



Universitetet
i Stavanger

DET TEKNISK-NATURVITENSKAPLIGE FAKULTET

MASTEROPPGAVE

| | |
|--|--|
| Studieprogram/Spesialisering: Industriell økonomi | Høst semesteret, 2019 Åpen / Konfidensiell |
| Forfatter: Henriette B. Langaker | <i>Henriette Langaker</i> (Signatur forfattere) |
| Fagansvarlig: Tone Bruvoll Veileder(e): Tone Bruvoll | |
| Tittel på masteroppgaven: <i>Digitalisering av offentlige anskaffelser - hvilke effekter har implementering av KGV ført til og hvilke faktorer ligger til grunn for å ikke implementerte KGV før nytt lovverk trådte i kraft?</i> Engelsk tittel: <i>Digitization of public procurement - what effects has the implementation of KGV led to and what are the reasons for not implementing KGV before the new regulations take effect?</i> | |
| Studiepoeng: 30 | |
| Emneord: -Digitalisering -Offentlig anskaffelse -KVG -ESPD -kommune | Sidetall: 45 + vedlegg/annet: 8 Stavanger, 14. desember 2019 |

Sammen drag

1 Januar 2017 kom det et nytt regelverket for offentlige anskaffelser, som hadde som formål å forenkle og effektivisere offentlige anskaffelser. I det nye regelverket blir alle offentlige oppdragsgivere påkrevd til å bruke elektronisk verktøy for konkurransegjennomføring (KGV) når det skal gjøre anskaffelser over nasjonale terskelverdier.

KGV er et verktøy som skal hjelpe oppdragsgivere og leverandører med å gjennomføre alle steg i anskaffelsesprosessen digitalt. Verktøyet har som hensikt å effektivisere og forenkle prosesser. Denne oppgaven skal, gjennom intervjuer, undersøke hvilke effekter KGV har ført til hos noen representative kommuner. Det skal også se på hvorfor flere kommuner ikke implementerte dette digitale verktøyet før de ble påkrevd. I tillegg til dette vil også oppgaven ta for seg grunnleggende teori om digitalisering, offentlige anskaffelser og KGV, som kan være relevant for oppgavens tema.

Informasjonen som kommer frem på intervjuene tyder tydelig på at bruken av KGV i offentlige anskaffelser har ført til positive effekter for kommunene. Effektene som kommer frem er blant annet at anskaffelsene er mer effektive og det spares en del tid på gjennomføringen av anskaffelser, samt at kjøpene er blitt bedre og mer lovmessige. Graden av effektene av KGV varierer fra kommune til kommune, alt ettersom hvor stor grad KGV implementeres i anskaffelsesprosessen.

Intervjuene førte til flere faktorer som kan ligge til grunne for at flere kommuner ikke valgte å implementere KGV i anskaffelsesprosessen før dette ble påkrevd. Her lå de største begrunnelsene på modenheten til leverandørene og mangel på ressurser hos innkjøpsavdelingen.

Forord

Denne oppgaven er skrevet som en avsluttende del av masterstudie i Industriell økonomi ved Universitetet i Stavanger. Oppgaven ble valgt på grunnlag av interessen for offentlige anskaffelser og effekter av digitalisering. Valget falt på å skrive om bruken av Konkurransgjennomføringsverktøyet i kommuner, da dette er et relativt nytt verktøy som kommunene ble pålagt til å bruke da det nye anskaffelsesregelverket trådte i kraft 1 januar 2017.

Jeg vil starte med å takke intervjuobjektene for at dere har tatt dere tid til å stille opp på intervju. Uten dere, så hadde ikke denne oppgaven vært mulig. Jeg vil også benytte anledningen til å takke venner og familie for oppmuntrende ord og støtte.

Jeg vil også takke mine medstudenter på Industriell økonomi for to fantastiske år, med mange uforglemmelige øyeblikk. Uten dere hadde ikke studietiden vært det samme. Jeg er nå klar for å komme meg ut i arbeidslivet og ta fatt på nye utfordringer.

Stavanger, 14. Desember 2019

Henriette Langaker

Innholdsfortegnelse

| | | |
|----------|--|-----------|
| 1 | Innledning | 2 |
| 1.1 | Bakgrunn | 2 |
| 1.2 | Problemstilling | 3 |
| 1.3 | Avgrensninger | 3 |
| 1.4 | Tidligere studier | 4 |
| 1.5 | Struktur på oppgaven | 5 |
| 2 | Teori | 6 |
| 2.1 | Digitalisering | 6 |
| 2.1.1 | Digitalisering i offentlig sektor | 7 |
| 2.2 | Offentlig anskaffelse | 7 |
| 2.2.1 | Bakgrunn for regelverk for offentlig anskaffelse | 8 |
| 2.2.2 | Nytt og gjeldende regelverk | 8 |
| 2.2.3 | Grunnleggende prinsipper | 10 |
| 2.2.4 | Anvendelse av regelverket | 12 |
| 2.2.5 | Anskaffelsesprosessen | 14 |
| 2.3 | KGV - Konkurransgjennomføringsverktøy | 17 |
| 2.3.1 | Anskaffelse | 17 |
| 2.3.2 | krav | 18 |
| 2.3.3 | Bruksområder | 19 |
| 2.3.4 | Estimerte effekter | 20 |
| 2.3.5 | ESPD - Det europeiske egenerklærings skjema | 21 |
| 3 | Litteratursøk | 22 |
| 4 | Metode | 23 |
| 4.1 | kvantitative metode | 23 |
| 4.2 | kvalitative metode | 23 |
| 4.3 | Intervju | 24 |

| | | |
|----------|---|-----------|
| 5 | Resultater og tolkninger | 25 |
| 5.1 | Resultater fra kommunene | 25 |
| 5.1.1 | Sandnes kommune | 25 |
| 5.1.2 | Karmøy kommune | 26 |
| 5.1.3 | Haugesund kommune | 27 |
| 5.1.4 | Tysvær kommune | 28 |
| 5.1.5 | Stavanger kommune | 29 |
| 5.2 | Effekter av innføring av KGV | 30 |
| 5.2.1 | Tidbesparelser | 31 |
| 5.2.2 | Besparelser på ressurser | 32 |
| 5.2.3 | Reduserte kostnader | 32 |
| 5.2.4 | Bedre og mer lovmessige innkjøp | 33 |
| 5.2.5 | Enklere innkjøpssamarbeid | 34 |
| 5.2.6 | Flere klager | 34 |
| 5.3 | Utfordringer med KGV | 35 |
| 5.4 | Faktorer for unngått anskaffelse av KGV | 36 |
| 5.4.1 | Leverandører | 36 |
| 5.4.2 | Ressurser | 37 |
| 5.4.3 | Endringsviljen | 38 |
| 5.4.4 | Kommuneledelse og politikk | 38 |
| 5.5 | Oppsummering | 39 |
| 6 | Konklusjon | 41 |
| 6.1 | Videre arbeid | 41 |
| A | Appendix | 46 |
| A.1 | Intervju guide | 46 |
| A.2 | Intervju objekter | 47 |

Figurliste

| | | |
|-----|---|----|
| 1.1 | Oppgavestruktur | 5 |
| 2.1 | Anskaffelsesprosessen | 14 |
| 5.1 | Oversikt over bruken av digital verktøy | 31 |
| 5.2 | Innkommene klagesaker til KOFA | 35 |
| 5.3 | Innkjøpsfaglig kompetanse på digitalisering av anskaffelser | 37 |

Tabelliste

| | | |
|-----|--------------------------|----|
| 2.1 | Terskelverdier | 13 |
|-----|--------------------------|----|

1. Innledning

1.1 Bakgrunn

En anskaffelse er en aktivitet som gjøres for å dekke et behov for varer, tjenester, bygg- og anlegg. Den offentlige sektoren bruker om lag 520 milliarder kroner årlig på anskaffelser og er underlagt et strengt regelverk for å sikre at pengene blir utnyttet best mulig, og at en bidrar til et konkurransedyktig næringsliv. Lovverket for offentlige anskaffelser gjelder for statlige, kommunale og fylkeskommunale myndigheter og offentligrettslige organger. Formålet med regelverket er å øke verdiskapningen i samfunnet, gjennom å effektivisere ressursbruken i offentlige anskaffelser. Loven skal også sikre at det offentlige opptre med integritet, slik at samfunnet får tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte. [1] [2]

1 januar 2017 trådte et revidert regelverkt for offentlige anskaffelser i kraft. Formålet med det nye regelverket var forenkling for oppdragsgivere og leverandører, økt fleksibilitet og reduksjon av administrative byrder. I det nye regelverket kommer det blant annet frem at en skal digitalisere anskaffelsesprosessen ved at oppdragsgiver og leverandører skal benytte seg av løsninger for elektronisk konkurransegjennomføring for innlevering av tilbud. Det vil si at oppdragsgiver og hver leverandør skal ha sitt eget system, konkurransegjennomføringsverktøy, og at disse systemene skal snakke sammen. Dette er en retning mot et heldigitalt anskaffelsesprosess, som er ønskelig i det lange løp. [3]

Konkurransegjennomføringsverktøy, også forkortet som KGV, er et system som skal hjelpe både oppdragsgiver og leverandører med å gjennomføre alle stegene i

anskaffelsesprosessen digitalt, helt fra planleggingsfasen til ingått kontrakt. KGV er et relativt nytt system og det var få kommuner som hadde tatt i bruk dette systemet før det var snakk om et nytt regelverk, hvor det ble pålagt å bruke konkurransegjennomføringsverktøy i gjennomføringsfasen av en konkurranse.

I følge Direktoratet for forvaltning og ikt (Difi) er målet med denne digitaliseringen å effektivisere kjøp og forenkle prosesser, få bedre kjøp og behovsdekning og mer lovmessige kjøp. Denne oppgaven skal derfor se på om dette stemmer i praksis og en skal også se på grunnlaget til at mange ikke implementerte KGV før det kom er lovverk hvor KGV ble pålagt. [4]

1.2 Problemstilling

” Digitalisering av offentlige anskaffelser - hvilke effekter har implementering av KGV ført til og hvilke faktorer ligger til grunn for at kommuner ikke implementerte KGV før nytt lovverk trådte i kraft? ”

Oppgaven skal belyse hvilke effekter implementeringen av konkurransegjennomføringsverktøy har ført til innen offentlige anskaffelser og om dette stemmer med de forventede effektene som lovverket hadde. Gjennom intervjuer med utvalgte kommuner skal det ses nærmere på hvilke positive og negative effekter KGV systemet har ført til hos de utvalgte kommunene. Det skal også ses på hvilke faktorer som har ligget til grunn for at mange kommuner ikke implementerte KGV før det nye regelverket kom 1 januar 2017, og om det dermed kan være hensiktsmessig å pålegge at hele anskaffelsesprosessen skal gjøres digitalt.

1.3 Avgrensninger

Det er blitt gjort geografisk avgrensning i denne oppgaven. Det er kun noen utvalgte kommuner som er valgt for intervju. Alle disse kommunene er lokalisert i Rogaland. Dette ble gjort på grunn av det var enklere å gjennomføre et fysisk intervju med disse kommunene. Denne avgrensningen vil si at det kanskje ikke ville ha kommet samme informasjon fra andre kommuner i landet.

1.4 Tidligere studier

Det ble tidlig gjennomført et litteratursøk for å finne tidligere studier som omhandler det valgte temaet.

