



UiT Norges arktiske universitet

Handelshøyskolen ved UiT

Hvilke suksessfaktorer kan bidra til etterlevelse av anskaffelsesregelverket i norske kommuner?

Jørgen Aas Eide

Masteroppgave i strategisk ledelse og økonomi, BED-3910, desember 2023

Innholdsfortegnelse

Sammendrag.....	1
1 Innledning.....	2
1.1 Tema.....	2
1.2 Problemstilling.....	3
1.3 Presiseringer og avgrensninger.....	3
1.4 Avhandlingens oppbygging.....	5
2 Case – kommuner og offentlige anskaffelser.....	6
2.1 Hva er en kommune?.....	6
2.2 Offentlige anskaffelser.....	7
2.2.1 Bakgrunn og historikk for regelverket.....	7
2.2.2 Sentrale elementer i anskaffelsesregelverket.....	8
2.2.3 Hva innebærer det å etterleve anskaffelsesregelverket?.....	10
3 Teori om virksomhetsstyring.....	13
3.1 Innledning.....	13
3.2 Styringsverktøy og styringssystemer som konsepter.....	13
3.3 Betingelsesteori.....	14
3.4 Styringspakken.....	16
3.4.1 Hvorfor behandle styringssystemer som en pakke?.....	16
3.4.2 Malmi & Browns (2008) styringspakke.....	16
3.4.3 Styringssirkelen i anskaffelsessammenheng.....	21
4 Metode.....	23
4.1 Innledning.....	23
4.2 Forskningsdesign.....	23
4.3 Valg av metode.....	23
4.3.1 Dokumentundersøkelser.....	23
4.3.2 Kvalitative, individuelle intervjuer.....	24

4.4	Undersøkelsens kvalitet.....	26
4.4.1	Ekstern gyldighet.....	26
4.4.2	Intern gyldighet	26
4.4.3	Reliabilitet	27
5	Empiriske data og diskusjon	28
5.1	Innledning.....	28
5.2	Hvordan utøves virksomhetsstyring i norske kommuner for å oppnå etterlevelse av anskaffelsesregelverket?.....	28
5.2.1	Dokumentundersøkelser.....	28
5.2.2	Intervjuer	38
5.2.3	Drøfting og konklusjoner	39
5.3	Hvordan kan kommuner øke etterlevelsen av regelverket ved hjelp av virksomhetsstyring?	41
5.3.1	Dokumentundersøkelser.....	41
5.3.2	Intervjuer	52
5.3.3	Drøfting og konklusjoner	54
6	Konklusjon og videre forskning.....	57
	Referanseliste	58
	Vedlegg 1: Intervjuguide.....	62
	Vedlegg 2: Fullstendig spørsmålsstilling i Riksrevisjonens dokument 3:6 (2010-2011)	64
	Noter.....	66

Figurliste

Figur 1: Malmi & Browns (2008) styringspakke	17
Figur 2: Styrings sirkel for å bedre regelverksetterlevelse ved enkeltstående anskaffelser	21
Figur 3: Statistikk over konstatert brudd/ikke brudd i KOFAs saker (2018-2022)	29
Figur 4: Statistikk over fellelser i KOFAs saker (2018-2022), totalt og i kommuner	29
Figur 5: Sammenstilling av brudd på anskaffelsesregelverket i forvaltningsrevisjonsrapporter fra KomRev Nord IKS om etterlevelse av anskaffelsesregelverket (2017-2022).....	31
Figur 6: Svarprosent Modenhetsundersøkelsen/Anskaffelsesundersøkelsen 2018-2022 (Kilde: DFØ, 2022a).....	33
Figur 7: Hvilke ansvarsområder har den sentraliserte innkjøpsenheten (Anskaffelsesundersøkelsen 2022, figur 8).....	35
Figur 8: Hvilke styringsdokumenter har kommunen (Anskaffelsesundersøkelsen 2022, figur 10).....	35
Figur 9: Gjennomfører virksomheten kartlegginger eller analyser ifm. anskaffelser, og i så fall hvilke typer? (Anskaffelsesundersøkelsen 2022, figur 19 og 20).....	36
Figur 10: Andel som i svært stor grad eller i stor grad oppgir å ha tilstrekkelig kompetanse innenfor ulike områder (Anskaffelsesundersøkelsen 2022, figur 41)	37
Figur 11: I hvilken grad settes det av tid og ressurser til kompetansehevende tiltak (Anskaffelsesundersøkelsen 2022, figur 48).....	38
Figur 12: Andel som oppgir at det i svært stor grad eller i stor grad settes av tilstrekkelig tid og ressurser til å gjennomføre ulike deler av anskaffelsesprosessen på en god måte (Anskaffelsesundersøkelsen 2022, figur 49b).....	38
Figur 13: Regelverksbrudd avdekket i Riksrevisjonens revisjoner av statlige virksomheter (Riksrevisjonen, 2011)	42
Figur 14: Sammenstilling av resultater fra spørreskjema i Riksrevisjonen (2011).....	45
Figur 15: «Hvordan innkjøpsamarbeid påvirker målet om regelverksetterlevelse» (Kilde: Oslo Economics (2021)).....	51

Forord

Denne avhandlingen markerer slutten på to og et halvt år med studier ved UIT – Norges arktiske universitet. Arbeidet med avhandlingen har vært krevende, og det har tidvis vært vanskelig å opprettholde motivasjonen til å skrive, ved siden av full jobb og samtidig ha fritid sammen med mine nærmeste. Heldigvis har jeg hatt god hjelp i venner, familie og kollegaer som har vist forståelse for at jeg ikke har hatt så mye tid til overs det siste året. Mine veiledere, Henning Sollid og Knut Ravlo, fortjener også takk for gode innspill.

Som jurist var det en ny opplevelse for meg å gjennomføre undersøkelser i form av intervjuer. Det viste seg dessuten at det ikke var så enkelt å få tak i deltakere til undersøkelsen. Derfor setter jeg umåtelig stor pris på de som takket ja til å delta – deres bidrag har vært uvurderlig og har bidratt til å bringe de nasjonale undersøkelsene «ned til jorda». Tusen takk til dere!

Jeg håper at de som leser avhandlingen får en bedre forståelse for hvorfor det er viktig å sørge for etterlevelse av anskaffelsesregelverket, og prøver ut noen av styringssystemene jeg foreslår. Jeg tror det gjenstår mye forskning på dette området, og krysser fingrene for at noen vil ta stafettpinne videre.

Sammendrag

Norske kommuner foretok innkjøp for mer enn 240 milliarder kroner i 2022. Disse innkjøpene reguleres av lov om offentlige anskaffelser, som blant annet har som formål å fremme effektiv bruk av samfunnets ressurser. Denne målsetningen operasjonaliseres gjennom et omfattende regelverk som inneholder bestemte prosedyrer for hvordan det offentliges innkjøp skal gjennomføres. Dersom regelverket brytes, risikerer kommunene å ikke oppnå en slik effektiv bruk av samfunnets ressurser, samtidig som de risikerer erstatningskrav og tapt omdømme i leverandørmarkedet.

I denne oppgaven har jeg undersøkt etterlevelse av anskaffelsesregelverket i et virksomhetsstyringsperspektiv. Først har jeg undersøkt hvordan anskaffelsesregelverket etterlevs av norske kommuner i dag, samt hvordan kommunene utøver virksomhetsstyring for å sørge for etterlevelse av dette regelverket. Videre har jeg undersøkt hvordan virksomhetsstyring kan bidra til økt regelverksetterlevelse i kommunene. Undersøkelsen er basert på en gjennomgang av tidligere undersøkelser, offentlige utredninger og intervjuer.

Undersøkelsen har vist at virksomhetsstyring på flere måter kan bidra til økt etterlevelse av anskaffelsesregelverket i kommuner. Blant annet har undersøkelsen vist at holdningsskapende arbeid i kommunen, organisering av innkjøpsfunksjonen, rekruttering av kompetente ansatte, videreutvikling og vedlikehold av ansattes kompetanse og planlegging er styringssystemer som kan bidra til å øke regelverksetterlevelsen. I hvilken grad styringssystemene bidrar til regelverksetterlevelsen beror på forutsetninger i den enkelte kommune, så som eksisterende virksomhetsstyring, størrelse, organisering, mv. Klanstyring gjennom å sørge for økt kompetanse på regelverket, fremstår derimot som den tydeligste suksessfaktoren for å oppnå økt regelverksetterlevelse.

1 Innledning

1.1 Tema

Regelverket om offentlige anskaffelser legger rammene for hvordan det offentlige skal gjennomføre innkjøp av varer og tjenester. Formålet med regelverket er blant annet å sikre en effektiv bruk av det offentliges ressurser, jf. anskaffelsesloven (2016, § 1). I tillegg skal regelverket bidra til konkurranse i markedet, jf. anskaffelsesloven (2016, § 4), noe som forutsetningsvis bidrar til at det offentlige får bedre varer og tjenester, til bedre priser, enn om man ikke hadde konkurranse. Med slike målsetninger kunne man tenke seg at etterlevelse av regelverket, uavhengig av dets kompleksitet, ville stått høyt på agendaen i kommune-Norge. Dette er likevel ikke alltid tilfelle.

Når det konstateres brudd på regelverket kan det ofte synes som om fokuset rettes mot de umiddelbare økonomiske konsekvensene, så som overtredelsesgebyr eller erstatningskrav, både internt i kommunene og i media. Videre fokuseres det på leverandører som mener å ha lidt et tap som følge av regelbruddet, for eksempel ved at leverandøren taper en kontrakt den egentlig skulle hatt dersom regelverket ble overholdt.

De langsiktige økonomiske konsekvensene, altså mindre effektiv bruk av samfunnets ressurser og redusert konkurranse, er det ikke like mye fokus på. Disse konsekvensene vil på sikt vil ha stor betydning for samfunnets ressurser, både hos det offentlige og hos leverandørene.

Viktigheten av å etterleve anskaffelsesregelverket skal riktignok ikke overdrives. For å oppnå målsetningen om effektiv ressursbruk er det også nødvendig med annen kompetanse enn juridisk kompetanse. Oppdragsgiver, altså innkjøper, må for eksempel kunne identifisere hva den ønsker å anskaffe. Videre kan anskaffelsesprosessen innrettes på flere måter, slik at oppdragsgiver får levert best mulig varer og tjenester, til best mulig pris, samtidig som det bidras til god konkurranse i markedet. For å oppnå disse målene kreves det noe mer enn utelukkende kompetanse innenfor anskaffelsesregelverket. Som også regjeringen Solberg erkjente i Meld St. 22 (2018-2019) kan et overdrevent fokus på regel etterlevelse gjøre at ressursene i for stor grad kanaliseres til dette, fremfor de andre verktøyene som skal bidra til gode anskaffelser. I samme melding ble det også fremhevet at regelverksetterlevelse i seg selv ikke er tilstrekkelig for å oppnå gode og effektive offentlige anskaffelser, og at det er rom for å treffe både gode og dårlige innkjøpsfaglige beslutninger innenfor rammene av regelverket.

Oppdragsgiver må derfor finne den riktige balansen mellom regelverksetterlevelse og de øvrige målsetningene i en anskaffelse. Det er imidlertid ikke tvilsomt at anskaffelsesregelverket, og etterlevelse av dette, danner et fundament for hva som må til for å oppnå målsetningen om effektiv ressursbruk og konkurranse.

1.2 Problemstilling

Målet for undersøkelsen er å identifisere suksessfaktorer, som igjen kan omdannes til styringssystemer, som ledelsen kan bruke for å forbedre regelverksetterlevelsen.

På bakgrunn av dette har jeg definert følgende problemstilling:

Hvilke suksessfaktorer kan bidra til etterlevelse av anskaffelsesregelverket i norske kommuner?

For å besvare denne problemstillingen har jeg oppstilt to forskningsspørsmål. Disse vil utdypes nærmere i punkt 1.3.

Forskningsspørsmål 1: Hvordan utøves virksomhetsstyring i norske kommuner for å oppnå etterlevelse av anskaffelsesregelverket?

Forskningsspørsmål 2: Hvordan kan kommuner øke etterlevelsen av regelverket ved hjelp av virksomhetsstyring?

1.3 Presiseringer og avgrensninger

Problemstillingen er bevisst formulert slik at det ikke er et mål å finne universelle styringssystemer som fungerer like godt i alle kommuner. Dette har en sammenheng med betingelsesteorien og undersøkelsens eksterne gyldighet, noe jeg kommer tilbake til senere.

Formålet med *forskningsspørsmål 1* er å identifisere hvordan virksomhetsstyringen i norske kommuner skjer i dag, når det kommer til oppnåelse av målet om å etterleve anskaffelsesregelverket.¹ Denne kartleggingen vil gjøres ved bruk av sekundærdata i form av tidligere gjennomførte undersøkelser. Jeg har også gjennomført intervjuer, der intervjuobjektene beskriver dagens virksomhetsstyring. Funnene fra denne delen av undersøkelsen vil bidra til å forstå hvordan virksomhetsstyringen utøves i dag i norske kommuner, noe som vil være et viktig bidrag for å vurdere hvilke endringer som bør gjøres for å oppnå bedre regelverksetterlevelse.

Foruten data som beskriver den utøvde virksomhetsstyringen, vil det også redegjøres for data om i hvilken utstrekning anskaffelsesregelverket faktisk etterleves. Formålet med denne redegjørelsen er å vise i hvilket omfang anskaffelsesregelverket etterleves (og brytes) i ulike kontekster, først og fremst som et bakteppe til den øvrige drøftelsen. Det er viktig å understreke at det med fremstillingen av disse dataene ikke er ment å etablere noen årsakssammenheng mellom den utøvde virksomhetsstyringen og den faktiske regelverksetterlevelsen. For å gjøre dette, ville det vært nødvendig å sammenligne virksomhetsstyringen og regelverksetterlevelsen i de samme kommunene, noe det tilgjengelige datamaterialet ikke gir grunnlag for. Redegjørelsen kan likevel gi indikasjoner på hvilke deler av regelverket som ofte brytes, og dermed hvordan virksomhetsstyringen generelt bør innrettes.

Å etablere en sammenheng mellom virksomhetsstyring og regelverksetterlevelse er derimot formålet med besvarelsen av *forskningsspørsmål 2*. Gjennom en studie av tidligere undersøkelser, sammenholdt med intervjuer, vil jeg forsøke å forklare hvordan virksomhetsstyring kan bidra til bedre regelverksetterlevelse. Intervjuene vil her bidra til å forstå dokumentundersøkelsene bedre, samt til å bekrefte eller avkrefte funnene fra dokumentundersøkelsene (se nærmere om dette i punkt 4.3.2). I praksis vil besvarelsen av dette forskningsspørsmålet utgjøre svaret på avhandlingens problemstilling.

Som redegjort for under punkt 1.1 er det en sammenheng mellom etterlevelse av anskaffelsesregelverket og gjennomføring av «gode anskaffelser». Dette er likevel to forskjellige mål, som krever ulike typer styring og kompetanse. Det avgrenses i denne avhandlingen mot suksessfaktorer for å gjennomføre «gode anskaffelser».

Hvordan styringssystemene skal implementeres i kommunene vil ikke behandles i denne avhandlingen. Dette har sammenheng med mangfoldet blant kommuner. Der det er grunnlag for det, vil jeg imidlertid peke på mulige løsninger og mulige utfordringer ved å implementere styringsverktøyene i et kommunalt styringssystem.

Til slutt presiseres det for oversiktens skyld at avhandlingen avgrenser mot fylkeskommuner. Til tross for flere likheter, skiller fylkeskommunenes ansvarsområder seg såpass fra kommunene, at det vil være for omfattende å medta dem i denne undersøkelsen.

1.4 Avhandlingens oppbygging

I kapittel 2 vil jeg redegjøre for noen grunnleggende forutsetninger for oppgaven, nemlig hva en kommune er og hvordan kommuner må forholde seg til anskaffelsesregelverket.

I kapittel 3 vil jeg gi en fremstilling av relevant teori om virksomhetsstyring, som både vil danne bakgrunnen for, og bidra til besvarelsen av, problemstillingen og de underliggende forskningsspørsmålene.

I kapittel 4 vil jeg redegjøre for metoden som ligger til grunn for avhandlingen.

I kapittel 5 vil jeg presentere funnene fra undersøkelsene som er gjort, fordelt på de to forskningsspørsmålene som ble redegjort for i punkt 1.3 over. Hvert forskningsspørsmål vil drøftes og besvares avslutningsvis for hvert punkt.

Til slutt vil jeg i kapittel 6 gi en kort sammenfatning av funnene i undersøkelsen, og foreslå videre forskning på området.

2 Case – kommuner og offentlige anskaffelser

2.1 Hva er en kommune?

Norge er inndelt i kommuner og fylkeskommuner, som alle har folkevalgt ledelse, jf. kommuneloven (2018, § 2-1 første ledd). Øverste organ i kommunen er kommunestyret, som består av folkevalgte kommunestyrerepresentanter, jf. kommuneloven (2018, § 5-3 første ledd). All myndighet i kommunen utledes fra kommunestyret.

Det er ikke praktisk at kommunestyret står for driften av kommunen. Av den grunn delegerer kommunestyret myndighet til andre folkevalgte organer, ordføreren² eller kommunedirektøren³, innenfor lovens rammer, jf. kommuneloven § 5-3 tredje ledd. Dette kan gjøres fra sak til sak eller gjennom det lovpålagte delegasjonsreglementet, jf. kommuneloven (2018, § 5-14). Dersom den som har fått delegert myndighet skal inngå avtaler, er det også nødvendig at kommunestyret har satt av midler til å dekke kommunens kostnader gjennom vedtakelsen av årsbudsjettet, jf. kommuneloven (2018, §§ 14-4 og 14-5). Gjennomføringen av anskaffelser vil følgelig kunne påvirkes av den politiske styringen av kommunen, avhengig av hvor detaljert kommunestyret utformer budsjettet.⁴

Når anskaffelsesprosessen er gjennomført, vil myndigheten til å inngå avtaler på kommunens vegne kunne ligge hos ordføreren, jf. kommuneloven (2018, § 6-1 annet ledd), og til de som har fått delegert myndighet til å inngå avtaler i henhold til det nevnte delegasjonsreglementet. Kostnaden til anskaffelsen må, som nevnt, være dekket i kommunens årsbudsjett.

Alle kommuner skal ha et kontrollutvalg, hvis oppgave er å føre løpende kontroll på vegne av kommunestyret, jf. kommuneloven (2018, § 23-1). Blant oppgavene til kontrollutvalget er å se til at det gjennomføres forvaltningsrevisjoner, jf. kommuneloven (2018, § 23-2 første ledd bokstav c). Med forvaltningsrevisjon menes «å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak», jf. kommuneloven (2018, § 23-3 første ledd). Kontrollutvalget skal minst én gang hvert år lage en plan over hvilke områder det skal gjennomføres forvaltningsrevisjoner, basert på hvor det er størst behov for å gjennomføre en forvaltningsrevisjon, jf. kommuneloven (2018, § 23-3 annet ledd). Forvaltningsrevisjonen gjennomføres av kommunens valgte revisor, jf. kommuneloven (2018, § 24-2 første ledd).

2.2 Offentlige anskaffelser

2.2.1 Bakgrunn og historikk for regelverket⁵

De første reglene om offentlige anskaffelser i Norge ble innført i 1899, i form av forskrifter for statlige kjøp av varer og tjenester. Regelverket ble over tid revidert flere ganger, men hadde formelt sett status som interne retningslinjer. Brudd på regelverket hadde dermed, som hovedregel, ingen eksterne virkninger som ga private leverandører noen rettslige krav.

På 1970-tallet begynte EF (nå: EU) arbeidet med å utarbeide direktiver for å regulere offentlige anskaffelser. I 1971 ble det første EF-direktivet om offentlige bygge- og anleggskontrakter vedtatt. Det første EF-direktivet om varekjøp kom i 1977, mens det i 1992 ble vedtatt et EF-direktiv om tjenestekjøp.

Den 1. april 1994 trådte EØS-avtalen (1992) i kraft. Gjennom denne avtalen fikk Norge tilgang til det indre marked i det som fra 1993 ble EU. Det indre markedet bygger på EU-prinsippet om de fire friheter: fri flyt av varer, arbeid, tjenester og kapital. Reglene om offentlige anskaffelser skal bidra til å oppnå disse fire frihetene, ved å sørge for at aktører innad i EØS skal kunne konkurrere på lik linje med nasjonale aktører.⁶

EUs anskaffelsesregelverk ble implementert i norsk rett første gang 27. november 1992, gjennom vedtakelsen av en lov om offentlige anskaffelser (1992). Loven var først og fremst en fullmaktslov, slik at selve regelverket ble implementert gjennom vedtakelse av en rekke forskrifter. Implementeringen ble gjort uten noen form for tilpasning til norsk rett, altså ble direktivene ordrett innført, det vil si uten norsk oversettelse og med en annen regelverksutforming enn hva norske rettsanvendere er vant til. Hele EU/EØS-regelverket var ferdig implementert i norsk rett 1. januar 1995. Enkelte av reglene om offentlige anskaffelser var også en konsekvens av Norges ratifisering av WTO-avtalen om offentlige anskaffelser, Government Procurement Agreement (1995).

Den vanskelige tilgjengeligheten av regelverket ble raskt synlig for lovgiver, som nedsatte det offentlige Tronsli-utvalget for å samle de ulike regelverkene for offentlige anskaffelser i ett og samme regelverk. Utvalget leverte NOU 1997: 21 Offentlige anskaffelser den 18. juni 1997. Utredningen ble fulgt opp gjennom vedtakelsen av en ny lov om offentlige anskaffelser (1999), som trådte i kraft 1. juli 2001. Kort tid før ikrafttredelsen, den 15. juni 2001, ble det vedtatt at loven også skulle gjelde for kommuner og fylkeskommuner.

Med hjemmel i denne nye loven, ble det så vedtatt to forskrifter om henholdsvis offentlige anskaffelser (klassisk sektor) og om innkjøpsregler for oppdragsgivere innen vann- og energiforsyning, transport og telekommunikasjon (forsyningssektoren). Da EU i 2004 vedtok to nye direktiver for disse sektorene, ble det igjen vedtatt nye forskrifter den 7. april 2006.

I 2010 ble det foreslått endringer i anskaffelsesloven og de to nevnte forskriftene, med det formål å implementere EUs nyeste håndhevelsesdirektiv (Direktiv 2007/66). Målsetningen for dette direktivet var å forbedre effektiviteten av klageprosedyrene i forbindelse med inngåelse av offentlige kontrakter (NOU 2010: 2). Endringen ble vedtatt i 2012 (NOU 2014: 4).

I 2014 ble det vedtatt en større revisjon av anskaffelsesregelverket i EU. En av målsetningene for revisjonen var å få enklere regler (Prop. 51 L (2015-2016)). Det ble i den forbindelse vedtatt tre nye direktiver, som alle er implementert i norsk lov gjennom vedtakelsen av ny lov om offentlige anskaffelser (2016), med ikrafttredelse 1. januar 2017. Sammen med loven fastsatte regjeringen tre nye forskrifter: (1) for klassisk sektor (anskaffelsesforskriften, 2016), (2) for forsyningssektoren (forsyningsforskriften, 2016), og (3) en ny type forskrift for såkalte konsesjonskontrakter (konsesjonskontraktforskriften, 2016).⁷

Ved kongelig resolusjon 4. november 2022 ble det nedsatt et utvalg som skal foreta en gjennomgang av regelverket, blant annet med sikte på å forenkle det ytterligere (Nærings- og fiskeridepartementet, 2022). Utvalget avga første delutredning den 10. november 2023 (NOU 2023: 26).

2.2.2 Sentrale elementer i anskaffelsesregelverket

Formålet med regelverket om offentlige anskaffelser følger av anskaffelsesloven (2016, § 1):

Loven skal fremme effektiv bruk av samfunnets ressurser. Den skal også bidra til at det offentlige opptrer med integritet, slik at allmennheten har tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte.

