



Universitetet
i Stavanger

DET TEKNISK-NATURVITENSKAPELIGE FAKULTET

MASTEROPPGAVE

Studieprogram/spesialisering: Industriell Økonomi / Kontraktadministrasjon	Vårsemesteret, 2017 Åpen
Forfatter: Håvard Holm (signatur forfatter)
Fagansvarlig: Kjell Hauge Veileder: Kjell Hauge	
Tittel på masteroppgaven: <i>Fra perm til skjerm – Hvordan vil digitaliseringen av offentlige anskaffelser påvirke offentlige aktører?</i> Engelsk tittel: <i>How will the digitalization of public procurement affect public authorities?</i>	
Studiepoeng: 30	
Emneord: Offentlige anskaffelser Konkurransgjennomføringsverktøy KGV Organisering Kommune	Sidetall: 55 + vedlegg/annet: 10 Stavanger, 14. juni 2017

Forord

Med denne masteroppgaven om bruk av konkurransegjennomføringsverktøy i offentlige anskaffelser markerer jeg min avslutning som student ved Universitetet i Stavanger. Det har vært både utfordrende, lærerikt og ikke minst spennende å arbeide med et så aktuelt tema.

Først og fremst vil jeg takke alle intervjuobjektene. Til tross for deres travle hverdag har dere tatt dere tid til intervju, telefonsamtaler og mailkorrespondanse frem og tilbake. Uten dere ville ikke oppgaven vært gjennomførbar. En stor takk rettes også til min veileder Kjell Hauge som gjennom hyggelige samtaler, gode innspill og motiverende tilbakemeldinger har drevet oppgaven fremover.

Når masteroppgaven nå nærmer seg slutten sitter jeg igjen med blandede følelser. Fem år som student har gitt meg mange uforglemmelige øyeblikk og spesielt vil jeg takke mine medstudenter ved Industriell Økonomi for dette. Dere har gjort mine to år her helt fantastiske. Likevel føler jeg meg nå klar for å ta fatt på nye oppgaver. All kunnskap og erfaring jeg har opparbeidet meg gjennom studiene er jeg nå klar for å praktisere videre i arbeidslivet.

Universitetet i Stavanger

14.06.17

Håvard Holm

Sammendrag

Regelverket for offentlige anskaffelser har lenge vært under kritikk for å være for detaljert, komplisert og lite fleksibelt. Det nye regelverket fra 1. januar 2017 har som formål å forenkle og effektivisere offentlige anskaffelser, deriblant ved å legge til rette for digitalisering i hele anskaffelsesprosessen. Digitalisering skal sikres ved påkrevd bruk av elektroniske verktøy for konkurransegjennomføring (KGV). Innen 1. juli 2018 må alle berørte offentlige oppdragsgivere ha tilgang til et slikt elektronisk verktøy for bruk i anskaffelser.

I korte trekk er KGV et system som hjelper oppdragsgivere og leverandører med digital gjennomføring av alle steg i en anskaffelsesprosess. Bruken av KGV i anskaffelser kan derfor gi mange potensielle fordeler til aktører som implementerer dette på en god måte. Gjennom kvalitative intervjuer vil denne oppgaven undersøke hvordan kommuner påvirkes av implementering og bruk av KGV. Oppgaven vil i tillegg ta for seg grunnleggende teori om offentlige anskaffelser, bruk av KGV og organisering av anskaffelser.

Intervjuene gjennomført i oppgaven tyder på at bruk av KGV i offentlige anskaffelser vil gi betydelige fordeler for kommuner. Generelt oppleves det gevinster i form av bedre kjøp, mer effektive anskaffelser og mer lovmessige anskaffelser. KGV påvirker kommunene i ulik grad, og avhenger av organiseringen av anskaffelser i kommunen og hvilke øvrige forutsetninger som ligger til rette.

Ved implementering av KGV i kommunens organisasjon legges det vekt på at brukerterskelen til verktøyet var ganske høy. Lite brukervennlige system virker å ha påvirket i hvor stor grad kommunene har tatt i bruk KGV utenfor sin egen innkjøpsavdeling. Anskaffelser under nasjonal terskelverdi som gjennomføres ute i kommunen gjøres ofte utenom KGV, på grunn av lav kompetanse blant innkjøperne. Om KGV skal brukes desentralt i kommunene bør de potensielle gevinstene veies opp mot ressursene som kreves for opplæring og oppfølging av brukere.

Forord	i
Sammendrag	ii
Figur- og tabelloversikt	vi
1 Innledning	1
1.1 Formål og bakgrunn	1
1.2 Problemstilling.....	2
1.3 Tidligere studier	2
2 Offentlige anskaffelser	4
2.1 Bakgrunn for regelverk for offentlige anskaffelser.....	4
2.2 Utredning av nytt regelverk	4
2.3 Gjeldende regelverk	6
2.4 Grunnleggende krav i offentlige anskaffelser	7
2.4.1 Proporsjonalitetsprinsippet	7
2.4.2 Konkurransprinsippet	8
2.4.3 Likebehandlingsprinsippet	8
2.4.4 Prinsippene om forutberegnelighet og etterprøvbarhet	9
2.5 Anvendelse av regelverket	9
2.6 Anskaffelsesprosessen	10
2.6.1 Behovsavklaring og planlegging	11
2.6.2 Gjennomføring av konkurranse.....	11
3 Konkurransgjennomføringsverktøy	13
3.1 Anskaffelse av KGV	13
3.2 Krav til KGV.....	14
3.3 Bruksområder i anskaffelser	15
3.3.1 Behovsavklaring og planlegging	15
3.3.2 Gjennomføring av konkurranse.....	15
3.3.3 Kontraktoppfølgning	16
3.3.4 Anskaffelsesprosessen.....	16
3.4 Effekter ved bruk av KGV	17

3.4.1	Potensielle forbedringer	17
3.4.2	Forutsetninger for forbedring	18
4	Organisering	20
4.1	Organisasjonsstruktur i virksomheter	20
4.2	Organisering av anskaffelser	21
4.3	Organisasjonsformer	22
4.3.1	Sentralisert	22
4.3.2	Desentralisert	22
4.4	Anskaffelser i offentlig sektor	23
4.5	Organisering av anskaffelser i KGV	23
5	Metode	25
5.1	Forskningsdesign	25
5.1.1	Valg av metode	25
5.1.2	Intervju	25
5.2	Utvalg	26
5.3	Datainnsamling	27
5.4	Analyse av data	27
6	Resultater	29
6.1	Kristiansand kommune	29
6.1.1	Intervjuobjekt	29
6.1.2	Implementering av KGV	29
6.1.3	Organisering av anskaffelser	31
6.2	Stavanger kommune	32
6.2.1	Intervjuobjekt	33
6.2.2	Implementering av KGV	33
6.2.3	Organisering av anskaffelser	34
6.3	Bergen kommune	35
6.3.1	Intervjuobjekt	36
6.3.2	Implementering av KGV	36
6.3.3	Organisering av anskaffelser	37

7	Diskusjon.....	39
7.1	Forutsetninger for gevinster	39
7.2	Effekter fra KGV	41
7.2.1	Bedre kjøp	41
7.2.2	Mer effektive anskaffelser	42
7.2.3	Mer lovmessige anskaffelser	43
7.2.4	Utfordringer.....	44
7.3	Organisering av anskaffelser.....	45
7.4	Begrensninger i oppgaven.....	47
8	Konklusjon.....	49
8.1	Viktige funn	49
8.2	Videre arbeid.....	50
9	Referanseliste.....	52
10	Vedlegg	56
10.1	Vedlegg 1: Intervjuguide for kommuner	56

Figur- og tabelloversikt

Figur 1: Anskaffelsesprosessen.....	18
Figur 2: Eksempel på funksjonsbasert inndeling i en kommune.....	28
Tabell 1: Terskelverdier og anvendelse av regelverk.....	17

1 Innledning

1.1 Formål og bakgrunn

En anskaffelse tar sikte på å dekke et behov for varer, tjenester, bygg- og anleggsarbeider gjort av det offentlige, og er underlagt regelverket for offentlige anskaffelser (Difi, 2017b). Regelverket, bestående av Lov- og Forskrift om offentlige anskaffelser, er ment å sikre gode rutiner ved gjennomføring av offentlige anskaffelser og således bidra til effektiv ressursbruk og økt verdiskapning i samfunnet. Teknologien og samfunnet forøvrig utvikles kontinuerlig, og for å forenkle, effektivisere og modernisere anskaffelser må gjennomføring av anskaffelser og tilhørende regelverk stadig revideres.

Kritikken mot regelverket har økt de siste årene. Det ble opplevd som for detaljert, komplisert og lite fleksibelt, og det var et unisont ønske om endring (Prop. Nr. 511, (2015-2016), s.24). Fokuset på forenkling og effektivisering var derfor høyt på agendaen da det gamle regelverket skulle erstattes. Det nye regelverket trådte i kraft 1. januar 2017, og har som overordnet formål å sørge for at offentlige anskaffelser gjennomføres forretningsmessig med effektivitet og integritet (Prop. Nr. 511, (2015-2016), s.35). Det legges blant annet stor vekt på at anskaffelser i det offentlige skal digitaliseres. Papir skal erstattes med data, og all kommunikasjon og informasjonsutveksling i en anskaffelse skal gjøres elektronisk. Digitaliseringen skal sikres ved påkrevd bruk av elektroniske konkurransegjennomføringsverktøy (KGV) i alle offentlige anskaffelser (Anskaffelsesforskriften, 2017). Innen gitte frister skal alle offentlige oppdragsgivere benytte slike verktøy.

KGV er et system som hjelper både oppdragsgiver og leverandør med digital gjennomføring av alle steg i en anskaffelsesprosess, hele veien fra planlegging til inngått kontrakt (Difi, 2016a). KGV er langt ifra et nytt verktøy og er allerede tatt i bruk av flere aktører i det offentlige, enten i hele anskaffelsen eller i deler av den. En utredning fra 2014 fastslo at om lag en fjerdedel av anskaffelser i det offentlige ble gjort ved bruk av KGV, så behovet for digitalisering er absolutt til stede (Difi, 2017f). Etter hvert som flere aktører må ta i bruk KGV, vil informasjon om effektene fra verktøyet være etterspurt. Ifølge Direktoratet for forvaltning og IKT (DIFI) vil bruken av KGV gi mange gevinster for oppdragsgivere i gjennomføringen av anskaffelser (Difi, 2017i). I denne oppgaven vil det ses nærmere på hvordan kommuner i praksis bruker KGV i anskaffelser, og hvilke effekter som er opplevd som følge av det.

1.2 Problemstilling

«Fra perm til skjerm – Hvordan vil digitaliseringen av offentlige anskaffelser påvirke offentlige aktører?»

Oppgaven vil se på hvordan kommuner implementerer og bruker elektroniske konkurransegjennomføringsverktøy i sine anskaffelser. Gjennom intervjuer med kommuner vil det ses nærmere på hvilke gevinster og ulemper verktøyene har brakt med seg og hva som bestemmer disse. Det vil i tillegg undersøkes om implementeringen av verktøyene har påvirket organiseringen av anskaffelser innad hos kommunene.

1.3 Tidligere studier

Etter problemstilling var valgt ble det gjennomført litteratursøk for å avdekke tidligere studier om temaet, og for å finne teori som kunne belyse problemstillingen på en best mulig måte.

Litteratursøket ble gjennomført ved å søke etter artikler og studier tilknyttet søkeord som «offentlige anskaffelser», «konkurransegjennomføringsverktøy», «KGV» og «organisering av offentlige anskaffelser». Litteratursøk ble gjennomført i Oria, Bibsys og på nettet generelt.

Fra litteratursøket kom det frem at det tidligere er gjort flere studier som omhandler de mange ulike aspektene innenfor offentlige anskaffelse. Studiene som ble undersøkt viste seg å være lite relevante for denne oppgaven. Oppdatert informasjon om offentlige anskaffelser kan enkelt finnes på nettet og i litteraturen, spesielt gjennom statens egne sider for offentlige anskaffelser, lovverket for offentlige anskaffelser og i proposisjoner og utredninger fra stortinget. Bruken av KGV i anskaffelser er derimot et ganske nytt tema i det offentlige, og det var ingen studier som omhandlet dette direkte. All informasjon vedrørende temaet KGV var også å finne fra de ovennevnte kildene, spesielt fra «anskaffelser.no», statens egne sider om anskaffelser og tilhørende verktøy. Av relevante proposisjoner og utredninger fra stortinget kan spesielt «Prop. 51L Lov om offentlige anskaffelser» og «NOU 2014:4 Enklere regler – bedre anskaffelser» trekkes frem. Disse er bakgrunnen for det nye regelverket for offentlige anskaffelser.

Ytterligere litteratursøk ble gjennomført etter hvert som oppgaven gikk fremover. I april 2017 ble det publisert en ny utredning av DIFI (Oslo Economics, 2017) som vil gås nærmere inn på.

Oslo Economics – Effekter av digital konkurransegjennomføring

På vegne av DIFI undersøkte Oslo Economics hvilke nytte- og kostnadseffekter som oppstår når offentlige oppdragsgivere innfører digital konkurransegjennomføring. Denne problemstillingen tar i stor grad for seg de samme spørsmålene som stilles i denne oppgaven.

Utredningen tar for seg hvilke effekter digitalisering kan gi for en virksomhet, hvor i anskaffelsesprosessen effektene viser seg og hvilke faktorer som bestemmer hvor store effekter som oppnås for både oppdragsgiver og leverandør (Oslo Economics, 2017). Utredningen baserer resultatene sine på intervjuer gjort med en rekke offentlige aktører, både oppdragsgivere og leverandører. I rapporten deles gevinstene fra digitalisering inn i fire ulike hovedpunkter; oppdragsgivers effektiviseringsgevinst, leverandørs effektiviseringsgevinst, bedre anskaffelser og mer lovmessige anskaffelser. Kombinasjonen av disse gevinstene gjør at digitalisering av konkurransegjennomføringen fremstår som samfunnsøkonomisk lønnsomt (Oslo Economics, 2017).

Da utredningen ble publisert var denne oppgaven allerede godt i gang og intervjuene med kommunene var gjennomført. Intervjuene ga flere svar som samsvarte med data og resultater fra utredningen. Data og resultater fra utredningen er brukt både som teori og sammenligningsgrunnlag i diskusjonsdelen i denne oppgaven.

2 Offentlige anskaffelser

En anskaffelse er en aktivitet som tar sikte på å dekke et behov for varer, tjenester eller bygg og anleggsarbeid (Difi, 2017b). Offentlige anskaffelser er underlagt regelverk som gjelder for alle offentlige aktører i hele EØS-samarbeidet. I dette kapitlet vil det gis en kort innføring i temaet offentlige anskaffelser, herunder regelverk og anvendelse av dette og litt om selve anskaffelsesprosessen. Deler av regelverket og anskaffelser som i liten grad påvirkes av KGV, vies liten oppmerksomhet i kapitlet.

2.1 Bakgrunn for regelverk for offentlige anskaffelser

Et regelverk for offentlige anskaffelser ble først opprettet på 90-tallet for å styrke europeiske leverandører mot en stadig større konkurranse fra globale leverandører (Førsteamanuensis Hauge, 2016). Innføringen av regelverket skulle føre til at handelshindringer innad i EU ble fjernet, slik at det kunne vokse frem et miljø for utvikling av globalt konkurransedyktige leverandører.

Rapporter fremla at det gjeldende regelverket fremmet nasjonal konkurranse i EU-land, men i liten grad la til rette for større internasjonale leverandører. Noe som videre førte til suboptimale europeiske leverandører på det globale markedet. I tillegg var et overordnet mål bak regelverket å øke verdiskapingen og effektivisere ressursbruken ved offentlige anskaffelser (Førsteamanuensis Hauge, 2016).

2.2 Utredning av nytt regelverk

I henhold til avgrensingene, vil oppgaven fokusere på delen av utredningen som tar for seg digitalisering og knyttes til bruk av KGV i anskaffelser.