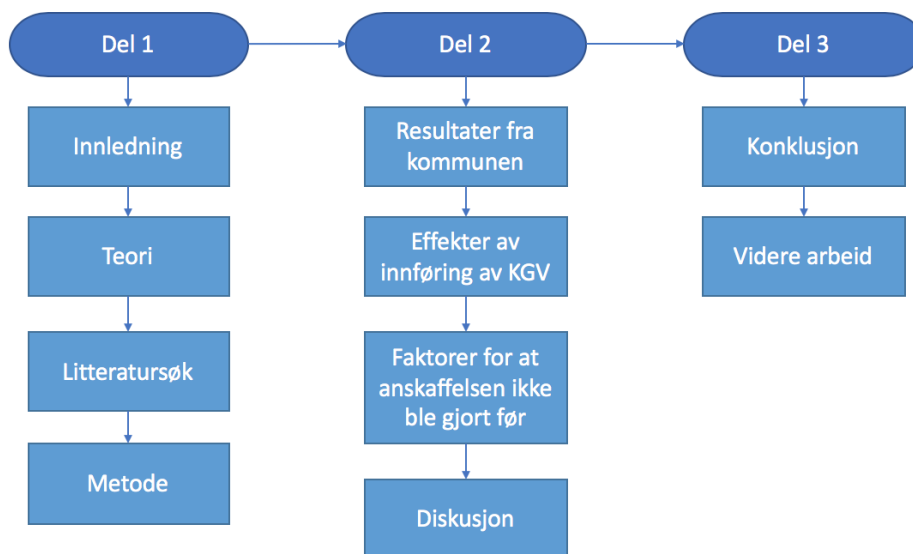
I søket om tidligere studier, som handler om implementering av KGV i offentlige anskaffelser, kom det blant annet frem en tidligere masteroppgave med tittelen ” Fra perm til skjerm - Hvordan vil digitalisering av offentlige anskaffelser påvirke offentlige aktører ” skrevet av Håvard Holm våren 2017. Her gikk det igjen noe av det som er planlagt å skrive om i denne oppgave, men siden denne oppgaven var skrevet rett etter det nye lovverket kom og før fristen til at kommunene var pålagt til å bruke KGV på anskaffelser over nasjonale terskelverdier, så vil det være interesse for å gjøre en ny studie på dette området. Håvard Holms masteroppgave er basert på de større kommunenes erfaringen med KGV, da det på den tiden ikke var så mange små kommuner som hadde KGV. I denne oppgaven skal en se på erfaringene fra både store og litt mindre kommuner. [5]

Underveis i oppgaveskrivingen kommer det frem et tidligere studie ” Effekter av digital konkurransegjennomføring ” som ble gjennomført av Oslo Economics i 2017. Dette studiet omhandler potensielle og estimerte effekter hos oppdragsgivere og leverandører. Denne rapporten går ut i fra alle offentlige oppdragsgivere, mens denne masteroppgaven kun skal se på kommuner. Det kommer også frem en del tall fra rapporten til Oslo Economics, som kan brukes til belyse en del av resultatene i denne oppgaven. [6]

Det kan se ut som at det finnes lite tidligere studier om hvorfor mange kommuner ikke anskaffet og implementerte KGV før det nye regelverket kom på banen og trådte i kraft fra 1 januar 2017. Dermed vil denne delen av oppgaven baseres på resultatene fra intervjuene.

1.5 Struktur på oppgaven

Denne oppgaven består av seks kapitler, som kan deles inn i tre deler. Første del omhandler kapitlene 1, 2, 3 og 4. I denne delen blir oppgaven innledet, relevant teori blir presentert, hvordan litteratursøket har foregått og hvilken metode som er blitt brukt i denne oppgaven. Andre del inneholder resultatene fra intervjuene og tolkningen av disse resultatene. Andre del blir avsluttet med en diskusjon. Siste del av oppgaven inneholder en konklusjon og anbefalinger om videre studier.



Figur 1.1: *Struktur på oppgaven.*

2. Teori

2.1 Digitalisering

Digitalisering har vært i stor fokus hos mange i de siste årene og blitt sett på noe som skal løse mange utfordringer ulike næringer står ovenfor. Ordet digitalisering brukes blant annet som et begrep på når en konverterer analoge data over til digitale. Senter for Digitalisering ved Handelshøyskolen BI beskriver det så fint som;

”Digitalisering er transformasjonen fra at IT er et støtteverktøy i virksomheten til at det er en del av dens DNA. Det betyr at forretningsmodell, organisasjon og prosesser er designet mht. å utnytte dagens og morgendagens teknologi” [7]

Hensikten med digitalisering er ofte å effektivisere prosesser ved å bruke teknologien til å fornye, forenkle og forbedre prosesser og systemer. Dette innebærer ofte store omstillinger med hensyn på operasjonell modell ledelses- og styringsmodell, samt innovasjonsmodell og -strategi. [8] [9] [7]

De største besparelsene ved digitalisering er ofte når rutiner blir automatisert, og ikke bare digitale. En fordel med digitalisering av prosesser er at det kan redusere faren for menneskelige feil. Det finnes også ulemper med digitalisering, som sikkerheten ved de digitale tjenestene. [8] [9]

2.1.1 Digitalisering i offentlig sektor

Digitalisering i offentlig sektor fører ofte til raskere og gjerne mer korrekt saksbehandling, men kan også bidra til å forenkle kontakten mellom virksomheter og innbyggere. [9]

Offentlig sektor ser seg gjerne nødt til å digitalisere seg, da innbyggerne i stor grad idag er digitale og forventer at det offentlige skal tilby gode digitale tjenester. Det handler derfor ikke om offentlig sektor skal digitaliseres, men når og hvor fort. [9]

Regjeringen og KS har for første gang gått sammen om en digitaliseringsstrategi for offentlig sektor, hvor målet er å få én digital offentlig sektor. Dette vil gi bedre tjenester, mer effektiv ressursbruk i offentlige virksomheter og legge til rette for produktivitetsøkning i samfunnet. Denne strategien gjelder for offentlig sektor i perioden 2019-2025. [10]

Digitalisering av offentlige anskaffelser

I offentlig anskaffelse vil digitalisering si at det brukes elektroniske verktøy i planlegging, gjennomføring og oppfølging av kjøp av varer eller tjenester. Det vil si at det brukes ulike programvarer innad i virksomheten og mellom virksomheten og eksterne leverandører. Målet med å digitalisere offentlig anskaffelse er å effektivisere kjøp og forenkle prosesser, bedre kjøp og behovsdekning, og mer lovmessige innkjøp. [4]

2.2 Offentlig anskaffelse

Offentlig sektor bruker årlig omlag 520 milliarder kroner på anskaffelser. En anskaffelse er noe som gjøres for å dekke et behov for varer, tjenester og bygg- og anlegg. [9]

I Offentlige anskaffelser gjelder Lov og Forskrift om offentlige anskaffelser. Her reguleres aktivitetene som skal eller bør gjennomføres i en bestemt rekkefølge og

innhold frem til en får etablert en kontrakt. [11]

2.2.1 Bakgrunn for regelverk for offentlig anskaffelse

På 90-tallet ble det opprettet et regelverk for offentlige anskaffelser med hensikt på å styrke konkurransevnen til europeiske leverandører, som stadig møtte på økende konkurranse fra ikke EU-land, da spesielt mot land med høyteknologiske produktet. Regelverket skulle fjerne handelshindringer innad i EU, hvor målet var å øke grenseoverskridende handel, øke konkurransen innad i EU/EØS slik at konkurransevnen økes og kostnaden for offentlige innkjøp reduseres. Det skulle også skape ett klima for åpenhet og rettferdig behandling av leverandørene underveis i konkurransen. [12]

2.2.2 Nytt og gjeldende regelverk

Anskaffelsesregelverket er sammensatt av EØS-rett og nasjonal rett, hvor Norge er forpliktet gjennom EØS-avtalen til å regulere offentlige anskaffelser som overstiger EØS-terskelverdier. Utover disse reglene, ble det også sett på hensiktsmessig å vedta særnoske regler, hvor blant annet det ble sett på innføring av kunngjøringsplikt og prosedyreregler for anskaffelser under EØS-terskelverdier.[13]

Følgende oppdragsgivere er underlagt lov og forskrift om offentlige anskaffelser: [14]

- Statlige myndigheter
- Fylkeskommunale og kommunale myndigheter
- Offentligrettslige organer
- Sammenslutninger med disse virksomhetene

Lov og forskrift om offentlige anskaffelser gjelder kjøp av varer, tjenester og bygg- og anlegg med en beregnet verdi større eller lik 100.000 kroner ekskl.mva. [14]

1. januar 2017 trådte en ny lov og nye forskrifter om offentlige anskaffelser i kraft, som gjelder for anskaffelser som kunngjøres etter dette tidspunktet. Det nye

regelverket inneholder flere nyvinninger, som for eksempel at offentlige oppdragsgivere må ta hensyn til miljø, arbeidsforhold og sosiale forhold når anskaffelsen skal gjennomføres. [14] [15]

Det nye regelverket innfører blant annet krav til bruk av elektronisk kommunikasjon i gjennomføringen av offentlige anskaffelser, hvor all informasjonsutveksling skal skje ved bruk av elektronisk kommunikasjonsmidler. Det vil si at dette innebærer at det er obligatorisk med elektronisk tilbudsinnlevering. Kravet om bruken av elektronisk kommunikasjon gjelder for alle anskaffelser over de nasjonale terskelverdier og EØS-terskerverdier i den nye anskaffelsesforskriften, samt for alle anskaffelser over EØS-terskelverdier i den nye forsyningsforskriften og den nye konsesjonskontraktforskriften. [15]

Alle offentlige oppdragsgivere, samt leverandører, måtte selv gå til anskaffelse av elektroniske løsninger for å motta og levere inn tilbud i markedet. På anskaffelser.no publiserte Difi veiledningsmaterieell for oppdragsgivere som skulle anskaffe slike elektroniske løsninger, og videre informerte leverandører om hvordan de skulle møte oppdragsgivers krav om elektronisk tilbudslevering. [15]

Elektronisk tilbudsinnlevering ble innført i etapper. Følgende var fristene: [15]

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

Fra og med 1 juli 2018 ble det pålagt at alle innleveringer av tilbud skal skje gjennom elektronisk kommunikasjonsmidler. Dette gjelder for alle anskaffelser over nasjonale terskelverdier. Oppdragsgivere ble oppfordret til å anskaffe og bruke konkurransegjennomføringsverktøy, KGV, som elektronisk kommunikasjonsmiddel. Ved bruk av KGV, kan hele anskaffelsesprosessen gjennomføres elektronisk. [15]

Det nye regelverket innfører også en ny bestemmelse om ”the European Single Procurement Document”, også kalt som det europeiske egenerklæringsskjemaet, for anskaffelser over EØS-terskelverdier. Dette skjemaet, som også blir forkortet til ESPD-skjemaet, fungerer som en foreløpig dokumentasjon på at leverandører oppfyller kvalifikasjons-kravene og eventuelle utvelgelseskriterier, samt at det ikke foreligger grunner for avvisning. I de ny anskaffelsesreglene vil oppdragsgiver kun være forpliktet til å innhente dokumentasjonsbevis fra den valgte leverandøren for å kontrollere om opplysningen i egenerklæringen er riktig. Det vil være frivillig å benytte seg av egenerklæringsskjemaet ved anskaffelser under EØS-terskelverdiene. Frem til 01.05.2019 kunne leverandører fylle ut ESPD-erklæringne i den europeiske ESPD-tjenesten, men etter dette må leverandører besvare ESPD-forespørsler i oppdragsgivers KGV. Egenerklæringsskjemaet er i dag knyttet opp til konkurransegjennomføringsverktøy, slik at både oppdragsgiver og leverandør må fylle inn dette skjemaet gjennom dette elektroniske verktøyet. [15] [16]

2.2.3 Grunnleggende prinsipper

Regelverket for anskaffelser er basert på noen grunnleggende prinsipper, som er nedfelt i anskaffelsesloven §4. Hensikten med prinsippene er at offentlige anskaffelser skal skje på en samfunnstjenlig måte ved at samfunnets ressurser blir brukt effektivt og at det offentlige opptrer med integritet. En samfunnstjenlig måte å gjøre anskaffelse på vil blant annet ta hensyn til konkurranse, arbeidslivskriminalitet, miljø, klima og sosiale forhold. Alle anskaffelser over 100 000 kroner ekskl. mva. er underlagt de grunnleggende prinsippene. De prinsippene som gjelder er [14]:

- Forholdsmessighetsprinsippet
- Konkurransesprinsippet
- Likebehandlingsprinsippet
- Prinsippene om forutberegnelighet og etterprøvbarehet

Forholdsmessighetsprinsippet

Forholdsmessighetsprinsippet blir også omtalt som proporsjonalitetsprinsippet og inngår som et av de grunnleggende EU/EØS-rettslige prinsippene. Prinsippet går ut på at oppdragsgiver skal gjennomføre konkurranser som står i forhold til anskaffelsens art, omfang, verdig og kompleksitet. Den vil da forsikre at de beslutningen og tiltakene som gjøres i en konkurranse er forholdsmessige i forhold til de målene som ønskes å oppnå. Prinsippet setter grenser på kravene som oppdragsgiveren kan stille til leverandørene, og kravene som kan settes til oppdragsgvier når det skal gjennomføres en anskaffelse. Forholdsmessighetsprinsippet får en betydning i alle ledd av anskaffelsesprosessen hvor det er åpent for oppdragsgivers egne valg og vurderinger. [14]

Konkurransesprinsippet

Konkurransesprinsippet går ut på at alle anskaffelser, som er omfattet av lov og forskrift, skal gjennomføres ved konkurranse. Dette gjelder både anskaffelser over og under nasjonale terskelverdier. Dette gjøres for å sikre at ressurser blir mest mulig effektivt brukt i det offentlige. Over nasjonale terskelverdiene skal oppdragsgiver kunngjøre konkurransen på Doffin eller TED. En konkurranse ute på det åpne markedet vil føre til flere valgmuligheter for oppdragsgiver når det gjelder pris og kvalitet. Under terskelverdiene skal det sørges for konkurranse ved at oppdragsgiver gjør oppdraget kjent for ”et rimelig antall leverandører, for på denne måten å oppnå best mulig pris og kvalitet i det relevante markedet”. Dette gjøres ved enten å sende inn innbydelse til konkurranse til utvalgte leverandører eller ved å legge ut konkurransen på for eksempel hjemmesiden deres. [14]

Likebehandlingsprinsippet

Likebehandlingsprinsippet går ut på at det ikke skal skje diskriminering, som for eksempel på grunn av nasjonalitet, og det skal ikke gjøres forskjellsbehandling under anskaffelser. Det vil si at oppdragsgiver ikke kan sette krav eller kriterier, som kan føre til at utenlandske leverandører velges bort og/eller at norske leverandører favoriseres. Prinsippet skal også sikre at alle leverandører behandles likt og gis like muligheter. Likebehandlingsprinsippet går også ut på at all informasjon mellom

oppdragsgiver og leverandør, skal gjøres tilgjengelig for alle de andre leverandører. [14]

Prinsippene om forutberegnelighet og etterprøvbarehet

Forutberegnelighet går ut på at anskaffelsesprosessen skal være forutsigbar, samt at det skal være åpenhet om alt som gjøres i prosessen. Det skal komme tydelig frem for leverandøren hva som er viktig i konkurransen, slik at leverandøren kan gjøre forsvalige vurderinger i utformingen av sitt tilbud. [14]

Forutberegnelighet knytter seg ofte til følgende spørsmål som skal komme klart frem: [14]

- Hva som skal anskaffes.
- Hvordan konkurransen skal gjennomføres.
- Hvilke krav til leverandøren som skal gjelde.
- Hvilke kriterier som legges til grunn for valget av leverandør.
- Omfang og lengde på kontrakten.

Etterprøvbarehet skal ivareta leverandørenes rettsikkerhet og gjøre det mulig å sjekke om oppdragsgiver har fulgt regelverket for gjeldende konkurranse. Det innebærer også at oppdragsgiver må skriftlig dokumentere alle avgjørelser som er tatt og hva som har foregått i prosessen. Dette dokumentet skal være klart og utfyllende nok til at et klageorgan eller en tredjepart kan i ettertid lese dette og få en god forståelse av oppdragsgiverens vurderinger. [14]

2.2.4 Anvendelse av regelverket

Regelverkets anvendelse er avhengig av anskaffelsens art og verdi. Anskaffelsens terskelverdi forteller hvilke deler av forskriften som gjelder for den anskaffelsen som skal gjøres. terskelverdiene deles inn i tre, som tabell 2.1 beskriver nedenfor.

| Terskelverdier | Del av forskriften | Krav til gjennomførelse |
|---|--|--|
| >100 000 NOK | untatt fra både anskaffelsesloven og anskaffelsesforskriften | |
| 100 000 - 1,3 mill. NOK | Del I | Konkurransen må kunngjøres, men valgfritt hvor |
| 1,3 - 2 mill. NOK for vare- og tjenestekontrakter 1,3 - 51 mill. NOK for bygg- og anleggskontrakter | Del I og del II | Konkurransen skal kunngjøres i Doffin |
| >2 mill. NOK for vare- og tjenestekontrakter >51 mill. NOK for bygg- og anleggskontrakter | Del I og del III | Konkurransen skal kunngjøres i TED |

Tabell 2.1: *Terskelverdier* [17]

Beregning av terskelverdier

For å fastslå hvilke regler som gjelder for den aktuelle anskaffelsen, så må oppdragsgiver gjøre beregninger av anskaffelsens verdi, for å se om de havner over eller under de aktuelle terskelverdiene. Det finnes regler på hvordan beregning av terskelverdier skal gjennomføres, og disse gjelder for både de nasjonale terskelverdiene og EØS-terskelverdiene. [14]

Det er ikke mulig å finne den eksakte verdien av anskaffelsen på det tidspunktet beregningene gjøres. Oppdragsgiver må dermed gjøre vurderingen ved å ta utgangspunkt i hvilken anskaffelse som skal gjøres, og basere beregningen på tidligere anskaffelser av samme type, andre offentlige oppdragsgiveres anskaffelser og markedsundersøkelser. En må også gjøre et anslag av anskaffelsens omfang baser på hva som skal gjøres, estimerte timer og hvilke tilleggsarbeider eller en-

dringsarbeider som kan forekomme. Om det viser seg i etterkant at anskaffelsen går over den beregnede terskelverdien, så kan ikke oppdragsgiver klandres så lenge det viser seg at han har utført en forsvarlig beregning. [14]

Det er ikke lov å velge hvilken beregningsmåte som skal brukes eller å dele opp kontrakter, slik at en unngår bestemmelser i regelverket. Én kontrakt vil som regel bli regnet som én anskaffelse, og verdien av kontrakten legger grunnlag for hvilken terskelverdi anskaffelsen faller under. [14]

2.2.5 Anskaffelsesprosessen

En anskaffelsesprosess består av alle aktiviteter som knytter seg til gjennomførelsen av en anskaffelse, og består hovedsakelig av disse tre stegene: [18]

- Avklare behov og forberede konkurranse
- Konkurransgjennomføring
- Kontraktsoppfølging



Figur 2.1: Illustrasjon på hvordan anskaffelsesprosessen foregår. [18]

Alle delene vil bli videre forklart. Det er under konkurransegjennomføring KGV er blitt pålagt til å brukes, det vil derfor være den delen som får størst oppmerksomhet.

Avklare behov og forberede konkurranse

Første del kalles ofte for Pre-bid. Dette er før selve konkurransen gjennomføres. Det er i denne fasen av anskaffelsesprosessen som gir grunnlag til gode resultater av anskaffelsen og det må dermed settes av nok tid til grundig forberedelser. En begynner med en identifisering av behov, som ofte blir utarbeidet fra en behovsmelding til innkjøpsavdelingen. Behovsmeldingene samles og prioriteres i en felles innkjøpsplan. Behovet må så avklares og defineres spesifikk. [12]

Etter at behovspesifikasjonene er utdypet, gjøres det nødvendige drøftelser for å sette opp et konkurransegrunnlag. Konkurransegrunnlaget lages for å ivareta prinsippet om forutsigbarhet. I konkurransegrunnlaget skal anskaffelsesprosedyren velges og form for konkurranse. Det kan velges mellom disse ulike konkurranseformene:[12]

- *Åpen anbudskonkurranse.* Her kan alle delta og det er ingen forhandling.
- *Begrenset anbudskonkurranse.* Inviterte kan delta, ingen forhandling.
- *Anbudskonkurranse med forhandling.* Tillatt med forhandlinger

I konkurransegrunnlaget skal også de utvalgte kvalifikasjonskravene fastsettes. Det vil si at leverandører for eksempel må vise ut i fra rengskapet at han har omsetning på en viss størrelse eller ha dokumentasjon på at han har kompetente ansatte. Tildelingskriterier settes også i denne fasen. Kriteriene må være målbare og objektive. Dersom ikke noe annet er spesifisert, vinner tilbudet med lavest pris. [12]

Konkurransegjennomføring

Andre fase er konkurransegjennomføring, som også blir kalt for bid fasen. Det er i denne fasen konkurransen gjøres kjent for markedet, som oftes blir konkurransen publisert på Doffin eller TED alt ettersom verdien på anskaffelsen. Det forekom-

mer også at utvalgte leverandøres velges til å levere inn tilbud. Kunngjøring og gjennomføring av konkurranse må følge reglene for å sikre likebehandling av leverandørene. Det er viktig med skriftlig dokumentering underveis i prosessen for å sikre etterprøvbarhet. [12]

Etter at konkurransen er kunngjort, kan oppdragsgiver svare på spørsmål fra tilbydere. Alle tilbyderne skal få tilsendt svaret, slik at alle får de samme grunnlagene til å komme med et tilbud. Viser det seg at noe ikke er spesifisert nok, kan oppdragsgiver gjøre ikke vesentlige endringer av konkurransegrunnlaget inntill tilbudsfristen for å levere inn tilbud. Alle skal informeres om det skjer noen endringer under veis i konkurransen. [12]

Når tilbudsfristen er gått ut, åpnes alle tilbudene og evalueres av oppdragsgiver. Det gjøres nå kvalifikasjonsvurderinger hvor leverandørene enten oppfyller kvalifikasjonskravene som er satt i konkurransen, eller så gjør de det ikke. Når dette er gjort blir tilbudene rangert i forhold til hverandre basert på hver tildelingskriterium som ble satt for konkurransen. Leverandøren som leverer det beste tilbudet i forhold til tildelingskriteriene, vinner kontrakten. [18]

Før kontrakten tildeles og undertegnes, informeres alle tilbyderne om resultatet fra evalueringen og det skal sendes ut begrunnelse på hvorfor den valgte leverandøren ble valgt. For kontrakter gjennomført etter del II eller del II settes det en karensperiode på minimum 10 dager. I denne perioden kan de leverandørene, som ikke fikk tildelt kontrakten, sende inn klage til klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA). Når denne karensperioden er utløpt og eventuelle klager er behandlet, kan kontrakten signeres og arkiveres. [18] [19]

Kontraktoppfølging

I siste fase av anskaffelsesprosessen gjøres avtalen kjent i virksomheten. Kontrakten skal følges opp for å sikre at leveransen er i henhold til det som er avtalt i kontrakten. Det er derfor viktig at virksomheten er kjent med kontraktens vilkår og at dette innarbeides i deres rutiner og prosedyrer. Det er i denne fasen viktig med et godt samarbeid mellom oppdragsgiver og leverandøren for å avverge

mulige misforståelser og konflikter.[18] [19]

2.3 KGV - Konkurransgjennomføringsverktøy

Konkurransgjennomføringsverktøy er et elektronisk fagsystem som kan brukes i hele konkurransegjennomføringen, helt fra behovsavklaring til kontraktsinngåelse. KGV-systemene er som oftest web-baserte løsninger hvor oppdragsgiver kjøper et gitt antall lisenser som logges på via en nettleser. [20] [21]

