt konkrete anskaffelser eller anskaffelsesdokumenter. Videre har vi også intervjuet primært innkjøpsledere/ansvarlige, samt én miljøsjef, og ingen ute i virksomhetene som er med på å definere behov (og følge opp avtaler). Vi har derfor ikke forutsetning for å si noe om hvordan disse rutinene gjør seg gjeldende og etterleves i konkrete anskaffelser, ei heller effekten det har på klimagassutslipp i kommunenes anskaffelsespraksis. Følgelig er dette faktorer som kan være interessante for videre forskning. Vi har også gjort en komparativ sammenlikning av tre kommuner med ulik størrelse, men innenfor det samme fylket. Et annet forslag til videre forskning er derfor å undersøke kommuner med likere størrelse, eksempelvis to store eller to små kommuner. Alternativ vil det være interessant å undersøke kommuner på tvers av fylker, for å se om geografiske forutsetninger spiller inn.

Litteraturliste

Offentlige og ikke-offentlig tilgjengelige dokumenter fra kommunene

Anskaffelsesstrategi for kommune Stor 2021-2024. Dokumentet kan frembringes ved forespørsel, og er framlagt for veileder.

Strategi for grønne innkjøp 2020-2024. Kommune Stor. Dokumentet kan frembringes ved forespørsel, og er framlagt for veileder.

Handlingsplan for anskaffelsesstrategi. Kommune Stor. Dokumentet kan frembringes ved forespørsel, og er framlagt for veileder.

Handlingsplan for grønne innkjøp. Kommune Stor. Dokumentet kan frembringes ved forespørsel, og er framlagt for veileder.

Anskaffelsesstrategi for kommune Mellom 2021-2023. Dokumentet kan frembringes ved forespørsel, og er framlagt for veileder.

Handlingsplan. Kommune Mellom. Dokumentet kan frembringes ved forespørsel, og er framlagt for veileder.

Veileder for grønne og miljøvennlige anskaffelser kommune Liten. Dokumentet kan frembringes ved forespørsel, og er framlagt for veileder.

Øvrige kilder

Ahmadi, S. A. A., Salamzadeh, Y., Daraei, M., & Akbari, J. (2012). Relationship between Organizational Culture and Strategy Implementation: Typologies and Dimensions. *Global Business and Management Research: An International Journal*, 4(3 & 4), 286–299.

Anskaffelsesforskriften. 2016. *Forskrift om offentlige anskaffelser (FOR-2016-08-12-974)*. Lovdata. URL: <https://lovdata.no/forskrift/2016-08-12-974>

Anskaffelsesloven. 2016. *Lov om offentlige anskaffelser (LOV-2016-06-17-73)*. Lovdata. URL: <https://lovdata.no/lov/2016-06-17-73>

Bendiktsen, S. L. (2020). *Oppdragsgivers adgang til å stille miljøkrav i offentlige anskaffelser*. Universitetet i Tromsø. Hentet fra <https://munin.uit.no/bitstream/handle/10037/21378/thesis.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Blase, K. A., van Dyke, M., Fixsen, D. ., & Bailay, F. W. (2012). Implementation science: Key concepts, themes, and evidence for practitioners in educational science. I B. Kelly & D. Perkins (Red.), *Implementation science for psychology in education*. Cambridge University Press.