For å nå denne målsetningen, følger det av anskaffelsesloven (2016, § 4):

Oppdragsgiveren skal opptre i samsvar med grunnleggende prinsipper om konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvbarehet og forholdsmessighet.

Disse prinsippene er grunnlaget for de mer detaljerte reglene vi finner i de ulike forskriftene nevnt i punkt 2.2.1 over. En fullstendig gjennomgang av disse reglene vil være for omfattende, men en kort oversikt over anskaffelsesforskriften for klassisk sektor vil likevel gis her. Dette fordi anskaffelsesforskriften (2016) for klassisk sektor er den mest sentrale for kommuner, samt at forskjellene mellom forskriftene ikke er av betydning for undersøkelsen.

Anskaffelsesforskriften (2016) er delt inn i seks deler:

Del I: Almennelige bestemmelser

Del II: Anskaffelser under EØS-terskelverdiene og særlige tjenester

Del III: Anskaffelser over EØS-terskelverdiene

Del IV: Anskaffelser av helse- og sosialtjenester

Del V: Plan- og designkonkurranser

Del VI: Avsluttende bestemmelser

Del I gjelder for alle anskaffelser over kr 100 000 eks. mva., med mindre noen av unntakene i kapittel 2 eller 3 kommer til anvendelse, jf. anskaffelsesforskriften (2016, § 5-1 første ledd). Større anskaffelser vil omfattes av enten del II eller III, avhengig av anskaffelsens verdi.

Anskaffelser med en verdi på kr 1,3 millioner eks. mva. omfattes som hovedregel av forskriftens del II (i tillegg til del I), jf. anskaffelsesforskriften (2016, § 5-1 annet ledd).

Mer kostbare anskaffelser vil omfattes av forskriftens del I og III, dersom de overstiger de såkalte EØS-terskelverdiene, avhengig av hvilken type anskaffelse det er snakk om og om oppdragsgiver er statlig eller tilhører en annen sektor. For kommunale oppdragsgivere vil for eksempel en anskaffelse av varer og tjenester med en verdi på kr 2,2 millioner eks. mva. eller mer omfattes av forskriftens del I og III, mens den tilsvarende terskelen for statlige oppdragsgivere er kr 1,4 millioner eks. mva. For bygge- og anleggskontrakter er terskelverdien kr 56 millioner eks. mva., uansett oppdragsgiver.⁸

I grove trekk inneholder del I grunnleggende bestemmelser, herunder krav til dokumentasjonsplikt, habilitetsbestemmelser, m.m. (kapittel 7). Anskaffelser som kun omfattes av denne delen av forskriften er ikke underlagt detaljerte prosedyrer. Det gjelder

likevel en forutsetning om at de grunnleggende prinsippene i anskaffelsesloven (2016, § 4) ivaretas. For eksempel kan normalt ikke oppdragsgiver foreta en anskaffelse hos en bestemt leverandør, uten at det gjennomføres en form for konkurranse (Nærings- og fiskeridepartementet, 2017).

Omfattes anskaffelsen av både del I og II, stilles det derimot strengere krav til fremgangsmåten. Herunder er det nødvendig å lyse ut en konkurranse på den norske anskaffelsesdatabasen Doffin, jf. anskaffelsesforskriften (2016, § 8-3 og § 8-17 første ledd). Videre plikter oppdragsgiveren i bestemte tilfeller å avvise leverandører (anskaffelsesforskriften, 2016, §§ 9-4 til 9-6). Dersom det har skjedd feil i konkurransen som ikke er mulig å rette, for eksempel at konkurransegrunnlaget (anskaffelsesforskriften, 2016, § 8-4) inneholder feil, kan oppdragsgiver ha en plikt til å avlyse konkurransen.

Anskaffelser som omfattes av del I og III er underlagt enda mer detaljerte regler enn del II for hvordan anskaffelsen skal gjennomføres.

Som det følger av bruken av begrepet EØS-terskelverdier, er del III en implementering av EUs anskaffelsesdirektiv (Direktiv 2014/24), for å etterleve Norges forpliktelser etter EØS-avtalen (1992). Reglene i del II er dermed ikke noe Norge er pålagt å ha etter EØS-avtalen (1992), men som man likevel har fordi det skal bidra til «effektiv bruk av samfunnets ressurser» og til at «det offentlige opptre med integritet».⁹ En videre konsekvens av dette er at anskaffelser over EØS-terskelverdiene skal kunngjøres i EU-databasen TED, slik at alle leverandører i EØS-området skal få anledning til å inngi tilbud på kontrakten, jf. anskaffelsesforskriften (2016, § 21-1).

2.2.3 Hva innebærer det å etterleve anskaffelsesregelverket?

Hvilke typer feil oppdragsgiver kan gjøre, kan grovt sett deles opp i tre kategorier:

1. Formalfeil, f.eks. har oppdragsgiver unnlatt å føre protokoll fra anskaffelsen, slik den skal i del II- og del III-anskaffelser, jf. anskaffelsesforskriften (2016, §§ 10-5 og 25-5).
2. Oppdragsgiver avlyser en konkurranse uten å ha grunnlag for det.¹⁰
3. Ulovlige direkteanskaffelser, som igjen kan deles opp i to underkategorier:

- a. Typiske direkteanskaffelser, for eksempel ved at oppdragsgiver har unnlatt å lyse ut konkurranse, valgt feil prosedyre for anskaffelsen, foretatt en anskaffelse utenfor en rammeavtale, inngått kontrakt til tross for at konkurransen skulle vært avlyst, mv.
- b. Feil i kontraktsoppfølgingen, for eksempel ved at oppdragsgiver, etter en ellers lovlig inngått kontrakt, har blitt enig med leverandøren om store endringer i kontrakten i form av tilleggsbestillinger (som egentlig skulle vært lyst ut som en ny kontrakt), brukt en rammeavtale ut over beregnet maksimal verdi, mv.

De detaljerte reglene i anskaffelsesregelverket er, som nevnt, en operasjonalisering av de grunnleggende prinsippene i anskaffelsesloven (2016, § 4). Loven oppstiller ingen prioritering av prinsippene, men noen prinsipper vil normalt være mer alvorlige å bryte enn andre.

I den ene enden av skalaen har man brudd på de formelle kravene til gjennomføring av anskaffelsen, for eksempel manglende føring av anskaffelsesprotokoll. Dette vil utgjøre et brudd på prinsippet om etterprøvbarehet, som ikke sanksjoneres med mer enn eventuell kritikk mot oppdragsgiver.

I den andre enden av skalaen har man de ulovlige direkteanskaffelsene. Disse kan utgjøre brudd på prinsippene om konkurranse, forutberegnelighet og likebehandling. Dersom oppdragsgiver inngår kontrakt med en leverandør som egentlig skulle vært avvist fra konkurransen, risikerer oppdragsgiver at leverandøren som egentlig skulle fått tildelt kontrakten har krav på erstatning for sin tapte fortjeneste, forutsatt at det påviste regelbruddet anses som «tilstrekkelig kvalifisert» (se Høyesteretts dom i HR-2019-1801-A (Fosen-Linjen) avsnitt 77). Ulovlig direkteanskaffelser som blir innklaget til Klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA) kan dessuten føre til at KOFA ilegger et overtredelsesgebyr, som kan utgjøre inntil 15 % av kontraktens verdi, jf. anskaffelsesloven (2016, § 12).¹¹

Foruten økonomiske konsekvenser i etterkant av kontraktsinngåelse, kan også brudd på regelverket føre til at en konkurranse må avlyses, slik at konkurransen må lyses ut på nytt. Oppdragsgiver kan i så fall tape verdifull tid, og risikerer å måtte bruke store ressurser på å dekke opp sine behov midlertidig frem til man lykkes med å gjennomføre konkurransen. Ved avlysning risikerer oppdragsgiver dessuten å måtte erstatte tilbyderens kostnader ved å delta i

konkurransen, avhengig av om oppdragsgiver kan bebreides for avlysningen. Dette utgjør et hinder for en effektiv bruk av det offentliges ressurser, jf. anskaffelsesloven (2016, § 1).

Et viktig moment i det ovennevnte er at feilene som kan begås varierer. På den ene siden har man åpenbare feil, så som inngåelse av kontrakt uten forutgående konkurranse, der dette er nødvendig. På den andre siden har brudd på mer kompliserte regler. For eksempel kan reglene om når et tilbud skal avvises være vanskelig å praktisere. For oppdragsgiverne blir det enda mer utfordrende når en feilaktig avvisning kan føre til erstatningskrav fra den avviste leverandøren. Samtidig kan leverandøren som ligger på andreplass i konkurransen true med erstatningskrav hvis oppdragsgiver ikke avviser leverandøren på førsteplass. Oppdragsgivere kan dermed havne i dilemma, hvor de må foreta svært vanskelige valg, der leverandørene forfekter hver sine motstridende standpunkter.

3 Teori om virksomhetsstyring

3.1 Innledning

Økonomi- og virksomhetsstyring kan deles opp i tre, til dels overlappende, komponenter (Gjønnes & Tangenes, s. 25):

1. *Prestasjonsstyring*: utvikling, tilrettelegging og bruk av mekanismer for styring og atferd for å understøtte verdiskapningsprosessen
2. *Beslutningsstøtte*: fremskaffelse, analyse og kommunikasjon av verdiskapningsrelevant informasjon til beslutningsformål
3. *Ressursstyring*: bruk og utvikling av virksomhetens ressurser

I denne avhandlingen er det *prestationsstyring* som ligger nærmest det som i vår kontekst kan kalles virksomhetsstyring.

Virksomhetsstyring skjer gjennom bruk av styringsverktøy/styringssystemer, noe jeg vil redegjøre nærmere for i punkt 3.2. Etersom virksomhetsstyring ikke skjer i et vakuum, vil jeg i punkt 3.3 redegjøre for betingelsesteorien. Deretter vil jeg i punkt 3.4 redegjøre for Malmi & Brown (2008) sin styringspakke, som danner et rammeverk for ulike typer styringssystemer.

3.2 Styringsverktøy og styringssystemer som konsepter

Styringsverktøy (Management Controls: MC) er systemer, regler, praksiser, verdier og andre aktiviteter som ledelsen benytter for å styre ansattes atferd. Når disse styringsverktøyene utgjør et komplett system, i motsetning til en enkel regel, så bør de anses som styringssystem (Management Control Systems: MCS). Styringsverktøy og styringssystemer må skilles fra rene beslutningsstøttesystemer. Styringsverktøy/styringssystemer brukes i seg selv for å kontrollere, ikke for å sette lederen i stand til å *deretter* ta en beslutning som styrer de ansatte (Malmi & Brown, 2008).

Noen typer styringssystem kan ved første øyekast fremstå som rene beslutningsstøttesystemer, for eksempel planlegging. Dersom målet med planleggingen kun er å støtte en beslutning, før planen settes ut i livet, så bør den ikke kalles et styringssystem (Malmi & Brown, 2008). Et eksempel på dette er når planlegging benyttes som ledd i en konsekvensutredning: man forsøker å forutse hva resultatet av et sett med handlinger vil være, og på den bakgrunn vurdere om man skal beslutte å iverksette planen eller ikke. Dersom planleggingen derimot også benyttes for å involvere de ansatte, skape et felles ønske om å

oppnå det samme målet (målkongruens), få de ansatte til å bedre utføre det som blir planlagt, mv., vil man stå overfor et styringssystem. Planleggingen brukes her som et verktøy for å styre de ansattes atferd i en bestemt retning.

Et annet eksempel er budsjettet. Man kan på den ene siden kun se på budsjettet som et beslutningsstøttesystem («Har vi budsjettmessig dekning til å foreta denne anskaffelsen?»). På den andre siden kan budsjettet også benyttes for å utøve styring; gjennom et fastsatt budsjett vil de ansatte måtte forholde seg til hva det er rom for å gjennomføre.

Om vi skal følge Malmi & Brown (2008) sin definisjon, er det kun i de tilfeller verktøyet benyttes for å kontrollere de ansattes atferd at vi snakker om styringsverktøy eller styringssystemer.

3.3 Betingelsesteori

Bruken av styringssystemer skjer, som nevnt, ikke i et vakuum. Den skjer i virkelige organisasjoner, under ulike forutsetninger. Av den grunn kan ikke nødvendigvis et bestemt styringssystem benyttes uforandret i alle typer organisasjoner, dersom man skal ha samme måloppnåelse ved bruken av det. For eksempel kan kleskode brukes som et styringssystem (symbolbasert styring) i en organisasjon for å skape en fellesskapsfølelse, og en måte å kontrollere de ansattes profesjonalitet på. Her er det større sannsynlighet for at kleskoden vil ha en effekt på et advokatkontor, mens den vil ha mindre effekt i en teknisk etat i en kommune. Tvert imot kan en slik kleskode der fungere mot sin hensikt. Det uttalte målet med styringen kan altså ikke realiseres på samme måte i alle organisasjoner.

Erkjennelsen av at det ikke eksisterer universelle styringssystemer kan oppsummeres i betingelsesteorien (Otley, 2016). Overalt finnes det ulike betingelser som påvirker blant annet effekten av styringssystemer. Disse betingelsene omtales som kontekstuelle variabler.

For kommuner kan spesielt de følgende kontekstene være viktige for forståelsen av og valget av styringssystem.

Eksterne omgivelser er grunnleggende for betingelsesteori, da det omfatter alt av ekstern påvirkning som har betydning for utøvelsen av virksomhetsstyring, mens øvrige variabler som identifiseres dreier seg om interne faktorer (Chenhall, 2003). To viktige aspekter ved de eksterne omgivelsene er usikkerhet og risiko. Disse skiller seg fra hverandre ved at usikkerheten er nettopp det: usikker. Risikoen kan på sin kalkuleres og hensyntas i utøvelsen

av virksomhetsstyringen. Khandwalla (1977) har i den forbindelse utviklet underkategorier til denne variabelen, deriblant annet turbulens, fiendtlighet, ulikhet og kompleksitet. Når man ser på styringssystemer for å oppnå etterlevelse av anskaffelsesregelverket, vil relevante eksterne omgivelser kunne være regelverk vedtatt på nasjonalt eller internasjonalt nivå, politiske svingninger, økonomiske konjunkturer, forventninger til virksomhetstypen (Sander, 2023), mv.

Andre relevante kontekstuelle variabler er *organisasjonsstruktur*, *strategi* og *kultur* (Chenhall, 2003). Som jeg kommer tilbake til i punkt 3.4.2 er dette variabler som kan kontrolleres og dermed brukes i et styringssystem. Som kontekstuelle variabler utgjør de imidlertid et utgangspunkt for hvordan styringen skal utøves. Organisasjonsstrukturen, strategien og kulturen eksisterer fra før av, mens styringssystemet skal manipulere disse variablene for å styre virksomheten i den retningen man ønsker.

En annen kontekstuell variabel er virksomhetens *størrelse* (Chenhall, 2003). Hvor mange ansatte virksomheten har, vil ha betydning for hvordan den kan styres på, herunder hvor effektive ulike typer styringssystemer vil være. For eksempel vil det i en kommune med 200 ansatte være enklere å implementere systemer for rapportering av måloppnåelse på ulike måleindikatorer (KPI-er), enn i en kommune med 10 000 ansatte.

Hvilke *interne forutsetninger* og *kompetanse* virksomheten besitter, vil også kunne ha betydning for utøvelsen av virksomhetsstyringen (Sander, 2023). Avhengig av om kommunen allerede har lav eller høy kompetanse på anskaffelsesregelverket, vil valg av styringssystem og innretningen av styringssystemet måtte tilpasses deretter.

Den siste kontekstuelle variabelen som nevnes her er *ledelse* (Sander, 2023). Temaet for virksomhetsstyring er normalt hvilke muligheter ledelsen har til å styre virksomheten for å oppnå ett eller flere definerte mål. Samtidig vil også ledelsen i seg selv utgjøre en kontekstuell variabel, ettersom ledelsens egenskaper vil påvirke både valg og innretning av styringssystemene. For eksempel kan det tenkes at en karismatisk leder enklere klarer å styre ved bruk av verdibasert styring enn en ukarismatisk leder (se punkt 3.4.2.2 nedenfor). Videre vil hierarkiet i en kommune (se punkt 2.1), kunne påvirke hvilke styringssystemer som fungerer best. Sammensetningen av den politiske ledelsen kan, for eksempel, ha betydning for kommunedirektørens styring av administrasjonen.

Eksistensen av, og kjennskapen til, betingelsesteori vil ha betydning for en undersøkelses eksterne gyldighet. Betingelsesteorien bidrar til å identifisere variabler som kan ha betydning for muligheten til å overføre funnene fra undersøkelsen til andre kontekster, altså å generalisere. Det er samtidig viktig å presisere at det ofte vil kreve omfattende undersøkelser for å identifisere om, og i hvilken utstrekning, de ulike kontekstuelle variablene påvirker virksomhetsstyringen.

3.4 Styringspakken

3.4.1 Hvorfor behandle styringssystemer som en pakke?

Ideen om å se styringssystemer som en pakke har eksistert siden 80-tallet. Otley (1980) setter dette i sammenheng med betingelsesteorien; foruten de enkeltstående kontekstuelle variablene som kan påvirke effekten av et styringssystem, kan i tillegg styringssystemene påvirke *hverandre* (Malmi & Brown, 2008; Chenhall, 2003). Å operere med et pakkebegrep kan også hjelpe brukeren med å identifisere hvilke styringssystemer som allerede er i bruk, uten at man er bevisst på kontrollen som utøves gjennom dem. For eksempel er mange ledere kanskje ikke klar over hvilken organisasjonskultur man har i organisasjonen, og at endring av denne gjennom eksempelvis klanstyring eller verdibasert styring kan benyttes som et verktøy for å styre de ansattes atferd.

Med tanke på temaet for denne avhandlingen, er det desto viktigere å ha øye for disse aspektene. Når avhandlingen identifiserer enkelte suksessfaktorer (og tilhørende styringssystemer) for etterlevelse av anskaffelsesregelverket, er det avgjørende at dette ses i sammenheng med andre mål virksomheten har. Dersom regelverksetterlevelsen kommer i konflikt med oppnåelsen av andre mål, eksempelvis god bestillerkompetanse, er det nødvendig å finne den riktige balansen, og dermed tilpasse styringssystemet slik at man kan oppnå begge målene. I ytterste fall vil ikke styringssystemene kunne fungere ved siden av hverandre, slik at man må ta et valg og prioritere hvilken av dem man ønsker å benytte.

3.4.2 Malmi & Browns (2008) styringspakke

3.4.2.1 Overordnet

Basert på en gjennomgang av fire tiår med forskning på styringssystemer, utarbeidet Malmi & Brown (2008) en styringspakke. Styringspakken utgjør et helhetlig rammeverk for ulike styringssystemer, fordelt på tre overordnede nivåer, illustrert i Figur 1.

Cultural Controls						
Clans		Values			Symbols	
Planning		Cybernetic Controls				Reward and Compensation
Long range planning	Action planning	Budgets	Financial Measurement Systems	Non Financial Measurement Systems	Hybrid Measurement Systems	
Administrative Controls						
Governance Structure		Organisation Structure			Policies and Procedures	

Figur 1: Malmi & Browns (2008) styringspakke

Øverst i rammeverket finner vi *kulturell styring*. Denne kategorien styringssystem er plassert øverst for å indikere at de er brede, men subtile måter å styre på, som antas å ta lang tid å endre, og som dermed danner et kontekstuellet rammeverk for de øvrige typer styring.

I midten av rammeverket finner vi *planlegging, kybernetisk styring og belønning og kompensasjon*. Disse er antatt å være tett bundet til hverandre i moderne organisasjoner, og er tidsmessig plassert fra venstre til høyre.

I bunnen finner vi *administrativ styring*, som skaper strukturen der styringssystemene i midten av rammeverket utøves.

I den videre fremstillingen vil jeg redegjøre nærmere for de ulike komponentene i styringspakken.

3.4.2.2 Kulturell styring

Under overskriften kulturell styring, inngår tre aspekter: *verdibasert styring, symbolbasert styring og klanstyring*.

Verdibasert styring er basert på Simons (1995) sitt konsept om trossystemer (*belief systems*), som utgjør en del av styringssystemet «Levers of Control». Slike trossystemer brukes for å formidle verdiene som ledelsen ønsker å overføre til de ansatte. For eksempel ønsker ledelsen at de ansatte oppfatter det som viktig å etterleve anskaffelsesregelverket. Verdibasert styring fungerer på tre nivåer. Det første nivået er når organisasjoner bevisst *rekrutterer* ansatte med verdier som sammenfaller med organisasjonens. Det andre nivået er der de ansatte *sosialiseres* med andre og endrer sine verdier slik at de tilpasses organisasjonens. Det tredje

nivået er når verdiene kommer til uttrykk og de ansatte *pålegges* eller forventes å etterleve disse, selv om de ikke nødvendigvis er enige i dem.

Symbolbasert styring foregår ved at organisasjonen skaper synlige uttrykk for å utvikle en bestemt type kultur (Schein, 1997). Et typisk eksempel på dette er bruk av uniformer for å skape en felles profesjonalitetskultur.

Med klanstyring siktes det til styring gjennom å etablere subkulturer innad i organisasjonen, for på den måten å skape et fellesskap for nærmere bestemte ferdigheter og verdier (Ouchi, 1979). Rekruttering av ansatte med riktige verdier er tidligere nevnt som en type verdibasert styring, men kan også være en form for klanstyring. Foruten rekruttering ut fra verdier, er også rekruttering av ønsket kompetanse og styrking av eksisterende kompetanse, eksempelvis på anskaffelsesregelverket, en type klanstyring.

3.4.2.3 Planlegging

Malmi & Brown (2008) skiller mellom *langsiktig planlegging* og *handlingsplanlegging*, der forskjellen ligger i tidsperspektivet for planleggingen, normalt om det er mer eller mindre enn 12 måneder frem i tid.

Begge typer planlegging er en form for *ex ante*-styring, altså skjer styringen i forkant. Planleggingen setter mål for organisasjonen, og skal på den måten styre de ansattes innsats og atferd. Planleggingen setter imidlertid også konkrete mål, slik at det er tydelig hvilken grad av innsats og hvilken type atferd som forventes av de ansatte. I det nærmere skillet mellom de to typene planlegging, så vil langsiktig planlegging ha et strategisk fokus, mens handlingsplanlegging har et taktisk fokus.

En anskaffelsesstrategi er et eksempel på langsiktig planlegging, der man etablerer mandatet og retningen for arbeidet med anskaffelser fremover, herunder hvilke områder det skal fokuseres på. Anskaffelsesstrategien inneholder også gjerne retningslinjer for oppfølging og måling, ut fra hvilke mål oppdragsgiver har satt seg (DFØ, 2022a). Arbeidet med konkrete anskaffelser, herunder forberedelse av hvilke anskaffelser som skal gjøres over en kortere periode, ansvarsfordeling i organisasjonen, kostnads kalkyler, mv., altså mer taktisk planlegging, vil derimot gjøres i en handlingsplan, altså en type handlingsplanlegging.

3.4.2.4 Kybernetisk styring

Malmi & Brown (2008) har inntatt fire grunnleggende kybernetiske systemer fra forskning på styringssystemer i styringspakken.

Budsjettet, som i de fleste organisasjoner er det sentrale styringssystemet, gir både muligheten til å planlegge *ex ante* (i forkant) og til å evaluere *ex post* (i etterkant). I kommuner er dessuten budsjettet, som nevnt i punkt 2.1, et obligatorisk styringssystem. Gjennom budsjettet kan kommunestyret, altså den øverste ledelsen i kommunen, legge tydelige føringer for hvordan administrasjonen skal jobbe i budsjettåret.

Finansielle målesystemer tar for seg konkrete, finansielle målsetninger, som f.eks. avkastning, gjeldsgrad, verdien av anskaffelser foretatt under en rammeavtale, mv. Styringen skjer ved at de ansatte får én eller flere finansielle målsetninger som de er ansvarlige for å rapportere på, og å oppnå.

