

Kommuner og anskaffelser – innkjøpsprosesser for informasjonssystemer

Hvordan foregår prosessen for anskaffelse av informasjonssystemer i norske kommuner?

Lars Christian Ryland og Adis Sehovic

Veileder

Carl Erik Moe

Masteroppgaven er gjennomført som ledd i utdanningen ved Universitetet i Agder og er godkjent som del av denne utdanningen. Denne godkjenningen innebærer ikke at universitetet innestår for de metoder som er anvendt og de konklusjoner som er trukket.

Universitetet i Agder, 2014

Fakultet for økonomi og samfunnsvitenskap

Institutt for informasjonssystemer

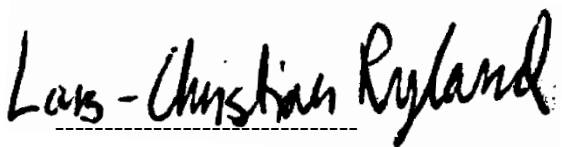
Forord

Denne avhandlingen er skrevet i forbindelse med faget IS-501-1 Masteroppgave informasjonssystemer. Dette avslutter vår 5 årlige utdanning i IT & Informasjonssystemer ved Universitetet i Agder. I løpet av semesteret har vi gjennomført kvalitativ undersøkelse som er dokumentert i denne masteroppgaven som følger herunder. Vi har sett på kommunale innkjøpsprosesser i kommuner i Norge. Ettersom en av oss er på brinken til arbeidslivet og en jobber i offentlig sektor, er det interessant for oss å vite hvordan teknologi passer inn i en strukturert forretningskontekst i praksis.

I avhandlingen har vi intervjuet flere kommunale ansatte, og vi har blitt veldig godt mottatt. Vi vil gjerne takke dem alle for all hjelp vi har fått. Vi ønsker også å takke vår veileder, førstelektor Carl Erik Moe, for god støtte og nyttige tilbakemeldinger under arbeidet med avhandlingen gjennom semesteret.



Adis Sehovic



Lars-Christian Ryland

Kristiansand, 2.6.2014

Sammendrag

Denne avhandling belyser anskaffelse av informasjonssystemer i kommuner. Det finnes overraskende lite informasjon innen dette feltet. Offentlig anskaffelse er en viktig kontekst for informasjonssystemer. Både med tanke på omfanget av ressurser som blir brukt, men også med tanke på samfunnsmessige implikasjoner. Det er nesten bekymringsfullt hvor lite forskning som blir gjort innen et felt som kan påvirke store deler av samfunnet både sosialt, økonomisk og teknologisk. Vi ønsker å bruke vår avhandling som støtte til videre forskning innenfor dette feltet.

Dette leder oss til vårt forskningsspørsmål:

«Hvordan foregår offentlig anskaffelse av informasjonssystemer i kommune-Norge?»

Avhandlingen er basert på en kvalitativ undersøkelse i form av små-N-studier. Våre funn er basert på semi-strukturerte intervjuer av et utvalg basert på ikke-sannsynlighetsutvelging. Utvalget består av kommuneansatte som er ansvarlige for gjennomføring av anskaffelser. Grunnet metodevalg kan våre funn ikke generaliseres.

I denne avhandlingen beskriver vi hvordan et utvalg av kommuner i Norge gjennomfører offentlige anskaffelser av informasjonssystemer. Vi har forsøkt å kartlegge hele anskaffelsesprosessen og diskutere våre funn mot relevant forskning.

Basert på vår forskning har vi kommet frem til at den offentlige anskaffelsesprosessen ikke er tilpasset nok for informasjonssystemer. Vi har sett at rigid og omfattende regelverk kan påvirke resultatet av en anskaffelse på en negativ måte. Begrensninger i informasjonsutveksling mellom kommune og leverandører reduserer muligheter for en vellykket anskaffelse og innovasjon. Videre har vi sett at utarbeiding og formidling av krav bør rettes mer mot forretningsprosess beskrivelser. I tillegg burde vektingsprosessen standardiseres både for å forenkles og gi økt forståelse.

Gjennom avhandlingen har vi sett behov for videre oppklaring av noen funn. Vi har sett at innovasjon er et forsømt tema hos våre respondenter. Videre betrakter vi forretningsprosesser som en potensiell løsning for flere av utfordringene ved offentlig anskaffelse som nevnt ovenfor. I tillegg har vi sett at interkommunale samarbeid kan lede til ressursbesparelser og kompetansedeling. Disse tre områder kan kreve ytterligere forskning for å avklare tema og implikasjoner for offentlig anskaffelse av informasjonssystemer.

Våre funn kan brukes som grunnlag for videre forskning rundt emnet for å avklare antagelser og hypoteser innen anskaffelsesprosesser i kommuner.

Innholdsliste

1. Innledning.....	1
1.1 Avgrensning	2
1.2 Disposisjon	2
2. Bakgrunn	3
2.1 Anskaffelsesprosessen.....	3
2.2 Lover og regler	4
3. Tidligere forskning.....	7
3.1 Informasjonssystem.....	7
3.2 Interne og eksterne anbudsmål.....	8
3.3 Kravspesifikasjon	9
3.4 Konkurransereformer	9
3.5 Vekting.....	10
3.6 Effekter av regelverket	11
3.7 Kompetanse og samarbeid	13
3.8 Standardisering.....	13
3.9 Innovasjon	14
3.10 Oppfølging	14
3.11 Utfordringer.....	15
3.12 Oppsummering	16
4. Forskningstilnærming.....	16
4.1 Datainnsamlingsmetode.....	17
4.2 Sekundærdata.....	18
4.3 Primærdata	18
4.3.1 Populasjon og utvalgelse	18
4.3.2 Oversikt over respondenter	19
4.3.3 Bias	19
4.3.4 Intervjuguide	19
4.3.5 Gjennomføring av intervju	20
4.4 Analyse av data	20
4.5 Validitet og reliabilitet	20
4.6 Etikk	21
5. Funn.....	21
5.1 Interne forberedelser	22
5.1.1 Roller	22
5.1.2 Grunnprinsipper	25

5.1.3	Kompleksitet	26
5.1.4	Samarbeid	28
5.1.5	Dialogkonferanse	32
5.1.6	Stimulering / innovasjon	33
5.2	Konkurransesgrunnlag	34
5.2.1	Kvalifikasjonskrav / Leverandørreferanser	34
5.2.2	Kravspesifikasjon.....	35
5.2.3	Vekting	39
5.3	Konkurransereformene.....	42
5.3.1	Anskaffelser etter forskriftens del I	42
5.3.2	Åpen anbudskonkurranse	43
5.3.3	Begrenset anbudskonkurranse	46
5.3.4	Konkurranse med forhandling	47
5.3.5	Konkurranserepreget dialog.....	49
5.3.6	Valg av konkurranseform.....	51
5.4	Tildelingsprosessen.....	53
5.4.1	Klager	53
5.4.2	Kontrakter	56
5.5	Implementering	59
5.5.1	Leveransen	59
5.5.2	Oppfølging.....	60
6.	Konklusjon	63
6.1	Behov for videre forskning	66
7.	Refleksjon	66
8.	Bibliografi.....	68
9.	Vedlegg.....	71
9.1	Vedlegg 1: Intervjuguide.....	71

Tabelloversikt

Tabell 1 Ranking results: Procurement managers (Moe & Päivärinta, 2013).....	15
Tabell 2 Respondent oversikt	19
Tabell 3 Funn av roller	22
Tabell 4 Grunnprinsipper funn	25
Tabell 5 Kompleksitet funn	26
Tabell 6 Samarbeid funn	28
Tabell 7 Dialogkonferanse funn	32
Tabell 8 Stimulering/innovasjon funn	33
Tabell 9 Kvalifikasjonskrav/leverandørreferanser funn	34
Tabell 10 Kravspesifikasjon funn	35
Tabell 11 Vekting funn.....	39
Tabell 12 Anskaffelser etter forskriftens del I funn	42
Tabell 13 Åpen anbudskonkurranse funn	43
Tabell 14 Begrenset anbudskonkurranse funn	46
Tabell 15 Konkurranse med forhandling funn	47
Tabell 16 Konkurransepreget dialog funn	50
Tabell 17 Begrunnelse/innsigelse/klage funn	53
Tabell 18 Kontrakter funn	56
Tabell 19 Leveranse funn	59
Tabell 20 Oppfølging funn	60

Figuroversikt

Figur 1 Hoveddeler i en innkjøpsprosess (NHO, 2011)	3
Figur 2 Compliance – Performance Reform Cycle (Schapper et al., 2006).	12
Figur 3 Beskrivelse av en anskaffelsesprosess	22
Figur 4 Overordnet uformell struktur	24

1. Innledning

I 1992 inngikk Norge EØS-avtalen, som trådte i kraft i fra 1994. Allerede året etter ble det formet et utvalg som skulle gi forslag til en forenklet revisjon av regelverket for statlige oppdragsgiveres kjøp av varer og tjenester, i tråd med reglene i EØS-avtalen (NOU 1997:21, 1997). På bakgrunn av dette ble anskaffelsesloven som er gjeldende i dag etablert i 1999, og skal med den tilhørende forskrift fra 2006, sikre økt verdiskapning i samfunnet gjennom effektiv ressursbruk. Offentlige anskaffelser skal skje på en samfunnstjenlig måte, gjennom forretningsmessighet og likebehandling (offanskl, 1999). Dette førte til et større fokus på at offentlige virksomheter skulle forbedre effektiviteten og resultatene av offentlig anskaffelse, også i kommunal sektor.

Ettersom offentlige virksomheter i større grad tok i bruk informasjonssystemer for både arbeidsverktøy og e-Forvaltning, har informasjonssystemer fått en sentral rolle i offentlige virksomheter de siste tiårene (Moon, Lee, & Roh, 2014). Offentlige virksomheter har store behov for informasjonssystemer, og oppsøker derfor leverandører, konsulentfirma og programvarehus gjennom offentlig anskaffelse (Moe, Risvand, & Sein, 2006). På denne måten er de en viktig del av næringslivet (Moe & Päivärinta, 2013).

I dag brukes flere hundre milliarder av samfunnets midler årlig gjennom offentlige anskaffelser ifølge Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi, 2013). I 2011 brukte kommuneforvaltningen alene 145mrd.kr på offentlige anskaffelser, ifølge Nærings- og handelsdepartementet (NHD, 2013).

Det er lite forskning som tar for seg offentlig anskaffelse, spesifikt for informasjonssystemer (Moe & Päivärinta, 2013). Det er derfor vanskelig å konstatere om anskaffelsesprosessene fungerer for informasjonssystemer.

Offentlig anskaffelse er en viktig kontekst for informasjonssystemer. Både med tanke på omfanget av ressurser som blir brukt, men også med tanke på samfunnsmessige implikasjoner. Vi har studert hvordan denne anskaffelsesprosessen gjennomføres knyttet til forskning og praktiske erfaringer fra kommuner. Vi ønsket å finne ut hvordan offentlige virksomheter oppfatter og benytter anskaffelsesregelverket satt av staten for å anskaffe seg informasjonssystemer. Ved å studere hvordan dette fungerer danner avhandlingen et grunnlag for eventuelle forslag til forbedringer og videre forskning. For å få en mer detaljert beskrivelse og et bredere perspektiv av hvordan den offentlige anskaffelsesprosessen fungerer for informasjonssystemer, tar denne avhandlingen derfor en åpen tilnærming gjennom vårt forskningsspørsmål;

«Hvordan foregår prosessen for offentlig anskaffelse av informasjonssystemer i norske kommuner?»

Å tro at vi kan beskrive hele temaet gjennom denne avhandlingen alene er urealistisk, og vi har derfor avgrenset oss fra noen sidespor.

1.1 Avgrensning

Fokuset i oppgaven er begrenset til tema som direkte omhandler offentlig anskaffelse av informasjonssystemer. Sidespor som er tett knyttet til vårt tema, som vi også har valgt å utelukke beskrives her. Temaer som er utelukket er offentlige virksomheter som ikke er kommunale, leverandører, e-Anskaffelser, og rammeavtaler. Ettersom disse er så forskjellige og kan være viktige, har vi valgt å utdype hvorfor disse ikke er med i denne avhandlingen mer inngående under.

Leverandører spiller en vesentlig rolle i anskaffelsesprosesser men på grunn av begrenset tidsramme har vi valgt å ikke vektlegge denne relasjonen. De er likevel viktige som anbydere for offentlige virksomheter.

Anskaffelsesrelatert forskning trekker ofte frem elektroniske anskaffelser, anskaffelsessystemer, eller «e-anskaffelse» (av e-Procurement) (Davila, Gupta, & Palmer, 2003; Gunasekaran & Ngai, 2008; Puschmann & Alt, 2005). E-anskaffelser følger standardiserte anskaffelsesretningslinjer. Derfor betraktes ikke disse retningslinjer som optimale for å gjennomføre alle ledd i anskaffelsesprosesser av komplekse varer og tjenester, som informasjonssystemer (Moe & Päiväranta, 2013). Vi tar derfor ikke videre hensyn til E-anskaffelser.

Rammeavtaler er periodebaserte avtaler med en eller flere leverandører, som beskriver vilkårene for de kontraktene som i denne perioden skal tildeles. For rammeavtaler med flere leverandører kan det gjennomføres mini-konkurranser for oppdragene i avtaleperioden. Rammeavtaler kan være billigere enn å gjennomføre flere separate konkurranser både for leverandører og kunder. Ettersom man ikke kan gjøre vesentlige endringer i avtalen senere, må denne utvikles veldig nøye for å opprettholde de grunnleggende verdiene i anskaffelsesregelverket ifølge Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet (FAD, 2013).

Ettersom flere konkurranser samles i en kontrakt, reduserer rammeavtaler antall konkurranser som leverandører kan delta i. Dette gjør at rammeavtaler er omdiskuterte. Det er mulig at noen leverandører hadde vunnet flere kontrakter, dersom disse ble annonsert i separate anbudskonkurranser. Dette kan føre til at løsningen som den offentlige virksomheten velger, ikke er den best tilgjengelige- eller optimale løsningen (Moe et al., 2006). Vi har valgt å ikke fokusere på rammeavtaler på grunn av disse forskjellene i forhold til konkurranseformene.

1.2 Disposisjon

I avhandlingen forklares den offentlige anskaffelsesprosessen i kapittel to. Den gir nødvendig bakgrunnsinformasjon for å kunne relatere til resten av avhandlingen. Etter det trekkes relevant litteratur frem fra tidligere forskning i kapittel tre. Ettersom temaene i forskning er så forskjellige, har vi valgt å sortere disse med underkapitler. Vi mener dette øker lesbarheten. Deretter forklarer vi vår metodevalg i kapitel fire, for så å presentere våre funn i kapittel fem. Funnene er tematisk organisert, med fortløpende diskusjon oppimot tidligere forskning. Respondentenes sitater er plassert i anførselstegn i kursiv tekst med innrykk i teksten. Dette for å skape et tydelig skille mellom våre og deres utsagn. Så følger oppgavens konklusjon og anbefalinger for videre forskning. Avhandlingen avsluttes med våre refleksjoner rundt arbeidet, utfordringer og læringsutbytte.

2. Bakgrunn

I Norge utgjør innkjøp i offentlig sektor ca. 15 prosent av bruttonasjonalprodukt, eller nesten 400mrd.kr hvert år (FAD, 2013). Ettersom dette er samfunnets midler har staten ansvar for å sikre at disse midlene blir brukt på en rimelig måte. En rimelig måte innebærer bl.a. å bidra til at ressursbruken i både privat og offentlig sektor blir optimal, ved å stimulere til en effektiv offentlig anskaffelsesvirksomhet.

2.1 Anskaffelsesprosessen

Ved offentlige anskaffelser skal man gjennom rettferdig konkurranse komme frem til en tilfredsstillende løsning eller produkt, til lavest eller mest fordelaktig pris. Dette stiller høye krav til gjennomføring av anskaffelsesprosessen. Gode anskaffelsesprosesser fører til bedre kvalitet på resultatet. Dette kan videre føre til mer effektive forretningsprosesser, eller redusert innkjøpskostnad. Eksempel på redusert innkjøpskostnad kan være reduksjon på utgifter i statsbudsjettet. Kompetanse hos offentlige innkjøpere, og konkurranse mellom leverandører, trekkes frem som hovedmomenter for å oppnå effektive innkjøp (NOU 1997:21, 1997).

Figur 1 gir et overordnet bilde av offentlig innkjøpsprosess. Vi forklarer kort de forskjellige delene med generell fremstilling, uten hensyn til ulike typer anskaffelser.



Figur 1 Hoveddeler i en innkjøpsprosess (NHO, 2011)

Modellen er ment å representere hoveddelene i en anskaffelsesprosess sett som en sirkel, og består av fem deler. Forarbeid er første steg i prosessen. Her oppdages, defineres og verifiseres behovene og forventet effekt av anskaffelsen. Neste steg er marked, i denne fasen kan det innhentes informasjon om markedet i forkant av utlysningen. Den åpner opp for innhenting av kompetanse, ideer og potensielle mulige løsninger som igjen kan føre til innovative løsninger.

I kjøpsfasen gjennomføres selve anbudskonkurransen, som beskrevet i lover og forskrifter for offentlig anskaffelse. I denne fasen dannes et *konkurranses grunnlag* som benyttes for å publisere anskaffelsen. Dette legger grunnlaget for gjennomføring av *anbudskonkurransen*. Anbudskonkurransen kan benytte en av fire forskjellige *konkurransereformer*, som avgjør hvordan konkurransen skal foregå. Vi beskriver disse i detalj kapittel 2.2 Lover og regler.

Anbydere kan på bakgrunn av konkurranseformen gi *tilbud* eller *anbud*. Et tilbud kan justeres og forandres, mens for anbud og endelige tilbud er dette ikke tillat.

Et konkurransegrunnlag er et dokument som skal formidle til hva som skal anskaffes til leverandørene. Den inneholder;

- Minimumskrav satt opp av oppdragsgiver for å kunne vurdere leverandørens evne til å oppfylle leveransen (som for eksempel skatteattest).
- Hva som skal anskaffes.
- Hvordan konkurransen gjennomføres.
- Prioritering av hvordan anbyderes anbud eller tilbud evalueres.
- Hvordan anbud eller tilbud skal utformes.
- Eventuelle frister og hvilke kontraktbetingelser som gjelder for oppdraget.

(FOA, 2006).

Innholdet i konkurransegrunnlaget skal benyttes for å evaluere og velge rettferdig mellom anbyderes tilbud eller anbud, ut ifra innkjøperens publiserte preferanser. Så blir en kontrakt etablert. Kvalifiseringskrav, konkurranseform og vektning, forklares i mer detalj i neste kapittel.

I implementeringsfasen settes løsningen i gang. Ved å følge opp kontrakten i implementering- og oppfølgingsfasen skal kontrakten sørge for at innkjøper får ønsket effekt. Oppnådd effekt påvirkes derfor av gjennomføringen av de overnevnte fasene (NHO, 2011).

2.2 Lover og regler

I dette kapitlet forklares hvordan regelverket styrer offentlige anskaffelser på bakgrunn av grunnleggende prinsipper. Videre beskrives hvordan en anskaffelse skal utlyses og anbudskonkurransen gjennomføres for offentlige virksomheter. Til slutt forklares noen sentrale begrep.

I Europa er en tradisjonell måte å håndtere enkle offentlige funksjoner, å ha et veldig strengt rammeverk som legger retningslinjer (Schapper, Veiga Malta, & Gilbert, 2006). Også i Norge opprettholdes myndighetenes verdier og agenda, ved at et omfattende regelverk styrer kommuners anskaffelsesprosesser. Ettersom anskaffelsesprosessen skal forvalte innbyggernes midler, finnes det et utbredt regelverk som skal sørge for at dette går riktig for seg (Jahnsen, 2011).

I Norge reguleres anskaffelsesprosessen i hovedsak gjennom lov om offentlig anskaffelser (offanskl, 1999). Anskaffelsesloven er videre regulert gjennom forskrift for offentlig anskaffelse (FOA, 2006), heretter betegnet som *forskriften*. Disse utgjør anskaffelsesregelverket. Regelverket er basert på reglene i EØS-avtalen, i tillegg til egne bestemmelser nasjonalt. Reglene kan bidra til å veilede virksomheter med lite kunnskap eller erfaring for anskaffelser. Samtidig skal reglene hindre korrupsjon, forskjellsbehandling, partiske avgjørelser og skandaler. Kravene er nedfelt i anskaffelseslovens § 5 og forskriftens § 3-1.

Det finnes syv grunnleggende prinsipper som setter rammene for alle offentlige anskaffelser i Norge. Disse er som krav til konkurranse, god forretningskikk, likebehandling av

leverandører, forutberegnelighet, forholdsmessighet, gjennomsiktighet og etterprøvnbarhet. Formålet med prinsippene er å ivareta rettssikkerhet til offentlige virksomheter i anskaffelsesprosessen, samt sørge for at alle leverandører behandles rettmessig i forhold til offentlige oppdrag. Dette skal føre til integritet, ved å bidra til at allmenheten har tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte (FAD, 2013).

For å utlyse en anskaffelse, må offentlige virksomheter først avgjøre hvordan anbudskonkurransen mellom leverandørene skal avholdes. Regelverket tillater fire forskjellige konkurranseformer for å gjennomføre dette, som forklart under.

- *Åpen anbudskonkurranse* er en konkurranseform som gir mulighet til alle interesserte leverandører å gi anbud, såfremt de oppfyller kvalifikasjonskravene. Disse anbudene skal så veies opp mot hverandre, på bakgrunn av konkurransegrunnlagets vektning. På denne måten kan leverandører gi sitt beste anbud i forhold til oppdragsgiveren behov. Oppdragsgiveren kan ikke be om nye tilbud eller endringer i disse, og må derfor velge en, avlyse, eller sette ut anbudskonkurransen på nytt (FOA, 2006).
- *I begrenset anbudskonkurranse* benyttes prekvalifisering. Oppdragsgiver har ansvar for å kunngjøre den nedre grensen for antall leverandører som skal inviteres, herav minst 3 etter forskriftens del II jf. §8-6 tredje ledd, samt begrunnelsen for utvalget. I denne formen er det heller ikke mulig å forhandle med leverandørene (FAD, 2013).
- *Konkurransepreget dialog* er ment for særlig komplekse anskaffelser hvor kompleksiteten vanskeliggjør spesifisering av anskaffelsen. Her lager oppdragsgiver kunngjøring som inneholder beskrivelse av behov som skal dekkes, samt kvalifikasjonskrav til leverandør. Etter at prekvalifisering er utført, innledes det dialog med de kvalifiserte leverandørene. Formålet er å finne ut og spesifisere hvordan oppdragsgivers behov best kan oppfylles. Under dialogen kan alle aspekter ved anskaffelsen drøftes med de utvalgte leverandørene. Oppdragsgiver skal sikre at alle leverandørene behandles likt, og ikke gi konkurransefordeler. Dersom det er mulig kan endelige krav spesifiseres. Når dialogfasen er avsluttet kan leverandører gi sine endelige tilbud, og det er ikke lenger mulig å forhandle eller endre krav, jf. forskriftens §20-9 (FAD, 2013).
- *Konkurranse med forhandling* gir oppdragsgiveren forhandlingsrom ved alle aspekter i et tilbud, som er et unntak med hensyn til de øvrige konkurranseformene (FAD, 2013). I henhold til forskriftens del II kan oppdragsgiver velge om alle leverandører skal levere inn tilbud eller om det skal avholdes prekvalifisering. Hvis anskaffelsen skjer i henhold til forskriftens del III, er prekvalifisering obligatorisk.

Forskriften er delt opp i fire deler avhengig av anskaffelsens art og verdi, i forhold til bestemte terskelverdier, jf. § 2-1. Hvordan konkurransen kan gjennomføres er avhengig av hvilken av disse delene som er gjeldende. Vi har gått nærmere inn på del I, II og III og for å forklare fremgangsmåten for hver av konkurranseformene. Vi har utelatt del IV, samt forklaringer i del I, II og III som ikke har betydning for anskaffelse av informasjonssystemer.

- **Del I, verdi under 500'000kr:** Her gjelder for alle anskaffelser uavhengig av verdi, men kan bare benyttes alene under terskelverdien på 500'000kr. Anbud som bare er regulert av forskriftens del I gir betydelig større friheter til hvordan konkurranser kan avvikles enn i forhold til forskriftens del II og III (FOA, 2006). Det er viktig å påpeke at det skal avholdes en konkurranse med forbehold, og at de grunnleggende

prinsippene må overholdes. Hvis ønskelig kan kjøper også benytte seg av åpen anbudskonkurranse, begrenset anbudskonkurranse eller konkurranse med forhandlinger (FAD, 2013).