1. januar 2017 tredde det nye regelverket for offentlige anskaffelser i kraft og bakgrunnen for et nytt regelverk var tredelt (Prop. Nr. 511, (2015-2016), s.5). For det første var det nødvendig å implementere nye EU-direktiver om offentlige anskaffelser, i det norske rettssystemet. Det gjelder blant annet direktiver under anskaffelsesforskriften og forsyningsforskriften. Formålet fra EUs side var økt fleksibilitet i anskaffelser og reduserte administrative byrder, både for

leverandører og oppdragsgivere. Samtidig var det et ønske om å bedre ivareta andre samfunnshensyn, deriblant miljø, sosiale forhold og innovasjon (Prop. Nr. 511, (2015-2016), s.5). Videre var det også foreslått endring i reglene for håndheving av brudd på regelverket.

Til sist bygger det nye regelverket på «NOU 2014: 4 Enklere regler – Bedre anskaffelser», en utredning gjort for å fremme forslag til endringer i den særnorske delen av regelverket.

Utredningen ble iverksatt som følge av økende kritikk mot det gjeldende regelverket, som ble hevdet å være for detaljert, komplisert og formalistisk. I gjennomgangen skulle eventuelle behov for forenkling og økt fleksibilitet avdekkes (Nou 2014:4, (2014), s.40). Utredningen av regelverket ble påbegynt i 2014 og tok for seg den særnorske delen av anskaffelsesregelverket. I tillegg ble det gjort en gjennomgang av både anskaffelsesloven og nye anskaffelsesdirektiver.

Hovedformålet med utredningen var å bidra til enklere og mer effektive anskaffelser, for både leverandører og oppdragsgivere (Nou 2014:4, (2014), s.163). Fra anskaffelsesdirektivene kom det frem at et viktig bidrag til forenkling og effektivisering er digitalisering av hele anskaffelsesprosessen. Altså at anskaffelsesprosessen skal støttes av standardiserte elektroniske løsninger alle kan benytte seg av. For flere aktører er deler av anskaffelsesprosessen allerede digitalisert, men det gjenstår mye før hele prosessen kan gjennomføres elektronisk (Nou 2014:4, (2014), s.163).

Videre ble det i anskaffelsesdirektivene bestemt at all kommunikasjon mellom oppdragsgiver og leverandør som hovedregel skal gjennomføres elektronisk (Nou 2014:4, (2014), s.166).

Utredningen mener at etablering av slike løsninger ikke bare vil redusere transaksjonskostnader, men også redusere risikoen for feil tilknyttet levering og mottak av tilbud i konkurranser. I utredningen blir det også foreslått å innføre samme regler for elektronisk kommunikasjon for anskaffelser under terskelverdiene for anskaffelser. Det vil da være lettere for både oppdragsgiver og leverandør å forholde seg til standardiserte systemløsninger, uavhengig av anskaffelsens verdi (Nou 2014:4, (2014), s.164).

For at kravet om elektronisk kommunikasjon skal være gjennomførbart, må nødvendige løsninger være på plass. Når det nye regelverket trer i kraft, må norske myndigheter legge til rette for at konkurranser kan gjennomføres elektronisk og på en best mulig måte. Fra utredningen gis det frister for når nødvendige verktøy må være på plass (Difi, 2017a):

- 1. april 2017 for innkjøpssentraler
- 1. januar 2018 for statlige myndigheter
- 1. juli 2018 for andre oppdragsgivere

I tiden frem til fristene går ut, har oppdragsgiver fortsatt mulighet til å stille krav til hvordan innlevering av tilbud skal foregå. Innlevering kan fortsatt foregå via papir, i oppdragsgivers KGV-løsning eller fra leverandørens egen systemløsning som kommuniserer med oppdragsgivers løsning. Fra 1. juli 2018 gjelder kravet om elektronisk innlevering for alle. For alle anskaffelser over nasjonale terskelverdiene vil innlevering på papir ikke lenger være mulig (Difi, 2017f).

Utover elektronisk kommunikasjon mellom oppdragsgiver og leverandør, er det fra 1. januar 2017 også obligatorisk for leverandører å fremvise et egenerklæringsskjema ved anskaffelser etter forskriftens del 3. Egenerklæringsskjemaet (ESPD) fungerer som midlertidig bevis for at en leverandør oppfyller kvalifikasjonskravene for deltakelse til en konkurranse. ESPD-forespørsel sendes ut av oppdragsgiver, før leverandører fyller ut og leverer ferdig skjema digitalt sammen med tilbud eller forespørsel om deltakelse i konkurranse (Difi, 2017e).

2.3 Gjeldende regelverk

Anskaffelsesregelverket i Norge er en kombinasjon av regelverket fra EU og et eget særnorsk regelverk. Gjennom EØS-avtalen er Norge forpliktet til å regulere offentlige anskaffelser av varer, tjenester og bygge- og anleggsarbeider over de gitte EØS-terskelverdiene. Utover dette ble det sett på som hensiktsmessig å vedta egne norske regler. Dette gjaldt særlig for virksomheter under anskaffelsesforskriften, og for eksempel med tanke på kunngjøringsplikt for anskaffelser under terskelverdiene (Prop. Nr. 511, (2015-2016), s.19).

Regelverket består av Lov om offentlige anskaffelser av 17. juni 2016 nr.73 og Forskrift om offentlige anskaffelser av 12. august 2016 som begge tredde i kraft 1. januar 2017. Loven gjelder alle anskaffelser over 100 000 NOK og setter grunnleggende krav til disse. I tillegg følger krav om blant annet samfunnsansvar og om håndheving av lovverket. All annen regulering blir gjort gjennom anskaffelsesforskriften, deriblant hvilke prosedyrer og regler som skal brukes til de ulike anskaffelsene (Prop. Nr. 511, (2015-2016), s.19).

Fra anskaffelsesloven §2 gjelder lov om offentlige anskaffelser alle statlige, kommunale og fylkeskommunale myndigheter og offentligrettslige organer. Loven gjelder anskaffelse av varer, tjenester og bygg- og anleggsarbeider som foretas av nevnte oppdragsgivere. Alle anskaffelser som ikke er underlagt regelverket er uttømmende beskrevet i lovverket (Anskaffelsesloven, 2017).

2.4 Grunnleggende krav i offentlige anskaffelser

I anskaffelsesloven § 4 er det nedfelt en rekke prinsipper som er grunnleggende krav for alle offentlige anskaffelser (Anskaffelsesloven, 2017). Disse prinsippene gjelder for alle anskaffelser over EØS-terskelverdiene og skal bidra til å realisere anskaffelsesregelverkets overordnede formål. Kravene skal sørge for at offentlige aktører opptrer med integritet og har tillit blant allmennheten, da det er offentlige ressurser som brukes. Dette innebærer at anskaffelser skal skje på en måte som fremmer blant annet miljø, klima, konkurranse og sosiale forhold. De overordnede prinsippene som gjelder er (Nærings- Og Fiskeridepartementet, 2016):

- Proporsjonalitetsprinsippet
- Konkurransesprinsippet
- Likebehandlingsprinsippet
- Prinsippene om forutberegnelighet og etterprøvbarhet

2.4.1 Proporsjonalitetsprinsippet

Konkurranser skal gjennomføres proporsjonalt, på en måte som gjenspeiler kompleksiteten og størrelsen på anskaffelsen (Nærings- Og Fiskeridepartementet, 2016). Dette innebærer blant annet at tildelings- og kvalifikasjonskriteriene som brukes skal være objektive og relevante for anskaffelsen som skal gjennomføres. I en omfattende anskaffelse vil det for eksempel være naturlig å invitere flere leverandører til konkurransen og stille strengere kriterier til leverandørene enn i en mindre anskaffelse. Prinsippet setter også grenser for hvor strenge krav oppdragsgiver kan ha til leverandører og motsatt i den enkelte anskaffelse. Man kan altså si at prinsippet regulerer de øvrige prinsippenes gjennomslagskraft i anskaffelser. Plikter og rettigheter utledet fra øvrige prinsipper må sees i sammenheng med den gjeldende anskaffelsens art og omfang (Nærings- Og Fiskeridepartementet, 2016).

2.4.2 Konkurransesprinsippet

For å sikre mest mulig effektiv ressursbruk i det offentlige anses det som helt sentralt med konkurranse i anskaffelser (Nærings- Og Fiskeridepartementet, 2016). Hovedregelen er at alle anskaffelser skal gjennomføres ved bruk av konkurranse, både over og under EØS-terskelverdier. For å ivareta prinsippet om konkurranse, skal oppdragsgiver kunngjøre konkurransen. Hvor denne kunngjøres avhenger av hva som anskaffes, verdien på anskaffelsen og hvilken forskrift den ligger under. Eventuelle avvik fra konkurransesprinsippet kan være tillatt der en leverandør har monopol på en vare eller tjeneste. Øvrige brudd på prinsippet havner i kategorien ulovlige direkteanskaffelser.

2.4.3 Likebehandlingsprinsippet

Likebehandlingsprinsippet dekker all form for forskjellsbehandling i anskaffelser (Nærings- Og Fiskeridepartementet, 2016). Både diskriminering på grunnlag av geografisk plassering og nasjonalitet eller andre usaklige grunner. Alle leverandører skal ha like forutsetninger for å kunne konkurrere. Derfor kreves det at alle deltakere i en konkurranse sitter på samme informasjon, mottar den til samme tid og at de evalueres på samme måte.

Forbudet mot diskriminering på bakgrunn av nasjonalitet, innebærer at oppdragsgivere er pliktet til å sette krav og kriterier som ikke favoriserer lokale/nasjonale leverandører (Nærings- Og Fiskeridepartementet, 2016). Handlinger gjort i anskaffelsen skal også gjøres på en måte som sikrer objektivitet og etterprøvbarehet. Brudd på prinsippet om ikke-diskriminering kan innebære både direkte og indirekte diskriminering. Direkte diskriminering kan for eksempel være krav om bruk av lokale råvarer og arbeidskraft. Indirekte diskriminering kan være krav om lokal tilhørighet der dette objektivt sett ikke er en nødvendighet. Noen ganger kan handlinger, som i utgangspunktet fremstår som brudd på ikke-diskrimineringsprinsippet, være tillatt. Eksempel kan være i små anskaffelser, hvor det i større grad kan tas hensyn til proporsjonalitetsprinsippet. Handlingene som gjøres bør uansett være velbegrunnet (Nærings- Og Fiskeridepartementet, 2016).

2.4.4 Prinsippene om forutberegnelighet og etterprøvbarhet

For å sikre åpenhet og likebehandling i anskaffelser skal oppdragsgivere følge prinsippene om forutberegnelighet og etterprøvbarhet (Nærings- Og Fiskeridepartementet, 2016).

Oppdragsgiver skal opptre forutsigbart i anskaffelsesprosesser, altså må leverandører kunne stole på at opplysningene som er gitt i konkurransen følges. Dette skal også gjøre det mulig for leverandører å avgjøre tidlig om det er verdt å levere tilbud eller ikke. I et konkurransegrunnlag er det da særlig viktig at enkelte forhold kommer klart frem. For eksempel de krav og kriterier som vurderes, lengde og omfang av kontrakten, hva som skal gjøres og hvordan konkurransen blir gjennomført. Opplysningene som gis i konkurransegrunnlaget skal følges videre i anskaffelsesprosessen (Nærings- Og Fiskeridepartementet, 2016).

For å sikre at anskaffelser blir gjennomført på en lovlig måte må de være etterprøvbare. Kravet om etterprøvbarhet ivaretar ikke bare leverandørers rettssikkerhet, men sørger også for at samfunnets ressurser forvaltes på en riktig og effektiv måte. Oppdragsgiver plikter å protokollføre alle viktige steg som har funnet sted i anskaffelsesprosessen, slik at eventuelle tredjeparter i ettertid kan ha god forståelse av vurderinger som er gjort (Nærings- Og Fiskeridepartementet, 2016).

2.5 Anvendelse av regelverket

Utover de generelle prinsippene er det flere deler av regelverket offentlige aktører må forholde seg til. Regelverket er delt inn i ulike deler, og hvilken del som skal anvendes avhenger av verdien på anskaffelsen og hva som anskaffes (Nærings- Og Fiskeridepartementet, 2017b). For varer og tjenester gjelder en terskelverdi, og for bygg- og anleggsarbeid gjelder en annen. Det er satt terskelverdier med øvre og nedre grenser, som bestemmer hvilke deler av regelverket som brukes for den enkelte anskaffelse. Verdiberegningen av anskaffelsen er oppdragsgivers ansvar, og er underlagt strenge regler i forskriftene. Terskelverdiene fornyes annethvert år for å følge inflasjon eller eventuelle valutajusteringer. Jfr. §5-3 i anskaffelsesforskriften er terskelverdier for 2017 (Anskaffelsesforskriften, 2017):

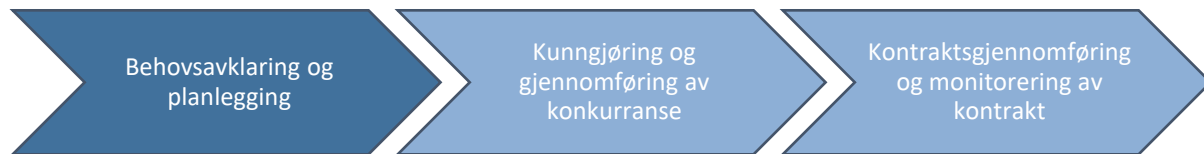
Verdi på anskaffelse	Del av forskriften	Krav til gjennomførelse
< 100 000 NOK (Nærings- Og Fiskeridepartementet, 2017b)	Unntatt regelverket for offentlige anskaffelser.	Opptre som en ansvarlig aktør og sørge for effektiv ressursutnyttelse.
100 000 – 1,1 mill. NOK	Del 1	De grunnleggende prinsippene for anskaffelser skal følges. Konkurransen skal kunngjøres, men valgfritt hvor man velger å kunngjøre.
1,1 – 1,75 / 44 mill. NOK (varer og tjenester / bygg- og anleggsarbeider)	Del 1 og del 2	De grunnleggende prinsippene for anskaffelser skal følges. Konkurransen må kunngjøres i Doffin.
> 1,75 / 44 mill. NOK (varer og tjenester / bygg- og anleggsarbeider)	Del 1 og del 3	De grunnleggende prinsippene for anskaffelser skal følges. Konkurransen må kunngjøres i TED. Egenerklæringsskjema må innsendes.

Tabell 1: Terskelverdier og anvendelse av regelverk

2.6 Anskaffelsesprosessen

I anskaffelsesprosessen inngår alle aktiviteter som foretas for å dekke et behov for varer og tjenester eller bygg og anlegg, alt fra øyeblikket behovet oppstår til varen er ferdig levert. En generell anskaffelsesprosess bør, ifølge DIFI, inneholde følgende overordnede steg (Difi, 2017c):

- Behovsavklaring og planlegging
- Kunngjøring og gjennomføring av konkurranse
- Kontraktsgjennomføring og videre monitorering av kontrakt.



Figur 1: Anskaffelsesprosessen (Oslo Economics, 2017)

Alle stegene i anskaffelsesprosessen vil ikke tas opp her, bare de som påvirkes merkbart av kravet om elektronisk kommunikasjon mellom oppdragsgiver og leverandør. Spesielt viktig blir da steget som omhandler behovsavklaring og planlegging og gjennomføring av konkurransen, herunder publisering av konkurransegrunnlag og kommunikasjon med leverandører.

2.6.1 Behovsavklaring og planlegging

Før planleggingen av anskaffelsen starter er det spesielt viktig å foreta en behovsavklaring, hvor det faktiske behovet blir identifisert (Difi, 2017d). Spørsmål som bør stilles kan for eksempel være hvilke konkrete utfordringer som skal løses eller hvilke føringer som ligger til grunn for anskaffelsen med tanke på tid, ressurser og kvalitet. For å identifisere det reelle behovet på en best mulig måte er det også en fordel å involvere sluttbrukeren av anskaffelsen, disse vet som regel best hva som faktisk trengs. I en større anskaffelse med flere interessenter vil et tverrfaglig «innkjøpsteam» bidra til at man dekker alle de ulike behovene som finnes rundt om i virksomheten. For eksempel kan et tverrfaglig team bestå av representanter fra innkjøp, IT, bygg, helse, og så videre (Difi, 2017d).

Videre i planleggingsfasen må det bestemmes hvordan anskaffelsen skal gjennomføres på en best mulig måte, ved utarbeiding av en konkurransestrategi. Valg av konkurransestrategi gir føringer for hvordan konkurransen skal gjennomføres videre, gjennom kartlegging av markedet og utarbeiding av konkurransegrunnlaget (Difi, 2017d).