2.3.1 Anskaffelse

Det nye regelverket krevet at all kommunikasjon mellom oppdragsgiver og leverandører skal skje gjennom elektronisk løsning, heretter omtalt som KGV. Dette gjelder fra 1 januar 2018 for alle statlige myndigheter, som gjør anskaffelser omfattet av del II og del II i anskaffelsesforskriften. Offentlige oppdragsgivere må selv gå til anskaffelse av elektroniske løsninger, hvor en kan motta og få inn tilbud. Difi har publisert en veiledning for oppdragsgivere som skal gjøre en anskaffelse av KGV. De har også aktivt jobbet for at markedet for KGV skal tilby separate løsninger for oppdragsgiver og leverandøre, slik at leverandørene slipper å gå til anskaffelse av KGV løsninger samt at de slipper å betale for å levere inn tilbud. Difi har også jobbet med å informere leverandørene på hvordan de skal møte oppdragsgivers krav om elektronisk tilbudsinnlevering.[20]

Oppdragsgivere kan selv velge de løsningene som best dekker deres behov og for å dekke kravet om elektronisk tilbudsinnleveringer står de over valget om å skaffe seg: [6]

- Et fullverdig konkurransegjennomføringsverktøy, KGV
- Forenklet konkurransegjennomføringsverktøy, KGV light
- Overlate konkurransegjennomføringen til tjenesteleverandører eller innkjøpsentral som har KGV

Det finnes idag flere leverandører som leverer KGV løsninger, deriblant Mer-cell, Visma og EU Supply. Oppdragsgivere velger selv hvilken leverandør de

ønsker KGV løsning ifra, så lenge verktøyet tilfredsstiller de kravene som er satt for et konkurransegjennomføringsverktøy. [6]

2.3.2 krav

Det finnes flere krav til et konkurransegjennomføringsverktøy. Det nye regelverket setter minimumskrav for elektronisk funksjonalitet. Difi lister opp følgende om at oppdragsgivers systemløsninger må sikre: [21]

- overnsstemmelse med gjeldende regelverk
- all kommunikasjon og deling av informasjon skal skje skriftlig i elektronisk kommunikasjonsmiddel
- at det gis gratis, direkte og ubegrenset elektronisk tilgang til konkurransegrunnlaget
- at tilbudets integritet og konfidensialitet blir ivaretatt under transport, mottak og oppbevaring
- tilgangsstyring under saksbehandling og lagring
- at krav til dokumentasjon blir ivaretatt
- ivaretagelse av de grunnleggende prinsipper

Det finnes også noen mer generelle krav til alle verktøy og løsninger, herav KGV, som brukes til elektronisk kommunikasjon. Følgende krav kommer frem av anskaffelsesforskriften:[11]

- Skal være ikke-diskriminerende og tilgjengelig for alle, og ikke begrense leverandørens muligheter for å delta i konkurranse. Det skal også fungere sammen med alminnelige brukte IKT-produkter.
- Alle opplysninger og spesifikasjon som er nødvendige for å levere forespørsel til konkurranse eller levere inn tilbud elektronisk, skal være tilgjengelige for alle leverandører.
- Det kan bli krevet bruk av bestemte verktøy og løsninger som ikke er alminnelig tilgjengelig, hvis det er nødvendig for å utveksle relevante dokumenter. I disse tilfeller skal oppdragsgiver tilby alternative tilgangsmuligheter eller oppfyllesmåter.

2.3.3 Bruksområder

KGV kan, som nevnt tidligere, brukes til alle stegene i anskaffelsesprosessen. Alt fra planlegging, gjennomføring og oppfølging av anskaffelsen.

Et standard KGV har som regel en integrert funksjon hvor en kan elektronisk etablere, redigere og arbeide med anskaffelsesprotokollen. De fleste KGV systemer inneholder også standard maler for konkurransegrunnlag i KGV, hvor en finner en generell beskrivelse av virksomheten, regler for konkurransen, kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier. Dette gjør at oppdragsgiver kan standardisere anskaffelser som gjøres oftest, slik at de vil effektiviseres i stor grad. Planleggingen av en anskaffelse vil da gå raskere, og en vil spare tid og penger. [21]

I de fleste KGV løsningene kan en fylle ut, sende og administrere kunngjøringene i selve løsningen, som igjen er integrert med Doffin. En slipper da selv å publisere konkurransen på Doffin. Ved å utfylle og kunngjøre konkurransegrunnlaget i KGV, så vil en redusere sjansen for menneskelige feil, som også fører til mer lovmessige kjøp. [21]

Det vil ofte komme spørsmål knyttet til konkurransen fra leverandører. Spørsmålene kan komme til oppdragsgiver per telefon eller mail. Disse kan besvares, men dette skal også dokumenteres slik at alle leverandører får den samme informasjonen. KGV har ofte en funksjon hvor leverandører kan stille spørsmål og spørsmålene blir besvart slik at alle får den samme tilgangen til svarene på spørsmålene. [21]

Mottak og evaluering av tilbud kan også gjøre ved hjelp av KGV. Tilbudsdokumenter mottatt elektronisk, kan føre til at oppdragsgivere får inn flere tilbud pga. besparelser av store kostnader knyttet til å levere inn tilbud på papir. Leverandører slipper også å møte på trafikkale problemer under innleveringen, som ofte har ført til at tilbud kommer inn etter tilbudsfristen har gått ut. Det er ikke før tilbudsfristen har gått, at oppdragsgiver kan åpne tilbudene som er blitt sendt i KGV. Egenerkæringsskjemaet (ESPD) er idag integrert i KGV, som skal nevnes litt mer om senere. [6]

I kontraktsoppfølgingsfasen i en anskaffelse er det mulig å bruke et elektronisk verktøy, som såkalt kontraktsadministrasjonsverktøy (KAV). De fleste leverandørene av KGV kan også tilby oppdragsgivere KAV. KAV kan integreres mot KGV, slik at ingåtte kontrakten automatisk blir lagret i KAV. Oppdragsgiver vil da ha bedre kontroll på kontraktene og det er enklere å kontrollere om leverandører leverer i forhold til kontrakten. [6]

2.3.4 Estimerte effekter

Det er blitt estimert en del potensielle effekter ved å implementere KGV i anskaffelsesprosessen. Difi har listet opp følgende forventede effekter: [22]

- Mer effektive kjøp og enklere prosesser.
- Bedre kjøp og behovsdekning.
- Mer lovmessige kjøp.

Bruken av KGV vil ha flere miljøgevinst i forhold til det å levere inn tilbud på papir. Tilbudene ble før skrevet ut i flere eksemplarer og ved at dette nå er elektronsik vil papirbruken reduseres betraktelig. Tilbudene ble også transportert fra leverandører til oppdragsgiver, som fører til en del utslipp. Elektronsik innlevering vil her spare miljøet for en del unødvendige miljøutslipp.

Det er noen forutsetninger som må være tilstede for at disse forventede effektene skal være tilstede. Her liste Difi opp følgende: [22]

- Digitalisering må ha god forankring i virksomheten og det må fra ledelsens sin side være interesse for gevinster av digitaliseringen.
- Det er satt opp realistiske mål for å kunne oppnå de forventede gevinstene.
- Oppfølgingen underveis er systematisk og er basert på gode analyser.
- Gevinstoppfølgingen i etterkant følger avtalte planer.

2.3.5 ESPD - Det europeiske egenerklærings skjema

Det europeiske egenerklærings skjema, også forkortet som ESPD, ble innført 1 januar 2017 og er et midletidig bevis på at leverandøren oppfyller kvalifikasjonskravene og aktuelle utvelgelses kriterier som er satt, samt at det ikke foreligger grunner for avvisning. ESPD-skjemaet er standalisert i hele EØS-området. Skjemaet skal brukes i alle anskaffelser som følger anskaffelses forskriften del III og forsynings forskriften del II. ESPD-skjemaet gjør det enklere for leverandørene ved at de ikke lenger trenger å levere inn dokumentasjonsbevis sammen med tilbudet, samt reduserte administrasjonsbyrde for oppdragsgiver. Det er kun den valgte leverandøren som trengs å kontrolleres for om de kan dokumentere at de oppfyller de satte kvalifikasjonskravene og eventuelle utvelgelses kriterier. [23] [16] [24]

Frem til 1.5.2019 kunne oppdragsgiver opprette ESPD-skjema i den europeiske ESPD-tjenesten eller i konkurransegjennomføringsverktøy(KGV) med integrert ESPD-funksjon. 1.5.2019 ble EU-kommisjonens ESPD-tjeneste lagt ned, og det er i dag kun mulig å opprette og fylle ut ESPD-skjema i KGV. [16]

3. Litteratursøk

I løpet av oppgaveskrivingen har det blitt gjort litteratursøk for å belyse den valgt problemstillingen. Kildekritikk er viktig for oppgaveskrivningen, og en skal være kritisk til kildene som blir brukt. Nedenfor er beskrivelse av hvordan kildene er samlet inn og hvordan en har tenkt for å skaffe gode kilder.

For å samle inn informasjon om offentlig anskaffelse og anskaffelsesprosessen, så har difi.no, regjeringen.no, lovdata.no og anskaffelser.no vært svært viktige for denne oppgaven. Disse nettsidene anses som troverdige og gode kilder.

Digitalisering er tema som har hatt stor fokus de siste årene. Det finnes derfor en del kilder om dette på bedriftssider og avisartikler. Det er viktig å være kritisk til gamle kilder når det gjelder digitalisering, på grunn av den raske teknologiske utviklingen.

KGV er relativt nytt system, og det er derfor litt vanskelig å finne gode kilder om dette systemet. Kildene som er blitt brukt er fra hjemmesidene til de som leverer KGV systemer. Ellers så finnes det, som nevnt tidligere, ett tidligere studie om potensielle og estimerte effekter av systemet. Denne kilden er blitt brukt for å belyse informasjonen som kommer frem på intervjuene.

Søkeord som har blitt brukt for å finne best mulig informasjon til denne oppgaven er blant annet "offentlig anskaffelse", "digitalisering", "digitalisering av offentlig anskaffelse" og "KGV".

4. Metode

Metoder handler om hvordan man samler inn og analyserer data, som brukes for å svare på problemstillingen. For at problemstillingen skal bli besvart på best mulig måte, er det derfor viktig å velge den metoden som gir best mulig informasjon. Det finnes to hovedmetoder, kvantitativ og kvalitativ. Hvilken forskningsmetode som skal velges avgjøres av problemstillingen for oppgaven og hva som er målet med oppgave. [25]

4.1 kvantitative metode

Kvantitativ metode er innsamling av informasjon som lar seg framstilles som tall og målbare data, som kan beskrives med tabeller, grafiske figurer eller statistiske mål som for eksempel gjennomsnitt, variasjon og korrelasjon. Denne metoden baserer seg ofte på spørreskjemaer med relativt få spørsmål og begrensede svaralternativer, men kan også innhente informasjon ved ekspertvurderinger, observasjon, intervju eller formell testing. For å få gode resultater i denne metoden er det ofte viktig med mange informanter. [26][27]

4.2 kvalitative metode

En kvalitativ metode baserer seg på teorier om fortolkning og menneskelige erfaringer. Denne metoden omfatter ulike former for systematisk innsamling, bearbeiding og analyse av materialer som kommer fra samtaler, observasjoner eller skriftlige tekster, som ikke kan gjøres om til tall. Metoden brukes blant annet på områder der det finnes lite forskning fra før av. Derfor er kvalitativ metode velegnet til denne oppgaven, da det finnes lite forskningsbasert kunnskap om effekter av KGV og hvilke faktorer som ligger i grunn for at mange kommuner

ikke implementerte dette systemet før regelverket kom. [25]

Når det gjøres kvalitative intervjuer, er det viktig å være forsiktig med informasjonen som kommer frem for å ivareta integriteten til personen som blir intervjuet. Det er viktig å ivareta integriteten både under og etter intervjuet. Opplysningene som kommer fra disse intervjuene, må behandles varsomt. [28]

4.3 Intervju

For denne oppgaven ble det gjennomført kvalitative intervjuer for å innhente seg informasjon til oppgavens problemstilling. Et kvalitativt intervju har som hensikt å hente frem informasjon om et spesifikt emne ved hjelp av representantens kunnskaper, meninger og vurderinger. [29]

Det ble videre valgt å gjennomføre formelt intervju med strukturerte spørsmål. Når et formelt intervju skal gjennomføres, er det viktig med forberedelse til intervjuet. I den anledningen utarbeides det en intervjuguide med relevante spørsmål for den valgte problemstillingen. Intervjuguiden brukt for denne oppgaven finner en i Appendix A. [29]

Når forberedelsene til å gjennomføre intervjuer var ferdig, ble det sendt inn forespørsel om intervju til seks kommuner lokalisert i Rogaland, både store og noen litt mindre. Fem av disse stilte gjerne til intervju, mens den siste kommunen hadde ikke noe relevant informasjon til oppgavens tema og det var derfor ikke hensiktsmessig å gjennomføre noe intervju med dem. Intervjuene ble gjennomført individuelt, med en representant fra hver kommune.