- **Del II, verdi mellom 500'000-1'600'000kr:** Ved kjøp etter forskriftens del II skal som regel kjøper velge en av gjeldende konkurranseformene: åpen anbudskonkurranse, begrenset anbudskonkurranse eller konkurranse med forhandling.
- **Del III, verdi over 1,6mill.kr:** Primære konkurranseformer i del III er åpen eller begrenset anbudskonkurranse, jf. forskriftens § 14-1 første ledd. Det finnes unntak og da kan det benyttes andre former som; konkurransepreget dialog dersom vilkårene i § 14-2 er oppfylt, konkurranse med forhandling med forutgående kunngjøring dersom vilkårene i § 14-3 er oppfylt og konkurranse med forhandling uten forutgående kunngjøring dersom vilkårene i § 14-4 er oppfylt.

DOFFIN er den nasjonale kunngjøringsbasen for offentlige anskaffelser. Ved utlysning av anskaffelser gjelder det ikke særskilte krav for forskriftens del I, men kjøper har mulighet til å publisere gjennom DOFFIN. Anskaffelser etter forskriftens del II skal derimot publiseres gjennom DOFFIN. For anskaffelser etter forskriftens del III må disse i tillegg publiseres i EU/EØS gjennom TED, som er den europeiske kunngjøringsdatabasen. Dette skal sikre at alle leverandører har lik mulighet å delta. Det finnes likevel to begrensninger for deltakelse:

- *Kvalifikasjonskrav* er krav som settes opp som minstekrav til leverandører og må oppfylles for å få lov til å delta i konkurransen. Disse kravene sikrer at leverandører i konkurransen har økonomisk, finansiell, teknisk og organisatorisk grunnlag som kreves for å gjennomføre kontrakten (FAD, 2013). Forskriften understreker samtidig at kommunen må velge den beste løsningen og ikke basert på hvem leverandøren er.
- *Prekvalifisering* benyttes mellom leverandører som har passert minstekrav. I noen tilfeller ønsker man å forsikre seg om at leverandørene i konkurransen holder et visst nivå. Anskaffelsesregelverket tillater da kommunen å invitere et begrenset antall av tilbyderne de mener er kvalifisert, altså benytte seg av prekvalifisering (FOA, 2006). Den kan brukes i konkurranseformene *begrenset anbudskonkurranse*, *konkurransepreget dialog* og *konkurranse med forhandling*. For *konkurranse med forhandling* etter forskriftens del III er prekvalifisering obligatorisk (FAD, 2013; FOA, 2006).

Før en anskaffelse publiseres, har kommunen mulighet til å hente inn råd gjennom *dialogkonferanser*. Forskriftens § 3-8 regulerer bruk av rådgivere ved utarbeidelse av systemspesifikasjoner. I dialogkonferanser for utvikling av kravspesifikasjoner, bør ikke kunden benytte rådgivere som kan ha økonomisk interesse i anskaffelsen, dersom dette kan føre til konkurransefordeler for rådgiveren. Eksempler på fordeler for en rådgiver kan være: tidsfordel i forhold til anbud- eller tilbudsutforming, tilgang til mer informasjon enn andre leverandører, eller mulighet til å foreslå krav til fordel for egen leverandør. Konkurransefordeler kan føre til at oppdragsgiver må utelukke leverandøren fra å delta. I så fall må dette informeres om før dialogkonferansen. For at oppdragsgiveren skal kunne benytte seg av leverandørens ekspertise under planleggingen av en anskaffelse, kan rådgivere dele generelle tekniske råd, så lenge disse ikke er spesielle for rådgiverens eget produkt (Forum for offentlige anskaffelser, 2012).

De overnevnte forklaringene beskriver reglene for å forstå hvordan anskaffelser publiseres og anbudskonkurranser gjennomføres. For denne avhandlingen er det likevel noen sentrale begrep som må avklares. Vi forklarer derfor regelverkets *vekting, begrunnelse og Kofa*.

Vekting gir leverandører innsikt i hvordan oppdragsgiver skal vurdere anbudene eller tilbudene. Vekting er basert på grunnprinsipper, og disse kan tilsa at vekting burde være en del av konkurransegrunnlaget. For anskaffelser etter forskriftens del II, ifølge forskriftens § 13-2 annet ledd, skal oppdragsgiver, hvis kriteriene er avklart angi disse i konkurransegrunnlaget. Ved anskaffelser etter forskriftens del III, ifølge forskriftens § 22-2 annet ledd skal alle kriterier oppgis i konkurransegrunnlaget. Vektingen kan utformes på flere måter som prosentinndeling, intervallprosent, eller prioritert rekkefølge (FAD, 2013).

Begrunnelse utarbeides av kjøper og er leverandørens forklaring på hvorfor deres system ikke ble valgt. Den skal også sendes ved et eventuelt avslag til deltakelse eller avlysning av konkurranse. Vi fokuserer på begrunnelsen for tildelingsbeslutning på generell basis. Begrunnelsen er leverandørens underlag ved en eventuell klage. Derfor er det viktig at innholdet i begrunnelsen er tilstrekkelig til å kunne ta en informativ beslutning. Begrunnelsen skal inneholde hvilke fordeler eller egenskaper valgt system har i forhold til tildelingskriteriene, og hva som skilte anbudet eller tilbudet fra de andre. Kjøper plikter ikke å begrunne individuelt for hver enkel leverandør (FAD, 2013).

Behandling av klager om brudd på anskaffelsesregelverket gjennomføres av *Klagenemnda for offentlige anskaffelser* (Kofa). Kofa er et selvstendig rådgivende organ, som ble etablert som tvisteløser fordi den tidligere behandlingen av regelbrudd gjennom tradisjonell domstol, var lite effektiv og kostbar. Reglene for Kofa er beskrevet nærmere i forskrift med hjemmel i anskaffelsesloven (Forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser, 2002; NOU 2010: 2, 2010).

3. Tidligere forskning

Offentlig anskaffelse kan defineres som kjøp av arbeid, varer og tjenester av myndigheter eller offentlige virksomheter for å oppnå offentlige goder med offentlige ressurser. Ettersom avhandlingen tar for seg offentlig anskaffelse av informasjonssystemer, viser dette kapittelet tidligere forskning relatert til både informasjonssystemer og anskaffelse.

3.1 Informasjonssystem

I offentlige virksomheter kan informasjonssystemer benyttes både for interne og eksterne formål. Interne formål kan være administrasjon, virksomhets- rutiner og funksjoner. Eksterne formål kan være å levere offentlig informasjon og tjenester til innbyggere, næringsliv og andre offentlige virksomheter (Moon et al., 2014). Denne typen informasjonssystemer for offentlig sektor dekker ofte forskjellige behov enn standardiserte løsninger, og må derfor ofte tilpasses (Moe & Päivärinta, 2013).

Offentlige virksomheter kan sjeldent effektivt utvikle informasjonssystemene selv. De oppsøker derfor leverandører, konsulentfirma og programvarehus gjennom offentlig anskaffelse (Moe et al., 2006), som en viktig del av næringslivet (Moe & Päivärinta, 2013). For at en kommune skal kjøpe inn et informasjonssystem, må det gjennomføres i henhold til regelverket om offentlig anskaffelse.

Innkjøp og utvikling av informasjonssystem kan ofte være en kostbar og risikabel prosess (Schroeder & Gibson, 2010), også for offentlige virksomheter (Goldfinch, 2007; Moe & Päiväranta, 2013). Informasjonsteknologien fortsetter å utvikle nye løsninger raskt (Moe et al., 2006; Moon et al., 2014; Thai, 2001). Noen systeminnkjøp mislykkes helt i å levere de forventede fordelene, mens andre forplikter virksomheter til mangelfulle løsninger som koster mye å endre.

Innkjøp av kompliserte IT-systemer er en ekstraordinær aktivitet for mange offentlige virksomheter, og mangler derfor ofte erfaringen og kompetansen som kreves (Moe et al., 2006).

Integrasjon har blitt viktigere for offentlige instanser. Men kommuner har ofte flere forskjellige eldre systemer for de forskjellige enhetene, som lagrer informasjon i formater som ikke samsvarer. Å behandle data på tvers av ulike fagmiljøer, har lenge vært en av de største utfordringene for integrasjon av informasjonssystemer. Det kan derfor være vanskelig for nye systemer å oppnå integrasjon, med eksisterende infrastruktur (Moe & Päiväranta, 2013; Park & Ram, 2004).

Virksomheter kan ikke lenger betrakte informasjonssystemer som støttesystemer, de er i større grad en integrert del av selve bedriften. Systemkravene er avhengig av virksomheten, og utviklingen av informasjonssystemer må derfor gjennomføres på grunnlag av konteksten som systemet skal operere i (Eriksson & Penker, 2000). Forståelse av virksomheten som informasjonssystemet vil operere i er derfor veldig viktig.

For å oppnå og kommunisere en slik forståelse til systemutviklere, kan man benytte en *forretningsmodell*. En forretningsmodell er en kartlegging eller beskrivelse av bedriftens *forretningsprosesser*, altså hvilke aktiviteter som gjennomføres for å skape verdi (Zott & Amit, 2010). Arbeidet med å utvikle eller endre en forretningsmodell er ment å føre til økt forståelse av virksomheten, forbedrede forretningsprosesser gjennom nye måter å gjennomføre aktiviteter på (Davenport, 2013).

Det finnes flere måter å kommunisere forretningsmodeller til utviklere, som kan bidra til et system som forbedrer bedriftens verdiskapning og mål. *Unified Modelling Language* (UML) benyttes som standard modelleringsspråk innen systemutvikling, men kan for eksempel også benyttes til forretningsmodeller (Eriksson & Penker, 2000).

3.2 Interne og eksterne anbudsmål

Den offentlige virksomhetens mål med anskaffelsen kan påvirkes av både interne og eksterne faktorer. Internt påvirkes disse av interaksjon mellom interessegruppene, hvilken type vare eller tjeneste som skal kjøpes, budsjett og regelverk. Eksterne faktorer kan være markedet, lover og regler, politikk m.m. Typiske mål i anbudskonkurransen er kvalitet, tidsbruk, kostnad, verdi, minimering av risiko, stimulere konkurranse og å opprettholde integritet. I tillegg til dette kan man ha miljøhensyn, sosiale hensyn, og vurdere internasjonale forhold. Med så mange konkurrerende mål er det veldig vanskelig å ta optimale beslutninger (Thai, 2001).

3.3 Kravspesifikasjon

Konkurransesgrunnlaget er den offentlige virksomhetens måte å formidle oppdraget til leverandører. De mest sentrale delene av konkurransegrunnlaget er kravspesifikasjon, konkurranseform og vekting.

En vesentlig del av anskaffelsesprosessen er utviklingen av en kravspesifikasjon, selv for anskaffelser av standardløsninger (Moe et al., 2006). Kravspesifikasjonen skal beskrive hva kunden ønsker å anskaffe, for eksempel gjennom en funksjonsbeskrivelse. Denne publiseres for markedet gjennom konkurransegrunnlaget, og leverandører skal tilby sin løsning basert på denne (FAD, 2013). Selv om kravene vanskelig å determinere på forhånd, må altså bestemme seg for hva man skal ha tidlig i prosessen (Moe & Päiväranta, 2013).

Det er viktig å se kravspesifikasjonen i sammenheng med at det vanligvis er mennesker som utfører denne jobben, og at det er mennesker som er problemeiere. Det er viktig å ha innsikt i hvordan mennesker tenker og oppfører seg for å kunne innhente relevant data. Ved å sette i gang prosessen med utarbeidelse av krav, antar man at et slikt system vil bli nyttig, samtidig som den endrer aktivitetene den støtter (Nuseibeh & Easterbrook, 2000). Dette medfører at det må tas hensyn til menneskene som blir påvirket av systemet. Dokumentasjon i en typisk kravspesifikasjon kan inneholde blant annet funksjonelle og ikke-funksjonelle systemkrav, forretningsregler, kvalitets krav, spesifikke kriterier for hvert krav eller sett av krav og så vider (Brewer, 2010).

Å utvikle en god spesifikasjon krever kompetanse. EØS- avtalen skal sørge for at tekniske spesifikasjoner ikke skal diskriminere produkter som kan gi samme funksjonalitet. Det anbefales at kravene beskrives ved hjelp av funksjonalitet, noe som igjen vil gi større mulighet for innovasjon (FAD, 2013). Kunden må ofte velge mellom konkurrerende systemkrav, som ofte er komplekse. Derfor er det viktig med utvetydige systemkrav. Men teknikkene for å spesifisere kravene har som regel vist seg utilstrekkelige. Dette gjør at det kan være både viktig og vanskelig å finne de rette systemkravene (Moe & Päiväranta, 2013).

Ettersom en kravspesifikasjon er et viktig dokument som blir brukt gjennom hele den offentlige anskaffelsesprosessen, kan en mangelfull kravspesifikasjon true prosjektets resultat på flere måter. Det er da vanskelig for leverandører å estimere verdien av en anskaffelse basert på en mangelfull kravspesifikasjon, for så å tilby en pris. Videre kan dette true prosjektets resultat, da anbyderen som ender opp med å vinne anbudskonkurransen, bare er pålagt å levere akkurat det som er spesifisert i kontrakten. I slike tilfeller kan resultatet bli noe helt annet enn det kunden har forespeilet seg (Moe et al., 2006).

For detaljerte kravspesifikasjoner kan også skape nye utfordringer. Dersom kunden beskriver forutsetninger, løsninger eller systembetingelser som sine krav, vil ikke leverandører kunne løse problemet med sin ekspertise. Dette kan redusere innovasjon og utelukke leverandører fra konkurransen. Det vil derimot være bedre å stille spørsmål og forklare problemet, med nok informasjon til at leverandøren kan bruke sin kompetanse til å løse problemet for kunden (Lauesen & Vium, 2004; Moe & Päiväranta, 2013).

3.4 Konkurransereformer

Konkurransereformer er måten anbudskonkurransen mellom leverandørene skal avholdes. I åpen anbudskonkurranse er selve anbudet hoved opplysningen kjøperen mottar fra leverandørene. Leverandørers ekspertise og mange mulige løsninger blir ikke mulig å

vurdere, noe som gir lite spillerom for både anbydere og beslutningstakere (Moe et al., 2006). Kravspesifikasjonen blir da den eneste måten å kommunisere behovene, og må være fullstendig, ettersom anbudet fra leverandører bare bygger på informasjon fra konkurransegrunnlaget. Dette er fordi forskriften om offentlige anskaffelser forbyr videre forhandling etter mottatt anbud (FAD, 2013)., Denne forskriften gjelder i Norge selv om de ikke er pliktig til å ha det i henhold til EØS-avtalen. Danmark og Frankrike har avskaffet dette forbudet i nasjonale lover, fordi det kan være ressursbesparende for både leverandør og offentlige virksomheter (Sørheim, 2014).

For mer komplekse prosjekter, blir det viktigere med kommunikasjon og koordinering mellom kjøper og leverandør. Konkurransen med forhandling gir mulighet å kjøpe inn informasjonssystemer på en mer fleksibel måte, og kan ha en positiv innflytelse på innkjøpsprosessen. Dette kommer av at forhandlingene kan gi en klarere forståelse til begge parter av hva som er inkludert i tilbudene. Forhandling gir også kjøperen mulighet til å vurdere, lære av og bruke leverandørens tilbud for å oppnå bedre resultat. Selv om bruken av forhandling regnes som veldig fleksibel, fører fleksibiliteten også til at den er den minst gjennomsiktede konkurranseformen (Moe et al., 2006). I tillegg koster den mer å gjennomføre, kan lettere manipuleres, og kan være mer åpen for korrupsjon og favorisering. (Bajari, McMillan, & Tadelis, 2009).

Som hovedregel skal det i forskriftens del III benyttes en åpen- eller begrenset anbudskonkurranse. For å bruke konkurranse med forhandling må særlige vilkår være oppfylt, som beskrevet i kapittelet om lover og regler. Disse vilkårene har blitt kritisert som utydelige. Dette er fordi unntakets virkeområde ikke er tydelig definert, og innholdet er vanskelig å forstå. Heller ikke alle formene en mislykket konkurranse kan ha er dekket. Dette fører til at det kan være vanskelig å avgjøre om konkurranseformen kan benyttes eller ikke (Rise, 2011).

Konkurransepreget dialog er den nyeste konkurranseformen, og ble først innført i 2007. Dialog kan benyttes når kunden ikke vet hvilken løsning som trengs eller hvordan formidle den, eller dersom anskaffelsen gjøres innen et fagområde der den teknologiske utviklingen går raskt. Dette gjør den aktuell for komplekse anskaffelser som f.eks. informasjonssystemer. I stedet for å opprette krav som beskriver behovene, brukes det strukturert dialog mellom kunden og de leverandørene som deltar, for å komme frem til en kravspesifikasjon (Input AS, 2010). I utviklingsprosessen av informasjonssystemer har kravene en tendens til å endres, og denne metoden kan gi mulighet til å inkludere disse endringene (Moe & Päiväranta, 2013). Dialog benyttes kun i konkurranseformen konkurransepreget dialog, men det er også tillatt å gjennomføre dialogkonferanser før konkurransen utlyses, uavhengig av konkurranseform (FAD, 2013).

3.5 Vekting

I offentlig sektor velges ofte den anbyderen som har lavest pris, da dette gir en god pekepinn og er enkelt å måle, men også for å unngå korrupsjon og favorisering. Utelukkende fokus på pris kan være ideelt for masseproduserte industrivarer med standardiserte egenskaper, men kan fungere dårlig for informasjonssystemer som krever mye tilpasning til kunden. (Moe et al., 2006).

Det finnes også utfordringer med å bestemme en vekting. Et eksempel er *opportunistiske tilbud eller anbud*. Det kan forklares som at leverandøren kan utnytte sin ekspertise, i

forhold til kommunens manglende kunnskap (Moe & Päivärinta, 2013). Dersom man poengsetter pris, eller regner den ut relativt i forhold til andre priser i en anbudskonkurranse, kan tildelingens kriteriene påvirkes *aggressiv prising*. Dette er strategiske bud fra leverandører, i et forsøk på å påvirke resultatet av konkurransen. (Andersson & Lunander, 2004).

Markedsforholdene kan tvinge anbydere til å bruke aggressiv prising eller opportunistiske tilbud eller anbud for å vinne anbudskonkurranse. Men når tiden kommer for å implementere systemet oppstår det ofte tvister mellom kommunen og leverandøren om hvor mye funksjonalitet kunden har betalt for, og hva det egentlig står spesifisert i kontrakten (Moe et al., 2006). I stedet kan man vurdere leverandørens pris relativt til kvalitet, og tilpasse pris i forhold til denne. På denne måten får man en mer konsekvent måte å velge mellom anbydere basert på vekting (Andersson & Lunander, 2004).

Det er derimot kritikk mot bruken av vekting og utregningene som benyttes for å avgjøre hvilken anbyder som velges. Tildelingskriterier beskriver ofte uklart hvordan anbudene eller tilbudene vil bli vurdert, og kan overlate mye rom for tolking (Linder, 2013).

3.6 Effekter av regelverket

Sosialt og økonomisk press, både nasjonalt og globalt, har ført til at myndighetene ønsker bedre resultater fra offentlig sektor. Flere offentlige virksomheter har derfor fokusert på å forbedre dette (Schapper et al., 2006). Eksempler på gode resultater kan være å oppnå verdi form av nyttige løsninger eller i forhold til kostnadsbesparelser.

For at offentlige anskaffelser skal levere bedre tjenester har offentlige virksomheter i store deler av verden utviklet mer komplekse verdikjeder. Som et resultat av disse kreves som behøver omfattende informasjonssystemer. For å anskaffe slike løsninger medfølger et behov for et mer omfattende samarbeid med leverandører, og disse krever mye å utvikle og vedlikeholde (Moe et al., 2006; Schapper et al., 2006). For å styre disse komplekse samarbeidene og resultatene har myndighetene i mange tilfeller overført ansvaret fra sentralisert kontroll, til linjeetater. Dette er fordi de som skal bruke systemet bedre kjenner til behovene. Desentralisering kan bidra til å oppnå mer skreddersydde resultater for anskaffelsen av mange enkle goder og tjenester, samt for mer komplekse tjenester som IT systemer (Schapper et al., 2006). Norge har en desentralisert struktur, hvor offentlige etater er ansvarlige for sin egen anskaffelsesprosess (Edler et al., 2005).

Anskaffelser har et tredelt fokus: å følge regelverket så nøye som mulig, forsøke å gjennomføre prosessen så effektivt som mulig, og å fokusere på løsningen som anskaffes. Disse kan i praksis være delvis uforenelige. For anskaffelser med mer fokus på løsningen, blir det ofte mindre fokus på regler. Da er rollen til lover og regler primært til for å etablere ledelsesprinsipper og mål, heller enn å styre prosessen ned til minste detalj (Schapper et al., 2006).

For enkle anskaffelser kan det å støtte seg til regelverket være raskere og enklere enn å skulle finne egne metoder, men etterhvert som kompleksiteten og omfanget av anskaffelsen øker, blir anskaffelsesprosessen derimot tyngre og dyrere. For omfattende regulering kan gå på bekostning av både fleksibilitet og effektivitet, ettersom det altså gir lite spillerom for spesielle løsninger og begrenser mulighetene til beslutningstakere (Schapper et al., 2006).

Videre kan omfattende regler undergrave behovet for kompetanse og anskaffelsesprofesjonalitet. Slike tilfeller kan vanskeliggjøre anskaffelser som krever reell anskaffelseskompetanse, og føre til at man etterhvert trenger flere regler for komplekse situasjoner og unntak. I denne konteksten vil ansvarlighet bare bety å overholde regelverket. Gjennomsiktigheten vil bli påvirket negativt, da det store omfanget av regler vil tilsløre informasjonen for forretnings-aktører som har mindre kunnskaper om regelverket (Schapper et al., 2006).

Effektivitet omfatter selve anskaffelsesprosessen, og omkostningene knyttet til den. I offentlig sektor er vanligvis anskaffelsesomkostningene større enn i privat sektor og kan forklares med kravene som stilles i det offentlige. Dette kan sees i sammenheng med at anskaffelsesprosessen krever ekspertise fra flere ledd i form av kontraktspesifisering, risikohåndtering, samarbeid og ledelse (Schapper et al., 2006).

Effektivitet kan oppnås på flere måter. Et eksempel kan være å aggregere et større innkjøp og få et sterkere forhandlingskort med tanke på pris. En annen mulighet er å vurdere å utkontraktere forretningsprosesser i forhold til innkjøp av nytt system, som skal forsterke den. Slike løsninger krever derimot strategisk ledelse med en sterk tverrfaglig koordinering og fokus på effektivitet. Oppdragsgivere har lite å tape på å diskutere pris i forhold til volum og tid, selv i konkurranseutsatte markeder. Dette fører til at leverandører nesten alltid får redusert risiko gjennom deres oppdrag, som følge av etaters behov for volum. Et godt eksempel på dette kan være utkontraktering av service ordninger som IT nettverk og tjenester (Schapper et al., 2006).

Offentlig anskaffelse inneholder som nevnt elementer fra flere områder. Virksomheter må derfor anerkjenne kompleksiteten av den offentlige anskaffelsesprosessen, for å kunne utvikle kompetansen, effektiviteten og verktøyene for å levere gode løsninger (Schapper et al., 2006).

Det er åpenbare spenninger mellom de grunnleggende målene uttrykt gjennom regelverket, som ansvarlighet og gjennomsiktighet, og å oppnå best resultater. På den ene siden ønsker man å skaffe det beste systemet, samtidig som reglene som er satt av myndighetene må følges. For IT-systemer møter kommuner derfor et todelt krav, å følge anskaffelsesregelverket, men samtidig møte systemkrav - som kan være vanskelig å vite på forhånd (Moe et al., 2006).

Dette todelte kravet påvirker også hvor omfattende reglementet er. Tradisjonelt veksles det mellom å fokusere på å opprettholde grunnprinsippene gjennom regler, eller å fokusere på å oppnå gode resultater gjennom å gi større frihet og spillerom (Schapper et al., 2006). Dette er illustrert i figur 3, som beskriver konflikten mellom regler og resultater. Regler er «process management», og «performance management» representerer resultater.



Figur 2 Compliance – Performance Reform Cycle (Schapper et al., 2006).

Regler og resultater leder tradisjonelt i veldig ulike veier. Regler kan gi trygghet, mens frihet kan gi bedre resultater. Denne friheten fører også til muligheter til å gjøre feil. Slike feil fører til en tilbakevending til fokuset på regler og trygghet, for å hindre at det gjentar seg. I denne sammenhengen kan det virke som at bare noen få mindre regulerte fiaskoer, selv med lav verdi, kan ha større politisk virkning enn dersom for rigid regulering fører til kontinuerlig mindre optimale resultater (Schapper et al., 2006).