- Brammer, S., & Walker, H. (2011). Sustainable procurement in the public sector: an international comparative study. *International journal of operations & production management*, 31(4), 452–476.
- Cambridge Dictionary. (udatert). Implementation. Hentet 28. april 2022, fra <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/implementation>
- Cheng, W., Appolloni, A., D'amato, A., & Zhu, Q. (2017). Green Public Procurement, missing concepts and future trends – A critical review. *Journal of Cleaner Production*, 176, 770–784. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2017.12.027>
- Cheng, W., Appolloni, A., D'amato, A., & Zhu, Q. (2018). Green Public Procurement, missing concepts and future trends – A critical review. *Journal of cleaner production*, 176, 770–784. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2017.12.027>
- Christensen, T., Egeberg, M., Læg Reid, P., & Aars, J. (2014). *Forvaltning og politikk* (4. utg.). Universitetsforlaget.
- Christensen, T., Læg Reid, P., Roness, P. G., & Røvik, K. A. (2009). Organisasjonsteori for offentlig sektor : instrument, kultur, myte.
- Den nasjonale forskningsetiske komité for samfunnsvitenskap og humaniora (NESH). (2018). Forskningsetiske retningslinjer for samfunnsvitenskap, humaniora, juss og teologi. Hentet 5. april 2021, fra <https://www.forskningsetikk.no/retningslinjer/hum-sam/forskningsetiske-retningslinjer-for-samfunnsvitenskap-humaniora-juss-og-teologi/>
- Det Norske Akademis ordbok (NAOB). (udatert). barriere. Hentet 25. april 2022, fra <https://naob.no/ordbok/barriere>
- Diab, Y. (2021). The Concept of Knowledge Sharing in Organizations (Studying the Personal and Organizational Factors and Their Effect on Knowledge Management). *Management Studies and Economic Systems (MSES)*, 6(1/2), 91–100.
- Digitaliseringsdirektoratet. (2020). *Fra støtte til strategisk premissgiver? Om utvikling og organisering av anskaffelsesfunksjonen (2020:1)*. Hentet fra https://dfo.no/sites/default/files/fagområder/Rapporter/2020/Digdir-rapport_2020-1_Utvikling-og-organisering-av-anskaffelsesfunksjonen.pdf?fbclid=IwAR0fd0zrbMJwvAlOcrb5msVA0K-oh_51gMHAVxOhDRdrWortxF6wdL6G6aM
- Direktoratet for forvaltning og IKT (DIFI). (2015). *Statlig styring av kommunene – En kartlegging av virkemiddelbruk og utviklingstrekk på tre sektorer i perioden 1999–2015*. Hentet fra https://dfo.no/filer/Fagområder/Rapporter/Rapporter-Difi/statlig_styring_av_kommunene_en_kartlegging_av_virkemiddelbruk_og_utvikling_strekk_pa_tre_sektorer_i_perioden_1999-2015_difi-rapport_2015-19.pdf
- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ). (udatert-a). Anskaffelsesprosessen steg for steg. Hentet 7. mars 2022, fra <https://anskaffelser.no/anskaffelsesprosessen/anskaffelsesprosessen-steg-steg>

- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ). (udatert-b). Klima og miljø i offentlige anskaffelser. Hentet 8. mai 2022, fra <https://anskaffelser.d7.prod.dfo-dev.no/samfunnsansvar/klima-og-miljo>
- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ). (2018). Anskaffelsesprosessen steg for steg - Rammevilkår. Hentet 11. mars 2022, fra <https://anskaffelser.no/nn/anskaffelsesprosessen/anskaffelsesprosessen-steg-steg/avklare-behov-og-forberede-konkurransen/vurdere-behov/rammevilkar>
- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ). (2020). *Modenhetsundersøkelsen*. Hentet fra https://anskaffelser.no/sites/default/files/modenhetsrapport_v4_2021.pdf
- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ). (2021a). Anskaffelsesprosessen steg for steg – Anskaffelsens resultatmål. Hentet 13. mars 2022, fra <https://anskaffelser.no/anskaffelsesprosessen/anskaffelsesprosessen-steg-steg/avklare-behov-og-forberede-konkurransen/forberede-konkurransen/anskaffelsens-resultatmal>
- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ). (2021b). Anskaffelsesprosessen steg for steg – Marknadsundersøking. Hentet 11. mars 2022, fra <https://anskaffelser.no/nn/anskaffelsesprosessen/anskaffelsesprosessen-steg-steg/avklare-behov-og-forberede-konkurransen/vurdere-behov/marknadsundersoking>
- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ). (2021c). *Handlingsplan for økt andel klima-og miljøvennlige offentlige anskaffelser og grønn innovasjon*. Hentet fra https://anskaffelser.no/sites/default/files/2021-09/dfo_handlingsplan_2021_01.pdf
- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ). (2022a). Anskaffelsesprosessen steg for steg – Konkurransgjennomføring. Hentet 11. mars 2022, fra <https://anskaffelser.no/anskaffelsesprosessen/anskaffelsesprosessen-steg-steg/konkurransgjennomforing>
- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ). (2022b). Anskaffelsesprosessen steg for steg – Kontrakt og kontraktsvilkår. Hentet 14. april 2022, fra <https://anskaffelser.no/anskaffelsesprosessen/anskaffelsesprosessen-steg-steg/avklare-behov-og-forberede-konkurransen/spesifikasjoner-krav-kriterier-og-kontraktsvilkar/kontraktsvilkar>
- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ). (2022c). Anskaffelsesprosessen steg for steg – Kontraktoppfølging. Hentet 13. mars 2022, fra <https://anskaffelser.no/anskaffelsesprosessen/anskaffelsesprosessen-steg-steg/kontraktoppfolging>
- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ), & Næringslivets Handelsorganisasjon (NHO). (2020). Kom i gang med grønne anskaffelser. Hentet 8. mai 2022, fra <https://anskaffelser.d7.prod.dfo-dev.no/verktoy/veiledere/kom-i-gang-med-gronne-anskaffelser>

- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ), & Næringslivets hovedorganisasjon (NHO). (2020). *Kom i gang med grønne anskaffelser*. Hentet fra https://anskaffelser.no/sites/default/files/kom_i_gang_rapportformat_v.1_2.pdf
- Engelsrud, G., Jahren, G., & Sletnes, I. (2020). *Kommunalrett – Oppgaver, organisering, kontroll* (2. utg.). Cappelen Damm.
- European Commission. (udatert). Green and Sustainable Public Procurement. Hentet 16. mars 2022, fra https://ec.europa.eu/environment/gpp/versus_en.htm
- Firstventura. (2007). *Kartlegging av innkjøpsnettverk/miljøer i Norge*. Fornyings-og administrasjonsdepartementet. Hentet fra https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fad/vedlegg/konkurransopolitikk/kartlegging_innkjopsnettverk.pdf?id=2206193
- Fiva, J. H., Hagen, T. P., & Sørensen, R. J. (2014). *Kommunal organisering* (7. utg.). Universitetsforlaget.
- Fixsen, D. ., Naoom, S., Blase, K. A., & Friedman, R. M. (2005). *Implementation Research: A Synthesis of the Literature*. Tampa, FL: University of South Florida, Louis de la Parte Florida Mental Health Institute, The National Implementation Research Network (FMHI Publication #231). Hentet fra https://www.researchgate.net/publication/283997783_Implementation_Research_A_Synthesis_of_the_Literature
- Fornyings- og administrasjonsdepartementet. (2009). *Det gode innkjøp (St. meld.nr 36 (2008-2009))*. Hentet fra www.regjeringa.no
- Gisle, J. (2020). Kompetanse – jus. Hentet 27. mars 2022, fra https://snl.no/kompetanse_-_jus
- Gjerstad, S. H. E. (2018). *Innovative offentlige anskaffelser som klimapolitisk virkemiddel*. Universitet i Oslo. Hentet fra https://www.duo.uio.no/bitstream/handle/10852/64066/Masteroppgave_S_Gjerstad.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Goller, M., Christophersen, K. B., Ekre, O. H., Gulsvik, A. A., Kreyberg, K., Neslein, K. Ø., ... Werner, L. C. (2017). Anskaffelsesrett : i et nøtteskall. I *Anskaffelsesrett: i et nøtteskall* (2. utg.). Gyldendal.
- Grønmo, S. (2004). *Samfunnsvitenskapelige metoder* (2. utg.). Fagbokforlaget.
- Henden, M. S. (2020). *Miljøhensyn i offentlige anskaffelser - Oppdragsgivers adgang og plikt til å stille miljøkrav i anskaffelsesprosessen*. The University of Bergen. Hentet fra <https://bora.uib.no/bora-xmlui/handle/1956/23950>
- IPCC (Working Group 1). (2021). *Climate Change 2021 The Physical Science Basis - Summary for Policymakers*. (V. Masson-Delmotte, P. Zhai, Y. Chen, L. Goldfarb, M. I. Gomis, J. B. R. Matthews, ... N. Caud, Red.). Hentet fra www.ipcc.ch