Ikke-finansielle målesystemer er målsetninger innenfor andre områder enn finansielle, for eksempel et mål om at kommunen skal etterleve prinsippene i anskaffelsesloven (2016, § 4), brutt ned på de enkelte prinsippene. Der man i et finansielt målesystem som regel vil kunne sette et mål som både gir den informasjonen man ønsker å oppnå gjennom målingen, og målingen er enkel å gjennomføre, kan et ikke-finansielt målesystem være vanskeligere å utforme. Nærmere bestemt er det viktig å operasjonalisere målet godt nok. I dette ligger at rapporteringen må være egnet til å gi svar på om målet faktisk oppnås eller ikke, samtidig som rapporteringen er gjennomførbar. Hvis man for eksempel ønsker å ha en målsetning om å etterleve prinsippet om konkurranse, er det som utgangspunkt nødvendig å ha oversikt over alle anskaffelser som er foretatt for å kunne måle på dette. Deretter må man gjennomgå alle anskaffelsene og kontrollere om de er gjennomført i tråd med prinsippet om konkurranse. Dersom dette blir for tidkrevende til å gjennomføre, kan et alternativ være at målingen baseres på stikkprøvekontroll i henhold til en nærmere fastsatt metodikk som sørger for at kontrollen gir et korrekt bilde av måloppnåelsen. Faren er imidlertid at slike måleindikatorer egentlig utgjør beslutningsstøttesystemer eller regler og prosedyrer, fremfor styring gjennom måling.

Til sist har Malmi & Brown (2008) inntatt *hybride målesystemer*, som utgjør en kombinasjon av de forannevnte. Kaplan og Norton (1992) sitt styringssystem «balansert målstyring» er et

eksempel på et slikt hybrid styringssystem, som inneholder både finansielle og ikke-finansielle målsetninger, sett i sammenheng med hverandre.

For at disse fire styringssystemene skal anses som nettopp det, styringssystemer, er det altså nødvendig at de er noe mer enn bare beslutningsstøttesystemer (se punkt 3.2 over). Systemene må gå ut på noe mer enn å gi ledelsen informasjon om oppnåelse på ulike delmål, slik at bare ledelsen kan endre sin styring av virksomheten. Systemene må ha en effekt på de ansattes atferd og ansvarliggjøre dem for at de skal være styringssystemer. Dette gjør det også nødvendig å se den kybernetiske styringen i sammenheng med de øvrige kategoriene av styringssystemer, slik at målsetningene faktisk oppnås, eksempelvis gjennom verdibasert styring som motiverer de ansatte til å nå målene. Dette samspillet gjør også at styringssystemene tilpasses slik at de optimaliseres for å best mulig oppnå målet man har med virksomhetsstyringen, for eksempel etterlevelse av anskaffelsesregelverket, som er temaet for denne avhandlingen. Et slikt samspill vil illustreres nærmere i punkt 3.4.3 nedenfor.

3.4.2.5 Belønning og kompensasjon

Tanken bak bruk av *belønning og kompensasjon* er å motivere og å øke innsatsen fra både individer og grupper i organisasjonen, gjennom å oppnå målkongruens (Bonner & Sprinkle, 2002).¹²

3.4.2.6 Administrativ styring

Nederst i Malmi & Browns rammeverk finner vi administrativ styring, fordelt på tre kategorier.

Styringsstrukturen er toppledelsens verktøy for å koordinere virksomhetens ledelse nedover i organisasjonen. Den omfatter både de formelle myndighetslinjene og ansvarliggjøringen (for eksempel gjennom et delegasjonsreglement, se punkt 2.1), og verktøy som sørger for samhandling og koordinering nedover i organisasjonen (for eksempel faste møter for å koordinere samhandlingen mellom ulike etater i kommunen). For anskaffelsen del vil styringsstruktur spesielt være viktig for å styre hvem som skal ha myndighet til å foreta anskaffelser på vegne av kommunen.

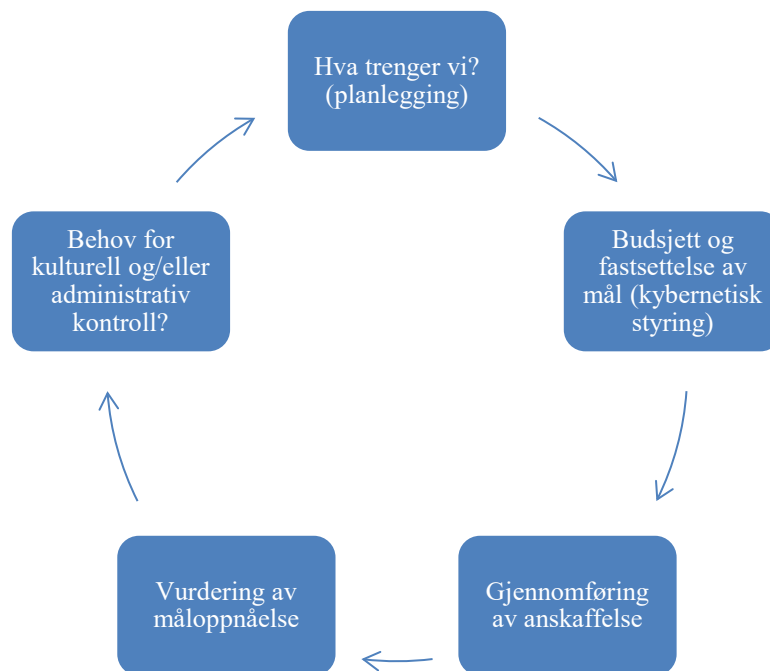
Organisasjonsstrukturen kan brukes som styringssystem av ledelsen, gjennom å endre ansvarsområder og skape ønskede synergier mellom ellers atskilte enheter i virksomheten. Organisasjonsstruktur fungerer også som en type styring ved at den kan bidra til å redusere variasjon i atferden blant de ansatte, og dermed øke forutsigbarheten (Flamholtz, 1983). Å

sentralisere innkjøpsfunksjonen i en kommune er et eksempel på slik styring. Her vil både de ansatte (og dermed kompetansen på anskaffelsesregelverket) og fullmaktene til å gjennomføre anskaffelser normalt sentraliseres på én plass i kommuneorganisasjonen.

Regler og prosedyrer kan sies å være en operasjonalisering av planleggingen. Fastsetting av regler og prosedyrer er den byråkratiske innfallsvinkelen til det å konkretisere prosesser og ønsket atferd i en organisasjon (Malmi & Brown, 2008).

3.4.3 Styrings sirkelen i anskaffessammenheng

Som nevnt er det nødvendig å se de ulike kategoriene styringssystem i sammenheng. En måte å gjøre dette på er å sette dem inn i en styrings sirkel. En styrings sirkel som går ut på å bedre etterlevelsen av anskaffelsesregelverket ved enkeltstående anskaffelser kan se slik ut:¹³



Figur 2: Styrings sirkel for å bedre regelverksetterlevelse ved enkeltstående anskaffelser

I denne sirkelen starter vi med å planlegge anskaffelsen. Aller først er det utarbeidet en langsiktig anskaffelsesstrategi, som ligger til grunn for det videre arbeidet med handlingsplanleggingen, der denne konkrete anskaffelsen er omfattet. Basert på denne planleggingen blir det satt av midler til anskaffelsen i budsjettet. Samtidig setter vi et mål om at anskaffelsen skal skje i tråd med anskaffelsesregelverket, nærmere bestemt ved at det skal utlyses konkurranse i tråd med riktig del av anskaffelsesforskriften (2016), det skal føres anskaffelsesprotokoll og leverandørene skal få meddelt hvem som blir tildelt kontrakten det konkurreres om. Neste steg er å gjennomføre konkurransen, før man vurderer om man

oppnådde de fastsatte målene. Ble anskaffelsen gjennomført i henhold til budsjett, og klarte man å oppfylle anskaffelsesregelverket på de fastsatte måleindikatorene? Ut fra denne evalueringen vurderer man behovet for å utøve kulturell og/eller administrativ styring, for eksempel i form av å rekruttere mer kompetanse (klanstyring), endre organisasjonsstruktur, endre fullmakter (styringsstruktur), mv. Basert på denne eventuelle nye styringen, går man igjen over til å planlegge for neste anskaffelse.

Det er viktig å få frem at denne styringssirkelen neppe gir et godt nok grunnlag for å vurdere behovet for kulturell og/eller administrativ styring, basert kun på én anskaffelse. Spesielt administrativ styring vil man ønske å ha et bredere grunnlag for å vurdere behovet, eksempelvis endring av organisasjonsstruktur, vedtakelse av nytt delegasjonsreglement, mv. Denne typen styring krever store ressurser fra organisasjonen, slik at det normalt vil være nødvendig med flere anskaffelser for å vurdere behovet for dette.

Videre må det understrekes at denne styringssirkelen forutsetter at man har oversikt over alle anskaffelser som gjennomføres. Som vi kommer nærmere tilbake til i punkt 5.2 er imidlertid en av utfordringene at enkelte anskaffelser gjennomføres mer eller mindre «ukontrollert». Med dette sikter jeg til anskaffelser som foretas av personer uten kompetanse på anskaffelsesregelverket, men som er i stand til å foreta anskaffelsen fordi styringsstrukturen i organisasjonen ikke er til hinder for dette. For eksempel kjøper en kommunal etat nye kontormøbler for mer enn kr 100 000, uten at det gjennomføres konkurranse og uten at det foreligger en rammeavtale. Anskaffelsen skjer her utenfor den kontrollerte anskaffelsesfunksjonen. I disse tilfellene er det først nødvendig å gjennomføre kartlegginger for å identifisere slike anskaffelser, for deretter å avdekke hva som er årsaken til at de kunne gjennomføres. Basert på denne evalueringen, vil man, på samme måte som i styringssirkelen over, vurdere behovet for kulturell og/eller administrativ styring.

I forlengelsen av dette kan det også innvendes at måleindikatorene som er brukt i eksempelet over, fort kan forveksles med regler og prosedyrer. Altså skjer ikke styringen gjennom å fastsette disse måleindikatorene, men heller gjennom fastsettelsen av regler og prosedyrer. Etter mitt syn innebærer likevel disse målingene noe mer enn bare regler og prosedyrer, da de konkretiseres som mål og evalueres. Fastsettelsen av regler og prosedyrer går derimot ikke nødvendigvis gjennom samme evalueringsprosess. Det er nettopp vissheten om at det skjer en måling, med tilhørende evaluering og oppfølging, som gjør målesystemer til et styringssystem – de ansatte måles på om de oppfyller måleindikatorene, og styres gjennom dette.

4 Metode

4.1 Innledning

I dette kapitlet vil jeg redegjøre for forskningsdesign, valg av metode og kvalitet på undersøkelsen som gjøres.

4.2 Forskningsdesign

Problemstillingen og forskningsspørsmålene har blitt utviklet etter hvert som undersøkelsen er gjennomført. Problemstillingen er forklarende, hvor jeg søker å avdekke en sammenheng mellom hvordan kommuner utøver sin virksomhetsstyring og hvordan de oppnår etterlevelse av anskaffelsesregelverket.

Utgangspunktet for undersøkelsen har vært en kvalitativ tilnærming med dokumentundersøkelser, som ledd i å få frem ny kunnskap om temaet for problemstillingen, utvikle problemstillingen, og legge til rette for videre undersøkelse av flere caser, gjennom intervjuer. Disse intervjuene er så bearbeidet og koblet sammen med teorien. Teoretisk kan man kalle dette for en utvalgsstudie før en flercasestudie, og en type designtrianglering (Jacobsen, 2015).

4.3 Valg av metode

4.3.1 Dokumentundersøkelser

Det er gjort flere undersøkelser om gjennomføringen av anskaffelser i norsk offentlig sektor, herunder i hvilken grad regelverket etterlevs i prosessen, både før, under og etter at anskaffelsen er foretatt. Undersøkelsene kan deles inn i tre kategorier:

1. Undersøkelser som avdekker hvorvidt det foreligger brudd på regelverket.
2. Undersøkelser som kartlegger virksomhetsstyringen rundt anskaffelser.
3. Undersøkelser som forsøker å avdekke årsakene til manglende regelverksetterlevelse, og hvilke tiltak som kan bidra til å bedre regelverksetterlevelsen.

Den første kategorien er kvalitative undersøkelser, basert på objektive vurderinger, der undersøkeren har vurdert hvorvidt én eller flere anskaffelser er gjort i tråd med anskaffelsesregelverket. Eksempler på slike undersøkelser er forvaltningsrevisjoner gjort av uavhengige revisorer, som undersøker et utvalg anskaffelser foretatt i en kommune. I tillegg kommer statistikk fra KOFA. Disse undersøkelsene vil i liten grad kunne bidra til å svare på

forskningsspørsmålene, men vil likevel presenteres for å danne et bakteppe for de øvrige undersøkelsene som presenteres.

Den andre kategorien er kvantitative, nasjonale undersøkelser, som er sendt ut til samtlige innkjøpere i landet, både i statlig, fylkeskommunal og kommunal sektor. I disse undersøkelsene besvarer blant andre kommuner flere spørsmål om hvordan virksomhetsstyringen utøves hos dem, hvordan de opplever egen kompetanse på anskaffelsesregelverket, mv. Disse undersøkelsene vil i stor grad bidra til å kartlegge hvordan virksomhetsstyringen foregår i dag, altså forskningsspørsmål 1.

Den tredje kategorien består også av kvantitative undersøkelser, der fokuset i undersøkelsene er ulik. I Riksrevisjonens dokument 3:6 (2010-2011) (Riksrevisjonen, 2011) er det brukt spørreskjema og intervjuer for å undersøke de nærmere årsakene til hvorfor ulike statlige virksomheter ikke har etterlevd anskaffelsesregelverket.¹⁴ I Oslo Economics' rapport om innkjøpssamarbeid i kommunesektoren (Oslo Economics, 2021) er det gjennomført spørreundersøkelser, der blant annet effekten innkjøpssamarbeid har på etterlevelse av anskaffelsesregelverket er undersøkt. I Werner H. Gerhardsens masteroppgave fra 2010 (Gerhardsen, 2010), ble det gjennomført en spørreundersøkelse blant kommuner for å avdekke faktisk kompetanse om anskaffelsesregelverket, og om organisasjonsstruktur og ledelse kunne forklare etterlevelsen av anskaffelsesregelverket. I sum vil denne kategorien undersøkelser bidra til å besvare forskningsspørsmål 2.

I tillegg til disse undersøkelsene vil også Meld. St. 22 (2018-2019), avgitt av Regjeringen Solberg, brukes i undersøkelsen. Dokumentet er basert på flere av de ovennevnte undersøkelsene, og redegjør for årsaker til dårlige anskaffelser, både med hensyn til regelverksetterlevelse, men først og fremst knyttet til den tidligere nevnte kompetansen til å gjennomføre «gode anskaffelser». Dette dokumentet vil bidra ytterligere til å identifisere hvordan virksomhetsstyringen bør innrettes for å oppnå regelverksetterlevelse.

Flere av disse dokumentene gjelder andre forhold enn regelverksetterlevelse i kommuner. Relevansen av dokumentene vil derfor drøftes særskilt i punkt 5.2.1 og 5.3.1.

4.3.2 Kvalitative, individuelle intervjuer

For å besvare begge forskningsspørsmålene har jeg valgt å gjennomføre kvalitative intervjuer med ansatte i tre forskjellige kommuner. Formålet med intervjuene er å undersøke i hvilken grad dokumentundersøkelsene samsvarer med virkeligheten, og for å oppnå en dypere

forståelse av hvordan virksomhetsstyringen foregår (og bør foregå) i kommunene. Som nevnt nedenfor i punkt 4.4.1, er det stor forskjell mellom kommuner, noe som gjør at intervjuene ikke kan tas til inntekt for hvordan det er i alle kommuner. Samtidig gir intervjuene et verdifullt innblikk i hvordan virksomhetsstyringen *kan* skje i praksis. I den grad intervjuene samsvarer med dokumentundersøkelsene, vil det styrke funnene fra dokumentundersøkelsene, og motsatt. Der intervjuene ikke samsvarer med dokumentundersøkelsene, vil de kunne bidra til inspirasjon for videre forskning om temaet.

Utvalgskriteriet for hvilke kommuner som er valgt, har vært kommuner som revideres av KomRev Nord IKS. Begrunnelsen for dette er for at enhetene skal kunne ha en formening om hvilken effekt disse forvaltningsrevisjonene har for regelverksetterlevelsen. Riktignok gjennomføres det forvaltningsrevisjoner for å undersøke regelverksetterlevelse i alle norske kommuner, og revisjonen gjennomføres med utgangspunkt i samme retningslinjer (se punkt 5.2.1.2). Dette utvalgskriteriet er derfor valgt først og fremst for å geografisk avgrense utvalget.

Ut over dette er enhetene tilfeldig valgt, men likevel slik at de er valgt ut fra størrelse og dermed mulighetene for å generalisere. En av kommunene har mer enn 20 000 innbyggere, mens to av kommunene har under 3 000 innbyggere. Den omtrentlige angivelsen av antall innbyggere er gjort for å anonymisere kommunene, samtidig som forskjellen i antall innbyggere antas å være stor nok til å undersøke om kommunens størrelse utgjør noen forskjell.

Intervjuobjektene har vært innkjøpsledere eller tilsvarende funksjon i kommunen. Hva som ligger i rollen som innkjøpsleder har variert mellom kommunene, uten at dette har betydning for undersøkelsen. Formålet med å intervju disse innkjøps lederne er at disse personene sitter nærmest på ansvaret for etterlevelse av anskaffelsesregelverket i kommunen, enten som ansvarlig for de enkelte anskaffelsene eller faglig ansvarlig for regelverket.

Intervjuene er gjennomført med en på forhånd fastsatt intervjuguide, inntatt som Vedlegg 1. Intervjuene ble gjennomført som semistrukturerte intervjuer, altså utviklet de seg etter hvert til å bli en dialog, med intervjuguiden som ramme for dialogen. Hvert intervju hadde en varighet på ca. 90 minutter, ble tatt opp på diktafon og transkribert.

4.4 Undersøkelsens kvalitet

4.4.1 Ekstern gyldighet

Med ekstern gyldighet siktes det til om resultatene fra en undersøkelse, avgrenset i tid og rom, er overførbar til andre tidspunkt og steder, også omtalt som *generalisering* eller *overførbarhet* (Jacobsen, 2015).

Det er store variasjoner mellom norske kommuner, både i størrelse, antall ansatte, organisering, kultur, ledelse, mv. Dette innebærer at funn gjort i dokumentundersøkelsene eller i en av de valgte tre kommunene ikke nødvendigvis lar seg generalisere og overføre til andre kommuner, jf. også betingelsesteorien som det ble redegjort for i punkt 3.3 over. Dette gjelder både beskrivelse av dagens virksomhetsstyring (forskningsspørsmål 1) og undersøkelse av hvilke styringssystemer som bidrar til regelverksetterlevelse (forskningsspørsmål 2).

Samtidig har kommunene en del fellestrekk, spesielt med hensyn til styring, som skulle tilsi at funnene kan overføres. Herunder har alle kommuner, med noen få unntak, samme styringsform, altså formannskapsmodellen, der administrasjonen ledes av en kommunedirektør («Byparlamentarisme,» 2023). Alle kommuner har også som utgangspunkt samme ansvarsområder, herunder for innbyggernes grunnskoleutdanning, barnevern, kommunale veger, kommunal planlegging, kommunale helse- og omsorgstjenester, mv. (Prop. 46 L (2017-2018)). Videre må alle kommuner forholde seg til et omfattende sett lover og forskrifter som setter rammer for virksomhetsstyringen, eksempelvis forvaltningsloven (1967), offentleglova (2006), anskaffelsesloven (2016), mv.¹⁵

Etter min vurdering er det derfor flere forhold som tilsier at funn gjort i denne undersøkelsen kan generaliseres. I den grad funnene, altså den «riktige» virksomhetsstyringen, skal gjennomføres i andre kommuner, er det imidlertid nødvendig å ha for øye de variabler som skiller kommuner fra hverandre. Dette vil kobles opp mot betingelsesteori, og drøftes særskilt i besvarelsen av problemstillingen.

4.4.2 Intern gyldighet

Med intern gyldighet menes hvorvidt vi har grunnlag i empirien, altså dataene som samles inn, for å trekke de konklusjonene som gjøres (Jacobsen, 2015). Dersom empirien for eksempel sier at regelverket ikke etterleves i 40 % av anskaffelsene, kan vi på den bakgrunn trekke konklusjonen om at dette skyldes manglende kompetanse blant de innkjøpsansvarlige?

Eller kan det være andre faktorer som i større grad forklarer dette, for eksempel organisasjonsstrukturen eller delegasjonsreglementet, slik at personer uten kompetanse gjennomfører anskaffelser som de ikke har forutsetninger for å gjennomføre i henhold til regelverket?

Spørsmål om empiriens interne gyldighet oppstår ved flere av dokumentene som inngår i dokumentundersøkelsene. Som jeg har redegjort for i punkt 4.3.1 vil den interne gyldigheten for flere av dokumentundersøkelsene drøftes særskilt. Grunnen til at dette drøftes særskilt er for å unngå dobbeltbehandling.

4.4.3 Reliabilitet

Med reliabilitet sikter vi til at undersøkelsen må være pålitelig og troverdig, altså til å stole på (Jacobsen, 2015). Enkelt sagt kan man stille spørsmålet om man ville fått samme resultat dersom man gjorde den samme undersøkelsen igjen. Vil for eksempel en annen intervjuer få samme svar fra intervjuobjektene?

Dokumentundersøkelsene er i stor grad utført av store, profesjonelle aktører, med lang erfaring i å gjennomføre undersøkelser som disse. Det er følgelig liten grunn til å betvile metodikken brukt i undersøkelsene.

Intervjuene består av egenrapportering, og intervjuobjektene kan tenkes å underrapportere svikt i regelverksetterlevelsen og kanskje overvurdere effekten av styringssystemer i egen kommune. Intervjuobjektene har samtidig fått tydelig forklart at undersøkelsen er anonym og at verken kommunen eller intervjuobjektet vil kunne identifiseres i avhandlingen. Ifølge min egen, subjektive oppfatning, fremstod intervjuobjektene dessuten som oppriktig engasjerte og ærlige. Samlet sett er det derfor grunn til å tro at intervjuene har gitt korrekte data.

5 Empiriske data og diskusjon

5.1 Innledning

I dette punktet vil jeg redegjøre for funnene jeg har gjort i undersøkelsene. Fremstillingen er delt opp i henhold til de to forskningsspørsmålene som ble definert i punkt 1.2.

Forskningsspørsmål 1, altså hvordan virksomhetsstyringen i norske kommuner utøves for å oppnå etterlevelse av anskaffelsesregelverket, vil behandles i punkt 5.2. Forskningsspørsmålet vil besvares både på bakgrunn av dokumentundersøkelser og intervjuene som er gjort.

Dokumentundersøkelsene vil både si noe om hvorvidt anskaffelsesregelverket etterleveres eller ikke, og hvordan virksomhetsstyringen er i norske kommuner.¹⁶ Intervjuene vil deretter knytte dette tettere opp mot virksomhetsstyringen, og dermed kunne forklare i større grad om, og eventuelt hvordan, kommunene styres for å oppnå disse resultatene.