3.7 Kompetanse og samarbeid

Kompetanse er nødvendig blant annet for å forstå og overholde bestemmelsene i anskaffelsesloven og forskriften (Gerhardsen, 2010). Dette kan være en utfordring i mindre kommuner, ettersom administrasjonen er mindre, og ledd i organisasjonsstrukturen kan mangle; Ofte vil en ansvarlig for anskaffelse også ha andre roller, som finans, administrasjon eller annet (Thai, 2001). Kommunale fagmiljøer kan være marginale, noe som igjen kan lede til utfordringer ved rekruttering og bevaring av denne fagkompetansen (Graver, 2009). For offentlige virksomheter som mangler egen kompetanse, er det viktig å skaffe disse ressursene utenfra. Men ettersom offentlige virksomheter ofte er utilstrekkelig finansiert, kan konsulenttjenester være noe de ikke har råd til (Moe et al., 2006).

Større kommuner har derimot en mer kompleks organisasjonsstruktur med egne avdelinger for funksjoner som innkjøp, som må koordinere med andre avdelinger som er relevante for anskaffelsen, som IT og brukere. Fagfolk fra alle disse områdene overtar til tider ansvaret for deler av prosessen der de har størst innsikt (Schapper et al., 2006).

Leverandører i markedet har ofte gode kunnskaper tilgjengelig og kan være en kilde til ekstern kompetanse for offentlige virksomheter. Denne kompetansen kan bidra til bedre resultater. Det finnes derimot strenge regler som styrer hvor mye kontakt offentlig sektor har lov å ha med leverandørene (Moe et al., 2006).

Administrativt vertskommunesamarbeid innebærer at en delegerer beslutningsmyndighet til vertskommunen fra en eller flere kommuner. Vertskommunen kan da ta beslutninger på vegne av de andre kommunene (Kommuneloven, 1993). Dette er vanlig i norske kommuner. Ved å samarbeide får mindre kommuner tilgang til mer omfattende kompetanse. Ved å inngå i interkommunalt samarbeid, kan mindre kommuner samle kompetanse i et felles fagmiljø (Tjerbo, 2010).

3.8 Standardisering

En faktor som gjør arbeidet med anskaffelsesprosessen noe enklere er standardisering, både for leverandører og offentlige virksomheter. Standardisering øker både gjennomsiktighet, tillit og potensiale for leverandører å bygge kunnskap. Videre kan det føre til lavere kostnader og mindre forvirring. Dette kan redusere kompleksiteten av offentlige anskaffelser (Schapper et al., 2006).

Manglende standardisering av dokumentasjonen i anskaffelsesprosessen, kan føre til usikkerhet mellom offentlige virksomheter og leverandører. Dette fører ofte til at informasjon må gjentas i forskjellige formater. Anbydere må da bruke tid og penger på å sette seg inn i virksomhetens formater, for hver utlyste anbudskonkurranse. Dette kan være nok til å utelukke deltakelse for mange små og mellomstore bedrifter, som kan ha konkurransedyktige løsninger. Det kan derfor være spesielt viktig for denne gruppen å ha en

standardisert dokumentasjon. Når dokumentasjonen er standardisert, kan den også være tilgjengelig for alle (Schapper et al., 2006).

Difi tilbyr gjennom Anskaffelser.no standardiserte kontrakter gratis, for ulike typer IT-anskaffelser og kjøp av konsulenttenester. Disse har fellesbetegnelsen *statens standardavtaler* (SSA). SSA skal brukes som hovedregel, og kan tilpasses med særlige vilkår så lenge det ikke bryter med andre regler (FOA, 2006). Hensikten med SSA er å fordele risiko mellom partene og for å ivareta begge parters interesser. SSA er utbredt i offentlige IT-anskaffelser både utilpasset eller som basis for nye kontrakter. Selv om de er utviklet for statlige virksomheter, kan de også benyttes av private organisasjoner (Manojlovic, 2013). For hver SSA medfølger en generell avtaletext som regulerer tema som; avtalens omfang, gjennomføring av leveransene, kundens og leverandørens overordnede plikter. I tillegg medfølger bilag med forslag til tekst og innholdselementer. Disse har også tilhørende veiledere som viser hvordan kontraktsmalen skal brukes og hvordan bilagene skal fylles ut (Difi, 2014).

Leverandører har hatt sine innsigelser på SSA som de mener er i favør av kommunen og andre offentlige organisasjoner som bruker dem. De mener kontraktene legger ansvaret og risikoen for å formidle enighet om kravene på leverandøren (Moe et al., 2006). Selv om det har kommet reviderte SSA i 2009 er det fremdeles flere forhold som vanskeliggjør bruken av statensstandardavtaler. Et eksempel på disse er ansvar for kundens indirekte tap som følge av avtalebrudd (Sandtrø, 2011).

3.9 Innovasjon

Myndighetenes strategi er å oppfordre offentlige virksomheter til å fremme innovasjon gjennom offentlige anskaffelser. Dette er fordi innovative offentlige anskaffelser kan gi samfunnet verdi bl.a. i form av mer gjennom mer effektive løsninger og et sterkere næringsliv (NHD, 2013).

Som nevnt tidligere er offentlige virksomheter stabile kunder, som igjen leder til at bedriftens usikkerhetsmoment blir redusert. Dermed har de har muligheter for innovasjon, som ikke ville vært mulig uten offentlige kontrakter. Siden offentlig anskaffelse skal være åpen for alle, er det fare for at store bedrifter har større ressurser å bruke på å gjennomføre anbudskonkurransen. Det trekkes også frem at mindre bedrifter med begrensede ressurser kan oppnå større fordeler ved offentlig anskaffelse. Derfor er det viktig for offentlige virksomheter å unngå for lange og ressurskrevende konkurranseformer, som i praksis vil diskvalifisere mindre bedrifter som ikke har nok ressurser å delta (Aschhoff & Sofka, 2009).

3.10 Oppfølging

Før millenniumskiftet opprettet finansdepartementet nye regler for offentlige virksomheter, som omhandlet rapporteringsplikt for effektiv bruk av budsjetter. Dette var en stor forandring i forhold til tidligere regler, som førte til at offentlige virksomheter både måtte redegjøre for utgifter som følge av informasjonssystemer, men også dokumentere estimerte- og faktiske virkninger av slike investeringer. De nye metodene for å vurdere og administrere bruken av offentlige midler, ga utvidede krav til ansvarlighet gjennom dokumentasjonsmuligheter i form av målbare resultatindikatorer for endringene (Hellang, Flak, & Päiväranta, 2013).

En metode for å oppnå gode resultat for offentlige virksomheter er å ha et sterkt fokus på kontraktsoppfølging for å oppnå fordelene en implementering er forventet å gi. Dette er også viktig for å oppdage kontraktsbrudd. Strukturert arbeid med oppfølging legger et godt grunnlag for å utnytte potensialet i kontrakten. Det er derfor viktig å ha noen som følger opp kontrakten, som dokumenterer relevante effekter og mulige avvik gjennom hele kontraktsperioden. I offentlig sektor er det stort rom for forbedringer av kontraktsoppfølging, selv om det finnes mange gode elektroniske hjelpemidler for dette (NHO, 2011).

En annen metode for å følge opp resultatene av prosjekter er *gevinstrealisering*. Det kan avskrekke mange at gevinststyringsprosessen krever ressurser, men samtidig kan gevinstrealisering også øke fordelene av et prosjekt eller anskaffelse (Päivärinta, Dertz, & Flak, 2007). Metodene for gevinstrealisering i offentlig sektor kan variere og ha fundamentalt ulike tilnærminger. Det vide spekteret tyder på et økt fokus på gevinstrealisering. Det er viktig å vite at forskjellige gevinstrealiseringsmetoder kan produsere forskjellige resultater, som er uforenelig med tidligere eller senere målinger, og valget av metode må derfor være i tråd med organisasjonens langsiktige mål og behov (Hellang et al., 2013). På den måten kan metoden og målingsenhetene gjenbrukes i senere anskaffelser, for å se sammenhenger, og kontinuerlig forberedes.

3.11 utfordringer

Anskaffelsesprosessen er kostbar og kompleks, med mange strenge krav og flere ofte motstridende interesser. Store utfordringer er knyttet til dette, og man må ta hensyn til sentrale utfordringer som kravspesifikasjoner, endringsledelse, samarbeid og konkurranse. Dette kompliseres ytterligere fordi målene påvirkes ulikt av de involverte interessegrupper (Moe & Päivärinta, 2013). I delphi studien utført av Moe & Päivärinta (2013), blir det presentert 98 utfordringer ved offentlig anskaffelse av informasjonssystemer. Vi har valgt å trekke frem de viktigste utfordringer basert på uttalelser fra innkjøpsansvarlige, da disse relateres mest til vår avhandling.

Tabell 1 Ranking results: Procurement managers (Moe & Päivärinta, 2013)

Challenge		Mean ranks	
Rank	Issue	Round 1 (N=18)	Round 2 (N=18)
1.	Change of work processes and benefits realization	5.0	2.2
2.	Clear requirements specification	7.1	4.7
3.	Integration, compatibility	7.9	5.1
4.	Lack of coordination and standardization	8.1	6.1
5.	Weighing / prioritizing the assessment criteria	8.2	6.4
6.	Complete requirements	8.7	7.6
7.	Frame agreements	9.5	7.9
8.	Procurement competence	8.9	8.4
9.	Cooperation between different stakeholders	10.1	8.8
10.	Tendering obligations may conflict with long-term planning	10.1	10.6
11.	Monopoly-resembling vendor conditions	10.3	11.2
12.	Too much focus on costs	10.6	11.3
13.	Municipal cooperation is challenging	11.0	11.7
14.	Finding and using suitable assessment criteria	11.0	12.5
15.	Partnership and innovation are hindered	11.2	13.3
16.	Complex regulations	12.6	14.9
17.	Vendors tend to oversell	12.7	15.0
18.	The vendors don't get to show their qualities	14.1	15.4
19.	Feasible requirements	13.0	15.7
Kendall's <i>W</i>		0.160	0.537

3.12 Oppsummering

Offentlig anskaffelse kan deles opp i tre fokusområder; resultat, overholdelse av regelverk og effektiv anskaffelsesprosess. Regelverket er omfattende, for å sikre at konkurranse foregår etter grunnprinsipper som likebehandling og rettferdighet, og unngå korrupsjon og partiske avgjørelser. I Norge reguleres dette av lov om offentlig anskaffelse og forskrift for offentlig anskaffelse, og opprettholdes av Kofa. Offentlige etater er selv ansvarlige for å gjennomføre anskaffelser i tråd med regelverket.

Som beskrevet i har økt økonomisk og sosialt press ført til mer komplekse løsninger. Dette har ført til et behov for mer koordinasjon både internt og med leverandørmarkedet, og økt kompleksitet av anskaffelsesprosessen. Utfordringen med å finne gode løsninger er også mer kompleks, da man også må følge regelverket, som i noen tilfeller kan være et hinder for å oppnå ønskede resultater. Det kan derfor kreve mer tid, kompetanse og ressurser å gjennomføre offentlige anskaffelser enn private.

Anskaffelser over 500'000kr skal publiseres på kunngjøringsdatabaser som Doffin og eventuelt TED. Terskelverdier regulerer hvilke konkurranseformer som kan brukes. Konkurransereformene varierer i fleksibilitet og omfang, og kan inneholde forskjellige kombinasjoner av konkurransemomenter som prekvalifisering, forhandling og dialog. Det er viktig å velge riktig konkurranseform for å oppnå et best mulig resultat, for eksempel kan dialog og forhandling være nyttige momenter for å kunne utvikle komplekse informasjonssystemer.

Balansering av disse behovene, kan videre kompliseres gjennom typiske motstridene anskaffelsesmål som økt kvalitet eller pris og tidsbruk. Samtidig er kompetansen som kreves delt mellom flere fagområder, og i noen tilfeller manglende. Dette kommer av at kompetansen er vanskelig å opparbeide, ettersom slike innkjøp er sjeldne. Dette kan være spesielt relevant for mindre kommuner.

En løsning på dette kan være mer kompetanse og/eller felles fagmiljøer gjennom interkommunale samarbeid. Større kommuner har ofte mer ressurser tilgjengelige, men også en større utfordring med å koordinere disse internt. En annen måte er å benytte veiledere publisert av Difi, og standardiserte kontraktsmaler.

Offentlige virksomheter formidler vanligvis sitt behov gjennom kravspesifikasjonen, som beskriver hva leverandøren må løse. Dette er et sentralt dokument, og brukes videre i hele anskaffelsesprosessen. Det er mange utfordringer med å lage en kravspesifikasjon, og den bør ikke være hverken mangelfull eller for detaljert.

4. Forskningstilnærming

I dette kapitlet forklarer vi i dybden selve fremgangsmåten for fremstilling av data og analyse av data.

Metode sørger for at kunnskap som innhentes kan betraktes som vitenskapelig. Med dette menes at kunnskapen eller data som er samlet inn presenterer det beste bildet av verden som mennesker har mulighet for å fremstille, i forhold til våre samlede undersøkelsesevner (Hartvigsen, 1998).

For å velge metode for innsamling av data må man først vurdere hvilken type data man ønsker å samle inn, behandle og analysere. Det skilles mellom 2 typer data «myk-data» som innhentes ved bruk av kvalitative metoder og «hard-data» som innhentes med kvantitative metoder (Hellevik, 2003).

Ved å se på problemstillingen kunne vi evaluere de forskjellige forskningsdesignene og velge den som ga oss valide data og dermed størst mulighet for en korrekt konklusjon. Vi har valgt deskriptivt kvalitativ design siden vi ønsker å kartlegge variabler som kan ha innvirkning på vellykket gjennomføringa av anskaffelser, og hvordan disse påvirker hverandre (Hellevik, 2003). Vårt mål er å oppnå forståelse, og med dette som forutsetning kunne vi velge enten case- studier eller små-N-studier. Det er ingen klar grense mellom case- og små-N-studier (Jacobsen, 2000). Små-N-studier gir tilgang til flere aggregerte funn, basert på flere case, men er ikke like rik og dyp som en egen casestudie. Vi har valgt å ta i bruk små-N-studie siden den gir en rikere generell beskrivelse, enn en case- eller fler-case studie kunne ha gitt oss. Dette begrunnes med at små-N-studier innebærer et få tall enheter og begrenser oss ikke til et spesielt sted eller situasjon. Ved å velge små-N studie kan vi studere offentlig anskaffelse av informasjonssystemer uten at system eller sted har en større innvirkning (Jacobsen, 2005). Videre ville en case studie vært utfordrende med tanke på tidsperspektivet, siden anskaffelsesprosessen for informasjonssystemer foregår over en lenger periode, flere måneder til overkant av et år.

4.1 Datainnsamlingsmetode

For å samle inn data har vi benyttet oss av både primære og sekundær kilder (Rumsey, 2008). Primær kilder er intervjuer av personer som har gjennomført anskaffelse av et eller flere informasjonssystemer. Som sekundær kilder bruker vi forskjellig forskningsartikler og faglige dokumenter.

Vi startet datainnsamling med sekundærdata. Ved å utføre en såkalt skrivebordsundersøkelse har vi dannet oss et bilde av tidligere forskning og allerede innhentede data. Dette ble gjennomført i form av innsamling og gjennomgang av relevante artikler.

Etter skrivebordsundersøkelsen ble det innhentet primærdata. Primærdata data ble innhentet ved bruk av en induktiv metode, altså samling av empirisk data, data om virkeligheten (Jacobsen, 2000). For å klare dette har vi valgt å ikke utvikle hypoteser i forkant av undersøkelsen, og heller prøve å forstå tema med et åpent sinn. Induktiv datasamling har vært et omdiskutert tema, med bakgrunn at mennesker ikke kan ha et åpent sinn ved datainnsamling. Mennesker har forutinntatte meninger om hva som er viktig og eller mindre viktig, noe som kan påvirke datainnsamling (Jacobsen, 2005).

Dette kan være tilfelle hos oss. Fordi en av oss er ansatt ved IT-avdelingen i en av kommunene som vi undersøkte, og kan ha eksisterende meninger som kan påvirke vår datainnsamling. Likevel har han ikke vært involvert i anskaffelsesprosesser med kommunen. Derfor mener vi at det ikke vil ha innvirkning enn vår bakgrunn innen informasjonssystemer.

Primærdata ble samlet inn ved å gå ut i feltet, og gjennomføre feltundersøkelser. Vi var ute etter kvalitativ data og valgte derfor at samlingen av data skulle foregå ved bruk av utspørring. Utspørringen ble gjennomført i form av personlige intervju, og med mulighet for telefon/Skype intervju ved oppfølgings spørsmål. Intervjuet har åpent opplegg, hvor

hensikten av undersøkelsen oppgis ved første kontakt, vanligvis over e-post. Med første kontakt mener vi forespørselen om intervju. Ved videre henvisning blir samme fremgangsmåte gjentatt.

4.2 Sekundærdata

I denne avhandlingen benyttes litteraturstudie som metoden for gjennomgang av etablert forskning. Det har vært en utfordring å finne relevante artikler for studien, da offentlig anskaffelse av informasjonssystemer i stor grad er oversett av akademisk forskning, spesielt i Norge. Derfor har vi brukt mange internasjonale artikler. Det er først de siste ti årene at mer nyanserte studier av temaet er blitt påbegynt, som etablerer basis for videre forskning.

Forskning om offentlige anskaffelser og anbudskonkurranser omhandler også andre ting, som vei- og byggprosjekter. Vi har valgt å kun vurdere disse dersom prinsippene kan overføres til offentlig teknologisk anskaffelse og anbudskonkurranse.

For å finne frem til relevante artikler har vi benyttet søkemotorene Google, Google Scholar og Ebsco Discovery Services. Vi har brukt søkeord som: anskaffelse, offentlig anskaffelse, offentlig teknologisk anskaffelse, offentlige anbudskonkurranser, offentlige virksomheter, informasjonssystemer, konkurranse, anbud, med flere. Disse har også blitt brukt på engelsk, for å utvide søke-grunnlaget. Artikler funnet ble valgt ut på kriterier som relevans, antall siteringer, og årstall. Ved meget relevante artikler har vi også gått bakover og undersøkt deres referanser for mer utdypende forklaringer og nytt stoff.

4.3 Primærdata

Det finnes ulike typer av kvalitative intervju. Vi har valgt å benytte oss av en av de mest brukte typer innen kvalitativ forskning av informasjonssystemer, semi-strukturert intervju (Myers & Newman, 2007). Siden vi ikke har benyttet oss av klassifikasjonsskjema, og ikke har fullstendig oversikt over alle opplysninger vi er ute etter, kan vår innsamling av data betraktes som ustrukturert. Dette fører til mer frihet i innsamlingen av data siden vi er mer åpne for nye og uavklarte fakta som dukker opp (Hellevik, 2003). Dette kan igjen innebære at respondenter snakker seg ut av vårt interesseområde. Av den grunn har vi utarbeidet og benyttet en intervjuguide som sørger for at vi holder oss innenfor vår tematikk. Vi kommer tilbake til denne i eget kapittel.

4.3.1 Populasjon og utvelgelse

Sannsynlighetsutvelgelse vil si å benytte seg av tilfeldighetsmetode for å velge enheter fra universet. På bakgrunn av kostnad og tidsforbruk en sannsynlighetsutvelgelse ville ha medført, har vi valgt å se bort fra den. Vi kan ikke garantere for utvalgets representativitet. Dette er på grunn av fare for at enheten valgt, avviker fra enhetene i universet i form av systematiske og tilfeldige utvalgsfeil (Hellevik, 2003). Dette valget og valg av små-N studie medfører at vi ikke kan generalisere resultatene. Enheter ble valgt gjennom skjønnsmessig utvelgelse ut ifra egen vurdering. Vi har forsøkt å velge enheter som gjør datainnsamling lettere, samt å gjøre utvalget så variert som mulig. Siden vi hadde lite til ingen forhåndskunnskap om valgte enheter og ingen bestemte hypoteser eller teorier, kan vi påstå at vi ikke har et utvalg som er bevisst valgt positivt eller negativt skjevt.

Undersøkelsesobjekter, enheter i undersøkelsen, er kommunale ansatte som er ansvarlige for anskaffelser. Dette har vist seg å være ansatte ved innkjøpsavdelingen og eller IKT

avdelingen i kommunene. I visse kommuner har vi intervjuet flere personer for å få mer dybde i deres prosesser.

4.3.2 Oversikt over respondenter

Alle respondenter er ansatte i kommunen som har erfaring innenfor offentlig anskaffelse. Vi har enten blitt henvist til dem gjennom offisiell kontakt med kommuner eller gjennom andre respondenter. I tabellen under dette avsnittet har vi laget en oversikt over våre respondenter. Vi har valgt å ta med ansettelsesforhold og kommunestørrelse som beskrivelse av respondenter. I tabellen har vi valgt å definere små kommuner til kommuner med under 10'000 innbyggere og store kommuner som kommuner med over 50'000 innbyggere.

Tabell 2 Respondent oversikt

Respondent	Ansettelsesforhold	Kommune størrelse
1	IT ledelse	Stor
2	IT ledelse	Stor
3	IT ledelse	Mellomstor
4	Rådgiver	Stor
5	Stabsleder	Små
6	Rådgiver	Stor
7	Innkjøps ledelse	Stor
8	IKT Konsulent	Små
9	Innkjøps ledelse	Mellomstor
10	IT ledelse	Mellomstor
11	Innkjøps rådgiver	Mellomstor

4.3.3 Bias

Intervjuer ble gjennomført av 2 forskjellige intervjuere. Vi er klare over at dette kan ha medført til en skjevhet (bias) i intervjuprosessen. Risiko for skjevhet er alltid tilstede. Som to individer klarer vi ikke gjenta samme prosess på nøyaktig samme måte. Derfor kan vi ha ubevisst påvirket våre respondenter (Bell, 1995). I et forsøk på å løse dette har vi brukt en intervjuguide. Videre har vi brukt opptak under hvert intervju, og forsøkt å samarbeide i forhold til hvordan vi stiller spørsmål fra intervjuguiden. Et annet viktig poeng er at vi har tidligere samarbeidet på flere prosjekter og gjennomført flere intervjuer sammen. Det har gitt oss en dypere innsikt i hvordan begge jobber og dermed en mulighet for å skape en mindre skjevhet under intervjuprosesser.

4.3.4 Intervjuguide

I en semi-strukturert intervju er intervjukriptet laget på forhånd (Myers & Newman, 2007). Intervjuguiden ble utviklet for å lede samtalen og sørge for at alle spørsmål ble dekket under intervjuet. Intervjuguiden består av introduksjon, innledning, nøkkelspørsmål og en avslutning. I introduksjonen forteller vi litt om oss selv for å oppnå kontakt med korrespondentene og bli litt bedre kjent. Innledning sørger for en mer omfattende forklaring av intervjuet og målet med intervjuet. Nøkkelspørsmål sørger for at informasjonen innhentet under intervjuet er den vi ønsker å få tak i. I avslutningen oppsummerte vi

innhentet data, sjekket muligheten for oppfølging og samtidig forhørte oss om andre nøkkelpersoner vi burde intervju. Ved å avslutte et intervju ved å få informasjon om andre mulige respondenter, som igjen kan lede til andre respondenter, kan dette bidra til innhenting av kritisk masse av intervjudata i form av «snøball effekten» (Myers & Newman, 2007). Intervjuguiden ligger vedlagt som vedlegg 1.

4.3.5 Gjennomføring av intervju

Under gjennomføring av intervjuene er det en del utfordringer som kan oppstå: kunstighet av intervju, manglende tillit, manglende tid, konstruert kunnskap, tvetydighet i språk og flere (Myers & Newman, 2007). Ved å være klare over utfordringene har vi også tatt noen steg for å unngå disse.

Alle intervjuene ble gjennomført gjennom personlig oppmøte ved respondentenes arbeidssted (med unntak av en) og vi startet intervjuene med å gi beskjed at respondenten kan trekke seg når som helst under intervjuet. Vi antar at dette gir større følelse av trygghet. Vi startet intervjuene mykt med en kort presentasjon av oss selv, for så å stille noen enkle spørsmål. Dette for å skape tillit og trygghet.

Tvetydighet i språk ble avklart av respondentene i godkjennelsesprosessen av intervjuene.

For å unngå tidsmangel har avsatt tid for intervjuene vært 60 minutter, og praktisk gjennomføring av intervjuet har variert fra 30 til 55 minutter. Variasjonen i tidsforbruk skyldes respondentens svar og ønske om å fortelle mer.

Intervjuobjekter holdes konfidensielle, og vi har tatt opp alle intervju med forbehold om samtykke. Dette gjør det lettere for oss å sikkerstille informasjonen vi har fått gjennom intervjuene.

Ved å benytte oss av en intervjuguide, sørget vi for å dekke temaene studien omfatter.