- Islam, M. M., & Siwar, C. (2013). *A Comparative Study of Public Sector Sustainable Procurement Practices, Opportunities and Barriers*. *International Review of Business Research Papers* (Bd. 9). Hentet fra <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.847.4007&rep=rep1&type=pdf>
- Jacobsen, S. K., & Karlsen, K. W. (2020). *Strategi og anskaffelser – mer bærekraftige offentlige anskaffelser gjennom effektivisering og profesjonalisering?* OsloMet – Storbyuniversitetet. Hentet fra [https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/bitstream/handle/10642/9369/Jacobsen og Karlsen_OAS_2020.pdf?sequence=2](https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/bitstream/handle/10642/9369/Jacobsen%20og%20Karlsen_OAS_2020.pdf?sequence=2)
- Johannessen, A., Tufte, P. A., & Christoffersen, L. (2016). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode* (5. utg.). Abstrakt forlag.
- Johnsen, K., & Thomsen, U. (2017). *Skjønne seg på det innkjøpsfaglige skjønnet – «Det gode innkjøp», regelverksendringene fra 2017 og innkjøpsfaglig skjønn i kommunal sektor*. OsloMet – Storbyuniversitetet. Hentet fra https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/bitstream/handle/11250/2788900/Thomsen_Johnsen_OAS5900_2021.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Klimaloven. 2017. *Lov om klimamål (LOV-2017-06-16-60)*. Lovdata. URL: <https://lovdata.no/lov/2017-06-16-60>
- Klima- og miljødepartementet. (2021). *Klimaplan for 2021-2030 (Meld. St. 13 (2020–2021))*. Hentet fra www.regjeringen.no
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2020). *Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/8d68861d5d014c6ab4183f9f77137760/veileder-om-statlig-styring-av-kommunesektoren-med.pdf>
- KPMG. (2018). *Kartlegging av innkjøpssamarbeid i kommune, fylkeskommune og statlige virksomheter*. Hentet fra <https://anskaffelser.no/sites/default/files/kartlegging-innkjopssamarbeid-rapport-2018.pdf>
- KS. (2022). KS Innkjøpsforums formål. Hentet 8. mai 2022, fra <https://www.ks.no/fagomrader/okonomi/ks-innkjopsforum/om-ks-innkjopsforum/>
- Larsen, T. (2017). *Viktige forutsetninger for implementering av programmer og tiltak i skolen*. Hentet fra <https://tidliginnsats.forebygging.no/globalassets/implementeringt.larsenendelig2.pdf>
- Leiland, L. E. (2021, august 9). FNs klimarapport: En alarm for menneskeheten. Hentet 22. februar 2022, fra <https://www.fn.no/nyheter/fns-klimarapport-en-alarm-for-menneskeheten>
- Meadan, H., Snodgrass, M. R., Palomo, I., Amenta, C. G., & Halle, J. W. (2017). A Framework for Defining Contextual Features of Training and Coaching Practices. *Exceptionality*, 25(4), 253–269. <https://doi.org/10.1080/09362835.2016.1196451>

- Michelsen, O., & De Boer, L. (2009). Green procurement in Norway; a survey of practices at the municipal and county level. *Journal of Environmental Management*, 91(7491), 160–167. <https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2009.08.001>
- Mihalic, S., Irwin, K., Fagan, A., Ballard, D., & Elliott, D. (2004). Successful Program Implementation: Lessons From Blueprints. Hentet 28. april 2022, fra https://www.researchgate.net/publication/237224803_Successful_Program_Implementation_Lessons_From_Blueprints
- Nærings- og fiskeridepartementet. (udatert). Offentlige anskaffelser. Hentet 16. februar 2022, fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/naringsliv/konkurransopolitikk/offentlige-anskaffelser-/id2511781/>
- Nærings- og fiskeridepartementet. (2016). Prop. 51 L (2015-2016) Lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/4027e57356414e2c84372cc8779f03ba/no/pdfs/prp201520160051000dddpdfs.pdf>
- Nærings- og fiskeridepartementet. (2018). Veileder til reglene om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/df547bb0f73d43d9b90756002473f680/no/pdfs/veileder-offentlige-anskaffelser.pdf>
- Nærings- og fiskeridepartementet. (2019). *Smartere innkjøp – effektive og profesjonelle offentlige anskaffelser (Meld. St. 22 (2018–2019))*. Hentet fra www.regjeringen.no
- Nærings- og handelsdepartementet. (1997). *Offentlige anskaffelser (NOU 1997:21)*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/582e5f9b12924efbbe4e887641d6b4be/no/pdfa/nou199719970021000dddpdfa.pdf>
- Nikolajeva, K., & Hansen, R. S. (2020). *Grønne offentlige anskaffelser – hvordan fungerer det i en norsk kommune?* Nord Universitet. Hentet fra <https://nordopen.nord.no/nord-xmlui/bitstream/handle/11250/2678853/NikolajevaogHansen.pdf?sequence=1>
- Oslo Economics, Inventura, & NIVA Analyse. (2021). *Innkjøpssamarbeid i kommunesektoren*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/d1d16e57ad4b433d9c14cfc246f44269/innkjopssamarbeid-i-kommunesektoren.pdf>
- Plan- og bygningsloven. 2008. *Lov om planlegging og byggesaksbehandling (LOV-2008-06-27-71)*. Lovdata. URL: <https://lovdata.no/lov/2008-06-27-71>
- Øvregård, M. Ø. (2016). Hva er implementering? Hentet 15. mai 2022, fra <https://utdanningsforskning.no/artikler/2016/hva-er-implementering/?fbclid=IwAR2OuyS419ksyF4k32FLpKG4Qz1zWxSCO1BZoKnnYxraqfzCu5ULA040gY0>
- Platou, T. (2021). Den rettslige rekkevidden av miljøkravet i lov om offentlige anskaffelser §5. *Lov og Rett*, 60, 533–551. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-3061-2021-09-04>