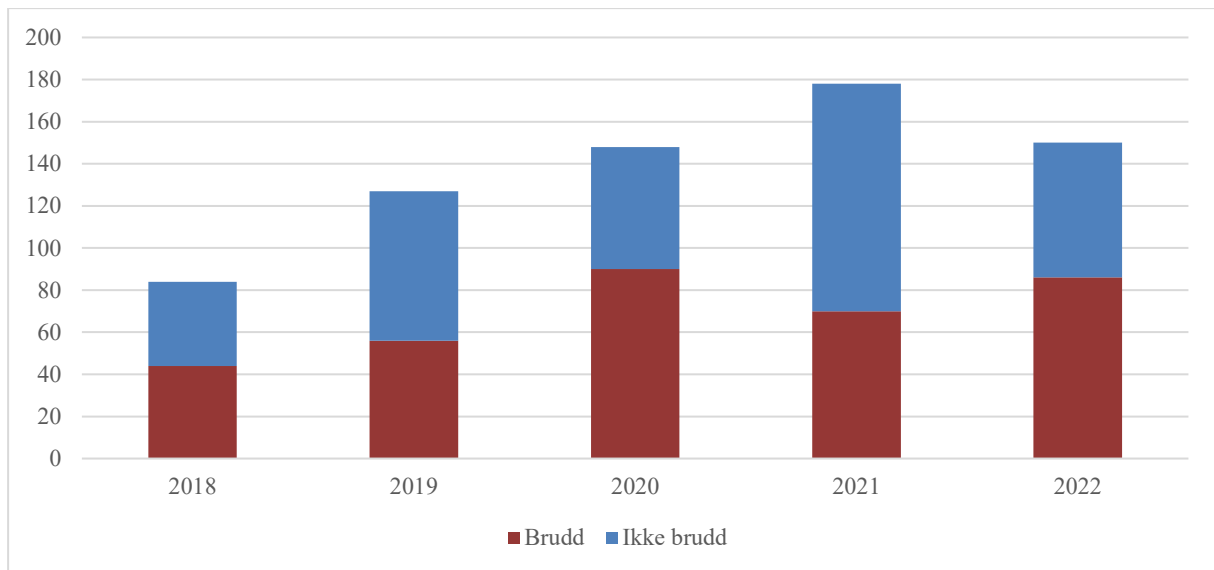
Under punkt 5.3 vil jeg besvare *forskningsspørsmål 2*, altså i hvilken grad virksomhetsstyringen kan bidra til etterlevelse av anskaffelsesregelverket. Har eksempelvis rekruttering av ansatte med riktig kompetanse, kommunens organisasjonsstruktur, uttrykte verdier, mv., noe å si for dette, og i så fall hvor mye? Funnene fra denne undersøkelsen vil kunne gi en indikasjon på hvilke typer virksomhetsstyring som har best effekt for å oppnå regelverksetterlevelse. Undersøkelsen er basert både på dokumentundersøkelser og intervjuer.

5.2 Hvordan utøves virksomhetsstyring i norske kommuner for å oppnå etterlevelse av anskaffelsesregelverket?

5.2.1 Dokumentundersøkelser

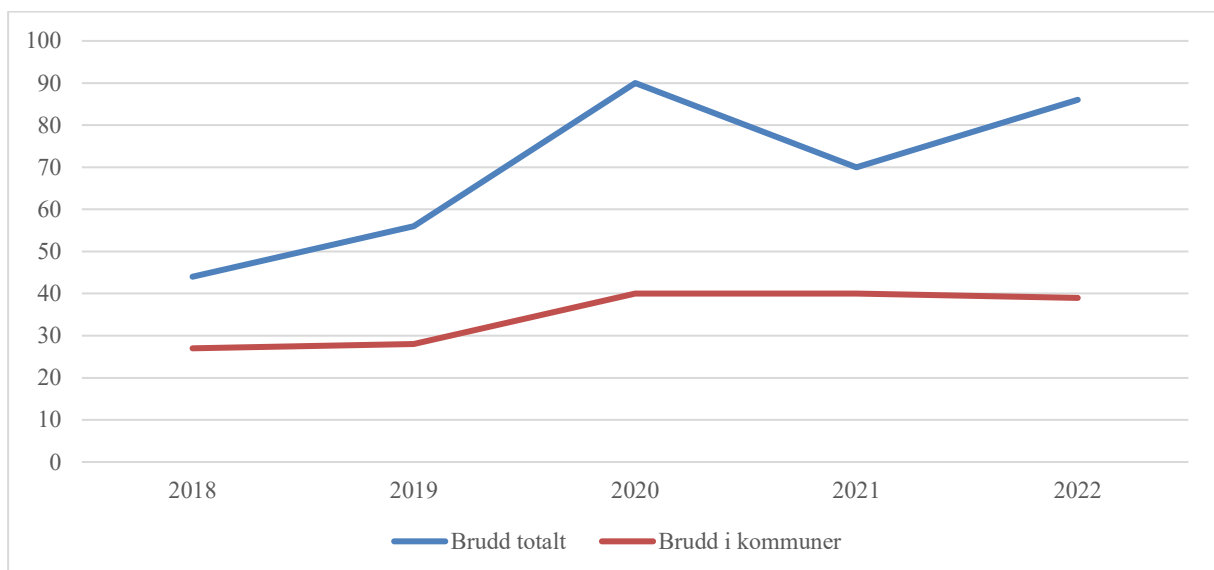
5.2.1.1 Statistikk fra KOFA

KOFA fører ikke tilsyn av eget tiltak, men avgjør klager på konkrete anskaffelser, etter mottak av klage fra noen med rettslig klageinteresse («saklig interesse»), jf. forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser (2002, § 6).¹⁷ Nedenfor i Figur 3 er det gitt en oversikt over utviklingen i saksavviklingen hos KOFA i perioden 2018-2022.¹⁸



Figur 3: Statistikk over konstatert brudd/ikke brudd i KOFAs saker (2018-2022)

Denne statistikken viser en økning i antall avgjorte saker frem mot 2021, samtidig som antall konstaterte brudd gikk ned samme året. Fra 2021 til 2022 gikk antall avgjorte klager ned, samtidig som antall konstaterte brudd økte.



Figur 4: Statistikk over fellelser i KOFAs saker (2018-2022), totalt og i kommuner

Statistikken i Figur 4 viser at kurven for antall konstaterte brudd har vært noenlunde lik for kommunene i hele perioden, unntatt en økning fra 2019 til 2020, for deretter å holde seg stabil til og med 2022.¹⁹ Kommunene opplevde derimot ikke en like stor økning i antall fellelser fra 2019 til 2020, men heller ikke nedgangen i antall fellelser fra 2020 til 2021 og den påfølgende økningen fra 2021 til 2022.

Norske kommuner foretok innkjøp for mer enn 240 milliarder kroner i 2022 (Statistisk sentralbyrå, 2022a; Statistisk sentralbyrå, 2022b). Samme år ble det bare truffet 39 vedtak om regelverksbrudd, der anskaffelsene hadde en samlet verdi på ca. 1,7 milliarder (Klagenemndssekretariatet, 2022). Foruten at dette er en svært liten andel av det totale anskaffelsesvolumet (ca. 7 promille), må det også tas hensyn til at ikke alle leverandører ønsker å bruke ressurser på å inngi klager. Antall inngitte klager og antall konstaterte brudd er dermed neppe representativt for regelverksetterlevelsen i norske kommuner, og det kan derfor stilles spørsmål ved hvor relevant statistikk fra KOFA er som et bilde på regelverksetterlevelsen i kommunene. Heller ikke forholdet mellom fellelser og frifinnelser kan brukes som indikator på hvor stor andel av regelverksetterlevelse det er i alle anskaffelser. Sagt med andre ord: dersom kommunene frifinnes i mer enn halvparten av sakene de klages inn, betyr ikke dette at kommunene overholder anskaffelsesregelverket i halvparten av anskaffelsene.

Derimot kan statistikken tas til inntekt for at det generelt sett inngis få klager til KOFA og at de færreste kommuner opplever å bli felt i KOFA. I et virksomhetsstyringsperspektiv kan dette ha betydning for hvor stort fokus det er på regelverksetterlevelse i kommunene. Med liten sannsynlighet for å bli klaget inn, og dertil felt, kan fokuset på regelverksetterlevelse svekkes.

5.2.1.2 Revisjonsrapporter fra KomRev Nord IKS

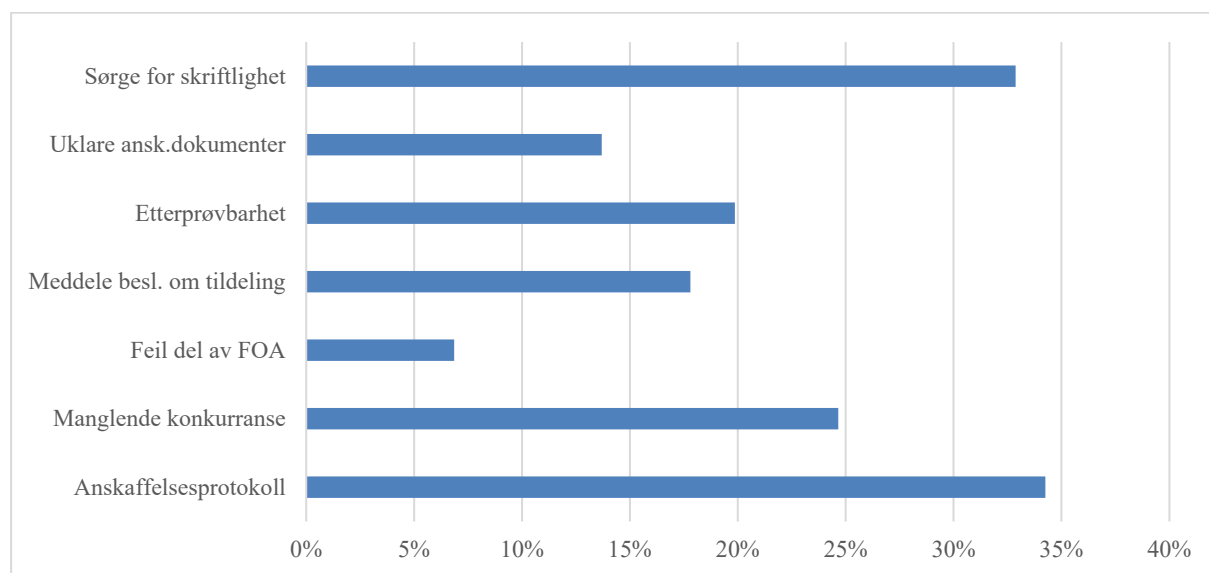
Som redegjort for i punkt 2.1 har alle kommuner en revisor, som blant annet utarbeider forvaltningsrevisjoner om regelverksetterlevelse, på oppdrag fra kontrollutvalget. For nordnorske kommuner utføres disse forvaltningsrevisjonene av KomRev Nord IKS.²⁰ Forvaltningsrevisjonen resulterer i en rapport, som først behandles i kontrollutvalget, sammen med innstilling til hvordan rapporten bør følges opp i det videre. Kontrollutvalgets anbefaling sendes så til kommunestyret for vedtakelse.

I forvaltningsrevisjonsrapportene som gjelder etterlevelse av anskaffelsesregelverket, gjennomgås regelverksetterlevelsen for nærmere definerte anskaffelser. Rapportene går ikke nødvendigvis inn på hva årsaken til manglende etterlevelse av regelverket er, men avsluttes med revisors anbefalinger om videre tiltak, gjerne for å bedre etterlevelsen av regelverket.

KomRev Nord IKS har gjennomført til sammen 13 forvaltningsrevisjoner om etterlevelse av anskaffelsesverket i perioden 2017-2022.²¹ Revisjonene er gjennomført i tråd med RSK 001

Standard for forvaltningsrevisjon (Norges Kommunerevisorforbund, 2020). Utvalget av anskaffelser og anvendt metodikk skal på den bakgrunn kunne gi et tilstrekkelig grunnlag for å vurdere den reviderte kommunen opp imot revisjonskriteriene, og dermed også gi et riktig bilde av regelverksetterlevelsen generelt i den aktuelle kommunen.

I elleve av de 13 forvaltningsrevisjonene har revisor undersøkt et utvalg anskaffelser (til sammen 73 anskaffelser), og vurdert oppfyllelsen av anskaffelsesregelverket, fordelt på ulike revisjonskriterium. Et revisjonskriterium kan for eksempel være at det er gjennomført konkurranse, at det er ført anskaffelsesprotokoll, at beslutning om tildeling er meddelt alle leverandører, mv., i praksis i hvilken grad kommunen har etterlevd de ulike prinsippene i anskaffelsesloven (2016, § 4). Revisor har deretter angitt i hvilken grad revisjonskriteriet anses oppfylt. For eksempel kan et revisjonskriterium anses oppfylt «i stor grad, men ikke fullt ut», ikke anses oppfylt i det hele tatt, oppfylt «i noen grad», mv. Det er ikke benyttet samme revisjonskriterium i alle revisjonsrapportene, og måten oppfyllelse av revisjonskriteriet er angitt på er også noe ulike i revisjonsrapportene. Til tross for dette kan det likevel trekkes ut noen generelle funn fra disse undersøkelsene. I Figur 5 fremgår hvor mange prosent av det samlede antall anskaffelser i denne undersøkelsen (N=73) revisor har angitt at et revisjonskriterium ikke anses oppfylt i det hele tatt.



Figur 5: Sammenstilling av brudd på anskaffelsesregelverket i forvaltningsrevisjonsrapporter fra KomRev Nord IKS om etterlevelse av anskaffelsesregelverket (2017-2022)

Denne statistikken viser at de reviderte kommunene unnlater å føre anskaffelsesprotokoll og unnlater å sørge for tilstrekkelig skriftlighet i anskaffelsesprosessene, altså typiske formalfeil, i henholdsvis 34 % og 33 % av alle anskaffelsene. Det som derimot er mer oppsiktsvekkende

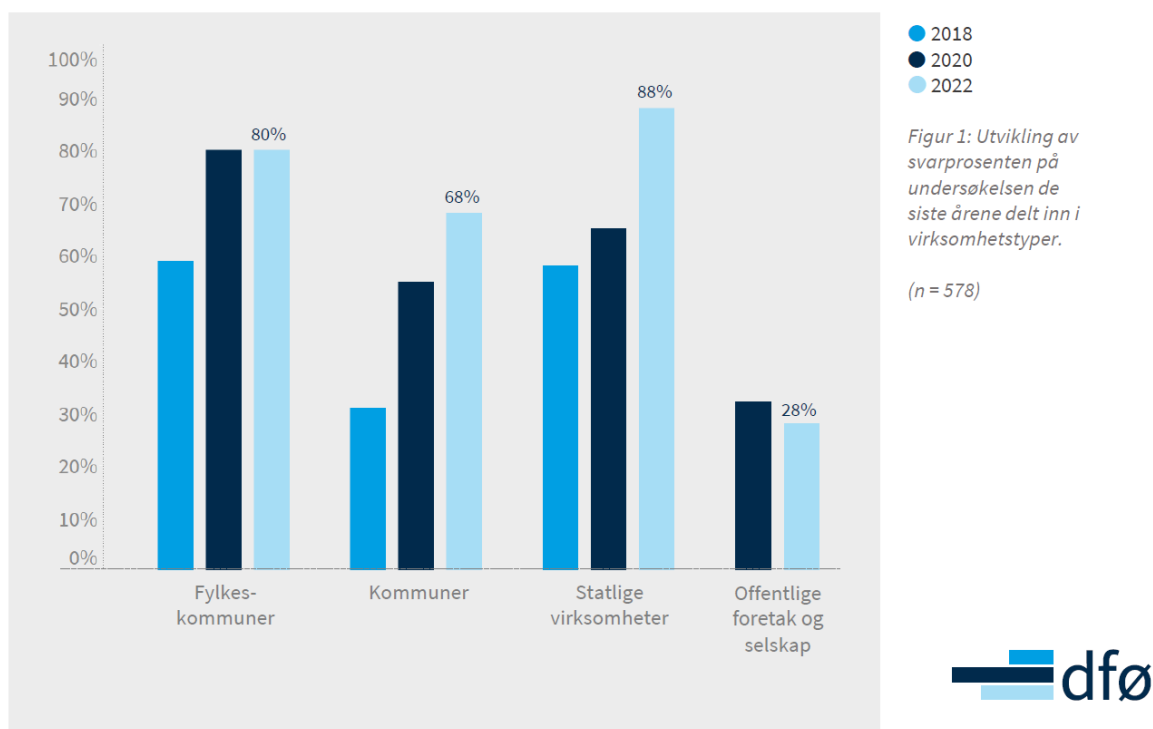
er at en fjerdedel av anskaffelsene er gjennomført uten tilstrekkelig konkurranse, altså er det foretatt anskaffelser uten at kravene til konkurranse er oppfylt. Manglende konkurranse vil som den klare hovedregel gjøre at anskaffelsen utgjør en ulovlig direkteanskaffelse (se punkt 2.2.3).

I 2011 utarbeidet Riksrevisjonen en rapport om brudd på anskaffelsesregelverket i statlige virksomheter (Riksrevisjonen, 2011). Denne rapporten viser at manglende konkurranse forekom i 27 % av de totalt 616 anskaffelsene som ble gjennomgått i undersøkelsen. Altså en nokså lik andel som undersøkelsen over viser. Noen direkte sammenheng mellom denne rapporten og undersøkelsen over er det ikke. Samtidig indikerer begge disse funnene at virksomhetsstyringen burde innrettes med et mål om å bli bedre på å gjennomføre konkurranse.

5.2.1.3 Modenhetsundersøkelsen/Anskaffelsesundersøkelsen

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) er statens fagorgan for økonomistyring, gode avgjørelsesgrunnlag for statlige tiltak, organisering og ledelse i staten og for anskaffelser i offentlig sektor (Finansdepartementet, 2020). DFØ driver blant annet nettsiden www.anskaffelser.no, der det publiseres veiledere, artikler, informasjon om kurs/webinarer mv. om anskaffelser, både for statlig og kommunal sektor. DFØ har også utført to store undersøkelser om offentlige anskaffelser: Modenhetsundersøkelsen i 2020 (DFØ, 2020) og Anskaffelsesundersøkelsen i 2022 (DFØ, 2022a). Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) gjennomførte en tilsvarende undersøkelse i 2018 (Difi, 2018).²²

Alle de tre undersøkelsene er rettet mot innkjøpsansvarlige i kommuner, fylkeskommuner, statlige virksomheter, og statlige og kommunale selskaper. Svarprosenten for undersøkelsen har vært stigende, med unntak for de offentlige foretakene, se Figur 6.



Figur 6: Svarprosent Modenhetsundersøkelsen/Anskaffelsesundersøkelsen 2018-2022 (Kilde: DFØ, 2022a)

De tre undersøkelsene tar for seg seks områder som ble ansett som viktig i arbeidet med innkjøp i offentlig sektor:

1. Samarbeid og prosess²³
2. Styring og ledelse
3. Kompetanse og kapasitet²⁴
4. Klima og miljø
5. Innovasjon
6. Digitalisering

Det er kun en begrenset del av undersøkelsene som eksplisitt gjelder regelverksetterlevelse. Dette gjør det nødvendig å vurdere undersøkelsen interne gyldighet, altså i hvilken utstrekning den bidrar til å svare på spørsmålene som stilles i undersøkelsen.

Selv om undersøkelsene gjelder anskaffelser generelt, omfatter de flere indikatorer som kan være relevant for virksomhetsstyringen knyttet til regelverksetterlevelse. Dette er hovedsakelig de tre første områdene i listen over: samarbeid og prosess/anskaffelsesprosessen, styring og ledelse, og kompetanse (og kapasitet). For eksempel måles det på i hvilken grad respondentene har utviklet anskaffelsesstrategier, hvordan innkjøpsfunksjonen er organisert, i hvilken utstrekning respondentene planlegger

anskaffelser, mv. Alle disse indikatorene er uttrykk for forskjellige styringssystemer, hvor regelverkssetterlevelse er en naturlig del av, eller en naturlig konsekvens av, bruken av disse systemene. For eksempel vil man gjennom planlegging normalt sørge for å ha tilstrekkelig med tid til å gjennomføre anskaffelsen og til å forutse behovet for en anskaffelse god tid i forveien, slik at man unngår å foreta en ulovlig direkteanskaffelse. Videre kan bare eksistensen av en anskaffelsesstrategi indikere et fokus på anskaffelsesrollen, og dermed føre til en (om så ubevisst) effekt på etterlevelsen av regelverket. Dette gjør, etter min vurdering, undersøkelsen relevant for å besvare forskningsspørsmål 1.

Undersøkelsen er videre, som nevnt, sendt ut til både kommuner, fylkeskommuner, statlige virksomheter, og offentlige foretak og selskap. Av 356 kommuner i Norge per 1. januar 2020, har 66 % av disse svart på Anskaffelsesundersøkelsen for 2022, altså 234 kommuner (Regjeringen, 2020).²⁵ Av til sammen 578 respondenter til undersøkelsen, utgjør altså kommunene ca. 41 % av disse. Den offentlig tilgjengelige undersøkelsen (hovedrapporten) har kun i noen grad brutt ned svarene på virksomhetstype. Jeg har derfor henvendt meg til DFØ, og fått tilgang til svarene som kun gjelder for kommunene for åtte av indikatorene som er målt i undersøkelsen (DFØ, 2022c).

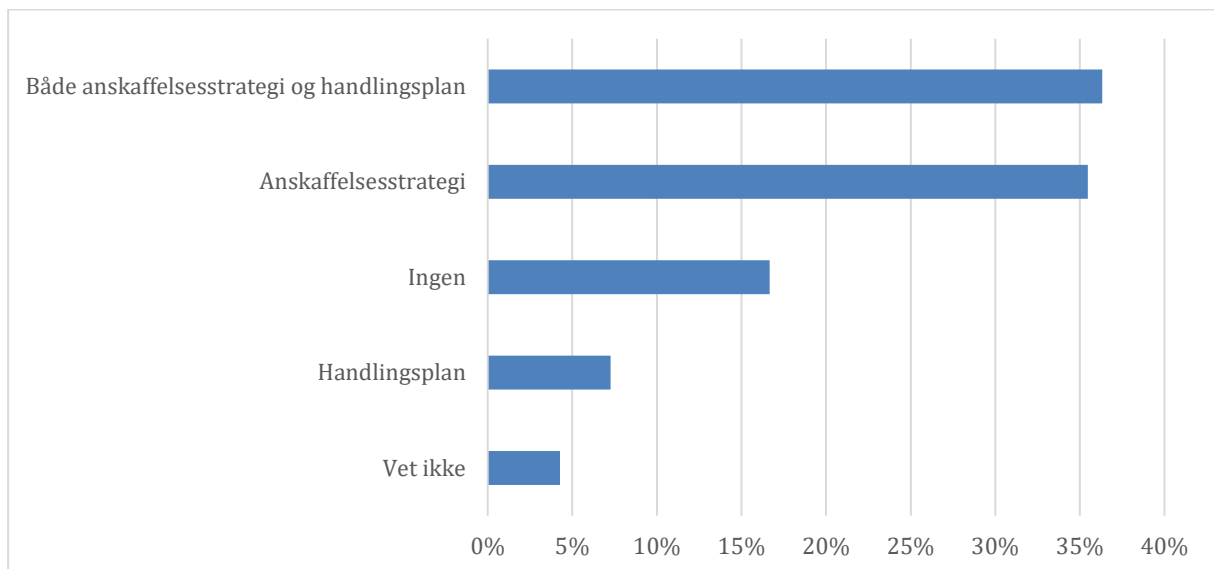
Undersøkelsene viser at det kan være store forskjeller mellom kommunene og de andre virksomhetene som har deltatt. Jeg har derfor valgt å kun benytte svar fra kommunene i denne fremstillingen, for på den måten å få et mest riktig inntrykk av virksomhetsstyringen i kommunesektoren. For noen av svarene har jeg tatt med svarene både for kommunene og for alle respondentene i undersøkelsen. I figurene nedenfor er det for oversiktens skyld også tatt med henvisning til figurnummeret til den aktuelle statistikken i hovedrapporten for Anskaffelsesundersøkelsen (DFØ, 2022a).

Undersøkelsen viser at halvparten av kommunene har en sentral innkjøpsenhet, altså utøves det virksomhetsstyring i form av organisasjonsstruktur. Kommunene som har en sentral innkjøpsenhet, har deretter svart ja eller nei på om innkjøpsenheten har nærmere angitte ansvarsområder. Hele 97 % oppgir at overholdelse av regelverket er en av ansvarsområdene til denne funksjonen, altså en helt sentral del av rollen til de sentraliserte innkjøpsenhetene. Videre fremkommer det av undersøkelsen at den sentraliserte innkjøpsenheten har hovedansvaret for større og mindre anskaffelser i henholdsvis 84 % og 66 % av tilfellene. Disse tildelingene av ansvar utgjør en form for klanstyring, gjennom at både fagmiljø og ansvar samles.