4.4 Analyse av data

Analyse av data ble påbegynt allerede ved første intervju ved at det ble tatt notater av kommentarer. Kommentarene brukte vi til analyse og forbedringer av intervjuguiden. Videre ble alle intervjuer transkribert etter hvert som de ble gjennomført. For å kvalitetssikre transkriberingen har alle transkriberinger blitt gjennomgått av begge studentene. For å kunne takle mengden av data som kom fram under intervjuene har det blitt benyttet datareduksjon i form av markering av relevant data i transkriberingen.

4.5 Validitet og reliabilitet

Ved samling av data er det ulike hensyn som må tas i betraktning, i forhold til både relevans (validitet) og mest mulig pålitelighet (reliabilitet). Relevans kan deles inn i indre relevans og ytre relevans eller såkalt generalisering. Ved indre relevans må det sørges for at funn samstemmer med realiteten og ved ytre relevans at funn kan generaliseres. Pålitelighet referer til hvor lett det er å gjenskape samme resultat (Merriam, 2002).

For å oppnå indre relevans, samt sørge for pålitelighet har vi benyttet oss av «peer review»(Merriam, 2002). Denne metoden passet oss best siden vi er 2 som samarbeider om oppgaven og gjennomfører intervjuer uavhengig av hverandre, men med en og samme intervjuguide. Dermed kunne vi begge lese og kommentere funn og rådata og sørge for at våre funn samstemte med rådata som ble samlet inn. Dette ga oss også større innsikt i

emnet vi forsket på, ved at begge var like involvert i datainnsamlingsfasen. Ved de siste 2-3 intervjuene følte vi at vi hadde nådd metningspunktet for data. Samme data ble repetert og lite ny informasjon ble avdekket og dermed kunne vi avslutte intervjuprosessen (Merriam, 2002).

4.6 Etikk

Undersøkelser medfører i de fleste tilfeller forstyrrelser av privatsfærene til individer som blir undersøkt, og etiske dilemma oppstår når forsker prøver å skjule undersøkelseshensikt fra undersøkte (Jacobsen, 2000). Vi har valgt å ikke skjule undersøkelsens hensikt. Dette er fordi vi mener at data vi etterspør ikke ville bli forringet av kunnskapen om undersøkelsen, men heller gi oss rikere data. Det er tre grunnleggende krav en undersøkelse burde ta hensyn til for at de etiske aspektene mellom forsker og den undersøkte kan betraktes som tilfredsstillende; informert samtykke, krav på privatliv og kravet om korrekt gjengivelse (Jacobsen, 2000).

Deltakelse i vår undersøkelsen var frivillig. Intervjuobjektene kunne velge fritt om de ønsket å bli intervjuet eller ikke, uten press eller påvirkning av andre. Utvalgte individer hadde alle kompetanse innenfor undersøkelsesemnet, og dermed evnen til å selv bedømme fordeler og ulemper ved et intervju. I tillegg var vi åpne for å gi tilleggsinformasjon om undersøkelsen. Intervjuene som ble gjennomført omhandlet ikke sensitiv personlig informasjon. Informasjonen vi var ute etter er tilgjengelig for alle, ettersom vi undersøkte offentlige etater. Det har likevel kommet fram informasjon som kan betraktes som personsensitiv, og som uten anonymisering lett kunne blitt sport tilbake. Av den grunn har vi valgt å anonymisere intervjuobjektene, for å beskytte identiteten deres og tilby dem en trygghet. På den måten kan man oppnå en større åpenhet under intervjuprosessen. Ved å ta opp og transkribere alle intervjuene sørget vi for riktig presentasjon av data, ved at transkriberingene er tilgjengelige ved behov. Samtidig har vi oversendt våre funn og medfølgende sitater til respondenter for godkjenning.

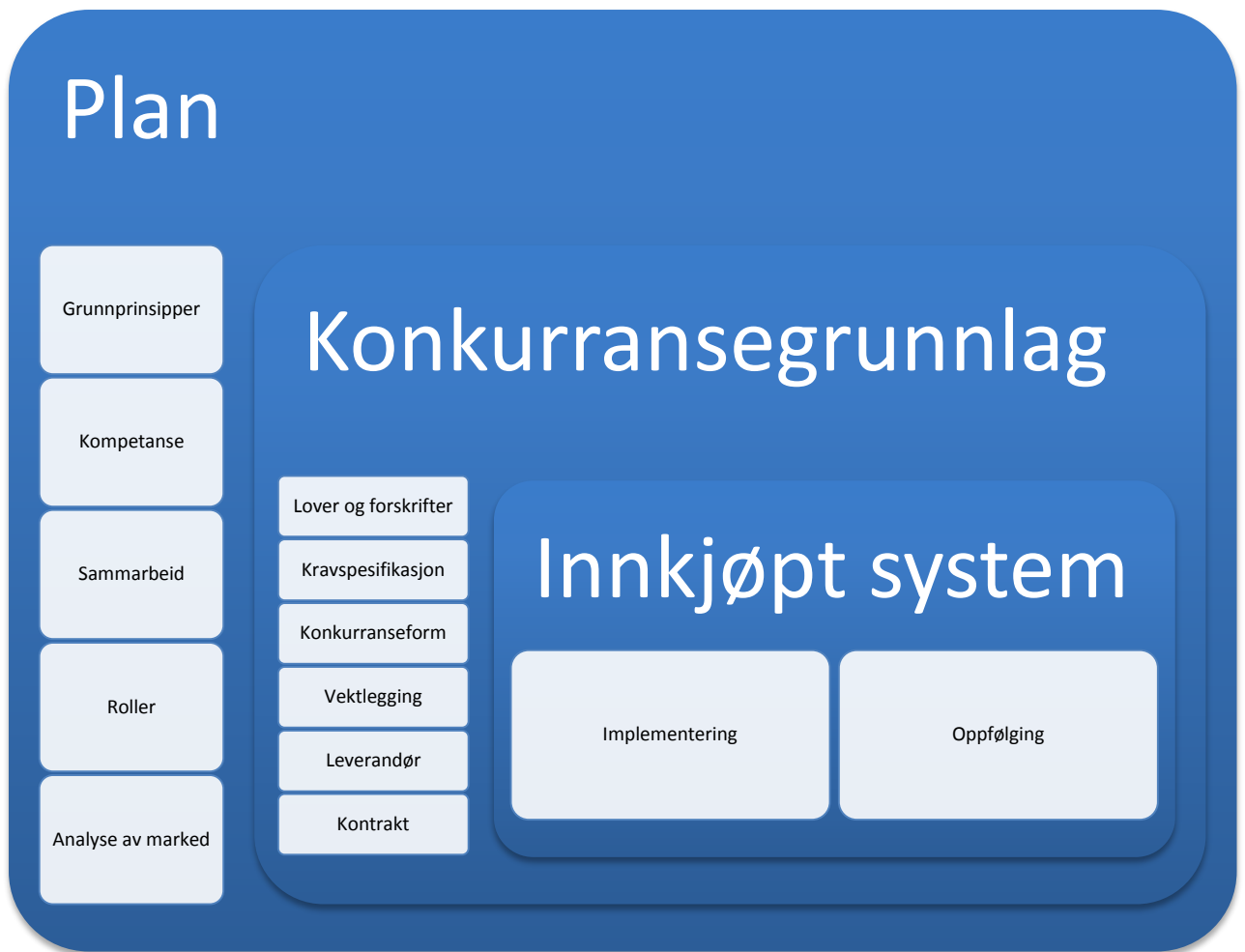
5. Funn

I dette kapitlet fremstiller vi våre funn, og setter disse opp mot tidligere forskning. Vi har forsøkt å fremstille våre resultater som et løp i en offentlig anskaffelsesprosess.

For hvert delkapittel presenterer vi funn fra respondenter i form av en tabell, som viser respondentenes praksis. I teksten oppsummerer vi funnene, og trekker frem de mest relevante av disse funnene for diskusjon.

I dette avsnittet har vi forsøkt å lage en grafisk illustrasjon av offentlige virksomheters anskaffelsesprosess basert på vår forståelse. Utgangspunktet til en anskaffelsesprosess er behovet for et nytt system. Overskriftene i figur 4 er rangert basert på deres viktighet i anskaffelsesprosessen. Grunnpilaren i modellen har vi kalt for «plan».

Konkurranses grunnlaget er basert på innholdet i planen. Innkjøpt system er igjen basert på konkurransegrunnlaget.



Figur 3 Beskrivelse av en anskaffelsesprosess

5.1 Interne forberedelser

Interne forberedelser er første steg i anskaffelsesprosessen. Prosessen starter når behovet for et nytt system oppdages. I denne fasen skal kompetansen kartlegges, roller defineres og samarbeid utvikles. En eventuell kartlegging av markedet kan gjennomføres, for eksempel i form av dialogkonferanser. Her vurderes behovet for et nytt system og det avgjøres om anskaffelsen skal gjennomføres. Ved gjennomføring må en plan utarbeides.

5.1.1 Roller

Som en del av forberedelsene velges det en prosjektleder. I denne fasen finner man også ut hvem som skal involveres og hvem som skal ha ansvaret for konkurransegjennomføringen. Tabell 3 viser alle roller som respondentene har nevnt i intervjuene som har deltatt i anskaffelsesprosessen i deres kommune.

Tabell 3 Funn av roller

Respondent	Praksis	Forklaring
1	It prosjektleder, fagområde relaterte roller-sektorrepresentanter.	IT gjennomfører anbudskonkurranse, med bistand fra innkjøp.
2	It prosjektleder, fagområde relaterte roller.	

3	IT sjef som prosjektleder, fagrelaterte roller, innkjøp som koordinerende rolle.	Brukere kan arbeidsprosesser.
4	Innkjøp prosjektleder, fagrelaterte roller.	
5	Ansvarlig for både IT og innkjøp og har prosjektlederrollen, fagområde roller.	
6	IT avdeling, fagpersoner og innkjøpsavdeling.	Fagpersoner bestemmer hva som trengs, og kan ha store utfordringer med å forholde seg til prosessen. IT avdeling kontrollerer krav. Innkjøp tar seg av prosessen.
7	Sektorer har ansvar for prosjektleder, fagområde roller, kommunerepresentanter.	Innkjøp tar seg av rammeavtaler og tilbyr kun bistand ved behov og mulighet.
8	Fagpersoner og IT involveres i en prosjektgruppe, innkjøpsansvarlig er rådgiver.	Varies i forhold til hvilken IT system som skal anskaffe.
9	Innkjøp prosjektleder, fagområde relaterte roller.	
10	Innkjøp prosjektleder, fagområde relaterte roller.	
11	Domenefaglig prosjektleder, innkjøpsavdeling, IT avdeling og brukerrepresentanter.	

Våre funn viser at det oftest er innkjøpsavdelingen eller IT-avdelingen som har hatt ansvaret for gjennomføring av anbudskonkurransen. I visse kommuner samarbeider Innkjøpsavdelingen og IT-avdelingen om denne prosessen. Dette fremgår av eksempelet under som er en sitat fra en IT-sjef:

«Når det gjelder informasjonssystemer er det IT som har kjørt det. Vi har ofte med bistand ifra innkjøp. Det er mer innkjøpsfaglig bistand, at vi gjør ting riktig. [...] På [økonomisystem] saken så hadde vi med innkjøpssjefen i selve innkjøpet. Han var med for å passe på [...] at vi gjorde det riktig i forhold til regelverket.» - Respondent 1

Respondent 3 starter anskaffelsesprosessen med å snakke med brukerrepresentanter og andre involverte. Dette gjøres for å avklare hvilke arbeidsprosesser systemet skal dekke.

Respondent 6 trekker frem at man må bruke lang tid på å bestemme hvilke behov kommunen har. Behovet må defineres av systembrukere. Fagpersoner fra IT har ansvaret for å sikkerstille kravspesifikasjoner. Innkjøpsavdelingen har ansvaret for selve gjennomføringen av anskaffelsesprosessen. Videre påpeker respondenten at systembrukere ikke alltid vet hvordan prosessen gjennomføres fordi de sjeldent er involvert i den. Dette kan by på utfordringer i starten grunnet manglende innsikt i prosessen. Systembrukere kan bli overveldet av ting som kreves av dem i prosjektet.

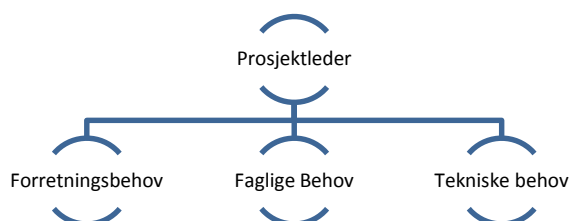
Forskning har vist at dagens systemer er ment å være en del av arbeidsprosessene. Derfor er det viktig at forretningsprosessene er optimale på forhånd (Eriksson & Penker, 2000). På denne måten anskaffer man et system som støtter effektive forretningsprosesser i stedet for å støtte eventuelle svakheter. Dette kan føre til at løsningen har større kvalitet. Det er viktig å vite hvem som blir påvirket av innkjøpet, for å kunne avdekke de aktuelle forretningsprosessene i systembrukernes enhet.

Respondent 7 forklarer at innkjøpsavdelingen har kompetanse innen innkjøp og tilhørende lover og forskrifter. De er dog ikke ansvarlige for anskaffelsene til andre sektorer og enheter. De forskjellige sektorene er selv ansvarlige for sine anskaffelser. Innkjøpsavdelingen til Respondent 7 har bare kapasitet til å bistå med rådgivning i anskaffelsesprosessen. De gjennomfører ikke selve anskaffelsen. Forskning har beskrevet hvordan ansvarlige for anskaffelser ofte må ha mange roller (Schapper et al., 2006). I dette tilfellet blir prosjektlederens oppgave også å være ansvarlig for gjennomføringen av anskaffelsesprosessen.

Respondent 11 forteller om en anskaffelse hvor ressursperson for fagsystemet også var prosjektleder. Innkjøprådgiveren hadde ansvar for at konkurransen skulle gjennomføres etter reglementet. I tillegg hadde innkjøpsrådgiveren ansvaret for alle andre anbudskonkurranser ved anskaffelser over 500'000kr. Som en del av forberedelsen til anskaffelsen besøkte prosjektgruppen fagavdelingene som benyttet systemet. IT-avdelingen var med hele veien. IT-avdelingen hadde ansvar for å samle tilpasset brukerinformasjon til tekniske krav i kravspesifikasjonen. Innkjøp kontrollerte så at denne var riktig i forhold til det anskaffelsesfaglige.

Forskjellige avdelinger har forskjellige mål med å delta i anskaffelsesprosessen. Avdelingstilhørighet legger ofte grunnlaget for rollenes interesser. Ansvar veksler mellom rollene som styrer forskjellige deler av prosessen. Samarbeid kan også være en utfordring mellom IT-avdelingen og innkjøpsavdelingen. De forskjellige kompetanseområdene har lite overlapp. Avdelingene har forskjellige interesser som de jobber ut ifra. IT-avdelingen og innkjøpsavdelingen er alltid involvert i anskaffelsesprosessen, noe som bør skape rom for kunnskapsbygging. Dette bør gjelde også for kommuner som sjeldent gjennomfører anskaffelser av informasjonssystem. Tidligere samarbeid og kjennskap til hverandres domener vil gjøre det lettere for avdelingene å samarbeide i fremtiden.

Funnene kan likevel tyde på at det finnes en overordnet uformell struktur. Strukturen balanserer mellom rollenes interesser, som vist i modellen under.



Figur 4 Overordnet uformell struktur

En formell ansvarsstruktur kan bidra til en bedre prosess ved bruk av tydelig ansvarsfordeling. Prosessen kan involvere interne roller i form av brukerrepresentanter, prosjektledere, IT- og innkjøpsansvarlige.

Brukerrepresentanter og prosjektledere blir valgt ut på bakgrunn av fagområdet som systemet skal støtte. Dette er ofte interessenter med faglig domenekompetanse. Hver rolle innehar så hver sin fagkompetanse. Hvem som blir valgt som deltaker i prosjektene kan variere mellom hver anskaffelse. Derfor kan det være vanskelig å etablere kompetanse innen både anskaffelser og informasjonssystemer. I tillegg kan det være vanskelig å etablere godt samarbeid internt med de som har denne kompetansen. Dette utdyper vi i kapittelet 5.1.4 som omhandler samarbeid.

Thai (2001) har vist at anskaffelsesmål er påvirket av eksterne og interne faktorer. Eksempel på intern påvirkning kan være interne faggrupper som påvirker anskaffelsesmålene. Kommuner kan benytte seg av hverandres erfaringer med lignende prosjekter. Det er også mulig med interkommunalt samarbeid ved innkjøp. Dersom kompetansen ikke er tilgjengelig internt, kan kommuner benytte ekstern kompetanse i form av system- og innkjøpsrådgivning fra konsulenter.

5.1.2 Grunnprinsipper

Grunnlaget i anskaffelsesprosessen er grunnprinsippene som inngår i lovverket. Alle anskaffelser skal etterstrebe for å oppfylle disse. Lovverket er en ekstern faktor som påvirker anskaffelsesmål (Thai, 2001). Gjennom intervjuer av flere innkjøpsansvarlige har det kommet frem flere utsagn relatert til grunnprinsippene. Funnene presenteres i tabell 4.

Tabell 4 Grunnprinsipper funn

Respondent	Praksis	Forklaring
1	Likebehandling ved å ha et kontaktpunkt i forhold til leverandører, skriftlige besvarelser.	Nøye formaliteter, unngå feil behandling.
2	Likebehandling og god forretningsskikk.	
5	Likebehandling ved å sende samme informasjon til alle. Leverandører kan ha andre systemer som hos kjøper, som kan ha forbindelse med planlagt anskaffelse og kan presenterer utfordring i en evt. anbudskonkurranse.	
8	Ett kontaktpunkt.	For å dokumentere og svare alle likt.

For å overholde likebehandlingsprinsippet gir respondent 1 lik informasjon til alle leverandører:

«Når det gjelder alle anskaffelser så er ... jo ... dette med lik behandling ... veldig viktig [...] hvis en av leverandørene stiller et spørsmål sender for eksempel en mail til meg [...] så er det slik at da svarer ikke jeg til den ene leverandøren alene, men svarer til begge leverandørene. [...] leverandøren skal alltid få den samme informasjonen. Og det er utrolig viktig. For det skal være likebehandling.»

Respondent 2 mener at ved å gi nok informasjon til alle leverandører, leder til at to av grunnprinsippene blir overholdt. I dette tilfellet gjelder det likebehandling og god

forretningsskikk. De samme prinsippene trekkes frem av respondent 4. Respondenten beskriver hvordan brudd på to av hovedprinsippene førte til alvorlige konsekvenser for en kommune. Bruddet omhandlet mistanke om opplysningslekkasje som førte til at flere ansatte i kommunen mistet jobben.

Grunnprinsippene skal sørge for trygghet i anskaffelsesprosessen for alle leverandører. Når man ikke tar hensyn til grunnprinsippene kan det føre til alvorlige konsekvenser. Det vil ha en negativ effekt både på kjøperen som gitt i eksempelet over, og for leverandør i form av tapt kontrakt.

Grunnprinsippene en del av lovverket, og når man ikke overholder disse begår man regelbrudd. Det er viktig at alle som er involvert i prosessen kjenner til grunnprinsippene. Vi ser på det som et minimumskrav for å kunne ta beslutninger som er i henhold til loververket.

5.1.3 Kompleksitet

Funn rundt emne kompleksitet er sammenfattet i tabell 5. De fleste respondentene mener at offentlige anskaffelsesprosesser av informasjonssystemer byr på utfordringer som følge av kompleksiteten.

Tabell 5 Kompleksitet funn

Respondent	Praksis	Forklaring
1	Behov for anskaffelseskompetanse hos IT.	Rådgivning med innkjøpsprofesjonelle.
2	Doffin var komplisert men blitt bedre.	Konflikt mellom intern og ekstern anskaffelseskompetanse.
5	Komplekst regelverk. Den kombinerte kunnskapen den er vanskelig.	De som kan systemet de er kanskje ikke så interessert i innkjøp og hvordan den gjennomføres. Leverandører kan mer om anskaffelser. Rådfører med konsulent (ansatt av innkjøpssamarbeid). Mange systemer.
6	Prosesen er kompleks. Samarbeidet gir komplekse løsninger.	Det trengs kompetanse. Mange datoer, frister og rutiner.
8	Anskaffelsesprosessen er komplisert, spesielt for informasjonssystemer.	Pga. integrasjon. Mange tror at når de har kjøpt et system, så er de ferdig. Tidligere erfaringer hvor anskaffelser ikke ble gjennomført rettmessig.
9		Lite erfaring med systeminnkjøp.
10	Mener anskaffelse regelverk ikke er tilpasset informasjonssystemer.	
11	Mener IT anskaffelser er spesielt komplekst.	Pga. detaljer, mange hensyn og teknisk integrasjon. Liten erfaring som følge av få anskaffelser.

Både Moe et al. (2006) og (2013), samt Schapper et al. (2006) beskriver offentlig anskaffelse som et omfattende og komplekst tema. Dette kan skyldes omfattende behov, løsninger, samarbeid, eller at regelverket er vanskelig å forholde seg til. Offentlige virksomheter må ta hensyn til denne kompleksiteten i anskaffelsesprosessen, ved å balansere mellom konkurrerende krav. Dette bekreftes i utsagn fra nesten alle av våre respondenter:

«Innkjøp er en utfordring for helt sikkert alle offentlige virksomheter. At det er et omfattende, litt sånn komplekst regelverk» - Respondent 5

Forskning har vist at regelverket kan være en god ramme for enkle anskaffelser. Både struktur og standardisering kan redusere kompleksiteten (Schapper et al., 2006). Kompleksiteten øker med antall alternativer i anskaffelsen som reguleres forskjellig. Det blir tyngre og dyrere å gjennomføre anskaffelsesprosessen i tråd med regelverket. Regelverket kan i tillegg virke overveldende på de som skal gjennomføre komplekse anskaffelser.

Respondent 1 fortalte at anskaffelser som omfattet informasjonssystemer ble gjennomført av IT- avdelingen. Prosessene inkluderte da innkjøpssjefen utelukkende for å sørge for at de skulle forholde seg riktig til regelverket. Dette tyder på at IT- avdelingen som skulle gjennomføre anbudskonkurransen oppfattet regelverket som komplekst. Mangel på erfaring med anskaffelser eller kompetanse i forhold til regelverket kan derfor være årsaken til at offentlig anskaffelse betraktes som omfattende og komplekst.

Respondent 8 beskriver anskaffelser av informasjonssystemer som veldig krevende. I kommunene er det mange gamle informasjonssystemer som er frittstående. Derfor er det vanskelig å få nye systemer til å fungere optimalt med de eksisterende.

Også respondent 5 forklarer at de har mange forskjellige systemer:

«Vi har jo mange IT ... fagapplikasjoner i kommunen. Både på pleie og omsorg har jo sånn der pasientjournal system, legekontor har det og skolene har sine system og barnevern, sosiale ja der er mange»

Park og Ram (2004) påpeker at eldre systemer er en av de største hindringene til informasjonsutveksling grunnet forskjellige formater. Kommuner har ofte mange forskjellige eldre systemer som skal støtte fagområdene kommunen må ta hensyn til (Moe & Päiväranta, 2013). Utfordringene her er at systemene kan være inkompatible eller at det er vanskelig å få til informasjonsutveksling mellom disse. Dette øker kompleksiteten ved anskaffelsen av et nytt system.

Samtidig forklarte respondent 11, som er innkjøpsrådgiver, at anskaffelser av informasjonssystem er blant de mest komplekse. Respondenten begrunnet dette med at det er mange detaljer og hensyn å ta. En stor faktor som økte kompleksiteten var integrasjon mot andre programmer. Dette kan vurderes som en teknisk utfordring som er spesiell for anskaffelser av informasjonssystemer. Når man ser dette i sammenheng med den komplekse anskaffelsesprosessen som skal gjennomføres i henhold til lovverket, kan det bli mange faktorer å forholde seg til.

Respondent 5 trekker frem at mindre kommuner kan ha en utfordring i forhold til ressurser og erfaringer med anskaffelse:

«Veldig sjeldent så har vi inntrykk at leverandører er mer profesjonelle enn oss da. ... de er på masse anbud og gjennomfører masse prosjekter [...] det blir jo forventet at kommuner ... er profesjonelle vi og. Og være litt sånn vaktbikkje for å unngå at en blir [...] lurt eller overkjørte ... Det er nok litt spesielt for små kommuner vil jeg tro, de som har innkjøpsfolk på deltid for å si det sånn.»

Forskning viser at en større forskjell i kompetansen mellom partene gjør det mulig for leverandører å opptre opportunistisk (Moe & Päiväranta, 2013). Mindre kommuner har mindre ressurser og gjennomfører sjeldnere anskaffelser av informasjonssystemer. Derfor kan det være vanskelig å opparbeide seg kompetanse i et raskt utviklende fagfelt (Graver, 2009; Moe et al., 2006; Thai, 2001). I små kommuner kan det derfor være ekstra utfordrende å forholde seg til regelverket for anskaffelsesprosessen. Mangel på erfaring og kunnskap fører til at prosessen oppfattes som mer kompleks.