5. Resultater og tolkninger

5.1 Resultater fra kommunene

5.1.1 Sandnes kommune

Sandnes kommune er Norges 8 største kommune med over 77 000 innbyggere. Fra og med 1.1.2020 slår Forsand og Sandnes kommune seg sammen til en kommune, Sandnes. Den nye kommunen har store næringer i verdiskapning, som kraftproduksjon, byggeråstoffer, betongindustrien og landbruk. I 2016 kjøpte kommunen varer og tjenester for om lag 1 365 millioner kroner, hvor 298 millioner av dette utgjorde anskaffelser som er underlagt anskaffelsesloven. [30] [31] [32]

Den representative for Sandnes kommune jobber som rådgiver i kommunens anskaffelsenhet. All videre informasjon vil gå ut ifra informasjonen som kom frem fra intervjuet av objektet.

Sandnes kommune begynte anskaffelsesprosessen på konkurransegjennomføringsverktøy når det ble klart at det skulle komme en ny lov, hvor det ble pålagt å bruke KGV i konkurransegjennomføringen. De gikk ut med anskaffelsen mars 2017, og signerte kontrakten på anskaffelsen i juni samme år. De har idag konkurransegjennomføringsverktøy fra EU-Supply, som nylig ble kjøpt opp av Merzell. De valgte en light versjon, som er en enklere og rimeligere versjon av en fullversjon av KGV. Kommunen bruker idag verktøyet til alle anskaffelser over nasjonale terskelverdier, men også til anskaffelser under disse verdiene. Hele anskaffelsesprosessen deres er i dag digital, men alt er ikke i inne i KGV enda, som for eksempel konkurranseforberedelse. De bruker også KAV som er integrert mot KGV.

Sandnes kommune opplever at anskaffelsene blir gjennomført mer effektivt ved KGV, og har med det spart mye tid på konkurranser. Kommunen har stor fokus på digitalisering, og er positive til bruken av KGV.

I dag opplever kommunen ikke noen store utfordringer med KGV systemet, men mener KGV har en del å gå på når det gjelder brukervennligheten deres, som de per idag mener ligger midt på treet. Det kommer også frem at ESPD-skjemaet ikke er optimalt, slik som det er idag. Men det skal presiseres at dette ikke har noe med KGV systemet.

5.1.2 Karmøy kommune

Karmøy kommune er den største kommunen i Nord-Rogaland basert på inbygger-tall, som er over 42 000. Næringslivet er tradisjonelt knyttet til jordbruk og fiske, men det er industri- og servicenæringen som betyr mest for sysselsettingen idag. [33] [34]

Karmøy kommune anskaffet seg konkurransegjennomføringsverktøy våren 2018. De kjørte en liten konkurranse på dette, og det var Mercell som ble valgt. Kommunen bruker KGV mye på frivillige kunngjøringer, det vil si anskaffelser under de nasjonale terskelverdiene. De inviterer da et par leverandører til å levere inn tilbud eller publiserer konkurransen på Doffin. Dette gjøres for å vise hva de driver med og for å skape bedre konkurranser. Kommunen bruker en del av funksjonene som er i KGV, men ser også at de kan ta i bruk flere funksjoner av Mercells KGV system. De holder nå på å bygge opp KAV og har begynt med å legge inn avtaler som ble gjort før de begynte med KGV. Dette tar tid, men vil senere gi gevinsert med at de slipper å arkivere kontrakter manuelt og enklere å få oversikt over inngåtte kontrakter.

Kommunen er i utgangspunktet fornøyd med Mercells KGV system, men mener at det alltid vil ha forbedringspotensial. De opplever å spare en del tid ved at anskaffelsesprosessen er blitt mer effektiv. Anskaffelsene har også blitt mer lovmes-sige, da det gjøres mindre menneskelige feil når KGV har blitt brukt. De ser også positivt til miljøgevinstene som kommer med denne elektronsike løsningen.

Karmøy kommune opplevde en del utfordringen med KGV i begynnelsen. De hadde én dag med opplæring av systemet, og synes dette ikke var nok. Dette har ført til at det har blitt brukt mye tid på prøving og feiling i systemet. De opplever også ESPD-skjemaet som noe herk og håper det kommer en forbedring på dette. Ellers så oppstår det utfordringer når de gjør innkjøpssamarbeid med andre offentlige organer uten KGV løsning.

5.1.3 Haugesund kommune

Haugesund er en tett befolket bykommune med et folketall på ca. 37 100 fordelt på kun 72 km². Kommunen fungerer som en handels- og servicesenter for hele det nordlige Rogaland og sunnhordaland. Haugesund kommune handler varer, tjenester, bygg- og anlegg for over 7 millioner kroner i året. [35] [36]

Kommunen skaffet seg en light versjon av EU supply for ca. 3 år siden, da det var på tampen til å bli obligatorisk å bruke konkurransegjennomføringsverktøy. De gjorde det enkelt med å velge denne light versjonen, som kun brukes for å legge ut konkurranser og få inn tilbud. Dette systemet er ikke integrert opp mot noe annet, som for eksempel saksbehandling. De har nå gått til anskaffelse av et nytt KGV system levert av Merzell, men har ikke hatt muligheter til å ta i bruk dette systemet til konkurransegjennomføring enda. Dette vil komme på plass etter at de har fått skiftet saksbehandlingssystem, som skal skje i løpet av et halvt år. Når dette er oppe å går, så fullintegrerer de KGV og kommer til å bruke store deler av Merzells KGV system, som de mener et bedre verktøy kontra EU-supply light. Men de har nå begynt legge inn avtaler på Merzell, og bruker det per idag som et avtaleverktøy.

Kommunen opplever å spare en del tid på å få tilbudene levert inn gjennom EU-supply, men ser for seg at tidsbesparelsen vil øke betraktelig når de får tatt i bruk Merzells KGV system i anskaffelsesprosessen. De er generelt positive til digitalisering, da de ser at det forenkler prosessene og sikrer at ting blir gjort på en ordentlig og ryddig måte.

De største utfordringene de møter på når det gjelder å implementere KGV i anskaffelsesprosessen, er det å ha tid og nok ressurser til å sette seg godt nok inn i de ulike funksjonene som finnes i KGV systemet.

5.1.4 Tysvær kommune

Tysvær en liten kommune som er sentral plassert på Haugalandet, med et innbyggertall på litt over 11 000. Europas største anlegg for mottak, behandling/prosesser og videretransport av kondensat/lettolje og gass er lokalisert på kårstø, som ligger i tysvær. Det gjør at det meste av industrien i tysvær er direkte eller indirekte knyttet til petroleumsutvinning. [37]

Tysvær kommune anskaffet seg EU-supply light for noen år siden, da det kun var dette systemet som var tilgjengelig på markedet på den tiden. De øvde seg på dette verktøyet, og anskaffet seg Merzell sitt KGV og KAV system i 2018. De hadde 2 dager med opplæring av Merzell, noe som de ikke vil si er nok. Men mener igjen at den beste opplæringen er å jobbe med det selv og prøve å løse problemer som oppstår. De skal om ca. ett år ha en ny opplæring, hvor det vil bli opplæring av oppsamlede ønsker og opplæring av videre bruk av systemet. Det holdes idag fortsatt med opplæring av ansatte i kommunen. KGV blir idag brukt til alle anskaffelser, selv de under nasjonale terskelverdier. Det finnes også maler for disse anskaffelsene, som går under del 1 i forskriftene, i systemet. Konkurranser under de nasjonale terskelverdiene lyses ikke ut i Doffin, men sendes direkte til ønskede leverandører.

Tysvær kommune vant anskaffelsesprisen i 2017 innen digitalisering og styring. De holder på idag å bedre nettsiden på anskaffelsesområdet. Innkjøpsportalen er under utvikling og skal være ferdig 1.1.2020. De har som et mål på å få alle avtalene de har inne på nettsiden. Den er oppe å går nå, men er ikke helt ferdig. Det er flere avtaler som ikke er lagt inn. Dette gjøres for at alle skal kunne se hvilke avtaler de har. De er opptatt av å lage gode avtaler, men er like mye opptatt av styringsdelen. Ser på digitalisering som et verktøy.

Kommunen opplever, som de fleste andre intervjuede kommunene, tidsbesparelser knyttet til å implementere KGV i anskaffelsesprosessen. De er spesielt positiv til at alle avtaler som blir inngått i KGV systemet, automatisk blir arkivert i KAV. Dette er noe som sparer mye tid. Anskaffelsesprosessen har også blitt enklere å håndtere i KGV, kontra da alt foregikk på papir. Kommunen sparer også en del på ressurser, da systemet er mer sømløst. De er veldig positive til bruken av KGV, og ser for seg å bruke dette systemet i lang tid.

Objektet for tysvær kommune synes ikke Mercell er moden på alle områder enda. Sorteringsmetoden inne i KGV systemet til Mercel fungerer ikke optimalt slik den er idag, men det er forventet forbedringer på dette i en senere versjon.

5.1.5 Stavanger kommune

Stavanger kommune har en befolkning på ca.134 000 og er en av landets fjerde folkerikeste kommune. Stavanger er energihovedstaden, og har gått fra å være en oljeregion til å bli en energiregion. [38] [39]

Intervju objektet er rådgiver og jurist i innkjøpsavdelingen, og har jobbet der siden november 2015. Videre informasjon vil basere seg på hans meninger og synspunkter.

Stavanger kommune anskaffet seg konkurransegjennomføringverktøyet Mercell i 2014, og første konkurranse i KGV var ute i januar 2015. Da de implementerte KGV, så var det kun den lokale innkjøpsavdelingen som brukte systemet. Innkjøperne i de andre avdelingen som bygg og anlegg, implementerte ikke KGV før lovverket kom. I dag benytter de alle modulene i systemet, de er så og si fremst på brukerområder. Da intervjuobjektet begynte i innkjøpsavdelingen, brukte de om lag 20 % av funksjonene i systemet. Det er han og en kollega som har tatt litt styring på KGV området, slik at de idag bruker alle funksjonene.

KGV blir hos Stavanger kommune brukt til alle anskaffelser som gjøres, også de under nasjonale terskelverdier. Intervjuobjektet er den som er ansvarlig for alle anskaffelser som er under internasjonale terskelverdier. Da får han gjen-

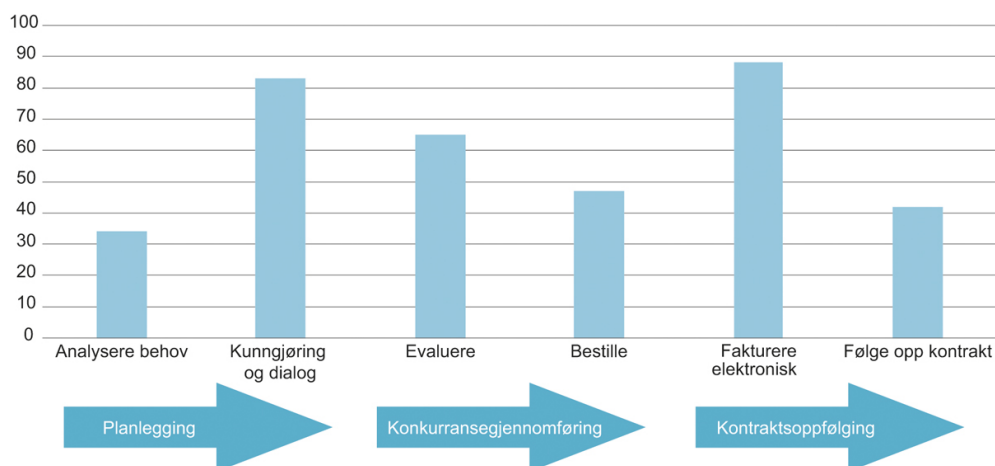
nomført de fort og effektivt. Tidligere var dette oppgaver som ble fordelt på alle, men disse ble litt lagt til siden i forhold til store anskaffelser/rammeavtaler. Her har KGV vært essensielt for å gjennomføre disse anskaffelsene så effektivt.