2.6.2 Gjennomføring av konkurranse

Fra anskaffelsesforskriften er det pålagt at alle anskaffelser over terskelverdiene skal kunngjøres (Difi, 2017g). Ved kunngjøring av konkurranse skal oppdragsgiver, i henhold til forskriften, utarbeide et konkurransegrunnlag som gjøres tilgjengelig fra kunngjøringsdato.

Konkurransegrunnlaget skal inneholde blant annet en detaljert beskrivelse av hva som skal anskaffes, hvilke krav som stilles til gjennomførelsen og hvilke kontraktsvilkår som skal brukes.

Samtidig skal det informeres om hvordan konkurransen vil gjennomføres, herunder anskaffelsesprosedyrer og tilhørende frister, kvalifikasjonskrav for deltakelse og evalueringskriterier for tildeling av kontrakt. Uklarheter i konkurransegrunnlaget er oppdragsgivers ansvar og eventuelle oppklaringer med leverandører må håndteres i henhold til de grunnleggende prinsippene for likebehandling og etterprøvbarhet.

Ved kunngjøring av konkurranse setter oppdragsgiver en frist for når tilbud fra leverandører må registreres. Fristen varierer som følge av hvilken anskaffelsesprosedyre som brukes, kompleksiteten i anskaffelsen og om kunngjøringen gjøres elektronisk eller ikke. Dersom en konkurranse som skal kunngjøres, ikke blir kunngjort, vil anskaffelsen kategoriseres som en ulovlig direkteanskaffelse og sanksjoneres deretter (Difi, 2017g).

Som følge av det nye regelverket skal konkurransegrunnlaget og eventuelle endringer som gjøres underveis publiseres elektronisk. Jfr. §14 i anskaffelsesforskriften skal oppdragsgiver gi gratis, direkte og ubegrenset elektronisk tilgang til konkurransegrunnlaget. Der dette ikke er mulig skal oppdragsgiver angi i kunngjøringen hvor alternativ tilgang til konkurransegrunnlaget finnes, i henhold til regelverket må tilbudsfristen forlenges tilsvarende (Anskaffelsesforskriften, 2017).

Gjennom anskaffelsesprosessen vil det naturlig nok være en del kommunikasjon frem og tilbake mellom oppdragsgiver og leverandør. Fra lovverket må eventuelle spørsmål fra leverandører behandles i henhold til prinsippene om likebehandling og etterprøvbarhet. Kommunikasjonen må da protokollføres, arkiveres og publiseres åpent for alle leverandører til samme tid (Anskaffelsesforskriften, 2017).

Videre i dette steget i prosessen skal konkurransen gjennomføres, og en leverandør velges (Difi, 2016b). Dette valget skal tas på bakgrunn av evalueringskriteriene opplyst om i konkurransegrunnlaget og være i tråd med det gjeldende regelverket for anskaffelsen. Når konkurransen er gjennomført og en leverandør valgt, har tapende leverandører mulighet til å klage inn konkurransen til Klagenemnda for offentlige anskaffelser(KOFA). Dette kan gjøres i tilfeller der en leverandør føler seg urettferdig behandlet eller mener oppdragsgiver har brutt regelverket på noen måte. Etter endt klagefrist kan oppdragsgiver signere kontrakt med seirende leverandør, og arbeidet med kontrakten kan påbegynnes (Difi, 2016b).

3 Konkurransgjennomføringsverktøy

Elektroniske KGV er systemer som hjelper både oppdragsgiver og leverandør med digital gjennomføring av alle steg i anskaffelsesprosessen. Bruken av KGV gjør det lettere å sikre dokumentasjon og sporbarhet gjennom anskaffelsen, og gjør dermed anskaffelsen etterprøvable og lovmessig (Difi, 2017a). Før det nye regelverket trådte i kraft ble om lag en fjerdedel av alle anskaffelser gjennomført ved hjelp av KGV, behovet for oppgradering er derfor i alle høyeste grad til stede (Nærings- Og Fiskeridepartementet, 2017a). Detaljer angående spesifikke funksjoner og muligheter i verktøyet er hentet fra Merzell KGV, gjennom intervju med representant fra selskapet og vil merkes med kildehenvisning.

3.1 Anskaffelse av KGV

Som en konsekvens av kravet om elektronisk kommunikasjon mellom partene i en anskaffelse, pliktes nå alle offentlige aktører ta i bruk slike verktøy. Aktørene som omfattes av kravet er selv ansvarlige for å anskaffe slike elektroniske løsninger, men får også en hjelpende hånd fra staten. DIFI har utarbeidet en veiledningspakke for anskaffelse av elektroniske konkurransegjennomføringsverktøy, som inneholder blant annet maler for hvordan konkurransen skal gjennomføres og hvilke behov som er for et standard KGV (Difi, 2017a).

For å imøtekomme kravene i regelverket kan oppdragsgivere velge mellom tre alternative fremgangsmåter for gjennomføring av anskaffelser (Oslo Economics, 2017):

- Fullverdig konkurransegjennomføringsverktøy
- Forenklet konkurransegjennomføringsverktøy – en minimumsløsning som muliggjør elektronisk tilbudslevering
- Overlate anskaffelser til innkjøpsentraler eller andre tjenesteleverandører

I markedet finnes det i dag en rekke potensielle leverandører av elektroniske KGV, deriblant Merzell, Visma og EU Supply. Hvilket verktøy som velges er opp til oppdragsgiver, og som leverandør i en konkurranse må man forholde seg til den typen KGV den enkelte oppdragsgiver bruker. Dette valget er i utgangspunktet ingen føringer på, så lenge verktøyet tilfredsstiller de grunnleggende kravene for et KGV.

3.2 Krav til KGV

For å imøtekomme kravene i lovverket har verktøyene som skal brukes, noen minimumskrav som må oppfylles (Difi, 2017h):

- Elektronisk fritt tilgjengelig og oppdatert konkurransegrunnlag
- Etablering og mottak av elektronisk egenerklæringsskjema i den enkelte anskaffelse
- Mottak av tilbud og forespørsler om deltakelse i konkurranse
- Sikker lagring av mottatte tilbud og forespørsler både før og etter tilbudsfrist

Utover disse kravene er det fra lovverket gitt noen mer generelle krav til denne typen elektroniske KGV. Anskaffelsesforskriften §22-2 har følgende hovedkrav til elektroniske verktøy og løsninger (Anskaffelsesforskriften, 2017).

- Leverandørens mulighet til deltakelse i konkurransen skal ikke begrenses. Derfor skal verktøy og løsninger som brukes til elektronisk kommunikasjon være ikke-diskriminerende og alminnelig tilgjengelige. Således skal de også fungere sammen med alminnelige brukte IKT-produkter. Brudd på dette kravet vil være et brudd på likebehandlingsprinsippet og vil sanksjoneres deretter.
- All nødvendig informasjon og opplysninger skal være tilgjengelig for alle leverandører. Dette er i tråd med likebehandlingsprinsippet, og innebærer da at leverandører skal ha informasjon om blant annet, kryptering, tidsstempling, og lignende til samme tid som alle andre.

Oppdragsgiver kan i enkelte tilfeller kreve bruk av elektroniske verktøy eller løsninger som ikke er allment tilgjengelige, der dette er nødvendig. I slike tilfeller er det påkrevd å tilby alternative tilgangsmuligheter. For eksempel gjennom midlertidig tilgang til verktøy eller passord, eller gjennom alternative leveringskanaler (Anskaffelsesforskriften, 2017).

3.3 Bruksområder i anskaffelser

KGV kan brukes i de fleste stegene i anskaffelsesprosessen. Anskaffelsesprosessen består som tidligere nevnt overordnet av planlegging, gjennomføring og oppfølging av anskaffelsen.

3.3.1 Behovsavklaring og planlegging

I den første fasen av anskaffelser ligger det store potensielle gevinster ved bruk av KGV (Oslo Economics, 2017). Verktøyene har blant annet innebygde dynamiske maler for de viktigste dokumentene som brukes i de fleste anskaffelser. Dette vil gi oppdragsgiver mulighet til å standardisere de anskaffelsene som gjennomføres oftest og de vil således effektiviseres i større grad. Oppdragsgiver kan da spare både tid og penger, ved at planleggingen av anskaffelsen går raskere. En slik standardisering av anskaffelser kan også gi bedre intern samhandling innad i en kjøpende enhet. Det blir lettere med tverrfaglig samarbeid innad i virksomheten samtidig som man fremstår som en mer samlet enhet utad mot leverandørmarkedet. Gjennomføres anskaffelser ved bruk av kjente maler, vil det også være lettere for andre innkjøpere eller fagpersonell å sette seg inn i anskaffelser som allerede er underveis (Difi, 2017d).

I tillegg vil en god integrasjon mot et sak- og arkivsystem være en fordel her. Alle tidligere anskaffelser vil da automatisk arkiveres og kan således brukes til planlegging, analysering og erfaringsoverføring til nye anskaffelser (Merzell, 2017a).

3.3.2 Gjennomføring av konkurranse

I konkurransefasen kan KGV brukes i flere av aktivitetene (Oslo Economics, 2017). For det første skal KGV brukes ved publisering av konkurransegrunnlag for anskaffelser over terskelverdiene. Ved utarbeiding og kunngjøring av konkurransegrunnlaget i KGV reduseres sjansen for menneskelige feil ved publisering av konkurranse. På denne måten får man ikke bare mer effektive kjøp, men også mer lovmessige kjøp.

Videre kan mottak og evaluering av tilbud og forespørsler om konkurransedeltakelse gjøres ved hjelp av KGV. Dette kan gi betydelige kostnads- og tidsbesparelser, gjennom både mer effektive evalueringer av tilbud og ikke minst langt mindre bruk av papir i anskaffelsene. Gjennom bruk av KGV i denne fasen kan man også unngå unødvendige feil som kan føre til en ulovlig anskaffelse.

I KGV er det for eksempel umulig å åpne tilbud fra leverandører før tilbudsfristen er gått ut eller å bryte andre frister i anskaffelsesprosessen (Oslo Economics, 2017).

For anskaffelser over EØS-terskelverdiene er det nå også obligatorisk med ESPD-skjema, noe de fleste nye KGV-løsninger vil kunne lage og motta elektronisk. Til sist kan KGV brukes også ved tildeling og signering av kontrakt, gjennom elektronisk signering, tildeling og arkivering av ferdig kontrakt (Oslo Economics, 2017).

3.3.3 Kontraktoppfølgning

I kontraktoppfølgingsfasen i anskaffelsen er det også muligheter for bruk av elektroniske verktøy, såkalte kontraktsadministrasjonsverktøy (KAV). KAV kan integreres mot virksomhetens KGV og kan således bidra til administrering av kontrakt etter konkurranse er gjennomført og kontrakt er signert. Blant annet kan KAV brukes ved kommunikasjon mellom leverandør og oppdragsgiver, endringer i kontrakt eller ved innkreving av faktura (Difi, 2016a).

3.3.4 Anskaffelsesprosessen

Utover den spesifikke bruken i de ulike fasene brukes KGV også gjennom hele anskaffelsesprosessen. Fra lovverket skal som sagt all kommunikasjon mellom oppdragsgiver og leverandør skje elektronisk, potensielt ved bruk av KGV. Dette innebærer blant annet publisering av alle spørsmål og svar, til og fra leverandør samt alle endringer som gjøres i konkurransegrunnlaget og konkurransen generelt. Spørsmål og svar kan publiseres samtidig til alle interessenter og alle får vite om eventuelle endringer som gjøres i konkurransen. Disse funksjonene gir oppdragsgiver mer effektive og lovmessige anskaffelser, ved å redusere tidsbruk tilknyttet kommunikasjon med leverandør og minske mulighetene til å bryte anskaffelsesregelverket som følge av ulovlig kommunikasjon (Oslo Economics, 2017).

Som tidligere nevnt kan KGV tilbys med integrering mot en virksomhets saks- og arkivsystem som vil være en fordel (Mercell, 2017a). Dette betyr at all data fra en gjennomført anskaffelse automatisk og fortløpende legges ferdig sortert i riktig arkiv til riktig tid. Tidligere har dette vært en svært tidkrevende oppgave hvor det lett kunne gjøres små feil. Det arkiverte materialet samsvarer da med alle aktuelle lover for arkivering og tilgjengelighet, og bidrar således til mer

åpne, etterprøvbare og lovmessige anskaffelser for en virksomhet. I tillegg kan et velfungerende saks- og arkivsystem gi grunnlag for bedre og mer effektive kjøp. Gjennom analyse og gjenbruk av tidligere opparbeidet informasjon, kan virksomheten utvikle videre anskaffelsesstrategier og -planer for kommende anskaffelser (Merzell, 2017a).

3.4 Effekter ved bruk av KGV

Potensialet for forbedring av offentlige anskaffelser gjennom digitalisering er stort (Difi, 2017i). Det nye kravet om bruken av elektroniske KGV er et begynnende steg i riktig retning for å oppfylle dette potensialet.

3.4.1 Potensielle forbedringer

Blant gevinstene digitalisering kan bringe med seg, lister DIFI opp følgende (Difi, 2017i):

- Mer effektive kjøp og enklere prosesser – Ved å digitalisere innkjøpsprosessen kan tidsbruk og kostnader reduseres, ved å redusere manuelt og tidkrevende arbeid. Levering av tilbud vil bli lettere og sjansen for avvisning, feks ved formelle feil i tilbudet, vil minske.
- Bedre kjøp – Sikrer at riktig vare eller tjeneste blir kjøpt, til riktig kvalitet og pris. Som følge av forenkling vil det også stimuleres til økt konkurranse og dermed bedre kjøp, spesielt mellom små og mellomstore bedrifter.
- Mer lovlige anskaffelser – Regelverkskravene og leverandører sine rettigheter blir bedre ivaretatt. De elektroniske verktøyene har også oversikt over alle nåværende og tidligere anskaffelser, dette gjør brukeren tryggere på at konkurransen foregår i henhold til de grunnleggende prinsippene. I tillegg blir eventuell korrupsjon eller mislighold i anskaffelsen lettere å identifisere.

Ytterligere fordeler ved bruken av KGV i forhold til papirbaserte anskaffelser vil være miljøgevinstene som oppnås i form av redusert papirbruk. Der det før var nødvendig med flere papireksemplarer av både tilbud, konkurransegrunnlag og eventuelle klager, kan alt nå foregå elektronisk. Innføringen av KGV gir altså ikke bare fordeler med tanke på tidsbruk i

anskaffelsesprosesser, men også store miljøfordeler (Anbudsassistenten, 2014).

En siste fordel oppdragsgiver får ved tilrettelegging til bruk av KGV, er mulighet for å forkorte tilbudsfristen. Altså går det kortere tid fra konkurransen kunngjøres til et tilbud fra leverandør må foreligge. Jfr. § 20 i anskaffelsesforskriften må oppdragsgiver forlenge tilbudsfristen med 5 dager, i de tilfeller der tilbudsinnlevering ved hjelp av KGV ikke støttes (Anskaffelsesforskriften, 2017). Konkurransgjennomføringen blir mindre tid- og ressurskrevende, som vil fungere som nok et insentiv for digitalisering av anskaffelser.

3.4.2 Forutsetninger for forbedring

Slike gevinster er trolig attraktive for enhver oppdragsgiver, men gevinstene kommer ikke av seg selv. DIFI lister i tillegg opp enkelte forutsetninger som må være til stede for at en slik forbedring skal være mulig (Difi, 2017i):

- Digitaliseringen må forankres i selskapet og ledelsen må være interessert i gevinstene av den.
- Selskapet må ha realistiske mål for gevinstene.
- Systematisk oppfølging basert på gode analyser.
- Oppfølgingen av gevinstene følger fastsatte planer.

Til tross for at disse forutsetningene for forbedring følges, vil ulike offentlige aktører fortsatt oppleve ulike grader av forbedring ved bruk av KGV. Basert på intervjuer gjort av flere offentlige aktører, trekker utredningen fra Oslo Economics frem en rekke faktorer som spiller inn på hvilke effekter en virksomhet oppnår ved bruk av KGV (Oslo Economics, 2017):

- Type anskaffelser – Større gevinster ved større og kompliserte anskaffelser enn ved små og enkle anskaffelser.
- Kompetansen til innkjøpsenheten – KGV vil være spesielt nyttig for innkjøpere med lav kompetanse.
- Hvilken KGV-løsning som velges – Ulik funksjonalitet kan gi ulike effekter.
- Tid siden implementering av KGV – Det kan ta tid før virksomheten «modner» og bruker KGV på en god måte.