Erfaring eller kompetanse kan redusere hvor komplekst både informasjonssystemer og anskaffelsesprosessen oppfattes. Kompleksitet er derfor relativt. Ved behov kan kommunen innhente nødvendig kompetanse eksternt. Det kan gjøres i form av eksterne konsulenter, samarbeid med andre kommuner, eller en blanding av disse. Eksterne konsulenttjenester kan i mange tilfeller være svært kostbart. Da kan et bedre alternativ være å samarbeide med andre kommuner som har den nødvendige kompetansen. Respondent 5 forteller om hvordan de løser utfordringen med manglende kompetanse:

«Hvis vi skal gjennomføre selv så kartlegger vi behovet vårt selv og i en del tilfeller rådfører vi oss [...] gjennom avtalen med [en stor] kommune. [...] avtalene går på innkjøpsrådgivning. Så der har vi en rammeavtale som heter [konsulentfirma] prosjekt AS. [...] det er alltid et eller annet vi lur på. Det har enda ikke vært at vi ikke har hatt behov.»

Kompetansen som kreves for gjennomføring av offentlig anskaffelse av informasjonssystemer kan være svært omfattende. Erfaring og kompetanse har sammenheng med hvor komplekst anskaffelsen oppfattes. Høy kompleksitet kan derfor også fungere som en pådriver for kunnskapssamarbeid internt og eksternt.

5.1.4 Samarbeid

Samarbeid kan påvirke alle steg av innkjøpsprosessen. Våre funn viser at alle respondentene deltar i en eller annen form for samarbeid som vist i tabell 6. Disse er blant annet internt tversektorielt samarbeid, interkommunalt samarbeid, samarbeidsorgan og samarbeid med eksterne aktører.

Tabell 6 Samarbeid funn

Respondent	Praksis	Forklaring
1	Internt samarbeid, interkommunalsamarbeid.	Ikke alltid er fordelaktig dersom ikke alle kommer til enighet.
2	Intern samarbeid, eksternt samarbeid for utveksling av anskaffelseskompetanse. Interkommunalsamarbeid.	Samarbeid ved innkjøp blir mye arbeid, ikke alltid interessert i å delta. Større samarbeidsorganer. Ikke så mye samarbeid om deling av erfaring.

3	IS anskaffelse i et samarbeidsorgan.	Viktig å involvere alle i kravutvikling.
4	Anskaffelsessamarbeid – lite brukt for informasjonssystemer.	Ikke compatible løsninger pga. infrastruktur.
5	Interkommunalt for rammeavtaler og IS.	Koordinering, som er utfordringen. Politikk og infrastruktur spiller en rolle ved IS anskaffelser. Blir ikke hørt i større samarbeid. Ressursbesparelser.
6	Interkommunalt samarbeidsorgan. Demokratisk samarbeid. Tidligere samarbeid med vertskommune.	Aggregerte innkjøp av informasjonssystem ga ressursbesparelser for alle. Gir større mulighet for å benytte konsulenter. Alle må delta på det flertallet ønsker. Ble overstyrt fra vertskommunen.
7	Interkommunalt samarbeid. Internsamarbeid.	Kvalitet på samarbeidsparter kan by på utfordringer og merarbeid.
8	Med i samarbeidsorgan med konsulentbistand og interkommunalt samarbeid	Godt område for samarbeid. Fordelen er mest på økonomi. Leverandørene ønsker ikke aggregerte innkjøp fra flere kommuner.
9	Internfaglig samarbeid. Interkommunalt samarbeid med 1 kommune for nytt system. IKT forum.	Vanskelig med mange parter.
10	Intern faglig samarbeid, Interkommunalt samarbeid	For å få bedre priser for tjenester og produkter.
11	Interne samarbeid. Samarbeider med andre kommuner om innkjøp.	Intern samarbeid er preget av motstridende interesser. Alle ønsker det beste for sin avdeling.

Respondent 10 trekker frem at ved valg av et nytt system innen et fagfelt, må det være tilgjengelige fagressurser involvert i prosessen. Respondent 9 mener at IT relaterte anskaffelser er de mest utfordrende fordi det er mange parter involvert. Dette utdypes av respondent 11:

«Samarbeid, der var det vel kanskje noen utfordringer, forståelse, kommunikasjon mellom de forskjellige avdelingene. For alle ønsker å ha sitt felt ivaretatt på best mulig måte. Men som gjerne ikke er optimalt for en annen avdeling»

Som vi var inne på i kapittelet om roller 5.1.1, er det mange involverte parter med forskjellige interesser som må samarbeide. Dette er en utfordring som man bør ta hensyn til gjennom f.eks. formelle strukturer og tydelig ansvarsfordeling i interne samarbeid.

Internt samarbeid kan gi fordeler til kommunen på tvers av sektorer. I kommunen til respondent 1 hadde sektorene forskjellige forretningsprosesser i forkant av anskaffelsen av et nytt informasjonssystem. Arbeidet med å utvikle kravspesifikasjonen i et tversektorielt samarbeid førte til en samordning av forretningsprosessene. Sektorene ble tettere integrert takket være optimaliseringen av forretningsprosessene. Et annet eksempel viser at tverrsektoriell samarbeid kan bidra til å etablere tilfredsstillende dokumentasjon for anskaffelse av informasjonssystemer:

«Vi tar utgangspunkt ... i kommunens egen mal, som er utviklet av innkjøpstjenesten, sannsynligvis i samarbeid med kommuneadvokaten.» -Respondent 2

Anskaffelse er et godt område for samarbeid og kompetansedeling, ifølge Respondent 8. Respondenten får innkjøpsfaglig rådgivning internt, men også god konsulentbistand fra et interkommunalt samarbeid. Som nevnt tidligere, har forskning vist at offentlige virksomheter ofte kan mangle tilstrekkelige økonomiske midler til å anskaffe nødvendig kompetanse i form av konsulenter. Interkommunale samarbeid derimot, trenger ikke koste noe.

Respondent 5 påpeker viktigheten av å samarbeide med andre kommuner. Ved uformelt samarbeid kan du oppnå fordeler i form av delt kunnskap. Ved utveksling av informasjon oppnås det større sjanse for mer vellykket konkurransedokumentasjon. Respondent 5 påpeker også at det er viktig å stille seg kritisk til andres dokumentasjon:

«Ofte så kommer dette med å hente inn tips fra andre kommuner, fordi at du [...] skal sette i gang en prosess og sette opp en liste eller krav, men så når vi får krav eller kopi - tips fra andre kommuner, så ser vi at vi bare husket på halvparten. [...] eller så kan det hende at noen kanskje har hatt for mange eller for detaljerte krav ... Men det er vel en kombinasjon da, så vi diskuterer internt hvilke krav vi konkret mener vi må stille da, men så får vi ofte tips ... ifra andre.»

Interkommunale samarbeid gir ikke bare mulighet for kompetansedeling. Hos respondent 6 har interkommunalt samarbeid ført til aggregerte innkjøp av informasjonssystem. Dette har resultert i store besparelser for alle de involverte kommunene. Respondent 5 forklarer også at samarbeid med andre kommuner gir ressursbesparelser i forhold til å gjennomføre en anskaffelsesprosess for hver kommune. Respondent 3 påpeker at for å oppnå et resultat som dekker behovene til alle i et interkommunalt samarbeid, kan man utvikle en kravspesifikasjon sammen:

«Da var representanter fra de forskjellige kommunene involvert i den fasen med å utrede hva slags krav skal vi stille på listen, i forhold til løsningen.»

Forskning har vist at aggregerte innkjøp kan gi ressursbesparelser både gjennom en mer effektiv prosess og et sterkere prisforhandlingskort (Schapper et al., 2006). Våre funn viser videre at for å oppnå disse fordelene må også visse forutsetninger være tilstede.

Respondent 5 trekker frem at fordelene ved et samarbeid ikke er en selvfølge. Dersom kommunene som samarbeider ikke er enige om løsningen, krever det mye koordinasjon. Denne koordinasjonen forlenger anskaffelsesprosessen og medfører ekstra kostnader. Dette vil gå på bekostning av nytten ved samarbeidet.

Respondent 5 begrunner lite samarbeid mellom kommuner ved innkjøp av informasjonssystemer med forskjell i politisk styre og infrastruktur. Selv om kommunene kan ha samme størrelse og tilsynelatende like behov vil samarbeidet by på utfordringer.

Vertskommunen er oftest den største kommunen i samarbeidsorganene vi har blitt kjent med. Som en representant for en vertskommune får man fullmakt til å gjennomføre avtaler på vegne av flere kommuner. Det er viktig å ta med at alle kommunene er med å bidra i form av brukerrepresentanter, og deltar i valget av løsningen.

Respondentene 3 og 5 jobber i kommuner som er med i et interkommunalt samarbeid. Respondent 5 forteller at andre kommuner har stått for gjennomføringen av de fleste anskaffelsene deres. Samarbeidene har ikke vært entydig positive. En av utfordringene ligger i at deres kommune ikke alltid blir hensyntatt i stor nok grad av vertskommunen. Det utfoldes i form av korte frister og lite påvirkning tidlig i anskaffelsesprosessen.

«Så det siste alternative er dog hvis [verts-]kommunen for eks. skal ut på anbud så får vi bare en forespørsel med en kort frist å svare på om vi vil være med eller ikke [...] da har vi egentlig lite som vi får lov å bidra da. Da er det egentlig [verts-]kommunen og de som bestemmer ut ifra hva som passer for [verts-]kommunen, og det er ikke alltid at det passer helt for oss.» - Respondent 5

Respondent 1 forteller at samarbeid ikke alltid er fordelaktig dersom ikke alle kommer til enighet. Respondenten nevner et eksempel hvor flere kommuner ønsket å anskaffe seg et felles informasjonssystem. Målet var å redusere utgiftene i anskaffelsesprosessen og oppnå en horisontal synergi ved bruk av like systemer. Slik ble det ikke. Alle kommuner bortsett fra vertskommunen valgte en annen løsning. Derfor ble ikke de planlagte fordelene oppnådd. Vertskommunen brukte ressurser på å gjennomføre en omfattende samarbeidsprosess. Det ville vært mye raskere og enklere for vertskommunen å gjennomføre prosessen alene.

Forskning har vist at denne typen innkjøpssamarbeid er utstrakt i Norge (Tjerbo, 2010). Selve samarbeidet ved innkjøp av informasjonssystemer kan være mindre. Dette kan skyldes forskjellig infrastruktur hos vertskommunen og mindre kommuner, som beskrevet av respondenter.

Videre trekker respondent 2 frem at store kommuner ikke alltid kan tjene på samarbeid med mindre kommuner med tanke på kompetanse eller kunnskap. Dette kommer av at de mindre kommunene sjeldent har den kompetansen som de større kommunene etterspør. Respondenten henvender seg derfor heller til enda større kommuner eller fylkeskommuner.

Respondent 4 beskriver en annen form for samarbeid. Samarbeid mellom leverandører. Hvis en enkel leverandør ikke kan levere en helhetlig systemløsning, kan et samarbeid mellom to eller flere leverandører føre til en tilfredsstillende systemløsning:

«Kanskje ingen som har akkurat denne løsningen man er ute etter, altså du må få de til å begynne å tenke løsning og kanskje samarbeid med noen for å få det til»

Offentlige virksomheter kan ofte mangle tilstrekkelige økonomiske midler til å anskaffe nødvendig kompetanse. I lys av dette ser vi at samarbeid med andre kommuner kan være deres eneste valg for å klare å innhente denne kompetansen. Derfor er det ikke overraskende at samarbeid i form av kompetanseutveksling og konsulenttjenester er den

mest utbredte formen i våre funn. Derimot trekker store kommuner frem at deres behov for kunnskap ikke dekkes av samarbeid med mindre kommuner. De ser derfor heller til større kommuner eller fylkeskommuner for å få hjelp. Informasjonen som utveksles kan være rådføring relatert til lovverket, system- og leverandørreferanser eller utvikling av anskaffelsesdokumenter.

Når flere kommuner kjøper samme informasjonssystem kan dette legge til rette for utveksling av data, dersom det er nødvendig. Dette legger til rette for synergi i arbeidet mellom kommunene som benytter de like systemene.

5.1.5 Dialogkonferanse

Det er strenge regler som må følges med hensyn til kontakt med leverandørene på forhånd av konkurransen, for å unngå partisk innvirkning. Vi ser av tabell 7 at flere av respondentene har hatt en eller annen form for dialog med leverandørene i markedet i forkant av anbudskonkurransen.

Tabell 7 Dialogkonferanse funn

Respondent	Praksis	Forklaring
1	Ut i markeder og se hva som kan forventes av IS.	
3	Åpen dialog med potensielle leverandører.	
4	Tilbakemeldinger i plenum, overblikk av markedet.	
5	Kartlegging av markedet.	Viktig å ikke være så nær kontakt at det diskvalifiserer noen i konkurransen.
6	Kartlegging av markedet og tilgjengelige løsninger.	Nyttig for kravspesifikasjonen og planleggingen.
8	Ønsker å bruke fremover.	Vil involvere leverandører i forkant, i en idfase. Vanskelig å vite når dette er tillat, derfor fått råd fra (KS).

Respondent 8 trekker frem at dialog med leverandører i forkant av utlysning av konkurransen er tillatt. Dette gjelder når man følger regelverket og ikke ekskluderer noen:

«Man har vært litt sånn usikker på om hvor mye man kan involvere leverandøren i forkant. Men det har vi jo fått god støtte fra KS og ser jo at ... å ha dialog i forkant, det er helt okay. Så lenge man ... kjører dette med de rette, gjennomfører det på rett ... måte og inviterer åpent inn.»

Respondent 6 forteller at utvikling av konkurransegrunnlaget gjerne starter med kartlegging av markedet. Dette gjøres ved å se på potensielle leverandørløsninger. Kartleggingen gir nyttig informasjon til hva man kan inkludere i kravspesifikasjonen og planene for anskaffelsesprosessen. Dette kan føre til partisk innvirkning på utformingen av kravene. Som igjen kan ha negativ påvirkning senere i anbudskonkurransen.

Ifølge forskriften om offentlig anskaffelse kan en rådgivere bistå med generelle tekniske råd, så lenge disse ikke er knyttet til rådgiverens eget produkt. Kunden bør derimot ikke føre dialog med rådgivere som kan ha økonomisk interesse i anskaffelsen for utvikling av kravspesifikasjoner. Spesielt hvis dette kan føre til konkurransefordeler.

Vi kan forstå at det kan være uklart hvordan man skal følge regelverket og ikke ekskludere noen. En potensiell løsning kan være at formuleringen av kravspesifikasjonen fokuserer mer på forretningsprosess beskrivelse, som beskrevet i tidligere forskning (FAD, 2013; Moe et al., 2006). Ved å følge denne anbefalingen vil ikke tidligere kontakt med leverandører ha innvirkning på selve anskaffelsesprosessen.

5.1.6 Stimulering / innovasjon

Flere av respondentene mente at stimulering av lokalnæring og innovasjon var interessante temaer. Noen uttrykte også ønske om å inkludere dette i deres fremtidige anskaffelser. Likevel var det ingen respondenter som fortalte at de hadde jobbet aktivt med det i forhold til informasjonssystemer, som det fremgår av tabell 8.

Tabell 8 Stimulering/innovasjon funn

Respondent	Praksis	Forklaring
2	Ikke aktuelt, men interessant.	
3	Ikke så stor grad.	Blitt vurdert.
5	Ikke vært vurdert.	
6	Ingen fokus på dette.	Er ingen lokalt IT næringsliv.
7	Kun ved produkter.	Deler opp varegrupper for å muliggjøre stimulering av lokalmarkedet.
8	Har utkontrakter drift lokalt. Forventer økning.	Pga. et politisk vedtak, for å stimulere næringslivet i kommunen. Usikkerhet hvor mye man kan involvere leverandører, har vært et hinder for dette. Tydeligere hvordan dette gjennomføres nå.
9	Ikke aktuelt for IS anskaffelser.	Ønsker stabile og etterprøvde systemer.
10	Ikke ved anskaffelse av informasjonssystemer.	

Respondent 3 gjenspeiler respondentenes generelle uttalelser om temaet:

«Ikke så stor grad [...] Men vi var inne på tanken, flere ganger.»

Forskning har vist at anskaffelsesprosessen krever både tid og penger av leverandører. For små og mellomstore bedrifter (SMB) kan disse kostnadene utelukke dem fra å delta. Selv for konkurransedyktige SMB vil større etablerte bedrifter med bedre økonomi ha en fordel. Dette kan føre til at den SMB ikke deltar i anbudskonkurranser fra offentlige virksomheter. Dermed får de heller ikke mulighet til å vurdere en eventuell løsning som de kunne levert, selv om denne kunne vært optimal. Mindre bedrifter er mer anlagt for innovasjon. Ved å ha

for kompliserte anskaffelsesprosesser vil dette utelukke mindre bedrifter fra konkurransen og dermed også redusere innovasjonsmuligheter (Aschhoff & Sofka, 2009).

Offentlige anskaffelser er beskrevet som et virkemiddel som kan bidra til innovasjon (Difi, 2013). Offentlige virksomheter er stabile kunder som muliggjør innovasjon i en større grad. Respondent 8 tror kommuner har vært tilbakeholdne i forhold til innovasjonsprosjekter. Dette som følge av usikkerheten rundt hvor mye dialog man kan ha med markedet i forkant av prosjekter. Respondenten tror derimot at det vil bli lagt mer fokus på denne type prosjekter i fremtiden.

5.2 Konkurransesgrunnlag

Konkurransesgrunnlag er basert på interne forberedelser. Konkurransesgrunnlaget er kjøperens primære måte å formidle sine behov.

5.2.1 Kvalifikasjonskrav / Leverandørreferanser

Leverandørreferanser kan hjelpe ved valg av leverandør. Leverandørreferanse kan også inngå i vektingen for valg av system. I tabell 9 ser vi hvordan våre respondenter benytter seg av kvalifikasjonskrav og leverandørreferanser.

Tabell 9 Kvalifikasjonskrav/leverandørreferanser funn

Respondent	Praksis	Forklaring
1	Referanse leveranse Besøke andre kunder fra den leverandøren.	Få en leverandør som kan levere systemet.
4	Stabile leverandører.	Unngå risiko.
5	Sjekke referanser så langt anledning byr seg.	Viktig å stille riktige spørsmål. Bruke konsulenter fra noen som faktisk har jobbet i det systemet, som leverandør faktisk tilbyr.
6	Bruker leverandørreferanser. Ber leverandører legge ved sine referanser.	For å se om de faktisk kan levere det de lover. Dersom disse ikke passer til anskaffelsen kan det være trekk i vekting.
7	Ved konsulenttenester kan de utføre referansesjekk.	
8	Brukes, men kan være utfordrende.	Kan få referanser som skal avslutte bruk av systemet, og derfor kan lure på hvorfor. For gode tilbakemeldinger gjør en skeptisk.
10	Referanse viktig for tildeling.	Store tunge leverandører foretrukket.
11	Tar kontakt med referanser som er oppgitt.	

Ved å undersøke leverandørens kunder kan du få førstehånds informasjon om leverandøren og deres systemer. På denne måten kan du forsikre deg om at du velger den leverandøren som kan dekke dine behov best. Kunden kan slik opparbeide seg kompetanse innen

forskjellige systemløsninger og dermed redusere muligheten for at leverandører opptrer opportunistisk.

«I alle konkurranser jeg kjører er [leverandør]referanser viktig» - Respondent 10

«... så gjorde vi det sånn at vi ba om referanse leveranse, slik at vi var i tillegg rundt og besøkte forskjellige kommuner» - Respondent 1

Leverandører kan skape tillit til kunden ved å vise til tidligere lignende anskaffelser. Dersom en leverandør kan vise til vellykkede implementeringer av informasjonssystemer hos andre kunder, viser det at de har god erfaring og kompetansen som er nødvendig.

Utfordringer som kan oppstå etter tildelingen av en kontrakt, er at en leverandør endrer sine prioriteringer, går konkurs eller blir kjøpt opp. Vedlagt følger et eksempel:

«Da ble det valgt et ... system fra en leverandør som ble kjøpt opp av [en annen leverandør] ... Så ville ikke [leverandøren] kjøre videre på det systemet. Der ble det gjort en endring [...] hvor man gikk over til et [nytt]system. [...] Du fikk jo et dobbelt løp her, for først måtte folk få opplæring i det systemet som aldri ble helt ferdig, og delvis tatt i bruk [...] så skiftet man, og nye rutiner og heile greien. Hva det har kostet, det vet jeg ikke, men det er klart at det er mange, mange millioner.» - Respondent 4

Respondent 4 forteller videre at for å unngå lignende situasjoner bør man velge leverandører som har stabil økonomi og har sterke forbindelser til informasjonssystemet de leverer. Dette er viktig for videreutvikling og oppfølging av det kjøpte systemet:

«Noe av det som er mest utfordrende med anskaffelser, med sånn større IKT systemer, det er ... å velge en leverandør som satser på å utvikle det systemet som du har kjøpt»

Våre funn understreker viktigheten av kvalifikasjonskrav. Ved å angi kvalifikasjonskrav kan for eksempel utfordringen med leverandører med svakt økonomigrunnlag reduseres. På den andre siden kan kvalifikasjonskrav også ha en negativ effekt. Dette i form av ekskludering av leverandører med mindre økonomigrunnlag, som vanligvis er mindre bedrifter. Dette vil være en hindring for innovasjon, som nevnt tidligere.

5.2.2 Kravspesifikasjon

Kravspesifikasjon skal uttrykke kundens behov til leverandører gjennom konkurransegrunnlaget. I den forstand påvirker kravspesifikasjonen resultatet av konkurransen. Utvikling av kravspesifikasjoner er derfor en viktig prosess, og i tabell 10 ser vi hvordan respondenter utformer sine krav.

Tabell 10 Kravspesifikasjon funn

Respondent	Praksis	Forklaring
1	Funksjons og forretningsprosess krav. Innhenting av andres kravspesifikasjoner.	Involvere fagpersoner. Sikre en felles oppfatning med leverandøren.
2	Utgangspunkt i egen mal.	Mangel på kunnskap om marked fører til svak kravspesifikasjon, og dermed ikke optimal løsning.

3	Inkluderer sektorer/enheter som blir påvirket av IS evt. kommuner Gjenbruke kravspesifikasjoner. Bruke god tid. Få demonstrert løsningen.	Kravspesifikasjon må være nøyaktig. Kan ikke fravike fra den etterpå i åpen anbudskonkurranse. Gjenbraker som sjekklister til eget behov.
4	Funksjon og forretningsprosesser. Gjenbraker andres.	Påpasselig med for detaljerte kravspesifikasjoner. Fremtidsrettet. Moduler eller helt system. Kan føre til partisk innvirkning.
5	Bruke god tid.	Få med alle krav. Ikke er urealistisk. Upartiske krav. Tenke fremtidsrettet. Hente inn tips fra andre. Kontrollere gjennom innkjøpsrådgivning firma.
6	Har mal for kravspesifikasjon. Gjenbraker andres kravspesifikasjoner. Inkludere statens krav.	Kravspesifikasjoner kan fort bli omfattende. Teknisk integrasjon er viktig. Utvikles i et internt samarbeid. Bruker Doffin for å finne tilsvarende innkjøp.
7	Bruker mal som tilpasses anskaffelsen.	Blir utvirket i samarbeid med brukere og IT avdelingen for å dekke krav.
8	Vanskelig å vite hvilke krav som må være med. Manglende standardisering gjør integrasjon vanskelig. Kontakt med KommIT.	Gjenbruk fornuftig for å få ideer, men noen er for detaljerte. Den teknologiske utviklingen skjer så raskt at ting krav kan foreldes. Tenke nytt.
9	Fokus på store systemer.	Brukere i kommunen vil helst ikke bytte.
11	Gjenbraker men med kritisk blikk. IT avd. beskriver krav og innkjøp kontrollerer.	

Respondent 5 påpeker viktigheten av å ta seg tid til å utarbeide en fullverdig kravspesifikasjon, som dekker behovene for alle brukere. Dersom man forsømmer funksjonalitet kan dette føre til en mangelfull leveranse. Det kan føre til overskridelser i budsjettet. Forskning har vist at en mangelfull kravspesifikasjon kan føre til komplikasjoner senere i anskaffelsesprosessen (Moe et al., 2006).

Forskning har vist at å spesifisere kravspesifikasjonen tidlig i anskaffelsesprosessen er en utfordring, fordi mye fortsatt er usikkert (Moe & Päiväranta, 2013). Ved å involvere relevante faglige ressurser i utviklingen av kravspesifikasjonen, kan noe av denne usikkerheten reduseres. Fag- og prosesskunnskap leder til større innsikt slik at behovet blir klarere.

