



Universitetet
i Stavanger

DET TEKNISK-NATURVITENSKAPELIGE FAKULTET

MASTEROPPGAVE

Studieprogram/spesialisering:

Industriell Økonomi

Vårsemesteret, 2013

Åpen / ~~Konfidensiell~~

Forfatter: Nenad Manojlovic

.....
(signatur forfatter)

Fagansvarlig: Kjell Hauge, Universitetet i Stavanger

Veileder: Nils Henrik Haaland, Stavanger Kommune

Tittel på masteroppgaven:

Strategier innen offentlige anskaffelser av IT-brukermaskinvare

Engelsk tittel:

Strategies in public procurement of personal computers

Studiepoeng: 30

Emneord:

Innkjøpsstrategi

Kontraktstrategi

Offentlige anskaffelser

IT-maskinvare

Sidetall: 69 sider

+ vedlegg: 2 sider

+ annet: 6 sider

Antall ord: 22 055

Stavanger, 17. juni 2013

Forord

Arbeidet med denne oppgaven har vært spennende, lærerikt og utfordrende. Innkjøp av IT-maskinvare presenterer flere aktuelle problemstillinger innkjøpere møter på i sitt virke. Jeg har vært privilegert og fått jobbe med oppgaven i samarbeid med Stavanger kommune hvor jeg har blitt kjent med mange erfarne og dyktige innkjøpere. Jeg har blitt veldig godt tatt imot og vil takke innkjøpsenheten for måten jeg har blitt inkludert på. Spesielt ønsker jeg å takke Nils Henrik Haaland for hans tid, kompetanse og tilbakemeldinger i prosessen. Hans engasjement, erfaring og forståelse for faget har vært uvurderlig for oppgavens retning og utvikling.

Jeg ønsker å takke andre deltakere i studiet, uten dem ville ikke denne oppgaven vært mulig:

- Ole Rasmussen, spesialrådgiver i Bergen kommune
- Kjell Fyllingen, IKT-sjef i Fjell kommune
- Stein Ivar Rødland, IT-sjef i Stavanger kommune
- Joe Christian Lie, spesialrådgiver i Bærum kommune
- Jorunn Rian, spesialrådgiver i Bærum kommune
- Gunnar V. Lund, prosjektleder i IT-enheten i Bærum kommune
- Bjørn Henrik Hellandsjø, juridisk rådgiver i Sør-Trøndelag Fylkeskommune
- Luitzen De Boer, professor i logistikkledelse ved NTNU

Alle deltakere har vært veldig positive til studiet og har bidratt med sine kompetente erfaringer og ærlige tanker rundt problemstillingen.

Jeg ønsker også å takke Kjell Hauge, min faglige veileder ved Universitetet i Stavanger, for tips og støtte underveis i oppgaven. Av utenforstående vil jeg gjerne takke Janka Stensvold Henriksen for hennes betydningsfulle støtte med korrekturlesning og forslag til strukturforbedring.

Jeg er overbevist om at tilegnet kunnskap innen innkjøp vil komme meg til gode fremover i arbeidslivet. Med denne oppgaven håper jeg å ha tilført et tillegg til innkjøpslitteraturen i Norge og at den tegner noen skisser for hvordan innkjøp av IT-maskinvare kan gjøres bedre.

Sammen drag

Bruk av klassiske mangeårige rammeavtaler med én leverandør er veldig utbredt i anskaffelser av IT-maskinvare innen offentlig sektor. En utfordring i slike avtaler er at priser og produkter partene blir enige om ved avtaleinngåelse fort blir utdatert i et IT-marked med rask utvikling. Oppgaven ser nærmere på hvordan en offentlig virksomhet over tid kan sikre gode betingelser i anskaffelser av datamaskiner. Selv om det tas utgangspunkt i offentlig sektor, vil de fleste prinsipper som drøftes være anvendelige i private organisasjoner også. Gjennom kvalitative intervju med fem offentlige virksomheter legger oppgaven frem en oversikt over nåværende innkjøpspraksis i Norge. Det er første gang et slikt nasjonalt studium blir gjennomført.

Arbeidet har avdekket at prisregulering i klassiske rammeavtaler fungerer dårlig i praksis. Prisklausuler som vanligvis benyttes er vanskelige å utforme slik at de både er fleksible og innenfor anskaffelsesregelverkets grenser. Siden det ikke finnes prisindekser på området, krever prisregulering aktiv oppfølging fra oppdragsgiver og forutsetter tilgang til riktig markedsinformasjon. Videre er kommuner utsatt for strategisk prising fra leverandøren ettersom spesifikasjonsendringer ikke er konkurranseutsatt. Samlet sett gjør dette at kommuner blir den svake part i en klassisk rammeavtale.

Etter en grundig og faglig drøftelse av minikonkurranser og dynamiske innkjøpsordninger konkluderes det med at den beste måten å sikre oppdaterte betingelser på er å ta i bruk hyppigere konkurranser. Markedsmekanismer sikrer oppdaterte priser og produkter til en hver tid og eliminerer muligheter for strategisk prising. Videre tilrettelegger denne innkjøpsstrategien for leverandørutvikling ved å gi små og mellomstore bedrifter en større mulighet til å kjempe om de offentlige kontraktene. Et velutviklet og velfungerende leverandørmarked er viktig for å sikre gode innkjøp også i fremtiden. Til slutt anbefales det at kommuner etterstreber en forenkling av deres bestillinger for å ytterligere forbedre tilbudene fra leverandørene.

Innholdsfortegnelse

Forord.....	i
Sammendrag.....	ii
Innholdsfortegnelse	iii
Figur- og tabelloversikt	v
Del 1. Innledning.....	1
1.1 Bakgrunn	1
1.2 Problemstilling	2
1.3 Oppgavens tilnærming	2
1.4 Oppgavens oppbygging.....	4
1.5 Begrep og forkortelser.....	5
1.6 Forslag til andre masteroppgaver (tips til studenter).....	6
Del 2. Teori.....	7
2.1 Offentlige anskaffelser	7
2.2 Den strategiske innkjøpsprosessen.....	8
2.3 Rammeavtaler.....	10
2.4 Parallele Rammeavtaler.....	11
2.5 Dynamiske innkjøpsordninger.....	12
2.6 Standardavtaler.....	13
Del 3. Metode.....	14
3.1 Definisjon av metode.....	14
3.2 Kvalitativ metode	14
3.3 Kvalitativt forskningsintervju.....	15
3.3.1 Tematisering.....	16
3.3.2 Planlegging	17
3.3.3 Intervjuing	18
3.3.4 Transkribering	19
3.3.5 Analysering	20
3.3.6 Verifisering.....	20
3.3.7 Rapportering.....	22
Del 4. Empiri.....	23
4.1 Forrige IT-kontrakt.....	23

4.1.1 Strategier og erfaringer fra forrige innkjøpsmetode	23
4.1.2 Oppnådde betingelser i forrige kontrakt.....	28
4.1.3 Håndtering av markeds- og behovsendringer i forrige kontrakt.....	29
4.1.4 Andre erfaringer fra forrige kontrakt.....	30
4.2 Ny IT-kontrakt.....	31
4.2.1 Strategier og hensikt med ny innkjøpsmetode.....	31
4.2.2 Betingelser og håndtering av markedsendringer i ny kontrakt	35
4.2.3 utfordringer ved innkjøpsmetode i ny kontrakt	37
4.3 Generelt	38
4.3.1 Største utfordringer innen IT-maskinvare anskaffelser	38
4.3.2 Hyppige konkurranser	39
4.3.3 Relasjoner ved hyppige konkurranser	40
4.3.4 Innføring av hyppige konkurranser	41
4.3.5 Personlige preferanser innen IT-anskaffelser	41
4.3.6 Etisk handel og miljø innen IT-anskaffelser.....	42
4.3.7 Leie av maskinvare.....	43
Del 5. Diskusjon	44
5.1 Største utfordringer innen IT-maskinvare anskaffelser	44
5.2 Fastpris og risiko	47
5.3 Prisregulering i forrige kontrakt.....	48
5.4 Prisregulering i ny kontrakt.....	52
5.5 Håndtering av markeds- og behovsendringer.....	54
5.6 Leverandørrelasjoner.....	55
5.7 Hyppige konkurranser	57
5.8 Internstruktur og bulk-kjøp.....	61
5.9 Oppsummering av funn	64
Del 6. Konklusjon.....	65
Litteratur	68
Vedlegg	i
Intervjuguide	i

Figur- og tabelloversikt

Figur 1: To nivå i en innkjøpsprosess.....	3
Figur 2: Hoveddeler i en anskaffelsesprosess	9
Figur 3: PC gjennomsnittspris i perioden 2005 til 2015.....	45
Figur 4: Valutakursutvikling USD/NOK siste 5 år	50
Figur 5: Innkjøpsstrategi i forrige og ny IT-maskinvarekontrakt.....	58
Tabell 1: Relevante EØS-terskelverdier for 2012/2013	8

Del 1. Innledning

I denne delen gis det bakgrunnsinformasjon for oppgaven og en innføring i problemstillingen. Videre presenteres oppgavens tilnærming og oppbygning. Avslutningsvis listes det noen ideer til oppfølgende masteroppgaver.

1.1 Bakgrunn

Markedsendringer innen informasjonsteknologi er enorme og nye produkter kommer på markedet i en forrykende fart. Priser varierer og det er ikke mulig å forutse en organisasjons IT-behov langt frem i tid. For å dra nytte av stordriftsfordeler og redusere transaksjonskostnader, er det vanlig at kommuner i Norge anskaffer IT-utstyr gjennom klassiske rammeavtaler som inngås for flere år av gangen. En naturlig utfordring i slike avtaler er sikring av gode betingelser gjennom kontraktens levetid. Produktene og prisene partene blir enige om ved avtaleinngåelse blir fort utdatert med et marked i rask utvikling. Når man referer til kontrakter for leveranser som strekker seg over noe tid sikter man alltid på et bevegelig mål. Men her beveger målet seg raskere enn på de fleste andre områder (Torvund, 1997). Det er en bred enighet blant offentlige innkjøpere at det er utfordrende å gjennomføre gode anskaffelser på dette området. Denne oppgaven tar utgangspunkt i offentlige anskaffelser, men de fleste punktene som drøftes er gjeldene for privat sektor også. Det som skiller anskaffelser i offentlig og privat sektor er at offentlige innkjøpere må forholde seg til et strengt anskaffelsesregelverk som har som mål å sikre samfunnstjenlige innkjøp.

Oppgaven ser nærmere på innkjøpspraksis i følgende offentlige organisasjoner:

- Stavanger kommune
- Fjell kommune
- Bergen kommune
- Bærum kommune
- Sør-Trøndelag fylkeskommune

Erfaringer fra kommunenes tidligere maskinvarekontrakter sammenlignes med valg av innkjøpsstrategier i forbindelse med nye IT -konkurranser gjennomført våren 2013.

1.2 Problemstilling

Oppgavens problemstilling er definert som:

Strategier innen offentlige anskaffelser av IT-brukermaskinvare

Hvordan oppnå gode betingelser over tid på et kontraktsområde med rask utvikling?

Problemstillingen befinner seg i spenningsrommet mellom tre fagdisipliner: innkjøp, juss og informasjonsteknologi. Oppgaven utforsker og utfordrer dagens praksis ved anskaffelser av IT-maskinvare i det offentlige Norge. Arbeidet undersøker fordeler og ulemper ved forskjellige innkjøpsstrategier: klassiske rammeavtaler, anskaffelser med dialog, dynamiske innkjøpsordninger og parallelle rammeavtaler med minikonkurranser.

Tre underproblemstillinger brukes til å belyse den overordnede problemstillingen:

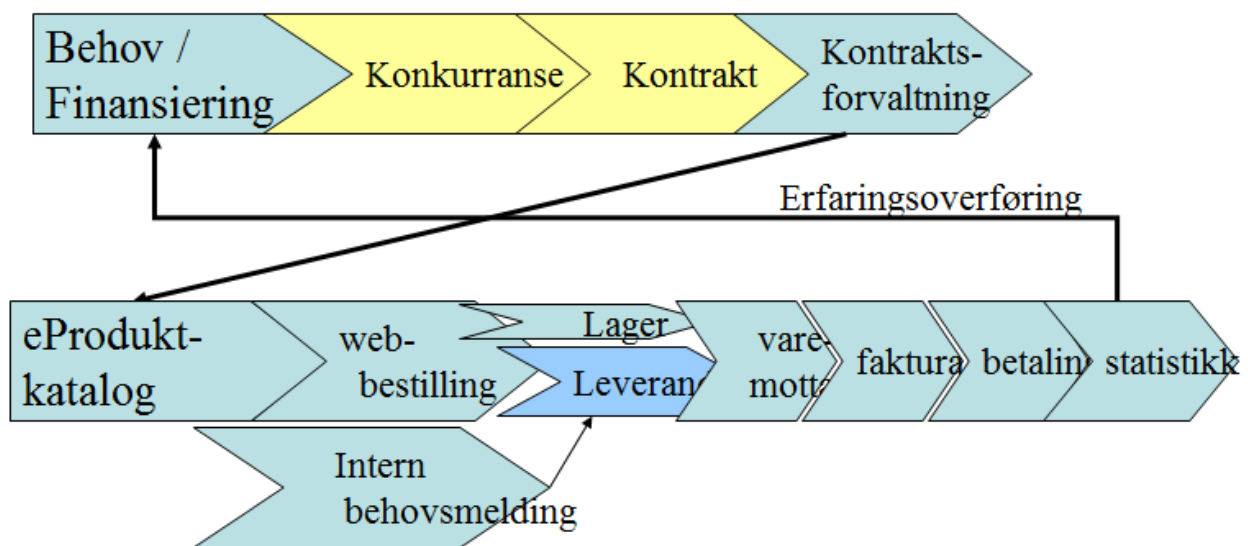
- Hvordan sikre gode betingelser ved avtaleinngåelse?
- Hvordan ivareta betingelsene gjennom avtalen når behovet og markedet endrer seg?
- Er nytten ved hyppige konkurranser (minikonkurranser og dynamiske innkjøpsordninger) større enn kostnadene?

1.3 Oppgavens tilnærming

Sammenliknet med andre fagdisipliner har ikke innkjøp vært gjenstand for dyptgående teoretisk forskning (Brynhildsvoll, 2011, s. 13). Arbeidet har bekreftet dette og faglitteratur som belyser denne problemstillingen direkte har ikke vært mulig å finne. Det har ført til en praktisk vinkling på denne oppgaven med stor vekt på det empiriske studiet og den videre diskusjonen av materialet. Empiridelen gjengir de viktigste punktene fra intervjuene på en ufarget måte. Merverdien i oppgaven anses å være diskusjonsdelen og mye av innsatsen er lagt her. Det ble ikke ansett som hensiktsmessig å gjengi store mengder med generelle innkjøpsteorier og utdrag av anskaffelsesregelverket. Teoridelen gir en rask innføring i de viktigste prinsippene og henviser til andre dokumenter for mer informasjon. De faglige teoremene trekkes direkte inn i diskusjonen og brukes til å underbygge drøftelsen av funnene i empirien. Oppgaven forsøker å balansere det faglige innholdet og er forfattet med tre målgrupper i tankene: innkjøpere, studenter og sensor.

Det antas at leseren er kjent med de grunnleggende prinsippene i innkjøp og har kjennskap til regelverket for offentlige anskaffelser.

Studiet bygger på intervjuer med innkjøpere fra det offentlige og det er dermed oppdragsgiverens røst som kommer tydeligst frem i oppgaven. Oppgaven bestreber likevel en rettferdig diskusjon og forsøker å ta hensyn til alle parter i en innkjøpsprosess. Diskusjonen tar kommuners, leverandørers og samfunnets interesser i betraktning og drøftelsen skjer fra et objektivt og innkjøpsfaglig ståsted. Innad i en kommune vurderes gjerne også utfordringene fra IT-enhetens ståsted, men ved tilfeller av motstridende interesser har innkjøperes syn blitt prioritert. Offentlige innkjøpere har et ansvar for å legge til rette for utvikling av leverandørmarkedet. Dette holder liv i konkurransen som igjen er noe offentlig sektor vil tjene på langsiktig. Oppgaven har prioritert risikobalanserte innkjøpsmetoder foran spekulative strategier, som på lang sikt fører til bedre betingelser og relasjoner mellom oppdragsgiver og leverandør.



Figur 1: To nivå i en innkjøpsprosess

Denne oppgaven diskuterer begge nivåer ved en innkjøpsprosess som vist i figuren over. Det øverste laget er taktisk orientert, mens nederste nivå beskriver praktisk gjennomføring av innkjøp i en organisasjon. I henhold til Hauge (2013) henger disse lagene nøye sammen og for en mest mulig realistisk drøftelse av problemstillingen tar oppgaven hensyn til begge lagene. Videre

forutsetter oppgaven at leverandørmarkedet er velfungerende og består av mange like leverandører som ikke samarbeider i konkurransene.

1.4 Oppgavens oppbygging

Oppgaven er delt i seks hoveddeler og oppbyggingen er presentert under. Er leseren student anbefales det å lese gjennom rapporten i kronologisk rekkefølge. Leses oppgaven av en innkjøper kan vedkommende hoppe direkte til diskusjonsdelen. For nærmere informasjon om andre kommuners innkjøpsmetode henvises det til empiridelen.

Del 1. **Innledning.** Her presenteres bakgrunn og problemstillingen for oppgaven samt dens tilnærming og oppbygging. Det gis også noen forslag til andre studenter om oppfølgende masteroppgaver.

Del 2. **Teori.** Dette kapittelet har som mål å presentere teori for oppgaven.

Del 3. **Metode.** I denne del gis det innføring i metoden som er tatt i bruk i oppgaven.

Del 4. **Empiri.** Data fra samtaler med innkjøpere i kommunene blir presentert på en ufarget måte i empiridelen.

Del 5. **Diskusjon.** Her drøftes de mest relevante funnene i lys av problemstillingens kjerne.

Del 6. **Konklusjon.** I siste del blir problemstillingen besvart med utgangspunkt i de tre underproblemstillingene og diskusjonsdelen.

1.5 Begrep og forkortelser

Grunnet innkjøpsfagets umodenhet finnes ingen entydig enighet om en felles terminologi. Under forklares begrepene og forkortelsene som er mest brukt i oppgaven.

Avtale – overenskomst mellom to eller flere parter som går ut på å stifte gjensidig bebyrdende rett og plikt for dem.

Anskaffelser – referer som regel til det taktiske nivået ved innkjøp, men innkjøp og anskaffelser brukes som synonymer i denne oppgaven.

Brukermaskinvare – laptop og stasjonære datamaskiner til sluttbrukere.

Doffin – database for offentlige innkjøp

Difi – Direktoratet for forvaltning og IKT

FAD – Fornyings-, Administrasjons- og Kirke departementet

Fokusprodukter – utvalgte produkter som anskaffes i store mengder. Produkter som brukes til å finne leverandør med best tilbud.

Hyppige konkurranser – uformell betegnelse for minikonkurranser og dynamiske innkjøpsordninger

Innkjøp – ledelse av virksomhetens eksterne ressurser i den hensikt å få tilgang til innsatsfaktorer på de mest fordelaktige betingelser. Se også anskaffelser.

Innkjøpsenhet – innkjøpsavdeling eller innkjøpsseksjon

Innkjøpsmetode – Metode bestående av strategiske valg som prisregulering, kontraktlengde, rammeavtaler, minikonkurranser, dynamiske innkjøpsordninger m.m.

Innkjøpsstrategi – synonym for innkjøpsmetode

kontrakt – synonym for avtale

KGV – Konkurransgjennomføringsverktøy

maskinvare – brukes i oppgaven som synonym for brukermaskinvare av hensyn til leseren

Medkontrahent – den andre part i et kontraktsforhold

SSA – Statens standardavtaler

1.6 Forslag til andre masteroppgaver (tips til studenter)

Masteroppgave er noe du kommer til å bruke en god del tid på. Hvis du lever til du er 75 år gammel vil perioden du jobber med masteroppgaven utgjøre en halv prosent av hele ditt liv. Dette er min oppfordring til deg om å velge en interessant og konsis problemstilling. Start tidlig med å kontakte bedrifter. Erfaringsmessig tar dette mye tid og du bør etterstrebe konkrete henvendelser. Innkjøpsavdelingen i Stavanger kommune har vært flinke med å tilrettelegge for dette arbeidet og har tatt sin rolle seriøst. Jeg kan anbefale de på det sterkeste og håper dette er en start på et videre samarbeid mellom Universitetet i Stavanger og Stavanger kommune.

Innkjøp har vært et spennende fagområde å fordype seg i. Dens strategiske muligheter og utforskede natur har vært tiltrekkende og motiverende. Innkjøp er en tverrfaglig disiplin som faller mellom tekniske og økonomiske fagdisipliner og passer derfor utmerket til studenter innen Industriell Økonomi. Videre gis det en oppfordring til Universitetet i Stavanger, og andre universiteter, til å aktivt sette i gang med forskning på innkjøp. Sett i en samfunnsnyttig sammenheng er innkjøp et potensielt verktøy for å effektivisere og skape et mer konkurransedyktig næringsliv. Under gis det forslag til to områder som kan brukes som utgangspunkt til en ny masteroppgave.

Offentlig innkjøpsamarbeid

Innkjøpsamarbeid er utbredt og anbefales for sine positive synergieffekter som økt volum og lavere transaksjonskostnader. Gjennom dette arbeidet har det kommet frem at det i praksis er flere utfordringer ved store innkjøpsamarbeid. Kommunene sin organisering, forskjellige interne behov og informasjonsflyt er noen av utfordringene i et slikt samarbeid. Hvordan forholder en leverandør seg til slike innkjøpsamarbeid og hvilken innvirkning har det på pris?