- Quratulain, S., Karim Khan, A., Sabharwal, M., & Javed, B. (2021). Effect of Self-Efficacy and Instrumentality Beliefs on Training Implementation Behaviors: Testing the Moderating Effect of Organizational Climate. *Review of public personnel administration*, 41(2), 250–273. <https://doi.org/10.1177/0734371X19876676>
- Rambøll, & Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi). (2018). *Modenhet i anskaffelser – Hovedundersøkelse 2018*. Hentet fra https://anskaffelser.no/sites/default/files/difi_modenhet_i_anskaffelser.pdf
- Rambøll, & Inventura. (2014). *Kostnader, besparelser og effektivisering ved konkurranse etter anskaffelsesreglene*. Hentet fra <https://www.ks.no/fou-sok/2014/134030/>
- Riksrevisjonen. (2022). *Riksrevisjonens undersøkelse av grønne offentlige anskaffelser*. Hentet fra <https://www.riksrevisjonen.no/globalassets/rapporter/no-2021-2022/gronne-offentlige-anskaffelser.pdf>
- Roland, P., & Westergård, E. (2015). *Implementering: omsetting av teorier, ideer, aktiviteter og strukturer til praksis*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Samfunnsbedriftene. (2018). De tre fasene av en offentlig anskaffelse. Hentet 8. mars 2022, fra <https://www.samfunnsbedriftene.no/advokattjenester/offentlige-anskaffelser/hvordan-gjore-en-offentlig-anskaffelse/de-tre-fasene-av-en-offentlig-anskaffelse/>
- Sørli, M.-A., Ogden, T., Solholm, R., & Olseth, A. R. (2010). Implementeringskvalitet - om å få tiltak til å virke: en oversikt. *Tidsskrift for Norsk psykologforening*, (47), 315–321. Hentet fra https://www.researchgate.net/publication/265467295_Implementeringskvalitet_-_om_a_fa_tiltak_til_a_virke_En_oversikt_Optimizing_the_quality_of_implementation_in_ordinary_practise_an_integrative_approach
- Statistisk sentralbyrå (SSB). (2020). Tabell 11342: Areal og befolkning i kommuner, fylker og hele landet (K) 2007 - 2020. Hentet 19. mars 2022, fra <https://www.ssb.no/statbank/table/11342/>
- Statistisk sentralbyrå (SSB). (2022a). Nasjonalregnskap. Hentet 16. februar 2022, fra <https://www.ssb.no/nasjonalregnskap-og-konjunkturer/nasjonalregnskap/statistikk/nasjonalregnskap>
- Statistisk sentralbyrå (SSB). (2022b, mars 3). Tabell 10721: Offentlig forvaltning. Inntekter og utgifter (mill. kr), etter sektor, art, statistikkvariabel og år. *Statistikkbanken*. Hentet fra <https://www.ssb.no/statbank/table/10721>
- Testa, F., Grappio, P., Gusmerotti, N. M., Iraldo, F., & Frey, M. (2016). Examining green public procurement using content analysis: existing difficulties for procurers and useful recommendations. *Environment, development and sustainability*, 18(1), 198–219. <https://doi.org/10.1007/s10668-015-9634-1>
- Testa, F., Iraldo, F., Frey, M., & Daddi, T. (2012). What factors influence the uptake of GPP (green public procurement) practices? New evidence from an Italian survey. *Ecological Economics*, 82, 88–96. <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2012.07.011>

- Tjora, A. (2017). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis* (3. utg.). Gyldendal.
- UN News. (2021). IPCC report: ‘Code red’ for human driven global heating, warns UN chief. Hentet 9. april 2022, fra <https://news.un.org/en/story/2021/08/1097362>
- Viken fylkeskommune. (2021). Sammen om krav til fossilfri transport i offentlige anskaffelser. Hentet 5. mai 2022, fra <https://viken.no/tjenester/klima-miljo-og-natur/aktuelt-klima-miljo-og-natur/sammen-om-krav-til-fossilfri-transport-i-offentlige-anskaffelser.124184.aspx>
- Viken fylkeskommune. (2022). Klima Viken. Hentet 5. mai 2022, fra <https://viken.no/tjenester/klima-miljo-og-natur/satsingsomrader-og-nettverk/klima-viken/>
- Wangensteen, T. (2014). *Det er pengene som rår – Om samfunnsansvar i offentlige anskaffelser*. Høgskolen i Lillehammer. Hentet fra https://brage.inn.no/inn-xmlui/bitstream/handle/11250/220749/PAD3006_masteroppgave_wangensteen.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Yin, R. K. (2018). *Case Study Research and applications: Design and Methods* (6. utg.). SAGE Publications.
- Zack, M. H. (2003). Rethinking the knowledge-based organization. *MIT Sloan Management Review*, 44(4), 67–71. Hentet fra https://www.researchgate.net/publication/40966370_Rethinking_the_knowledge-based_organization

Vedlegg

Vedlegg 1: Godkjenning fra NSD

[Meldeskjema](#) / [Masteroppgave OsloMet - Etterlevelse og kontroll av bærekraft og samfunnsansvar i kommunale innkjøpsprosesser.](#)

Vurdering

Referansenummer

440023

Prosjekttittel

Masteroppgave OsloMet - Etterlevelse og kontroll av bærekraft og samfunnsansvar i kommunale innkjøpsprosesser.