Videre forskning viser til viktigheten av å vurdere arbeidet med kravspesifikasjoner i lys av at det er mennesker som er problemeiere. Kravspesifikasjoner er ment å beskrive et nyttig system som endrer måten å jobbe på (Nuseibeh & Easterbrook, 2000). Involvering av relevante resurser skaper muligheter for en mer fullverdig kravspesifikasjon og kan føre til mindre motstand til innføring av et nytt system.

Respondent 1 forteller om en måte å utvikle kravspesifikasjon på. For å avdekke hvilke behov anskaffelse av et nytt fagsystem innebærer, ble det etablert faggrupper med sektorrepresentanter fra hvert område. Dette ble gjort for å involvere fagpersoner i kravutviklingen. Faggruppene utviklet et prosesskart. Prosesskartet ble lagt til i kravspesifikasjonen for å vise leverandøren hvilke forretningsprosesser systemet skulle støtte. På denne måten kunne de få konkret informasjon om hvordan løsningen skulle støtte kommunens forretningsprosesser. Samtidig sikkerstilte de at løsningen de valgte kunne brukes i den daglige driften.

Respondent 3 har benyttet seg av gjenbruk av andre kommuners kravspesifikasjon. Det er en måte å utveksle informasjon og kompetanse med andre institusjoner, som har tilnærmet like behov. Dette kan medføre til mindre bruk av ressurser på kravspesifikasjoner, og kan gi inspirasjon for ny funksjonalitet.

«... de siste prosjektene er det noe som heter [sektor]løsningen, så tok vi kontakt med andre [like sektorer i] andre kommuner, for å få deres beskrivelse ... og gjenbruke kravspesifikasjonen. Fordi [sektoren] er i utgangspunktet ganske like i Norge, behovene er ganske like, så vi gjenbraker det da. [...] gjenbraker ikke det blindt, vi bruker det som utgangspunktet for å ha en form for sjekkliste til eget behov, for å se: har vi husket på det? hva har de tenkt på? ... og bruker det for å spille ball med erfaringer fra andre. Men vi bruker det aldri blindt» - Respondent 3

I et forsøk på å unngå risiko, har respondent 10 en klar strategi om at de ønsker kun store leverandører og omfattende hyllevarer-løsninger. De ønsket seg løsninger som har vært utprøvd av andre. Forskning viser at dette kan ha en innvirkning på utarbeiding av både vekting og kravspesifikasjonen, som er en vesentlig del av anskaffelsesprosessen. Det gjelder selv ved anskaffelser av standardløsninger (Moe et al., 2006). Forskingen til Lauesen og Vium (2004) viser at partisk kravspesifikasjon kan utelukke både leverandører og løsninger, noe som vi mener motstrider grunnprinsippet om likebehandling.

Noe som alle offentlige institusjoner må ta hensyn til er standarder satt av staten som påpekt her:

«På sak arkiv så har jo staten med NOARK, en haug med funksjonalitet som ligger i dette her, dermed så det blir side opp og side ned sant. Vi fulgte på en måte den og så måtte de besvare de ulike kravene.» - Respondent 6

Kommunene må følge statens standarder og må derfor inkludere disse i sine kravspesifikasjoner. Dersom statens standarder ikke blir inkludert kan kommunene ende opp med systemer som ikke kan brukes ifølge lovverket.

Respondent 1 trekker frem at det er viktig å unngå misforståelser i forhold til kravspesifikasjoner. Selv om kravspesifikasjoner er skrevet ned og forklart kan det oppstå misforståelser eller misoppfatning av nedskrevne krav. Derfor er det viktig å gjennomgå

kravene sammen med leverandørene som en del av prosessen. Dette vil sikre en felles oppfatning av kravspesifikasjonen ifølge respondenten.

Anskaffelsesprosessen kan ta mye tid forteller respondent 4. Da er det viktig å tenke langsiktig og være framsynt i forhold til kravspesifikasjoner og valg av informasjonssystem. Ifølge respondenten kan systemet som ble beskrevet i starten av anskaffelsesprosessen, være utdatert når man endelig skal ta det i bruk. Derfor er det også ekstra viktig at leverandøren fortsetter å utvikle løsningen gjennom kontraktens forløp. Forskning har vist at dette kan være problematisk ettersom informasjonssystemer er under konstant utvikling (Moe & Päivärinta, 2013).

Kravspesifikasjoner kan også bygges basert på eksisterende kravspesifikasjoner, noe som kan være en ulempe forteller respondent 4. Gjenbruk av gamle kravspesifikasjoner og påvirkning fra eksisterende systemer kan utelukke potensielle leverandører. Det kan skyldes kravene som blir for detaljerte og for "spissfindige". Det kan igjen føre til brudd på grunnprinsipper. Derfor må eksisterende informasjon brukes med omhu.

«I hvert fall hadde man den gamle kravspekken, og den var stor, ... så tok man på alt det nye som man kom på, i tillegg til denne kjempestore kravspekken, og det førte rett og slett til at det var ... bare ett anbud. Og det var eksisterende [leverandør], som ga tilbud i denne konkurransen. De andre syntes dette ble altfor spissfindig. De hadde ... ikke sjanse. Det var nesten spesifisert ut ifra [den eksisterende leverandørens] spesifikasjon.» - Respondent 4

Flere respondenter deler samme oppfatning, blant annet respondent 5. Respondenten forteller at det er fort gjort å tilpasse kravspesifikasjonen etter et system en kjenner godt til. Dette kan skje ubevisst.

«Hvis vi skal skaffe nettbrett, så er det dumt å skrive: vi skal ha konkurranse på Ipad» - Respondent 5

«Vi ser jo hva andre har gjort. Med kritisk blikk» - Respondent 11.

Respondent 4 har hatt en del erfaring med kravspesifikasjoner, mener funksjonalitet og prosessbeskrivelser vil gi friere tøyler til leverandører:

«Jeg tror det grunnleggende nå er rett og slett å komme seg vekk fra kravspesifikasjonshysteriet, og over på mer funksjonalitetsbeskrivelse og beskrivelse av prosesser som systemet skal understøtte, og la leverandørene finne løsninger»

Kravspesifikasjon er som påpekt av flere respondenter et viktig dokument ved anskaffelsesprosessen. Forskningen til Moe et al., (2006) viser at det kreves kompetanse for å utvikle en god kravspesifikasjon. Ved utarbeiding av kravspesifikasjoner er det viktig å inkludere fagressurser. En bør så kartlegge de forskjellige forretningsprosessene som tydeliggjør hvilke behov som finnes. Basert på forretningsprosessene bør man så få seg en oversikt over markedet og mulige løsningsalternativer. Det er også mulig å gjenbruke eksisterende kravspesifikasjoner, men dette må gjøres med varsomhet. Kompetansen til kravutviklerne er viktig for å kunne stille de riktige spørsmålene. Dette gjør at det å utvikle løsningsvennlige kravspesifikasjoner kan være en utfordring.

Forretningsbaserte kravspesifikasjoner kan både være en fordel og en ulempe. Leverandørene får da en større utfordring med å definere prosjektets omfang. Dette kan føre til motstand fra leverandørenes side. Mer åpne kravspesifikasjoner medfører en større ressursbruk hos leverandørene når de skal komme med forslag til løsning.

Beskrivelse og utforming av forretningsprosesser kan gjøres på forskjellige måter. Eriksson og Penker (2000) forteller om UML-metoden som kan benyttes av bedrifter ved kartlegging og optimalisering av forretningsprosessen. Denne metoden kan benyttes som et verktøy for å bevege seg bort fra tradisjonell funksjonalitetsbeskrivelse og over på prosessbeskrivelse. UML er standard modelleringsspråk i systemutviklingsverden. Ved bruk av UML-metoden vil kommunen og leverandørene «snakke samme språk». Formidlingsevnen til kommunen vil øke, og leverandørene vil enklere kunne tilfredsstille deres behov. Dette er selvfølgelig kun gjeldende når leverandører har kompetanse innen UML-metoden.

5.2.3 Vekting

Et konkurransegrunnlag inneholder vekting. Den viser hvilke kriterier innkomne anbud eller tilbud vil bli vurdert ut ifra. Vekting kan utformes på flere måter, noen av de vanligste er prosentinnndeling, intervallprosent utregning og prioritert rekkefølge. Vektingskriteriene skal etter regelverket være etterprøvbare og entydige. Tabell 11 viser hvordan respondentene bruker vekting i praksis.

Tabell 11 Vekting funn

Respondent	Praksis	Forklaring
1		Forteller om aggressiv prising og leverandørprestisje.
2	Dersom det skiller lite på pris, vil teknisk løsning være viktigst.	Teknisk løsning 50 %, pris 40 % og service og vedlikehold 10 %.
3	Prioriterer pris, funksjonalitet og referanse.	Utfordring i forhold til nykommer leverandører. Kan risikere å låse seg med pris.
5	Kriterier og poengregning er ofte en utfordring. Bruker økonomisk mest fordelaktige.	Aggressiv prising for innpass i markedet. Intervallvekting for fleksibilitet når en skal vurdere.
6	Anbefalt å bruke intervallvekting, skal ta det i bruk.	Ble anbefalt av advokat, i sammenheng med klagesaker. Gir slingringsmoment, og man kan slippe unna mye klager.
7	Funksjonalitet og pris. Realistiske tildelingskriterier.	Viktig å ha vektlegging som er enkel og kan forklares lett. Varierer for systemtyper.
8	Funksjonalitet og pris. Det er ofte fornuftig at funksjonalitet er høyere enn pris.	Vektingen er avhengig av type informasjonssystem. Eks integrasjon. Leverer ut vektingstabell i forkant klargjør.
9	Pris som første prioritet, så kvalitet.	

10	Pris og kvalitet.	Sjeldent under 40 % på pris, kvalitet som nr.2 så miljø. Kvalitet vanskelig å definere, sette tall på.
----	-------------------	---

Respondent 2 og 3 forteller om hvordan de benytter seg av vekting ved en «standard» anskaffelse. De understreker også at vekting må tilpasses for hver anskaffelse.

Respondent 2 sier at i vekting er pris viktig, men det er den tekniske løsningen som er avgjørende dersom det er lite forskjell i pris. Praksisen her er forskjellig. Respondent 3 understreker også viktigheten av pris. Forskriften om offentlig anskaffelse tar opp prisingstematikken. Forskriften sier at en skal velge en løsning som er «økonomisk mest fordelaktig». Det betyr ikke nødvendigvis valg av leverandør som gir det laveste tilbudet eller anbudet. Offentlige virksomheter formidler samfunnets ressurser og bør heller velge et system som gir mest verdi for pengene. Teknisk løsning eller funksjonalitet vektlegges derfor høyt. Nesten alle respondenter hadde et stort fokus på dette.

Respondent 7 understreker at kontrakts strategi for hver anskaffelse avgjør hva som skal vektlegges, men fokus på pris kan ofte overskygge de andre kriteriene:

«Det er kontrakts strategi for den enkelte som bestemmer hva som skal vektlegges. Hva som er viktig. ... er det viktig med funksjonalitet på produktene så vil jo det bli vektet høyere enn pris. For ellers, har du prisen før høyt, så vil det være den som slår ut de andre kriteriene.»

Service, vedlikehold og leverandørreferanser blir også nevnt som kriterier for vekting. Forskjellige systemtyper krever forskjellige kriterier for vekting. Service og vedlikehold kan være viktig for systemer som skal samkjøres med flere andre systemer. Da er det viktig med jevnlig oppdateringer for å opprettholde funksjonalitet mellom disse. Leverandørreferanser er av stor betydning for eksempel for fagsystemer, hvor offentlige enheter må forholde seg til standarder som er satt av staten. Respondent 8 oppsummerer bruk av vekting:

«Det er avhengig av type prosjekt, type informasjonssystem som anskaffes. Noen ganger så vil for eks. integrasjon være veldig sentral. Mens andre ganger vil ikke integrasjon ha noen påvirkning i det hele tatt. Funksjonalitet og økonomi er jo to områder som alltid blir tatt med. ... Pris blir vektet ut ifra hva man mener at pris har som betydning for helheten, sånn at ikke prisen får 50 %, ... Noen ganger kan det faktisk være sånn at pris får 50 %, men i en del andre sammenhenger ... så vil man kunne kreve såpass mye av funksjonalitet at det er fornuftig å tenke at funksjonalitet skal vektet høyere enn pris.»

Pris bør vektlegges med varsomhet. Mye fokus på pris kan føre til utfordringer ifølge både respondent 1 og 3. Aggressiv prisføring kan påvirke valg av systemløsning i negativ forstand.

«Men noen ganger på grunn av [vekting med fokus på pris]: så gjør det at vi blir låst litt fast i inn på ... noen uheldige situasjoner, for eksempel: leverandører som er nykommer, som er sulten på markedet, som priser seg voldsomt ned bare for å komme inn. [...] når de har vunnet frem, så har vi ... nødt til å forholde oss til regelverket – og velger den leverandøren. Men det kan være at den er såpass ny og uerfaren at levedyktigheten ikke er godt nok, så går den konk og sånne ting ... Så det er et dilemma. Hvordan skal man endelig formulere

disse tildelingskriterier på en måte som gjøre at vi klarer å navigere oss dit vi ønsker.» - Respondent 3

Respondent 1 forteller om et godt eksempel på aggressiv prisføring. I deres tilfelle var det et stort prisskille mellom to leverandører. Den ene leverandøren var bestemt på å vinne konkurransen, og få kommunen til respondenten som kunde. Det ligger prestisje i å få en stor kommune som kunde ettersom det gjør det lettere å få andre kommuner til å velge det samme systemet. I dette tilfelle var det en prisforskjell mellom leverandørene på en betydelig sum på ca. 10-15mill.kr. Leverandørene gjør dette sannsynligvis målrettet for å bruke kommunen som leverandørreferanse. Leverandøren kan så etablere seg et rykte som store kommunenes førstevalg.

Storkommuner kjøper i noen tilfeller også systemer på vegne av mindre kommuner slik at å vinne en anbudskonkurranse kan ha store ringvirkninger på leverandørens økonomi.

Våre funn viser at små kommuner også møter også den samme utfordringen med prising. De har ikke alltid like mye kompetanse og erfaring med anskaffelser. Derfor kan de bli et «lett bytte» for overambisiøse leverandører.

Aggressiv prising kan derfor være en stor utfordring i anskaffelser. Leverandører som underpriser sitt tilbud eller anbud, kan føre til manglende funksjonalitet eller funksjonalitet som er lite brukervennlig. Kommunen kan da i verste fall ende opp med ett system som ikke er komplett. Det kan også medføre mangel på vedlikehold eller at systemet ikke blir levert i det hele tatt.

En måte å unngå dette på er å bruke mer fleksibel vektlegging, som omtalt i forskning (Andersson & Lunander, 2004). Kravene om pris og funksjonalitet bør settes opp i relasjon til hverandre. Det vil gi større valgmuligheter når et system skal velges. Sammenligningsgrunnlaget blir bedre og det blir lettere for kommunen å ta det riktige valget basert på deres behov og ikke kun pris. Dette kan redusere betydningen av leverandørens aggressiv prising.

Vi ser at våre respondenter benytter seg av forskjellige former for vekting. Tidligere forskning viser at vektingsmetoder ofte har ført til uklarheter i form av mye rom for tolkning (Linder, 2013). Vi tror at usikkerhet og mangel på kompetanse rundt mulige valg av systemer ofte gjenspeiles i vektingen. Det er viktig å ha markedsinnsikt i forhold til systemvalg. Når man er usikker på hva behovet er, kan ofte pris være det eneste som er «håndfast». Dermed blir pris høyere vektlagt enn kvalitet.

Respondent 5 forteller at det kan være vanskelig å prioritere riktig. Pris bør ikke være en overordnet prioritert. Prioriteringene i vektingen bør holdes fleksible gjennom intervaller med spillerom for vurderinger:

«Kriterier og poengregning er ofte en utfordring [...] Vi prøver at pris ikke skal telle alt. [...]. Vi har ofte i intervall, sånn at vi har lite grann fleksibilitet vi ønsker når skal vurdere da.»

Respondent 6 ble anbefalt intervallvekting for å kunne markere forskjeller bedre:

«Vi hadde en advokat inne i forbindelse med noen klagesaker vi har som anbefalte at vi kanskje skulle bruke mer sånn intervall i vektingen»

Bruk av intervallvekting kan føre til mer fleksible vurderinger. Det kan forklares ved at vektingen ikke er fastsatt til en enkel tallverdi, men heller til et intervall mellom to verdier. Respondenten oppfatter intervallvekting som en bedre måte å vekte på i og med at du kan enklere markere forskjeller. Derimot kan det være vanskeligere for leverandører å vite hva intervall vekting egentlig betyr. Vektingen bør derfor gjøres så tydelig som mulig ovenfor leverandørene.

Ifølge forskriften for offentlig anskaffelse skal man velge det tilbudet eller anbudet som er økonomisk mest fordelaktig, eller det med lavest pris. Kommunen velger selv hva som er økonomisk mest fordelaktig. Dette må spesifiseres i konkurransegrunnlaget. Pris er viktig men det bør ses på i sammenheng med vektleggingskriterier. Ved bruk av intervallvekting kan man unngå entydig prisfokus.

5.3 Konkurransereformene

Når man skal gjennomføre en anbudskonkurranse må det avklares hvilken konkurranseform som passer beste for systemanskaffelsen. Lov og forskrifter legger rammen for hvilke konkurranseformer som kan benyttes. I kommunen til respondent 3 velges konkurranseformen basert på prosjektverdien. Respondenten refererer til terskelverdiene som regulerer hvilke konkurranseformer som er mulig å bruke:

«... det er endelig opp til behovet, og størrelsesordenen på hvor mye det ville kostet til sammen på 3-4 år, det er det vi hele tiden har tatt i vurdering for å bestemme om vi skal gå ut på begrenset, direkte eller åpen, for det har med disse her beløpsgrensene ...»

Vi vil nå gå i dybden på de forskjellige konkurranseformene.

5.3.1 Anskaffelser etter forskriftens del I

Forskriften er delt opp i tre deler som regulerer hvilken konkurranseformer kommunen kan benytte seg av. For anskaffelser under 500'000kr benyttes forskriftens del I. Her kan man bruke alle konkurranseformer. Som omtalt i regelverket, har kjøper i forskriftens del I mye mindre begrensninger enn i forskriftens del II og III. Anskaffelser etter forskriftens del I gir kommunen stor valgfrihet. Siden denne formen ikke er spesielt begrenset av lovverket har vi valgt å legge mindre fokus på denne. Dette er reflektert i våre funn i tabell 12.

Tabell 12 Anskaffelser etter forskriftens del I funn

Respondent	Praksis	Forklaring
4	Brukes for konsulentttjenester.	
5	Brukes ved en del innkjøp ved hjelp av mange protokollplikter.	Enklere prosess. Henter inn tilbud fra 3 leverandører.
8	Har egne regler i kommunen. I senere tid har de utlyst på Doffin uansett.	De ønsker minimum 2 konkurrerende leverandører. Doffin gir bredere konkurranse.
11	Mindre prosessfokus.	Innkjøps avd. er ansvarlig for anskaffelsesprosessen, med unntak av Innkjøp under 500'000kr.

Vedlagt følger det noen eksempler på hvordan kommunene behandler anskaffelser under den nasjonale terskelverdien.

Respondent 8 styrer anskaffelsesprosessen etter forskriftens del I. Dette gjøres basert på kommunens innkjøpsreglement. Kommunen utlyser alle deres anskaffelser på Doffin:

«Hvis det ligger under terskelverdiene så vurderer vi det ut ifra ... vår egen rutine eller veileder rundt anskaffelse. Så innkjøpsreglement til kommunen tilsier at alle konkurranser skal ha et minimum av utlysning. [...] men da spør man minimum 2 [...] Ligger det på en rundt 100k så er det og krav at man spør minimum 2 eller 3. Men da ønsker vi i det minste å ha en annonse i avisen. [...] I seinere tid har [vår] kommune valgt å kjøre anskaffelsen ut på Doffin uansett. Uansett størrelse fordi du får en bredere konkurranse.»

Respondent 5 er med i et interkommunalt innkjøpssamarbeid. Kommunen gjennomfører selv anskaffelser etter forskriftens del I:

«[Vi har] en god del innkjøp som er under den nasjonale grensen på 500k. [...] Og så henter inn tilbud fra 3 leverandører, ... Men det er jo ting vi gjør selv. Det er jo en enklere prosess sånn sett, så det er jo kanskje den type anskaffelser vi har flest av og på IT området hvor det gjelder utstyr og IT systemer. [...] det er jo system som koster, veldig mange, men det er jo ikke over 500k sånn sett.»

Anskaffelser etter forskriftens del I er som nevnt tidligere lite regulert. Respondent 11 velger å ikke involvere innkjøpsavdelingen ved disse anskaffelsesprosessene. Dette tyder på at friheten som forskriftens del I gir også reduserer behovet for kompetanse om regelverket. Det fører til mindre komplekse prosesser.

Kommunen bestemmer selv hvordan de skal anskaffe sine systemløsninger. Forskningen til Schapper et al. (2006) sier at deregulering ofte kan bidra til mer effektive prosesser. Ved enkle anskaffelser blir løsningene ofte skreddersydd.

Dette understøttes også av våre funn. Respondenter viser en god forståelse for regelverket som omhandler offentlige anskaffelser etter forskriftens del I. Innkjøpene er basert på konkurranse som samstemmer med grunnprinsippene. Konkurransen gir større muligheter til å velge en god løsning.

5.3.2 Åpen anbudskonkurranse

Åpen anbudskonkurranse er tilgjengelig uavhengig av terskelverdien, altså den kan benyttes ved forskriftsdel I, II og III. Tabell 13 viser våre funn rundt bruken av åpen anbudskonkurranse.

Tabell 13 Åpen anbudskonkurranse funn

Respondent	Praksis	Forklaring
1	Kun for utstyr.	
2	Kjøper konkurranse på pc utstyr og sånne ting.	Bruk av åpen anbudskonkurranse kan føre til erfaringsmessig til mindre optimal IS.
3	Brukt i et større interkommunalt IS	Kommer an på størrelsen av

	anskaffelsesprosjekt.	prosjektet, eller behovet. Kravspesifikasjon er viktig i åpen anbudskonkurranse. Bruker ca. 3-12mnd.
4	Anbefaler mest mulig løsninger på åpen anbudskonkurranse.	Bruker andre former der det foreligger spesielle grunner. Kan ha dialog med markedet i forkant.
5	Brukt	Ikke så komplekse systemer.
6	Brukt på nesten alle innkjøp.	Konkurransesgrunnlaget krever mer arbeid. God forprosess gjør det lettere å velge løsning. Lettere å komme frem til løsning.
7	Bruker åpen anbudskonkurranse og de kan den best og synes er raskest og enklest.	Mye som kan defineres. Bruker ca. 4-6mnd.
8	Benyttes mest	Det er mest tradisjonell måte å gjennomføre.
9	Stort sett åpne anbudskonkurranser.	Andre metoder for spesielle forhold. Risikoen med fleksibiliteten overskygger eventuelle fordeler.
10	Foretrekker åpen anbudskonkurranse.	

Respondenter 4, 6, 7, 8, 9 og 10 beskrev alle åpen anbudskonkurranse som den vanligste måten å gjennomføre anbudskonkurranser på.

Respondent 8 omtaler åpen anbudskonkurranse som enkel anskaffelse, og som den mest tradisjonelle. Ved anskaffelser av produkter som IT-utstyr bruker respondent 7 mye åpen anbudskonkurranse:

«I og med at vi kjøper mye som det går an å definere, så kjører jo vi mye åpen anbudskonkurranse.»

Ifølge respondent 4 må det foreligge helt spesielle grunner for å bruke andre konkurranseformer enn åpen anbudskonkurranse. Åpen anbudskonkurranse er også den anbefalte normen i innkjøpsseksjonen. Samtidig trekker respondenten frem at det finnes forskjellige måter å gjennomføre en åpen anbudskonkurranse på. Det kan gjøres både med og uten informasjonsutveksling med markedet på forhånd:

«Men vanligvis vil jo i hvert fall vi på innkjøpsseksjonen her prøve å anbefale løsninger som mest mulig går på åpne anbudskonkurranser, og det skal jo alltid være spesiell begrunnelse for å bruke denne forhandlingen, men det er klart at det er i noen så vil forhandlingen være aktuelt. Men sant, du har mange grader her, du har åpen anbudskonkurranse uten noe

særlig dialog på forhånd, eller sånn som vi kjører nå; med en ganske utstrakt dialog med markedet før vi går ut»

Åpen anbudskonkurranse fungerer godt for konkrete varer som er enkelt å beskrive. For informasjonssystemer som vi betrakter som komplekse kan andre konkurranseformer som åpner opp for interaksjon med leverandøren være mer passende (Moe et al., 2006).