Bærekraftige IT-anskaffelser

Kommuner har fokus på etikk i konkurransene, men erkjenner at dette ikke er et prioritert område gjennom avtaleperioden. Offentlige innkjøpere ønsker å gjøre mer, men det er ikke klart hvordan dette kan oppnås på en god måte i praksis. Hvordan kan kommuner sikre bærekraftige IT-anskaffelser gjennom hele avtaleforløpet?

Del 2. Teori

I denne delen blir relevant teori for oppgaven presentert.

2.1 Offentlige anskaffelser

Norge er gjennom EØS-avtalen og WTO-avtalen internasjonalt forpliktet til å følge bestemte regler ved offentlige anskaffelser. Regelverket for offentlige anskaffelser gjelder alle offentligrettslige organer og gjelder i utgangspunktet uten begrensninger i forhold til anskaffelsens verdi («Stavanger Kommune Anskaffelsesstrategi», 2009). Anskaffelsesregelverket skal sikre at offentlige etater og organer i staten, fylkeskommunene og kommunene foretar samfunnstjenlige innkjøp, bidrar til økt verdiskaping i samfunnet og utvikling av et konkurransedyktig næringsliv. Offentlig sektor handler for over 400 milliarder kroner årlig og regelverket for offentlige anskaffelser skal sørge for en effektiv bruk av disse midlene. Grunnleggende prinsipper som krav til konkurranse, god forretningsskikk, likebehandling av leverandører, forutberegnelighet, gjennomsiktighet og etterprøvbarhet setter rammene for alle offentlige anskaffelser. De grunnleggende prinsippene sikrer at alle leverandører blir likt behandlet, får de samme mulighetene til å konkurrere om kontrakter og at de velges på en objektiv måte («Veileder til offentlige anskaffelser», 2012).

Offentlige anskaffelser relevante for oppgaven reguleres av følgende regelverk:

- Lov om offentlige anskaffelser av 16. juli 1999 nr 69 (LOA)
- Forskrift om offentlige anskaffelser av 7. april 2006 nr 402 (FOA)

Forskriften om offentlige anskaffelser er delt inn i fire deler:

- Del I. Alminnelige bestemmelser
- Del II. Anskaffelser under EØS-terskelverdiene og uprioriterte tjenester
- Del III. Anskaffelser over EØS-terskelverdiene
- Del IV. Øvrige prosedyrer

Alminnelige bestemmelser i forskriftenes Del I gjelder for alle anskaffelser som omfattes av forskriftene uavhengig av anskaffelsens art og verdi. Del II og III anvendes avhengig av om

anskaffelsens samlede verdi er over eller under EØS-terskelverdiene. Siste oversikt over terskelverdiene kan finnes på Fornyings-, Administrasjons- og Kirkedepartementets (FAD) hjemmeside («Terskelverdier for offentlige oppdragsgivere», 2013). Relevante terskelverdier er presentert i tabellen under.

Tabell 1: Relevante EØS-terskelverdier for 2012/2013

Sentrale statlige etaters vare- og tjenestekjøp	1 000 000 kr
Andre oppdragsgivers vare- og tjenestekjøp	1 600 000 kr
Årlig veiledende kunngjøring om planlagte vare- og tjenestekjøp	6 000 000 kr

For ytterligere informasjon om lov og forskrift om offentlige anskaffelser henvises det til FADs «*Veileder til reglene om offentlige anskaffelser*» og FOAs og LOAs lovtekster på lovdata sin hjemmeside.

2.2 Den strategiske innkjøpsprosessen

I Stortingsmelding nr. 36, «*Det gode innkjøp*», ble det fremhevet at det finnes et uforløst strategisk potensiale innen offentlige anskaffelser, hvor fokuset ofte kun er på etterlevelse av regelverket. I 2011 utarbeidet Næringslivets Handelsorganisasjon (NHO) en praktisk veileder med mange tips til hvordan offentlige innkjøp kunne gjøres forretningsmessig bedre («*Det gode innkjøp*», 2011). NHO satte med denne rapporten fokus på det innkjøpsfaglige og viste romsligheten i det strategiske handelsrommet ved offentlige anskaffelser. Målet var å få offentlige innkjøpere til å tenke mer kommersielt i gjennomføring av anskaffelser og oppnå bedre forvaltning av offentlige midler. NHO presenterte hoveddelene i en anskaffelsesprosess i et innkjøpshjul som kan sees i figuren under. Innkjøpshjulet består av fem deler, hvor det er kun kjøpsdelen som er regulert av anskaffelsesregelverket. Det illustrerer at offentlige innkjøpere besitter strategiske muligheter som strekker seg utover regelverkets rammer.



Figur 2: Hoveddeler i en innkjøpsprosess

En god anskaffelse starter med grundig forarbeid hvor oppdragsgiver ved behovsdefinering og behovsverifikasjon beskriver hva den trenger, hvorfor og forventet effekt. Det er viktig at offentlige innkjøpere kontrollerer at behovet er reelt. Etterprøving av behov kan være problematisk å gjennomføre, ettersom det kan være noe ubehagelig å dobbeltsjekke bestillers ønsker. Dette må gjennomføres på en profesjonell måte, samtidig som innkjøpere tar hensyn til bestillers kompetanse på området. Kravspesifikasjonen som utarbeides skal være så åpen at den sikrer konkurranse, det vil ikke være hensiktsmessig å utforme anskaffelsen slik at det kun er en leverandør på markedet som kan levere det etterspurte produktet. I markedsfasen er det viktigste å skaffe seg riktige opplysninger om markedet slik at oppdragsgiveren kan foreta informative valg og utnytte potensiale i markedet fullt ut. Dette kan oppnås ved tidlig dialog i forkant av konkurransen, bransjenettverk og leverandørkonferanser m.m. En god oversikt over hva markedet tilbyr vil bidra til at offentlige innkjøpere kan utarbeide presise konkurransegrunnlag. Neste del, kjøpsfasen er styrt av regelverket for offentlige anskaffelser, men kan også gjøres bedre ved at det for eksempel innføres måleparametere. Klare mål vil kunne brukes til å gi innkjøpere insentiver og motivasjon til bedre anskaffelser som gir økte besparelser. Dette kan knyttes opp mot totale levesyklus kostnader for å skape gode langsiktige resultater. I de siste to fasene,

implementering og oppfølging, skal fokuset være på kontraktsoppfølging og risikofordeling i kontraktene. Særlig kontraktsoppfølging har et stort forbedringspotensial i offentlig sektor, hvor dedikerte resurser bør følge opp kontrakten gjennom hele avtaleperioden.

2.3 Rammeavtaler

En rammeavtale er en avtale som er inngått mellom en eller flere oppdragsgivere og en eller flere leverandører. Formålet med en rammeavtale er å fastslå vilkår som pris og planlagt mengde for kontrakter som skal tildeles i en gitt periode. Rammeavtaler tilbyr stordriftsfordeler som bedre pris og kvalitet, administrative besparelser for både oppdragsgiver og leverandør og fleksibilitet for oppdragsgiver. I en rammeavtale påtar ikke oppdragsgiver seg nødvendigvis noen forpliktelse til å faktisk benytte seg av avtalen. Oppdragsgiver vil kunne foreta avrop og tildele kontrakter i en rammeavtale uten å ta hensyn til regelverkets grunnleggende krav om konkurranse («Veileder til offentlige anskaffelser», 2012).

Det finnes tre typer rammeavtaler:

- En rammeavtale med en enkelt leverandør
- En rammeavtale med flere leverandører der alle vilkårene er fastsatt
- En rammeavtale med flere leverandører der alle vilkårene *ikke* er fastsatt

En rammeavtale med flere leverandører heter også parallelle rammeavtaler og forklares nærmere i neste delkapittel.

Ved inngåelse av rammeavtaler må anskaffelsesregelverket følges og tildeling av rammeavtaler kan ikke brukes til å begrense eller vri konkurransen i markedet. Med hensyn til konkurranse kan ikke rammeavtaler som regel inngås for lenger periode enn fire år. Avrop kan kun skje mellom de opprinnelige partene i avtalen og på produkter avtalen omfatter. Rammeavtaler er dermed et lukket system hvor store endringer ikke kan foretas og verken nye oppdragsgivere eller leverandører kan tas opp i ordningen. Vilkår som pris trenger ikke å være fastsatt i kontraktene som tildeles, men kan justeres på en objektiv måte som ved at prisen reguleres i henhold til en prisindeks. Det er ikke anledning til å gjøre vesentlige endringer i de opprinnelige

avtalevilkårene, særlig i situasjoner hvor oppdragsgiver har inngått rammeavtale med kun en leverandør. Parallelle rammeavtaler med minikonkurranser tilbyr større muligheter for endringer i vilkårene ettersom leverandørene konkurrerer om kontrakter. Disse begrensningene i regelverket ivaretar det grunnleggende kravet om at kontrakter skal tildeles basert på konkurranse.

Oppdragsgiver må være spesifikk i utformingen av anskaffelsen og oppgi anskaffelsens formål, fremgangsmåte og tildelingskriterier. Vide kravspesifikasjoner som «IT-utstyr for de neste fire årene» vil stride med regelverkets grunnleggende krav om forutberegnelighet og vil ikke være tillatt. Rammeavtaler kan virke konkurransebegrensende for små og mellomstore bedrifter ved at de ofte tildeles store leverandører og dermed begrenser tilgang til markedet for de mindre aktørene.

For ytterligere informasjon om rammeavtaler henvises det til FADs «*Veileder til reglene om offentlige anskaffelser*».

2.4 Parallelle Rammeavtaler

Parallelle rammeavtaler, som er avtaler med flere leverandører samtidig, kommer i to former. En hvor alle vilkår er fastsatt og en hvor leverandørene konkurrerer om en bestemt kontrakt. En rammeavtale kan også bestå av kontrakter av begge former, hvor en terskelverdi styrer hvilken form benyttes («*Veileder til offentlige anskaffelser*», 2012).

Dersom alle vilkår er forhåndsbestemt er det ikke anledning til å gjennomføre nye konkurranser og endre betingelser i avtaleperioden. Hvis prisen er avtalt har ikke oppdragsgiver lov til å åpne ny konkurranse for å ytterligere presse prisen ned. Selv om betingelser for pris er fastsatt, betyr ikke det at den endelige prisen er bestemt. Regelverket tillater regulering av pris så lenge det forekommer på en objektiv måte som er fastsatt i konkurransegrunnlaget og dermed er lik ovenfor alle leverandører. Bestemmelsene i anskaffelsesregelverket fastslår ikke eksplisitt hvordan tildelingen av kontraktene skal foregå, men de grunnleggende prinsippene legger føringer. En vanlig praksis er at en fordelingsnøkkel bestemmes i forhold til hvordan avropsmekanismene skal forekomme. Det må tas hensyn til tildelingskriteriene slik at leverandøren med det beste tilbudet får førsteretten til å levere eller størst prosentandel av kontrakter m.m. En måte dette kan gjøres på er å tildele den beste leverandøren, vinneren av

konkurransen, kontraktene først. Hvis den leverandøren ikke har anledning til å levere, går kontrakten til nest beste leverandøren på listen. Fordeler med parallelle rammeavtaler hvor alle vilkårene er fastsatt er at innkjøp kan foretas raskt og det er få administrative byrder. Ulempen med en slik metode er at den er statisk og tar ikke hensyn til endringer på en god måte.

Dersom alle vilkår ikke er fastsatt må oppdragsgiver gjennomføre minikonkurranser ved tildeling av kontrakter. Det gir anledning for nærmere presisering av vilkår i en bestemt konkurranse. Tildelingskriteriene ved en minikonkurranse trenger ikke å være de samme som for hele rammeavtalen, men fremgangsmåten må spesifiseres i konkurransegrunnlaget. Normalt inviteres alle leverandører på rammeavtalen til minikonkurranser, men oppdragsgiver har også mulighet til å inngå delvis parallelle rammeavtaler som åpner for selektivitet blant leverandørene. Oppdragsgiver er nødt til å gi leverandører tilstrekkelig med tid til å utarbeide og levere inn sine tilbud. Dette medfører at avrop tar lenger tid og krever ressurser både hos oppdragsgiver og leverandør.

2.5 Dynamiske innkjøpsordninger

Dynamiske innkjøpsordninger er en ny måte å gjennomføre offentlige anskaffelser på. Det er en helelektronisk innkjøpsmetode og er ment for anskaffelser av standardiserte varer på markedet. Tidsfristene i dynamiske innkjøpsordninger er relativt korte sammenliknet med andre innkjøpsmetoder og dermed er det ikke hensiktsmessig å benytte denne metoden ved tilvirkningskjøp. Varighet på en dynamisk innkjøpsordning kan som regel ikke være lenger enn fire år, samme som ved en rammeavtale. Innkjøpsmetoden forutsetter at oppdragsgiveren besitter et konkurransegjennomføringsverktøy som Visma TendSign eller Merzell KGV. Dynamiske innkjøpsordninger gir oppdragsgiveren tilgang til å motta og evaluere tilbud fra mange leverandører på en billig og effektiv måte og derved sikrer mest mulig konkurranse. Ordningen tillater opptak av leverandører som tilfredsstillende kvalifikasjonskravene gjennom hele ordningens levetid.

En dynamisk innkjøpsordning består av tre steg («Veileder til offentlige anskaffelser», 2012):

1. Oppdragsgiver kunngjør opprettelsen av ordningen og bruker prosedyren for åpen anbudskonkurranse.
2. Interesserte leverandører leverer veiledende tilbud som angir om de kan levere de forespurte varene eller tjenestene. Oppdragsgiver må slippe alle kvalifiserte leverandører inn i systemet, og må også slippe inn nye leverandører kontinuerlig.
3. Oppdragsgiver må kunngjøre før hver kontraktsinngåelse, for å gi alle interesserte leverandører som ikke er registrert i ordningen muligheten til å bli registrert før kontrakten inngås. Oppdragsgiveren inviterer så alle leverandører som er registrert i systemet til å gi tilbud.

2.6 Standardavtaler

Forskriften om offentlige anskaffelser fremholder at der det finnes fremforhandlede og balanserte kontraktstandarder, skal disse som hovedregel brukes. Slike kontrakter prøver å balansere risiko mellom partene og dermed ivareta begge parters interesser. Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) tilbyr Statens standardavtaler (SSA) for kjøp av IT-maskinvare og konsulenttjenester. SSA tilbys gratis og er utviklet for statlige virksomheter, men kan benyttes av alle typer organisasjoner inkludert private. Anvendelsen av SSA kontrakter i offentlige IT-anskaffelser er utbredt og de benyttes enten direkte i anskaffelser eller som utgangspunkt til å utforme nye kontrakter. For anskaffelser av IT-maskinvare er to kontrakter relevante, den store kjøpsavtalen (SSA-K) og den lille kjøpsavtalen (SSA-K lille). Begge kontraktene inneholder prisregulerende kontraktsbestemmelser jfr. punkt 8.5 i SSA-K og punkt 3.5 i SSA-K lille. Arbeidet med denne oppgaven har avdekket flere utfordringer ved bruk av slike klausuler i IT-maskinvarekontrakter og dette drøftes i nærmere detalj i diskusjonsdelen.

Del 3. Metode

I dette delkapittelet presenteres metode som benyttes i oppgaven.

3.1 Definisjon av metode

Ordet metode stammer fra gresk og betyr *veien til målet*. Olav Dalland (2000) definerer metode slik:

«Metode er redskapet vårt i møte med noe vi skal undersøke. Metoden hjelper oss til å samle inn data, det vil si den informasjonen vi trenger til undersøkelsen vår.» (Dalland, 2000, s. 71)

Det finnes flere definisjoner av metode og Jon Elster (1980) sier dette:

«En metode er sett med regler som kan brukes på en mekanisk måte for å realisere en gitt målsetning. Det mekaniske elementet er viktig: en metode skal ikke forutsette vurderinger, kunstneriske eller andre kreative ferdigheter» (Elster, 1980, s. 295)

3.2 Kvalitativ metode

Kvalitative metoder bygger på teorier om fortolkning (hermeneutikk) og menneskelig erfaring (fenomenologi). Metodene inkluderer ulike former for systematisk innsamling, bearbeidelse og analyse av materiale som samtale, observasjon eller skriftlig tekst. Kvalitative metoder forsøker å finne ut hvordan et fenomen oppleves for de involverte og brukes ofte til å kartlegge meningsinnholdet i sosiale situasjoner. De er særlig egnet til bruk på områder med lite tidligere forskningsbasert kunnskap, slik som innkjøpsstrategier innen offentlige anskaffelser av IT-maskinvare. Spørreundersøkelser kan fungere greit ved store populasjoner og der man er kjent med de mulige svaralternativene. Dersom forskernes innsikt i feltet derimot er begrenset, vil spørreundersøkelser være et dårlig redskap for å utvide kunnskapen på området. I slike tilfeller er kvalitative forskningsmetoder, slik som kvalitativt forskningsintervju, bedre egnet som en tilnærming til det ukjente («Kvalitative forskningsmetoder», 2013).

3.3 Kvalitativt forskningsintervju

Det kvalitative forskningsintervju søker å forstå verdenen sett fra intervjupersonens side skriver Kvale og Brinkmann (2009) i sin bok «*Det kvalitative forskningsintervju*». Poenget er å avdekke intervjupersonens opplevelse av verdenen og få frem deres erfaringer. Det kan fremstå som en enkel oppgave, men det er utfordrende å gjøre dette godt. Kunnskap produseres sosialt og dataen kommer frem gjennom interaksjon mellom intervjuer og intervjuperson. Resultatet er dermed avhengig av intervjuerens ferdigheter og kunnskap om temaet. Gode oppfølgingsspørsmål er vesentlige og intervjueren er nødt til å gå utover mekanisk overholdelse av regler (Kvale & Brinkmann, 2009, s. 99). Et kvalitativt forskningsintervju har struktur og hensikt om å gå dypere enn spontan meningsutveksling i en daglig samtale. Det er intervjueren som setter premissene for og kontrollerer retningen i samtalen og dermed besitter makten. Det er viktig at intervjueren er kritisk til svarene han får og dermed stiller gode oppfølgingsspørsmål.

De to forfattere definerer syv faser i et forskningsintervju. Disse fasene har blitt brukt til å bygge opp selve intervjuprosessen. De syv fasene er:

1. Tematisering
2. Planlegging
3. Intervjuing
4. Transkribering
5. Analysering
6. Verifisering
7. Rapportering

Nedenfor finnes en nærmere gjennomgang av Kvale og Brinkmann (2009) syv faser i et kvalitativt forskningsintervju, samt detaljert beskrivelse om hva undertegnede har foretatt seg i hver av fasene.

3.3.1 Tematisering

«Formuler formålet med undersøkelsen, og beskriv hvordan du oppfatter emnet som skal undersøkes, før intervjuarbeidet begynner. Du bør klarlegge undersøkelsens hvorfor- og hva-spørsmål før du stiller spørsmålet hvordan – det vil si, før du velger metoder.» (Kvale & Brinkmann, 2009, p. 118)

Det ble brukt en god del tid til å fordype seg i problemstillingen som var utarbeidet av Stavanger kommune. I henhold til Kvale og Brinkmann (2009) skal en vesentlig del av intervjuprosjektet finne sted før man setter i gang med det første intervjuet.

I følge forfatterne er de sentrale spørsmålene i tematiseringsfasen:

- *Hvorfor*: klargjøre formålet med studien
- *Hva*: innhente forhåndskunnskap om emnet som skal undersøkes
- *Hvordan*: innhente kunnskap om ulike intervju- og analyserinsteknikker, og bestemme hvilken man skal benytte for å innhente den kunnskapen man ønsker

Innledningsvis var det ikke helt klart *hvorfor* det var vanskelig å sikre gode betingelser på områder med rask utvikling. Fokuset ved offentlige anskaffelser i tidligere fag fra Universitetet i Stavanger var på etterlevelse av anskaffelsesregelverket. Kjernen i problemstillingen og formålet med dette studiet befant seg i det strategiske spillerommet. For å grundig forstå problemstillingen og dens omfang ble det ført mange samtaler med Nils Henrik Haaland, innkjøpsrådgiver i Stavanger kommune, den første perioden. Videre ble *forhåndskunnskap* innhentet gjennom informasjon fra Doffin, NHO og DIFI sine hjemmesider. Veilederen «Det gode innkjøp» utarbeidet av NHO fungerte som en god praktisk innføring i strategiske muligheter innen offentlige anskaffelser. Spørsmålet om *hvordan* ble besvart med boken «Det kvalitative forskningsintervju» av Kvale og Brinkmann (2009).

For å gjøre analysen grundigere og mer oversiktlig ble det utformet tre underproblemstillinger som har fungert som hovedfokuspunkter gjennom alt arbeidet med denne oppgaven.

Underproblemstillingene har vært sentrale i utarbeidelsen av intervjuguiden og har sørget for målrettet arbeid underveis i prosessen. På grunn av begrenset mengde eksisterende forskningsmateriale rundt problemstillingen ble det tidlig klart at det empiriske studiet vil ha en

betydelig vekt og del i oppgaven. For å belyse mangfoldet ved innkjøpspraksis i offentlig sektor ble kommuner med forskjellige innkjøpsstrategier valgt ut. Kartleggingsarbeidet foregikk i Doffin og gjennom samtaler med innkjøpsrådgivere i Stavanger kommune. De fem valgte kommunene hadde en spennende variasjon i sine innkjøpsstrategier som omfattet klassiske rammeavtaler, parallelle rammeavtaler, tidlig dialog og dynamiske innkjøpsordninger. For fire av kommunene var problemstillingen høyst aktuell ettersom de nettopp hadde utført eller skulle til å gjennomføre en ny konkurranse på IT-maskinvare. Dette faktum gjorde seg gjeldende i mengde og kvalitet på informasjonen som kom frem i intervjuene.