Behandlingsansvarlig institusjon

OsloMet – storbyuniversitetet / Fakultet for samfunnsvitenskap / Handelshøyskolen

Prosjektansvarlig (vitenskapelig ansatt/veileder eller stipendiat)

Ann-Helén Bay, ann-helen.bay@oslomet.no, tlf: 91116896

Type prosjekt

Studentprosjekt, masterstudium

Kontaktinformasjon, student

John-Felipe Holmgren, john.f.holmgren@hotmail.no, tlf: 92014132

Prosjektperiode

01.02.2022 - 25.06.2022

03.03.2022 - Vurdert

OM VURDERINGEN

Personverntjenester har en avtale med institusjonen du forsker eller studerer ved. Denne avtalen innebærer at vi skal gi deg råd slik at behandlingen av personopplysninger i prosjektet ditt er lovlig etter personvernregelverket.

Personverntjenester har nå vurdert den planlagte behandlingen av personopplysninger. Vår vurdering er at behandlingen er lovlig, hvis den gjennomføres slik den er beskrevet i meldeskjemaet med dialog og vedlegg.

TYPE OPPLYSNINGER OG VARIGHET

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

LOVLIG GRUNNLAG

Prosjektet vil innhente samtykke fra de registrerte til behandlingen av personopplysninger. Vår vurdering er at prosjektet legger opp til et samtykke i samsvar med kravene i art. 4 og 7, ved at det er en frivillig, spesifikk, informert og utvetydig bekreftelse som kan dokumenteres, og som den registrerte kan trekke tilbake.

Lovlig grunnlag for behandlingen vil dermed være den registrertes samtykke, jf. personvernforordningen art. 6 nr. 1 bokstav a.

PERSONVERNPRINSIPPER

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

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

DE REGISTRERTES RETTIGHETER

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

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

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

FØLG DIN INSTITUSJONS RETNINGSLINJER

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

Ved bruk av databehandler (spørreskjemaleverandør, skylagring eller videosamtale) må behandlingen oppfylle kravene til bruk av databehandler, jf. art 28 og 29. Bruk leverandører som din institusjon har avtale med.

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

MELD VESENTLIGE ENDRINGER

Dersom det skjer vesentlige endringer i behandlingen av personopplysninger, kan det være nødvendig å melde dette til oss ved å oppdatere meldeskjemaet. Før du melder inn en endring, oppfordrer vi deg til å lese om hvilken type endringer det er nødvendig å melde: <https://www.nsd.no/personverntjenester/fylle-ut-meldeskjema-for-personopplysninger/melde-endringer-i-meldeskjema>

Du må vente på svar fra oss før endringen gjennomføres.

OPPFØLGING AV PROSJEKTET

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

Lykke til med prosjektet!

Vedlegg 2: Informasjonsskriv

Vil du delta i masterprosjekt “Kommunale innkjøp i det grønne skiftet”

Formål

Formålet med denne masteroppgaven er å belyse hvordan et utvalg kommuner med ulike forutsetninger håndterer etterlevelse og kontroll av stilte krav til bærekraft og samfunnsansvar i kommunale innkjøpsprosesser. Oppgaven vil ta for seg kommunens oppfølging av kravene i anskaffelsesregelverket, i form av styringssignaler, intern organisering, rapportering, rutiner, kommunikasjon og oppfølging med leverandører.

Oppgaven vil ha et omfang på rundt 45-60 sider. Masteroppgaven og dens undersøkelser vil ha en varighet på omtrent fire måneder. Opplysninger og informasjon vil ikke benyttes til andre formål enn å besvare oppgaven.

I dette skrivet gir vi deg informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg/din kommune.

Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?

Det er OsloMet – Storbyuniversitetet som er ansvarlig for prosjektet.

Hvorfor får du spørsmål om å delta?

Utvelgelsen av informanter er basert på at vi ønsker å sammenligne kommuner som har variasjon i utfordringer og muligheter knyttet til befolkningsstørrelse, ressurser, og geografisk plassering i fylkeskommunen Viken.