Respondent 9 trekker frem at de bruker andre konkurranseformer kun når det ligger spesielle forhold til grunn. Respondent 6 har brukt åpen anbudskonkurranse på alle innkjøp de siste 10 årene. Det er lettere å komme frem til en løsning med åpen anbudskonkurranse, men det er viktig å sikkerstille konkurransegrunnlaget på forhånd for å kunne velge rett anbud.

Ifølge respondent 3 er konkurransegrunnlagets kravspesifikasjon sentral i å diktere valget av løsning i åpen anbudskonkurranse, ettersom det ikke kan forhandles. Forskriften spesifiserer at man ikke kan velge leverandører basert på krav som ikke er beskrevet i konkurransegrunnlaget. Den publiserte kravspesifikasjonen beskriver kundens krav til leverandørene. Men dersom kravspesifikasjonen utarbeides uten nok kunnskap om tilgjengelige systemer kan en gå glipp av viktig funksjonalitet:

«Da er vi forpliktet til kravspesifikasjon – den jobben som er lagt ned i kravspesifikasjon må være såpass dønn nøyaktig, at vi ikke kan fravike fra den etterpå. Vi kan ikke for eksempel, nå har vi sagt at vi skal ha abc og d, lyse det ut, så kommer en aktør inn og tilbyr at de har alt det der pluss at de har en f i tillegg. Så kan vi ikke si at vi har lyst på den fordi vedkommende har f i tillegg. Det har vi ikke lov til ifølge anskaffelsen, fordi det er den vi har lyst ut, det er den listen vi skal evaluere etter. Det er det som er loven, vi får ikke lov å si at denne her leverandøren er kjekt å ha og nyttig fordi det er en slik ekstra greie som kan tilbys. Vi får ikke lov å evaluere på tilleggs ting som ikke er oppgitt i selve kravspesifikasjonen».

Konkurranseformen kan variere på tidsbruk. Ifølge respondent 3 kan prosessen før implementeringsfasen ta alt ifra tre måneder til om lag et år. Respondent 7 trekker frem at anskaffelse av informasjonssystemer er en komplisert prosess. I deres kommune tar denne prosessen vanligvis 4 til 6 måneder i åpen anbudskonkurranse:

«Det er jo heller en mer komplisert prosess, å anskaffe det. Men hvis du er inne på hvor lang tid det tar å gjennomføre en anbudsrunde, så vil jeg si det er 4 til 6 måneder eller mer det. Fra du starter brukerutvalget til du har gjennomført alle prosessene, lyst ut konkurransen, fått evaluert og signert avtale, så går du fort opp i et halvt år»

Respondent 2 forteller om deres erfaringer med komplekse anskaffelser. Når kommunen har lite kjennskap til gode systemløsninger vil åpen anbudskonkurranse være et dårlig alternativ. Respondenten understreker viktigheten av kravspesifikasjonene i åpen anbudskonkurranse. For å kunne utarbeide en god kravspesifikasjon er det viktig å kjenne til markedet. Det er også viktig med riktig fagkompetanse for å finne frem til den beste løsningen.

Våre funn viser at åpen anbudskonkurranse er brukt av alle respondenter. Vi har også sett at en av våre respondenter utelukkende bruker denne konkurranseformen ved alle sine anskaffelser. Grunnet omfanget av ressursbruk og kompleksiteten ved andre konkurranseformer kan åpen anbudskonkurranse være den enkleste formen. Derimot kan

det diskuteres om det alltid er den beste løsningen, ettersom nøyaktige kravspesifikasjoner må være tilstede for å få et tilfredsstillende resultat.

Alle respondenter har brukt åpen anbudskonkurranse tidligere. Vi antar at respondentene vil derfor være mer tilbøyelige til å velge den samme formen ved innkjøp av informasjonssystemer også. Dette kan føre til negative konsekvenser ettersom kravspesifikasjoner av informasjonssystemer er mer krevende å utarbeide.

5.3.3 Begrenset anbudskonkurranse

En begrenset anbudskonkurranse har mange likheter med åpen anbudskonkurranse og kan brukes uavhengig av terskelverdi. Den store forskjellen er at det benyttes prekvalifisering ved en begrenset anbudskonkurranse. Kunden bestemmer hvilke leverandører som får delta. Ifølge forskriften må kunden spesifisere den nedre grensen for antall leverandører som skal være med i anbudskonkurransen. Antallet må være stort nok til å sikre en reell konkurranse (FOA, 2006). Tabell 14 er en oversikt som viser våre respondenters bruk av begrenset anbudskonkurranse.

Tabell 14 Begrenset anbudskonkurranse funn

Respondent	Praksis	Forklaring
1	Er blitt brukt.	
2	Benyttet som unntak.	Ved få leverandører.
3	Brukt.	Har vært innom egentlig alle typer.
7	Brukt.	
9	Brukt.	Ved veldig mange leverandører, eller veldig få. Sjeldent brukt
10	Ikke brukt.	Kjenne markedet godt for å ikke utelukke leverandører.

Respondent 2 gjennomførte en begrenset anbudskonkurranse etter forskriftens del I. Bruken beskrives som et unntak:

«... holder på med en konkurranse med ... en begrenset anbudskonkurranse etter forskriftens del 1 [...] Ja, det var jo nesten et unntak det nå da, for det var for den situasjonen. Men der var det faktisk bare to aktuelle tilbydere, og en lav sum, som gjør at man kan kjøpe den.»

Videre forteller Respondent 2 om tidsbruken i en begrenset anbudskonkurranse. Konkurransformen tok omtrent tre måneder, før implementeringsdelen startet. Selv om konkurransen i dette tilfellet ble gjennomført raskt, tok det lang tid før man mottok anbud.

Fordelen med begrenset anbudskonkurranse er at prekvalifiseringen kan være ressursbesparende. Kommunen trenger ikke å bruke ressurser på å evaluere mange tilbud og på gjennomføring av forhandlinger. Svakheten er at kunden kan gå glipp av gode løsninger fra leverandører som ikke får mulighet til å gi tilbud eller anbud. Ved anskaffelse av informasjonssystemer kan prekvalifiseringen føre til at man utelukker leverandører som kunne levert den optimale løsningen.

Våre funn viser liten bruk av denne konkurranseformen og vi har lite datagrunnlag til å trekke noen ytterligere konklusjoner om denne.

5.3.4 Konkurrans med forhandling

Konkurrans med forhandling benytter seg også av prekvalifisering. Konkurransformen skiller seg ut ettersom man står fritt til å forhandle på alle aspekter ved mottatte tilbud. Tabell 15 er en sammenstilling av respondentenes utsagn om denne konkurranseformen.

Tabell 15 Konkurrans med forhandling funn

Respondent	Praksis	Forklaring
1	Brukes for større prosjekter.	Øker forståelse mellom leverandører og kjøper. For informasjonssystemer egner det seg best å bruke forhandling.
2	Velges ved komplekse anskaffelser.	Hvor muligheter og kompetanse for IS er manglende. Forskriftens del II begrenser konkurranse med forhandling. Behov for forhandling i verdifulle anskaffelser.
3	Brukt.	Kommer det an på størrelsen av prosjektet, eller behovet.
4	Spesiell begrunnelse for bruk.	
5	Brukt.	Mange ting som burde diskuteres eller forhandles. For kompleks anskaffelse med mye uklarheter.
6	Brukt en gang.	Det krever mye. Ble anbefalt av konsulenter. Andre med mindre kompetanse kan føle seg tryggere i forhandling.
7	Brukt.	Må legges mer tid. Kan gi bedre betingelser. Er mer krevende.
8	Benyttes ofte.	Bidrar til å velge den rette leverandør.
10	Spesiell begrunnelse for bruk.	Leverandører kan prise seg høyere, flere feller gevinsten er ikke proporsjonel med arbeidet som kreves.
11	Benytter helst konkurranse med forhandling.	Men ikke etter forskriftens del III fordi det er så høy terskel for denne bruken.

Respondent 7 mener at man gjennom forhandlinger kan oppnå bedre betingelser for anskaffelse av informasjonssystemer. På den andre siden innebærer det en mer krevende prosess.

Respondent 11 bruker vanligvis konkurranse med forhandling dersom anskaffelsens verdi er under terskelverdien på 1.6mill.kr:

«Hvis vi er under EØS terskelverdi, så kjører vi helst konkurranse med forhandling»

Som nevnt tidligere har komplekse prosjekter større behov for kommunikasjon og koordinering mellom kommuner og leverandører. Dette skyldes behovet for skreddersydde løsninger, og muligheten til å utnytte leverandørens kompetanse. I slike tilfeller kan forhandling eller dialog være ideelt.

Respondent 1 forteller at forhandlinger kan gå over flere runder. Forhandlinger gjør det enklere å etablere en lik forståelse for kommunens behov. Leverandørene kan justere sitt tilbud flere ganger ved slike forhandlinger. Videre mener respondent 8 at forhandlinger bidrar til å velge den rette leverandøren.

Moe et al. (2006) har sagt at forhandling kan gi en klarere forståelse for begge parter for hva som er inngår i tilbudet. Med forhandling kan kommunen lære av leverandørens tilbud og bruke kunnskapen for å oppnå bedre resultater.

Respondent 2 gir et eksempel på hvordan en kompleks anskaffelse med verdi under 1,6mill.kr ble utført. Anskaffelsen foregikk under forskriftens del II. Kommunen hadde lite kjennskap til løsningsmuligheter og manglet teknisk fagkompetanse. For å komme over disse hindringene valgte de konkurranse med forhandling:

«Vi velger konkurranse med forhandling fordi vi anser at det er en kompleks anskaffelse. Vi kjenner ikke til mulighetene og vet ikke godt nok hvordan vi skal spørre for å få den beste løsningen. [...] Så derfor konkurranse med forhandling, fordi konkurranse med forhandling gir oss muligheten til å forhandle på alle sider av tilbudet, ikke bare pris, men også teknisk løsning.»

Også respondent 5 trekker frem et eksempel hvor konkurranse med forhandling ble benyttet grunnet en kompleks anskaffelse med mye uklarheter. Forhandlingene gjorde det mulig å avklare uklarheter underveis i konkurransen. Respondent 3 gir et eksempel på dette:

«Å skrive at du ønsker et brukervennlig system holder ikke. Så hva er brukervennlig?»

Respondent 1 opplevde en anbudskonkurranse hvor ingen av anbyderne hadde en standardløsning som kunne dekke alle deres behov. Kommunen trengte funksjonalitet som ingen kunne tilby. Nye krav måtte derfor spesifiseres sammen med endringer i pris. Det førte til at forhandlingsmøtene tok mye tid noe som krevde økte ressurser. Forskning har vist at forhandlinger kan være en kostbar prosess (Bajari et al., 2009).

Gjennom forhandlinger kan partene gå sammen om å finne nye løsninger. Alle endringer må dokumenteres i henhold til forskriften, og prosessen kan derfor bli tidskrevende. For hver justering som gjøres i systemløsningen, må det sannsynligvis også gjøres en endring i pris. På denne måten vil forhandlingsprosessen øke bruk av tid og ressurser i anbudskonkurransen.

Konkurranse med forhandling blir ofte brukt når anskaffelsen er stor og kompleks. Det er også et godt alternativ når kunden er usikker på behov eller løsningsmuligheter.

Videre brukes denne konkurranseformen når kravene kan mistolkes. Forhandlingene gjør det mulig å justere og oppklare krav underveis. Det bidrar til at begge parter får en lik forståelse for leveransen. Kommunen kan derfor lage en kravspesifikasjon som er basert på felles forståelse.

Forskriftens del III setter begrensninger for bruk av konkurranse med forhandling på anskaffelser over 1,6mill.kr. Konkurransereformen kan da bare brukes når den forutgående kunngjøringen av andre konkurranseformer feiler eller ikke strekker til. Et unntak er når det foreligger spesielle forhold. Dette nevnes av både respondent 2 og 11 som en utfordring:

«Den begrensede muligheten til å kjøre konkurranse med forhandling er klart en utfordring»
- Respondent 2

«Utfordringer kan jo være dersom vi ikke kan kjøre konkurranse med forhandling ..., fordi at terskelen for å kjøre konkurranse med forhandling over EØS terskelverdien, er jo ganske høy. Så det stilles jo særskilte krav for å kunne gjøre det.» Respondent 11

I kommunen til respondent 2 havner anskaffelser ofte over terskelverdien på 1,6mill.kr. For anskaffelser med en så høy verdi er det viktig å få et godt sluttprodukt. Respondenten mener at det er stort behov for forhandling også i anskaffelser som overskrider terskelverdien. Fylket som respondenten hører til gjennomfører konkurranse med forhandling etter forskriftens del III. Dette med medhold fra sin jurist. Respondenten involverer derfor kommunens jurist for å få mulighet til å benytte denne konkurranseformen. Respondenten har i bare ett tilfelle brukt et slikt spesielt forhold, som åpner for at konkurranse med forhandling kan gjennomføres selv etter forskriftens del III.

«Jeg tror en av de store utfordringene er hvordan anskaffelser etter forskriftens del III ikke åpner for konkurranse med forhandling, og det er veldig ofte at våre anskaffelser kommer inn under den forskriften, fordi at de er dyre ... Da er vi veldig avhengig av å komme til forhandling for å få et godt nok produkt» – Respondent 2

Våre funn viser at forskriftens del III er veldig kompleks og at vilkårene for bruk kan fremstå som uklare. Forskningen sier at det ikke fremgår tydelig når en oppdragsgiver kan benytte konkurranse med forhandling (Rise, 2011). Det kan derfor være en god ide å rådføre seg med spesialister.

Respondent 2 argumenterer med at det burde være mulig å gjennomføre konkurranse med forhandling også etter forskriftens del III. Respondenten har aldri møtt en leverandør som ikke ønsket å forhandle. På den andre siden kan forhandlinger gjøre konkurransen for kostbar for utenlandske aktører.

Gjennom forhandlinger kan man da oppklare momenter underveis og etablere felles forståelse. Forhandlinger kan bidra til å utnytte leverandørs kompetanse. Det vil være rom for å finne nye løsninger, gjøre tilpasninger eller skreddersy egne løsninger. Forhandlinger kan også ha en positiv effekt på betingelsene som foreligger i prosjektet. Konkurranse med forhandling er derfor en fleksibel løsning som kan passe godt for komplekse informasjonssystemer.

5.3.5 Konkurransepreget dialog

Konkurransepreget dialog kan benyttes i forskriftens del III dersom vilkårene i § 14-2 er oppfylt. Anskaffelser som krever større informasjonsutveksling med leverandører kan benytte konkurransepreget dialog. I denne konkurranseformen er det tillatt å føre åpen dialog med markedet for å utvikle konkurransegrunnlaget. Prekvalifisering er også en valgmulighet i denne konkurranseformen. Tabell 16 viser våre funn.

Tabell 16 Konkurranspreget dialog funn

Respondent	Praksis	Forklaring
1	Brukt en gang ved interkommunalt anskaffelse, brukes kun ved veldig komplekse løsninger.	Veldig krevende prosess, må vurderes ut ifra kontraktens verdi og kompleksitet.
2	Brukes hvis ikke konkurranse med forhandling er mulig.	Manglende kunnskap, krevende og omfattende prosess.
3	Brukes oftere nå, men ikke brukt så mye av respondenten.	Knyttet opp mot større prosjekt med usikkerhet. Lite brukt før.
4	Brukt nylig.	Vanskelig form. Motstand fra leverandører.
5	Ikke brukt.	
7	Ikke brukt.	Brukes ved spesielt kompliserte konkurranser og kanskje innovasjon og utvikling. Få vet hvordan den benyttes.
8	Har benyttet.	Prosjektrettet. Leverandørdreven innovasjon gjennom å få ideer fra flere leverandører.

Respondent 3 forteller at konkurranspreget dialog har historisk blitt lite brukt, men blir brukt oftere nå. Konkurransformen kan være nyttig for større prosjekter med mye usikkerhet. Ifølge respondent 8 kan denne konkurransformen mer prosjektrettet. Leverandørene kan bistå med ideer til kravspesifikasjonen.

Konkurransformen kan derfor passe godt for anskaffelser av komplekse informasjonssystemer. Spesielt når kunden selv er usikker på sine behov og trenger veiledning i forhold til valg av system (Input AS, 2010).

Konkurransformen er omfattende og krevende. Derfor bør det tas hensyn til forholdsmessighetsprinsippet. Det er viktig å vurdere ressursbruken kontra nytten ved enkle anskaffelser.

Respondent 7 forteller om anskaffelsen av et informasjonssystem som ble gjennomført av fylkeskommunen. I dette tilfellet ble konkurranspreget dialog benyttet. Det var kun en ansatt som hadde kompetanse innen denne konkurransformen:

«Det [informasjonssystemet] ble jo kjørt som en konkurranspreget dialog. Og det var det fylkeskommunen som gjorde. Det er en der som har kompetanse på det.»

Lite kompetanse innen konkurranspreget dialog kan tyde på at denne formen er lite brukt, og det er få som vet hvordan den skal gjennomføres. Dette kan komme av at konkurranspreget dialog er den nyeste konkurransformen, og ble først innført i 2007.

Respondentene som hadde erfaring med konkurransepreget dialog uttrykte at konkurranseformen var krevende. For eksempel beskriver respondent 2 konkurransepreget dialog som både krevende og omfattende:

«Det er en ganske krevende og omfattende prosess å kjøre, det er mange runder med dokumenter.»

En utfordring med denne konkurranseformen kan være leverandører som ikke ønsker å dele sin kunnskap med andre leverandører:

«Du har konkurranseformer som konkurransepreget dialog som noen har brukt på denne type systemer. Den går jo egentlig uti på at du, leverandører skal utveksle ideer med hverandre så det er en vanskelig form for det er ikke alltid at de vil det da for å si det sånn.» - Respondent 4

Proessen er i konkurransepreget dialog er relativt ny og ganske omfattende. Derfor kan det være utfordrende å forholde seg til reglementet. Ved mangel på innsikt i konkurransen vil det være smart å hente inn ekstern kompetanse.

Kort oppsummert kan konkurransepreget dialog være nyttig for omfattende prosjekter som er preget av mye usikkerhet. Konkurranseformen kan passe godt for komplekse informasjonssystemer.

5.3.6 Valg av konkurranseform

Ettersom mange av respondentene uoppfordret sammenlignet konkurranseformene, har vi valgt å lage et eget kapittel for valg av konkurranseform. Funntabell fra dette kapittelet ligger allerede fordelt på korresponderende konkurranseformenes egne kapittel. Det ville derfor vært redundant å skrive en egen tabell for dette.

Våre funn viser stor usikkerhet rundt bruk av de forskjellige konkurranseformene. Halvparten av respondentene benytter åpen anbudskonkurranse som normen for anskaffelsene sine.

Respondent 4 sier at ved å bruke åpen anbudskonkurranse kan man unngå usikkerhet i anskaffelsesprosessen. Respondenten mener at konkurranse med forhandling er mer kompleks å gjennomføre. Kompleksitet og fleksibilitet ved forhandlinger skaper uforutsigbarhet som man ikke kan kontrollere. Forskning tyder på at fleksible konkurranseformer kan føre til at konkurransen manipuleres, og kan være mer åpen for korrupsjon og favorisering (Bajari et al., 2009).

Respondent 9 mener fleksibiliteten fører til at det er lettere å gjøre feil, og at man må være varsom dersom man bruker konkurranse med forhandling. Respondenten mener at denne risikoen overskygger eventuelle gevinster man kan oppnå.

Samtidig trekker respondenten frem at selv om prisen kan reduseres gjennom forhandling, tar leverandører høyde for dette gjennom en høyere pris i utgangspunktet. Forhandlinger krever mye teknisk kompetanse for å presse den endelige prisen tilstrekkelig ned. Respondenten mener at den endelige prisen derfor ofte er lavere i åpen anbudskonkurranse, for da må leverandørene prise seg mot andre leverandører, og dermed levere mer fornuftige anbud.

Videre er det noen av respondentene som mener åpen anbudskonkurranse bare bør brukes på produktanskaffelser, mens forhandling er et bedre alternativ når anskaffelsen gjelder informasjonssystemer. Respondent 1 forteller at åpen anbudskonkurranse er normen for anbud som omhandler utstyr, mens informasjonssystemer normalt anskaffes ved hjelp av konkurranse med forhandlinger:

«For informasjonssystemer og andre kompliserte systemer [...] så går vi for konkurranse med forhandlinger. Det er det vanlige på det. Men så har vi hatt, da på utstyr, vanlig konkurranseform uten forhandlinger - åpent anbud.»

Respondent 2 bruker vanligvis ikke åpen anbudskonkurranse som konkurranseform for innkjøp av informasjonssystemer. Åpen anbudskonkurranse bruker de ved innkjøp av for eksempel pc-utstyr o.l.

Respondent 5 forteller at ved større anskaffelser med mange uklarheter, benytter kommunen seg av konkurranse med forhandling. Ved enkle anskaffelser benytter de seg av åpen anbudskonkurranse. Respondenten trekker også frem svakheter i åpen anbudskonkurranse som manglende mulighet til å forhandle og justere tilbudet. En kan kun forholde seg til anbudet kommunen har fått:

«... ta det som du har fått tilbud om".

Respondent 1 forteller at konkurranse med forhandling egner seg best for anskaffelser av informasjonssystemer:

«... nesten alle IT prosjekter, spesielt for systemer, egner det seg best å bruke ... konkurranse med forhandling. Det er så vanskelig å spesifisere nøyaktig hva en skal ha, og så forvente at leverandøren forstår spørsmålet ditt 100 %. Det har noe med at en ting er hva jeg sier, og noe annet er hva du oppfatter. Det er klart: skal jeg ha en pc, og så sier jeg at jeg skal ha en pc [...] Så er det så spesifisert at det skal godt gjøres å ikke klare å levere akkurat det jeg er ute etter. Men dersom jeg skal ha et økonomisystem, så vil selvfølgelig spørsmålene i andre enden være; hva mener du med et økonomisystem? Hva skal det inneholde, av funksjonalitet? Derfor må vi kjøre med forhandlinger. Det er nesten alltid det tryggeste.»

På den andre siden sier respondent 1 at konkurransepreget dialog noen ganger er nødvendig for å komme frem til riktig løsning:

«Dialog har vi også benyttet oss av, [...] Det er en veldig krevende prosess, tar lang tid. Men det kan være man ender opp med bedre løsninger. Det må liksom stå litt i forhold til hvor stor kontrakten er i forhold til det arbeidet man legger ned i den anskaffelsen. Det må være en anskaffelse av ganske stor verdi, eller så må den være så kompleks at dette er den beste måten å gjøre det på, hvis du i det i det hele tatt skal treffe rett løsning [...] fordi at i dialog starter du egentlig bare med en intensjon om hva du har tenkt å anskaffe.»

Respondent 2 sammenligner konkurransepreget dialog med konkurranse med forhandling:

«... Det ga oss verdifull informasjon til ettertiden – blant annet at dette er en krevende prosess som for så vidt det er godt å ha den der, men vi foretrekker konkurranse med forhandling fordi det er lettere å gjennomføre [...] konkurranse med forhandling er stort å foretrekke.»

Forskning foreslår en mer balansert tilnærming til diskusjonen mellom åpen anbudskonkurranse og konkurranse med forhandling (Sørheim, 2014). Våre funn kan indikere at konkurranse med forhandling kan være en kompleks prosess. Derfor velger mange heller åpen anbudskonkurranse. Dersom åpen anbudskonkurranse ikke leverer tilfredsstillende eller komplett løsning, kan det betraktes som bortkastede ressurser. Vi mener at det kan være hensiktsmessig å åpne opp for muligheten til å forhandle i åpen anbudskonkurranse, hvis konkurranseformen alene ikke skaper tilfredsstillende anbud. Dette vil være mer hensiktsmessig enn å måtte starte prosessen på ny med en mer krevende konkurranseform.

Konkurransepreget dialog blir beskrevet av de som benytter den, som en krevende prosess. Prosessen gir mulighet å benytte leverandørenes ekspertise til å komme frem til et konkurransegrunnlag. Dette gjør at den kan fungere godt når kunden ikke selv vet hvilke behov de har. Den kan også fungere godt for komplekse informasjonssystemer.

Fordelen med konkurranseformen er bruk av prekvalifisering ved valg av leverandører. Denne prosessen kan spare kommunen ressurser ved å begrense antall leverandører som de må forholde seg til. En mulig grunn til at denne konkurranseformen er lite brukt, kan være for å ikke gå glipp av gode løsninger fra leverandører som ikke får mulighet til å gi anbud. Dette er bare en antagelse fra vår side, siden veldig få av våre respondenter hadde en formening om den.

5.4 Tildelingsprosessen

Arbeidet som omfatter valg av systemløsning kalles for tildelingsprosess.

Konkurransegrunnlaget blir brukt som underlag i tildelingsprosessen. Dersom leverandøren er uenig hvordan valget begrunnes, kan dette føre til klagesaker.