Digitalisering er noe som har stått på bresjen hos dem. De følger hele tiden med på nye ting som kommer fra Mercell. Det er snakk om den nye funksjonen med e-bevis, slik at skatteattest, firmaattest og de siste 3 års regnskap, blir lagt inn direkte i KGV. Denne modulen er forbundet med litt kostnader, så de har ikke fått det helt som de vil enda. Men har troen på at det kommer.

Kommunen opplever få utfordringer når det gjelder bruken av KGV i anskaffelser. Det eneste som kan være problematisk er når ESPD-skjemaet i KGV skal brukes av underleverandører, da de kun har tilgang til det de skal gjøre og greier dermed ikke å se helt sammenhengen i systemet.

5.2 Effekter av innføring av KGV

I løpet av de to siste månedene av 2018, ble 86 % av kunngjøringene gjennomført via KGV. Dette skyldes at konkurransegjennomføring reguleres av anskaffelsesregelverket. Fasene planlegging og kontraktsoppfølging i anskaffelsesprosessen er ikke regulert av anskaffelsesregelverket, og her blir ikke digitale verktøy like mye brukt. Digitale verktøy brukes kun til litt over 30% i planleggingsfasen og under 50 % i kontraktsoppfølgingsfasen. [9]



Figur 5.1: En oversikt over bruken av digital verktøy i de ulike fasene av anskaffelsesprosessen. [9]

For å svare på problemstillingne for oppgaven skal det nå ses nærmere på de forskjellige effektene bruken av KGV har ført til hos de spurte kommunene. Videre informasjon vil basere seg på intervjuene av kommunene og rapporten til Oslo Economics. Rapporten vil bli brukt til å belyse informasjonen fra intervjuene.

5.2.1 Tidbesparelser

Alle de intervjuede kommunen er enige om at de sparer mye tid på å bruke det digitale verktøyet KGV i forhold til den gamle metoden, som ofte bestod av tilbud tilsendt i papirformat. Det er vanskelig å si hvor store tidsbesparelsene er, men ut i fra Oslo Economics rapport blir det anslått at oppdragsgivere sparer mellom 5 og 119 arbeidstimer på å bruke KGV i anskaffelsesprosessen. Hvor stor tidsbesparelsene er vil variere ut i fra hvilke anskaffelser som blir gjennomført og hvordan oppdragsgivere bruker KGV. Et resultat av disse tidsbesparelsene er at anskaffelsene blir gjennomført mer effektivt, og en får da tid til å gjennomføre flere anskaffelser. [6]

Leverandørene vil også spare en del tid på å levere inn tilbud digitalt i stedet for å sende det i posten. Før så måtte det sendes i god tid, for at det skulle komme frem innen tilbudsfristen gikk ut. Det kunne også oppstå problemer hos posten som førte til at tilbudet ikke kom inn innen fristen. Nå som det er digitalt, så har de ikke lenger dette problemet og leverandørene kan sende inn tilbudet rett før

fristen går ut. De kan selvsagt møte på problemer når de skal levere inn digitalt og da kan de kontakte støtteordringen til konkurransegjennomføringsverktøyet, og problemet vil som regel bli løst i løpet av kort tid.

De største besparelsene av tid finner en i følge Oslo Economics rapport, når det skal svares på spørsmål fra leverandører, når en skal evaluere tilbud og ikke minst når tilbudene skal arkiveres. Den største tidsbesparelsen er når tilbudene skal arkiveres. Før så måtte dette skrives ut og arkiveres i permer, nå blir det automatisk arkivert hvis en har KGV integrert mot KAV. [6]

5.2.2 Besparelser på ressurser

Det kommer blant annet frem på intervjuene av kommunene at noen opplever at bruken KGV har ført til besparelser av ressurser. Dette har mye med at KGV gjør anskaffelsesprosessen mer sømløst, og en slipper da blant annet å manuelt arkivere ingåtte avtaler. Anskaffelsene er også blitt mer effektive ved at det er enklere å fordele anskaffelsene på arbeiderne på innkjøpsavdeling.

En stor faktor for å kunne spare en del på ressurser når en bruker KGV er at en må endre på hvordan anskaffelsene organiseres. Noen må endre systemoppbyggingen i organisasjonen. Her har for eksempel Stavanger kommune gjort det slik at det er noen som kun har anskaffelser under nasjonale terskelverdier. Disse blir da gjennomført svært effektivt, kontra før da de ofte ble fordelt på alle og ble fort lagt til side i forhold til store anskaffelser/rammeavtaler.

5.2.3 Reduserte kostnader

De fleste synes det er vanskelig å konkludere med at de har spart noen kostnader knyttet til anskaffelsene på grunn av bruken av konkurransegjennomføringsverktøy. Dette har mye med at lønnsutgiftene er som regel den eneste utgiften i innkjøpsavdelingen og de forandres ikke når KGV blir brukt, men Kommunen i sin helhet sparer kanskje kostnader knyttet til anskaffelser.

Anskaffelsene blir, som tidligere nevnt, mer effektivt gjennomført ved å bruke KGV. Når anskaffelsene blir effektivisert, så vil arbeidstimer brukt per anskaffelse gå ned. Dette gjør at det brukes mindre kostnader knyttet til hver anskaffelse. Ut i fra rapporten til Oslo Economic Forum ”Effekter av digital konkurransegjennomføring” så er den estimerte effektiviseringsgevinsten, basert på besparelser på arbeidstimer, mellom 1 000 og 5 000 kroner for en mindre anskaffelse (under nasjonal terskelverdi), og opptil 30 000 kroner for en større anskaffelse (over nasjonal terskelverdi). Om dette også gjelder for de omtalte kommunene, er vanskelig å si. Her har det igjen noe med hvor effektivt hver kommune gjennomfører anskaffelser. Jo mer effektivt anskaffelsene blir gjennomført, jo flere arbeidstimer blir spart, som igjen fører til reduksjon av kostnader knyttet til hver anskaffelse. [6]

Leverandørene sparer også en del på å levere inn tilbud i KGV. Det er en del besparelser knyttet til at de nå slipper å skrive ut flere kopier av tilbudene de leverer inn. De slipper også kostnader knyttet til transport av tilbudene.

5.2.4 Bedre og mer lovmessige innkjøp

Definisjonen på bedre kjøp er når oppdragsgiver kjøper rett vare eller tjeneste til rett kvalitet/pris. Det utarbeides blant annet bedre konkurransegrunnlag i KGV, da det er lettere å ta i bruk tidligere konkurransegrunnlag og det er innebygde maler for dette i KGV. Oppdragsgivere får også flere tilbud nå, da det er enklere og mindre risiko knyttet til innlevering av tilbud fra leverandørens side, samt at det er kostnadsfritt å levere inn tilbud på KGV. Flere tilbud, sikrer bedre kjøp. KGV bidrar også til at det blir færre avvisninger, som tidligere kom av tilbudet levert til feil adresse eller tilbud levert for sent på grunn av problemer med transport. Færre avvisninger gir økt konkurranse, og potensielt bedre kjøp. [6]

Det oppleves også at anskaffelsene er blitt mer lovmessige ved bruken av KGV i anskaffelsesprosessen. Det har blitt enklere å forholde seg til lovverket for offentlige anskaffelser, da de fleste KGV systemer har maler som er utarbeidet fra lovverket. Det vil for eksempel komme opp varsel hvis tilbudsfristen blir satt

for kort i forhold til det som er lovpålagt. Det er også blitt vanskeligere å gjøre menneskelige feil i KGV, da konkurransegrunnlaget blir utarbeidet i KGV. [6]

Et mer lovmessig kjøp, gir blant annet samfunnsmessige gevinster i form av økt tillit, konkurranse, osv. Det vil også gi lavere ressursbruk, pga. mer lovmessig kjøp gir færre konflikter, klager, rettsaker, etc. [40]

5.2.5 Enklere innkjøpssamarbeid

I dag gjøres det flere innkjøpssamarbeid mellom offentlige organger, da kanskje spesielt mindre kommuner har et innkjøpssamarbeid med de litt større kommunene. Under et innkjøpssamarbeid er det en fordel at begge samarbeidspartnerne har konkurransegjennomføringsverktøy. Det vil gjøre samarbeidet mye enklere, da begge parter kan administrere konkurransegjennomføringen i verktøyet og kontrakten kan bli signert i KGV. Mangler den ene parten KGV, så må de for eksempel signere det valgte tilbudet på den gamle måten.

5.2.6 Flere klager

Noen kommuner opplever å få flere klager idag, enn tidligere. Det er vanskelig å si om dette har noe med konkurransegjennomføringsverktøyet, eller om det er på grunn av at det idag er enklere å få innsyn. Det blir også presisert at det nå er enklere å sende inn klager.

Andre kommuner igjen mener at den økende klagingen ikke har noe med digitalisering å gjøre, og i hvert fall ikke noe med konkurransegjennomføringsverktøyet. De begrunner det med at prosessene har blitt mer krevende og det er enklere å få innsyn i saker. Det brukes mye mer tid på prosessene nå enn før.

Noen igjen opplever ikke flere klager, det er relativt stabilt. Men det oppleves mer innsyn, da dette er nå lettere tilgjengelig. KGV har ingen funksjoner for innsyn, så dette skjer somregel på e-post, telefon eller via den elektroniske postjournalen.



Figur 5.2: *Oversikt over alle innkommende klagesaker til KOFA de siste 10 årene.*[41]

Figuren ovenfor viser en oversikt over alle innkommende klagesaker til KOFA. Her ser en at antall klagesaker gikk ned etter 2012, da klagegebyren ble forhøyet, og har holdt seg relativt stabilt de siste seks årene, utenom en økning i 2016 og 2017. Så hvorfor noen opplever at det nå kommer inn flere klager, er uvvist. [42]

5.3 utfordringer med KGV

Et problem som har vært felles for noen av objektene har vært ESPD-skjemaet i konkurransegjennomføringsverktøyet. I dag kan det virke som at det ikke er helt optimalt. På grunn av det nye lovverket, så er de idag nødt til å bruke ESPD-skjemaet som er integrert i KGV. Det skal også sies at det jobbes med å forbedre denne funksjonen og at den skal bli enklere fremover. Men igjen så er det også noen som synes at det ikke er noen forskjell på ESPD skjemaet i KGV i forhold til slik det var før, hvor det kunne bli laget i den europeiske ESPD-tjenesten. ESPD-skjemaet kan lage litt problemer når det blir brukt underleverandører, siden det er leverandørene som har tilgang til KGV. Underleverandørene har kun tilgang til det som de skal gjøre og greier derfor ikke å se sammenhengen i ting.

Opplæring av KGV løsningen har vært på en til to dager hos de nevnte kommunene. Dette er ikke mye opplæring, men de har lært mye selv med prøving og feiling. Det som har vært utfordrene er bruksanvisninger. Den har ikke vært tydelig på alt og ikke oppdatert i forhold til oppdateringen av systemet.

Mercell har nettopp komt med noe som de kaller for e-bevis. Dette er en versjon 1. De kan hente opp alle bevisene igjennom mercell. Slikt det er i dag så er det litt tungvint, da tilbyder må godkjenne at de tar ut for eksempel skatteattesten fra brønnøysund. Slik det fungerer nå, så kan det være like enkelt at tilbyder legger dette med når de sender inn tilbud. Dette er en tidlig versjon av e-bevis, som er under videre utvikling og som kan blir bra senere.