3.3.2 Planlegging

«Planlegg studien, og ta hensyn til alle syv stadier, før du tar fatt på intervjuarbeidet. Planlegg med henblikk på å innhente den kunnskapen du ønsker, og med tanke på studiens moralske implikasjoner.» (Kvale & Brinkmann, 2009, p. 118)

Det riktige antallet intervjupersoner i et kvalitativt forskningsintervju vil avhenge av formålet med undersøkelsen, men vil også være begrenset av tilgjengelig tid og ressurser. Ved små intervjugrupper er det vanskelig å trekke konklusjoner, mens i undersøkelser med mange intervjupersoner kan det vært knapt med tid til å gjennomføre en dyp analyse av dataen (Kvale & Brinkmann, 2009, s. 129). Denne oppgaven baserer seg på samarbeid med åtte innkjøpere i fem forskjellige kommuner. For å presentere oppgaven på en effektiv måte og svare på eventuelle spørsmål umiddelbart ble alle deltakere først kontaktet på telefon. Grunnet stor møtevirksomhet var det noe vanskelig å få tak i flere av innkjøperne. Dette ga en innblikk i deres hverdagssituasjon og understreket viktigheten av å være forberedt og tydelig i kommunikasjonen. Alle innkjøperne var umiddelbart positive til arbeidet og uttrykket sin begeistring for problemstillingen og behovet for en slik oppgave. Tre av kommunene takket ja til å delta med en gang, mens to av kommunene tok noen dagers betenkningstid.

På grunn av lite tilgjengelig informasjon på forskningsområdet var det naturlige valg av forskningsmetode kvalitativt forskningsintervju. Gjennom mange diskusjonsrunder med Nils Henrik Haaland i Stavanger kommune ble intervjuguiden utformet med korte og enkle spørsmål i henhold til Kvale og Brinkmann (2009). Intervjuspørsmålene ble også drøftet med faglig ansvarlig ved Universitetet i Stavanger Kjell Hauge og Luitzen de Boer, professor innen logistikk

ved NTNU. Arbeidet med intervjuguiden pågikk i lys av de tre underproblemstillingene. Det ble utformet ni utkast før spørsmålene var klare samt omfattende nok. Intervjuguiden bestod av 15 spørsmål og finnes som vedlegg til oppgaven.

3.3.3 Intervjuing

«Utfør intervjuene på grunnlag av en intervjuguide, og med en reflektert tilnærming til kunnskapen som søkes og intervjusituasjonens mellommenneskelige relasjoner.» (Kvale & Brinkmann, 2009, p. 118)

For å gjøre det enkelt for intervjupersonene ble intervjuene gjort over telefon. Dette økte motivasjon for deling av informasjon og ga mulighet til å stille oppfølgingsspørsmål og diskutere underveis i prosessen, som er et vesentlig ledd i et kvalitativt forskningsintervju. Intervjuguiden ble sendt til alle deltakere på forhånd. Fire av deltakere leste intervjuguiden på forhånd, mens to av intervjuene ble gjennomført på sparket. Nils Henrik Haaland besvarte spørsmålene skriftlig siden behov for oppfølgingsspørsmål og diskusjon var begrenset. Samtaler med Gunnar Lund i Bærum kommune om deres interne innkjøpsanalyse fulgte annen struktur enn intervjuguiden. Alle intervjupersonene var meget kompetente og hadde mer enn fem års erfaring med innkjøp. De hadde også kjennskap til både forrige og ny IT-maskinvarekonkurranse noe som var helt avgjørende for studiets kvalitet. I Bærum kommune var denne kunnskapen fordelt på tre personer, mens i Fjell kommune var innkjøpsansvarlig også IT-sjef. Forfatterne av boken «Det kvalitative forskningsintervju» sier at den gode kontakt skapes ved at intervjueren lytter oppmerksomt og viser interesse for det intervjupersonen sier (Kvale & Brinkmann, 2009, s. 141). Intervjuguiden ble fulgt under intervjuene, men oppfølgingsspørsmål førte samtalen i uforutsette retninger og belyste nye og viktige områder utenfor de opprinnelige spørsmålene. Det kan i etterkant konkluderes at kvaliteten på intervjuene var stigende gjennom prosessen. Der den første samtalen var mer et klassisk intervju, bærer det siste intervjuet preg av å være en likestilt diskusjon. Det er hyggelig å konstatere at har skjedd en kunnskapsutvikling gjennom arbeidet med denne oppgaven. Kvale og Brinkmann påpeker i sin bok om det kvalitative forskningsintervju at en liten omarbeiding av spørsmålsformuleringen i et intervju vil påvirke svaret man får (Kvale & Brinkmann, 2009, s. 182). Spørsmålene var bevisst konstruert som åpne

for å ikke veilede intervjupersonene i en bestemt retning. Oppfølgingsspørsmålene kunne være mer retningsorienterte for å utforske et bestemt område.

Det kan oppstå en ansenhet hos intervjupersonen når intervjuet er over, vedkommende lurer kanskje på hvordan informasjonen skal brukes og hva som er intervjuets formål. Intervjuet bør avsluttes med en *debriefing* (Kvale & Brinkmann, 2009, s. 142). Intervjupersonene ble informert om at de skulle motta transkripsjon fra intervjuet. Det ville gi de mulighet til å gå gjennom samtalen og sikre at de har uttrykt seg som ønsket. I følge Kvale og Brinkmann (2009) kan intervjupersonene også synes at intervjuerfaringen har vært en berikelse. De har hatt mulighet til å tale fritt om et emne som opptar dem i deres livsverden til en oppmerksom lytter. (Kvale & Brinkmann, 2009, s. 142) Flere av deltakere uttrykket at intervjuet var en mulighet til refleksjon og takket for muligheten til å delta i studiet.

3.3.4 Transkribering

«Klargjør intervjumaterialet for analyse, noe som vanligvis medfører transkribering fra tale til skriftlig tekst.» (Kvale & Brinkmann, 2009, p. 118)

Transkriberingsarbeidet ble gjort i etterkant av intervjuene og viste seg å være en meget tidskrevende prosess som var noe undervurdert i tidsplanleggingen. Direkte transkribering fra tale til tekst førte til enkle, upresise og uklare formuleringer. Kvale og Brinkmann (2009) påpeker at transkribering er komplisert og krever en serie med vurderinger og beslutninger. Det finnes ingen sann objektiv oversettelse fra muntlig til skriftlig form. Forskeren må finne ut hva som er nyttig transkripsjon for hans forskning og fortolke fra det utgangspunktet. Det omfattende arbeidet med transkribering av intervjuene var vesentlig for å fordype seg i dataen og hente ut hovedpoengene som veide tungt i utformingen av det empiriske studiet.

Lydopptakene ble gjort direkte på mobiltelefon, mens transkriberingsarbeidet ble foretatt på en standard laptop datamaskin med moderne operativsystem. For å spille av lydfilene ble programmet «VLC media player» benyttet. VLC programmet hadde flere nyttige funksjoner som «spol tilbake 3 sekunder» og «spol tilbake 10 sekunder» som enkelt kunne aktiveres med tastaturnarveier. Lydkvaliteten var stort sett bra, men var dårligst hvor mobiltelefoner ble brukt av begge parter under intervjuet. Selv med snarveiene nevnt ovenfor tok det fortsatt cirka en time

å transkribere ti minutter med tekst. Intervjuene varte i gjennomsnitt 69 minutter, hvor det korteste var på 54 minutter og det lengste på 84 minutter.

3.3.5 Analysering

«På grunnlag av undersøkelsens formål og emneområde, og i samsvar med intervjumaterialets natur, bestemmer du hvilken analysemetode som er best egnet for intervjuene.» (Kvale & Brinkmann, 2009, p. 118)

Transkripsjonen ble gjennom flere runder bearbeidet, hvor setningsstrukturen ble endret for å oppnå bedre flyt og presis formulering. Transkripsjonene ble sendt til deltakere for revisjon, hvor to av seks responser hadde ytterligere justeringer. Det kan tyde på at overføringen fra tale til tekst var hensiktsmessig utført. Tekstene ble høstet for hovedpoeng og disse ble brukt som plattform for videre diskusjon. Gjennom dette analysearbeidet ble klart at flere momenter var knyttet til oppgavens problemstilling enn først antatt. Det ble for eksempel tydelig at kommunene sin organisering av innkjøpsorganisasjon hadde en direkte innvirkning på valg på innkjøpsstrategi.

3.3.6 Verifisering

«Undersøk intervjufunnenes generaliserbarhet, pålitelighet og validitet. Reliabilitet henviser til hvor pålitelige resultatene er, og validitet vil si hvorvidt en intervjustudie undersøker det den er ment å skulle undersøke.» (Kvale & Brinkmann, 2009, p. 118)

Reliabilitet, validitet og generaliserbarhet diskuteres hyppig i sammenheng med troverdighet, styrke og overførbarhet innenfor samfunnsvitenskapene. Reliabilitet måler hvorvidt et resultat lar seg reproducere av andre forskere. Grunnspørsmålet er om intervjupersonen ville svart det samme om spørsmålene var stilt av noen andre (Kvale & Brinkmann, 2009, s. 250). I kvalitative intervjuundersøkelser kan reliabilitet drøftes i intervju-, transkribering- og analysefasen.

Reliabiliteten til intervjufasen startet med det grundige forarbeidet i denne oppgaven. De fem kommunene ble nøye selektert grunnet sine forskjellige innkjøpsstrategier og bevissthet rundt problemstillingen. Et viktig poeng i oppgaven var å fange opp mangfoldet og gi et riktig bilde av innkjøpspraksis i offentlig sektor. De valgte personene ble kontaktet og deres kompetanse og motivasjon for deltakelse ble tatt med i vurderingen. Alle deltakere hadde lang erfaring med

innkjøp og var begeistret for oppgaven. Videre hadde de kjennskap til både forrige og ny IT-maskinvarekonkurranse i sin organisasjon. Spørsmålene som ble stilt under intervjuet var av åpen karakter for å unngå veiledning av besvarelsene. Gjennom fortolkning og verifisering av transkripsjonene ble reliabiliteten i transkriberingsfasen ivaretatt. Intervjupersonene ble forespurt om å verifisere tekstene hvor seks av syv deltakere bekreftet transkripsjonen. Intervjuet med Gunnar Lund var mer en diskusjon og ble aldri transkribert. Analysearbeidet ble i hovedsak gjort av undertegnede, men med frekvente diskusjoner med Nils Henrik Haaland, veilederen i Stavanger kommune. Studiet avdekket flere utfordringer på sidelinjen av oppgavens kjerne og dette avskjæringsarbeidet ble gjort i samarbeid med Haaland. Det er sannsynlig å tenke seg at noen andre ville endt opp med et annet utvalg av kommuner og dermed endt opp med andre svar på intervju spørsmålene. Selv om kommunene sine innkjøpsstrategier var forskjellige var det en bred enighet om den grunnleggende problemstillingen innen anskaffelser av IT-maskinvare. I enhver akademisk og statistisk analyse er det vesentlig å ta utgangspunkt i et representativt utvalg. Et utvalg med små kommuner som kun representerer innkjøpsstrategier med klassiske rammeavtaler ville ikke produsert samme resultat, men det ville skyldes en grunnleggende svakhet i utvelgelsen av deltakere.

Validitet blir ofte definert som en uttalelses sannhet, riktighet og styrke. I samfunnsvitenskapen handler validitet om metode verifisering; er metoden egnet til å undersøke det den skal undersøke (Kvale & Brinkmann, 2009, s. 251). Det kvalitative forskningsintervju ansees som et godt verktøy i arbeidet med denne oppgaven. Den kvalitative tilnærmingen har gitt mulighet til å belyse de myke gråsonene rundt problemstillingen. Fravær av et klart «fasitsvar» har talt for bruk av en kvalitativ tilnærming. Videre har det ført til diskusjoner i samtalene med deltakere hvor intervjueren har blitt eksponert for en læringsprosess underveis. Det har medført til merarbeid i form av langtekkelig transkribering men nytten av metoden anses å være større enn ressursbruken. Det kan ikke sees hvordan hovedfunnene i dette studiet ville blitt avdekket ved bruk av en annen metode.

Oppgaven har tatt hensyn til at det finnes et stort spenn i norske kommuners størrelse og drift. Oppgaven forsøker å generalisere så langt det går med det innkjøpsfaglige i sentrum. Eksempelvis er det klart at alle kommuner i dag ikke er i størrelsesmessig posisjon til å benytte

seg av bulk-kjøp og dermed hente ut alle innkjøpsmessige gevinster. Arbeidet har fokusert på å gi ideer til bedre innkjøp og håpet er at mange offentlige virksomheter finner ideene anvendelige.

3.3.7 Rapportering

«Undersøkelserfunnene og metodebruken formidles i en form som overholder vitenskapelige kriterier, tar hensyn til undersøkelsens etiske sider, og resulterer i et lesbart produkt.» (Kvale & Brinkmann, 2009, p. 118)

Som påpekt tidligere har det blitt brukt en god del tid på forarbeidet til denne oppgaven, for å komme til problemstillingens kjerne. De tre underproblemstillingene har fungert som støttende grunnpilarer i alt arbeid med oppgaven. Gevinsten av det grundige forarbeidet har vært tydelig i det videre arbeid med oppgaven og setter forhåpentligvis preg på rapporten også. I følge Kvale og Brinkmann (2009) er intervjurapporter ofte kjedelig å lese. De kan være preget av lange, tunge, ordrette sitater og presentert på en fragmentert måte. Lengden på rapportene kan være et tegn på at forskerne ikke har vist hva de har ønsket å formidle til leserne sine. Hvis man ikke forstår historiens «*hva*» og «*hvorfor*», blir historiens form, «*hvordan*», vanskelig å få til (Kvale & Brinkmann, 2009, s. 273). Denne rapporten forsøker å unngå dette ved å hele veien drøfte med henblikk på oppgavens hovedproblemstilling. Diskusjonen unngår punkter som kom fram gjennom intervjuene og faller på sidelinjen, men forsøker å inkludere informasjonen i en egen del av oppgaven som inspirasjon og motivasjon for kommende masteroppgaver.

Del 4. Empiri

Denne delen av oppgaven legger frem empiridata. Den fremlagte informasjonen er ment å gjengi kommunene sin innkjøpsstrategi gjennom en ufarget presentasjon av studiedata. Empirien er innhentet fra konkurransedokumentasjonen og kvalitative intervju med innkjøpere i fem norske kommuner. Studiedata er presentert som en blanding av argumenter fra intervju, klausuler fra kontrakter og sitater fra intervjuobjekter.

Kommune befant seg i noe forskjellige situasjoner da intervjuene ble gjennomført. Bergen og Fjell kommune hadde akkurat gjennomført sine nye IT-konkurranser og hadde dermed tatt et standpunkt om deres nye innkjøpsstrategi. Sør-Trøndelag var i utarbeidelsen av konkurransen og var nødt til å holde spesifikk informasjon om deres nye IT-kontrakt fortrolig. Samtaler om nye innkjøpsstrategier med Bjørn Henrik Hellandsjø var på et overordnet nivå. Bærum kommune hadde ikke falt på en konklusjon da intervjuet ble gjennomført med Joe Christian Lie. Samtaler med Jorunn Rian ble gjennomført på et tidspunkt da mange av valgene i den nye IT-anskaffelsen var tatt, men konkurransen var enda ikke kunngjort. Stavanger kommune var to år uti rammeavtalen med sin IT-maskinvareleverandør.

4.1 Forrige IT-kontrakt

4.1.1 Strategier og erfaringer fra forrige innkjøpsmetode

Stavanger kommune

Innkjøpsorganisasjonen innen IT-brukerutstyr er sentralisert i Stavanger kommune. Brukerne foretar kjøp gjennom en e-handel løsning som er knyttet opp mot sentrale IT-avdelingen. IT-har et internt lagersystem og distribuerer utstyret til endebrukerne derfra. Avrop på rammeavtalen foretas i større bulker og gjøres av IT-avdelingen ved behov. Ansatte i kommunens IT-avdeling holder kontroll på det interne lageret. IT-avdelingen drives som en butikk internt i organisasjonen i følge Stein Ivar Rødland, IT-sjefen i Stavanger kommune.

Kommunen gjennomførte en konkurranse på IT-maskinvare i 2011 og inngikk en fireårig rammeavtale med en leverandør. Anskaffelsen ble gjennomført som en åpen anbudskonkurranse og avtalen hadde en estimert årlig verdi på 15 millioner kr. Stavanger kommune hadde ingen samarbeidspartnere, kommuner eller andre offentlige virksomheter, med på denne avtalen.

Kravspesifikasjonen inneholdt fokusprodukter som åtte PCer, en tablet, to typer skjermer og en dokkingstasjon. Tildelingskriteriene var satt til pris og kostnader (50%), kvalitet (20%), totalytelse (15%) og energiforbruk (15%). Vektingen til tildelingskriteriene er indikert i parentes. Stavanger kommune var bevisst på den raske utviklingen i teknologi og dette var presisert til leverandørene i konkurransegrunnlaget.

Utdrag fra tilbudsinnbydelsen:

«Revisjon av produktutvalg for kommunens brukere vil skje jevnlig. Dette produktutvalget vil bli definert av kommunens IT-avdeling etter dialog med leverandøren.»

Fokusproduktene skulle ha fast pris i ett år fra kontraktsinngåelse og avtales årlig deretter. Prising av øvrig sortiment kunne baseres på påslag eller rabatt modell, avhengig av leverandøren sin preferanse.

Kontraksperioden var satt til 4 år, men var betinget på oppnådd enighet mellom kommunen og leverandøren ved årlige diskusjoner om betingelser. Leverandøren var forpliktet til å komme med oppdatert tilbud fire måneder før utløp av det enkelte avtaleår. Hvis Stavanger kommune ikke var tilfreds med tilbudet kunne kontraktsforholdet avsluttes. I tillegg forbeholdt kommunen seg rett til midlertidig kontrakt for den tiden det ville tatt å gjennomføre en ny konkurranse og inngå en avtale med en ny leverandør.

Avtalen inneholdt ingen indeksbaserte prisregulerende mekanismer, men en eventuell prisnedgang skulle komme Stavanger kommune til gode. I tillegg var leverandøren forpliktet til å tilby kommunen markedstilbud og kampanjer uoppfordret. Deltilbud og alternative løsninger var ikke tillatt. Kontraktsbestemmelser angående valutaendringer var ikke inkludert i kontrakten.

Sør-Trøndelag fylkeskommune

Sør-Trøndelag fylkeskommune anser seg selv som regional utvikler, tjenesteproducent og forvalter med ambisjon om å utvikle Sør-Trøndelag til å bli Europas mest kreative region. Arbeidsområdene til fylkeskommunen omfatter oppgaver som regional utvikling, kultur, samferdsel, næringsutvikling mm. Fylkeskommunens innkjøpssamarbeid bestod av cirka 70 offentlige virksomheter som Agdenes kommune, Kontrollutvalgssekretariatet Midt-Norge IKS, Rørosmuseet, Fredly Folkehøyskole osv. De enkelte enhetene var selv ansvarlige for bestillinger i henhold til inngåtte avtaler.

Rammeavtalen var satt til 1 år med mulighet for opsjon 1+1+1, hvor alle opsjonene ble benyttet. Anskaffelsen omfang bestod av et bredt spekter av produkter som kliner, servere, skjermer og prosjektorer, nettverk og kommunikasjon, videokonferanseutstyr og data periferiutstyr. Avtalen inneholdt også noen tjenester som montasje, installasjon og konfigurasjon. Andre IT-tjenester ble regulert i en egen separat avtale. Tildelingen forelå basert på det økonomisk mest fordelaktige tilbudet, hvor tildelingskriteriene var pris (60%), leveranse (35%) og miljø (5%). Volumet ble anslått til 60 millioner kroner årlig. Halvårige møter med leverandøren var praktisert og ellers etter behov.

Kravspesifikasjonen baserte seg på fokusprodukter, men avtalen innbefattet også leverandørens hele sortiment innenfor de spesifiserte kategoriene. Prismodellen skulle være lik for alle produktene, innpris + påslag eller veiledende pris med rabatt, og vilkårene skulle være like gode i hele avtaleperioden. Kontrakten hadde ingen valuta kontraktsbestemmelser. Prisklausuler fra kontrakten medfølger:

«Prisnivået på IT-utstyr skal til enhver tid være tilpasset konkurransedyktige priser i markedet. Hvis prisene på avtalte produkter faller i perioden, skal leverandøren uoppfordret gjøre de reduserte prisene gjeldende for Kunden umiddelbart.»

«Hvis spesialtilbud eller kampanjer gir mer gunstig pris enn avtalen, gjelder laveste pris.»

Ved produktendringer var det leverandørens plikt å underrette fylkeskommunen om dette skriftlig. De nye produktene skulle levers i henhold til inngåtte avtalevilkår.

Fylkeskommunen hadde en god relasjon med leverandøren som medførte god service, god kommunikasjon og god informasjonsflyt uten at dette ble spesifisert veldig godt i kontrakten. Bjørn Henrik Hellandsjø mener prismekanismene kunne vært bedre utformet i kontrakten og bevissthet rundt emnet har økt i fylkeskommunen de siste årene.

«Vi hadde muligheter for prisjusteringer i forhold til markedet, men vi har ikke hatt tydelig oppfølging av kontraktene. Vi hadde klausulene i kontraktene, men vi har ikke hatt anledning til å følge opp og vurdere om de har blitt etterlevd.»