- Valg i bruk av KGV – KGV kan brukes i ulik grad, enten gjennom hele anskaffelsesprosessen, eller bare i deler av den. Valg i bruken av KGV vil således gi ulike effekter for virksomheten.
- Størrelsen på organisasjonen – Effektene vil også påvirkes av hvor stor anskaffelsesorganisasjon som skal implementere KGV. Stor organisasjon kan høste større fordeler enn en liten, men kan det på den annen side være komplisert og vanskelig å implementere KGV riktig.
- Øvrige systemer – Virksomheten kan oppleve større fordeler dersom øvrige systemer i virksomheten kan integreres mot KGV, eksempelvis KAV eller integrasjon mot saks- og arkivsystem (Oslo Economics, 2017).

4 Organisering

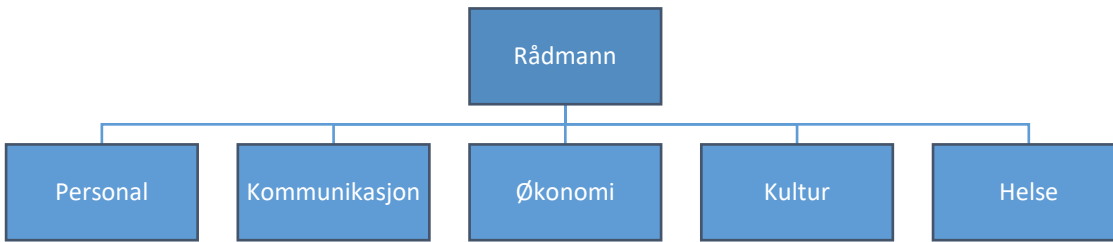
Organisering vil si å dele arbeidsoppgaver mellom hverandre for å nå et felles mål. Dette innebærer blant annet å bestemme hvilke funksjoner eller arbeidsoppgaver som skal ivaretas på ulike nivåer i en organisasjon.

4.1 Organisasjonsstruktur i virksomheter

For å fordele arbeidsoppgaver, ansvar og myndighet i en organisasjon må den struktureres på en klar måte (Brynhildsvoll, 2011). Struktureringen gjøres hovedsakelig på gruppenivå, hvor man diskuterer hvordan ulike oppgaver skal samles i en bestemt sammenheng, for eksempel i en innkjøpsavdeling, og hvilke tilhørende stillinger som skal være i avdelingen. I all hovedsak blir en slik inndeling et valg mellom en funksjonsbasert og en markedsbasert inndeling (Brynhildsvoll, 2011). I en markedsbasert inndeling samler man arbeidsoppgaver knyttet til et virksomhetsområde sammen. For eksempel egne avdelinger med alle nødvendige funksjoner mot privatkunder og egne mot bedriftskunder. En ofte brukt organisasjonsform for kommuner er derimot en form for funksjonsbasert inndeling.

Funksjonsbasert inndeling

I en funksjonsbasert inndeling forsøkes det å samle like arbeidsoppgaver i en enkelt enhet (Brynhildsvoll, 2011). Avdelingene deles inn etter hvilke hovedoppgaver de har, for eksempel innkjøp, personal og salg. I en slik inndeling legges det til rette for stor spesialisering i avdelingene, da de i hovedsak fokuserer på de samme aktivitetene. Det oppnås også stordriftsfordeler ved driften av virksomheten og generelt god oversikt over aktivitetene som gjøres innad i egen avdeling. En risiko man løper ved bruk av en funksjonsbasert inndeling kan være samordningsproblemer på tvers av avdelingene. Det kan utvikles egne fagorienterte kulturer som ikke ser, forstår eller i det hele tatt bryr seg om andre avdelingers problemer (Brynhildsvoll, 2011).



Figur 2: Eksempel på funksjonsbasert inndeling i en kommune.

4.2 Organisering av anskaffelser

I større virksomheter vil god organisering av anskaffelser være en forutsetning for korrekte og effektivt gjennomførte anskaffelser. Ved organisering av anskaffelser i en virksomhet er det flere faktorer som påvirker, deriblant hvordan virksomheten generelt er bygget opp, hvilken næring det er snakk om og hvilken betydning anskaffelsen har for virksomheten.

Generelt er det, ifølge Brynhildsvoll (Brynhildsvoll, 2011), flere viktige utfordringer ved organisering av anskaffelser:

- For det første utføres ofte en betydelig andel av innkjøpene av andre enn innkjøpsavdelingen. Dette krever at aktivitetene må koordineres for best mulig lønnsomhet.
- Innkjøpsaktivitetene bærer også et sterkt preg av samarbeid med andre aktører, ikke bare internt, men også mot leverandørene. Skal den kjøpende enhet fremstå som en samlet virksomhet overfor leverandørene stilles det krav til god intern samordning i virksomheten.
- Mange innkjøp er basert på kommersielle og tekniske forhold som gir en økende kompleksitet i beslutningene. For å få risikoen ned på et akseptabelt nivå må en derfor involvere flere fagdisipliner i anskaffelsesprosessen, som da fører med seg store krav til blant annet organisering.

Det finnes ingen fasit på hvordan anskaffelser skal organiseres, men det er flere omkringliggende spørsmål som bør besvares.

4.3 Organisasjonsformer

Et viktig spørsmål som bør stilles er om det skal være sentral eller lokal beslutningstaking i anskaffelser, eventuelt en kombinasjon av disse (Firstventura As, 2011).

4.3.1 Sentralisert

I en sentralisert organisasjonsform blir størstedelen av anskaffelser gjort sentralt, fra toppnivå i organisasjonen, gjerne i en egen innkjøpsavdeling (Meld. St. Nr. 36, (2008-2009), 2009, s.37). Her gjennomføres alle aktiviteter i en anskaffelsesprosess og hoveddelen av kompetansen på anskaffelser i virksomheten vil da være innad i innkjøpsavdelingen. Dette sørger for god generell kompetanse, erfaringsdeling og forutsigbarhet i gjennomføringen av anskaffelser, da alle anskaffelser gjøres av samme avdeling. Bruk av en slik sentralisert form fører således med seg et mindre behov for større kompetanse på anskaffelser ute i organisasjonen (Meld. St. Nr. 36, (2008-2009), 2009, s.37).

Sterk sentral organisering av anskaffelser har også ulemper (Meld. St. Nr. 36, (2008-2009), 2009, s.37). Ettersom beslutningene tas sentralt kan tverrfaglig samarbeid mellom avdelinger bli vanskelig og det kan være lite kjennskap til anskaffelsens reelle behov og krav. Pådriverne for anskaffelsen kan oppleve å ikke bli hørt eller forstått, og det kan således bli gjennomført dårlige anskaffelser. En annen fare ved sentral organisering kan være manglende motivasjon blant ansatte ute i organisasjonen. Som kan oppleve sviktende tilhørighet og ansvarfølelse til anskaffelsen ved å ikke delta i beslutningsprosessen (Firstventura As, 2011).

4.3.2 Desentralisert

Det motsatte av en slik sentralisert form, blir en organisasjonsform hvor avgjørelser tas lokalt, på et lavere nivå i organisasjonen (Meld. St. Nr. 36, (2008-2009), 2009, s.37). Her har de ulike avdelingene i organisasjonen selv ansvar for gjennomføring av anskaffelsene. På denne måten unngår man de negative konsekvensene av sentraliseringen, da ansatte som påvirkes direkte av anskaffelsen er de som gjennomfører den. De lokale avdelingene sin kunnskap og kompetanse kan også utnyttes, og man kan da være sikrere på at anskaffelsens reelle behov blir dekket.

En slik desentralisering krever dog god kompetanse innen anskaffelser ute i avdelingene i

organisasjonen. Dette vil variere i ulike organisasjoner, og en løper risikoen for dyrere eller ulovlige anskaffelser som følge av dårlig kjennskap til innkjøpsfaget. Avdelingene vil naturlig nok prioritere sine primæroppgaver, og dedikerte ressurser til anskaffelser kan da bli nedprioritert. Desentraliseringen kan også føre til mindre erfaringsdeling og mindre helhetlige anskaffelser i organisasjonen, da avdelingene stort sett gjør alt på egen hånd (Meld. St. Nr. 36, (2008-2009), 2009, s.37).

4.4 Anskaffelser i offentlig sektor

I motsetning til anskaffelser gjort i det private marked, må offentlige aktører ta hensyn til et bredere sett med mål og verdier. Demokratiske hensyn, rettsstatlige verdier og hensyn til felleskapet tillegges større viktighet for offentlige aktører enn private. Ledere for offentlige virksomheter svarer ikke bare til styrever og aksjonærer, men også til borgere og velgere. Dette krever således større vekt på de grunnleggende prinsipper for anskaffelser (Christensen, Læg Reid, Roness & Røvik, 2009).

Fra stortingsmelding nr.36, «Det gode innkjøp» (Meld. St. Nr. 36, (2008-2009), 2009, s.37), gjennomgås det hvordan anskaffelser organiseres innen offentlig sektor. Her kommer det frem at offentlig sektor består av flerfoldige aktører med ulike størrelser og oppgaver, og andelen av budsjettet som går til anskaffelser varierer sterkt. Avhengig av sektor, varierer også typen anskaffelser og hvordan anskaffelsene er organisert. Aktører er gjerne delt inn i ulike avdelinger som tildeles mål, oppgaver og budsjett, og dermed også fullmakt til å gjøre innkjøp innenfor budsjettet. Hoveddelen av innkjøpene skjer derfor desentralt. Noen aktører organiserer anskaffelsene slik at det er en sentralisert enhet som understøtter avdelingene. Den sentrale enheten kan da fungere som kvalitetssikring, gjerne for større og mer komplekse anskaffelser. Det er også aktører som opererer med en enda mer sentralisert anskaffelsesorganisasjon, hvor denne står for all gjennomføring (Meld. St. Nr. 36, (2008-2009), 2009, s.37).

4.5 Organisering av anskaffelser i KGV

Beskrivelsen av bruk og organisering av KGV tar utgangspunkt i KGV fra Merzell. All informasjon om verktøyet er også innhentet i intervju med representant fra Merzell.

I den daglige bruken av KGV vil det være muligheter til å bidra med organisering og koordinering av aktivitetene i en virksomhets anskaffelser. For å fordele arbeidsoppgaver og ansvar og å sikre at riktig personell har riktig tilgang til enhver tid har Merzell KGV muligheter til å tildele ulike roller innad i systemet (Merzell, 2017a).

Normalt er det i en virksomhet en systemeier eller systemadministrator som har full tilgang til hele KGV-systemet. Administratoren, gjerne virksomhetens innkjøpssjef, har full oversikt over virksomhetens anskaffelser og bestemmer også hvem som har lov til å gjennomføre anskaffelser ved bruk av KGV. Dette gjøres gjennom et “fullmaktshierarki”, hvor administrator kan begrense vanlige brukere ved å gi tilgang til enkelte anskaffelser med lav verdi, men hvor det kreves godkjenning for gjennomføring av større anskaffelser. En slik vanlig bruker gis tilgang til anskaffelsene de selv har opprettet og eventuelt til anskaffelsene systemadministrator gir de tilgang til.

En forutsetning for gode innkjøp vil være å involvere flere fagdisipliner i anskaffelsesprosessen. Fagpersoner fra andre avdelinger har gjerne ikke tilgang til KGV, og ei heller kunnskapen til å bruke det. For å likevel kunne gi fagpersonell nødvendig tilgang til anskaffelsen, kan det deles ut “flytende” lisenser i KGV. Fagpersonell gis da midlertidig tilgang til anskaffelsesprosesser hvor de enten kan bidra med roller som evaluering eller gjennomgang av tilbud. På samme måte kan man også innlemme samarbeidspartnere på tvers av virksomheter eller kommuner. For eksempel kan det brukes i tilfeller hvor flere kommuner går sammen om et innkjøpssamarbeid (Merzell, 2017a).

5 Metode

Metode er en måte å gå frem på for å samle inn empiriske data eller data om virkeligheten (Jacobsen, 2005). Valg som må tas er blant annet hvilket forskningsdesign som skal brukes, hvor skal data samles inn og hvordan skal dataene prosesseres.

5.1 Forskningsdesign

5.1.1 Valg av metode

Valg av forskningsdesign avhenger av hva som er best egnet til å svare på problemstillingen. Det er vanlig å skille valget av forskningsdesign mellom kvalitativ eller kvantitativ forskning, som passer godt til hvert sitt bruk. Kvantitativ metode baserer seg på målbare størrelser, og egner seg således godt der man ønsker generaliserte svar fra mange respondenter (Jacobsen, 2005).

I motsetning til kvantitativ metode legger kvalitativ metode få begrensninger på hvilke svar en respondent kan gi. Det åpnes derfor opp for mer dybde og forståelse i svarene. En ofte brukt metode i kvalitativ forskning er intervju med et begrenset antall deltakere, der respondentenes egne meninger og erfaringer i stor grad legges vekt på. Dette står i motsetning til kvantitativ metode der svaralternativene er satt på forhånd. Kvalitativ metode egner seg da best der man er interessert i å avklare et uavklart tema nærmere, og få frem mer nyanserte beskrivelser. En slik metode er dog ressurskrevende, og man må vanligvis nøye seg med færre respondenter enn ved bruk av kvantitativ forskning, noe som igjen setter spørsmålsteget ved metodens mulighet for overførbarhet (Jacobsen, 2005).

I denne oppgaven ble det valgt en kvalitativ tilnærming. Bruken av KGV er et tema det er lite kunnskap om, og det er derfor nødvendig med mer inngående intervju for å få klarhet omkring temaet. Oppgaven skal ta for seg få enheter og ønsker å belyse intervjuobjektene egne erfaringer og meninger. Kvalitativ metode ses derfor som best egnet.

5.1.2 Intervju

Ved innsamling av kvalitative data er det flere ulike intervjumetoder som kan brukes (Jacobsen, 2005). På bakgrunn av valg av forskningsmetode og oppgavens problemstilling ble et individuelt

intervju valgt. Datainnsamling fra det individuelle intervjuet gjøres vanligvis gjennom samtaler ansikt til ansikt, via telefon eller via internett. Data som samles inn kommer i form av ord, setninger, eksempler og erfaringer fra intervjuobjektet. Valg av intervjumetode fører også med seg en rekke valg til hvordan dette skal gjennomføres og struktureres.

Intervjuet kan struktureres på forskjellige måter, alt fra et strukturert intervju med satte spørsmål til et åpent intervju uten intervjuguide og sekvens i samtalen. Generelt kan det sies at en strukturering midt i mellom disse ytterpunktene er å foretrekke (Jacobsen, 2005). Det kan ofte være en fordel å utarbeide en intervjuguide med tema for intervjuet og, avhengig av graden av struktur, tilhørende spørsmål som intervjuobjektet skal besvare.

Gjennomføringen av intervjuet kan som nevnt gjøres ansikt til ansikt, via telefon eller via internett. Disse har hver sine styrker og svakheter, blant annet ved tidsbruk, logistikk, gjennomgang av følsomme temaer eller mulighet til observasjon. For problemstillingen var det lite aktuelt med følsomme temaer og observering av intervjuobjekter, så spørsmålet dreide seg i hovedsak om bruk av tid og logistikk. Ved bruk av enten telefonintervju eller intervju over internett minimeres tidsbruk, både for respondenter og for intervjuer. Blant respondentene var det et ønske om å besvare intervjuet skriftlig. Det ble derfor valgt å gjennomføre intervjuet via mail, med påfølgende muligheter for oppklaringer og oppfølgingsspørsmål gjennom enten telefon eller mail.

5.2 Utvalg

I utgangspunktet var det et ønske om å intervju to mindre kommuner og to større kommuner, for å få et mer nyansert bilde av det offentlige bruk av elektroniske KGV. Etter hvert som potensielle intervjuobjekter ble kontaktet via telefon ble det klart at de mindre kommunene i liten grad kunne svare på problemstillingen. Alle mindre kommuner som ble kontaktet var fortsatt i prosessen for å anskaffe seg elektroniske KGV eller hadde ikke påbegynt denne prosessen i det hele tatt. Det ble da valgt å fokusere på større kommuner og heller få et dypere innblikk her. Kristiansand kommune, Bergen kommune og Stavanger kommune ble til slutt valgt som intervjuobjekter. For hver kommune ble en ansatt i innkjøpsavdelingen intervjuet, en som hadde god kjennskap til kommunens bruk av KGV og om KGV generelt.