5.4 Faktorer for unngått anskaffelse av KGV

I 2016 viser tall fra Doffin at nesten hver femte kungjøring ble laget i KGV. Det vil si at et stort flertall brukte ikke KGV til konkurransegjennomføring før lovverket kom. Det er flere faktorer som ligger til grunne for at mange kommuner ikke implementerte KGV før. Nå skal de ses på de faktorene som kom frem på intervjuene. [43]

5.4.1 Leverandører

Det kommer frem at det mulig var leverandørmarkedet som var en av faktorene som gjorde at konkurransegjennomføringsverktøy ikke ble implementert før det nye lovverket kom. I følge noen av intervjuobjektene så var ikke leverandørmarkedet klar for dette digitale verktøyet. Det var ikke noen problem for de å tilrettelegge til digitalisering, men det var vanskelig når mottakerne ikke var klar for det. Det ble også ment at det var leverandører som ikke var oppdatert på teknologiske løsninger og at dette ble sett på som et ork å sette seg inn i, og at noen synes ofte det er enklere å printe ut tilbudet sitt og sende det.

I ettertid så har de fleste leverandører vært svært positive til å levere inn tilbudet sitt digitalt. De sparer en del på innlevering i KGV, for eksempel spares det en del tid og kostnader knyttet til det å skrive ut tilbudene og sende dem med posten.

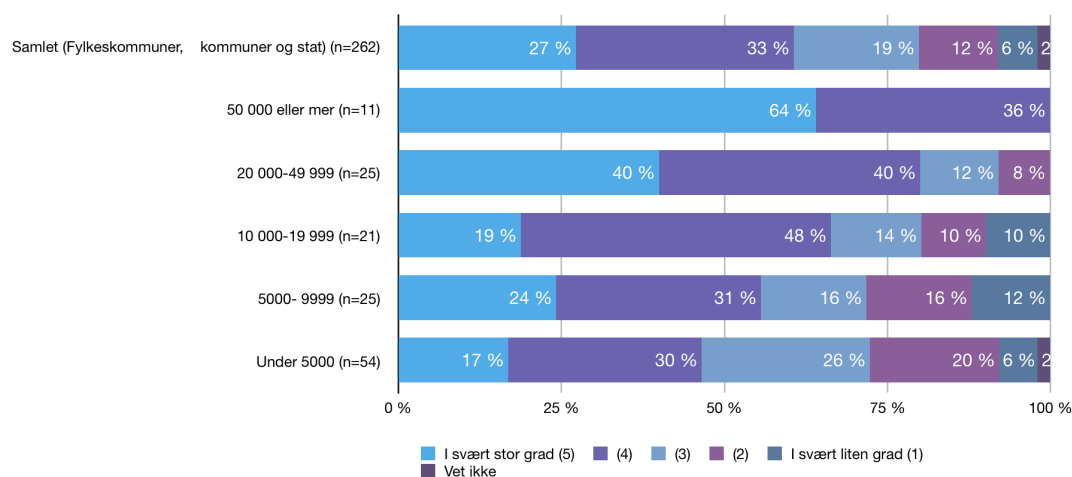
Leverandørene opplever ikke noen store hindringer eller problemer når de skal levere inn tilbudene sine. Selvfølgelig vil det oppstå små problemer, men disse blir fikset kjapt av hjelpetjenesten til KGV.

5.4.2 Ressurser

På grunn av mangel på ressurser var det vanskelig for noen av kommune å anskaffe seg og sette seg inn i et nytt system. Både anskaffelsen og det å lære seg å bruke et nytt system tar tid, og når en har mange andre anskaffelser som må gjennomføres og rammeavtaler som skal fornyes hvert fjerde år, ble en anskaffelse av KGV vanskelig å gjennomføre på grunn av for lite ressurser til rådighet.

Mangel på ressurser gjør det også vanskelig å få gjort ting på en ordentlig måte. De fleste vil ikke gjøre noe halveis, og derfor stoppet det dem til å implementere KGV. Det dukket hele tiden opp ting som måtte håndteres, så det ble aldri tid til overs til å implementere en ny løsning til anskaffelsesprosessen.

Ser en ut i fra rapporten til Difi ”Modenhet i anskaffelser Hovedundersøkelse”, så ser en at nesten halvparten av de spurte virksomhetene i rapporten opplever at de ikke har nok tid og ressurser til å virderutvikle egen kompetanse innenfor innkjøpsområdet. Dette viser at mangel på ressurser er et sentralt problem for kommuner. [44]



Figur 5.3: Graden av innkjøpsfaglig kompetanse på digitalisering av anskaffelser fordelt på kommunestørrelser [44]

Ut i fra den samme rapporten ser en også at over halvparten av de spurte virksomhetene (31% av disse er kommuner) oppgir at det har svært god eller sot grad innkjøpsfaglig kompetanse på digitalisering av anskaffelser. Rapportne viser også at det er de store kommunen som ligger noe foran de mindre. Det er derfor ikke mangel på kompetanse som gjør at flere kommuner ikke implementerte KGV før lovverket kom. [44]

5.4.3 Endringsviljen

Endringsviljen kan ha en stor faktor for at noen kommuner ikke gikk til anskaffelse av konkurransegjennomføringsverktøy før det ble lovpålagt. En omstilling kan være vanskelig for en som har jobbet på den samme måten i over 20 år og er vant til å gjøre alt på papir. Noen ser ikke alltid nytteverdien i dette digitale verktøyet, og føler at regelverket er begrensende og omfattende. Men regelverket er der for å hjelpe med å gjøre det enklere og mer effektivt. Noen kommuner skulle ønske at flere kommuner kunne se dette.

Implementering av KGV i anskaffelsesprosessen krever en del omstillinger, ikke bare på hvordan hver person arbeider, men også på hvordan organisasjonen arbeider. Det kan både være vanskelig og skummelt å forandre måten en er vant til å jobbe på. Endringsviljen kan dermed være en stopper for at endringer skjer.

5.4.4 Kommuneledelse og politikk

Det kommer frem fra ett av intervjuobjektene at det legges for lite fokus på muligheten i offentlig anskaffelser i forhold til å oppnå de strategiske målene som kommunen har. Det sies at det hjelper lite å sette opp store klimamål, hvis en ikke forandrer måten en gjør anskaffelser på. Anskaffelser må strategisk planlegges bedre, slik at for eksempel at bestillinger skjer én gang i måneden i stedet for flere ganger.

Når det settes for lite fokus på anskaffelser fra ledelsen, kan det føre til at det ikke skjer noen forandringer i hvordan anskaffelsene gjennomføres. Det kan dermed også settes for lite fokus på digitale løsninger i anskaffelsesprosessen.

5.5 Oppsummering

Alle intervjuobjektene er enige at de sparer tid ved å bruke KGV, men hvor mye har nok noe med hvor andel av funksjonene i KGV blir brukt av hver enkel kommune. Brukes KGV kun til å legge ut konkurranse og få inn tilbud, så vil ikke tidsparelsen bli like stor som når KGV blir brukt til hele anskaffelsesprosessen. En ser ingen sammenheng mellom bruken av antall funksjonen og størrelsen på kommunene ut i fra de kommune som ble intervjuet. Det kom blant annet frem at Tysvær kommune er kommet lenger på brukerdelen av KGV enn blant annet Haugesund og Sandnes. Det vil si at størrelsen på kommunen har ikke så mye å si på hvor stort brukerandel av KGV blir brukt i anskaffelsesprosessen.

Når det gjelder ressurs- og kostnadsbesparelser så var kommunene veldig uenige om dette. Noen kommuner mente at de sparte en del ressurser ved bruken av KGV, mens andre ikke merket noe forskjell. Det var også vanskelig for alle intervjuobjektene å se noen store kostnadsbesparelser knyttet til KGV. Kostnadsbesparelsene vil nok ikke merkes hos innkjøpsavdelingene, men kommunen kan nok merke noe kostnadsbesparelser på anskaffelser.

Det er stor enighet om at anskaffelsene har blitt bedre og mer lovmessige kjøp. Det gjøres mindre menneskelige feil i KGV og det brukes males integrert i KGV og tidligere konkurransegrunnlag når nye anskaffelser skal gjennomføres. Dette har sikrert at anskaffelsene er blitt bedre og mer lovmessige. Når det gjelder bedre og mer lovmessige kjøp så kommer det frem fra intervjuene at det ikke oppleves forskjellig fra hver kommune.

De største effektene har vist seg å være besparelse på tid, ressurser og kostnader, men det finnes også litt mindre effekter som enklere innkjøpssamarbeid og opplevelsen av flere klager. Når det gjelder enklere innkjøpssamarbeid gjelder det for kommuner som gjør samarbeid med andre offentlige organer som også bruker KGV i anskaffelsesprosessen. Brukes ikke KGV av begge parter, vil det ikke forenkle innkjøpssamarbeidet noe særlig. Det diskuteres også om det kommer flere klager nå etter innføring av KGV, men ut i fra tallene til KOFA i figur 5.2

så stemmer ikke dette helt.

Noen av de intervjuede kommunene hadde implementert KGV før den nye loven kom. Grunnen for at disse kommunene implementerte dette før er nok litt vanskelig å komme med kun én faktor for. Det kan komme av blant annet at de har en pådriver for å få digitale løsninger. Det kan også ha noe med ressurser i kommunen og et ønske om å komme seg videre fra papir og permer. Digitalisering har vært på dagsorden en stund nå, og flere kommuner har sett at dette bringer med seg positive effekter og har derfor vært tidlig ute med å investere tid og penger på digitale løsninger.

Det er også flere faktorer som ligger til grunn for at mange kommuner utsatte å implementere KGV helt til lovverket kom. De største effektene her har nok vært mangel på ressurser, endringsviljen og modenheten til leverandørene. Det begrunnes for at leverandørene ikke var modne nok for digital innlevering tidlige, noe som senere viser at ikke stemmer helt og at de fleste leverandører har vært svært positive til denne løsningen. Når det gjelder mangel på ressurser, så er kanskje dette den største faktoren. Mangel på ressurser fører til liten tid til overs til å implementere og utvikle seg innen for en ny digital løsning.

Til slutt vil det poengtere at gevinstrealiseringen av KGV avhenger av brukerferdigheten av verktøyet i hver konkurranse, og vil ikke komme med en gang. Gevinstene vil komme etter hvert alt ettersom hvor flinke hver kommune er til å utnytte hver funksjon av verktøyet. [40]

6. Konklusjon

Det kan konkluderes med at KGV har skapt en del positive effekter hos kommunene. De sparer mye mer tid på å få tilbudene levert digitalt i forhold til da det ble levert med posten. Det er også litt diskusjon om de sparer noe på ressurser, men her har det nok noe med hvordan hver kommune organiserer seg. Når KGV blir brukt til å gjennomføre konkurranse, har det ført til bedre og mer lovmessige innkjøp.

Hvorfor noen kommuner ikke implementerte KGV før den nye loven kom i 1 januar 2017, er det litt vanskelig å komme med én konklusjon på. Her spiller det nok inn en del faktorer. Noen mener at det var på grunn av at leverandørene ikke var klar for å levere inn digitalt, mens andre implementerte ikke KGV før på grunn av mangel på ressurser. Endringsviljen er trolig også en stor faktor for hvorfor KGV ikke ble implementert før dette ble påkrevd.

6.1 Videre arbeid

Videre kan det være interessant å se på påvirkningen KGV har hatt på leverandørene. Det er ikke bare for oppdragsgivere det nye lovverket ble innført for, det skulle også gi gevinster for leverandørene. Undersøkelser viser blant annet at bruken av KGV har påvirket leverandørenes transaksjonsmidler, hvor det blant annet transaksjonskostnadene har gått betraktelig ned. [6]

Som figur 5.1 illustrerer, så blir ikke konkurransegjennomføringsvektøyet brukt i hele anskaffelsesprosessen hos mange offentlige oppdragsgivere. Det kan av den grunn være interessant å undersøke om det er nødvendig å innføre en ny lov, hvor offentlige oppdragsgivere blir påkrevd til å bruke KGV i hele anskaffelsesprosessen

og ikke bare til konkurransegjennomføringen.