Bergen og Fjell kommune

Bergen kommune var sammen med 18 andre kommuner og juridiske enheter i Hordaland med på en innkjøpsordning i deres forrige IT-anskaffelse. En av samarbeidspartnere i denne ordningen var Fjell kommune som er også med i dette studiet. Prosedyren som ble benyttet var åpen anbudskonkurranse og det ble inngått en rammeavtale med en leverandør.

Innkjøpsorganisasjonen på IT-maskinvare i Bergen kommune er desentralisert. Brukere foretar innkjøp fra leverandør gjennom en e-handel løsning. PCer settes opp og leveres direkte til endebbrukere. Med andre ord er ikke datautstyret innom IT-avdelingen i det hele tatt før de blir tatt i bruk. I Fjell kommune har innkjøpsorganisasjonen en sentralisert struktur, hvor det handles i større bulker og all brukerutstyret går gjennom IT-avdelingen først. Her settes utstyret opp før det distribueres videre til brukere. Innkjøpsordningen mellom Bergen og de andre kommunene var et taktisk valg for å øke volum i anskaffelsene for omegnskommunene. Bergen kommune er så pass store selv at de sannsynligvis oppnår kvantumsrabatter på egenhånd. Ole Rasmussen formulerer det slik:

«Dette er mer en politisk beslutning i Bergen at vi ønsker å tilrettelegge for samarbeid på dette område og for samarbeidskommunene så er det opplagt en fordel når det gjelder det økonomiske, de tjener penger på dette. De siste årene har vi hatt en omsetning på 40 millioner på disse PC-avtalene og samarbeidskommunene utgjør under 20 prosent av det.»

Bergen kommune hadde hovedansvaret for utforming av kravspesifikasjonen. De andre offentlige virksomhetene i innkjøpsordningen måtte følge Bergens valg av teknologi og plattform.

Kontrakten mellom Bergen kommune og leverandøren inneholdt prisregulerende kontraktsbestemmelser. Avtalen påkrevde at kommunen til en hver tid skulle ha leverandørens beste priser for tilsvarende kunder på tilbudte produkter. Leverandøren var pålagt å fremlegge dokumentasjon og dette kunne fremstilles for ekstern revisjon. Prisene på fokusproduktene skulle drøftes på faste møter mellom kommunen og leverandøren.

«Dokumentasjon av korrekt prisnivå på eksisterende produktutvalg og prisfastsettelse på nye modeller, skal være fast tema på kvartalsvis "Leveransemøter", jfr. Bilag 3.»

Kravspesifikasjonen var delt i to grupper. PCer (inkl. tilleggsutstyr og tjenester) og mobiltelefoner. Anskaffelsens omfang var estimert til 40 millioner kr årlig, hvorav mobiltelefoner

utgjorde i underkant av 10 prosent. Kontraktens varighet var satt til 2 år med en opsjon om å forlenge kontrakten i ytterligere 2 år. Bergen kommune forbeholdt seg retten til å fordele oppdraget på flere leverandører. Deltilbud var ikke tillatt i anskaffelsen. Tildelingskriteriene benyttet var pris (90%) og miljø (10%).

Kravspesifikasjonen var utformet med fokusprodukter bestående av to stasjonære, tre bærbare og noen få kraftige PC-modeller. Bergen kommune var veldig klar på minimumskravene og mengden av hvert av produktene. Printere kom på egen kopi- og print-avtale, hvor kommunen betaler en fast pris for hver utskrift og kopi. Flere tjenester var også inkludert i avtalen slik som installasjon av standard Windows image, levering til brukere, oppkobling og innmelding i kommunens sentrale system. Bergen kommune forbeholdt seg retten til å endre fokusproduktene underveis i avtalen.

«De beskrevne formfaktorer (modelltyper) er uttrykk for Oppdragsgivers nåværende behov, og kan endre seg i løpet av avtaleperioden i tråd med teknologisk utvikling og Oppdragsgivers behov. En dreining mot bruk av lettere terminaler (både fysisk og i forhold til ytelse) vil kunne skje i løpet av avtaleperioden, bl.a. med økende bruk av mobil IKT i tjenesteproduksjonen.»

Valutakursendringer på inntil +/- 5% var leverandørens risiko.

Bærum kommune

Asker og Bærum kommuner samarbeidet på forrige IT-anskaffelse hvor det ble inngått parallelle rammeavtaler med tre leverandører. Anslått verdi på kontrakten var henholdsvis på 25 og 13 millioner kr hver av kommunene. Anskaffelsen ble gjennomført som en åpen anbudskonkurranse uten forhandlinger. Kommunene tildelte kontrakten basert på det økonomisk mest fordelaktige tilbudet. Tildelingskriteriene var pris (40%), kompetanse (20%), service/teknisk bistand (20%) og miljø (20%). Innkjøpsorganisasjonen i Bærum kommune er desentralisert. Det ble opprettet et produktråd med representanter fra kommune og leverandør. Funksjonen til produktrådet var å sikre oppdaterte produkter gjennom avtaleperioden. Innkjøpsenheten og produktrådet samarbeidet også med utarbeidelse av konkurransegrunnlaget.

«Den enkelte oppdragsgiver vil opprette et Produktråd, med representant fra leverandøren. Produktrådet vil til enhver tid avgjøre hvilke produkter som skal tilbys. Disse produktene skal tilbys som standardprodukter frem til de blir erstattet av nye valgte standardprodukter.»

Det prisregulerende elementet ble ivaretatt gjennom kontinuerlig konkurranse mellom de utvalgte leverandørene. Avropene ble foretatt via e-handel ved mindre innkjøp og oppdragsgiver kunne fritt velge fra hvilke leverandør han ønsker å kjøpe produkter fra. Oppdragsgiver gjennomførte minikonkurranser for kjøp over 100 000 kr.

Asker og Bærum kommuner sikret seg også retten til å gjennomføre mini konkurranser for innkjøp under 100 000 kr. Klausulen under kunne kommunene ta i bruk ved introduksjon av helt nye produkter i markedet.

«Oppdragsgiver har rett til å gjennomføre minikonkurranse også ved avrop mindre enn kr 100.000,- når oppdragsgiver anser dette som hensiktsmessig.»

Avtalen som ble benyttet tillot prisregulering i overensstemmelse med endring i Statistisk Sentralbyrås konsumprisindeks. Dette kravet kunne tidligst fremmes ett år etter at avtalen ble inngått. Partene kunne kreve forhandlinger om justering av pris hvis valutaendringene oversteg +/- 5% av verdi på tidspunktet for avtaleinngåelse. Asker og Bærum kommune benyttet seg av alle opsjonene i kontrakten.

4.1.2 Oppnådde betingelser i forrige kontrakt

Alle deltakerne i studiet oppnådde gode betingelser ved avtaleinngåelse av ny kontrakt. I Bærum kommune syns Joe Christian Lie at forrige kontrakt har fungert godt og mener at tiden er inne for å prøve å gjøre IT-anskaffelser på en ny måte. Stavanger kommune sikret seg faste priser på fokusprodukter og generell rabatt på øvrig sortiment. Betingelsene for fokusproduktene ble som tidligere nevnt diskutert i årlige møter med leverandøren og etter ett år av kontrakten ser Nils Henrik Haaland en potensiell utfordring ved en slik metode:

«Dette kan medføre at leverandøren priser seg lavt første år, noe som kan gi risiko for at man ikke blir enige etter år 1.»

Kjell Fyllingen i Fjell kommune synes at prisene i utgangspunktet var gode, men at det ofte forekom prispåslag ved modellskifter. Han syns at det kunne være tendenser til strategisk prising fra leverandøren. Flere tjenester var også inkludert i forrige kontrakt noe som dempet konkurransen på selve maskinvaren, mener Fyllingen. I den nye kontrakten har Fjell kommune

holdt tjenestene separate og har kun utlyst konkurranse på selve IT-brukerutstyret. Dette er et område hvor prisene generelt er lavere fra kontrakt til kontrakt, noe som kan indikere at prisoppfølging kan være en utfordring gjennom avtaleperioden, påpeker Rasmussen i Bergen kommune.

«Å få fulgt opp at prisen faktisk går ned har vist seg å være krevende i praksis, selv om vi har bestemmelser i kontraktene som sier at vi til en hver tid skal ha den laveste kundeprisen som den leverandøren opererer med i tilsvarende marked.»

Leverandøren var forpliktet til å dokumentere prisnivået og kommunen hadde forbeholdt seg retten til å iverksette en ekstern revisjon. Kontraktoppfølging ble ikke gitt nok prioritet gjennom forrige kontrakt og innkjøpsseksjonen er innstilt på å endre dette i den nye kontrakten.

Kommunen foretok mesteparten av innkjøp på fokusprodukter slik at risiko for strategisk prising ble redusert. Ved modellskifter var det vanskelig å si om kommunen ble tilbudt markedspriser. I den nye kontrakten vil kommunen være nøyere med å følge opp prisklausulene. Det er en interessekonflikt mellom partene ved modellskifter og Rasmussen oppsummerer det slik:

«Det at en leverandør vil prøve seg med å legge på litt ekstra ved et modellskifte, det ligger litt i kortene.»

Bjørn Henrik Hellandsjø i Sør-Trøndelag Fylkeskommune poengterer at det er viktig med smidige vilkår som forsikrer fleksibilitet i kontraktene. Han rapporter ikke om strategisk prising fra deres leverandør gjennom forrige IT-kontrakt.

«Vi har hatt en leverandør som har på eget initiativ fremskaffet informasjon om alternative produkter og har på eget initiativ forhandlet med sine underleverandører for å få frem gode avtaler. Dette har fungert uten at vi har lagt noe arbeid i det. Du kan si vi har vært heldig i en situasjon hvor vi kunne vært uheldig.»

4.1.3 Håndtering av markeds- og behovsendringer i forrige kontrakt

Sør-Trøndelag fylkeskommune har i sin forrige kontrakt hatt en veldig proaktiv leverandør som har vært flink til å følge markedsutviklingen. Kontrakten inneholdt ikke spesifikke kontraktsbestemmelser på dette. Leverandøren har uoppfordret presenterer nye modeller og

produkter for fylkeskommunen. Et eksempel Bjørn Henrik Hellandsjø trekker frem er nettbrett som ikke var en del av den opprinnelige kontrakten. Nettbrett ble introdusert i avtalen som håndholdte enheter som allerede var i kontrakten.

Stavanger kommune holder årlige møter med sin leverandør, hvor fokusprodukter blir diskutert og nye produkter blir tatt inn i kontrakten ved behov. Man er i forhandlingssituasjon med leverandøren, men står med luen i hånden forklarer Stein Ivar Rødland.

Bergen og Fjell kommune tok forbehold i kontrakten med leverandøren at behovet kunne endre seg gjennom avtaleperioden. På denne måten skaffet kommunen seg hjemmel for å regulere markeds og behovsendringer gjennom avtalen. Kjell Fyllingen i Fjell kommune opplyser at det ble praktisert halvårlige møter mellom avtaleforvalter og leverandør hvor produkter ble diskutert. Ole Rasmussen i Bergen kommune sier det slik:

«Det er egne klausuler i de administrative bestemmelsene i kontrakten hvordan modellskifter skal varsles, enten fra oss for vi har et nytt behov eller fra leverandøren pga modeller som går ut av produksjon. Det er en periode hvor man skal varsle og ta stilling til erstatning av PCer som skal gå ut og erstattes av en nye, hvilke egenskaper de skal ha og pris selvfølgelig. Vi vet jo at det kommer modellskifter ila en kontraktsperiode og det er egne prosedyrer på hvordan dette skal håndteres.»

4.1.4 Andre erfaringer fra forrige kontrakt

Nils Henrik Haaland syns at møter med leverandør hvor produkter og betingelser blir diskutert, skaper usikkerhet og mindre forutsigbarhet for begge parter. Han ønsker seg hyppigere konkurranser i et marked med rask utvikling slik som IT. Stavanger kommune har også vurdert å dele opp IT-maskinvarekontrakten i flere områder som f.eks nettbrett, mobil og PC. Ole Rasmussen tror at det er viktig og smart å velge et sett med fokusprodukter, slik Bergen kommune gjorde i sin forrige anskaffelse av datautstyr. Han nevner andre innkjøpsenheter som handler fra et stort utvalg av varer hos leverandøren og ender opp med mange forskjellige PCer og spesifikasjoner. Han mener at man på denne måten mister kontroll både på pris og det tekniske. Kjell Fyllingen trekker frem de samarbeidsutfordringene blant kommuner av forskjellig størrelse og organisasjonsstruktur.

«Bergen har en desentralisert innkjøpsorganisasjon, desentral brukerstøtte, desentral levering. For oss er det lettere å kjøpe inn 50-100 PCer om gangen, få det tilsendt i en bulk og sette de opp. I Bergen kjøpes et par PCer her og der og hele innkjøpsgrunntanken er så forskjellig. Store organisasjoner organiserer kompetanse slik at man får en mer direkte kontakt mellom leverandør og bruker. I mindre organisasjoner har du sentrale ledd, med styring og oversikt.[...] Bestillingene skjer direkte fra brukere, leveres direkte og faktureres direkte. I Fjell kommune har vi alt sentralisert via IT-avdelingen der vi har et sentralt IT-budsjett. Igjen er dette vesentlige forskjeller mellom Fjell og Bergen kommune.»

Fyllingen understreker at samarbeidsutfordringene er helt naturlige når behovene er så vesentlig forskjellige. Bergen kommune er ti ganger så stor som Fjell kommune, som igjen er ti ganger større enn Samnanger kommune. Bjørn Henrik Hellandsjø i Sør-Trøndelag fylkeskommune opplyser at det den generelle føringen i offentlige virksomheter er å ha store innkjøpsordninger. I praksis kan dette være både utfordrende og krevende. Det er vanskelig å spre og gjøre informasjon tilgjengelig til alle partene i en innkjøpsordning. Det er også utfordrende for leverandøren og nå ut til alle og behandle dem likt.

«Noen kommuner kan føle at de ikke får samme oppfølging hvis de hadde vært tettere innpå leverandøren. Behovene i de forskjellige kommunene kan variere stort, men det er totalleverandører vi inngår avtaler med og da kan man handle inn noe annet enn det man har konkurrert på. Vi har etablert jevnlig møter med kommunene, ikke bare på et overordnet nivå, men også enkelte innkjøpsområder.»

4.2 Ny IT-kontrakt

Det påpekes igjen at når intervjuet med Joe Christian Lie ble gjennomført hadde ikke Bærum kommune tatt noen standpunkt i deres nye IT-anskaffelse. Dette forklarer forskjellen i argumentene til Joe Christian Lie og Jorunn Rian.

4.2.1 Strategier og hensikt med ny innkjøpsmetode

Sør-Trøndelag fylkeskommune

Sør-Trøndelag fylkeskommune tar for første gang i bruk NHO sin modell for leverandørutvikling og innovative anskaffelser i deres nye IT-konkurranse («Sammen om leverandørutvikling»,

2010). Den viktigste forskjellen fra tidligere anskaffelser er tidlig involvering av markedet, hvor kommunen har hatt dialog totalleverandører, produsenter, nisjeleverandører og andre interessenter. Det har vært en god dialog med mye engasjement og har overgått kommunen sine forventninger.

«Poenget med tidlig dialogen har vært å forutse hva som kommer på markedet, løse utfordringer innenfor elev PC-ordningen, utfordringer innen integrert AV utstyr og eventuelt andre ting som leverandørene ønsket å belyse før vi kunngjør konkurransen.»

Hellandsjø beretter at klasserommene på de nye skolene skal utstyres med komplisert audiovisuelt (AV) utstyr. Fylkeskommunen drøfter dette utstyret skal inkluderes på den vanlige IT-maskinvareavtalen eller om leveransen skal skje via en entreprenør.

Det viktigste for Sør-Trøndelag fylkeskommunen når det gjelder maskinvare er å innarbeide smidige vilkår i kontrakten for å ivareta endringer gjennom avtaleperioden. Fylkeskommunen fokuserte på å være åpne i dialogprosessen.

«Dialogen var for det meste en teknisk diskusjon, men vi har også snakket om innkjøpsteknikker og måter vi skal gjøre det på, skal vi f.eks ha delleveranser, skal vi ha en leverandør og andre sider ved det innkjøpsfaglige. Vi forbeholdt oss retten til å bruke ingenting, deler eller hele dialogen i forhold til konkurransen.»

Bergen kommune

Bergen kommune har delt deres anskaffelser på IT-maskinvare i to kontrakter. Mindre innkjøp vil reguleres gjennom en vanlig rammeavtale med en leverandør, mens for større anskaffelser over 100 000 kr vil dynamisk innkjøpsordning bli benyttet. Bergen kommune er den første kommunen i Norge som har benyttet seg av denne formen for innkjøp. Fra tidligere har Bergen kommune erfaring med dynamiske innkjøpsordninger fra møbelkontrakter. Ole Rasmussen underretter:

«Tidligere hadde vi en rammeavtale på møbler der vi betalte det samme per stol uavhengig om vi handlet en eller hundre stoler. Vi vett at kostnadene per stol for leverandørene er lavere ved salg av hundre stoler og vi ønsket å gjøre noe for å fange opp denne dynamikken ved større innkjøp. Dermed etablerte vi dynamisk innkjøpsordning for kjøp på møbelavtalen på kjøp over 100 000 kr per bestilling. Vi har kjørt 10-12 konkurranser under den nye ordningen og ser at vi får mye

større valg når det gjelder produkter og design og betydelig lavere pris. Her har vi spart veldig mye penger rett og slett.»

Den dynamiske innkjøpsordningen på møbler har vært veldig konkurranseskjerpene og prisen på mange av kontraktene var nesten halvparten av prisen på rammeavtalen. De 8-10 aktive leverandørene i ordningen hadde tilgang til hverandre sine totalpriser i konkurransene og kunne dermed bruke denne informasjonen til å justere sine priser.

Rasmussen forventer ikke de samme besparelsene ved innkjøp av IT-maskinvare.

Hovedgrunnene til bruk av dynamiske innkjøpsordninger innen IT-anskaffelser er å oppnå lavere pris ved volumkjøp, testing av markedsprisen og ha mulighet til å gjøre innkjøp av nye produkter. Denne innkjøpsformen tillater leverandørene å kvalifisere seg gjennom konkurransen og holder på denne måten liv i markedet. Markedet ville vært mer statisk hvis alle kontraktene ble tildelt noen få rammeavtaleleverandører. Dynamisk innkjøpsordning tillater også mindre aktører å kjempe om enkeltkonkurranser som bidrar til utvikling av små og mellomstore leverandører, forklarer Rasmussen.

«På IT-område så er det ganske mange standarder både på plattformer og teknologi og det kan dukke opp nye ting som vi ikke vet om i dag og da at nye leverandører kan melde seg på en dynamisk innkjøpsordning anser vi som en stor fordel.»

I dynamisk innkjøpsordning kan tildelingskriterier utformes når behovet oppstår. Bergen kommune forventer også større variasjon i tilbud fra leverandører slik de har opplevd ved møbelkonkurranser. Rasmussen tror også at datautstyrleverandørene vil bli fornøyde med ordningen etter å ha blitt vant med elektronisk innlevering og korte frister. Risiko for å ende opp med mye forskjellig IT-utstyr å drifte internt i organisasjonen anser Rasmussen som reell, men påpeker at kommunen må gjøre seg erfaringer før han kan si noe for sikkert.

Fjell kommune

Fjell kommune har i den nye kontrakten vært opptatt av å inngå samarbeid med kommuner av tilnærmet lik størrelse, med sentralisert innkjøpsorganisasjon og liknende IT-avdelingsstruktur. Kjell Fyllingen forklarer strategien i ny kontrakt nærmere:

«Vi var opptatt av det skulle kjøpes PCer, og ikke så mye tjenester for det gjør vi så mye selv. Alle PCer vi handler er innom IT-avdelingen før de havner hos brukeren. Vi gjør mye av

tjenestebiten selv. Vi satte opp 3 PC-modeller opprinnelig og på nettbrett skulle vi ha alle teknologiene som iPad, Android, Windows 8 og Windows RT.»

Mobiltelefoner ble holdt utenfor IT-maskinvarekontrakten, grunnet ekstrem teknologiutvikling og noe annerledes tilbydermarked. Det er en egen nisje i tilbydermarkedet med aktører som kun leverer mobiltelefoner. Fjell kommune inngikk parallelle rammeavtaler med fire leverandører. Fire forskjellige PC-produsenter er med på kontrakten: Fujitsu, HP, Dell og IBM. På denne måten har kommunen sikret konkurransemomentet for fremtiden, opplyser Fyllingen.

Kontinuerlig konkurranse gjennom avtaleperioden ble prioritert og det resulterte i at parallelle rammeavtaler ble valgt. Delkontrakter ble vurdert, men avslått grunnet forutsigbarhet overfor leverandørene. Fyllingen mener at dersom leverandøren vett at han får hele sortimentet, kan han prise seg deretter og at det vil ha en positiv effekt på pris. Gjennom årlige minikonkurranser kjemper leverandørene om eneretten til å levere for tolv måneder om gangen.

«Dermed er forutsigbarheten ivaretatt og leverandørene vet at hvis de klarere å konkurrere seg frem til vinnerplass har de leveransen for de neste 12 månedene.»

Fyllingen trekker frem også andre viktige punkter for Fjell kommune.

«En fordel med 12 måneders kontraktstildeling ved parallelle rammeavtaler er at man oppnår enklere drift på IT-avdelingen. Vi får en teknologi som vi skal innarbeide i vår drifting i den perioden. Å få nye teknologier ved hver anskaffelse vil være veldig krevende ved oppgradering og utrulling av ny programvare. Fordelen med å låse er at du har kontinuitet i driften. I tillegg får man mulighet til å knytte relasjoner til sin leverandør som er et vesentlig poeng.»