For å få bedre innsikt i hvordan KGV fungerer og brukes av oppdragsgivere ble det gjennomført

et telefonintervju med en representant fra Merzell KGV. Intervjuet omhandlet tekniske detaljer om de ulike verktøyene og tilhørende støttesystemer. Hvordan de brukes i anskaffelser generelt og hva som er mulighetene i verktøyene.

5.3 Datainnsamling

Som tidligere nevnt ble det individuelle intervjuet valgt. For å strukturere intervjuet på en god måte ble det utarbeidet en intervjuguide med tilhørende spørsmål (Vedlegg 1). Intervjuguiden hadde en middels strukturingsgrad, med fullstendige spørsmål som hadde en klar rekkefølge. Intervjuobjektene skulle besvare spørsmålene så godt de kunne med egne ord og eksempler. For å besvare de ulike delene av problemstillingen, er intervjuguiden delt i to hovedkategorier. Første kategori omhandler kommunens implementering og bruk av elektroniske KGV, samt hvilke effekter som er oppnådd. Neste kategori går nærmere på hvordan kommunen er organisert og i hvilken grad bruken av KGV har påvirket dette.

Kommunene ble først kontaktet på telefon, for å høre om intervjuet og problemstillingen kunne være av interesse og ikke minst av relevans for dem. Intervjuguiden ble så tilsendt intervjuobjektene som besvarte denne på mail. Etter at alle intervju var gjennomført ble hver kommune kontaktet på telefon for å utdype et par spørsmål, oppklare noen punkter og for å få litt mer utfyllende svar.

5.4 Analyse av data

Etter innsamling av all kvalitativ data må denne struktureres, analyseres og presenteres på en eller annen måte. Strukturering av data innebærer oppdeling av helheten til flere enkeltelementer. Elementene ses deretter i lys av helheten, for eksempel gjennom sammenligning av intervjuer og hvilke fellesnevner som finnes eller hva som skiller dem fra hverandre (Jacobsen, 2005).

Analysering av kvalitative data dreier seg, noe enkelt sagt, om tre ting (Jacobsen, 2005). Først av alt må dataene vi har innsamlet beskrives grundig. I neste fase skal dataene systematiseres og kategoriseres for å få en nødvendig oversikt. Beskrivelsene kan fort bli omfattende, og systematisering må til før vi er i stand til å formidle funnene. Til sist må man forsøke å binde sammen dataene man har. Her vil man som regel starte å tolke data, det vil si å lete etter

meninger og årsaker eller å forsøke å generalisere data (Jacobsen, 2005).

De kvalitative dataene blir først presentert i form av referat fra intervjuene som er gjort. All informasjon fra intervjuene er gjengitt i referatet, også det som ikke nødvendigvis er relevant for problemstillingen. Intervjuene presenteres hver for seg, og følger spørsmålene i vedlagt intervjuguide.

I diskusjonskapittelet er det valgt tematisk analyse, hvor tre hovedtema fra resultatene er valgt ut. Disse tre temaene er; 1) Forutsetninger for gevinster, 2) Effekter fra KGV og, 3) Organisering av anskaffelser. Temaene diskuteres opp mot teorien i oppgaven og i forhold til problemstillingen. Til sist gis det en oppsummering av viktige punkter i diskusjonen, med anbefalinger til videre arbeid.

6 Resultater

Resultatene fra datainnsamlingen vil presenteres i form av referat fra intervjuene som er gjennomført. Intervjuene presenteres hver for seg og innledes med presentasjon av kommune og intervjuobjekt, deretter følger de svarene som ble gitt. Formålet med intervjuene er å se på hvordan kommuner bruker KGV i anskaffelser og hvordan det har påvirket kommunen.

6.1 Kristiansand kommune

Kristiansand er administrasjonssenter og viktigste forretningssenter i Vest-Agder fylke og er, med i underkant av 90 000 innbyggere, fylkets største kommune (Store Norske Leksikon, 2016). Kommuneadministrasjonen har en funksjonsbasert organisasjonsstruktur, med økonomi som en egen avdeling og innkjøp som en egen underavdeling (Kristiansand Kommune, 2017). Det er et generelt høyt fokus på digitalisering i alle avdelingene i kommunen og innkjøpsavdelingen var blant de første kommunene i Norge til å ta i bruk KGV med integrasjon til sak- og arkivsystem i anskaffelser, allerede i 2014.

Videre presenteres intervjuet gjort med Kristiansand kommune.

6.1.1 Intervjuobjekt

Deltaker i intervjuet er innkjøpsrådgiver i Kristiansand kommune. Deltaker har ansvar for en egen avtaleportefølje i kommunen bestående av flere større og sektorovergrepene avtaler. Avtalene følges opp gjennom avtaleperioden og ny konkurranse skal gjennomføres minimum hvert fjerde år. I tillegg er vedkommende rådgiver for saksbehandlere i både egen kommune og i innkjøpssamarbeid som gjennomfører anskaffelser på vegne av kommunen.

Intervjuobjektet har også fagansvar- og er systemeier for KGV i kommunen. Systemeier har overordnet ansvar og oversikt over kommunens bruk av KGV. Dette innebærer også opplæring av nye brukere og kurs for bruk av KGV for innkjøpere i kommunen.

6.1.2 Implementering av KGV

Anskaffelsen av KGV til Kristiansand kommune ble påbegynt i 2013 og kontrakten ble signert

høst/vinter 2013. Utover 2014 ble KGV tatt mer og mer i bruk i kommunens anskaffelser. Fra 01.01.2015 har alle anskaffelser i regi av innkjøpsavdelingen blitt gjennomført ved bruk av KGV.

Kristiansand kommune anvender KGV i hele anskaffelsesprosessen. Fra påbegynnning av konkurransegrunnlag og frem til tildeling av kontrakt. Etter en eventuell klagebehandling opprettes det en elektronisk avtale i kontraktsadministrasjonsverktøyet(KAV), hvor kontrakten signeres og følges opp videre.

Ved implementering av KGV var det ganske høy terskel for å ta løsningen i bruk. Grensesnittet til verktøyet ble av mange brukere opplevd som komplisert, litt lite intuitivt og krevende å forstå. Som saksbehandler mister man også litt oversikt over hva som skjer på andre siden av bordet i konkurransen. Altså, hva leverandører ser og ikke ser fra sin side av verktøyet. For å imøtekomme disse implementeringsutfordringene ble brukerne bare dyttet ut i det. Etter gjennomføring av en til to større anskaffelser gikk bruken av KGV mye lettere.

Integrasjon av KGV/KAV mot kommunens saks- og arkivsystem var en forholdsvis lang prosess, da Kristiansand kommune var blant de første i Norge som tok i bruk dette. Når systemet til slutt var integrert og velfungerende, var det imidlertid en sterk motivator for å ta i bruk KGV.

Kommunen opplever i dag en rekke ulike gevinster ved å ha tatt i bruk KGV. Først og fremst oppnås det vesentlige tidsbesparelser i nesten alle faser av konkurransegjennomføringen. Her trekkes særlig integrasjonen mellom KGV og saks- og arkivsystemet frem som meget tidsbesparende. I tillegg oppnås det bedre kvalitet i både arkiveringen og i konkurransegjennomføringen. Først og fremst skyldes dette at all informasjon som tilhører den enkelte konkurranse automatisk behandles og lagres på ett sted. En bonus av bruken av KGV er også en betydelig reduksjon i leverandørers kostnader og tidsbruk for innlevering av tilbud. I tillegg reduseres miljøbelastningen fra kommunens gjennomføring av anskaffelser, i form av mindre transport eller levering av tilbud og ikke minst, en drastisk reduksjon av papirbruk.

Oppsummert har ikke implementeringen av KGV hatt de store negative konsekvensene for kommunen. Den største ulempen ved bruken av KGV i forhold til tidligere, er at saksbehandler ikke har like stor oversikt over leverandørs syn på anskaffelsen. I tillegg trekkes det frem at løsningen til tider kan være lite intuitiv, og at det av den grunn kreves relativt mye opplæring og oppfølging av nye brukere.

6.1.3 Organisering av anskaffelser

Kristiansand kommune er organisert med en egen innkjøpsavdeling bestående av en innkjøpssjef og fem innkjøpsrådgivere. Innkjøpsavdelingen har ansvar for å følge opp en portefølje bestående av 80-90 større avtaler. I tillegg til å håndtere avtaler for kommunen, driver innkjøpsavdelingen med bistand ut i de ulike sektorene i kommunen. Deriblant også opplæring i bruk av KGV og anskaffelser i henhold til regelverket. Utover innkjøpsavdelingen, er det et 50-talls sertifiserte innkjøpere spredt rundt i kommunen. Disse har tilgang til kommunens KGV og fullmakt til å gjennomføre anskaffelser under nasjonal terskelverdi. Bygg- og anleggsrelaterte anskaffelser gjennomføres av egne prosjektledere i Kristiansand eiendom og havner da ikke under innkjøpsavdelingen.

Innføringen av KGV har ført til mye bedre oversikt og generell kontroll over hvem som gjennomfører anskaffelser i kommunen. Fra og med 01.01.2017 skal alle anskaffelser i hele kommunen gjennomføres i KGV, ikke bare anskaffelser gjort i regi av innkjøpsavdelingen. Dette innebærer igjen at alle som skal gjøre innkjøpene må bestille tilgang til KGV-systemet via egen budsjett-ansvarlig. Tilgangen til KGV kommer med noen kompetansekrav, men dog ikke veldig strenge krav for anskaffelser som er under nasjonal terskelverdi. Konsekvensen av det ovennevnte blir som sagt at innkjøpssjefen i større grad har kontroll og oversikt også på kvaliteten på anskaffelsene som gjøres rundt om i kommunen. Alle anskaffelser arkiveres i saks- og arkivsystemet og man oppnår større oversikt over hvilke innkjøpere som eventuelt kan ha behov for kompetanseheving eller oppfølging i større grad.

Etter innføring av KGV oppleves det at det generelle kunnskapsnivået om offentlige anskaffelser og anskaffelsesverktøy i kommunen, både sentralt og desentralt, er sterkt oppadgående.

Kristiansand var forholdsvis tidlig ute med innføring av KGV og har innført retningslinjer for de ansattes bruk av verktøyet. Dette har resultert i økt bevissthet og kunnskap omkring både KGV og anskaffelser generelt, vesentlig bedre enn for bare 2-3 år siden. Det kan antas at dette i stor grad skyldes innføringen av KGV i anskaffelser gjort av kommunen.

Etterlevelse av regelverket har i stor grad blitt enklere ved innføring og bruk av KGV i kommunens anskaffelser. KGV har en forretningslogikk som sikrer at saksbehandler ikke har mulighet til å gjøre en del feilvalg, basert på hvilken anskaffelsesprosedyre som brukes. I tillegg

gir systemet varsler og påminnelser om de ulike tidsfristene som gjelder. Kristiansand kommune har følgende eksempler på dette:

- Ved utløpt tilbudsfrist har ikke leverandør mulighet til å levere tilbud. Ergo er det ingen mulighet for at tilbud blir levert for sent for å bli med i konkurransen.
- Tilbudene som blir levert inn er ikke mulig å åpne før tilbudsfristen er utløpt. Det er da ingen mulighet for at saksbehandler kjenner til innholdet i konkurransen før utløpet av tilbudsfristen.
- Når saksbehandler har angitt hvilken del av regelverket som skal følges, som oftest styrt av verdien på anskaffelsen, begrenser systemet hvilke prosedyrer som kan velges. Dette reduserer da muligheten for ulovlig bruk av prosedyrer i anskaffelsene.

Samtidig påpekes det at brukergrensesnittet til tider kan være lite intuitivt, og således ha motsatt effekt. Saksbehandler kan rote seg bort eller gjøre feil på bakgrunn av manglende forståelse av sammenhengene. Erfaringen fra Kristiansand kommune er følgelig at saksbehandlere fremdeles må ha god kompetanse på anskaffelsesregelverket i tillegg til god kompetanse på selve KGV-systemet for å gjøre optimale anskaffelser.

I det store og hele er de daglige brukerne i Kristiansand kommune veldig fornøyd med KGV og kunne overhodet ikke tenke seg å gå tilbake til papirbaserte anskaffelser. Imidlertid er det viktig å tenke nøye over hvor bredt bruken av KGV skal strekke seg ut i egen virksomhet. Kristiansand mener det vil være mer effektivt å organisere virksomheten litt spissere. Slik gjennomfører færre saksbehandlere et større antall anskaffelser, og blir da «gode nok» på regelverk og verktøy.

6.2 Stavanger kommune

Stavanger kommune er Norges fjerde største kommune med 130 000 innbyggere (Stavanger Kommune, 2017b). Stavanger er i tillegg administrasjonssenter i Rogaland fylke, og huser en rekke større offentlige institusjoner. Administrasjonen i kommunen har en funksjonsbasert struktur, der økonomi er en egen avdeling, med en tilhørende innkjøpsavdeling (Stavanger Kommune, 2017a). Kommunen har kommet langt med tanke på digitalisering av anskaffelser. Blant annet er innkjøpsavdelingen del av et brukerforum hvor de største brukerne av KGV-systemet kan komme med innspill til endringer i verktøyet.

Videre presenteres intervjuet gjort med Stavanger kommune.

6.2.1 Intervjuobjekt

Deltaker i intervjuet er rådgiver i innkjøpsavdelingen i Stavanger kommune fra 2015. Arbeidsoppgaver innebærer gjennomføring av anskaffelser hele veien fra behovsavklaring og planlegging og videre til signering av kontrakt. I tillegg har deltakeren oppfølgingsansvar for omkring 20 rammeavtaler for Stavanger kommune.

6.2.2 Implementering av KGV

Stavanger kommune benytter seg av KGV fra Merzell, og har gjort det siden første kvartal i 2014. KGV benyttes i stor grad gjennom hele anskaffelsesprosessen. I første fase som planleggings- og forberedelsesverktøy, blant annet ved design av dynamiske konkurransegrunnlag direkte i verktøyet eller utarbeidelse av dokumenter. KGV brukes også i gjennomføring av konkurranse, gjennom kunngjøring, evaluering og tildeling av kontrakter. Ved ferdig tildelt kontrakt opprettes en avtale i egen avtalemødel, basert på resultatet av konkurransen, og oppfølges videre her. Foreløpig brukes KGV bare av innkjøpsavdelingen, men planen er etter hvert at også innkjøp ellers i organisasjonen skal gjøres gjennom KGV.

Hovedproblemene Stavanger kommune opplevde i forbindelse med implementering av KGV kunne stort sett knyttes til systemets brukervennlighet. Konkurransgjennomføring er i utgangspunktet en relativt tung prosess, og flere opplevde systemet som lite intuitivt. Vansker med dette gjorde det igjen vanskelig å utvikle gode rutiner for nye arbeidsprosesser. For å imøtekomme disse utfordringene var samarbeidet med KGV-leverandøren helt avgjørende. Som tidligere nevnt ble et brukerforum etablert, hvor de største kundene av KGV-systemet kan fremme endringsønsker som igjen kunne forbedre brukeropplevelsen.

Etter innkjøringsfasen, hvor de tidligere nevnte problemene kunne oppstå, er det åpenbart at prosessene for gjennomføring av konkurranser er blitt enklere. Blant annet er protokollføring enklere, ved automatisk genererte anskaffelsesprotokoller basert på de vurderinger som er gjort tidligere i evalueringsprosessen. I tillegg trekkes det frem at ESPD-skjemaer nå er en hel-integrert del i systemet, slik trenger hverken leverandør eller oppdragsgiver å forholde seg til EU-

kommisjonens skjema på internett. Til sist unngås klassiske feil som for sent leverte tilbud, for tidlig åpning av tilbud, og lignende, som KGV nå ikke gir mulighet for.