Figur 7: Hvilke ansvarsområder har den sentraliserte innkjøpsenheten (Anskaffelsesundersøkelsen 2022, figur 8)

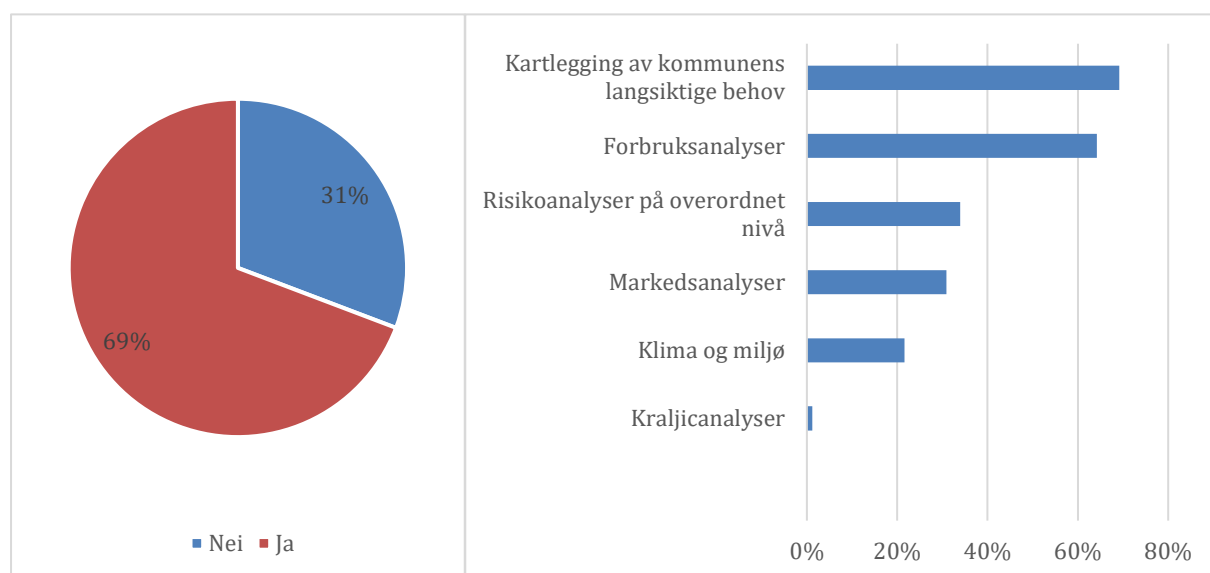
Kommunene ble også spurt om hvilke styringsdokumenter de har. Til sammen 71 % av kommunene har en anskaffelsesstrategi, enten alene eller i kombinasjon med en handlingsplan. Det tilsvarende tallet for handlingsplaner er 43 %. En anskaffelsesstrategi er i Anskaffelsesundersøkelsen definert som en langsiktig plan på innkjøpsområdet, mens en handlingsplan er mer operativt og ofte kun ettårig virkemiddel (DFØ, 2022a). Disse styringsdokumentene kan derfor ses på som henholdsvis strategisk planlegging (langsiktig) og handlingsplanlegging (kortsiktig) i Malmi & Brown (2008) sin styringspakke.



Figur 8: Hvilke styringsdokumenter har kommunen (Anskaffelsesundersøkelsen 2022, figur 10)

Respondentene ble så bedt om å svare på om de gjennomfører kartlegginger eller analyser i forbindelse med gjennomføring av anskaffelser, og i så fall hvilke typer. Dette overlapper sannsynligvis noe med styringsdokumentene i Figur 8, ved at analysene og kartleggingene

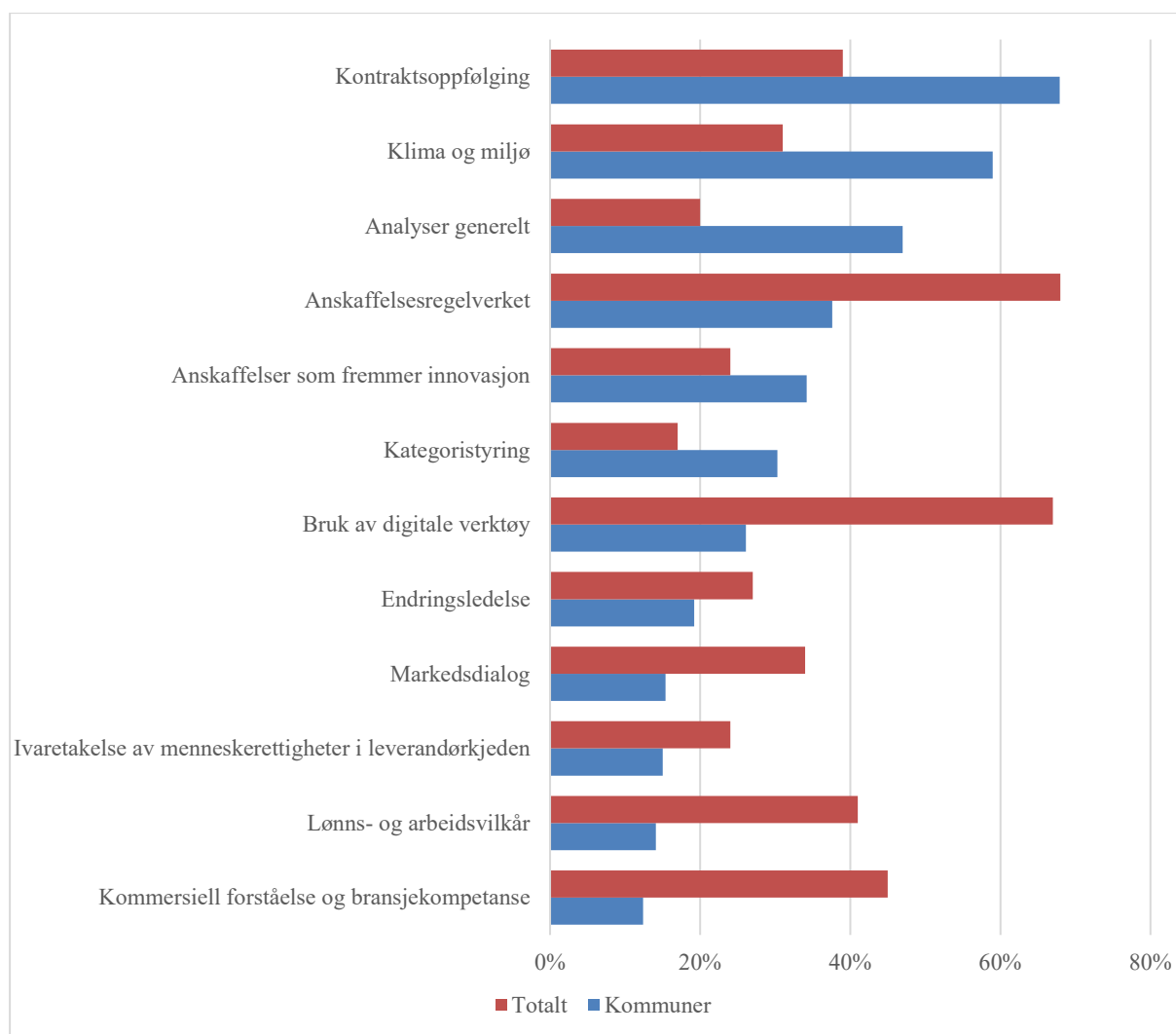
legger rammene for styringsdokumentene. I den forbindelse er det viktig å påpeke at en kartlegging av kommunens langsiktige behov ikke behøver å være et uttrykk for langsiktig planlegging i Malmi & Brown (2008) sin styringspakke. En slik kartlegging vil riktignok være et viktig verktøy for utarbeidelsen av en anskaffelsesstrategi, men den er også viktig for den kortsiktige planleggingen for hvilke anskaffelser som skal gjennomføres i perioden som omfattes av handlingsplanen.



Figur 9: Gjør gjennomfører virksomheten kartlegginger eller analyser ifm. anskaffelser, og i så fall hvilke typer? (Anskaffelsesundersøkelsen 2022, figur 19 og 20)

Respondentene ble også spurt om hvordan de opplevde egen kompetanse innenfor nærmere angitte kategorier. I Figur 10 har jeg tatt med resultatene fra både kommunene som svarte på undersøkelsen, og resultatene fra undersøkelsen totalt. Dette som følge av at det i noen kategorier er betydelige forskjeller, spesielt på noen av de sentrale kategoriene for denne avhandlingen. Av spesielt stor betydning her er svarene på opplevd kompetanse innenfor kontraktsoppfølging og anskaffelsesregelverket.

Kontraktsoppfølging vil blant annet kunne innebære å følge opp inngåtte rammeavtaler eller ha oversikt over endringer i andre avtaler, slik at anskaffelsesregelverket overholdes. Her opplyser 68 % av kommunene at de i svært stor grad eller i stor grad opplever å ha tilstrekkelig kompetanse, mens det samme tallet for undersøkelsen totalt er 39 %. For kompetanse på anskaffelsesregelverket er det derimot motsatt, der tallet for kommunene er 38 %, mens det totalt er 68 %.

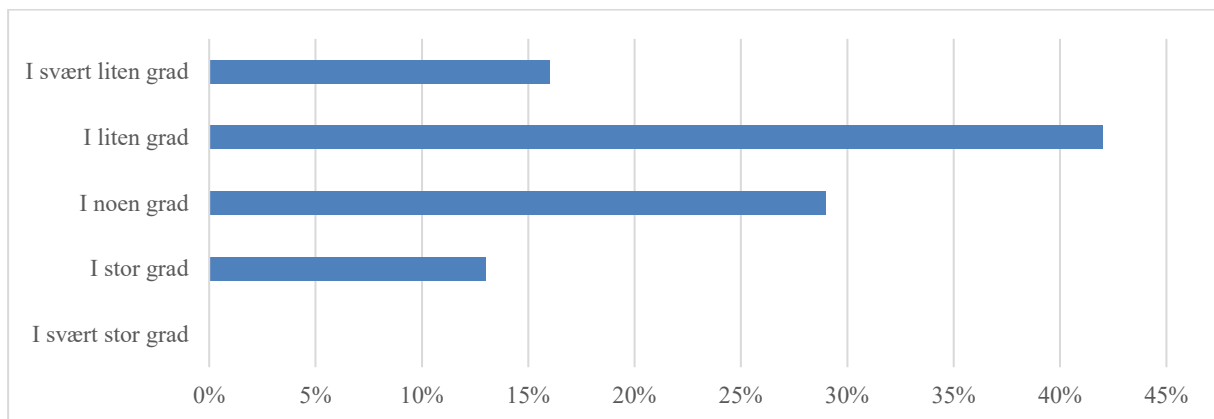


Figur 10: Andel som i svært stor grad eller i stor grad oppgir å ha tilstrekkelig kompetanse innenfor ulike områder (Anskaffelsesundersøkelsen 2022, figur 41)

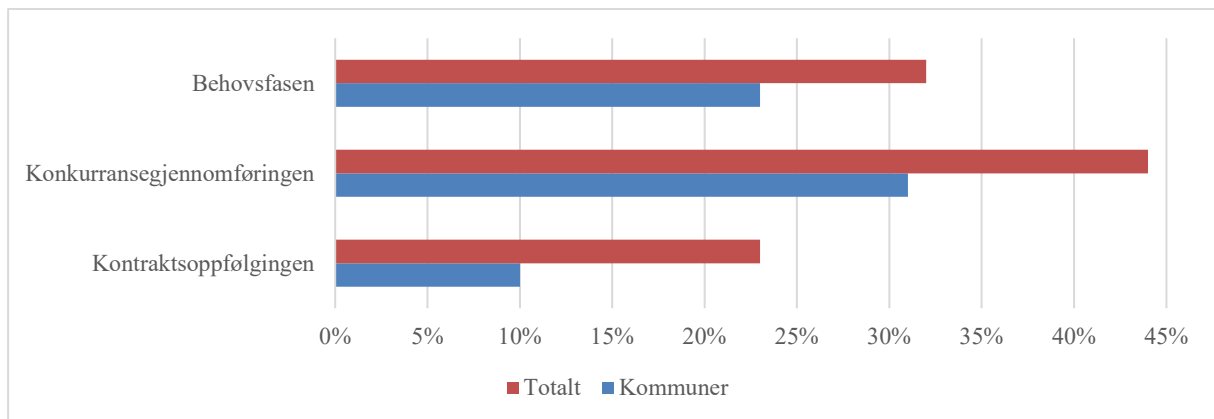
De siste funnene fra denne undersøkelsen som presenteres her, knytter seg til ressursallokeringen i kommunene. I Figur 11 ser vi at et flertall kommuner oppgir at det i svært liten grad eller liten grad settes av tid og ressurser til kompetansehevende tiltak. Det sies riktignok ingenting om i hvilken grad respondentene anser det som nødvendig å sette av tid og ressurser til dette, noe jeg drøfter nærmere i punkt 5.2.3 nedenfor.

I Figur 12 ser vi en tilsvarende trend med at det i liten grad synes å bli satt av tilstrekkelig med tid og ressurser til de ulike delene av anskaffelsesprosessen, især i kontraktoppfølgingsfasen. I motsetning til forrige spørsmål, oppgir altså respondentene her i hvilken grad de anser ressursallokeringen som tilstrekkelig. Disse svarene indikerer dermed i større grad et reelt behov for økt ressursallokering. Også her har jeg tatt med tallene for undersøkelsen totalt, ettersom det kan ses en tydelig forskjell på hvordan kommunene

oppfatter at det blir avsatt tilstrekkelig med tid og ressurser, sammenlignet med øvrige innkjøpere.



Figur 11: I hvilken grad settes det av tid og ressurser til kompetansehevende tiltak (Anskaffelsesundersøkelsen 2022, figur 48)



Figur 12: Andel som oppgir at det i svært stor grad eller i stor grad settes av tilstrekkelig tid og ressurser til å gjennomføre ulike deler av anskaffelsesprosessen på en god måte (Anskaffelsesundersøkelsen 2022, figur 49b)

5.2.2 Intervjuer

Alle de tre kommunene jeg har intervjuet utøver klanstyring i en eller annen form, enten gjennom sentralisering av innkjøpsfunksjonen (den store kommunen) eller å ha en mer eller mindre formalisert rolle som kommunens innkjøpsansvarlig (begge de små kommunene). Ingen av kommunene opplevde å mangle kompetanse på anskaffelsesregelverket, men de små kommunene gav uttrykk for at de ved store, kompliserte anskaffelser måtte innhente ekstern ekspertise. Kun én kommune kunne vise til eksempler på verdibasert styring, gjennom at toppledelsen stilte tydelige krav til at organisasjonen tok tak i tidligere problemer med anskaffelsesregelverket. De øvrige kommunene nevnte ikke dette særskilt. Ingen av kommunene beskrev noen form for symbolbasert styring.

Kun den store kommunen styrer ved hjelp av strategisk planlegging, gjennom en anskaffelsesstrategi. Alle kommunene styrte derimot gjennom handlingsplanlegging, enten ved hjelp av handlingsplaner eller på annen måte planlegging av anskaffelser fremover i tid.

Foruten det lovpålagte budsjettet, var det kun den store kommunen og kun én av de små kommunene som styrte gjennom andre former for kybernetisk styring. Nærmere bestemt hadde begge disse kommunene systemer for å måle bruk av rammeavtaler, både for å styre gjennom å kontinuerlig måle bruken av disse, og som beslutningsstøtte for anskaffelse av nye rammeavtaler. Den store kommunen hadde i tillegg systemer for å gjennomføre stikkprøver av anskaffelser, samt jevnlig rapportering til kommunens toppledelse. Med andre ord en type ikke-finansielle målesystemer der innkjøpsfunksjonen ble målt og evaluert på oppnåelse av blant annet regelverksetterlevelse.²⁶

Med den sentraliserte innkjøpsenheten utøver den store kommunen også styring gjennom organisasjonsstruktur. Alle kommunene utøver styringsstruktur gjennom det lovpålagte delegasjonsreglementet, mens den store kommunen har i tillegg sentralisert fullmaktene til å gjennomføre anskaffelser etter anskaffelsesforskriften del II og III, altså de største anskaffelsene.²⁷ Ingen av kommunene utøvde styring gjennom etablering av et formalisert innkjøpssamarbeid (styringsstruktur), riktignok slik at begge de to små kommunene gjennomførte noen enkeltstående fellesanskaffelser med andre kommuner. Når det gjelder styring gjennom regler og prosedyrer var det kun den store kommunen som gjorde dette med hensyn til gjennomføring av anskaffelser, da gjennom den vedtatte anskaffelsesstrategien.

5.2.3 Drøfting og konklusjoner

Gjennomgangen av revisjonsrapporter fra KomRev Nord IKS viser at minst 25 % av de undersøkte anskaffelsene sannsynligvis er ulovlige direkteanskaffelser på grunn av manglende konkurranse. Når forvaltningsrevisjonen skal være representativ for den samlede etterlevelsen av anskaffelsesregelverket i den undersøkte kommunen, indikerer dette at kommunene generelt har utfordringer med å etterleve kravene til konkurranse, noe som er et grunnleggende krav i anskaffelsesregelverket.

Anskaffelsesundersøkelsen (DFØ, 2022c) viser at 37,6 % av kommunene mener de i stor grad eller svært stor grad har tilstrekkelig kompetanse på anskaffelsesregelverket. Hvorvidt det skal gjennomføres konkurranse er, som nevnt tidligere, blant de grunnleggende reglene i anskaffelsesregelverket, noe som kan tyde på at det er en sammenheng mellom opplevd

kompetanse og faktisk kompetanse – regelverksbruddene skyldes utilstrekkelig kompetanse, slik det er rapportert i Anskaffelsesundersøkelsen (DFØ, 2022c). Funnet kan videre settes i sammenheng med at et flertall av kommunene i samme undersøkelse opplyser at det i svært liten grad eller i liten grad settes av tid og ressurser til kompetansehevende tiltak.

Hovedårsaken til regelbruddene kan samtidig skyldes andre faktorer enn manglende kompetanse, for eksempel dårlige rutiner, organisasjonsstruktur, mv., noe vi skal se nærmere på i punkt 5.3. Det kan derfor ikke utelukkes at andre styringssystemer enn de som dreier seg om de ansattes kompetanse, har betydning for regelverksetterlevelsen. Som nevnt over, mener heller ikke kommunene jeg har intervjuet at de mangler kompetanse på anskaffelsesregelverket. Om de dermed mener å ha *tilstrekkelig* kompetanse på regelverket, slik spørsmålet var i Anskaffelsesundersøkelsen (DFØ, 2022c), er imidlertid ikke klart.

Når det gjelder den konkrete virksomhetsstyringen, så viser undersøkelsene at mange kommuner utøver kulturell styring i form av klanstyring. Dette skjer i hovedsak gjennom en form for sentralisering av innkjøpsfunksjonen, enten organisatorisk eller at noen utpekes til å ivareta ansvaret for innkjøp i kommunen. Gjennom denne styringen skapes det en profesjon i kommunen som kan bidra til å etterleve anskaffelsesregelverket. Likevel viser Anskaffelsesundersøkelsen (DFØ, 2022c) at svært mange kommuner opplever at det settes av for lite ressurser til kompetanseheving. Dette tilsier at det er muligheter for å utøve enda mer klanstyring gjennom å allokere ytterligere ressurser til kompetanseheving.

Ulike former for planlegging er også vanlige styringssystemer i norske kommuner. Spesielt analyser/kartlegging av kommunens langsiktige behov gjennom anskaffelsesstrategier (strategisk planlegging) og mer taktisk planlegging for enkeltstående anskaffelser (handlingsplanlegging), er vanlige styringssystemer. Det var riktignok kun den store kommunen i intervjuene som hadde en anskaffelsesstrategi, mens mer enn 70 % av kommunene i Anskaffelsesundersøkelsen (DFØ, 2022c) opplyste å ha dette.

Foruten det lovpålagte budsjettet, har undersøkelsene gitt lite informasjon om i hvilken grad kommunene bruker kybernetisk styring. Anskaffelsesundersøkelsen (DFØ, 2022c) viser at mange kommuner gjennomfører forbruksanalyser og øvrige kartlegginger av kommunens behov. Dette er imidlertid beslutningsstøttesystemer, ikke målesystemer som benyttes til styring. I intervjuene fremgår det imidlertid at bruk av stikkprøver av anskaffelser brukes for å avdekke regelbrudd. En slik internkontroll kan etter mitt syn anses som en type ikke-finansielt målesystem, der måleindikatoren er å etterleve anskaffelsesregelverket i

anskaffelsen. I tillegg gjennomføres det kontinuerlige målinger på bruk av rammeavtaler. Dette utgjør et finansielt styringssystem, ved at de ansatte styres til å begrense innkjøpene under rammeavtalen inntil et fastsatt maksimalbeløp.

Administrativ styring i form av organisatorisk sentralisering av innkjøpsfunksjonen, forekommer i nøyaktig halvparten av de undersøkte kommunene i Anskaffelsesundersøkelsen (DFØ, 2022c), mens det kun benyttes i den store kommunen jeg har undersøkt. Medianen for innbyggertall i norske kommuner er 5 227 (Statistisk sentralbyrå, 2023), mens de to små kommunene jeg har undersøkt har mindre enn 3 000 innbyggere. Forklaringen på andelen kommuner med sentralisert innkjøpsenhet kan derfor være kommunens størrelse. Prioriteringen av ressurser og tilgangen på kompetanse vil variere ut fra hvor stor kommunen er, altså en betingelse som har betydning for virksomhetsstyringen. En delvis sentralisering av innkjøpsfunksjonen, slik som de små kommunene i mine intervjuer, er sannsynligvis et vanlig kompromiss i mindre kommuner. En fullstendig sentralisering vil være vanskelig, både av hensyn til tilgangen på kompetanse og ressursbruk.

Styringsstruktur benyttes i utgangspunktet av alle kommunene gjennom det lovpålagte delegasjonsreglementet. Nesten 70 % av landets kommuner deltar i et formalisert, helhetlig innkjøpssamarbeid (se punkt 5.3.1.3), mens ingen av kommunene jeg intervjuet deltok i dette (kun enkeltstående anskaffelser), noe som antakeligvis er tilfeldig.

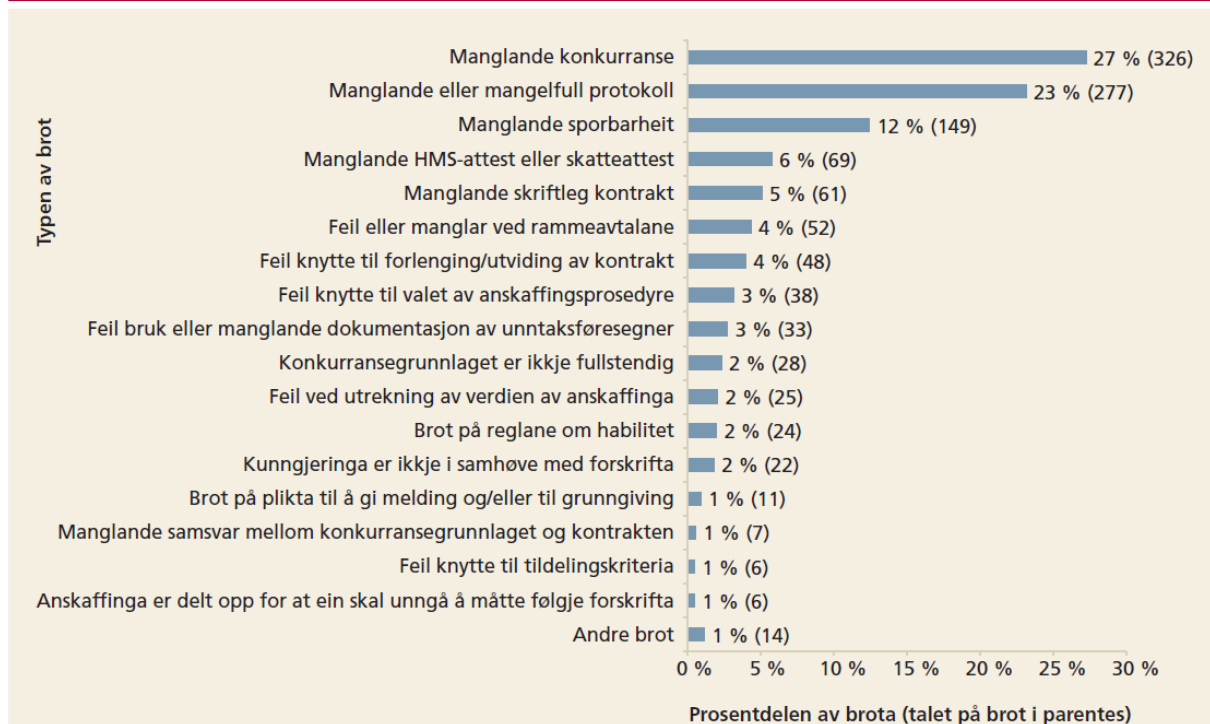
5.3 Hvordan kan kommuner øke etterlevelsen av regelverket ved hjelp av virksomhetsstyring?