Fyllingen kommer også med en kommentar om markedsdynamikken.

«For å opprettholde konkurransen kan man godt komme ut med to leverandører. Men hvis de to leverandørene har samme pc produsent i bakkant, forsvinner deler av konkurransemomentet. Da sitter produsenten og vett at han kun konkurrerer med seg selv og dermed får du ikke konkurranse på det leddet som ligger bakerst.»

Bærum kommune

Joe Christian Lie i Bærum kommune ønsker å endre kurs i deres nye IT-konkurranse. Lie mener at det må være mye skjulte kostnader ved å ha flere produsenter inne på samme kontrakt. Disse

kostnadene har ikke kommunen oversikt over i dag og dette ønsker Lie å undersøke nærmere. Færre leverandører og produkttyper vil føre til besparelser i intern saksbehandling, feilsøking, retting og utrulling av ny programvare. Lie mener også at kommunen skal satse på øke sitt volum ved å samarbeide med andre kommuner.

«Hvis vi kan gi hele leveransen til en leverandør i stedet for kun 1/3 (i teori) som ved parallelle rammeavtaler, sier det seg selv at det vil være positivt utslagsgivende på pris.»

Lie syns at potensiale for besvarelser må være størst ved å gi hele anskaffelser til kun en leverandør. Ved store volumkjøp vil leverandørene kunne oppnå bedre avtaler med sine underleverandører. Produktrådet vil fortsatt sette minimumskravet for produktene som kommunen skal anskaffe.

Jorunn Rian forteller at Bærum kommune vurderte dynamiske innkjøpsordninger for deres nye IT-kontrakt, men måtte slå det ifra seg da de ikke har de nødvendige verktøyene. Hun syns det hadde vært en veldig god løsning for kommunen og alternativt ble parallelle rammeavtaler med tre leverandører anbefalt. Alle kjøp under terskelbeløpet vil være med én leverandør, den som kommer best ut av konkurransen, og alle de kjøpene skal foretas gjennom kommunens e-handel løsning. For innkjøp over terskelbeløpet skal det gjennomføres mini konkurranser med tre leverandører. Kontrakten vil være på to år med opsjon for forlengelse på 1+1 år. Det er ikke klart enda om produktrådet vil vedvare i den nye kontrakten. Kommunens neste anskaffelse er en ren maskinvare anskaffelse. De skal benytte seg av den store kjøpsavtalen og skal ikke ha noe vedlikeholdsavtale. Vedlikeholdsavtaler kan fordyre anskaffelsen med 20% per år og man får ganske mange nye PCer for den summen mener Rian.

Stavanger kommune

Stavanger kommune er to år uti i kontraktsperioden og vil ikke gjennomføre ny IT-konkurranse før sommeren 2015 hvis alle opsjonene i nåværende avtale blir tatt ut. Foreløpig indikasjoner er at kommunen ønsker seg hyppigere konkurranse i deres nye IT-anskaffelse.

4.2.2 Betingelser og håndtering av markedsendringer i ny kontrakt

«Vi skal prøve å få med oss vilkår som gjør at det er muligheter for å justere seg i forhold til endringer som kommer, men nå er det slik i offentlige anskaffelser at konkurransegrunnlaget er

ganske bestemmende for hvordan det blir i de kommende årene. Skal du ha sikkerhet for leveranse og vilkår så må du være ganske presis på hva du bestiller og blir du for presis vil det gå utover eventuell fleksibilitet og det er en vanskelig balansegang.»

Hellandsjø i Sør-Trøndelag fylkeskommune tror ikke at dialog i forkant av konkurransen kommer til å resultere i bedre betingelser ved ny kontraktinngåelse. Han tror at volumet på innkjøpene og måten fylkeskommunen involverer markedet på vil derimot spille en rolle. Hellandsjø syns at det er viktig å fokusere på god kommunikasjon og vilje i markedet. Hellandsjø mener at det er viktig å bake inn fleksibilitet i den nye kontrakten gjennom smidige vilkår. På spørsmål om årlige reforhandlinger med leverandøren er en måte å løse utfordringen på, svarer Hellandsjø at prisdiskusjoner gjennom avtaleperioden kan være problematisk i henhold til regelverket for offentlige anskaffelser. Han mener at pris kun kan diskuteres om oppdragsgiver har mistanke om at prisen er vesentlig høyere enn det den skal være.

Den nye kontrakten på IT-maskinvare i Bergen kommune er som tidligere nevnt todelt. Betingelser for pris og markedsendring i rammeavtalen er tilnærmet identiske betingelser i kommunen sin forrige datautstyr rammeavtale. Prisklausulene vil følges opp tettere i den nye kontrakten i følge Ole Rasmussen. Bergen kommune er selvstendig i den nye kontrakten og slipper dermed å drøfte behovet med samarbeidskommuner. Ved volumkjøp over 100 000 kr vil dynamisk innkjøpsordning benyttes. Rasmussen tror ikke at prisreduksjonen vil være like drastisk som erfart på møbelkontrakter.

«Jeg tror ikke vi kan forvente å se samme reduksjon i pris som på møbelområde, men hvis vi får 5-10 reduksjon i forhold til rammeavtalen tror jeg vi skal være fornøyd. Vi får en egen test på prisnivået på rammeavtalen og det er sunt.»

Han syns at bruk av dynamisk innkjøpsordning gir oppdragsgiveren mer makt, kontroll og styring. Bergen kommune får mulighet til å sette premissene i hver eneste konkurranse og dermed markere tydeligere hvem som bestemmer. Ved markedsendringer får kommunen mulighet til å anskaffe nye produkter relativt enkelt og effektivt. Dynamisk innkjøpsordning har innebygde mekanismer for enkel håndtering av endringer.

«Den dynamiske innkjøpsordningen fanger opp egentlig alt som kan dukke opp, det er nesten en helgardering.»

Fyllingen i Fjell kommune mener konkurransen mellom de fire leverandørene og produsentene vil ha en positiv effekt på betingelser i ny kontrakt. Minikonkurranser gjennom avtaleperioden vil sørge for at kommunen årlig får oppdaterte priser og produkter. Dette er tuftet på at leverandørene ser verdien av og aktivt deltar i konkurransene. I utgangspunktet skal minikonkurranser basere seg på samme spesifikasjoner som ved avtaleinngåelse, men Fyllingen tror ikke leverandørene vil motstride eventuelle endringer som vil komme naturlig grunnet markedsutvikling.

I avtale med en leverandør ser Joe Christian Lie i Bærum kommune for seg prisregulerende mekanismer med gjennomsiktede leverandørpriser.

«Når det gjelder kontrollmekanismer, kan en måte være å opplyse om underleverandørene sine priser. Deretter kan vi sette en maks grense for fortjeneste på f.eks 10%.»

Jorunn Rian syntes at det er viktig at Bærum kommune har ivaretatt konkurranse mellom leverandørene i deres nye IT-avtale med tre leverandører. Betingelsene og markedsendringer vil bli regulert av markedsmekanismer.

4.2.3 utfordringer ved innkjøpsmetode i ny kontrakt

Store innkjøp over 100 000 kr vil ved bruk av dynamisk innkjøpsordning naturlig nok ta noe lenger tid å gjennomføre enn tidligere anskaffelser på rammeavtaler. Rasmussen tror likevel ikke at lengre leveringstid kommer til å være av avgjørende betydning. Ved større anskaffelser er det en god del planlegging som må til og kommunen skal dermed få nok tid til å gjennomføre konkurranser.

Utfordringen i Bergen kommune, slik Rasmussen ser det, er at dynamisk innkjøpsordning vil bli mer ressurskrevende sentralt i innkjøpsseksjonen. Tradisjonelt har IT-avdelingen vært hovedforvalter av IT-avtalen, og slik kommer det til å fortsette, men Rasmussen mener det er riktig at innkjøpsenheten inntreer en sterkere rolle i oppfølging av prisbestemmelsene i kontrakten.

«Jeg er helt sikker på at gevinsten er betydelig større enn den innsatsen som vi får i form av merarbeid. Men det er alltid vanskelig å argumentere godt for sentrale behov for ressurs tilgang enn uti organisasjonen som leverer tjenester direkte. Vi har gode verktøy for å gjøre dette, vi har

den kompetansen som trengs, markedet er i fullt ut i stand til å takle det, men kanskje blir det mange forskjellige PCer etterhvert.»

I Sør-Trøndelag fylkeskommune har innkjøpsenheten fokusert på å drøfte utfordringer med markedet gjennom dialog. Hellandsjø har ingen spesielle bekymringer rundt ny konkurranse og tror at den vil munne ut i en god kontrakt. Fyllingen i Fjell kommune ser ingen store utfordringer ved ny kontrakt, men poengterer at kommunen nettopp har signert denne avtalen.

I Bærum kommune synes Jorun Rian at det burde være en måte å regulere pris på kjøp av IT-maskinvare under terskelverdi i deres nye innkjøpsstrategi. Hun ble veldig positiv da hun ble informert om Fjell sin modell hvor leverandørene konkurrerer om leveringsenerett en gang i året.

4.3 Generelt

4.3.1 Største utfordringer innen IT-maskinvare anskaffelser

Den raske utviklingen innen teknologi trekkes frem av flere deltakere bak studiet som den store utfordringen innen anskaffelser av IT-maskinvare. Det er vanskelig å forutse IT-behovet i fire år som er tradisjonell lengde på en rammeavtale. Bjørn Henrik Hellandsjø i Sør-Trøndelag fylkeskommune understøtter dette med eksempelet nettbrett som dukket opp på markedet gjennom forrige kontraktperiode. Nettbrett ble veldig raskt anvendt av brukere privat og behovet meldte seg raskt også innad i organisasjonen. Det var ingen som forutså en så radikal markedsendring ved inngåelse av forrige rammeavtale. Nils Henrik Haaland i Stavanger kommune beskriver det slik:

«Utfordringene knyttes til at dette er produkter i rask endring. Man ønsker å ha tilgjengelig gode produkter, oppdatert etter raskt endrede behov, og man vil gjerne ha de beste betingelser. Alt blir fort utdatert i denne typen kontrakter.»

Kjell Fyllingen i Fjell kommune mener utfordringen er størst og tydeligst på umodne teknologier slik som nettbrett. Her kan retningen endre seg veldig raskt og det er vanskelig å forutse. Det er også en utfordring for IT-avdelingen at spesifisering av produktmerker strider med regelverket for offentlige anskaffelser. Dette gjør det vanskeligere for IT-avdelingen å ta styringen på produktnivå opplyser Fyllingen. Jorunn Rian i Bærum kommune mener det er en utfordring å

oppretholde konkurranse blant leverandørene. Det dreier seg mye om pris og siden PC-modellene endrer seg kontinuerlig er det vanskelig å følge med på pris elementet. Joe Christian Lie i samme kommune sier at prisoppfølging ved modellskifter er den største utfordringen innen IT-anskaffelser.

«Prisoppfølging i forhold til at teknologien endrer seg så raskt. Spesielt at prisen blir ivaretatt når det skjer modellendringer. I utgangspunktet må man lage minimumsspesifikasjoner og utstyr man ønsker å ha. Når det skjer hyppige tekniske endringer må man sørge for at den tilbudte prisen blir ivaretatt.»

Det er ønskelig å spesifisere fokusprodukter for å oppnå gode betingelser, men det er også viktig med fleksibilitet i kontrakter for å ivareta endringer. I tillegg til at markedet og behovet i organisasjonene endrer seg raskt, er dalende priser en vanlig trend gjennom avtalens levetid. Markedsutviklingen presser prisene ned på eksisterende modeller. Markedsendringer og dalende priser er vanskelig å fange opp ved lange kontrakter forteller Ole Rasmussen i Bergen kommune. Markedsutviklingen gjør det også vanskelig å opprettholde et homogent IT-miljø som gjør drift og vedlikehold av PC-parken enklere og som alltid vil være et ønskelig kriterium for IT-avdelingen.

4.3.2 Hyppige konkurranser

Mens Bergen og Fjell kommune benytter hyppige konkurranser i deres nye kontrakt, hvor de henholdsvis har valgt dynamiske innkjøpsordninger og parallelle rammeavtaler, er Stavanger kommune er veldig interessert i å ta i bruk hyppige konkurranser i neste IT-maskinvare anskaffelse. Bærum kommune har brukt parallelle rammeavtaler i forrige og ny IT-anskaffelse. Sør-Trøndelag fylkeskommunen besitter ikke i dag teknologi for å ta i bruk dynamiske innkjøpsordninger. De jobber med å få på plass et konkurransegjennomføringsverktøy slik at de kan benytte seg av denne innkjøpsmetoden i fremtiden. Parallelle rammeavtaler vurderes i forbindelse med nåværende konkurranse, men Hellandsjø kan ikke si spesifikt hvilke taktiske valg er blitt tatt siden konkurransen enda ikke er kunngjort. Korte avtaler har vært brukt av fylkeskommunen tidligere, men i de fleste tilfellene benytter de seg av opsjoner. Hellandsjø synes parallelle rammeavtaler egner seg godt for bruk innen anskaffelser av IT-maskinvare og trekker frem de viktigste fordelene som:

- Får fanget opp endringer i markedet bedre
- Får klargjort bestillingen bedre ved minikonkurranser
- Kan optimalisere vilkår i forhold til en helt konkret konkurranse

4.3.3 Relasjoner ved hyppige konkurranser

I Stavanger kommune syns Nils Henrik Haaland at relasjonsbygging kan være en utfordring ved hyppige konkurranser. Han tror også at leverandørene må være mer fokusert fra begynnelsen av noe som teller positivt for en slik modell. Ole Rasmussen mener at relasjoner mellom oppdragsgiver og leverandør kan til tider bli for tette og i Bergen kommune har de opplevd negative virkninger av dette tidligere. Rasmussen utdyper:

«Vi ønsker at det skal være en avstand, vi skal samarbeide om det som er nødvendig men vi er ikke så veldig opptatt at det skal være så god relasjon. Vi skal ha enkle mekanismer for å gjøre de samhandlingene som er nødvendig i forhold til avtalen, men så er det kanskje greit å sette en strek der. Vi trenger ikke å være venner for at dette skal virke.»

Bjørn Henrik Hellandsjø i Sør-Trøndelag fylkeskommune synes at gode relasjoner er viktig og tror ikke at kommunen nødvendigvis oppnår bedre betingelser gjennom gode relasjoner, men at partene unngår krangler, klager og misnøye. Dette kan koste i tid og penger gjennom en avtaleforløp. Det er viktig med kommunikasjonsansvarlige i begge organisasjoner og at problemene blir tatt tak i tidlig og løst fortløpende. I Fjell kommune mener Kjell Fyllingen at relasjoner til leverandør er viktig og er en av grunnene til at kommunen velger totalleverandør for ett år om gangen i deres nye kontrakt.

Partnerskap og gode relasjoner til leverandørene er i fokus, men Bærum kommune har ganske likt forholdt til alle våre leverandører sier Jorunn Rian. Hun ser ikke noe grunn til å ha særlig god relasjon med leverandører av standard hyllevare. Kommunen har statusmøter to til fire ganger i året, og i tillegg når det oppstår avvik eller når det trengs ytterligere informasjon om et forhold. Det private er nok litt flinkere til å inngå partnerskap med sine leverandører.

«Vi har jevn god dialog til alle leverandørene og er veldig opptatt av etikk. Det er i dag lettere å ha gode nøytrale relasjoner til leverandørene enn det var for 10 år siden. Jeg er opptatt av å gi leverandørene tilbakemeldinger slik at de og vi kan bli bedre.»

4.3.4 Innføring av hyppige konkurranser

Bærum kommune har benyttet parallelle rammeavtaler gjennom fire år i sin forrige kontrakt. Det har fungert greit internt i organisasjonen, informerer Joe Christian Lie. Bergen og Fjell kommune har tatt i bruk hyppige konkurranser, henholdsvis dynamiske innkjøpsordninger og parallelle rammeavtaler, i sin nye kontrakt. Kjell Fyllingen i Fjell kommune tror at den nye kontrakten vil fungere godt innad i organisasjonen. Ole Rasmussen i Bergen kommune mener at hyppige konkurranser passer godt for standard produkter som IT-maskinvare.

Stavanger kommune vurderer hyppige konkurranser for sin neste IT-anskaffelse og Nils Henrik Haaland tror at det vil la seg innføre i deres organisasjon. Kommunen er i ferd med å anskaffe konkurransegjennomføringsverktøy som vil effektivisere innkjøp og tillate bruk av dynamiske innkjøpsordninger. Bjørn Henrik Hellandsjø mener at hyppige konkurranser vil passe inn i Sør-Trøndelag fylkeskommune. Som tidligere nevnt har ikke fylkeskommunen per dags dato verktøy for å ta i bruk dynamiske innkjøpsordninger. Hellandsjø mener det blir forskjell på korte avtaler og parallelle rammeavtaler med minikonkurranser som åpner for vektlegging av andre sider ved anskaffelsene ettersom taket for prisen er satt i selve rammeavtalen.

Forberedelser av minikonkurranser krever også at behovet må beskrives skriftlig, noe som gjør anskaffelsene mer gjennomtenkte mener Hellandsjø. Han påpeker at minikonkurranser vil gjøre at anskaffelsene tar noe lenger tid, men anser ikke dette som en stor ulempe siden innkjøp skal planlegges uansett. Fylkeskommunen har maler, systemer og kompetanse for å gjennomføre slike innkjøp effektivt.

4.3.5 Personlige preferanser innen IT-anskaffelser

«Dette har vi sett i forhold til dette med nettbrett hvor private syn og kanskje tidels private behov skinner gjennom. Jeg tenker at det er noe som oss som sitter på sentral innkjøpsseksjonen må kjempe imot og motvirke effekten av sånne ting. Jeg tror at innkjøp om 5-10 år vil bli gjort på samme måte som i dag med standardiserte produkter. I kommuner tror jeg det er viktig at vi er nøktern og det er godt nok prinsippet som skal gjelde.» Ole Rasmussen, Bergen kommune

Bjørn Henrik Hellandsjø i Sør-Trøndelag fylkeskommunen tror at Bring Your Own Device (BYOD), vil utfordre IT-strategier og enhetlig bruk av maskinvare i fremtidige anskaffelser.

I Fjell kommune relaterer Kjell Fyllingen dette til nettbrett i forrige kontrakt. Derfor her deres nye kontrakt tatt høyde for dette og inkluderer alle type nettbrett. I dag er iPad favoritten hos brukerne, men om et par år kan det være at Windows 8 baserte nettbrett er vinneren hos brukere og IT-avdelingen.

Nils Henrik Haaland i Stavanger kommune syns at det også i fremtiden vil være et ønske å ha et utvalg av produkter, men at dette kan bli mer utfordrende enn tidligere.

«Det er nok generelt et ønske for oss at vi også i fremtiden skal kunne standardisere produktutvalget, både av hensyn til pris og oppfølging av brukere, men det er klart at spesialiseringen ift produkter nok kanskje vil kunne gjøre dette mer utfordrende.»

4.3.6 Etisk handel og miljø innen IT-anskaffelser

I Sør-Trøndelag fylkeskommune er innkjøpere systematisk innom etisk handel og miljø ved alle typer anskaffelser. Det må særskilte grunner til hvis disse hensyn ikke skal tas i den enkelte anskaffelsen. Inntil nylig hadde fylkeskommunen også dedikerte ressurser til å følge opp miljøhensyn. Innkjøpere er oppmerksomme på etisk handel og miljø ved kontraktsinngåelse, men det er noe det må brukes mer tid på i kontraktsoppfølgingen også, mener Bjørn Henrik Hellandsjø.

I Bærum kommune stilles etiske krav i henhold til standardiserte konvensjoner og de benytter seg av Etisk Handel for å ivareta dette. Fjell kommune stiller krav til minimum arbeids og lønnsvilkår i kvalifikasjonskravene. Kjell Fyllingen mener at dette er et område i konstant utvikling og med potensiale for forbedring. Her kan sikkert mindre kommuner lære noe av de store kommunene i Norge. Stavanger kommune har sterk fokus på dette og forventer ikke at dette arbeidet kommer til å avta i fremtiden. Kommunen har tidligere fått prisen «Ikke for enhver pris» for sitt arbeid med etisk handel (Initiativ for etisk handel, 2012).

I den nye kontrakten valgte Bergen kommune å vektlegge miljø med 10 % i tildelingskriteriene. Det er ikke noe påfallende stor forskjell mellom PC-produsentene når det kommer til miljøkrav. I Bergen kommune stilles det også etiske krav til leverandørene. Kontraktsvilkårene forplikter leverandørene til å svare på spørsmål og følge opp konvensjonene i løpet av avtaleperioden.

«I PC-bransjen er dette veldig aktuelt. Den som er ansvarlig for kontrakten blir også ansvarlig for oppfølgingen av disse bestemmelsene også. Vi har ikke en dedikert ressurs som følger opp dette og vi kan si at det er forbedringspotensialet på området. Men vi må nesten si at det vil det alltid være også. Å følge opp hele den leverandørkjeden er ikke så enkelt og fører til land hvor vi verken kjenner kultur eller språk og det er klart at det er en stor utfordring.»