- Vi har fått informasjon om at du møter disse kriteriene, og vi håper derfor at du ønsker å stille til intervju. Vi har fått kontaktinformasjonen din fra xxx.
- Vi anser din kommune og rolle som svært relevant og at du møter disse kriteriene. Vi håper derfor at du ønsker å stille til intervju.

Hva innebærer det for deg å delta?

Hvis du velger å delta i prosjektet, innebærer det å stille til et personlig intervju. Der vil ta sikte på å gjennomføre et individuelt intervju med deg på ca. 45 minutter, eventuelt som et gruppeintervju etter nærmere avtale dersom dette anses som mest hensiktsmessig. Intervjuet kan holdes på et fysisk sted, men kan også skje over teams. Dette vil avklares nærmere med den enkelte.

Informasjonen vi samler inn om deg vil være begrenset til navn, telefonnummer, e-postadresse og stillingstittel. Alle referanser til navn og kommune vil bli anonymisert for å begrense muligheten for identifikasjon. Telefonnummer og e-postadresse benyttes kun av oss i prosjektgjennomføringsfasen for at vi skal kunne kommunisere med deg om møtetidspunkt og eventuelle andre praktiske hensyn, og vil ikke bli publisert i oppgaven.

Det vil bli tatt lydopptak og notater under intervjuet.

Det er frivillig å delta

Det er frivillig å delta i prosjektet. Hvis du velger å delta, kan du når som helst trekke 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.

Personvern - hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger

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

Det er totalt tre personer som har tilgang til dokumentene hvor vi behandler opplysningene som omhandler deg. Det er oss to studenter som utfører masteroppgaven, samt vår veileder på fakultetet dersom det er behov for dette. Vi oppbevarer informasjonen på et dokument på våre private pc-er sammen med øvrige deler av masteroppgaven. Vi anser det ikke å være en stor risiko å lagre informasjonen om deg på våre private pc-er, da det er minimalt og helt overordnet informasjon om deg vi har og som oppbevares.

Vi vil allikevel ta nødvendige forhåndsregler for å sikre ditt personvern, og vil derfor gjøre følgende tiltak;

- Vi har passord på pc for å forhindre at uvedkommende får tilgang til våre dokumenter.
- Vi vil anonymisere og benytte egne generiske koder for å beskrive kommunene som omtales i oppgaven (kommune Stor, Mellom og Liten). Det eneste som vil fremgå i oppgaven er at kommunen befinner seg i Viken fylkeskommune, og et omtrentlig innbyggertall.
- Videre vil du som informant bli anonymisert og omtalt med referanse til stillingstittel (i kombinasjon med kode for kommune).
- Når det kommer til databehandlingen av lydopptak følger vi strenge retningslinjer for denne type databehandling og oppbevaring fra OsloMet, og opptak vil ikke bli lagret på privat pc.

Hva skjer med opplysningene dine etter at forskningsprosjektet er avsluttet?

Prosjektet avsluttes ca. 24. juni 2022. Personopplysninger og eventuelle lydopptak slettes underveis dersom det ikke lenger er behov for å oppbevare disse dataene, og senest ved prosjektslutt.

Hva gir oss rett til å samle inn personopplysninger om deg?

Vi behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke. For at vi skal kunne dokumentere ditt samtykke, er du nødt til å underskrive vedlagt samtykkeerklæring og sende denne til oss, eventuelt sende oss en e-post der du skriver uttrykkelig at du samtykker til å stille til intervju.

På oppdrag fra *OsloMet – storbyuniversitetet* har Personverntjenester vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

Dine rettigheter

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

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

Hvor kan du finne ut mer?

Hvis du har spørsmål til studien, eller ønsker å vite mer om eller benytte deg av dine rettigheter, ta kontakt med OsloMet ved John-Felipe Holmgren eller Tomas Erikstad Nyblom. Prosjektansvarlig og veileder for denne masteroppgaven er professor Ann-Helén Bay ved OsloMet.

E-post

John-Felipe Holmgren

s351616@oslomet.no

Tomas Erikstad Nyblom

s351612@oslomet.no

Ann-Helén Bay

ann-helen.bay@oslomet.no

Vårt personvernombud ved OsloMet er Ingrid S. Jacobsen, og kan kontaktes på e-post personvernombud@oslomet.no eller på telefon 67235534.

Hvis du har spørsmål knyttet til Personverntjenester sin vurdering av prosjektet, kan du ta kontakt med Personverntjenester på e-post (personverntjenester@sikt.no) eller på telefon: 53211500.