5.3.1 Dokumentundersøkelser

5.3.1.1 Riksrevisjonens dokument 3:6 (2010-2011)

I februar 2011 ble rapporten «Riksrevisjonens undersøkning av årsaker til at statlege verksemder ikkje etterlever regelverket for offentlege anskaffingar» (Riksrevisjonen, 2011) publisert. Undersøkelsen baserer seg på spørreskjema, dokumentanalyser, intervju og analyse av innhentet statistikk. I alt seks departementer og 26 etater (underliggende virksomheter) deltok i undersøkelsen, som alle i perioden 2006-2008 fikk avsluttende revisjonsbrev fra Riksrevisjonen om manglende etterlevelse av anskaffelsesregelverket. Undersøkelsen bygger på til sammen 616 enkeltsaker hvor det er registrert brudd. Det samlede antall brudd (n) er 1 196. Oversikt over bruddene er sammenstilt i Figur 13 nedenfor.

Figur 2 Regelverksbrot som Riksrevisjonen har avdekt i budsjettåra 2006–2008 (N = 1 196). Prosent og absolutte tal



Figur 13: Regelverksbrudd avdekket i Riksrevisjonens revisjoner av statlige virksomheter (Riksrevisjonen, 2011)

Med disse tallene som et bakteppe er det så gjennomført en undersøkelse i form av spørreskjema, dokumentanalyser, intervju og analyse av innhentet statistikk. Spørreskjemaet inneholdt 29 mulige forklaringer på den manglende regelverksetterlevelsen, som respondentene kunne besvare med helt uenig, delvis uenig, delvis enig eller helt enig. Det ble deretter, blant annet, gjennomført oppfølgingsintervju med ett departement og fem etater.

Før jeg redegjør nærmere for funnene i denne rapporten, er det nødvendig å vurdere hvor relevant den er for avhandlingens tema, altså dens interne gyldighet. Etter mitt syn er det spesielt to momenter som kan bidra til å svekke relevansen.

Det første momentet er undersøkelsens alder, som i skrivende stund er 12 år. Foruten alderen i seg selv, har også ny lov og forskrift om offentlige anskaffelser (Anskaffelsesloven, 2016; Anskaffelsesforskriften, 2016) trådt i kraft siden undersøkelsen ble gjennomført, der forenkling av regelverket var ett av målene med endringen. Forutsetningene for om regelverket overholdes eller ikke, er dermed endret siden undersøkelsen ble gjennomført; årsakene til regelverksetterlevelsen kan være annerledes når reglene endres.

Selv om respondentene i denne undersøkelsen har svart med utgangspunkt i et mer komplisert regelverk, kan likevel årsaksforklaringene fortsatt være relevante.²⁸ Når for eksempel 17 av 32 sa seg helt eller delvis enig i at manglende internkontroll var en årsak til regelbruddene, så

vil respondentenes vurdering av internkontroll som et relevant styringssystem fortsatt være gyldig, uavhengig av hvilket regelverk som gjaldt. Et annet eksempel er at 20 av 32 respondenter sa seg helt eller delvis enig i at en årsak til regelbruddene var at ledelsen ikke fokuserte nok på anskaffelsespraksisen i virksomheten. Heller ikke denne oppfatningen kan sies å påvirkes av en endring i regelverket. Det samme gjelder tiden som har gått siden undersøkelsen ble gjennomført. Etter mitt syn er det viktig å understreke hva denne undersøkelsen faktisk skal brukes til: å forklare hvordan bruk av virksomhetsstyring påvirker graden av regelverksetterlevelse. At regelverket har endret seg eller at det har gått 12 år siden undersøkelsen ble gjennomført påvirker neppe hvordan respondentene ser på årsakene til regelbruddene. På den bakgrunn mener jeg undersøkelsen fortsatt er relevant som empiri for å forstå hvordan utøvd virksomhetsstyring faktisk bidrar til etterlevelse av anskaffelsesregelverket.

Det andre momentet er at undersøkelsen er utført i statlig sektor, attpåtil på ulike forvaltningsnivåer. Spørsmålet er derfor om, og i så fall i hvilken utstrekning, en slik undersøkelse har relevans for problemstillingen i denne oppgaven, som gjelder kommunal sektor.

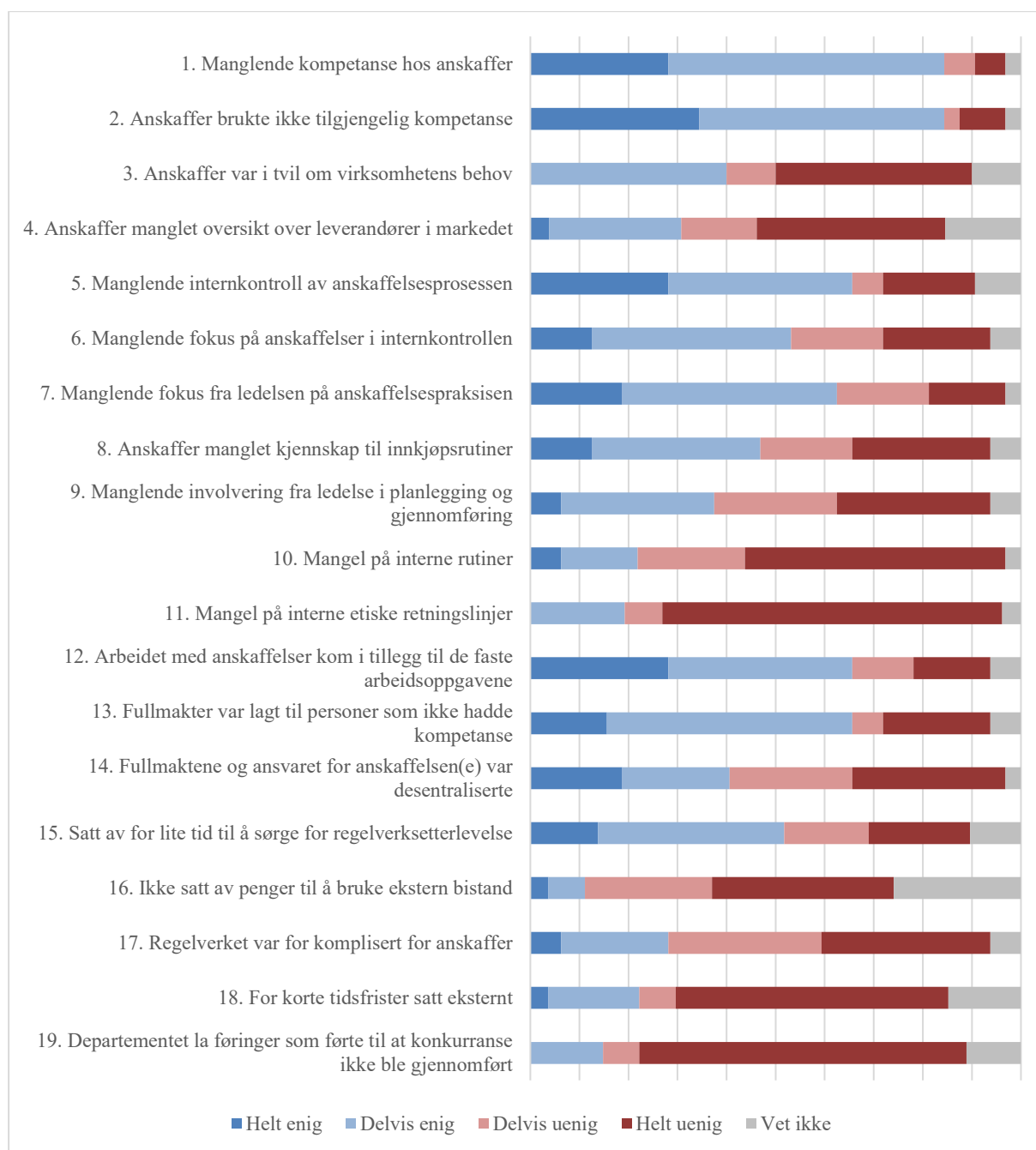
Styringen og organiseringen i statlig sektor kan variere og være forskjellig fra kommunal sektor. For eksempel kan graden av politisk involvering i det administrative arbeidet være forskjellig i en parlamentarisk styringsmodell (som i staten og enkelte fylkeskommuner/kommuner) og i en formannskapsmodell (som er hovedregelen i kommuneloven). Hvor stor forskjell det er snakk om bør samtidig, etter mitt syn, ikke overdrives. Spørsmålene som ble stilt i undersøkelsen var ikke knyttet opp mot noen spesiell type organisasjonstype, noe som kan tilsi at svarene også vil ha relevans for kommunal sektor. Derimot vil nærheten til leverandørene kunne være annerledes, da de statlige virksomhetene som utgangspunkt opererer på nasjonalt nivå, mens kommunene jobber på henholdsvis regionalt og lokalt nivå.

Samlet sett er det vanskelig å trekke en entydig konklusjon om hvor relevant undersøkelsen er for kommunal sektor. Etter mitt syn er det likevel gode grunner som tilsier at den kan bidra til å svare på forskningsspørsmål 2. Undersøkelsen sier noe om kausaliteten mellom ulike typer virksomhetsstyring og i hvilken utstrekning de har betydning for etterlevelse av anskaffelsesregelverket. Så lenge man ved anvendelsen av undersøkelsen har forskjellen

mellom statlig sektor og kommuner for øye, vil den, etter mitt syn, være et verdifullt bidrag i forståelsen av hvilken betydning virksomhetsstyring har for regelverksetterlevelsen.

I Figur 14 har jeg sammenstilt resultatene fra undersøkelsen. Spørsmålsstillingen er forenklet noe av formatteringshensyn. Den fullstendige spørsmålsstillingen er inntatt i Vedlegg 2, med korresponderende nummerering som i Figur 14. En fullstendig gjennomgang av hvert enkelt spørsmål er overflødig. Noen hovedfunn fortjener imidlertid en nærmere omtale. Funnene vil bli satt i sammenheng med virksomhetsstyringsteori i punkt 5.3.3.

Hele 27 av 32 virksomheter (84 %) var helt eller delvis enig i at årsaken til regelverksbruddene var *manglende regelverkskompetanse* hos de som gjennomførte anskaffelsene, eller at de ikke brukte den kompetansen som finnes i virksomheten. Riktig bruk av kompetanse fremstår dermed som en spesielt viktig suksessfaktor for å bidra til regelverksetterlevelse. Manglende *internkontroll* og manglende fokus på anskaffelser i en internkontroll ble fremhevet av henholdsvis 21 (66 %) og 17 (53 %) av de samme virksomhetene som årsak til regelverksbruddene. 20 (63 %) av virksomhetene var dessuten helt eller delvis enig i at *ledelsens* manglende fokus på anskaffelsespraksisen i virksomheten var en årsak. 21 (66 %) av virksomhetene pekte på *organiseringen* av innkjøpsfunksjonen som en årsak, nærmere bestemt at arbeidet med anskaffelser kom på siden av de faste arbeidsoppgavene og at personer uten kompetanse hadde fullmakt til å gjennomføre anskaffelser. Desentralisering av innkjøpsfunksjonen var derimot ikke ansett som avgjørende av like mange. Kun 13 (41 %) av virksomhetene mente dette. 15 (47 %) av virksomhetene mente manglende *ressurser*, i form av tid til å sørge for regelverksetterlevelse, var en medvirkende årsak til regelbruddene.



Figur 14: Sammenstilling av resultater fra spørreskjema i Riksrevisjonen (2011)

I sin avsluttende vurdering pekte Riksrevisjonen på tre forhold innen virksomhetsstyring som behøvde oppfølging:

1. Virksomhetene må ha god nok tilgang på kompetanse
2. Den interne kontrollen av innkjøp må forbedres
3. Ledelsen må følge opp innkjøpsarbeidet bedre

Undersøkelsen ble fulgt opp av Riksrevisjonen i Dokument 3:1 (2014–2015). Her fremgår det at Nærings- og fiskeridepartementet blant annet hadde styrket arbeidet med å utarbeide

veiledninger, maler og lignende til anskaffelsesregelverket. Videre fremgår det at funnene fra Riksrevisjonens rapport hadde blitt meldt videre til alle de øvrige departementene, sammen med en anmodning om å melde tilbake hvordan rapporten ble fulgt opp. Riksrevisjonen anså svaret som tilfredsstillende, men skrev samtidig at utviklingen på området ville følges opp gjennom den løpende revisjonen. Det er ikke utført en ny, helhetlig gjennomgang, tilsvarende Riksrevisjonen (2011).

5.3.1.2 Meld. St. 22 (2018-2019) Smartere innkjøp – effektive og profesjonelle offentlige anskaffelser

Den 10. april 2019 la regjeringen Solberg frem Meld. St. 22 (2018-2019) Smartere innkjøp – effektive og profesjonelle offentlige anskaffelser. Meldingen varslet ingen endringer i regelverket, men hadde som mål «å legge til rette for bedre ressursbruk gjennom en mer helhetlig og effektiv anskaffelsespolitikk» (Nærings- og fiskeridepartementet, 2019). Videre var hensikten «å vurdere andre virkemidler enn regelverk som kan bidra til mer effektive og profesjonelle offentlige anskaffelser».

For denne undersøkelsen er meldingen til Stortinget av betydning for forskningsspørsmål 2, da regjeringen både identifiserer effekten av dagens virksomhetsstyring, og kommer med konkrete forslag som skal bidra til endringer. Når det gjelder den interne gyldigheten av den, er det tre forhold som må kommenteres: (1) relevansen av empiri som omhandler flere virksomhetstyper enn bare kommuner (her: også fylkeskommuner og statlige virksomheter), (2) relevansen av empiri som omhandler mer enn bare regelverksetterlevelse (her: bedre anskaffelser), og (3) relevansen av en melding til Stortinget som kan basere seg på politiske avveininger, og ikke nødvendigvis forskningsbaserte funn.

Relevansen av empiri om andre typer virksomheter enn kommuner er drøftet i punkt 5.3.1.1. Samme begrunnelse gjør seg gjeldende for denne meldingen til Stortinget, så jeg går ikke nærmere inn på dette her.

At meldingen til Stortinget omhandler mer enn bare regelverksetterlevelse, kan til en viss grad sammenlignes med drøftelsen i punkt 5.2.1.3 der relevansen av

Modenhetsundersøkelsen/Anskaffelsesundersøkelsen ble drøftet. Samtidig ble relevansen av disse undersøkelsene hovedsakelig begrunnet i at de identifiserte ulike typer styringssystemer som kanne bidra til regelverksetterlevelse. Meldingen til Stortinget er på sin side ment å bidra til å etablere en konkret kausalitet mellom styringssystemer og regelverksetterlevelse.

Styringssystemer som skal bidra til bedre anskaffelser generelt, innebærer ikke nødvendigvis

at de har en effekt på etterlevelsen av anskaffelsesregelverket. Jeg har likevel identifisert flere sider ved tiltakene regjeringen foreslår i meldingen, som vil ha betydning for regelverksetterlevelsen. Dette vil kommenteres særskilt under hvert av tiltakene. Derfor mener jeg den vil være relevant for besvarelsen av forskningsspørsmål 2.

Til sist er det spørsmål om hvorvidt en melding til Stortinget er egnet som empiri, særlig når det er et politisk dokument utarbeidet av en sittende regjering for å få drøftet saken i Stortinget (Gisle, 2023). De politiske standpunktene til undersøkerne vil kunne svekke troverdigheten av funnene som nøytrale – er konklusjonene i meldingen nøytralt riktige eller er de påvirket av et ønske om å oppnå politiske mål?

Anskaffelsesloven (2016) ble enstemmig vedtatt på Stortinget (første gangs behandling) den 9. juni 2016, riktignok etter at enkelte tilleggsforslag fra hele og deler av opposisjonen ble nedstemt (S.tid. (2015-2016), møte 9. juni 2016, sak nr. 8).²⁹ Eksistensen av et anskaffelsesregelverk som sådan fremstår derfor ikke som politisk kontroversielt. Meldingen til Stortinget ble også enstemmig vedtatt i Stortinget (S.tid. (2018-2019), møte 14. juni 2019, sak nr. 11), også her etter at tilleggsforslag fra hele og deler av opposisjonen ble nedstemt. Om det var stor politisk uenighet om meldingen, ville den forutsetningsvis ikke blitt vedtatt enstemmig etter at tilleggsforslagene falt.

Meldingen gjelder dessuten ikke særlig kontroversielle politiske mål.³⁰ Samlet mener jeg derfor at den politiske dimensjonen til denne meldingen ikke har betydning for relevansen av denne undersøkelsen.

Når det gjelder meldingens reliabilitet, så baserer den seg, som nevnt, på flere tidligere undersøkelser, i tillegg til utstrakt dialog med både oppdragsgiversiden og leverandørsiden (Meld. St. 22). Selv om meldingen ikke er utarbeidet som en tradisjonell, akademisk undersøkelse, mener jeg det ikke er grunnlag for å underkjenne den som kildemateriale i denne avhandlingen. Jeg går dermed over til å gjennomgå funnene i meldingen.

I meldingens del I og II beskrives henholdsvis behovet for å effektivisere og profesjonalisere offentlige anskaffelser, og regjeringens mål for offentlige anskaffelser. Etterlevelse av anskaffelsesregelverket er ikke identifisert som et av disse behovene eller målene. Tvert imot fremheves det at regelverksetterlevelse i seg selv *ikke* nødvendigvis fører til en god anskaffelse. Denne uttalelsen kan imidlertid neppe forstås slik at regjeringen mener at regelverksetterlevelse ikke bidrar til gode anskaffelser. Det som fremheves er at et

overdrevent fokus på regelverksetterlevelse kan føre til at målet om det gode innkjøpet kommer i skyggen; oppdragsgiverne er så bekymret for å bryte regelverket at alt fokus rettes mot dette. Dette er sågar forklaringen på hvorfor regjeringen ikke anså innføring av nye regler eller endringer i eksisterende regler som en hensiktsmessig måte å oppnå gode anskaffelser på. Som det fremgår samme sted i meldingen, trådte det nye anskaffelsesregelverket i kraft 1. januar 2017. Å la dette regelverket få virke en stund var derfor også nødvendig før man så på regelverksendringer som virkemiddel.

I del III beskrives seks tiltak som kan bidra til å oppnå de politiske målene som beskrives i del I og II. Ut fra forrige avsnitt kan man stille spørsmål ved hvor relevante disse foreslåtte tiltakene er for denne undersøkelsen. De er tross alt ikke ment å bidra til bedre regelverksetterlevelse, men gode innkjøp som sådan. Samtidig, som nevnt tidligere, så kan det argumenteres for at faktorer som forklarer den utøvde virksomhetsstyringen om anskaffelser generelt, kan ha relevans for regelverksetterlevelsen. Både relevansen av de seks tiltakene regjeringen foreslo, vil derfor drøftes særskilt for hvert enkelt tiltak, som er følgende:

1. Kompetanseløft
2. Styring, ledelse og organisering
3. Mer samordning av offentlige innkjøp
4. Digitalisering
5. Bedre data, statistikk og styringsinformasjon
6. Håndheving og kontroll

Når det gjelder behovet for *kompetanseløft*, så konstaterer regjeringen at de fleste virksomheter rapporterer om god kompetanse på konkurransegjennomføringen, mens det rapporteres om lavere kompetanse på planlegging, analyse, kommersiell forståelse, kontraktsoppfølging, m.fl. Disse manglene vil, ifølge regjeringen, føre til dårligere innkjøp og dårligere gevinstrealisering. Kompetanse anses følgelig som en relevant faktor for hvor gode innkjøpene blir, noe som etter mitt syn også innebærer at kompetanse vil være en relevant faktor for om man oppnår god regelverksetterlevelse eller ei. Det fremstår uansett som nokså klart at kompetanse om regelverket og hvordan det brukes er en avgjørende faktor for om man klarer å etterleve det. Hvordan man skal oppnå den økte kompetansen gjennom virksomhetsstyring er noe jeg vil drøfte nærmere i punkt 5.3.3.

Behovet for *styring, ledelse og organisering* forankrer regjeringen blant annet i studier fra andre land, som viser at dette er suksessfaktorer som er viktige for å oppnå mer effektive offentlige innkjøp. Manglende intern styring fører for eksempel til at det foretas direkteanskaffelser utenfor rammeavtaler og at det er for lite dialog med leverandørene for å sikre at de leverer i samsvar med de inngåtte avtalene. Regjeringen mener også at bruken av tildelingsbrev og stillings- og resultatkrav til ledere, altså kybernetisk styring og styring gjennom regler og prosedyrer, kan ha betydning for hvor gode innkjøp som foretas, noe som igjen kan påvirke regelverksetterlevelsen. Manglende ressursallokering til innkjøpsfunksjonen fører dessuten til at fokuset på planlegging går tapt til fordel for det operative arbeidet, altså utelukkende til gjennomføringen av anskaffelsen. I dette ligger at organisering av innkjøpsfunksjonen kan ha betydning for hvor gode innkjøp som foretas, og dermed regelverksetterlevelse. Videre tilsier dette at planlegging også er en faktor av betydning for hvor god regelverksetterlevelsen er.

Samordning av offentlige innkjøp, typisk innkjøpssamarbeid, blir trukket frem som en faktor av betydning, fordi det kan føre til at man får brukt mer ressurser på anskaffelser sammen med andre, enn man ville gjort alene. For eksempel kan innkjøpssamarbeid gjøre at man får juridisk kompetanse til å kvalitetssikre regelverksetterlevelsen i en eller flere faser av anskaffelsen, avhengig av hvordan innkjøpssamarbeidet er organisert. Et innkjøpssamarbeid vil også kunne innebære en særskilt profesjonalisering og fokus på innkjøpsfunksjonen.

Tanken bak økt *digitalisering* som bidrag til gode innkjøp er at det kan føre til en forenkling av planleggingen, gjennomføringen og oppfølgingen av en anskaffelse. Digitalisering kan for eksempel bidra med et bedre historisk datagrunnlag når man skal inngå rammeavtaler, slik at man kan beregne den samlede verdien av anskaffelsen best mulig, og dermed anvende riktig del av anskaffelsesforskriften. Et annet eksempel er digitalisering som verktøy for å standardisere dokumenter og sørge for at alle nødvendige handlinger i løpet av anskaffelsen blir fulgt opp, for eksempel føring av anskaffelsesprotokoll, meddelelse om tildeling, mv. Digitalisering kan også sørge for bedre oppfølging av anskaffelsen i ettertid, spesielt med hensyn til rammeavtaler og sørge for at man ikke foretar avrop ut over den samlede verdien av rammeavtalen. I vår sammenheng er det viktig å understreke at digitalisering ikke er et styringssystem i seg selv, ut fra definisjonen i punkt 3.2. Samtidig er digitalisering ofte et verdifullt bidrag til å effektivt kunne utøve kybernetisk styring.