4.3.7 Leie av maskinvare

For Fjell kommune vil leie av IT-maskinvare føre til høyere kostnader enn ved innkjøp. En kjøpt PC brukes ofte i 6-7 år, mens ved leasing nedbetales utstyret over en periode på tre år. Med andre ord vil en PC koste rundt det dobbelte ved leie. Kjell Fyllingen skulle gjerne hatt mer leie av datautstyr, men i praksis så blir det for dyrt. I Sør-Trøndelag fylkeskommune har det kun blitt kjøpt inn datamaskiner så lenge Bjørn Henrik Hellandsjø har jobbet der. Stavanger kommune har ikke vurdert dette som et alternativ og Nils Henrik Haaland har ikke noe bestemt formening om dette. Ole Rasmussen i Bergen kommune mener at leie krever en viss stabilitet i teknologi og at det er grunnen til at det er en mer populær modell for store printere. Det veldig vanlig å leie disse og betale stykkpris for utskrift og kopi.

Del 5. Diskusjon

Dette kapitlet har som mål å diskutere de viktigste punktene i studiet i lys av innkjøpsteorier. Informasjon fra Sør-Trøndelags konkurransegrunnlag brukes i diskusjonen og vil ikke alltid samsvare med informasjonen fra samtaler med Bjørn Henrik Hellandsjø som var gjort i forkant av konkurransen. Det samme gjelder for Bærum kommune.

5.1 Største utfordringer innen IT-maskinvare anskaffelser

Det er bred enighet blant innkjøperne i de fem kommunene om at rask utvikling innen IT-produkter gjør det veldig vanskelig å gjennomføre effektive klassiske anskaffelser med flerårige rammeavtaler. Innkjøperne ønsker seg gode avtalebetingelser med oppdaterte priser og produkter som vedvarer gjennom avtaleperioden. utfordringen ligger i å kontraktfeste dette i samspill med den raske markedsutviklingen.

Fra samtaler med innkjøpere er flere særtrekk i IT-maskinvarekontrakter tydelig:

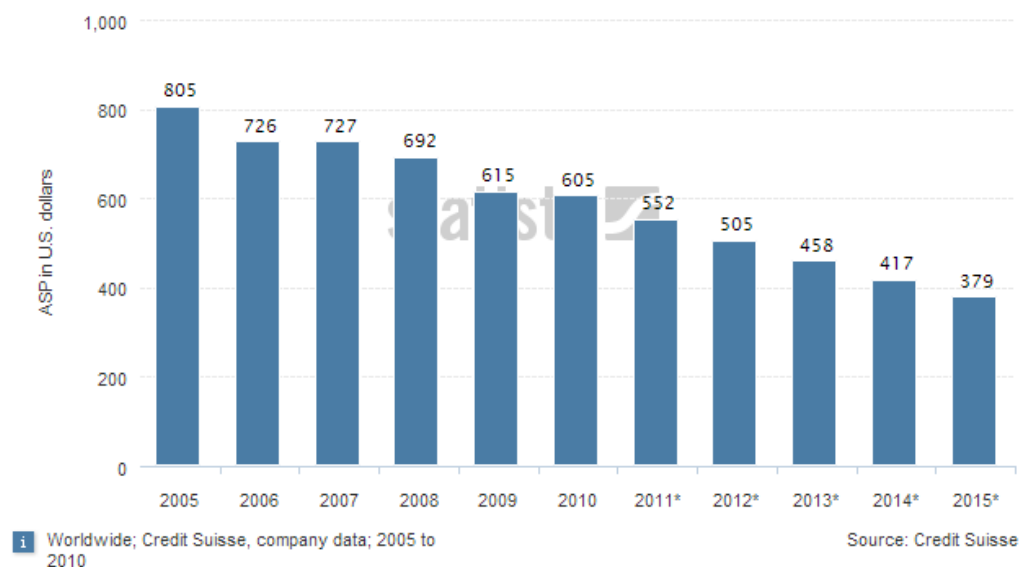
- Prisendringer
- Modellendringer
- Nye produktområder
- Behovsendringer

Prisutviklingen på IT-produkter har stort sett pekt i samme nedadgående retning de siste 20 årene. Prisene har sunket i takt med utviklingen av nettsamfunnet hvor datamaskiner har blitt allemannseie og inntatt alle arenaer av våre liv. Etter den globale finanskrisen i 2008 har ikke retningen på prisutviklingen vært like klar. En enorm utvikling av nye produkter, samt store endringer i folks personlige økonomi har resultert i et levende elektronikklandskap. I sin rapport fra 2009 påpekte Gartner at gjennomsnittsprisen for datamaskiner hadde sunket betydelig, grunnet utviklingen av «netbooks¹» og økende fokus på pris blant forbrukere (Cautious, 2009). I 2010 skjedde det et prisskifte, hvor gjennomsnittsprisen for datamaskiner gikk opp sammenliknet med året før. I følge The Wall Street Journal var gjennomsnittsprisen for en datamaskin 615 USD i november 2010, en årlig økning på 6 prosent. Dette var en inkonsistent endring sammenliknet med andre elektronikkprodukter. Gjennomsnittsprisen for TVer og Blu-ray spillere hadde på

¹ Netbooks er små, bærbare, lav vekt og lav kost datamaskiner som ofte brukes til nettinnhold konsum.

samme tid gått ned henholdsvis 21 prosent og 9 prosent (Worthen, 2010). Profittmarginer til PC-produsenter hadde i mange år vært synkende og dette kunne indikere at prisnivået hadde nådd bunnen. Samtidig har andre kjøpskriterier gjort seg gjeldende i markedet med mer bevisste og betalingsvillige brukere og mer fokus på kvaliteter som utsende, design og annerledeshet enn tidligere. Dette er selskapet Apple et bevis på med imponerende lojalitet blant sine kunder. Disse momentene har bremsset opp prisutviklingen og kan forklare prisløftet nevnt ovenfor. Flere av innkjøperne meldte om statiske priser på datamaskiner de siste årene. Ser vi på prisprognosen statistikk-selskapet Statista har utarbeidet for de neste årene i figuren under, antyder den en annen utvikling («PC gjennomsnittspris», 2011).

Average selling price of desktop PCs worldwide from 2005 to 2015 (in U.S. dollars)



Figur 3: PC gjennomsnittspris i perioden 2005 til 2015

Statista har benyttet prisdata mellom 2005 og 2010 til å spå utviklingen i pris for fem år frem til 2015. Prisøkningen nevnt i The Wall Street Journal er ikke synlig i deres statistikk, men den nedgående prisutviklingen stagnerte som vi ser i 2010 og bekrefter svingninger i markedet. I første kvartal av 2013 opplevde Vest-Europa det verste PC salget så lenge det har blitt ført statistikk (Eidem, 2013). En slik betydelig endring i etterspørselen vil sannsynligvis påvirke prisen og i henhold til mikroøkonomiske prinsipper bør den drive prisen nedover. Det finnes argumenter for begge scenarier i videre prisutvikling og det kan være vanskelig å konkludere

om hvordan det vil fortsette. Flere innkjøpere mente at prisen ikke endret seg så mye lengre, men at ytelsen på produktene forbedret seg. Det som er sikkert er at markedet fortsatt er i rask utvikling og umulig å forutse flere år frem i tid.

I løpet av en fireårig rammeavtale kan det komme helt nye og uforutsette produkter og dette opplevde alle kommunene i sin forrige kontrakt. Våren 2010 lanserte selskapet Apple sitt nye produkt i kategorien nettbrett, iPad. Apple var ikke først med å lage et nettbrett, men oppnådde likevel enorm popularitet med produktet på grunn av sin etablerte posisjon i markedet. Apple-produkter representerte tiltrekkende design, brukervennlighet og anvendelighet gjennom småprogrammer eller såkalte apps. iPad ble fort tatt i bruk av privatmarkedet og behovet for nettbrett meldte seg raskt i kommunene. Dette krevde at kommunene måtte finne en måte å innarbeide nettbrett i de eksisterende kontraktene med leverandørene. Slike kontraktendringer kan by på utfordringer i forhold til å oppnå gode betingelser. I fravær av konkurranse oppstår det en situasjon som likner mer på forhandling mellom leverandør og kommune. Dette skaper usikkerhet og uforutsigbarhet for partene og kan resultere i konflikter. Uten tilgang på presis markedsinformasjon må en kommune anses som den svake part og kan bli utsatt for strategisk prising fra leverandøren. Hvis kommunen har vært åpen nok i sin kravspesifikasjon kan det hende at det nye produktet kan innarbeides på eksisterende kontrakt slik som Sør-Trøndelag fylkeskommune oppnådde. Nettbrett falt under håndholdte enheter som var et produkt i deres forrige kravspesifikasjon. Utfordringen er størst på umodne teknologier som smarttelefoner og nettbrett hvor produktutviklingen er raskest. Dette er grunnen til at mange kommuner skiller ut disse produktene på egne kontrakter.

Markedsutviklingen er ikke det eneste som fører til behovsendringer innad i offentlige virksomheter. Omstrukturering, omorganisering, nye måter å anvende teknologi på og nye strategier er noen andre grunner til at endringer i IT-maskinvarekontrakter kan oppstå. Bjørn Henrik Hellandsjø i Sør-Trøndelag fylkeskommune mente at kartlegging av IT-behovet fire år frem i tid var krevende. Nils Henrik Haaland, innkjøpsrådgiver i Stavanger, beskrev denne oppgaven som «umulig». Nye datamaskinmodeller slippes på markedet cirka hver 18. måned i følge Stein Ivar Rødland, IT-sjef i Stavanger kommune. Det betyr at markedet alene vil forårsake to til tre produktendringer i løpet av en standard fireårig rammeavtale.

Konklusjon: Priser og produkter i IT-markedet er i konstant utvikling, noe som gjør det vanskelig å forutse behovet og markedsutviklingen flere år frem i tid.

5.2 Fastpris og risiko

Ulike kompensasjonsformat regulerer hvordan leverandøren blir godtgjort for sine ytelser og formuleres i avtalen mellom oppdragsgiver og leverandør. Blant kommunene i studiet var fastpris benyttet som kompensasjonsformat i samtlige IT-maskinvarekontrakter, både i forrige og nåværende anskaffelse. Datautstyr anses som standard hylleware, hvor komplett presentasjon² er mulig og kvaliteten på leveransen er målbar. Dette gjør at fastpris er det mest hensiktsmessige i de aller fleste anskaffelsene av standard produkter. (Torvund, 1997). Olav Torvund påpeker også at enhetsprisene bør spesifiseres i IT-maskinvarekontrakter for å gjøre beregningen av kontraktssummen enklere. Misligholdsbeføyelser som prisavslag ved mangel eller forsinkelse, tar utgangspunkt i kontraktssummen og dersom den er fraværende mister oppdragsgiveren grunnlaget for full erstatning (Torvund, 1997). Enhetspriser var gjennomgående et krav fra oppdragsgiver i alle kontrakter gjennomgått i arbeidet med denne masteroppgaven.

Naturen ved et fastpris kompensasjonsformat i rammeavtaler gjør at det oppstår risiko i slike kontrakter grunnet uforutsette prisendringer i markedet. I kombinasjonsytelser, hvor det leveres både maskinvare, programvare og tjenester, har en leverandør flere muligheter til å påvirke denne risikoen internt. Situasjonen er derimot nokså annerledes i rene ytelser, hvor det kun leveres maskinvare. Her er leverandører mer risikoutsatt, i den forstand at de bærer hele risikoen selv og at mulighetene for å redusere risiko er begrenset. Det regnes ikke med at leverandører, særlig av norsk størrelse, har stor påvirkningskraft ovenfor globale datamaskinprodusenter. Det er PC-produsentene som er den store parten i forholdet og det er rasjonelt å tenke seg at de besitter mesteparten av makten. En rammeavtale basert på fastpris medfører dermed at en leverandørs fortjenestemargin er fullstendig utsatt for markedets svingninger. I 2011 rammet en naturkatastrofe Thailand og førte til at mange av verdens harddiskfabrikker ble oversvømt. Det ble estimert at halve verdens produksjonskapasitet ble satt ut av spill noe som resulterte i en prisøkning opp mot 200 prosent («Flom gir rådyre harddisker», 2011). Dette eksempelet ville nok

² Det er mulig å gi en presis beskrivelse av gjenstanden. Varen er ofte et standard produkt.

falt under force majeure³, men demonstrerer likevel at verdikjedene er utsatt for uforutsette prisendringer. En slik kontraktrisiko vil neppe en leverandør bære ubetinget og det er mer sannsynlig at han vil forsøke å føre den over på kunden. Risiko vil tallfeste seg i tilbudene i form av høye priser og motvirke fordeler ved volumkjøp i rammeavtaler. Det kan tenkes at det er et forhold mellom kontraktsperioden og risiko, hvor risiko øker i takt med lengden på kontrakten. På kontraktsområder med rask utvikling vil stordriftsfordeler i lange kontrakter og mangeårige rammeavtaler bli motvirket av risikoen som medfølger. I boken «Prinsipper for bedre innkjøp» påpeker forfatteren at kunder i mange tilfeller godtar prisøkninger fra leverandører og at leverandører vil forsøke å velte sine økte kostnader uavkortet til neste ledd i kjeden (Brynhildsvoll, 2011, s. 19). Risikoen kan også være positiv og føre med seg økonomisk gevinst for en leverandør. Det er midlertidig ikke grunn til å tro at en seriøs aktør med langsiktige ambisjoner vil drive med slike spekulasjoner og satse på sånne tilfeldigheter.

Siden det ikke er ønskelig at noen av partene bærer risiko for hendelser de ikke råder over, må denne risikoen tas i betraktning i anskaffelser av IT-maskinvare. En vanlig måte å løse dette på i andre kontrakter er å regulere prisen i henhold til en indeks, men Statistisk Sentralbyrå tilbyr kun en indeks for IT-tjenester og ingen for IT-maskinvare. En annen måte å oppnå risikoregulering mellom partene vil være gjennom bruk av hyppigere konkurranser. Leverandør vil ha tilgang på riktig markedsinformasjon og vil kunne beregne uforutsette kortsiktige prisendringer mer presist.

Konklusjon: Uten gode metoder for risikoregulering oppnår ikke kommunene de beste prisbetingelsene i fastpriskontrakter på IT-maskinvareområdet. Leverandøren er grunnet markedssvingninger nødt til å prise inn et risikopåslag i sine tilbud. Mer frekvente konkurranser fremstår som en effektiv og rettferdig måte for å fordele risiko mellom partene.

5.3 Prisregulering i forrige kontrakt

Innkjøpere i de fem kommunene i studiet var godt fornøyd med de opprinnelige prisene i forrige kontrakt. Dette er en bekreftelse av regelverket for offentlige anskaffelser sin funksjon; nemlig at konkurranse og leverandøreffektivisering fører til gode betingelser for offentlige oppdragsgivere. Det var vanskeligere for kommunene å besørge optimale betingelser gjennom hele avtaleperioden

³ Vanlig klausul i kontrakter som løser partene fra ansvar for mislighold ved en ekstraordinær hendelse.

i forrige kontrakt. Innkjøpsmetoden medfører at betingelsene er konkurranseutsatt kun i første del av kontrakten.

For å fange opp prisendringer benyttet kommunene seg av prisregulerende kontraktsbestemmelser i IT-kontraktene. Prisklausulene var noe forskjellig utformet, men fulgte samme struktur. Prisene skulle følge markedet, dokumenteres og diskuteres på jevnlige møter med leverandøren. Innkjøperne var ikke veldig begeistret for denne innkjøpsmetoden og det så ut som få hadde tiltro til at disse klausulene virkelig fungerte. En tydelig utfordring med slike klausuler er at de krever aktiv leverandøroppfølging for å sikre etterlevelse. I tillegg til prisregulerende klausuler, forbeholdt noen kommuner seg retten til ekstern revisjon slik som Bergen og Fjell kommune. Det er uklart om denne retten ble benyttet, men det ble ikke trukket frem av innkjøperne under intervjuet. Bærum kommune brukte en annerledes strategi, der prisen ble regulert ved konkurranse mellom tre leverandører.

Flere innkjøpere meldte om prispåslag ved modellskifter og at prisreduksjon var vanlig ved inngåelse av nye kontrakter på maskinvareområdet. Dette reiser spørsmål ved effektiviteten av prisregulerende kontraktsbestemmelser. I følge Ivar Brynhildsvoll er justeringer av priser i lange avtaler noen av de vanskeligste punktene en kontrakt kan inneholde (Brynhildsvoll, 2011, s. 187). IT-maskinvaremarkedet er sterkt konkurranseutsatt og har vært preget av markedsnedgang og pressede marginer i lange tider. Maskinvaresegmentet falt med 8,3 prosent i siste kvartalet av 2012 sammenliknet med året før (Bakken, 2013). Dette taler for at leverandører i et tøft marked er tvunget til å utnytte anledninger de får til å øke sin fortjeneste. Ole Rasmussen i Bergen kommune syntes ikke det var overaskende at leverandørene benyttet seg av slike muligheter til å øke sin omsetning. Det var slik markedet fungerte og han mente at «*det lå litt i kortene*». Dette utgangspunktet skaper uforutsigbarhet og kan være grunnlag for konflikt mellom partene gjennom avtaleforløpet. Videre er det en risiko for strategiske tilbud i lange kontrakter, hvor en leverandør innledningsvis priser seg lavt og gjeninnhenter sin fortjeneste gjennom taktisk prising av kantsortimentet og nye modeller.

Flere land verden over er fortsatt i økonomiske vanskeligheter etter den globale finanskrisen i 2008. Norges økonomi har vært en motvekt til denne utviklingen noe som har ført til en rekordsterk krone i forhold til USD og andre viktige valutaer (Haugen, 2013). Grafen under viser utviklingen i USD/NOK for de siste fem årene.



Figur 4: Valutakursutvikling USD/NOK siste 5 år

Utviklingen i 2012 var på -6,8%. Fallet fra topp til bunn i grafen over var på hele 27,2% og skjedde ilt en periode på bare 2,5 år. Dette demonstrerer potensielle valutasvingninger som kan påvirke en fireårig rammeavtale. Kommunenes kontrakter bygger på enhetspriser i norske kroner, mens det antas at leverandører foretar alle sine innkjøp i dollar grunnet globale PC-produsenter. Bærum, Bergen og Fjell kommuner benyttet seg av valutaklausuler, mens Stavanger kommune og Sør-Trøndelag fylkeskommune hadde ingen slik klausul i sin forrige kontrakt. Inngåelse av mangeårige kontrakter uten valutahensyn er klart risikabelt for medkontrahentene. Å gjøre dette bevisst som et forsøk på økonomisk begunstiging regnes som spekulasjon og anses ikke som hensiktsmessig for noen av partene. Olav Torvund foreslår tilbud priset i dollar som en alternativ løsning (Torvund, 1997).

Pris- og valutaklausuler er ikke ensbetydende med oppdaterte priser. Det forutsetter en aktiv deltakelse, kompetent kontraktsoppfølging fra kommuner og tilgang til oppdatert markedsinformasjon. Det krever at kontraktforvaltere i begge organisasjoner tar ansvar og følger opp. Selv med klausuler som forpliktet leverandørene juridisk, var prisoppfølging vanskelig å gjennomføre i praksis. Innkjøprådgivere i Bergen kommune og Sør-Trøndelag fylkeskommune bekreftet at det var utfordrende for en offentlig virksomhet å prioritere nok ressurser til dette. Prisregulering av denne form er problematisk ettersom den baserer seg på informasjon som er en

forretningshemmelighet. For å dokumentere oppdaterte priser er en leverandør nødt til å fremlegge sine kostpriser eller konkurrentene sine enhetspriser. Konkurrentene sine enhetspriser har en leverandør ikke tilgang til og sine egne innkjøpspriser er den neppe interessert i å vise til sine kunder (Torvund, 1997). Det vil med andre ord være vanskelig for en kommune å oppdrive nøyaktig markedsinformasjon og uten det er tilfredsstillende kontraktsoppfølging vanskelig å gjennomføre. Etter utløp av forrige IT-kontrakt var det dermed ikke mulig for kommunene å konstatere om de handlet på markedspriser. En vanlig praksis i offentlig virksomhet er at innkjøpsenheten er involvert i konkurransefasen, men at IT-avdelingen tar over og forvalter avtalen etter inngåelse. Dette er logisk ettersom det er IT-avdelingen som har mest kontakt med leverandøren i driftsfasen. Et spørsmål som reiser seg er hvorvidt en teknisk avdeling vil være i stand til eller er interessert i å følge opp det økonomiske aspektet ved en kontrakt. I en sentralisert innkjøpsorganisasjon vil IT-enheten være direkte involvert i bestillinger fra leverandøren som vil føre til en automatisk bevissthet rundt prisene. IT-avdelingen følger med på markedsutviklingen generelt og vil ha den beste forutsetningen til å følge med på prisutviklingen også. Ved en desentralisert modell, hvor tjenestestedene bestiller direkte fra leverandøren, vil IT-enheten distanseres fra prisene selv om de har forvaltningsansvaret for kontrakten. I en slik situasjon er det riktig at innkjøpsenheten tar en mer aktiv rolle i prisoppfølgingen. Ole Rasmussen vedgår at innkjøpsenheten i Bergen kommune ikke var nok involvert i den økonomiske forvaltningen av forrige rammeavtale og mener det er nødvendig å endre på dette i ny maskinvarekontrakt. Innkjøpere vil være mer oppdatert på innkjøpsprosesser og regelverket og derfor vil samarbeid med IT-enheten være nødvendig for å sikre riktig markedsinformasjon og kompetent kontraktsoppfølging i en desentralisert modell.