Stavanger kommune ser ingen store ulemper med bruk av KGV. Systemet er stabilt og under utvikling til det bedre. Det oppleves at ledelsen er interessert i at digitaliseringen skal lykkes og at det skal være positive effekter av den. Det kan dog virke som om det ikke ble sett en sammenheng mellom innføring av KGV og den tid det tar å implementere et slikt system. Det var gjerne ikke et like stort fokus på implementeringen da denne ble iverksatt. Det vil være gull verdt å sette seg ned å virkelig forstå systemet som skal anskaffes, og så sørge for god tid og kompetanse til implementeringen.

6.2.3 Organisering av anskaffelser

Stavanger kommune er organisert med en sentral innkjøpsavdeling innad i kommunens økonomiavdeling. Innkjøpsavdelingen består av 11 medarbeidere med variert utdanning og fagfelt, blant annet jurister, økonomer og samfunnsvitere. Innkjøpsavdelingen foretar en rekke enkeltkjøp til kommunen, og forvalter i tillegg omtrent 160 av kommunens rammeavtaler.

Implementeringen av KGV har i utgangspunktet ikke påvirket selve organiseringen av anskaffelsene. Det trekkes derimot frem at bruken av KGV i større grad har effektivisert den enkelte innkjøpers arbeid, gjennom redusert tidsbruk per anskaffelse. Det trekkes frem at det gjerne ikke er store gevinster, men at det er små detaljer gjennom hele anskaffelsesprosessen som gjør det hele litt enklere og mer effektivt.

Om man ser bort fra innkjøpsavdelingen er kunnskapsnivået, tilknyttet KGV og anskaffelser generelt, innad i Stavanger kommune ganske lavt. Innkjøpene som gjennomføres direkte av andre avdelinger er normalt av et slikt omfang at det ikke kreves EU-kunngjøring. Dermed er det ikke et krav eller behov for elektronisk gjennomført konkurranse etter kunngjøring. Størstedelen av disse gjøres således papirbasert uten KGV, med kun litt enkel bistand fra innkjøpsavdelingen. For anskaffelser over terskelverdi vil innkjøpsavdelingen være involvert og gjerne kvalitetssikre og gjennomføre konkurransen for videre håndtering av kontrakt i KGV og KAV.

Som følge av de innledende problemene knyttet til brukervennligheten til systemet, har bruken av KGV i bidratt til det ovennevnte. Ved implementering av KGV var ikke kompetansen på

verktøyet tilstrekkelig til at innkjøpsavdelingen kunne drive opplæring og bistand desentralt i kommunen. Det vil være vanskelig å lære bort noe man ikke har full kontroll på selv.

Stavanger kommune kan med sikkerhet si at bruk av KGV gjør etterlevelse av regelverket enklere for innkjøpsavdelingen. Dette er enda en styrke som kan trekkes frem ved bruk av KGV sammenlignet med standard papirbaserte kunngjørings skjema. I KGV er det definert hvilke punkter som er obligatoriske å fylle ut i henhold til det gjeldende regelverket for anskaffelsen. I tillegg tilbyr Merzell KGV en integrert sjekklister som gjennomgås før kunngjøring. Her sjekkes det at obligatoriske felt er fylt ut, og at nødvendig og lovpålagt informasjon er gitt i konkurransegrunnlaget. Som nevnt tidligere, trekkes også systemets evne til overholding av frister frem, særlig med tanke på tilbudsfrister og innleveringsfrister.

Forutsatt at kompetansen er god hos brukerne, ses det ikke som et problem med en bred utstrekking av KGV desentralt i kommunen. For innkjøpsavdelingen kan bistandsprosessen til brukerne bli enklere, da man kommer til “dekket bord” og bare kan kvalitetssikre en konkurranse før man kunngjør den. I motsetning til hvordan det er nå, hvor innkjøpsavdelingen må være delaktig fra begynnelse til slutt i prosessen. Det presiseres dog at kompetansen til brukerne må være god for at det skal være nyttig med bred bruk av KGV.

6.3 Bergen kommune

Bergen er, med sine vel 270 000 innbyggere, Norges nest største kommune. Næringslivet i Bergen er stort og variert, med skipsfart, petroleumsvirksomhet og offentlig administrasjon som de viktigste områdene (Store Norske Leksikon, 2009).

Innkjøpsseksjonen i kommunen er en egen seksjon i Byrådsavdelingen for finans, eiendom og eierskap (Bergen Kommune, 2016b). Avdelingen ledes av innkjøpssjef og er bredt faglig sammensatt innen økonomi, juss og samfunnsfag. Kommunen forvalter store verdier, og i 2016 ble det anskaffet varer, tjenester, bygg og anlegg for totalt 4,5 milliarder kroner (Bergen Kommune, 2016a).

Videre presenteres intervjuet gjort med Bergen kommune.

6.3.1 Intervjuobjekt

Deltaker i intervjuet er spesialrådgiver i innkjøpsavdelingen i Bergen kommune. Deltakeren har lederansvar i innkjøpsseksjonen og har således flere oppgaver innad i avdelingen. Deriblant ansvar for bruk og utvikling av Bergen kommunes elektroniske verktøy, herunder KGV. I tillegg har vedkommende ansvar for IKT-anskaffelser gjort i kommunen.

6.3.2 Implementering av KGV

Bergen kommune tok i bruk elektroniske KGV i 2009, for den sentrale innkjøpsseksjonen. I dag benytter Bergen kommune et fullverdig KGV fra Merzell. KGV benyttes gjennom store deler av anskaffelsesprosessen, fra kunngjøring og kommunikasjon med leverandør, til mottak/evaluering av tilbud og kontraktstildeling. Til sist er kommunens KGV integrert med KAV, for videre bruk i kontraktens levetid.

Da Bergen kommune tok i bruk KGV i 2009, var det såpass tidlig i utviklingen av KGV at verktøyet ikke var helt dekkende for alle steg i anskaffelsesprosessen. Etter hvert som dette kom i orden, ble det av enkelte brukere opplevd en ganske høy terskel for å ta i bruk verktøyet. For å svare på disse utfordringene ble det gjort visse grep. I starten ble det stilt en rekke krav til leverandør av verktøyet, deriblant krav til systemforbedringer i den generelle bruken. For å imøtekomme den høye brukerterskelen var det også viktig å gjennomføre god opplæring for de aktuelle brukerne. Videre var det også et krav om god oppfølging i bruken av verktøyene. Av Bergen kommune trekkes det også frem at det har vært så godt som ingen negative reaksjoner fra leverandører som har måttet forholde seg til kommunens KGV. For å sikre dette, ble det i starten gitt god informasjon til alle leverandører. Til sist er Bergen kommune også delaktig i Merzells brukerforum, hvor endringsønsker til systemet tas opp og løses.

Bergen kommune har opplevd flere gevinster ved implementering og bruk av KGV i anskaffelser. Det trekkes frem at kommunen har opplevd å motta flere tilbud i de enkelte konkurranser som blir avholdt, med andre ord har konkurransen økt. I tillegg oppleves det mer effektive anskaffelser, ved en betydelig reduksjon i tidsbruk i gjennomføringen av konkurranser. Til sist trekkes det frem at man nå opplever en mer enhetlig behandling av leverandørmarkedet ved at man enklere kan bruke maler og standardiserte skjemaer. Utover dette har Bergen kommune også implementert sitt KGV med et sak- og arkivsystem. Dette har gitt kommunen

store gevinster både med tanke på å følge regelverket og med kvaliteten på anskaffelsene. Generelt oppleves det oppfølging og interesse fra ledelsen, som legger til rette for gevinstene fra digitaliseringen, som har gitt dem større oversikt over kommunens anskaffelser.

Implementering og bruk av KGV i kommunens anskaffelser har ikke ført med seg noen ulemper for Bergen. Kommunen er i det hele tatt svært positive til KGV og det samme er leverandørene.

6.3.3 Organisering av anskaffelser

Innkjøpsseksjonen i Bergen kommune er sentralt plassert og består av om lag 17 årsverk. Avdelingen utarbeider rutiner og prosedyrer basert på Lov om offentlige anskaffelser med tilhørende forskrifter. På vegne av kommunen dekker avdelingen sentrale rammeavtaler, og gjennomfører anskaffelser for de avdelinger i kommunen som ikke har egen innkjøpskompetanse. Innkjøpsavdelingen bidrar også med råd og bistand i andre avdelingers anskaffelser. Utover dette, har brannvesenet, etat for bygg og eiendom, etat for utbygging og vann- og avløpsetaten egne innkjøpere som gjennomfører egne innkjøp.

Implementeringen av KGV i kommunens anskaffelsesprosesser har ikke direkte påvirket organiseringen av anskaffelser. Det er et generelt høyt krav for tilgang til gjennomføring av anskaffelser, så større anskaffelser blir gjort av enten innkjøpsavdelingen, eller med hjelp fra den. Mindre anskaffelser gjort desentralt i kommunen gjennomføres fortsatt til dels papirbasert, men det spesifiseres at kommunen har en svært sentral innkjøpsavdeling. Gitt kommunens høye krav til KGV er det også lite bruk av ulike roller og tilganger innad i systemet.

Innad i Bergen kommune oppleves det at kunnskapen vedrørende anskaffelser og KGV er varierende. Det er dog planlagt at innen ett år, skal alle avdelinger som gjennomfører anskaffelser benytte seg av KGV. Innføringen av KGV har ikke påvirket kunnskapen om anskaffelser generelt, og det spesifiseres at kompetansekravet for gjennomføring av anskaffelser ikke er mindre ved bruk av KGV.

Etter implementering av KGV oppleves regelverket for offentlige anskaffelser som lettere å følge. KGV understøtter bruken av de ulike anskaffelsesprosedyrene som skal brukes, slik at de ulike reglene som gjelder blir fulgt. Det trekkes også frem at alle steg i anskaffelsesprosessen og all kommunikasjon dokumenteres riktig og overføres automatisk til kommunens saks- og

arkivsystem. Slik sikres regelverket overordnet ved likebehandling og åpenhet. Mer spesifikt passer systemet også på at alle frister o.l. overholdes, for eksempel ved at åpning av tilbud ikke skjer før tilbudsfristen er gått ut.

Det blir også presisert at KGV ikke nødvendigvis bør rulles ut så bredt. Bergen kommune har mer tro på en sentralisert funksjon der man effektiviserer en innkjøpsavdeling som kan understøtte andre avdelinger. Til sist tilføyer Bergen kommune at bruken av KGV er blitt uunnværlig i anskaffelsesprosessen. Det effektiviserer anskaffelsesprosessen både for tilbydere og oppdragsgiver.

7 Diskusjon

Gjennomføring av intervjuene ga som nevnt tre hovedtemaer som vil analyseres og diskuteres nærmere, på bakgrunn av problemstillingen i oppgaven: 1) Forutsetninger for gevinster, 2) Effekter fra KGV, og 3) Organisering av anskaffelser. Temaene i analysen vil kunne overlappes hverandre da forskjellige tema påvirkes ulikt av samme faktorer og forutsetninger. Til sist i kapittelet er det en oversikt over begrensningene i oppgaven.

7.1 Forutsetninger for gevinster

For at oppdragsgiver skal høste de gevinstene som KGV legger til rette for, må også de riktige forutsetningene være til stede (Difi, 2017i). Fra DIFI gis det en rekke forutsetninger og faktorer som påvirker i hvor stor grad gevinstene kan oppnås (Oslo Economics, 2017). I følgende kapittel undersøkes det hvilke faktorer som ligger bak de gevinstene kommunene opplever, hvilke innvirkninger de har og hvordan kommunene har oppnådd disse.

Hvor lenge kommunene har benyttet seg av KGV vil helt klart ha innvirkning på hvilke effekter som oppnås, da det gjerne tar litt tid før en virksomhet «modner» i bruken av verktøyet (Oslo Economics, 2017). Bergen var blant de første kommunene i Norge til å ta i bruk KGV i anskaffelser, allerede i 2009, og er sånn sett en erfaren bruker av verktøyet. Stavanger og Kristiansand kommune tok begge i bruk KGV i løpet av 2014, og er således relativt erfaren i bruken av KGV. Som erfarne brukere av verktøyet er det derfor ikke unaturlig at kommunene opplever gevinster. Antall år KGV har vært i bruk betyr riktignok ikke automatisk at verktøyet brukes på en god og effektiv måte. Det gir heller en indikasjon på om kommunen er i en implementeringsprosess, eller om den allerede er en erfaren bruker med flere gjennomførte anskaffelser.

I tillegg til hvor erfarne kommunene er i bruken av KGV vil også størrelsen på organisasjonen spille inn på nytteverdien hver kommune opplever (Oslo Economics, 2017). I norsk målestokk er alle tre kommunene store kommuner, men det er likevel store forskjeller på innkjøpsorganiseringen i de tre kommunene. Bergen kommune er den både den største kommunen og innkjøpsavdelingen, deretter følger Stavanger og til sist Kristiansand kommune. Større kommuner har generelt sett større potensielle gevinster ved bruk av KGV, men til

gjengjeld er det vanskeligere å implementere verktøyet på en god måte. En mer detaljert beskrivelse av kommunenes organisering og bruk av KGV vil diskuteres senere i oppgaven.

De tre kommunene som er intervjuet er på mange punkter sammenlignbare. Som kommuner vil de alle gjennomføre mange og varierte anskaffelser, alt fra store bygg til mindre innkjøp av kontorrekvisita. Den varierte anskaffelsesporteføljen gjør at kommunene også vil høste varierte gevinster fra bruken av KGV. Fra større anskaffelser vil som sagt gevinstene være store, og fra de mindre anskaffelsene vil ikke gevinstene fra KGV være så fremtredende. I så måte vil det for slike små anskaffelser være viktig å diskutere hvorvidt disse ulempene er større enn de potensielle fordelene man kan oppleve gjennom bruk av KGV.

I Stavanger og Bergen kommune er ikke KGV tatt i bruk for anskaffelser under nasjonal terskelverdi, så fordelene som kan oppnås i anskaffelsesprosessen vil altså ikke gjøre seg gjeldende her. På den annen side vil det heller ikke oppleves tilhørende ulemper, som for eksempel mengder med opplæring, oppfølging og kvalitetssikring som trengs når uerfarne innkjøpere skal bruke KGV. I Kristiansand kommune gjennomføres derimot anskaffelser under nasjonal terskelverdi, gjort desentralt i kommunen, også i KGV. De vil således oppleve gevinster også for disse anskaffelsene, ikke bare for større anskaffelser. Som et resultat av dette vil det være nærliggende å anta at Kristiansand kommune har større utbytte av bruken av KGV på dette punktet. På den annen side er det også, som tidligere nevnt, veldig viktig å veie gevinstene som kan oppnås, mot ressursbruken en slik desentralisering av KGV krever.

De tre kommunene bruker alle det samme fullverdige verktøyet fra Merzell og er delaktig i Merzells brukerforum. Samtidig har de også integrerte systemer som et sak- og arkivsystem og et KAV de nyter godt av. Merzell KGV er markedsledende leverandør av KGV i Nord-Europa (Merzell, 2017b), og deltakelse i brukerforumet vil være en god måte for å tilegne seg kompetanse om og påvirke et verktøy mange bruker. Sak- og arkivsystemet diskuteres nærmere i neste kapittel, men vil også være en klar faktor bak suksessen ved bruk av KGV.

I alle kommunene som ble intervjuet var det et samlet svar; ledelsen stod bak og støttet digitaliseringen. De virket også genuint interessert i gevinstene fra dem og oppfølgingen av brukerne var god. En ledelse som støtter og bygger opp under digitaliseringen er kritisk med tanke på å oppnå en vellykket digitalisering av virksomheten og implementering av KGV (Difi, 2017i). Med tanke på at digitalisering av konkurransegjennomføringen nå er lovpålagt og at man

kan oppnå potensielt store gevinster som følge av den, er det kanskje å forvente at de fleste ledere vil kaste seg over dette. Likevel er det verdt å nevne at selv om teknologien og mulighetene til bruk av KGV har vært til stede lenge, er det fortsatt bare rundt en fjerdedel av alle offentlige anskaffelser som gjennomføres her. Det kan virke som om KGV i størst grad benyttes av større aktører, selv om det i mindre kommuner også kunne vært stor nytte av det. Her er innkjøpsavdelingene mindre og kunnskapen om anskaffelser og regelverk gjerne dårligere.