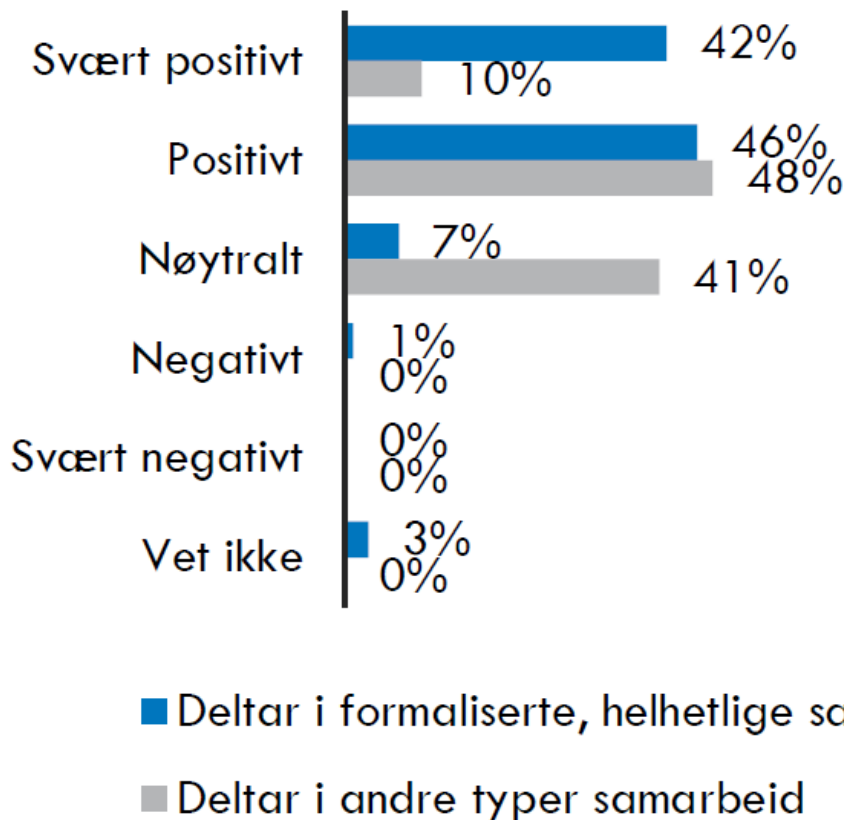
Dette gjenspeiles også i punktet om behov for *bedre data, statistikk og styringsinformasjon*, som altså i stor grad vil kunne samles inn gjennom digitale verktøy. Foruten den nevnte informasjonen som gir grunnlag for styring av innkjøpsfunksjonen, vil innsamling og tilgjengeliggjøring av slik informasjon kunne bidra til økt åpenhet om offentlig pengebruk, herunder hvilke leverandører som tildeles kontrakt.

I forlengelsen av dette, så peker regjeringen på at dagens systemer for *håndheving og kontroll* fungerer bra som virkemiddel for å sørge for regelverksetterlevelse. Regjeringen foreslår derfor ingen endring i dette, ei heller å innføre et nytt tilsyn for å overvåke regelverksetterlevelsen blant oppdragsgiverne. I stedet gikk regjeringen inn for å styrke KOFAs rolle i å følge opp at oppdragsgiverne etterlever nemndas avgjørelser.

5.3.1.3 «Innkjøpssamarbeid i kommunesektoren» (Oslo Economics, 2021)

Meld. St. 22 (2018-2019) identifiserte, som nevnt, innkjøpssamarbeid som ett av flere tiltak for å oppnå målet om mer effektive og profesjonelle offentlige anskaffelser. På oppdrag fra Nærings- og fiskeridepartementet gjennomførte Oslo Economics en undersøkelse for å følge opp dette punktet. Mandatet for undersøkelsen var å «kartlegge hvordan samarbeid om kommunale og fylkeskommunale innkjøp organiseres i Norge og andre nordiske land, belyse fordeler og ulemper ved de ulike samarbeidsformene og foreslå tiltak til hvordan innkjøpssamarbeid i kommunal og fylkeskommunal sektor kan forbedres» (Oslo Economics, 2021). Undersøkelsen er basert på intervjuer, spørreundersøkelser til alle landets fylkeskommuner og kommuner, referansegruppe og skriftlige kilder/statistikk.

Ifølge denne undersøkelsen deltok nesten 70 % av landets kommuner i til sammen 36 formaliserte, helhetlige innkjøpssamarbeid. Videre viste undersøkelsen at nesten samtlige respondenter mener at innkjøpssamarbeid har en positiv eller svært positiv virkning på deres kapasitet til, og kompetanse på, å gjennomføre anskaffelser, se Figur 15. Hele 88 % av respondentene opplyser at innkjøpssamarbeid har positiv eller svært positiv effekt på regelverksetterlevelse, noe som utgjør det målet flest oppgir at innkjøpssamarbeid har positiv effekt på.



Figur 15: «Hvordan innkjøpsamarbeid påvirker målet om regelverksetterlevelse» (Kilde: Oslo Economics (2021))

Undersøkelsen utdyper disse resultatene slik:

«Innkjøpsamarbeid fører i hovedsak til bedre regelverksetterlevelse. Bedringen skyldes at deltakerne får økt kapasitet og tilgang til mer kompetanse. Økt kapasitet bidrar til at deltakerne kan inngå avtaler på flere områder, og dermed unngå ulovlige direkteanskaffelser. Bedre kompetanse bidrar til at anskaffelser i større grad blir gjennomført etter gjeldende regelverk.»

5.3.1.4 Tidligere masteroppgaver

Jeg har funnet to tidligere masteroppgaver som omhandler etterlevelse av anskaffelsesregelverket i kommunesektoren.

Den første er skrevet ved Handelshøgskolen i Bodø av Werner H. Gerhardsen med tittelen «Offentlige anskaffelser, kompetanse og organisering» (Gerhardsen, 2010). Problemstillingen i undersøkelsen var hvorvidt mangel på kompetanse er til hinder for implementering av anskaffelsesloven, og hvorvidt det er ledelses- og organisasjonsmessige utfordringer som bidrar til at anskaffelsesregelverket ikke etterleveres i den grad man forventer. Undersøkelsen bygger på et spørreskjema sendt til flere ansatte i ti kommuner, Gerhardsens erfaringer og

statistikk fra KOFA. Gerhardsen konkluderer med at kompetanse er av stor viktighet for implementeringen av anskaffelsesloven. Videre hevder Gerhardsen at det er nødvendig å strukturere innkjøpsfunksjonen slik at kompetansen har best effekt. Organisasjons- og ledelsesmessige forhold generelt mener Gerhardsen bidrar til at regelverket ikke etterleves «i den grad en skulle forvente». Disse funnene er i tråd med de andre undersøkelsene over. Jeg går ikke nærmere inn på denne oppgaven her.³¹

Den andre er skrevet av Thomas Finnes Jahnsen ved Universitetet i Stavanger, med tittelen «Korrupsjon og anskaffelser; offentlige virksomheters problemer med å overholde regelverket» (Jahnsen, 2011). I masteroppgaven drøfter Jahnsen tre hypoteser: (1) mangelfulle rutiner fører til dårlig etterlevelse av regelverket, (2) insentiver og kontroll er essensielt for å overholde rutiner og dermed regelverket, og (3) manglende etterlevelse av regelverket er et tegn på korrupsjon. Undersøkelsen er basert på dokumentundersøkelser (herunder rapporten fra Riksrevisjonen som redegjort for i punkt 5.3.1.1) og ett intervju.

På den første hypotesen konkluderer Jahnsen med at det «ikke [kan] avkrefte at manglende rutiner fører til dårlig etterlevelse av regelverket». Dette baserer han blant annet på Riksrevisjonens rapport. Konklusjonen på den andre hypotesen er at den ikke kan «forkastes», også dette blant annet basert på den nevnte rapporten fra Riksrevisjonen. Ut over dette er det uklart hva han bygger sin konklusjon på, ut over antakelser basert på to korrupsjonssaker, der manglende kontroll synes å ha vært en av årsakene til korrupsjonen. Heller ikke den tredje hypotesen kan «forkastes» ifølge Jahnsen, samtidig som han antar at manglende regelverksetterlevelse «i de fleste tilfeller» ikke skyldes korrupsjon.

Etter mitt syn bygger Jahnsens konklusjoner på et noe svakt datagrunnlag. Videre er konklusjonene for vage til å bidra i særlig grad til å svare på forskningsspørsmålene i denne avhandlingen. Den brukes derfor ikke i det videre i denne undersøkelsen.

5.3.2 Intervjuer

Alle de tre undersøkte kommunene fremhevet kompetanse som svært betydningsfullt for om anskaffelsesregelverket blir etterlevd, altså klanstyring. Hvordan man får slik kompetanse, hadde kommunene noe ulike svar på, men rekruttering, kursing og tilrettelegging for læring var verktøyene som ble trukket frem.

Alle kommunene forklarte på hver sin måte at en eller annen form for yrkesstolthet – man ønsker å gjøre en best mulig jobb – var viktig for at de tilstrebet å etterleve

anskaffelsesregelverket. Dette kunne både skje gjennom klanstyring (rekruttering, kursing, mv.) og verdibasert styring (yrkesstolthet som verdi tilføres de ansatte, enten gjennom rekruttering, sosialisering eller overføring). Herunder ble ledelse trukket frem av en av de små kommunene som viktig for at kommunen ble bedre på regelverksetterlevelse. Nærmere bestemt besluttet kommunedirektøren i denne kommunen å rydde opp i kommunens arbeid med anskaffelser, og ga tydelige beskjeder nedover i organisasjonen om at det måtte satses på dette. Dette tydelige fokuset fikk gode resultater, blant annet gjennom økt satsing på rammeavtaler.

Samtidig var det en forskjell mellom den store kommunen og de små kommunene, i hvor viktig de mente verdibasert styring ville være for å oppnå målet om regelverksetterlevelse. Den store kommunen forklarte at strategiene og sentraliseringen av innkjøpsenheten (herunder den sterke fagkompetansen dette medførte) og fullmakter gjorde det mindre nødvendig at de ansatte i kommunen hadde gode holdninger til etterlevelse av anskaffelsesregelverket – muligheten for å gjennomføre anskaffelser var begrenset. De små kommunene trakk ikke denne slutningen selv, men det er sannsynlig at den manglende sentraliseringen av innkjøpsfunksjonen og fullmakter, samt mangelen på strategier, kan gjøre behovet for verdibasert styring større i disse kommunene.

Planlegging av anskaffelser, både på kort sikt (den enkelte anskaffelse) og på lang sikt (analysere fremtidige behov) ble også trukket frem som viktig av samtlige kommuner. Foruten én av de små kommunene, fungerte systemer for kontinuerlig måling av bruk av rammeavtaler som gode verktøy for å styre nettopp bruken av rammeavtalene. Dersom en rammeavtale brukes mer enn den er ment til, kan «overforbruket» utgjøre ulovlige direkteanskaffelser. Målesystemene bidrar på den måten til å styre de ansatte fra å foreta ulovlige direkteanskaffelser. Videre mente den store kommunen at internkontroll i form av stikkprøver bidro til at de ansatte stimuleres (og dermed styres) til å sørge for regelverksetterlevelse. Dette kan i så fall anses som et ikke-finansielt målesystem, der organisasjonen måles på regelverksetterlevelse.

Ingen av de små kommunene trakk særlig frem organisering eller styringsstruktur som virkemidler for regelverksetterlevelse. Samtidig deltok begge disse noen ganger i innkjøpssamarbeid om enkeltanskaffelser, noe de mente hadde betydning for regelverksetterlevelsen i disse anskaffelsene. De opplyste videre at mer omfattende innkjøpssamarbeid kunne bidra til god regelverksetterlevelse, samtidig som de mente et slikt

samarbeid ikke nødvendigvis ville gjøre etterlevelsen bedre enn de klarer selv. Den store kommunen mente at den organisatoriske sentraliseringen av innkjøpsenheten, med fordelene dette spesielt har for kompetanse, var en fordel. Det samme gjaldt effekten av å begrense fullmaktene til å foreta anskaffelser ute i organisasjonen, altså styringsstrukturen.

5.3.3 Drøfting og konklusjoner

Ingen av de undersøkte dokumentene nevner eksplisitt de ulike typene kulturell styring som viktig for etterlevelse av regelverket. Alle kommunene som ble intervjuet anså derimot dette som betydningsfullt for å oppnå regelverksetterlevelse. Anskaffelsesundersøkelsen (DFØ, 2022c) viser at kun en tredjedel av kommunene opplever å ha tilstrekkelig kompetanse på anskaffelsesregelverket, samtidig som over halvparten av kommunene opplyste at det i svært liten grad eller i liten grad ble satt av tid og ressurser til kompetansehevende tiltak. Også Riksrevisjonen (2011) og Meld St. 22 (2018-2019) trakk frem behovet for et kompetanseløft og tilstrekkelig allokering av ressurser til anskaffelsesfunksjonen som viktige tiltak. Det er følgelig et stort potensial for å øke kompetansen gjennom bruk av mer tid og ressurser på kompetansehevende tiltak. I tillegg kan kompetansen heves gjennom økt rekruttering av kompetanse, i den grad dette er mulig. Etter min vurdering fremstår det derfor som et tydelig funn i undersøkelsen at klanstyring gjennom bevisst rekruttering og opparbeidelse av kompetanse på anskaffelsesregelverket er av stor betydning for regelverksetterlevelsen.

Når det gjelder verdibasert styring, så viser svarene fra de intervjuede kommunene at dette kan ha betydning for at de ansatte har riktige holdninger. Både for at de som til daglig jobber med anskaffelser skal ha et mål om å etterleve regelverket, men også for at ansatte i organisasjonen som ikke til daglig arbeider med anskaffelser, velger å gjennomføre anskaffelsen på riktig måte, normalt gjennom å få bistand fra den innkjøpsansvarlige. Dette underbygges også av undersøkelsen i Riksrevisjonen (2011) og Meld St. 22 (2018-2019), som henholdsvis pekte på manglende fokus fra ledelsen som en årsak til manglende regelverksetterlevelse og et generelt behov for ledelse i arbeidet med anskaffelser. Samtidig kan verdibasert styring være utfordrende å oppnå suksess med. Det er særlig grunn til å tro at desto flere ansatte som skal få de ønskede verdiene, jo vanskeligere vil det være å styre basert på verdier. Derfor kan inndragelse av fullmakter, altså styring gjennom styringsstruktur, være en mer egnet måte for store kommuner å oppnå regelverksetterlevelse på, enn gjennom verdibasert styring i form av ledelse.

I Meld. St. 22 ble behovet for bedre data, statistikk og styringsinformasjon trukket frem som en suksessfaktor for å oppnå bedre anskaffelser. Etter mitt syn kan man sette dette i et virksomhetsstyringsperspektiv, som en måte å påvirke kulturen i kommunen på, gjennom en verdibasert styring. Som fremhevet av alle de intervjuede kommunene, ble de ansatte drevet av en holdning om å gjøre ting riktig – en «yrkesstolthet». Tilgjengeliggjøring av informasjon om anskaffelser, kan på den måten bidra til økt fokus i samfunnet og blant leverandørene, noe som igjen kan føre til et økt omdømme for kommunen, ettersom omgivelsene ser at anskaffelsene foregår i lovlige former. Et godt omdømme kan igjen motivere de ansatte til å videreføre og, om mulig, bli enda bedre til å etterleve regelverket. Tilgjengeliggjøring kan dessuten også øke risikoen for sanksjoner i form av klager til KOFA, søksmål for domstolene, mv. Frykten for sanksjoner kan igjen bidra til økt regelverksetterlevelse i kommunen, ettersom de ansatte ikke ønsker at kommunen skal ilegges slike sanksjoner.

Planlegging, både på langsiktig (strategisk) og på kort (taktisk) sikt, er i dokumentundersøkelsen og intervjuene trukket frem som viktige måter å oppnå regelverksetterlevelse på. De små kommunene benytter utelukkende kortsiktig planlegging, mens den store kommunen benytter begge to. Det er grunn til å tro at kortsiktig planlegging bidrar til den mest grunnleggende regelverksetterlevelsen, for eksempel ved at det utlyses konkurranse i henhold til riktig del av anskaffelsesforskriften, at konkurransedokumentene utformes så tydelig som mulig, at man setter av tilstrekkelig med tid til eventuell kvalitetssikring, mv. Den langsiktige planleggingen, for eksempel en anskaffelsesstrategi, vil på sin side sannsynligvis bidra til å optimalisere regelverksetterlevelsen, og bidra til et kontinuerlig fokus på regelverksetterlevelse i kommunen.

I forlengelsen av dette er digitalisering av flere trukket frem som en suksessfaktor, ettersom man gjennom bruk av dataprogrammer gjør gjennomføringen av anskaffelser enklere og mer standardisert, og at man skaffer seg oversikt til planlegging av rammeavtaler. Dette er imidlertid beslutningsstøttesystemer, ikke former for kybernetisk styring gjennom målesystemer. Derimot vil finansielle målesystemer for å måle *bruk* av rammeavtaler kunne fungere som et effektivt styringssystem for å unngå ulovlige direkteanskaffelser. Videre vil ikke-finansielle målesystemer i form av stikkprøver av gjennomførte anskaffelser for å se om regelverket er overholdt, kunne stimulere til at regelverket etterleves. Disse målesystemene bør samtidig ses i sammenheng med klanstyringen og den verdibaserte styringen (jf. ovenfor), slik at effekten av å bli målt blir mest mulig virkningsfullt for den ansatte som måles.

Organisering av innkjøpsfunksjonen, både med hensyn til om funksjonen er sentralisert i en egen innkjøpsenhet eller ikke (organisasjonsstruktur), profesjonalisering (klanstyring) og fullmaktstruktur (styringsstruktur), er i dokumentundersøkelsen fremhevet som viktige bidrag til regelverksetterlevelsen. For eksempel viser undersøkelsen i Riksrevisjonen (2011) at 66 % av respondentene var helt eller delvis enig i at en årsak til regelverksbruddene var at anskaffelser var en oppgave som kom i tillegg til de faste arbeidsoppgavene. Like mange respondenter var helt eller delvis enig i at en årsak til regelverksbruddene skyldtes at fullmaktene til å foreta anskaffelser lå hos én eller flere personer som ikke hadde innkjøpskompetanse. Dette inntrykket bekreftes også av den store kommunen fra intervjuene. At disse forholdene i mindre grad trekkes frem av de små kommunene, kan sannsynligvis forklares med konteksten denne virksomhetsstyringen skal utøves i. I en kommune med færre innbyggere, og dermed færre kommuneansatte, er det sannsynligvis enklere å unngå at det gjennomføres anskaffelser i strid med regelverket. Både antall ansatte og størrelsen på kommunebudsjettet reduserer for eksempel sannsynligheten for å foreta anskaffelser utenfor rammeavtaler, eller å anskaffe uten å gjennomføre konkurranse i strid med regelverket.

I dokumentundersøkelsen er innkjøps samarbeid, altså en form for styringsstruktur, trukket frem som en vesentlig suksessfaktor for regelverksetterlevelse, mens i intervjuene er ikke dette fremhevet i særlig grad. Mitt inntrykk er at intervjuobjektene ikke ser på innkjøps samarbeid som noe negativt, men at det ikke er nødvendig for å oppnå regelverksetterlevelse. Dette kan ha sammenheng med at ingen av intervjuobjektene mente å ha problemer med regelverksetterlevelse, samtidig som de antok at innkjøps samarbeid ville være til hjelp for kommuner som ikke lyktes med å etterleve regelverket. Som styringssystem vil innkjøps samarbeid i så fall utgjøre en form for styringsstruktur, da kompetansen til å gjennomføre anskaffelser flyttes ut av kommunen og inn i et innkjøps samarbeid.

Et innkjøps samarbeid må dessuten ses i sammenheng med de øvrige styringssystemene i kommunen. Organisasjonsstrukturen må for eksempel innrettes på en slik måte at terskelen for å benytte seg av innkjøps samarbeidet ikke blir for høyt, samtidig som at man gjennom regler og rutiner styres til å måtte benytte det. Treffer man riktig på denne balansen, vil innkjøps samarbeidet kunne ha samme effekt som den sentraliserte innkjøpsenheten i større kommuner, der man har bedre forutsetninger for å tiltrekke seg god regelverkskompetanse, enn i en mindre organisasjon.

6 Konklusjon og videre forskning

Undersøkelsene har vist at det finnes flere styringssystemer som kan bidra til økt etterlevelse av anskaffelsesregelverket i kommuner. Intervjuene sammenfaller i stor grad med funnene fra dokumentundersøkelsene, noe som styrker reliabiliteten til dokumentundersøkelsen. Samtidig har intervjuene tilført ytterligere kunnskap om mulige suksessfaktorer for å bidra til ytterligere regelverksetterlevelse, i tillegg til at de har tilført kunnskap om hvordan styringssystemene må tilpasses konteksten de skal benyttes i.

Hvilke styringssystemer som har best effekt, er vanskelig å si uten at det gjennomføres ytterligere undersøkelser. Det som derimot skiller seg spesielt ut som en suksessfaktor er å styrke kompetansen i kommunene, all den tid kompetanse om regelverket vil være en grunnleggende forutsetning for å oppnå regelverksetterlevelse. Kommunene rapporterer både om at de ikke har tilstrekkelig kompetanse på anskaffelsesregelverket, samtidig som det settes av lite tid og ressurser til kompetanseheving. Altså er det et tydelig potensial for klanstyring gjennom å øke kompetansen, og dermed regelverksetterlevelsen, gjennom et sterkere fokus på kompetansehevingstiltak.

Videre forskning på denne problemstillingen bør fokusere på å øke både den interne og eksterne gyldigheten til funnene i denne avhandlingen, blant annet ved å gjennomføre enda flere intervjuer. For den eksterne gyldighetens del bør det spesielt gjennomføres intervjuer av kommuner med ulike betingelser, så som geografisk plassering, størrelse, mv. I forlengelsen av dette kan det også gjøres undersøkelser for å se om funnene kan overføres til fylkeskommuner.