Det er vanskelig å utforme balanserte og lovlige klausuler som regulerer pris i tråd med markedsutviklingen. Offentlige innkjøpere må forholde seg til et strengt regelverk samtidig som de tar i bruk en forsvarlig og hensiktsmessig innkjøpsmetode (Brynhildsvoll, 2011, s. 25). Prisklausuler er ment å sikre oppdaterte priser og produkter gjennom fleksible kontrakter, men har lett for å komme i strid med regelverkets grunnleggende prinsipper om likebehandling, forutberegnelighet og etterprøvbarehet. Regelverket krever ikke at alle vilkår må være fastsatt i en rammeavtale før konkurranse. Prisen kan reguleres i ettertid, men den må fastsettes på en objektiv måte ved f.eks å følge en indeks («Press på faste vilkår», 2011). Flere kommuner benyttet klausuler som ga muligheter til «forhandling» av betingelser gjennom avtaleperioden og

her må det trås varsomt for å ikke komme i strid med regelverket for offentlige anskaffelser. Gjøres det vesentlige endringer i en inngått kontrakt må ny konkurranse utstedes fordi det da anses som inngåelse av en ny kontrakt (Dragsten, 2010). Kommuner som benytter en innkjøpsmetode som tar i bruk kontraktsbestemmelser for å sikre oppdaterte priser utsetter seg unødig for potensielle regelbrudd.

Drøftelsen over viser at transaksjonskostnader i klassiske rammeavtaler strekker seg langt utover utarbeidelsen av konkurranser. Prisoppfølging vil kreve tid og interne ressurser, noe som alltid er begrenset i en organisasjon. Det er dermed viktig at kommuner tar i betraktning alle livssyklus-kostnader forbundet med sin innkjøpsstrategi. Det er altså ikke bare interne ressurser forbundet med konkurransegjennomføring, men også transaksjonskostnader i forbindelse med styring som må tas med i kalkylen ved utvelgelsen av den rette innkjøpsstrategien.

I tillegg nevnes det at det var observert flere kunngjøringer fra våren 2013, særlig mindre kommuner, hvor det var benyttet rammeavtale kontrakter uten noen prisregulerende mekanismer. Dette viser noe av omfanget og manglende bevissthet rundt problemstillingen i offentlig sektor per dags dato.

Konklusjon: Regulering av pris ved bruk av klausuler i mangeårige kontrakter er vanskelig i praksis og har lett for å havne i strid med regelverket for offentlige anskaffelser.

5.4 Prisregulering i ny kontrakt

Mens det var vanlig å anvende prisklausuler i forrige kontrakt, har kommunene i mye større grad latt markedsmekanismer regulere prisen i nye kontrakter. Gjennom utbredt bruk av konkurranse sørger kommunene for at de oppnår optimal pris i deres anskaffelser. Bergen kommune har som første kommune i Norge tatt i bruk dynamiske innkjøpsordninger på IT-anskaffelser. Kommunen benytter en klassisk rammeavtale for småkjøp og dynamisk innkjøpsordning for kjøp over 100 000 kr. Prisregulering i rammeavtalen er nærmest likt utformet som kommunens forrige kontrakt. Ved å utforme IT-anskaffelser på denne måten lykkes Bergen kommune med å fange opp positiv priseffekt ved volumkjøp. Dynamisk innkjøpsordning gir også kommunen mulighet til å teste markedsprisen, slik spesialrådgiver Ole Rasmussen påpekte. Kommunen vil fortsatt være avhengig av å følge opp prisutviklingen i rammeavtalen, men dynamisk innkjøpsordning gir

tilgang til nyttig markedsinformasjon. Som påpekt tidligere er rammer for samtaler med leverandøren begrenset i en inngått avtale og forhandlinger om pris vil raskt kunne komme i strid med regelverket for offentlige anskaffelser. En klassisk rammeavtale gir kommunen anledning til rask anskaffelse av IT-utstyr.

Fjell kommune regulerer prisen i sin nye kontrakt gjennom kreativ bruk av parallelle rammeavtaler. De har inngått kontrakt med fire leverandører som hver representerer en produsent. På denne måten opprettholder de konkurransen gjennom hele forsyningskjeden, en strategi som drøftes nærmere senere i rapporten. Fjell kommune har fokusert på konkurranse, men samtidig prioritert forutberegnelighet for leverandørene. Årlig vil leverandørene konkurrere om å bli totalleverandør for de neste tolv månedene. Kjell Fyllingen erfarte at leverandører var i stand til og villige til å tilby de beste betingelsene ved en viss forutsigbarhet om fremtidige kjøp. I tillegg vil alle storkjøp over 100 000 kr bli utlyst som en minikonkurranse. Fjell kommune oppnår på denne måten prisregulering av bulk-kjøp, samtidig som de har konkurranseutsatt småkjøp gjennom årlige konkurranser. Dette er en frimodig innkjøpsmetode og demonstrerer strategiske romsligheten i regelverket for offentlige anskaffelser.

I Bærum kommune og Sør-Trøndelag fylkeskommune har innkjøpsenheten i samarbeidet med IT-avdelingen besluttet å bruke parallelle rammeavtaler i deres nye kontrakt. Prisregulering ved storkjøp vil bli ivaretatt gjennom minikonkurranser over en viss terskelverdi. Bærum kommune hadde ikke tatt en avgjørelse på størrelsen av terskelverdien eller hvordan prisen kunne oppdateres for småkjøp. De ble informert om Fjell sin tilnærming gjennom studiet og syntes at det fremstod som en spennende prismodell. Stavanger kommune har enda ikke tatt stilling til deres kommende innkjøpsmetode. Deres nye IT-kontrakt vil sannsynligvis inngås i løpet av 2015 dersom alle opsjonene i nåværende kontrakt blir benyttet. Kommunen ser for seg at de kommer til å benytte seg av mer frekvente konkurranser i deres kommende IT anskaffelse.

Arbeidet med denne masteroppgaven har avdekket potensielle synergieffekter i forhold til informasjonsdeling i offentlig sektor. Selv om kommunene strevde med de samme IT-utfordringene, var de lite klar over andre kommuners strategier og det fantes ingen systematisk samarbeid på området på tvers av fylkesgrensene. Tidligere nevnte innkjøpssamarbeid var av mer lokal karakter og forbeholdt kommuner i samme region. Det finnes et etablert kommunalt nettverk for offentlige anskaffelser, men her har ikke utfordringen med IT-anskaffelser blitt tatt

opp. Det kan tenkes at fokuset ved slike sammenkomster er mer rettet mot selve innkjøpsprosessen og etterlevelse av anskaffelsesregelverket. Det finnes i dag en betydelig samfunnsmessig gevinst i å øke dialogen i IT-fagmiljøene i norske kommuner.

Konklusjon: Innkjøpsstrategi med hyppigere konkurranser, slik som benyttet i kommunene sin nye IT-maskinvarekontrakt fremstår som en enkel og sikker måte å få oppdaterte priser og produkter på.

5.5 Håndtering av markeds- og behovsendringer

Stavanger, Bergen og Fjell kommune, som alle benyttet rammeavtaler med én leverandør, regulerte markeds- og behovsendringer gjennom klausuler i forrige kontrakt. Hva som var definert som fokusprodukter var et tilbakevendende samtaletema på møter med leverandørene. Kommunene var klare på at de spesifiserte produktene, som lå til grunn for konkurransen, var et uttrykk for nåværende behov og ville endre seg gjennom avtalen. Bergen og Fjell kommune skrev følgende om behovsutvikling i konkurransegrunnlaget i deres forrige IT-anskaffelse: *«En dreining mot bruk av lettere terminaler (både fysisk og i forhold til ytelse) vil kunne skje i løpet av avtaleperioden, bl.a. med økende bruk av mobil IKT i tjenesteproduksjonen.»* Sør-Trøndelag fylkeskommune sin kontrakt inneholdt ingen klausuler på dette punktet, men grunnet en bred kravspesifikasjon og god dialog med leverandøren ble nettbrett inkludert under håndholdte enheter. Dette eksempelet understreker viktigheten av smidige kontrakter på uforutsigbare produktområder. Selv med smidige kontrakter som ivaretar markeds- og behovsendringer er kontraktendringer i avtaleperioden ikke konkurranseutsatt. Med andre ord kan ikke en kommune ved kjøp etter ny spesifisering vite om betingelsene er optimale. Det er uklart hvor oppmerksomme kommunene var på dette når kontraktendringene ble foretatt. Som tidligere påpekt forekom det prispåslag ved modellskifter og det antas at nye produkter var utsatt for de samme mekanismene fra leverandøren. Det at kommunene ikke har tilgang på nøyaktig prisinformasjon ved slike endringer gjør dem dermed til den svake part i forhandlings situasjonen. Uttrykket at man forhandlet *«med luen i hånden»* ble brukt av en intervjuperson og gir en god beskrivelse av kommunene sin posisjon. Bærum kommune skilte seg fra resten av kommunene ved at de opprettet et produktråd sammen med en representant fra leverandøren. Produktrådet var ansvarlig for å avgjøre hvilke produkter som skulle være fokusprodukter. En tilsvarende funksjon var til stede internt i de andre kommunene også, men var ikke like formalisert som i Bærum

kommune. En vid klausul som ga Bærum kommune hjemmel til å gjennomføre minikonkurranse «*når kommunen anså det som hensiktsmessig*» kunne benyttes ved markedsendringer og sikre oppdaterte priser gjennom konkurranse mellom tre leverandører.

Mens pris og markedsendringer ble håndtert gjennom klausuler i forrige IT-kontrakt, blir disse to forhold ivaretatt på en og samme gang ved bruk av hyppigere konkurranser slik som i de nye IT-kontraktene. Minikonkurranser og dynamiske innkjøpsordninger tillater kommunene å tilpasse vilkårene for en bestemt konkurranse. Dersom det dukker opp et nytt produkt, slik som nettbrett i forrige kontrakt, kan kommunene anskaffe dette produktet ved å utstede en ny konkurranse. Dette er «*en helgardering*» i følge Ole Rasmussen i Bergen kommune. Kommunene er med andre ord ikke lenger avhengig av å forhandle med leverandørene ved endringer. Konkurranse sørger for et balansert maktforhold mellom partene, hvor de gjennom markedsmekanismer blir likestilt med hverandre.

Konklusjon: Endring av kravspesifikasjonen i klassiske rammeavtaler åpner for strategisk prising av nye produkter. Hyppigere konkurranser gir kommunene mulighet til å utforme vilkår til den bestemte anskaffelsen og på denne måten håndtere markedsendringer på en trygg måte.

5.6 Leverandørrelasjoner

Kommunene i studiet skiller seg i synet på leverandørrelasjoner i forhold til hvordan relasjonene skal være og hvorvidt det er grunn til å ha tett relasjon til sin leverandør. Det kunne virke som at Fjell kommune og Sør-Trøndelag fylkeskommune vektla tette relasjoner mer enn de andre tre kommunene. I Sør-Trøndelag fylkeskommune ble det arrangert dialog i forkant av den nye IT-konkurransen og Fjell kommune prioriterte leverandørforutsigbarhet i deres nye IT-kontrakt hvor de velger totalleverandør for ett år om gangen. Bjørn Henrik Hellandsjø trodde ikke de oppnådde bedre betingelser med tette leverandørrelasjoner, men at det bidro til mindre krangler, klager og misnøye i prosessen som igjen sparte fylkeskommunen for tid og penger. Det er rasjonelt å forholde seg til et lavere antall leverandører og prioritere de eksisterende relasjonene. Denne strategien har forankring i innkjøpslitteraturen. Konsensus i nyere litteratur er at den eneste veien å gå for effektivisering av innkjøp er tettere integrering med sin leverandør (Brynhildsvoll, 2011, s. 152). Mye av innkjøpslitteraturen stammer fra bilindustrien og måten den har organisert sine

leverandører på som bygger på Lean prinsipper. Leverandørstrukturen i bilindustrien er ofte sterk hierarkisk med fokus på å redusere antall leverandører. Hvis kommunene som oppdragsgiver fokuserer på tettere relasjoner ved å redusere antall leverandører, vil dette over tid kunne endre dynamikken i markedet. På sikt vil dette føre til færre totalleverandører og at enkelte totalleverandører blir underleverandører, som kan medføre at enkelte leverandører føler seg demoralisert og degradert (Brynhildsvoll, 2011, s. 122).

Det er flere fordeler for kommunene med å forholde seg til færre leverandører. De vil kunne spare interne ressurser og potensielt knytte tettere relasjoner. Klassiske rammeavtaler med klare premisser for fremtidige innkjøp forenkler prosessene både hos kjøper og tilbyder og man må anta at tett relasjon er en naturlig konsekvens av et slik monogamt forhold. Et spørsmål offentlige innkjøpere må stille seg er om premien av tette relasjoner automatisk kommer kommunen til gode? Bergen kommune har tidligere erfaringer hvor leverandøren har utnyttet den tette relasjonen, tatt seg friheter og dermed brutt kontraktens regler. Ivar Brynhildsvoll påpeker i sin bok «Prinsipper for bedre innkjøp» at oppdragsgiver og tilbyder er to uavhengige organisasjoner med hver sin risiko og strategi. Forfatteren trekker frem eksempelet med at prisøkninger automatisk kan veltes på kunden i tette leverandørrelasjoner (Brynhildsvoll, 2011, s. 159). Leverandørrelasjoner vil aldri kunne bli så tette i offentlig sektor som i det private næringsliv på grunn av regelverket for offentlige anskaffelser og dets grunnleggende krav om konkurranseutlysning og objektiv kontraktstildeling.

Datamaskiner er standardiserte produkter som tilbys av mange lokale, nasjonale og internasjonale leverandører i et velfungerende marked i Norge. Innkjøpslitteraturen definerer slike kjøp som klassiske, hvor det er av liten betydning hvilken leverandør som velges og behovet for tette relasjoner er begrenset. Komplette presentasjoner tillater, som tidligere nevnt, full spesifisering av behovet og at kvaliteten på leveransen er målbar. I henhold til innkjøpslitteraturen taler dette for å holde leverandørene på en armlengdes avstand og tillater en mer formell kommunikasjon mellom partene. Bergen kommune var av den oppfatning og spesialrådgiver Ole Rasmussen sa det slik: *«Vi skal ha enkle mekanismer for å gjøre de samhandlingene som er nødvendig i forhold til avtalen, men så er det kanskje greit å sette en strek der. Vi trenger ikke å være venner for at dette skal virke.»* I et velfungerende marked med standardiserte produkter tar kommunene også en risiko ved å binde seg langsiktig til en bestemt leverandør. Sør-Trøndelag fylkeskommune

opplevde leveranseforstyrrelser i sin forrige IT-kontrakt. To eller flere leverandører kan gi økt sikkerhet dersom det skulle oppstå forstyrrelser i leveransene. Det vil være viktig at leverandørene ikke leverer utstyr fra samme produsent for å sikre mest mulig parallelle prosesser i forsyningskjeden. Det finnes også ulemper ved å forholde seg til flere leverandører (Brynhildsvoll, 2011, s. 152):

- Det tradisjonelle kjøpsargumentet om volum svekkes ettersom kjøpene spres på flere leverandører
- Kjøper risikerer å sitte med mange varianter av et gitt produkt, som reduserer rasjonelle reserveløsninger og service
- Interne kostnadene knyttet til håndtering av mange leverandører kan bli høye

I offentlige anskaffelser vil det i tillegg være risiko ved konkurranser med flere leverandører. Anskaffelsesregelverket er tuftet på rettferdighet og likebehandling og gir leverandørene mulighet til å klage ved tapt konkurranse. Dette vil kunne medføre til ekstra administrative byrder og leveranseforstyrrelser for kommuner. Hvis kommuner benytter seg av et lager internt, vil dette kunne løses med god lagerstyring og bestillinger i god tid før det interne lageret tømmes. Begrensede gevinster ved tette leverandørrelasjoner, standardiserte produkter og velfungerende leverandørmarked taler for en innkjøpsstrategi med flere leverandører. Dette kan kommunene oppnå ved bruk av parallelle rammeavtaler og dynamiske innkjøpsordninger som drøftes nærmere i neste delkapittel.

Konklusjon: Innkjøp av standardprodukter som IT-maskinvare taler for bruk av en innkjøpsstrategi med flere leverandører grunnet velfungerende leverandørmarked og begrenset behov for tette relasjoner.

5.7 Hyppige konkurranser

Hyppige konkurranser er en uoffisiell fellesbetegnelse for dynamiske innkjøpsordninger og minikonkurranser i parallelle rammeavtaler. Det har skjedd en stor endring når det gjelder anvendelsen av hyppige konkurranser blant kommunene i denne oppgaven. Ved forrige IT-kontrakt benyttet fire av kommunene klassiske rammeavtaler med en leverandør, mens i den nye

kontrakten benytter alle kommunene seg av hyppige konkurranser som vist i figuren under. Stavanger kommune vil sannsynligvis benytte seg av en innkjøpsstrategi med hyppigere konkurranser i sin nye IT-kontrakt, men har enda ikke tatt stilling til dette, som indikert med stjerne.

Hyppige konkurranser	Bærum kommune	Stavanger kommune* Bergen kommune Fjell kommune Sør-Trøndelag fylkeskommune Bærum kommune
	Stavanger kommune Bergen kommune Fjell kommune Sør-Trøndelag fylkeskommune	
Klassiske rammeavtaler		
	Forrige kontrakt	Ny kontrakt

Figur 5: Innkjøpsstrategi i forrige og ny IT-maskinvarekontrakt

Bergen kommune er den eneste kommunen i Norge som har benyttet dynamiske innkjøpsordninger i sin nye IT-anskaffelse. Sør-Trøndelag fylkeskommune og Bærum kommune vurderte dynamiske innkjøpsordninger, men måtte forkaste det grunnet manglende konkurransegjennomføringsverktøy (KGV). Stavanger kommune anskaffet KGV våren 2013 og vil kunne benytte dynamiske innkjøpsordninger i deres neste IT-anskaffelse. Det er ikke klart når de andre kommunene i studiet planlegger å foreta en slik investering.

Forholdet mellom kommunene og leverandørene blir i stor grad regulert av markedsmekanismer ved bruk av hyppige konkurranser. IT-maskinvaremarkedet i Norge med sine mange like leverandører som leverer standardprodukter anses som et velfungerende marked. Ved å benytte seg av markedsmekanismene kan kommunene oppnå oppdaterte priser og produkter når behovet oppstår. Vilkår kan optimaliseres til en bestemt konkurranse og leverandørene kan fange opp den faktiske markedsutviklingen. Leverandørene har tilgang på riktig markedsinformasjon og kan utarbeide tilbud med korrekte priser. Hyppige konkurranser fjerner dermed spekulasjoner og

risiko fra klassiske rammeavtaler, som igjen kan gi enda bedre priser. Denne innkjøpsstrategien vil innebære mindre volum i hver anskaffelse, men det må tas i betraktning at leverandørene vil gi sine beste tilbud når de blir satt opp mot hverandre. Formaliserte innkjøp ved hyppige konkurranser vil kreve mer planlegging og resultere i ryddige og store bestillinger som vil ha en positiv effekt på pris. Det kan tenkes at denne effekten kan veie opp for tapt prisreduksjon ved mindre volum. Dynamiske innkjøpsordninger har en klar samfunnsmessig fordel foran parallelle rammeavtaler ved at det tillates opptak av leverandører underveis. Dette virker positivt på markedsutvikling. Små og mellomstore bedrifter får mulighet til å hevde seg ved at kommunene lyser ut konkurranser på bestemte produktområder i stedet for hele produktspekteret. Dette gir de mindre leverandørene og underleverandører i klassiske rammeavtaler mulighet til å levere direkte til oppdragsgiver, som igjen fører til maktendringer og utjevning av leverandørmarkedet. Kommunene reduserer på denne måten antall ledd i forsyningskjeden som burde ha en positiv effekt på pris. På lang sikt unngår man en stagnasjon i markedet som hadde gjort gode innkjøp vanskelig («Det gode innkjøp», 2011).

Mer frekvent konkurranse vil ha en positiv utslag på pris, men medfører at IT-avdelingen sannsynligvis får flere produkter å forholde seg til og øker dermed kompleksiteten av IT-drift. Dette har en kost i form av tid og ressurser som må tas inn i diskusjonen om nytten av slike innkjøpsstrategier. Regelverket for offentlige anskaffelser tillater ikke offentlige innkjøpere å spesifisere produkter ved merker ettersom det er diskriminerende. Dette var påpekt som en generell utfordring innen offentlige anskaffelser av sjefen for IKT i Fjell kommune, Kjell Fyllingen. Fjell kommune valgte å bruke parallelle rammeavtaler fremfor dynamiske innkjøpsordninger mye på grunn av forutsigbarheten i leveransene. Det vil være vanskelig å foreta en økonomisk analyse av merarbeidet hyppige konkurranser påfører IT-avdelingene. Et sikkert element er at modellendringer innen maskinvare er uunngåelig, uavhengig av innkjøpsstrategien. I et heterogent IT-miljø vil kontroll og oversikt være meget viktig, noe som vil argumentere for en mer sentralisert innkjøpsorganisasjon.