7.2 Effekter fra KGV

Digitalisering og bruk av KGV i anskaffelsesprosessen hos det offentlige kan som kjent gi store gevinster til både leverandør, oppdragsgiver og samfunnet som en helhet. Gevinstene som kan oppnås er, fra DIFI (Difi, 2017i) og Oslo Economics (Oslo Economics, 2017) rapporter, delt inn i tre hovedkategorier; bedre kjøp, mer effektive kjøp og mer lovmessige anskaffelser. Dette gjenspeiles også i alle intervjuer som er gjort, der intervjuobjektene alle har opplevd lignende gevinster i sin bruk av KGV. I tillegg er det også opplevd noen negative sider ved digitaliseringen som vil tas opp til slutt.

7.2.1 Bedre kjøp

Bedre kjøp er fra DIFI definert med at riktig vare eller tjeneste kjøpes til riktig kvalitet og best pris (Difi, 2017i). Alle kommunene har til en viss grad opplevd bedre kjøp som følge av bruk av KGV og digitalisering av anskaffelsesprosessen.

Kristiansand kommune trekker særlig frem at et velfungerende sak- og arkivsystem har bidratt til bedre kvalitet i både arkiveringen og ikke minst i selve konkurransegjennomføringen. Her lagres og behandles all informasjon som tilhører en konkurranse på ett sted, og gir bruker enkel tilgang til nødvendige dokumenter. For eksempel vil det gi tilgang til tidligere brukte maler og kontrakter som kan brukes på nytt eller læres av. Gjennom bruken av KGV i sine anskaffelser har Kristiansand kommune også fått bedre oversikt over kvaliteten på alle anskaffelser som blir gjennomført av kommunen.

Også i Bergen kommune er det opplevd lignende gevinster, med bedre kvalitet på anskaffelsene som gjøres gjennom et KGV med integrert sak- og arkivsystem. Utover dette trekker Bergen

kommune også frem at siden KGV ble tatt i bruk har konkurransen blant leverandørene økt. Kommunen har mottatt flere tilbud til konkurransene som blir utlyst. Dette kan ses i sammenheng med verktøyenes evne til å gjøre tilbudslevering og kommunikasjonen mellom partene enklere og mer lovmessig. Antallet avviste tilbud og konkurranser vil minske, og konkurransen i hver anskaffelse vil naturlig nok øke. Dette vil igjen gi kommunene bedre kjøp, gjennom mer riktig pris for innkjøp av varer og tjenester.

Alle kommunene har opplevd bedre kjøp generelt, gjennom reduserte kostnader tilknyttet gjennomføring av konkurranser. At ikke alle kommunene har opplevd bedre kjøp i like stor grad kan skyldes at de i ulik grad oppfylte de faktorer og forutsetninger som kreves.

7.2.2 Mer effektive anskaffelser

Felles for alle kommunene er at de, gjennom bruk av KGV, har opplevd mer effektive kjøp. Spesielt gjennom reduksjon av tidsbruk og kostnader i sine anskaffelser.

Innsparingene i tidsbruk gjør seg gjeldende gjennom hele anskaffelsesprosessen, fra planlegging til konkurransegjennomføring og kontraktsinngåelse. Av detaljer i anskaffelsesprosessen trekkes det av Stavanger kommune frem at helintegreerte ESPD-skjemaer og automatisk protokollføring er viktige faktorer som bidrar til effektiviseringsgevinstene. Bergen kommune presiserer også at bruken av KGV har gitt dem mulighet til en mer helhetlig behandling av leverandører.

Kommunens bruk av standardiserte maler og skjemaer gjør det mulig med store besparelser i tidsbruk i anskaffelser.

Samtidig trekkes det frem, av Kristiansand kommune, at en god integrasjon med et sak- og arkivsystem vil være en meget tidsbesparende faktor. En ekstra bonus er at bruken av KGV ikke bare effektiviserer kommunen, men også kommunens leverandører. Leverandørene til kommunen har i likhet med kommunen opplevd store reduksjoner i kostnader og tidsbruk for innlevering av tilbud. Fra utredningen «Effekter av digital konkurransegjennomføring» gjort av Oslo Economics, kommer det frem at oppdragsgivers effektiviseringsgevinster er store, men samtidig små sammenlignet med leverandørers potensielle effektiviseringsgevinster (Oslo Economics, 2017).

Effektiviseringen av anskaffelser oppnås som sagt i hovedsak gjennom redusering av tidkrevende

og manuelt arbeid (Difi, 2017i). Dette gjenspeiles av intervjuene som er gjort, hvor tidkrevende prosesser som arkivering og protokollføring trekkes frem som viktige effektiviseringsfaktorer i bruken av KGV. Bruken av KGV gir også små effektiviseringsgevinster gjennom hele anskaffelsesprosessen. Detaljer som sjekklister, kommunikasjon med leverandør, utarbeiding av konkurransegrunnlag eller tilbudsåpning trekkes alle frem som bidrag til små, men viktige, tidsreduksjoner.

7.2.3 Mer lovmessige anskaffelser

Av gevinstene som er opplevd som følge av digitaliseringen er mer lovmessige anskaffelser det som i størst grad legges vekt på i intervjuene. I lovmessige anskaffelser ligger det da at regelverkskrav og leverandørers rettigheter blir ivaretatt på en god og enkel måte (Difi, 2017i).

Det første som spesifiseres av kommunene er hvordan bruken av KGV fører til at de ulike fristene i anskaffelsesprosessen i større grad overholdes. Kommunene trekker alle frem hvordan KGV sørger for at åpning av mottatte tilbud ikke er mulig før tilbudsfristen er gått ut.

Saksbehandler kan umulig ha kjennskap til innholdet i konkurransen før utløpt frist, som igjen bidrar til å følge de grunnleggende prinsippene i anskaffelsesregelverket. Av Stavanger kommune gis det også eksempler på hvordan man tidligere opplevde at tilbud fra leverandør ikke nådde frem og ikke ble levert innen fristen på grunn av budfirma eller lignende. Slike problemer unngås nå, da man ikke har en slik tredjepart i konkurransene, i tillegg til at det er umulig å levere et tilbud for sent i KGV. For en erfaren innkjøper er dette kanskje problemer som unngås uansett, men for en uerfaren innkjøper kan KGV bidra til langt mer lovmessige anskaffelser ved enklere etterleving av regelverket.

Også med tanke på mer lovmessige anskaffelser trekkes et velfungerende sak- og arkivsystem frem som en viktig faktor. For å etterleve alle aktuelle lovverk, herunder arkiveringsloven, offentlighetsloven og anskaffelsesloven, skal anskaffelsesprosessen dokumenteres nøyaktig etter hvert som den skrider frem. Tidligere ble det opplevd av kommunene at arkiveringen og dokumenteringen ofte ble utsatt til etter konkurransen var gjennomført, i strid med lovverket. Blant annet vil lovbrudd som korrupsjon eller underslag bli vanskeligere å skjule. Et sak- og arkivsystem vil således ikke bare bidra til bedre og mer effektive anskaffelser, men også bidra til at de grunnleggende prinsippene blir fulgt.

Samtlige kommuner nevner også hvordan bruken av KGV gjør at enkle feil i anskaffelsen kan unngås. Et eksempel som går igjen i intervjuene er at etter det angis hvilken del av regelverket som skal anvendes. Basert på pris og hva som anskaffes, defineres det av KGV hvilke punkter i konkurransen som er obligatoriske og lovpålagte å fylle ut i konkurransegrunnlaget. Slik minimeres risikoen for at konkurransen avvises og må gjennomføres om igjen. Igjen kan dette være svært nyttig for en uerfaren innkjøper, som kanskje er mer tilbøyelig til å glemme små detaljer og som følger av dette uvitende gjennomfører en ulovlig anskaffelse.

7.2.4 utfordringer

Implementering og bruk av KGV i anskaffelser gir åpenbart mange ulike gevinster for en kommune. Samtidig er det noen få ulemper eller snarere utfordringer tilknyttet KGV.

Den største ulempen Kristiansand kommune opplever i forhold til anskaffelser uten KGV, er at man som saksbehandler ikke har like stor oversikt over hva leverandørene ser fra sin side av verktøyet. Manglende oversikt over dette kan således føre til at leverandørene ikke får den informasjonen eller hjelpen som trengs for å levere et godt og konkurransedyktig tilbud. En potensiell løsning på dette kan være en bedre informasjonsflyt mellom kommune og leverandør, slik at de bedre forstår hverandres behov. Dette kan ses igjen i intervjuet med Bergen kommune, hvor de spesifiserer at de har opplevd så godt som ingen negative reaksjoner fra sine leverandører vedrørende bruk av KGV. Noe kommunen antar kan komme av god informering til alle aktuelle leverandører tidlig i prosessen av å implementere KGV til kommunens anskaffelser.

Et generelt problem alle kommunene trekker frem fra implementeringen av KGV var at brukervennligheten til systemet innledningsvis var lav og terskelen for å ta i bruk systemet var ganske høy. Som følge av dette opplever Stavanger kommune blant annet vansker med utvikling av gode rutiner i konkurransegjennomføringen. Kristiansand kommune påpeker også at et lite intuitivt brukergrensesnitt til tider kan ha motsatt effekt enn hva som er ønsket for KGV. For eksempel ved at saksbehandlere roter seg bort eller gjør enkle feil grunnet manglende forståelse. Disse problemene vil i tur bidra til mindre effektive og lovmessige kjøp, og således dårligere kjøp. I et forsøk på å imøtekomme disse problemene har kommunene forsøkt å sørge for god opplæring og påfølgende oppfølging av ansatte i bruken av verktøyet. Kristiansand kommune, som har en vesentlig mer desentral organisasjonsform enn de andre, har i tillegg aktivt tatt i bruk

overvåkning av kommunens anskaffelser gjennom KGV. Slik oppdages eventuelle problemer i anskaffelsene tidlig, og behov for oppfølging av ansatte blir avdekket fortløpende.

Videre kan det nevnes at alle tre kommunene som er intervjuet er delaktig i Merzell KGVs brukerforum. Her har de største brukerne av Merzell KGV muligheten til å prioritere og teste ut brukerønsker, for eksempel innenfor design eller for nye funksjoner. Å opprettholde en slik god kontakt mellom brukere og systemleverandør vil være svært viktig for å fortsette den gode utviklingen av verktøyene. Samtidig vil det også hjelpe å minimere problemene tilknyttet brukervennlighet og implementering.

Ved å unngå disse ulempene vil forutsetningene for å lykkes med bruken av KGV økes drastisk, og gevinstene som oppnås vil potensielt være enda større. I det store og det hele er gevinstene kommunene opplever ved bruk og implementering av KGV ganske mye større enn ulempene. Men for at gevinstene skal være oppnåelige må man også legge til rette forutsetningene for det.

7.3 Organisering av anskaffelser

En av hensiktene i oppgaven var å undersøke hvorvidt implementering og bruk av KGV har påvirket måten anskaffelser i kommunene organiseres, og i så fall hvordan.

Den generelle kommuneorganiseringen i de tre kommunene er nokså lik. Felles for dem alle er en funksjonsbasert struktur, med en egen innkjøpsavdeling som gjennomfører anskaffelser og driver bistand til andre avdelinger. En slik funksjonsbasert struktur kan ofte gjøre tverrfaglig samarbeid mellom avdelinger vanskelig (Brynhildsvoll, 2011). Som en av de generelle utfordringene til organisering av anskaffelser er dette absolutt noe kommunene bør ta hensyn til i organiseringen og bruken av KGV. I kommunene løses dette gjennom etablering av tverrfaglige anskaffelsesgrupper, der fagpersoner deltar i både planlegging, evaluering og oppfølging av anskaffelsen.

I likhet med kommunestrukturen i de tre kommunene, er måten anskaffelser organiseres på også på mange måter lik. Felles for kommunene er en sentralt plassert innkjøpsavdeling som gjennomfører alle anskaffelser over nasjonal terskelverdi ved bruk av KGV. Som nevnt i forrige delkapittel er det derimot store forskjeller mellom kommunene ved anskaffelser under nasjonal terskelverdi.

Kristiansand kommune har, i motsetning til Bergen og Stavanger, valgt å organisere anskaffelsene mer desentralt gjennom bruk av KGV. Spredt i kommunen er det et 50-talls sertifiserte innkjøpere som kan gjennomføre anskaffelser under nasjonal terskelverdi i verktøyet, med den sentrale innkjøpsavdelingen som bistand ved behov. Kristiansand oppnår da fordeler ved bruk av KGV i alle anskaffelser. Det trekkes derimot frem at dette krever ganske mye opplæring og særlig oppfølging av innkjøperne desentralt, da disse gjennomfører anskaffelser relativt sjeldent. Samtidig har innføringen av KGV også gitt innkjøpsavdelingen langt bedre oversikt over alle anskaffelser som gjøres i kommunen. Noe som også i tur gir en god oversikt over hvem i organisasjonen som har behov for videre oppfølging. Til sist kan det være verdt å nevne at en slik bred bruk av KGV kan svare på enkelte generelle utfordringer ved organisering av anskaffelser. Ved å ha full oversikt over aktivitetene som gjøres desentralt, kan det antas at anskaffelsene gjort i kommunen koordineres bedre. Det kan også antas at kommunen fremstår som en mer samlet enhet og av den grunn gjennomfører med helhetlige og bedre anskaffelser.

Stavanger og Bergen kommune har altså ikke opplevd noen store endringer i organisering av anskaffelser etter at KGV ble tatt i bruk. Snarere trekkes det frem at KGV i større grad har effektivisert den enkelte innkjøper innad i avdelingen. Både Stavanger og Bergen kommune har som nevnt en svært sentral organisasjonsform, hvor alle betydelige anskaffelser skal gå gjennom innkjøpsavdelingen. Som en konsekvens av dette er det variabel kompetanse og kunnskap vedrørende anskaffelser og KGV i kommunen generelt. Noe som egentlig er naturlig med tanke på at det er få utenom innkjøpsavdelingen som i det hele tatt gjennomfører større anskaffelser. I Kristiansand kommune har innføringen av KGV ført til mye bedre kontroll og oversikt over kommunens anskaffelser. Det trekkes i tillegg frem at det generelle kunnskaps- og kompetansenivået er vesentlig bedre enn tidligere, noe som nok kan skyldes bruken av KGV.

Til sist presiserer Stavanger kommune viktigheten av god implementering av KGV for organiseringen av kommunens anskaffelser. For en stor kommune som Stavanger vil det være gull verdt å bruke tid på å virkelig forstå systemet som skal anskaffes og implementeres. Dersom man svikter her er sjansen større for at gevinstene ikke oppnås i like stor grad gjennom organisasjonen. I Stavanger kommune kan det virke som om det ikke ble satt av nok tid og ressurser for å oppnå en vellykket implementering og påfølgende bruk av KGV. Kompetansen på verktøyet var dermed ikke god nok til at innkjøpsavdeling kunne drive opplæring i kommunen.

Den spissede innkjøpsavdelingen til Stavanger kommune kan således være en konsekvens av en litt hastig implementering.

Et spørsmål som dukket opp i løpet av intervjuprosessene, og som har blitt tatt opp flere ganger tidligere i diskusjonen er hvor bredt KGV bør implementeres i kommunens organisasjon. Skal man gå for en svært sentral innkjøpsform, hvor alle større anskaffelser gjennomføres av innkjøpsavdelingen. Eller skal man velge en mer desentral form, med en sentral innkjøpsavdeling i tillegg til flere innkjøpere rundt om i kommunen. Som diskutert tidligere i kapittelet er det fordeler og ulemper med begge formene.

Av både Bergen og Kristiansand kommune presiseres det at bruken av KGV ikke nødvendigvis bør strekkes ut så bredt. De har større tro på å sentralisere innkjøpsfunksjonen slik at denne blir god og effektiv nok til å understøtte andre avdelinger. En slik spisset innkjøpsorganisering vil gjøre at saksbehandlere gjennomfører et større antall anskaffelser per år, og blir slik «gode nok» med tanke på bruk av KGV og regelverk. Stavanger kommune har også en ganske spisset innkjøpsorganisering, men ser ikke nødvendigvis på bred og desentral bruk av KGV som et problem. Det presiseres dog at kompetansen til de desentrale brukerne må være god for at gevinstene ved bruk av KGV skal veie opp for de potensielle ulempene.