Referanseliste

- Anskaffelsesforskriften. (2016). *Forskrift om offentlige anskaffelser*. (FOR-2016-08-12-974). Lovdata. <https://lovdata.no/forskrift/2016-08-12-974>
- Anskaffelsesloven. (2016). *Lov om offentlige anskaffelser* (LOV-2016-06-17-73). Lovdata. <https://lovdata.no/lov/2016-06-17-73>
- Avtale om offentlige innkjøp. (1995). Avtale om offentlige innkjøp (15-04-1994). Lovdata. <https://lovdata.no/TRAKTATEN/traktat/1994-04-15-18>
- Bonner, S.E. & Sprinkle, G.B. (2002). The effects of monetary incentives on effort and task performance: theories, evidence, and a framework for research. *Accounting, organizations and society*, 27(4), 303-345. [https://doi.org/10.1016/S0361-3682\(01\)00052-6](https://doi.org/10.1016/S0361-3682(01)00052-6)
- Byparlamentarisme. (2023, 7. november). I *Wikipedia*. <https://no.wikipedia.org/w/index.php?title=Byparlamentarisme&oldid=23942954>
- Chenhall, R.H. (2003). Management control systems design within its organizational context: findings from contingency-based research and directions for the future. *Accounting, organizations and society*, 28, 127-168. [https://doi.org/10.1016/S0361-3682\(01\)00027-7](https://doi.org/10.1016/S0361-3682(01)00027-7)
- Difi. (2018). *Modenhet i anskaffelser: Hovedundersøkelse*. Direktoratet for forvaltning og IKT. https://anskaffelser.no/sites/default/files/difi_modenhet_i_anskaffelser.pdf
- Direktiv 2007/66. (2007). *Directive 2007/66/EC of the European Parliament and of the Council of 11 December 2007 amending Council Directives 89/665/EEC and 92/13/EEC with regard to improving the effectiveness of review procedures concerning the award of public contracts*. <http://data.europa.eu/eli/dir/2007/66/oj>
- Direktiv 2014/24. (2014). *Directive 2014/24/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on public procurement and repealing Directive 2004/18/EC*. <http://data.europa.eu/eli/dir/2014/24/oj>
- DFØ. (2020). *Modenhet i offentlige anskaffelser: Rapport 2020*. Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. https://anskaffelser.no/sites/default/files/modenhetsrapport_v4_2021.pdf
- DFØ. (2022a). *Hovedrapport: Anskaffelsesundersøkelsen*. Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. https://anskaffelser.no/sites/default/files/2022-06/Anskaffelsesundersokelsen_hovedrapport_2022.pdf
- DFØ. (2022b, 12. desember). *Terskelverdier for offentlige anskaffelser*. Anskaffelser.no. <https://anskaffelser.no/avtaler-og-regelverk/terskelverdier-offentlige-anskaffelser>
- DFØ. (2022c). *Anskaffelsesundersøkelsen* [Datasett]. Direktoratet for forvaltning og økonomistyring
- EØS-avtalen. (1992). *Avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde* (02-05-1992). Lovdata. <https://lovdata.no/traktat/1992-05-02-1>
- Finansdepartementet. (2020). *Instruks for Direktoratet for forvaltning og økonomistyring*. Finansdepartementet <https://dfo.no/sites/default/files/om-dfo/201221-hovedinstruks-DFO.pdf>
- Flamholtz, E.G. (1983). Accounting, budgeting and control systems in their organizational context: theoretical and empirical and empirical perspectives. *Accounting, Organizations and Society*, 8(2/3), 153-169. [https://doi.org/10.1016/0361-3682\(83\)90023-5](https://doi.org/10.1016/0361-3682(83)90023-5)
- Forskrift om forsvars- og sikkerhetsanskaffelser. (2013). *Forskrift om forsvars- og sikkerhetsanskaffelser* (FOR-2013-10-04-1185). Lovdata. <https://lovdata.no/forskrift/2013-10-04-1185>

- Forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser. (2002). Forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser (FOR-2002-11-15-1288). Lovdata. <https://lovdata.no/forskrift/2002-11-15-1288>
- Forskrift om økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning for kommuner og fylkeskommuner mv. (2019). *Forskrift om økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning for kommuner og fylkeskommuner mv.* (FOR-2019-06-07-714). Lovdata. <https://lovdata.no/forskrift/2019-06-07-714>
- Forsyningsforskriften. (2016). *Forskrift om innkjøpsregler i forsyningssektorene* (FOR-2016-08-12-975). Lovdata. <https://lovdata.no/forskrift/2016-08-12-975>
- Forvaltningsloven. (1967). *Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker* (LOV-1967-02-10). Lovdata. <https://lovdata.no/lov/1967-02-10>
- Gerhardsen, W. (2010). *Offentlige anskaffelser, kompetanse og organisering* [Masteroppgave, Høgskolen i Bodø]. NORA. <http://hdl.handle.net/11250/140425>
- Gisle, J. (2023, 16. oktober). Melding til Stortinget. I *Store norske leksikon*. https://snl.no/melding_til_Stortinget
- Gjønnnes, S.H. & Tangenes, T. (2014). *Økonomi og virksomhetsstyring: Strategistøtte ved prestasjonsstyring, ressursstyring og beslutningsstøtte* (2. utgave). Fagbokforlaget.
- Jacobsen, D.I. (2015). *Hvordan gjennomføre undersøkelser: Innføring i samfunnsvitenskapelig metode* (3. utgave). Cappelen Damm akademisk.
- Jahnsen, T.F. (2011). Korrupsjon og anskaffelser; offentlige virksomheters problemer med å overholde regelverket [Masteroppgave, Universitetet i Stavanger]. Brage. <http://hdl.handle.net/11250/182042>
- Kaplan, R.S. & Norton, D.P. (1992). The Balanced Scorecard – Measures That Drive Performance. *Harvard Business Review*, 70(1), 71-79.
- Khandwalla, P.N. (1977). *The design of organisations*. Harcourt Brace Jovanovich.
- Klagenemndssekretariatet. (2022). *Statistikk for Klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA) 2018 – 2022* [Statistikk]. <https://www.klagenemndssekretariatet.no/klagenemnda-for-offentlige-anskaffelser-kofa/statistikk>
- Kommuneloven. (2018). *Lov om kommuner og fylkeskommuner* (LOV-2018-06-22-83). Lovdata. <https://lovdata.no/lov/2018-06-22-83>
- KomRev Nord IKS. (u.å.). *Våre eiere*. <https://komrevnord.no/om-oss/vare-eiere/>
- Konsesjonskontraktforskriften. (2016). *Forskrift om konsesjonskontrakter* (FOR-2016-08-12-976). Lovdata. <https://lovdata.no/forskrift/2016-08-12-976>
- Ljone, F. (2023, 9. mai). Gjeldsgrad. I *Store norske leksikon*. <https://snl.no/gjeldsgrad>
- Lov om offentlige anskaffelser. (1992). *Lov om offentlige anskaffelser* (LOV-1992-11-27-116). Lovdata. <https://lovdata.no/lov/1992-11-27-116>
- Lov om offentlige anskaffelser. (1999). *Lov om offentlige anskaffelser* (LOV-1999-07-16-69). Lovdata. <https://lovdata.no/lov/1999-07-16-69>
- Malmi, T. & Brown, D.A. (2008). Management control systems as a package: Opportunities, challenges and research directions. *Management Accounting Research*, 19, 287-300. <https://doi.org/10.1016/j.mar.2008.09.003>
- Meld. St. 22 (2018-2019). *Smartere innkjøp – effektive og profesjonelle offentlige anskaffelser*. Nærings- og fiskeridepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-22-20182019/id2641507/>
- Norges kommunerevisorforbund (NKRF). (2020). *Standard for forvaltningsrevisjon* (RSK 001). https://www.nkrf.no/filarkiv/File/Publikasjoner/RSK_RevisjonsStandard_Kommune/RSK_001_Standard_for_forvaltningsrevisjon_200812.pdf

- NOU 1997: 21 (1997). *Offentlige anskaffelser*. Nærings- og handelsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-1997-21/id141007/>
- NOU 2010: 2. (2010). *Håndhevelse av offentlige anskaffelser*. Fornyings- administrasjons- og kirkedepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/NOU-2010-2/id600370/>
- NOU 2014: 4. (2014). *Enklere regler – bedre anskaffelser: Forenkling av det norske anskaffelsesregelverket*. Nærings- og fiskeridepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/NOU-2014-4/id761768/>
- NOU 2023: 26. (2023). *Ny lov om offentlige anskaffelser – Første delutredning*. Nærings- og fiskeridepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2023-26/id3013726/>
- Nærings- og fiskeridepartementet. (2017). *Veileder til reglene om offentlige anskaffelser* (P-2017-933). <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/veileder-offentlige-anskaffelser/id2581234/>
- Nærings- og fiskeridepartementet. (2019, 10. april). *500 milliarder som må brukes bedre*. Regjeringen. <https://www.regjeringen.no/no/dokumentarkiv/regjeringen-solberg/aktuelt-regjeringen-solberg/nfd/pressemeldinger/2019/500-milliarder-som-ma-brukes-bedre/id2641739/>
- Nærings- og fiskeridepartementet. (2022, 5. november). *Vil gjøre anskaffelsesregelverket bedre for bedrifter og oppdragsgivere*. Regjeringen. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/vil-gjore-anskaffelsesregelverket-bedre-for-bedrifter-og-oppdragsgivere/id2945917/>
- Offentleglova. (2006). *Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd* (LOV-2006-05-19-16). Lovdata. <https://lovdata.no/lov/2006-05-19-16>
- Oslo Economics, Inventura & NIVI Analyse. (2021). *Innkjøpsamarbeid i kommunesektoren*. Oslo Economics. <https://www.regjeringen.no/contentassets/d1d16e57ad4b433d9c14cfc246f44269/innkjopssamarbeid-i-kommunesektoren.pdf>
- Otley, D. (2016). The contingency theory of management accounting and control: 1980-2014. *Management Accounting Research*, 31, 45-62. <https://doi.org/10.1016/j.mar.2016.02.001>
- Ouchi, W. (1979). A conceptual framework for the design of organizational control mechanisms. *Management Science*, 25(9), 833-848. <https://www.jstor.org/stable/2630236>
- Pettersen, I.J., Magnussen, J., Nyland, K. & Bjørnenak, T. (2008). *Økonomi og helse: Perspektiver på styring* (2. utgave). Cappelen Damm akademisk.
- Plan- og bygningsloven. (2008). *Lov om planlegging og byggesaksbehandling* (LOV-2008-06-27-71). Lovdata. <https://lovdata.no/lov/2008-06-27-71>
- Prop. 46 L (2017-2018). *Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-46-l-20172018/id2593519/>
- Prop. 51 L (2015-2016). *Lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven)*. Nærings- og fiskeridepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-51-l-20152016/id2471374/>
- Regjeringen. (2020). *Kommunesammenslåinger i kommunereformen*. <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunestruktur/nye-kommuner/id2470015/>
- Riksrevisjonen. (2011). *Riksrevisjonens undersøkning av årsaker til at statlege verksemder ikkje etterlever regelverket for offentlege anskaffingar* (Dokument 3:6 (2010-2011)).

- Riksrevisjonen. <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/dokumentserien/2010-2011/dok3-201011-006.pdf>
- Riksrevisjonen. (2014). Riksrevisjonens oppfølging av forvaltningsrevisjonar som er behandla av Stortinget (Dokument 3:1 (2014-2015)). Riksrevisjonen. <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/dokumentserien/2014-2015/oppfolging2014.pdf>
- S.tid. (2015-2016). *Stortingstidende: Referat fra møter i Stortinget, sesjonen 2015-2016* (møte 9. juni 2016) <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2015-2016/160609/8>
- S.tid. (2015-2016). *Stortingstidende: Referat fra møter i Stortinget, sesjonen 2015-2016* (møte 13. juni 2016) <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/referater/stortinget/2015-2016/s160613-ny2.pdf>
- S.tid. (2018-2019). *Stortingstidende: Referat fra møter i Stortinget, sesjonen 2018-2019* (møte 14. juni 2019). <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/referater/stortinget/2018-2019/refs-201819-06-14.pdf>
- Sander, K. (2023, 6. mars). *Betingelsesteori (hva påvirker valg av styringssystem*. eStudie.no. <https://estudie.no/betingelsesteori/>
- Schein, E.H. (1997). *Organisational Culture and Leadership* (2. utgave). Jossey-Bass.
- Simons, R. (1995). Control in an Age of Empowerment. *Harvard Business Review*, 73(2), 80-88.
- Statistisk sentralbyrå. (2022a). 13551: *Økonomisk oversikt drift, kommunekonsern, etter art (K) 2020 - 2022. Beløp (1000 kr). 2022. Landet. EAK Landet. Kjøp av varer og tjenester som inngår i (fylkes-)kommunal tjenesteproduksjon ekskl. opplysningspliktige godtgjørelser; Kjøp av tjenester som erstatter kommunal tjenesteproduksjon, totalt* [Statistikk]. <https://www.ssb.no/statbank/table/13551/>
- Statistisk sentralbyrå. (2022b). 13552: *Økonomisk oversikt investering, kommunekonsern, etter art (K) 2020 - 2022. Beløp (1000 kr). 2022. Landet. EAK Landet. Investeringer i varige driftsmidler* [Statistikk]. <https://www.ssb.no/statbank/table/13552/>
- Statistisk sentralbyrå. (2023). 11342: *Areal og befolkning, etter region, statistikkvariabel og år. Befolkning per 1.1 (personer). 2023. Alle kommuner.* [Statistikk]. <https://www.ssb.no/statbank/table/11342/>
- Tryti, O. (2010). Offentlige anskaffelser – overregulert uten styring? *Magma*, 13(4). <https://old.magma.no/offentlige-anskaffelser-overregulert-uten-styring>

Vedlegg 1: Intervjuguide

1. ORGANISERING AV INNKJØPSFUNKSJONEN

- A. Sentralisert/desentralisert
- B. Plassering i organisasjonen
- C. Antall ansatte
- D. Intern organisering
 - a. Egen ansvarlig for regelverksetterlevelse?
 - b. Foretar dere analyser av innkjøp?
- E. Faglig sammensetning
- F. Kompetansen på innkjøp
 - a. Bestillerkompetanse
 - b. Regelverk
 - c. Tilbys ansatte kursing?
 - d. Settes det av ressurser til eventuelle andre tiltak for å heve eller vedlikeholde kompetansen?
- G. Er det utarbeidet noen anskaffelsesstrategi?
 - a. Planlegger dere anskaffelser, og i så fall hvordan?

2. STYRING AV INNKJØPSFUNKSJONEN

- A. Måles dere på gjennomføringen av anskaffelser?
 - a. Interne kontroller f.eks.
 - b. Gjennomfører dere noen evalueringer av anskaffelser? Både vellykkede og mislykkede anskaffelser?
 - i. Gjennomføres dette i så fall ad hoc eller etter et system?
 - ii. Hvordan gjennomfører dere evalueringen i så fall?
 - iii. Hvem deltar?
- B. I hvilken grad er øverste administrative ledelse og politisk ledelse involvert i arbeidet med anskaffelser, og mer konkret anskaffelsesregelverket?
 - a. Hvilke krav stilles?
- C. Er konsekvensene av et brudd på regelverket noe som preger arbeidet med det?
 - a. Hvilken rolle spiller revisjon fra Komrev Nord?
 - b. Har dere fått KOFA-klager eller saker for retten i forbindelse med noen anskaffelser?

- i. Medfører dette noen endringer i måten dere jobber på?

3. KULTUR

- A. Hvordan oppfatter du at anskaffelsesregelverket blir oppfattet i din kommune – ser folk det som noe positivt eller negativt? Eller et sted imellom?
 - a. Hva tenker du er årsaken til det?
- B. Har du opplevd noen endringer i fokuset på etterlevelse av regelverket, altså om det anses som viktigere nå enn før, eller motsatt?
 - a. Hvis ja: hva tenker du er årsaken til det?

4. ANNET

- A. Hva mener du er viktig for å sikre etterlevelse av anskaffelsesregelverket?
 - a. Forhold ved organiseringen av innkjøpsfunksjonen?
 - b. Måling?
 - c. Kompetanse?
 - d. Planlegging/strategi?
 - e. Kultur?
- B. Hvordan tenker du man eventuelt kan få til slike endringer?
- C. Har dere innkjøpssamarbeid, eller vurdert å inngå et samarbeid?
- D. Kommunens leverandører
 - a. Er det mye konkurranse?
 - b. Har dere dialog med markedet?
 - c. Er leverandørene konfliktvillige?
- E. Noe som du vil tilføye som du tenker er relevant?

Vedlegg 2: Fullstendig spørsmålsstilling i Riksrevisjonens dokument 3:6 (2010-2011)

I hvilken grad er du enig i at det var en årsak til bruddene virksomheten gjorde, at...

1. de som gjennomførte anskaffelsene ikke hadde god nok kompetanse om regelverket?
2. de som gjennomførte anskaffelsene ikke brukte den kompetansen som allerede fantes i virksomheten?
3. de som gjennomførte anskaffelsene var i tvil om hva virksomheten hadde behov for?
4. de som gjennomførte anskaffelsene manglet oversikt over mulige leverandører i markedet?
5. det ikke var andre i organisasjonen som gjennomførte kontroll av anskaffelsesprosessen(e)?
6. den interne kontrollen i virksomheten ikke fokusert nok på gjennomføringen av anskaffelsen?
7. ledelsen ikke fokuserte nok på anskaffelsespraksisen i virksomheten?
8. de som gjennomførte anskaffelsen(e) ikke kjente innkjøpsrutinene?
9. ledelsen ikke var nok involvert i planleggingen og gjennomføringen av anskaffelsene?
10. det ikke var interne rutiner som gjaldt arbeidet med anskaffelser?
11. det ikke var interne etiske retningslinjer som handlet om arbeidet med anskaffelser?
12. arbeidet med anskaffelser var en oppgave som kom i tillegg til de faste arbeidsoppgavene?
13. fullmaktene til å gjøre innkjøp var lagt til en eller flere personer som ikke hadde innkjøpskompetanse?
14. fullmaktene og ansvaret for anskaffelsen(e) var desentraliserte?
15. det var satt av for lite tid til å gjennomføre anskaffelsen(e) i tråd med regelverket?
16. det ikke var satt av penger til å leie inn ekstern ekspertise til å gjennomføre anskaffelsen(e) i tråd med regelverket?
17. anskaffelsesregelverket var så komplisert at de som gjennomførte anskaffelsen(e) ikke klarte å følge det?
18. tidsfrister som var satt eksternt, resulterte i at man ikke kunne følge anskaffelsesregelverket?
19. departementet la føringer som resulterte i at anskaffelsene ikke ble konkurranseutsatt?

Noter

¹ En kommune vil selvsagt ha flere mål, men i denne sammenhengen er spørsmålet hvordan de blir styrt med sikte på å oppnå etterlevelse av anskaffelsesregelverket.

² Ordføreren er blant annet møteleder i kommunestyret og formannskapet, jf. kommuneloven (2018, § 6-1 første ledd).

³ Kommunedirektøren er leder for kommunens administrasjon, jf. kommuneloven (2018, § 13-1 første ledd).

⁴ Årsbudsjettet er normalt ikke så detaljert at hver enkelt anskaffelse fremgår av dette. Årsbudsjettet er delt inn i ulike typer kostnader, jf. forskrift om økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning for kommuner og fylkeskommuner mv. (2019, kapittel 5). I utgangspunktet har administrasjonen stor frihet til å disponere midlene etter eget forgodtbefinnende, med mindre årsbudsjettet vedtas med mer detaljerte rammer enn forskriftens minstekrav.

⁵ Denne fremstillingen baserer seg, frem til 2010, på NOU 2010: 2 Håndhevelse av offentlige anskaffelser.

⁶ Dette kommer konkret til uttrykk i anskaffelsesforskriften (2016), som skiller mellom anskaffelser under eller over EØS-terskelverdiene. Dersom en anskaffelse er stor nok, skal hele EØS ha mulighet til å konkurrere om den. Se mer om dette under punkt 2.2.2.

⁷ I tillegg har man en egen forskrift om forsvars- og sikkerhetsanskaffelser (2013).

⁸ En mer omfattende oversikt over terskelverdiene kan ses på <https://anskaffelser.no/avtaler-og-regelverk/terskelverdier-offentlige-anskaffelser> (DFØ, 2022b).

⁹ Anskaffelsesforskriften (2016, del II) er samtidig kritisert for å byråkratisere og gjøre anskaffelser mer kompliserte enn det som kreves av EU (Tryti, 2010).

¹⁰ Oppdragsgiver kan bare avlyse en konkurranse dersom det foreligger en saklig grunn, jf. anskaffelsesforskriften (2016, § 10-4 (del II) og § 25-4 (del III)).

¹¹ I tillegg til søksmål for domstolene og klage til KOFA, kan en leverandør også inngi en ordinær klage etter forvaltningsloven (1967, kapittel VI) direkte til oppdragsgiver. Dersom oppdragsgiver er enig i at anskaffelsen er i strid med regelverket, kan oppdragsgiver ta klagen til følge gjennom blant annet å omgjøre en beslutning om tildeling av kontrakt, og deretter tildele kontrakten til en annen leverandør.

¹² Med målkongruens menes at enhetene det er snakk om har samme mål, i dette tilfellet individene/gruppene og organisasjonen.

¹³ Styrings sirkelen eksisterer i flere varianter, eksempelvis som «Den ideelle styrings sirkelen» (Pettersen, 2008) eller «styringsløyfen» (Gjønnes & Tangenes, 2014). Styrings sirkelen i Figur 2 er utarbeidet av meg selv, inspirert av disse, og tilpasset avhandlingens tema.

¹⁴ Her er det i forkant gjennomført kvalitative undersøkelser for å avdekke regelbruddene, og så gjennomført en kvantitativ undersøkelse i etterkant for å undersøke årsakene til regelbruddene.

¹⁵ Forvaltningsloven (1967) inneholder regler om hvordan saksbehandlingen i offentlig sektor skal skje, herunder regler om habilitet, skriftlighet, krav til begrunnelse av vedtak, klageadgang, mv. Offentleglova (2006) medfører at enhver kan kreve innsyn i en stor del av den offentlige forvaltningens dokumenter.

¹⁶ Fremstillingen om hvorvidt anskaffelsesregelverket etterlevs, bidrar ikke direkte til besvarelsen av forskningsspørsmål 1. Som nevnt i punkt 1.3 anses dette likevel som et relevant bakteppe for å sette den utøvde virksomhetsstyringen i en generell kontekst. Av den grunn behandles også disse funnene her i punkt 0, og ikke i punkt 2.

¹⁷ Som utgangspunkt er det kun deltakere i konkurransen som har rettslig klageinteresse. I saker som gjelder ulovlige direkteanskaffelser har imidlertid enhver rettslig klageinteresse.

¹⁸ Begge figurene er utarbeidet med data fra KOFA's egen statistikk over saksavviklingen (Klagenemndssekretariatet, 2022).

¹⁹ I statistikken er det kun medtatt kommuner. Kommunale foretak/selskaper, innkjøpsamarbeid og interkommunale selskaper er holdt utenfor, da disse ikke har samme rammevilkår som kommuner.

²⁰ Selskapet er et interkommunalt samarbeid, som eies av Troms og Finnmark fylkeskommune, Nordland fylkeskommune, samtlige kommuner i Troms og Finnmark fylke, samt elleve kommuner i Nordland fylke (KomRev Nord IKS, u.å.).

²¹ Disse er delvis tilgjengelig på KomRev Nord IKS sine hjemmesider (www.komrevnord.no). De øvrige er innhentet etter henvendelse til KomRev Nord IKS.

²² Difi ble nedlagt i 2019. Konsulentselskapet PWC gjennomførte en lignende undersøkelse i 2017, i samarbeid med Difi, men denne behandles ikke her.

²³ I Anskaffelsesundersøkelsen (2022) er dette benevnt «Anskaffelsesprosessen», men indikatorene det måles på samsvarer i stor grad med de tidligere undersøkelsene.

²⁴ I Anskaffelsesundersøkelsen (2022) er dette kun betegnet som «Kompetanse», men indikatorene det måles på samsvarer i stor grad med de tidligere undersøkelsene.

²⁵ I Figur 6 er svarprosenten blant kommuner angitt til å være 68 %. I forbindelse med min henvendelse til DFØ fikk jeg imidlertid opplyst at det kun var 234 kommuner som svarte på undersøkelsen. Dette kunne, ifølge DFØ, ha sammenheng med at noen kommuner svarte på vegne av andre.

²⁶ Dette er også illustrert i styringssirkelen inntatt som Figur 2.

²⁷ Fullmakten til å gjennomføre anskaffelser etter anskaffelsesforskriften del 1, var derimot desentralisert, antakeligvis av kapasitetshensyn.

²⁸ Det er ellers verdt å merke seg at kun 9 av 32 virksomheter (28 %) var helt eller delvis enig i en årsak til regelbrudd var regelverkets kompleksitet.

²⁹ Ved annen gangs votering den 13. juni 2016 ble lovvedtaket fra den første behandlingen bifalt (S.tid. (2015-2016), møte 13. juni 2016, sak nr. 30).

³⁰ Målene som beskrives av regjeringen i meldingen er: bedre konkurranse, en åpen forvaltning uten korrupsjon, innovative offentlige anskaffelser, ivaretagelse av ulike samfunnshensyn, mer klima- og miljøvennlige anskaffelser, bekjempelse av arbeidslivskriminalitet og useriøsitet, flere læringer og mer sosialt ansvar.

³¹ Det kan riktignok stilles spørsmål ved den interne gyldigheten av Gerhardsens undersøkelse, spesielt det nevnte spørreskjemaet. I dette spørreskjemaet fikk respondentene blant annet anskaffelsesrettslige spørsmål, f.eks. hvilke terskelverdier som gjelder for ulike typer anskaffelser, hva er navnet på klageorganet for offentlige anskaffelser, mv. At flere svarte feil eller «vet ikke» på denne type spørsmål, ble deretter tatt til inntekt for manglende kompetanse. Statistikk fra KOFA gir dessuten kun et lite bidrag til forståelsen av hvorfor regelverket ikke etterleves, se punkt 5.2.1.1 over.