Med vennlig hilsen,

Ann-Helén Bay
Prosjektansvarlig/veileder

John-Felipe Holmgren
Student

Tomas Erikstad Nyblom
Student

Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet «Etterlevelse og kontroll av bærekraft og samfunnsansvar i kommunale innkjøpsprosesser», og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykker til:

å delta til intervju

å delta til gruppeintervju

Jeg samtykker til at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet, ca. 24. juni 2022.

(Signert av prosjektdeltaker, dato)

Vedlegg 3: Intervjuguide

Intervjuguide

Vi vil starte med noen generelle spørsmål knyttet til organiseringen av innkjøpsenheten i kommunen.

Organisering av innkjøpsavdeling

- Hvilken rolle/stilling har du/dere i kommunen?
- Hvor mange medarbeidere er det i kommunen som jobber med innkjøp?
- Hvilken avdeling og/eller seksjon i kommunen havner innkjøpsfunksjonen under?
- Deltar kommunen i et interkommunalt/regionalt innkjøpssamarbeid?
 - Hvis ja, hvordan påvirker dette kommunens daglige arbeid med innkjøp?

Politiske føringer – strategi

Klima og miljø er et stadig viktigere fokusområde nasjonalt så vel som lokalt i norske kommuner.

- I hvilken grad legges det *politiske* føringer for å fremme og/eller stille krav om bærekraft og miljøhensyn i kommunens innkjøp?
- Har kommunen utarbeidet en strategi for grønne innkjøp? Hvis ja, er strategien blitt implementert eller hvordan jobber man med å implementere denne?
- Hvor ligger ansvaret plassert for at å sikre at strategien følges opp?

Vi ønsker nå å rette fokus mot ulike aspekter knyttet til intern samhandling, rutiner og prosesser som kommunen har utarbeidet for sikre grønne og bærekraftige innkjøp.

Organisering / kommunikasjon / behovskartlegging

Norske kommuner har ansvar for en rekke ulike tjenester og funksjoner, og ulike tjenesteområder har gjerne forskjellige behov og forutsetninger.

- Hva gjøres for å sikre god samhandling og kommunikasjon mellom innkjøpsfunksjonen og de ulike tjenesteområder/avdelingene i kommunen?
- Hvordan sikrer dere at innkjøpsavdelingen og de ulike tjenesteområdene faktisk hensyntar klima, miljø og bærekraft i planleggingen av innkjøp? Og på hvilket tidspunkt skjer dette? (rutiner)

Å stille klima- og miljøkrav har gjerne en kostnadsside. Historisk sett har betydning av *pris* som tildelingskriterium trumfet øvrige hensyn.

- Opplever dere ofte å stå i et dilemma mellom hensynet til en akseptabel pris og hensynet til klima og miljø? Utdyp.

Kompetanse

- Har kommunen innført tiltak for å øke kompetansenivået når det kommer til grønne innkjøp, miljøegenskaper ved produkter mv.? Hvis ja, utdyp dette?
- Er det enkelte innkjøpskategorier man har sterkere kompetanse på enn andre, og er det noen kategorier som oppleves som mer utfordrende enn andre å bygge opp kompetanse på?

Oppfølging og kontroll

Vi ønsker nå å stille noen spørsmål om hvordan det jobbes med å følge opp og kontrollere at krav som stille til miljø og bærekraft i kommunens innkjøp faktisk imøtekommes/etterleves.

- Hvilke rutiner har man for *kommunikasjon* med leverandører i kontraktsgjennomføringsfasen?
- Er det rutiner for, og hvordan arbeides det med, *oppfølging, rapportering og kontroll* knyttet til gjennomføring av kravene, både internt i kommunen og mellom leverandør og kommunen? Hvis ja, utdyp dette.
- Dersom det oppdages et avvik eller klart kontraktsbrudd hos leverandør, hvilke konsekvenser får dette?
 - Blir leverandør sanksjonert, og hva utløser dette av aktiviteter for øvrig i kommunen?
- Hvor mye tid og ressurser er tilgjengelig for å følge opp og kontrollere innkjøpskontrakter?
- Er det noen typer innkjøp og/eller innkjøpskategorier som følges opp i større grad enn andre? I så fall, hvorfor?
- Hvordan *måler og evaluerer* man om kommunen lykkes med innkjøpsstrategien? (Brukes det indikatorer for å måle dette, og i så fall hvilke?)
- Hvordan opplever du/ dere at kommunen lykkes med gjennomføring av strategien?
- Er det områder hvor det er rom for forbedring?

Avslutning

Er det noe du/dere ønsker å tilføye og utdypes videre, eller som vi ikke har vært innom i intervjuet?