7.4 Begrensninger i oppgaven

Som tidligere nevnt var det et ønske om å intervju et bredere antall kommuner. Ønsket var å intervju både store og små kommuner for å få et innblikk i eventuelle forskjellige opplevelser disse hadde ved bruk av KGV. Ettersom dette ikke var mulig ble problemstillingen noe forandret, og oppgaven ble begrenset til intervju og undersøkelser av større kommuner. Utvalget er ikke stort nok til å kunne generalisere resultatene, men det kan antas at resultatene til en viss grad også vil være overførbare til andre kommuner i samme situasjon. Etter at intervjuene var gjennomført og resultatene kartlagt, kunne det helt klart vært en fordel med enda et intervju av en kommune i lignende situasjon som Kristiansand kommune. Altså en kommune med sammenlignbar desentralisert organisering av anskaffelser for å underbygge resultatene funnet der.

Alle kommunene som er intervjuet benytter seg av KGV fra Merzell. Dette gir et godt sammenligningsgrunnlag for oppgaven, men på den annen side gir det ikke nødvendigvis et

generalisert bilde av hvordan KGV påvirker anskaffelser ellers. Selv om verktøyene som brukes skal være nokså like og ha samme funksjoner, kan det tenkes at en annen type KGV kan gi ulike effekter for kommunene.

Intervjuene i oppgaven ble gjennomført på mail, og ga variabel kvalitet på svarene i første omgang. Etter gjennomgang av intervjuene ble kommunene igjen kontaktet på telefon for å få mer utfyllende svar og for å oppklare noen litt uklare svar. Sluttkvaliteten på intervjuene ble dermed tilfredsstillende, men det kan antas at det hadde vært mer effektivt å gjennomføre intervjuene ansikt til ansikt. På den annen side vil tilnærmingen som ble valgt gi tid og mulighet til å reflektere over oppfølgingsspørsmål. Intervjuene ble gjennomført på mail av hensyn til intervjuobjektene. Det ble ytret et ønske om å besvare spørsmål skriftlig, og i tiden intervjuene ble gjennomført var det svært hektisk for innkjøpsavdelingene. Intervju på mail ga dermed en nødvendig fleksibilitet til når spørsmålene kunne besvares.

8 Konklusjon

Hensikten med oppgaven har vært å belyse effektene implementering og bruk av KGV har for kommuner. Med fokus på fordeler, ulemper og organisering av anskaffelser. I det følgende kapittel gis en kort oppsummering av viktige funn og anbefalinger til videre forskning.

8.1 Viktige funn

Helhetsinntrykket til kommunene er at KGV helt klart har gjort anskaffelser bedre, mer effektive og mer lovmessige. KGV har befestet seg i den daglige bruken til kommunen og er i det hele tatt uunnværlig ved gjennomføring av anskaffelser.

Kommunene som er intervjuet har alle høstet store fordeler gjennom implementering og bruk av KGV. Gjennom økt konkurranse og enklere kjøp har anskaffelsene blitt merkbart bedre. KGV har også gitt kommunene langt mer effektive anskaffelser som følge av store tidsbesparelser. Særlig med tanke på tidkrevende og viktige aktiviteter som arkivering og protokollføring. Til sist opplever også kommunene mer lovmessige anskaffelser. Her trekkes også at arkiveringen frem, og hvordan den gjøres riktigere, enklere og mer lovmessig. KGV har også en utforming som gjør det lettere å unngå enkle feil i konkurransen, feil som tidligere kunne føre til avviste konkurranser og tilbud.

På den annen side trekkes problemer tilknyttet brukerterskelen til systemet frem som en ulempe ved bruk av KGV. Det krever mye ressurser til opplæring og oppfølging, spesielt av brukere som ikke benytter verktøyet daglig. Dette fører igjen til at anskaffelser under nasjonal terskelverdi ofte gjennomføres papirbasert. Dette avhenger riktignok av hvor bredt bruken av KGV spres i organisasjonen.

I hvor stor grad en kommune oppnår effekter fra bruken av KGV avhenger av en rekke faktorer og forutsetninger. Tilsynelatende er valg i bruken av KGV den viktigste faktoren, for eksempel implementering av sak- og arkivsystem eller hvor bredt verktøyet brukes i kommunen. Til sist presiseres viktigheten av god implementering. Det bør settes av nok tid og ressurser til å oppnå en god og gjennomtenkt implementering, slik oppnår man best alle fordeler og unngår potensielle ulemper ved bruk av KGV.

Om implementering og bruk av KGV har påvirket organiseringen av anskaffelser hos

kommunene virker å være avhengig av hvor bredt KGV spres i organisasjonen. For kommuner med en sentral innkjøpsavdeling som gjennomfører alle større anskaffelser, vil ikke KGV i noen grad påvirke selve organiseringen. En kommune som velger en mer desentral innkjøpsorganisering vil oppleve større endringer ved implementering av KGV. Det trekkes særlig frem at man får langt bedre oversikt over kommunens anskaffelser og at det generelle kunnskapsnivået vedrørende anskaffelser og regelverk øker.

Funnene i denne oppgaven understøtter funn fra tidligere forskning som sier at bruk av KGV i anskaffelser vil være fordelaktig for oppdragsgiver. For en kommune eller virksomhet som har planer om å anskaffe et KGV, vil resultatene fra denne oppgaven kunne være interessante. Ved implementering av KGV kan en forståelse av hvilke gevinster som kan oppnås, hvilke problemer som kan unngås og generell kunnskap om hvordan KGV påvirker organisasjonen være nyttig.

Det kan konkluderes med at digitaliseringen av anskaffelser har påvirket kommunene i positiv retning. De daglige brukerne av verktøyet er veldig fornøyd, og kunne ikke tenke seg å returnere til papirbaserte anskaffelser. Kommunene opplever både bedre, mer effektive og mer lovmessige anskaffelser. For større anskaffelser bør og må KGV brukes. For mindre anskaffelser under nasjonal terskelverdi bør fordelene ved bruk av KGV veies opp mot ressursbruken som kreves ved bred utstrekking av systemet.

8.2 Videre arbeid

I løpet av arbeidet med oppgaven dukket det stadig opp nye tema som kunne vært interessante å studere nærmere.

I denne oppgaven er utredningen av det nye regelverket viet lite plass, og er avgrenset til det som gjelder bruk av KGV og elektronisk kommunikasjon. Det finnes flere tema i det nye regelverket som kunne vært interessant å forske nærmere på, blant annet bruk av de nye anskaffelsesprosedyrene i anskaffelser i forhold til de gamle.

Opprinnelig var tanken med oppgaven å ta for seg noen store og noen mindre kommuner. Etter hvert som potensielle intervjuobjekter ble kontaktet, ble det klart at de mindre kommunene enda ikke hadde tatt i bruk KGV i anskaffelser. De fleste hadde planer om å implementere og ta i bruk KGV i løpet av året, enten på egen hånd eller i form av innkjøpssamarbeid. Etter hvert som flere

aktører tar i bruk KGV i større grad ville det vært interessant å gjennomføre en ny studie av effektene KGV medfører, også for mindre aktører. I tilknytning til dette, kan det også være verdt å forske mer på forskjellene på bred og smal implementering av KGV i kommuner. For de utvalgte kommunene var det her de største forskjellene kom til syne.

En mer kvantitativ undersøkelse av kommuners bruk av KGV kan også foreslås. Slik kan det undersøkes om resultatene fra denne oppgaven er generaliserbare utover kommunene som er intervjuet. Etter hvert som flere kommuner tar i bruk KGV vil den være enklere å få tak i et mer representativt utvalg.

9 Referanseliste

Anbudsassistenten. (2014). En guide til elektronisk levering av tilbud. Lastet ned 23.02, 2017, fra <https://anbudsassistenten.no/k3bcn7yy/>

Anskaffelsesforskriften. (2017). *Forskrift om offentlige anskaffelser*. Lastet ned fra <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2016-08-12-974>.

Anskaffelsesloven. (2017). *Lov om offentlige anskaffelser*. Lastet ned fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2016-06-17-73>.

Bergen Kommune. (2016a). *Anskaffelsesstrategi for bergen kommune*. Lastet ned fra http://www3.bergen.kommune.no/BKSAK_filer/bksak/2017/BR1/2017147280-6740861.pdf.

Bergen Kommune. (2016b). Om oss - innkjøp konsern. Lastet ned 24.04, 2017, fra <https://www.bergen.kommune.no/omkommunen/avdelinger/innkjop-konsern/9443/article-18827>

Brynhildsvoll, I. (2011). *Prinsipper for bedre innkjøp*. Bergen: Fagbokforlaget.

Christensen, T., Lægreid, P., Roness, P. G. & Røvik, K. A. (2009). *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.

Difi. (2016a). Generelt om kgv. Lastet ned 03.04, 2017, fra <https://www.anskaffelser.no/oppdragsgivere/konkurransgjennomforing-og-kgv/generelt-om-kgv>

Difi. (2016b). Konkurransgjennomføring. Lastet ned 24.04, 2017, fra <https://www.anskaffelser.no/prosess/gjore-anskaffelser/anskaffelsesprosessen/konkurransgjennomforing>

- Difi. (2017a). Anskaffelse av konkurransegjennomføringsverktøy. Lastet ned 10.05, 2017, fra <https://www.anskaffelser.no/oppdragsgivere/elektronisk-konkurranse-gjennomforing-og-sikkerhet/anskaffelse-av-kgv>
- Difi. (2017b). Anskaffelsesordbok. Lastet ned 03.04, 2017, fra <https://www.anskaffelser.no/gjore-anskaffelser/anskaffelsesfaglige-temaer/anskaffelsesordbok#anskaffelse>
- Difi. (2017c). Anskaffelsesprosessen. Lastet ned 06.04, 2017, fra <https://www.anskaffelser.no/prosess/anskaffelsesprosessen>
- Difi. (2017d). Avklare behov og forberede konkurransen. Lastet ned 03.04, 2017, fra <https://www.anskaffelser.no/prosess/gjore-anskaffelser/anskaffelsesprosessen/avklare-behov-og-forberede-konkurranse>
- Difi. (2017e). Egenerklæringsskjema. Lastet ned 12.05, 2017, fra <https://www.anskaffelser.no/digitalisering/oppdragsgivere/egenerklaerings skjema-esp>
- Difi. (2017f). Elektronisk tilbudsinnlevering. Lastet ned 05.05, 2017, fra <https://www.anskaffelser.no/leverandorer/slik-moter-du-det-offentliges-krav-til-digitalisering/elektronisk-tilbudsinnlevering>
- Difi. (2017g). Invitasjon til konkurranse. Lastet ned 06.04, 2017, fra <https://www.anskaffelser.no/prosess/gjore-anskaffelser/anskaffelsesprosessen/konkurransegjennomforing/invitasjon-til-konkurranse>
- Difi. (2017h, 09.06). Kgv-behovsveileder. Lastet ned 29.05, 2017, fra <https://www.anskaffelser.no/verktoy/kgv-behovsveileder>
- Difi. (2017i). Vinster for oppdragsgjevarar ved digitalisering. Lastet ned 01.03, 2017, fra <https://www.anskaffelser.no/digitalisering/oppdragsgivere/gevinster-ved-digitalisering>

Firstventura As. (2011). Det gode innkjøp. Lastet ned 10.04, 2017, fra https://arbinn.nho.no/globalassets/dokumenter-nho/apen/drift-styring-og-etikk/offentlige-anskaffelser/det_gode_innkjop-web.pdf

Førsteamanuensis Hauge (2016). [Forelesningsnotater i kontraktsstrategi].

Jacobsen, D. I. (2005). *Hvordan gjennomføre undersøkelser?* Kristiansand: Høyskoleforlaget.

Kristiansand Kommune. (2017). Organisasjonskart Kristiansand kommune. Lastet ned 24.04, 2017, fra <https://www.kristiansand.kommune.no/generelt/organisasjonskart/>

Meld. St. Nr. 36. (2008-2009). *Det gode innkjøp*. Lastet ned fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-36-2008-2009-/id559323/>.

Mercell (2017a). [Intervju med representant fra Merzell].

Mercell. (2017b). Om oss. Lastet ned 10.06, 2017, fra <https://www.mercell.com/nb/no/62492846/markedsledende-innen-elektroniske-anbudsverktøy.aspx>

Nou 2014:4. (2014). *Enklere regler- bedre anskaffelser* Oslo: Nærings- og fiskeridepartementet.

Nærings- Og Fiskeridepartementet. (2016). Grunnleggende prinsipper. Lastet ned 28.02, 2017, fra (<https://www.regjeringen.no/no/tema/naringsliv/konkurransopolitikk/offentlige-anskaffelser-/andrekolonne/grunnleggende-prinsipper/id2518744/>)

Nærings- Og Fiskeridepartementet. (2017a). Nytt anskaffelsesregelverk. Lastet ned 01.03, 2017, fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/naringsliv/konkurransopolitikk/offentlige-anskaffelser-/forste-kolonne/nytt-anskaffelsesregelverk/id2518659/>

Nærings- Og Fiskeridepartementet. (2017b). Terskelverdier. Lastet ned 01.03, 2017, fra

<https://www.regjeringen.no/no/tema/naringsliv/konkurransopolitikk/offentligeanskaffelser-/andre-kolonne/terskelverdier/id2522847/>

Oslo Economics. (2017). Effekter av digital konkurransegjennomføring. Lastet ned 03.05, 2017,

Fra

https://www.anskaffelser.no/sites/anskaffelser/files/effekter_av_digital_konkurransegjennomforing.pdf

Prop. Nr. 511. (2015-2016). *Lov om offentlige anskaffelser*. Stortinget: Regjeringen Solberg.

Stavanger Kommune. (2017a). Innkjøp - Stavanger kommune. Lastet ned 24.04, 2017, fra

<http://www.stavanger.kommune.no/no/Om-kommunen/Administrasjon/Okonomi/Innkjop/>

Stavanger Kommune. (2017b). Om oss - Stavanger kommune. Lastet ned 24.04, 2017, fra

<http://www.stavanger.kommune.no/no/Om-kommunen/>

Store Norske Leksikon. (2009). Bergen – næringsliv. Lastet ned 24.04, 2017, fra

https://snl.no/Bergen_-_n%C3%A6ringsliv

Store Norske Leksikon. (2016). Kristiansand. Lastet ned 24.04, 2017, fra

<https://snl.no/Kristiansand>

10 Vedlegg

10.1 Vedlegg 1: Intervjuguide for kommuner

Intervjuet vil gjennomføres skriftlig via mail, med eventuelle oppklarings spørsmål på telefon/mail i etterkant. Spørsmålene skal omhandle implementering av elektroniske konkurransegjennomføringsverktøy og organisering av anskaffelser i kommunen. Ønsket er å belyse hvordan slike verktøy har påvirket kommunens anskaffelser. Bruk gjerne egne erfaringer og eksempler i svarene for å gjøre disse så forklarende som mulig.

Hva er din stilling i kommunen?

Hvor lenge har du vært i denne stillingen?

Beskriv kort din rolle innen anskaffelser i kommunen.

Implementering av elektroniske konkurransegjennomføringsverktøy

1. Når tok kommunen i bruk elektroniske konkurransegjennomføringsverktøy (KGV) i anskaffelser?
2. I hvilke deler av anskaffelsesprosessen brukes elektroniske KGV?
3. Hvilke utfordringer opplevde/oplever kommunen ved implementering av elektroniske KGV? Gi gjerne eksempler.
4. Hvilke grep ble gjort for å løse disse implementeringsutfordringene? Eventuelt, hvilke grep mener dere vil kunne svare på disse utfordringene?

5. Hvilke gevinster opplever dere at bruk og implementering av elektroniske KGV har ført med seg?
6. Hvilke ulemper mener dere bruk og implementering av elektroniske KGV har ført med seg?

Organisering av anskaffelser

7. Hvordan er kommunen organisert i forhold til anskaffelser? (Organisasjonsform, størrelse på avdeling, ressurser)
8. Hvordan har implementering av elektroniske KGV påvirket kommunens organisering av anskaffelser? Gi gjerne eksempler.
9. Hvordan mener dere kunnskapsnivået om elektroniske anskaffelsesverktøy og anskaffelser generelt er sentralt og desentralt i kommunen?
10. Har implementeringen av elektroniske KGV påvirket dette i noen grad?
11. Oppfatter dere at bruken av elektroniske KGV gjør det lettere å følge regelverket i gjennomføring av anskaffelser? Gi gjerne eksempler.
12. Er det noe dere ønsker å tilføye om temaet implementering og bruk av elektroniske KGV?