Referanser

- [1] Nærings og fiskeridepartment. Offentlige anskaffelser, Hentet 21.11.2019. URL <https://www.regjeringen.no/no/tema/naringsliv/konkurransepolitikk/offentlige-anskaffelser-/id2511781/>.
- [2] Nærings og fiskeridepartmentet. (2016). Lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven, Hentet 21.11.2019. URL <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2016-06-17-73?q=anskaffelsesloven>.
- [3] Espen Lyngmo. (2017). Nytt regelverk for offentlige anskaffelser, Hentet 21.11.2019. URL <https://www.revregn.no/asset/pdf/2017/4-21-3.pdf>.
- [4] Difi. (2019). Digitalisering av anskaffingsprosessen, Hentet 04.12.2019. URL <https://www.anskaffelser.no/innkjopsledelse/digitalisering>.
- [5] Håvard Holm. Fra perm til skjerm- hvordan vil digitaliseringen av offentlige anskaffelser påvirke offentlige aktører?, 14.06.2017.
- [6] Oslo Economics. (2017). Effekter av digital konkurransegjennomføring, Hentet 21.11.2019. URL https://www.anskaffelser.no/sites/anskaffelser/files/effekter_av_digital_konkurransegjennomforing.pdf.
- [7] Ragnvalds Sannes (2017). Digitalisering handler mer om mennesker, prosesser og organisasjon enn teknologi, Hentet 18.10.2019. URL <https://enerwe.no/digitalisering/digitalisering-handler-mer-om-mennesker-prosesser-og-organisasjon-enn-teknologi/143874>.
- [8] Compello. Digitalisering, Hentet 18.10.2019. URL <https://www.compello.com/no/ordbok/digitalisering/>.
- [9] Kommunal og moderniseringsdepartementet (2014). Digitalisering i offentlig sektor, Hentet 21.08.2019. URL <https://www.regjeringen.no/no/tema/statlig-forvaltning/ikt-politikk/digitaliseringen-i-offentlig-sektor/id2340245/>.
- [10] Kommunal og moderniseringsdepartementet. (2019). Én digital offentlig sektor: Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019-2025, Hentet 04.12.2019. URL <https://www.regjeringen.no/no/tema/statlig-forvaltning/ikt-politikk/digitaliseringsstrategi-for-offentlig-sektor/id2612415/>.
- [11] Nærings og fiskeridepartmentet. (2016). Forskrift om offentlige anskaffelser, Hentet 08.12.2019. URL <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2016-08-12-974>.
- [12] Førstemanuensis Kjell Hauge. [bakgrunn eØs-regler 2018]. 2018.
- [13] Nærings og fiskeridepartmentet. (2016). Prop.51 l lov om offentlige anskaffelser, Hentet 06.12.2019. URL <https://lovdata.no/static/PROP/prop-201516-051.pdf>.

- [14] Nærings og fiskeridepartementet. (2018). Veileder til reglene om offentlige anskaffelser, Hentet 06.12.2019. URL <https://www.regjeringen.no/contentassets/df547bb0f73d43d9b90756002473f680/no/pdfs/veileder-offentlige-anskaffelser.pdf>.
- [15] Nærings og fiskeridepartementet. (2017). Nytt anskaffelsesregelverk, Hentet 07.12.2019. URL <https://www.regjeringen.no/no/tema/naringsliv/konkurransopolitikk/offentlige-anskaffelser-/forste-kolonne/nytt-anskaffelsesregelverk/id2518659/>.
- [16] Difi (2019). Espd - europeiske egenerklæringsskjema, Hentet 17.09.2019. URL <https://www.anskaffelser.no/anskaffelsesprosessen/anskaffelsesprosessen-steg-steg/avklare-behov-og-forberede-konkurransen/kvalifikasjonskrav/espdeuropeisk-egenerklaeringsskjema>.
- [17] Nærings og fiskeridepartementet. (2018). Nye terskelverdier i norske kroner, Hentet 27.11.2019. URL <https://www.regjeringen.no/contentassets/c4385fca210a430ca1d7b4035dbb2c48/nyhetssak-nye-terskelverdier-i-norske-kroner-2018-2019.pdf>.
- [18] Difi. (2019). Anskaffelsesprosessen steg for steg, Hentet 02.12.2019. URL <https://www.anskaffelser.no/anskaffelsesprosessen/anskaffelsesprosessen-steg-steg>.
- [19] KSBedrift. (2018). De tre fasene av en offentlig anskaffelse, Hentet 07.12.2019. URL <https://www.ksbedrift.no/advokattjenester/offentlige-anskaffelser/hvordan-gjoere-en-offentlig-anskaffelse/de-tre-fasene-av-en-offentlig-anskaffelse/>.
- [20] Difi. (2019). Anskaffelse av konkurransegjennomføringsverktøy (kgv), Hentet 08.12.2019. URL <https://www.anskaffelser.no/hva-skal-du-kjope/fagsystemer-elektronisk-handel-e-handel/konkurransegjennomforingsverktoy>.
- [21] Difi. (2019). Behovsveileder ved anskaffelse av kgv, Hentet 08.12.2019. URL <https://www.anskaffelser.no/verktoy/veiledere/kgv-behovsveileder>.
- [22] Difi. (2019). Digitalisering av anskaffingsprosessen, Hentet 09.12.2019. URL <https://www.anskaffelser.no/innkjopsledelse/digitalisering>.
- [23] MedtekNorge. Espd-egenerklæringsskjema, Hentet 17.09.2019. URL <https://medteknorge.no/espdegenerklaeringsskjema/>.
- [24] EU-kommisjonen. Det europeiske egenerklæringsskjemaet (espde), Hentet 09.12.2019. URL <https://espde.eop.bg/espde-web/filter?lang=no>.
- [25] De nasjonale forskningsetiske komiteene. (2010). Kvalitative og kvantitative forskningsmetoder - likheter og forskjeller, Hentet 02.12.2019. URL <https://www.etikkom.no/forskningsetiske-retningslinjer/Medisin-og-helse/Kvalitativ-forskning/1-Kvalitative-og-quantitative-forskningmetoder--likheter-og-for>
- [26] Edvard Befring. (2015). Kvantitativ metode, Hentet 02.12.2019. URL <https://www.etikkom.no/FBIB/Introduksjon/Metoder-og-tilnarminger/Kvantitativ-metode/>.
- [27] Gisle Andersen. (2019). Valg av forskningsmetode, Hentet 02.12.2019. URL <https://ndla.no/nb/subjects/subject:19/topic:1:195989/topic:1:195829/resource:1:56937>.
- [28] Katrine Fangen. (2015). Kvalitativ metode, Hentet 02.12.2019. URL <https://www.etikkom.no/FBIB/Introduksjon/Metoder-og-tilnarminger/Kvalitativ-metode/>.

- [29] Dag Ingvar Jacobsen. *Hvordan gjennomføre undersøkelser?* 2005.
- [30] Norsk sykepleierforbund. Sandnes kommune, Hentet 04.11.2019. URL <https://www.nsf.no/arbeidssteder/sandnes-kommune/forside>.
- [31] Nye Sandnes. Om nye sandnes, Hentet 04.11.2019. URL <https://www.nyesandnes.no/om-nye-sandnes>.
- [32] Rogaland revisjon(2019). Innkjøp i sandnes kommune, Hentet 04.11.2019. URL <https://www.rogaland-revisjon.no/rapporter/sandnes-kommune/innkjop-i-sandnes-kommune>.
- [33] Karmøy kommune. (2018). Fakta om karmøy, Hentet 04.11.2019. URL <https://www.karmoy.kommune.no/omabout-karmoy/om-karmoy/>.
- [34] Statistisk sentralbyrå. (2019a). kommunefakta, Hentet 04.11.2019. URL <https://www.ssb.no/kommunefakta/karmoy>.
- [35] Idag H.Pedersen. (2017). Informasjon om haugesund kommune, Hentet 04.11.2019. URL <https://www.haugesund.kommune.no/om-kommunen>.
- [36] Geir Thorsnæs. (2018). Haugesund, Hentet 09.12.2019. URL <https://sn1.no/Haugesund>.
- [37] Tysvær kommune. Om tysvær, Hentet 04.11.2019. URL <https://www.tysver.kommune.no/om-kommunen/om-tysvaer/om-tysvaer>.
- [38] Stavanger kommune. (2019). Fakta om stavanger, Hentet 04.11.2019. URL <https://www.stavanger.kommune.no/om-stavanger-kommune/fakta-om-stavanger/#befolkning>.
- [39] Statistisk sentralbyrå. (2019b). Kommunefakta, Hentet 04.11.2019. URL <https://www.ssb.no/kommunefakta/stavanger>.
- [40] Rune Hagen. (2018). Innføring av verktøy for konkurransegjennomføring og kontraktsadministrasjon, Hentet 01.12.2019. URL <https://www.bergen.kommune.no/omkommunen/avdelinger/innkjop-konsern/9442/article-157567>.
- [41] Klagenemdssekretariatet. Kofa-statistikk, Hentet 10.12.2019. URL <https://www.klagenemdssekretariatet.no/klagenemda-for-offentlige-anskaffelser-kofa/statistikk?month=&years=2013&widget=&submit=Vis+statistikk>.
- [42] Kjetil Haare Johansen. (2012). Justerte terskelverdier, økt klagegebyr og nye håndhevelsesbestemmelser fra 1.juli 2012, Hentet 10.12.2019. URL https://www.dlapiper.com/no/norway/insights/publications/2012/07/norway-adjusted-threshold-value-and-increased-fe__/.
- [43] Lennart Hovland. (2016). Gevinstene kommer med elektronisk konkurranseverktøy, Hentet 10.12.2019. URL <https://www.anbud365.no/bransjer/it-teknologi/gevinstene-kommer-med-elektronisk-konkurranseverktoy/>.
- [44] Rambøll Management Consulting/Difi. (2018). Modenhet i anskaffelser hovedundersøkelse, Hentet 01.12.2019. URL https://www.anskaffelser.no/sites/anskaffelser2/files/difi_modenhet_i_anskaffelser.pdf.

A. Appendix

A.1 Intervju guide

| Digitalisering | |
|---|--|
| Hvordan ligge kommunen an med tanke på digitalisering? | |
| Hva tror du er den største utfordringen for å lykkes med digitalisering? | |
| Hvordan vil du beskrive kulturen i kommunen for digitalisering? | |
| Hvordan er kompetansen for digitalisering hos dere? | |
| KGV | |
| Hvilket konkurransegjennomføringsverktøy (KGV) brukes det hos dere? | |
| Når anskaffet dere KGV? Og hva var grunnen for anskaffelsen? | |
| Brukes KGV under nasjonal terskelverdi hos dere? | |
| Bruker dere KGV til hele anskaffelsesprosessen? Hvis nei, tor du det kan lønne seg å gjøre hele prosessen digital? | |
| Oppleves det utfordringer ved bruk av KGV? | |
| Hvordan er brukervennligheten av KGV? | |
| Brukes det mye tid og ressurser på opplæring og oppfølging av brukerne av KGV? | |
| Har kostnadene ved anskaffelser minimert etter dere skaffet KGV? | |
| Har innføringen av KGV ført til tidsbesparelser? | |
| Leverandører | |
| Møter dere på digitale konflikter i forhold til leverandørene? Hva tror du kan hjelpe for å unngå slike konflikter? | |

A.2 Intervju objekter

| Navn | Kommune | Stilling |
|--------------------|-----------|--------------------------------------|
| Bård Krane Alander | Sandnes | Rådgiver/anskaffelser |
| Kristian Wikre | Karmøy | Innkjøpsjef |
| Trygve Gunnarshaug | Haugesund | Avdelingsleder innkjøp |
| Anne Dagsland | Tysvær | Innkjøpsleder/spesialrådgiver |
| Fredrik Bachke | Stavanger | Rådgiver/jurist, Innkjøpsavdeling |