Transaksjonskostnadene i forbindelse med avrop i en klassisk rammeavtale er minimale. Et tjenestested eller IT-avdelingen foretar en bestilling gjennom en e-handel løsning som er direkte integrert mot leverandøren eller kommunens lager. I en innkjøpsmetode med hyppige konkurranser gjennomføres hver anskaffelse som en ny konkurranse. Dette vil kreve mer interne

ressurser enn ved et avrop i en klassisk rammeavtale. Når en kommune vurderer en innkjøpsstrategi er det viktig at de *totale* transaksjonskostnadene tas i betraktning. Som tidligere påpekt vil kommunen i en klassisk rammeavtale være nødt til å aktivt følge opp og sørge for etterlevelse av pris- og valutaklausuler. Ved hyppige konkurranser trengs ingen kontraktsoppfølging ettersom markedsmekanismer og konkurranse sørger for oppdatert pris. Dette frigjør ressurser i en kommune som kan tildeles prosessen ved gjennomføring av hyppige konkurranser. Frekvensen av anskaffelser vil styre hvor mye ressurser en kommune må avse til konkurransegjennomføring ved bruk av en slik innkjøpsstrategi. Videre jevner markedsmekanismer ut maktforholdet mellom en leverandør og en kommune. Mangel på riktig markedsinformasjon i en klassisk rammeavtale gjør kommunene til den svake part ved kontraktsoppfølging. Gjennom hyppige konkurranser likestilles partene ettersom konkurranse sørger for at prisene til en hver tid er oppdatert. Ole Rasmussen påpekte at dynamiske innkjøpsordninger ga Bergen kommune mer kontroll og styring. Ved å sette premissene i hver konkurranse kunne kommunen markere tydeligere hvem som bestemte. Innføring av dynamiske innkjøpsordninger i et nytt marked vil naturligvis ta noe tid, men erfaringer fra Bergen kommune og deres møbelkontrakter tilsier at denne prosessen er overkommelig. En klar fordel med hyppige konkurranser er at de fjerner muligheter for strategisk prising. Hver anskaffelse som foretas er konkurranseutsatt og taktisk lav prising innledningsvis fra leverandøren vil ikke ha noe hensikt i en slik innkjøpsmodell. Videre er insentivene for «uærlig» tilbud fra leverandørene minimalisert ettersom konsekvensene ved tapt konkurranse er mindre. En tapt konkurranse medfører at en leverandør mister kontantstrømmen fra en oppdragsgiver for en kortere periode og ikke i flere år om gangen. For å sikre reell konkurranse er kommuner nødt til å besørge konkurranse gjennom hele forsyningskjeden inkludert produsenter. Valg av to leverandører hvor begge benytter samme produsent vil ikke være særlig konkurransefremmende. I et slikt scenario vil produsenten, som kan regnes som den prisbestemmende part, kun være i konkurranse med seg selv og neppe presentere et optimalt tilbud.

Konklusjon: Mindre spekulasjon og stimulering av markedsutvikling gjør hyppige konkurranser attraktive i målet om å oppnå gode betingelser på kort og lang sikt.

5.8 Internstruktur og bulk-kjøp

Internt i en kommune er behovet for nye datamaskiner både av umiddelbar og av mer planlagt karakter. Økonomiavdelingen kan f.eks. ha behov for en ny PC grunnet ødelagt hovedkort, mens en skole kan trenge flere hundre datamaskiner ved en oppgradering. Kommunene er nødt til å ivareta begge disse innkjøpsscenarioene i tillegg til andre anskaffelser som havner mellom disse to ytterpunktene. En IT-kontrakt må med andre ord håndtere både små (ad hoc) og store (bulk) innkjøp. I deres forrige kontrakt var alle kommunene, med unntak av Bærum kommune, på rammeavtale med en leverandør og foretok både ad hoc og bulk innkjøp på samme kontrakt. Dette resulterte i samme enhetspris for datamaskiner uavhengig av størrelsen på avropet. Ulempen ved en slik modell er at kommunen gikk glipp av ytterligere besparelser ved volumavrop. Bærum kommune sin modell tok hensyn til dette ved at kommunen utlyste minikonkurranse mellom leverandørene på kontrakten ved storkjøp over 100 000 kr.

Flere av kommunene har i sine nye IT-kontrakter endret innkjøpsstrategi. I denne prosessen har strukturen på deres innkjøpsorganisasjon vist seg å spille en sentral rolle i valget av innkjøpsstrategi. Bergen kommune har en desentralisert innkjøpsmodell hvor brukerne bestiller og får utstyr direkte fra leverandøren. Det gir sluttbrukeren kortere leveringstid og forenkler prosessene internt forklarte Ole Rasmussen. Den sentraliserte modellen i Stavanger kommune innebærer at alle bestillinger fra brukere går til den interne IT-avdelingen. IT-enheten har et internt lager og opererer som en butikk innad i organisasjonen forklarte IKT-sjefen Stein Ivar Rødland. Dette tillater Stavanger kommune å foreta innkjøp i bulker ettersom det sporadiske behovet blir dekket internt. En sentralisert innkjøpsorganisasjon gjør det mulig for en kommune å velge i hele spekteret av innkjøpsstrategier. Grunnen til dette er at mini-konkurranser og dynamiske innkjøpsordninger forutsetter bulk-kjøp som kun er praktisk gjennomførbart i en sentralisert organisasjon. For å ivareta både små og store innkjøp i sin desentraliserte innkjøpsorganisasjon har Bergen kommune benyttet to IT-kontrakter. En klassisk rammeavtale regulerer små kjøp og en dynamisk innkjøpsordning for kjøp over terskelverdi på 100 000 kr. Nyttan av dynamiske innkjøpsordninger i en slik innkjøpsstrategi vil avhenge av andel kjøp over terskelverdi. Store bestillinger av IT-maskinvare gjør det enkelt for leverandøren og vil ha positiv utslag på pris. De beste prisene oppnådde man ved innkjøp av flere hundre PCer, sa Jorunn Rian fra Bærum kommune. Stavanger kommune har oppnådd veldig gunstige priser i deres nåværende kontrakt på grunn av strukturerte og store kjøp. Prosessene internt hos leverandøren er like ved

små og store kjøp. Dermed synker gjennomsnittskostnaden per datamaskin ved økende volum og på denne måten premieres oppdragsgiver for å gjøre jobben enklere for leverandøren. Det er med andre ord ikke bare volum i klassiske rammeavtaler som gjør positivt utslag på pris, men også hvordan leveransene foretas i praksis. En kommune har størst påvirkningskraft innad i egen organisasjon og bør gjøre sitt ytterste for å strømlinjeforme interne prosesser til å forenkle arbeidet for leverandøren. Dette vil medføre gode priseffekter for kommunen. Innkjøp i bulker gir bedre betingelser, men har også negative sider. En kommune påtar seg en viss risiko for å bestille for mye ved å handle IT-utstyr i bulker. Forutsetningen for å kunne benytte denne strategien er som nevnt en sentralisert innkjøpsorganisasjon. Dette krever også god tilgang på lagerplass. Dette kan være utfordrende å tilrettelegge for i en desentralisert organisasjon med plassmangel. En løsning kan være å kjøpe lagerplass hos andre og det kan være at leverandører kan være interessert i å tilby dette som en tjeneste. Oppgaven vil ikke gå nærmere inn på dette, men en eventuell kostnad assosiert med dette vil måtte tas inn i kalkylen.

Sentralisert innkjøpsorganisasjon tilbyr også tekniske fordeler ved at IT-avdelingen får innsyn i alle bestillinger og får kontroll over datautstyret kommunen besitter. Når feil oppstår kan slik informasjon være av stor betydning. Hvis det er en feil som angår mange produkter, som ved modellfeil, vil riktig informasjon gjøre feilsøking og retting betraktelig enklere. Dette erfarte IT-enheten i Stavanger kommune for noen år siden da de opplevde feil på flere hundre datamaskiner i sin organisasjon. En innkjøpsfaglig fordel med en sentralisert innkjøpsorganisasjon med bulk-kjøp muliggjør bruk av hele spekteret av innkjøpsstrategier. Parallelle rammeavtaler med minikonkurranser og dynamiske innkjøpsordninger tilrettelegger for hyppige konkurranser, men forutsetter bulk-kjøp. Det er en intern kostnad assosiert med hyppige konkurranser i form av tid og menneskelige ressurser og for at det skal være hensiktsmessig å gjennomføre slike anskaffelser må nytten være større enn kostnaden. Forholdet mellom nytten og kostnaden vil være styrt av frekvensen i anskaffelser, hvor et lavt antall store anskaffelser vil gi størst nytte. Det blir opp til IT-avdelingen å sikre at kritisk utstyr, for eksempel modeller som har vært lenge på markedet, handles i moderate mengder for å unngå overskudd av utgått utstyr.

I tilbudsinnbydelser er det et vanlig krav for rammeavtalekonkurranser, å angi omfanget på anskaffelsen i kroner basert på siste års innkjøp. Leverandører benytter denne veiledende informasjonen til å foreta interne kalkyler og baserer sine tilbud ut i fra disse. Informasjon om

selve avropene og hvordan de skal forekomme i praksis er sjeldent oppgitt i konkurransedokumentasjonen. Dette er betenkelig da det har en betydelig innvirkning på pris.

Basert på drøftelsen kan det konkluderes med at kommunene, for å oppnå de beste betingelsene, bør strebe etter en innkjøpsmetode med bulk-kjøp. For å gjennomføre en slik metode må innkjøpsorganisasjonen være sentralisert og bestillingene må skje via IT-avdelingen, slik det forekommer i Stavanger og Fjell kommune i dag. I Bergen kommune ble behovet for ad hoc kjøp løst av å ha to kontrakter.

Konklusjon: De beste betingelsene oppnås ved bulk-kjøp, hvor en slik innkjøpsstrategi forutsetter sentralisert innkjøpsorganisasjon og lagerplass.

5.9 Oppsummering av funn

<u>Klassiske rammeavtaler:</u>	
<p>Fordeler:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Enkle avrop • Volumkjøp • Tillater både små- og bulk-kjøp • Passer godt i både sentraliserte og desentraliserte organisasjoner • Tett leverandørrelasjon 	<p>Ulemper:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Risikopåslag i tilbudene • Ingen gode prisregulerende mekanismer • Aktiv kontraktsoppfølging nødvendig for å sikre oppdaterte priser og produkter • Åpner for strategisk prising ved spesifikasjonsendringer • Risiko for leveranseforstyrrelser • Ingen insentiver til å forenkle bestillinger • Tildeles de store leverandørene og hemmer leverandørutvikling

<u>Hyppe konkurranser:</u>	
<p>Fordeler:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Oppdaterte priser og produkter til en hver tid • Balanserer risiko mellom partene • Eliminerer strategisk prising • Mindre tap for leverandøren ved tapt konkurranse • Tilrettelegger for leverandørutvikling • Redusert kontraktsoppfølging • Flere leverandører fører til sikrere leveranser • Gir insentiver til storkjøp som vil ha ytterligere positiv priseffekt 	<p>Ulemper:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mindre volum i hver anskaffelse • Høyere transaksjonskostnader ved konkurranser sammenliknet med avrop • Forutsetter bulk-kjøp • Lite egnet til desentraliserte innkjøpsorganisasjoner • Krever tilleggsverktøy (KGV) • Potensielt mer heterogent IT-miljø

Del 6. Konklusjon

Her konkluderes oppgavens hovedproblemstilling etter en oppsummering av drøftelsene i lys av de tre underproblemstillingene.

Hvordan sikre gode betingelser ved avtaleinngåelse?

Regelverket for offentlige anskaffelser pålegger kommuner og andre offentlige organer å basere sine anskaffelser på konkurranser. Leverandørmarkedet for IT-maskinvare i Norge er sunt og velfungerende, med mange leverandører som leverer liknende standardprodukter.

Markedsmekanismer i et velfungerende marked sørger for at kommuner oppnår gode betingelser gjennom IT-konkurranser. Samtlige innkjøpere i studiet var fornøyd med priser og produkter ved avtaleinngåelse.

Hvordan ivareta betingelsene gjennom avtalen når behovet og markedet endrer seg?

Det er vanlig å inngå klassiske rammeavtaler med en leverandør på området IT-maskinvare i offentlig sektor. En klassisk rammeavtale passer godt både i sentraliserte og desentraliserte innkjøpsorganisasjoner ved å gi raske leveranser og tett relasjon med leverandøren. Arbeidet med oppgaven har avdekket at prisregulering gjennom kontraktsbestemmelser i en klassisk rammeavtale fungerer dårlig i praksis. Prisklausuler i kontrakten er ikke ensbetydende med oppdaterte priser fra leverandøren. En kommune er nødt til å ta en aktiv rolle i prisoppfølgingen og dette under forutsetning av at riktig markedsinformasjon er tilgjengelig. Utfordringen for kommunene blir ressursbruk og ansvar for oppfølging på området. Prisregulerende klausuler har grunnet sin fleksibilitet lett for å komme i strid med anskaffelsesregelverkets grunnleggende prinsipper som objektivitet og forutberegnelighet. Samlet sett blir en kommune som oppdragsgiver den svake part i et slikt kontraktsforhold. Innkjøpere som deltok i studiet var ikke særlig begeistret for hvordan regulering av pris hadde fungert i forrige IT-maskinvarekontrakt. Fire av kommunene valgte å benytte seg av hyppige konkurranser ved inngåelse av ny kontrakt våren 2013. Et marked i rask endring og svake prisregulerende mekanismer taler for bruk av mer frekvente konkurranser for å ivareta betingelser over tid. En innkjøpsstrategi med hyppige konkurranser tillater en kommune å utforme vilkår i henhold til dens behov og leverandørene kan utarbeide tilbud som reflekterer markedssituasjonen. Dette fjerner behov for spekulasjoner og

risikopåslag i tilbudene. Konkurranseselementet i hver anskaffelse sørger også for at mulighet for strategisk prising faller bort. Videre er behovet for tette leverandørrelasjoner redusert siden dette er et område med standardprodukter, mange like leverandører og målbar kvalitet på leveransene. Ofte konkurranser reduserer volumet i hver anskaffelse, men leverandørene vil være nødt til å gi sine beste tilbud i en konkurransesituasjon. Samlet sett fremstår det som hyppige konkurranser er den beste og mest effektive måten å sikre betingelser på området IT-maskinvare over tid. Det er viktig at flere produsenter deltar for å sikre konkurranse gjennom hele forsyningskjeden. Minikonkurranser og dynamiske innkjøpsordninger passer best til sentraliserte innkjøpsorganisasjoner og forutsetter bulk-kjøp. Ved å strømlinjeforme sine interne prosesser til å støtte bulk-kjøp kan kommunene oppnå enda bedre betingelser ettersom dette vil forenkle leveransene for leverandøren.

Er nytten ved hyppige konkurranser (minikonkurranser og dynamiske innkjøpsordninger) større enn kostnadene?

Hyppige konkurranser vil kreve interne ressurser for utarbeidelsen av minikonkurranser og anskaffelser gjennom bruk av dynamiske innkjøpsordninger. Kommuner vil kunne kontrollere disse transaksjonskostnadene i stor grad ved å styre frekvensen av anskaffelser. Ved å øke volumet og dermed redusere innkjøpsfrekvensen, vil en kommune redusere transaksjonskostnadene, men påta seg risiko ved å kjøpe mye av et produkt. Når transaksjonskostnadene ved hyppige konkurranser vurderes er det viktig å ta med i beregningen de *totale* transaksjonskostnadene ved en klassisk rammeavtale. Avrop ved en klassisk innkjøpsmetode kan riktig nok foretas enkelt, men som påpekt tidligere sikrer ikke kontraktmekanismene automatisk gode betingelser. Innkjøpere i kommunen vil være nødt til å følge med på markedsutviklingen og valutaendringer. Dessuten vil tilgang til riktig markedspris være en utfordring. Disse skjulte transaksjonskostnadene må også tas i betraktning ved evaluering av en innkjøpsmetode. Markedsmekanismer ved bruk av hyppige konkurranser sørger automatisk for oppdatert pris og produkter. Ressurser som tidligere ble benyttet til kontraktstyring i en klassisk rammeavtale kan i stedet benyttes til å gjennomføre konkurranser. Videre må samfunnsnyten i form av markedsutvikling, særlig ved bruk av dynamiske innkjøpsordninger, tas til etterretning. Et frodig leverandørmarked vil komme kommunene til gode på lang sikt.

Avslutningsvis besvares oppgavens problemstilling: *Hvordan oppnå gode betingelser over tid på et kontraktsområde med rask utvikling?*

For å sikre oppdaterte priser og produkter bør en kommune anskaffe IT-maskinvare gjennom minikonkurranser eller dynamiske innkjøpsordninger. Det sørger for optimale betingelser på kort sikt og langsiktig vil konkurranse sikre et velfungerende marked og muliggjøre gode anskaffelser også i fremtiden. En kommune bør strebe etter å gjøre sine innkjøp i bulker ettersom det vil ha ytterligere positiv effekt på pris ved at leveransene forenkles. Det er viktig for en kommune å erkjenne at deres største påvirkningskraft ligger innenfor organisasjonens grenser. Ved å gjøre leveransene enkle for leverandøren vil kommunens innsats belønnes i form av gode tilbud.

Litteratur

- (2009). *Anskaffelsesstrategi for Stavanger Kommune*. Stavanger: Stavanger Kommune.
- NHO. (2010, Januar 20). Hentet fra Sammen om leverandørutvikling:
<http://www.nho.no/offentlig-sektor-og-naeringslivet/sammen-om-leverandoerutvikling-article21612-289.html>
- Credit Suisse*. (2011, Mars). Hentet fra <http://www.statista.com/statistics/203759/average-selling-price-of-desktop-pcs-worldwide/>
- Det gode innkjøp - En veileder til beste praksis*. (2011). Oslo: Næringslivets Hovedorganisasjon.
- Bakken, J. B. (2013, Februar 7). *Dagens IT-(Underside til DN.no)*. Hentet fra <http://www.dagensit.no/article2557289.ece>
- Brynhildsvoll, I. (2011). *Prinsipper for bedre innkjøp*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Cautious, R. (2009, November 23). *Gartner*. Hentet fra <http://www.gartner.com/newsroom/id/1233213>
- Dalland, O. (2000). *Metode og oppgaveskriving for studenter*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Dragsten, M. H. (2010, Juni 17). *Haavind*. Hentet fra <http://www.haavind.no/Aktuelt-og-Publikasjoner/Aktuelt/Endringer-i-inngatte-kontrakter/>
- Eidem, M. (2013, Mai 5). *Dagens IT-(Underside til DN.no)*. Hentet fra <http://www.dagensit.no/article2614360.ece>
- Elster, J. (1980). *Metode. I PaxLeksikon, Vol.4*. Oslo: Pax.
- FAD. (2012, Juli 1). *Veileder til reglene om offentlige anskaffelser*. Hentet fra http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/dok/veiledninger_og_brosjyrer/2012/veileder-offentlige-anskaffelser.html?id=696166
- FAD. (2013, Mai 5). *Terskelverdier for offentlige oppdragsgivere og virksomheter innen forsyningssektorene 2012/2013*. Hentet fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/tema/konkurransopolitikk/offentlige-anskaffelser/terskelverdier.html?id=414970>
- FOA. (2011, November 25). *Forum for offentlige anskaffelser*. Hentet fra <http://www.foa.no/blog/files/c2eaefc7eb814573a75f739b27b7f29b-247.html#.UZ9YsIdkOSp>

- Hauge, K. (2013). *Forelesningsnotater i Kontraktinngåelse og gjennomføring*. Stavanger: Universitetet i Stavanger.
- Haugen, S. O. (2013, Januar 14). *Hegnar*. Hentet fra <http://www.hegnar.no/okonomi/valuta/article716568.ece>
- Kvale, S., & Brinkmann, S. (2009). *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- nrk.no. (2011, November 29). *NRK*. Hentet fra <http://www.nrk.no/rogaland/thailand-flom-gir-radyre-harddisker-1.7895111>
- SSB. (2012, Desember 7). *Statistisk sentralbyrå*. Hentet fra <http://www.ssb.no/offinnkj/>
- Torvund, O. (1997, Juli). *Olav Torvunds nettsted*. Hentet fra http://www.torvund.net/index.php?page=it_ktr_00
- Worthen, B. (2010, Desember 13). *The Wall Street Journal*. Hentet fra <http://online.wsj.com/article/SB10001424052748704681804576017883787191962.html>

Vedlegg

Intervjuguide

Spørsmål om forrige IT-kontrakt

1. Hva ser du på som de største utfordringene innen anskaffelser av IT-utstyr (brukermaskinvare som PC, nettbrett osv.)?
2. Hva slags innkjøpsmetode benyttet dere i forrige IT-kontrakt? Med metode menes prisme mekanismer, lengden på kontraksperioden, valg av prosedyre, samarbeid med andre kommuner m.m.
3. Hva slags type produkter inngikk i forrige IT-maskinvarekontrakt?
4. Oppnådde dere gode betingelser med forrige innkjøpsmetode? Opplevde dere strategisk prising fra leverandøren ved modellendringer og nye produkter?
5. Hvordan håndterte dere behovs- og markedsendringer i forrige IT-maskinvarekontrakt?
6. Andre erfaringer fra deres forrige innkjøpsmetode? Hva fungerte godt og mindre bra?

Spørsmål om ny IT-kontrakt

7. Hva er deres forventninger til den nye innkjøpsmetoden i deres siste utlysning? Hva har dere fokusert på?
8. Hvorfor tror dere at den nye innkjøpsmetoden vil gi bedre betingelser og håndtere behovs- og markedsendringer bedre enn tidligere?
9. Ser du noen utfordringer ved deres nye metodevalg?

Hyppige konkurranser (minikonkurranser og dynamiske innkjøpsordninger)

10. Har dere vurdert hyppige konkurranser som en løsning? Hva ser du på som fordeler og ulemper ved hyppige konkurranser?
11. Er det vanskelig å utvikle en god relasjon til leverandøren ved en slik innkjøpsmetode?
12. Vil hyppige konkurranser la seg gjennomføre og passe i deres organisasjon?

Generelt

13. Personlige preferanser og virksomhetens overordnede strategier er to forhold som kan påvirke valg av produkter. Er anskaffelser med fokusprodukter bærekraftig i det lange løp?

14. Har dere fokus på etisk handel og miljø i IT-anskaffelser?

15. Kan leie av datautstyr være en hensiktsmessig måte å oppnå oppdaterte IT-produkter på?