5.4.1 Klager

Når den offentlige virksomheten velger en leverandør, skal dette begrunnes og informasjonen sendes til alle anbydere. Dersom en leverandør er uenig med begrunnelsen av valget kan leverandøren sende en innsigelse til kommunen. Hvis leverandøren fortsatt ikke er fornøyd med kommunens utvidede begrunnelse kan de klage på avgjørelsen til Kofa. I tabell 17 viser vi våre funn vedrørende klager.

Tabell 17 Begrunnelse/innsigelse/klage funn

Respondent	Praksis	Forklaring
1	Fortalte om en spesifikk innsigelse.	Avklare begrunnelse med ekstern lovverk kompetanse.
2	Innsigelser kommer alltid. Gir så mye informasjon som mulig. Ikke fått klager i KOFA.	Leverandører ønsker mer informasjon. Å klage koster ingenting, men kan utsette anskaffelsesprosessen.
6	Klager er vanlig. Aggregerte anskaffelser får større oppmerksomhet.	Mulig kultur for klaging blant leverandører. Innsigelser blir mer omfattende. Lar jurister håndtere dette.
7	Leverandører klager mer og mer. Saksbehandlingsfeil kan føre til	Økt klaging kan forklares med økt kompetanse og markedet. Ved å klage kan leverandører dekke sine

	klager ved negativ kontraktsinteresse.	anskaffelsesomkostninger, ved feil behandling.
8	Har vært spørsmål fra leverandører som ikke er blitt valgt. Ikke opplevd å få klager.	Man må gi en begrunnelse og sende vektingstabell med begrunnelsen. Begrunnet med god vekting. Pris settes opp på et oppsett som går an å sammenligne, som sendes ut til leverandørene for kontroll.

Ifølge respondent 2 er innsigelser ved tapt anbudskonkurranse en vanlig del av anskaffelsesprosessen. Anbydere som ikke vinner anbudskonkurransen ønsker å vite hvorfor:

«Dette med innsigelser, det er aldri noe jeg lurer på om kommer, for det kommer alltid. Og noen, det går litt sånn i bølgedaler faktisk, men leverandørene ønsker seg alltid mer informasjon, og det har noe med læring å gjøre. For de vil vite hva de var dårlige på og hva de kan bli bedre på til neste gang, så de, det tror jeg aldri at ikke skjer, at de som blir, som ikke kommer videre, eller som ikke får kontrakt, de vil ha mer informasjon.»

Det er naturlig at leverandører som har investert sin tid og ressurser i en anbudskonkurranse, ønsker å få noe igjen for det selv om de ikke vinner. Derfor er det viktig med en begrunnelse som rettferdiggjør dette. Det kan virke som om begrunnelsen alene gir leverandøren lite å jobbe med. Ved å be om mer informasjon kan leverandører i det minste få noe ut av prosessen, slik at de kan tilpasse sine tilbud eller anbud ved neste anledning. Ifølge Fornyings- og Administrasjonsdepartementet er ikke kommuner pliktige til å gi individuelt tilpassede begrunnelser til hver enkel leverandør. Begrunnelsen må kun fremvise at anskaffelsesprosessen er blitt gjennomført ifølge regelverket. Hvis leverandøren ikke godtar kommunens utvidede begrunnelse eller avgjørelse har leverandøren anledning til å klage til Kofa.

Kommuner gir ofte individuelle begrunnelser ved forespørsler. Dette gjøres for å pasifisere innsigelsen. Vi antar at kommunene velger å bruke ressurser på dette for å skåne seg mot klager.

Dette understøttes av respondent 8 som aldri har fått en eneste klage så lenge hun har jobbet i kommunen:

«Så lenge jeg har jobbet i kommunen så har vi gjennomført anskaffelsene på rettmessig måte, og jeg kan ikke se at vi har hatt noen klager [...] er vært spørsmål i forhold til leverandører som ikke har blitt valgt. Men de er jo noe med å gi dem en god begrunnelse og ... vi er blitt flinke til å til å levere ut vektingstabell i forkant. Altså som en del av konkurransegrunnlaget så legger vi, klargjør vi på hvilken vekting ulike områder vil ha i konkurransen og sender de da en vektingstabell med begrunnelse for hvorfor vi ikke valgte de da.»

Respondent 1 gir et annet eksempel på hvordan fagkompetanse kan pasifisere innsigelser. Kommunen hadde fått innsigelse på deres gjennomføring av anbudskonkurransen. For å

sikre seg, ba respondentene en anerkjent professor i offentlig anskaffelse til å utføre en utredning av deres prosess. Denne rapporten ble så oversendt som svar til leverandøren. Som respondent 1 sier:

«Han var jo liksom eksperten på det området. Det var ikke veldig mye de å kunne ... Da ble det helt stille. Da ga de seg.»

Vi ser her at innsigelser i en anskaffelsesprosess kan medføre kostnader for kommunen. I dette tilfellet gjennom ekstern konsultasjon. Samtidig tyder dette på at selv store kommuner som er tilfellet her, har utfordringer med å tolke regelverket for offentlig anskaffelse.

Respondent 7 sier at klager er blitt en del av hverdagen i anskaffelsesprosessen:

«Ja, leverandørene klager. De er mer på hugget enn de var tidligere. Og det går jo på at de og har fått kompetanse på sine rettigheter og hva de kan gjøre for å vinne kontrakter. Det kan jo og ha noe med markedet – om det er et stramt marked eller ikke – om det er viktig for de å få kontrakten eller ikke, og det er klart, jo større kontrakt, jo viktigere blir det. Og da kan det tilspisse seg.»

Videre forteller en av respondentene at klager kan være en del av praksisen til leverandørene:

«Vi har jo hørt ifra enkelte leverandør dette er jo litt av regelen, i hvert fall i noen bransjer, at det blir klager uansett.» - Respondent 6

Respondent 2 mener at en omfattende og utfyllende begrunnelsen skaper en større terskel for leverandørklager:

«... jeg praktiserer slik at jeg gir så mye informasjon som mulig i begrunnelsen, slik at de skal på en måte få så mye som mulig. Hensikten er å unngå å gå til KOFA, fordi de føler de ikke får nok informasjon. [...] Jeg har ikke fått noen saker i KOFA, men det er sikkert bare et spørsmål om tid, for hvis det er store penger på spill, da har de alt å vinne.»

Videre oppfatter samme respondenten at leverandører klager «over lav sko» fordi det ikke har noen økonomisk konsekvens for dem:

«... skulle kanskje noen ganger når du leser på KOFA, og når du leser i, eller på Doffin og på KOFA om klaging, så skulle det vært en høyere terskel for å kunne klage, at det koster mer, for det koster ingenting» - Respondent 2

Dette kan tyde på at leverandører klager uten grunn, i håp om å få gjennomslag selv uten særlig grunnlag. Dette påpeker viktigheten av korrekt utarbeidet konkurransegrunnlag. Respondenten tror at mengden av klager kan reduseres dersom leverandørene ble gjort pliktige til å betale en viss sum, dersom deres klage ikke får medhold.

Vi ser at flere kommuner tyr til juridisk hjelp ved klager.

«Vi har lært mye av det og, men vi har kommet til at det hvis det først begynner å bli klage så, så kommer vi nok til å hyre en advokat med en gang for å ta seg av den besvarelsen sånn at vi ... Vi er på jurist språket med en gang» -Respondent 6

Dette kan tyde på at usikkerheten rundt lovverket tvinger kommuner til å innhente juridisk hjelp, for å forsikre seg at deres fremgangsmåte er i tråd med anskaffelsesregelverket.

Våre funn viser at anbydere som ikke vinner anbudskonkurransen, vanligvis ønsker mer informasjon enn det som tilbys i begrunnelsen fra kommunen. Kommunen er ikke pliktig til å gi en utvidet begrunnelse utover det som rettfærdiggjør avslaget. For å unngå klager til Kofa velger kommunene ofte å gi en utvidet begrunnelse. Dette medfører til økt ressursbruk i kommunene. Flere respondenter mener at terskelen for innsigelser og klager hos leverandørene er for lav. Som vi nevnte tidligere i kapittelet om vekting, kan vekting føre til uklarheter og rom for tolkning. Ved å ha bare en metode for vekting, som er enkel og lett å forstå for både kjøper og leverandør, kan denne legges ved i begrunnelsen og muligens redusere antall innsigelser.

Ettersom innsigelser og klager fører til økt ressursbruk og økte kostnader for kommuner, kan man vurdere legge en avgift på klager som ikke når frem. Dette for å ansvarliggjøre leverandørene og minske antall useriøse klager.

5.4.2 Kontrakter

Siste del av anskaffelsesprosessen før systemimplementering er kontraktprosessen. Kommunen kan benytte seg av statens standardavtaler. De kan også velge å lage egne kontrakter eller bruke leverandørens kontrakter. Kontrakten beskriver avtalen mellom partene. Forskriften for offentlig anskaffelse sier at det skal hovedsakelig benyttes SSA, eller eventuelt tilpassede varianter av disse. I tabell 18 ser vi respondentenes kontraktpraksis.

Tabell 18 Kontrakter funn

Respondent	Praksis	Forklaring
1	Bruker SSA.	
2	Kommunens generelle avtalevilkår og SSA.	
3	Utvikler ikke egne kontrakter.	Tilpasser ved behov.
4	Bruker SSA.	Tilpasser. Gjennomprøvd i rettsaker. Utlevert med konkurransegrunnlag. Gir trygghet, og reduserer kontraktsforhandlinger. Microsofts utfyllende standard vilkår kan være vanskelige å gjøre noe med. Bør beskrive levende system.
5	Prøver så langt som mulig å bruke SSA.	SSA kan være for omstendelig ved mindre anskaffelser. Mer akseptert av leverandører.
6	Benytter SSA.	SSA har ført til mange klager,

		men det minsker.
7	SSA på IT anskaffelser.	Tilpasses anskaffelsen.
8	Bruker tilpasset SSA.	Det meste av tilpasning skjer i bilagene.

Respondent 3 og 4 benytter begge SSA, og tilpasser disse ved behov.

«Nei, når det gjelder kontrakter [...] prøver vi å følge det som står nå i forskriften om å prøve å bruke standardkontrakter der det finnes Da bruker vi jo de stort sett sånn som de er men det kan være selvfølgelig en og annen kontrakt bestemmelse som vi endrer.» -

Respondent 4

«Vi i vår kommune lente oss mye på kontrakt – standardkontrakt formularet som ligger på statens standardavtale. Vi utvikler ikke egne kontrakter, vi bare går gjennom den og ser at den passer til vært behov. Og tar vekk eller gjerne tilføyer noe. Men utgangspunktet er standardkontrakten» - Respondent 3

Bruken av standardavtaler kan nok forklares med sin forankring i lovverket. Forskriften spesifiserer at disse kontraktene kan tilpasses så lenge det er angitt i konkurransegrunnlaget. For anskaffelser etter forskriftens del II må disse tilpasningene også være forenelige med EØS-avtalen. Vi fant likevel noen spesielle betingelser for denne bruken hos respondent 4 og 5.

Respondent 4 forklarer at det kan være en utfordrende å utarbeide en kontrakt i forhold til veldig store internasjonale programvareselskap:

«... for det er jo klart at her sitter jo Microsoft bak med sine nær sagt tusenvis av standardvilkår som overskygger det meste vi kan finne på å kreve i en kontrakt.»

Vi ser her at veldig store leverandører og veldig omfattende standardvilkår kan ha innvirkning på utarbeiding av kontrakten. Programvaren til leverandørene har som regel sine vilkår for bruk og kan være veldig omfattende. Dette skaper begrensninger på utformingen av kontrakten.

Respondent 5 bruker ikke alltid statens standardavtaler og begrunner det med:

«de virker utrolig lang og omstendelige i en del tilfeller ... oppfatte de når jeg har lest de, så er det utrolig my tekst i en del av de i hvert fall selv om det finns forskjellige både store og lille og ditt og datt.»

Dette kan komme av at respondent 5 kommer fra en liten kommune, som i hovedsak lar andre kommuner gjennomføre de større anskaffelsesprosessene for seg. Når de gjennomfører små ukompliserte anskaffelser kan SSA bli for omfattende i forhold til omfanget. Respondenten påpeker videre at statens standardavtaler får økende akseptens hos leverandører:

«Jeg har et inntrykk og, at leverandører er blitt mer og mer, eller at de aksepterer de mer og mer og da. Det har i hvert fall vært en del tilfelle både på den type avtale og andre at de kommer med sine egne formular eller forslag til kontrakt og da, men det er i hvert fall i større og større grad gått over til statens standardkontrakter som ... ja.»

Respondent 4 mener at SSA gir et godt utgangspunkt:

«Poenget der er jo nettopp prøve å gjøre dette litt enkelt for leverandøren å kunne nytte godt av at denne kontrakt som er brukt mange ganger, den er blitt prøvd i rettsaker osv. sant, sånn at alt er gjennomprøvd. Istedenfor at vi skal prøve å finne opp noe helt nytt for bare for [vår] kommune.»

Respondent 6 forteller litt om leverandørens oppfatning av SSA:

«Så er det klart det kommer jo alltid en del sånne, stort sett så får vi de samme ... klagene hver gang på det med indirekte kostnader sånt som ligger der. [...] Men ellers, det kommer mindre og mindre klager på den. Tidligere fikk du mange ting de egentlig ønsket å endre på, men nå er det mindre og mindre. Nå er det stort sett det med dekning med indirekte kostnader hvis ting går galt, som de ikke ønsker.»

Ansvar for kundens indirekte tap som følge av avtalebrudd, blir også omtalt negativt av Sandtrø (2011), som mener dette fører til ubalanse i SSA.

Likevel kan SSA bidra til å oppnå en felles forståelse tidlig i prosessen. Dette kan ifølge respondent 4 gjøres ved å utlevere kontrakten sammen med konkurransegrunnlaget. På denne måten skaper man også en større trygghet for leverandøren og unngår komplikasjoner senere i prosessen som vedlagt sitat viser til:

«Og så dro du liksom opp en kontrakt i fra hatten etter at leverandøren hadde vunnet og då kunne de få noen overraskelser senere om hva vi hadde puttet inn der. Så det var jo veldig uheldig for da ble de jo sånn plutselig sånn at vi måtte begynne å forhandle litt om den kontrakten.»

Implementering av system er en del av anskaffelsesprosessen. Kontrakter bør derfor beskrive systemets livsforløp og systemoppdaterings krav:

«Men når du har fått godt etablert og virkelig klart å utnytte systemet så er det et krav å ha et godt oppdatert system. Det er jo en av de største utfordringa. Det er det er Ja hvordan skal du få til hele kontrakten, altså det er klart at du må jo hvert fall kunne beskrive og si noe om dette her og beskrive noe i for at utviklingsforløp i kontraktsperioden sant som det er helt nødvendig forutsetning hos denne, hos denne leverandøren» - Respondent 4

Våre funn viser at SSA kan med sin uniformitet bidra til å forenkle kontraktsforhandlingene i anskaffelsesprosessen. Som respondent 4 trekker frem, kan det gagne leverandørene å forholde seg til en kontrakt de kjenner fra før og kan stole på da den er blitt etterprøvd i retten.

Det samme gjelder for kommunen, som slipper å skrive en kontrakt fra grunnen av. Når begge parter er kjent med kontraktens innhold kan det muligens også redusere kontraktsforhandlingene.

Vi har sett av respondentenes uttalelser og i tidligere forskning, at leverandører mener at SSA kan virke i favør av offentlige instanser (Moe et al., 2006; Sandtrø, 2011). SSA ble endret i 2009 for å dempe protester fra leverandører. Det er likevel fortsatt uenighet ved noen punkter i SSA, som for eksempel kundens indirekte tap. Likevel mener vi at for leverandører

som er kjent med SSA vil deres innsigelser kun by på mindre utfordringer sammenlignet med nye kontrakter.

5.5 Implementering

I implementeringsfasen leveres selve informasjonssystemet til kunden. De reelle effektene blir da et resultat av de foregående fasene i anskaffelsesprosessen (NHO, 2011). Avvik fører ofte til tvister mellom kommunen og leverandøren om hva som egentlig inngår i avtalen (Moe et al., 2006). For å sørge for at man oppnår de forventede effektene, er det viktig å følge opp implementeringen.

5.5.1 Leveransen

Etter at en kontrakt er underskrevet gjenstår leveransen. I denne fasen skal systemet implementeres og overleveres kunden. I tabell 19 ser vi hvordan noen av respondenter har opplevd denne prosessen.

Tabell 19 Leveranse funn

Respondent	Praksis	Forklaring
1	Ingen leverandører er plettfrie	Manglende eller ikke utviklet funksjonalitet, konvertering av data, frister ikke overholdt.
3	Typisk at det er utfordrende.	
4	Forteller om en uheldig implementering.	En leverandør ble kjøpt opp, og de fikk ikke produkt de hadde kjøpt. Store indirekte kostnader.
5	Avhengig av kompleksiteten på leveransen, noen er bedre enn andre.	Varies med konsulent erfaring osv.
6	System implementeres parallelt med gamle.	For å være sikre at nye system virker, beholdes gamle system, mens nye system blir testet. Kommer nye versjoner og integrasjoner. Kan ikke gjøre endringer selv.
8	Mange implementerings utfordringer som gjør at prosessen blir treg. Installasjon, som medfører endring i databehandling og prosesser.	Når informasjonssystemet installeres, omformateres nødvendig data. Viktig å endre rutiner og prosesser som nødvendig. Man må sette av tid og ressurser til opplæring.

--	--	--

Det er ikke alltid implementasjonen går som planlagt. Respondent 1 sin erfaring viser at det ofte oppstår komplikasjoner i implementeringsprosessen:

“Nei, alle leverandører. Ingen som er helt plettfrie. Ingen ... som det ikke har vært ett eller annet med. Kan ikke huske noen som ikke har hatt problemer med å levere – eller har gjort en litt dårlig jobb i leveransen.»

Utfordringene kan skyldes kravspesifikasjoner som ikke beskriver oppdraget tilstrekkelig. Derfor kan det være umulig for leverandøren å løse oppgaven på en tilfredsstillende måte. Dette kan i mange tilfeller først bli oppdaget i implementeringsfasen (Moe et al., 2006).

Respondent 4 forteller om en uheldig leveransesituasjon:

«Det vært gjennomført en konkurranse på for noen år siden. Da ble det valgt et ... system fra en leverandør som ble kjøpt opp av [bedriftsnavn]. Så ville ikke en kjøre videre på det systemet. Der ble det gjort en endring for noen år. Eller i fjor en gang tenker jeg, hvor man gikk over til et [systemnavn]. Som startet opp i år. Men det var jo for så vidt mange nyttige erfaringer i den konkurransen der for det var typisk. De klarte ikke å levere disse modulene på de tidspunktene. De sa stadig at dette skal vi gjøre, og så gikk tiden og så gikk tiden. Og til slutt måtte kommunen sette foten ned og si at dette tror vi ikke noe på lengre.»

De indirekte kostnadene i dette tilfellet var i millionklassen. Dersom regelverket blir brutt har kommunen krav på erstatning av det påfølgende tapet (offanskl, 1999). Dersom det ikke er mulig å kreve erstatning blir det kommunen som står igjen med regningen.

Flere respondenter forteller om leverandører som ikke lever opp til forventninger. Dersom leverandøren ikke leverer som avtalt, kan det bli en stor utfordring for kommunen som er avhengig av å bruke systemet.

Det kan være ulike årsaker til mislykkede implementasjoner, som ikke skyldes bare leverandører. Ufullstendig eller mangelfull kravspesifikasjon kan være en årsak. En av ringvirkningene kan være mangelfulle systemløsninger. Det fører til økte kostnader på grunn av at behovene ikke er dekket og det må investeres i tilleggsfunksjonalitet.

5.5.2 Oppfølging

Oppfølging er en del av implementeringsfasen. Gjennom oppfølging oppdager man avvik og sørger for å oppnå de forventede fordelene. I dette kapittelet tar vi for oss både oppfølgingen av avtalen som er spesifisert i kontrakten, men også oppfølging av den gjennomførte anskaffelsesprosessen, i form av gevinstrealisering. I tabell 20 under ser vi funn relatert til oppfølging.

Tabell 20 Oppfølging funn

Respondent	Praksis	Forklaring
1	Hvis ikke leverandøren oppfyller kontrakten kan de klages inn.	Kommit erstatningskrav benyttes mot leverandører. Oppfølging kan koste mye.

6	Vil ta i bruk gevinstrealisering.	Skal bli en del av hvert prosjekt fremover.
7	Sektor eller enhet har ansvar for å følge opp.	Begynt med gevinstrealisering i noen grad.
8	Benytter gevinstrealisering.	Krav til Enkel gevinstanalyse i forkant, for å kunne bruke dette i budsjetter og strategisk IT planlegging. Kan være nødvendig med tyngre analyser av hvordan brukere blir påvirket av endringer og HCI. Benyttet i flere år.
9	Gjenbruker gamle avtaler og får oppdateringer på systemer.	Eldre avtaler gir mulighet for forlenget bruk av samme leverandør.
11	Inneholder milepælsliste for oppfølging.	Milepælsliste og møter mellom leverandøren og brukere eller IT avdelingen. Innkjøp blir bare involvert dersom det er kontraktsbrudd.

Som nevnt er dette den avsluttende fasen for anskaffelsesprosessen. Ifølge respondent 11 avsluttes innkjøpsavdelingens oppgaver i denne fasen, så lenge alt går etter planen:

«Det er jo da fagavdelingene, eller da IT [...] overtar mye av ballen [...] Vi har en milepælsliste når implementeringen skal skje [...] det er møter som stort sett går mellom de fagansvarlige og leverandøren»

Respondent 1 forklarer videre at leverandører ikke alltid klarer å levere ønsket funksjonalitet, eller overholder frister i henhold til kontrakten, noe som kan føre til søksmål og erstatningskrav:

«... lovet en funksjonalitet som skal være der, men som egentlig ikke er tilstede. [...] skulle være ferdig utviklet til vi skulle få dette installert – også har de gamblet litt på det. Også har de ikke blitt ferdig utviklet. [...] for eksempel i en sånn jobb, så er en del av oppgaven at de skal konvertere noe data, og det har de sagt at de kan gjøre. Det koster sånn og sånn. Og de skal gjøre det på et bestemt tidspunkt. Først så viser det seg at de ikke har fått til konverteringene – det var vanskeligere enn de trodde. Det andre. Jobben er mye større enn de trodde og tar lenger tid enn fristen. Og tidsplanen blir forskjøvet. [...] Det kan skje noen endringer i firmaet, som gjør at de prioriterer annerledes, som gjør at de ... kommer ikke til å levere den funksjonaliteten allikevel. [...] da kan det bli at vi går til ... Kommit erstatningskrav. At de må betale oss en erstatning. Eventuelt at vi lar være å betale vedlikehold i en periode, til de har fått ordnet det.»

Tidligere forskning har vist at innkjøp av informasjonssystemer kan være en risikabel og kostbar prosess, uavhengig av anskaffelsesprosessen. Utfordringer som kan oppstå kan skyldes informasjonssystemenes kompleksitet eller kompetansemangel (Moe & Päivärinta, 2013; Moe et al., 2006; Schroeder & Gibson, 2010).

Respondent 4 forteller om et prosjekt hvor budsjettet ble overskredet med en betydelig sum. Implementeringen tok lenger tid enn forutsatt:

«... for nettopp det at de leverte så seint, førte nok til at vi måtte ha en prosjektorganisasjon stablet på beina veldig lenge ... For du fikk jo et dobbelt løp her, for først måtte folk få opplæring i det systemet som aldri ble helt ferdig, og delvis tatt i bruk og faktisk ... Vi har kjørt på det ... Men og så skiftet man og nye rutiner og heile greien. Hva det har kostet, det vet jeg ikke, men det er klart at det er mange, mange millioner.»

Det er derfor viktig å følge opp kontrakten i implementasjonsfasen, og sørge for at leveransen dekker kravene som avtalt. For å følge opp kontrakter benytter Respondent 11 seg av en milepælsliste. Milepælsisten blir brukt i møter med leverandøren, brukere og IT avdelingen for å diskutere fremdriften.

I tillegg til å følge opp kontrakten bli gevinstrealisering brukt til å evaluere gjennomføringen av anskaffelsesprosessen. Respondent 8 har benyttet gevinstrealisering i flere år, og har satt dette som et krav i sine prosjekter. Det benyttes et enkelt skjema for å gjennomføre en enkel gevinstanalyse i forkant, for å kunne måle anskaffelser ut ifra strategisk måloppnåelse:

«[Vår] kommune har jo jobbet med gevinstrealisering over flere år, og vi har et krav til våre prosjekter, at det skal gjøres en enkel gevinstanalyse i forkant av anskaffelsen [...] Ved et enkelt skjema, der man ser da disse prosjektene ut ifra strategisk måloppnåelse [...] så da blir det sett og i sammenheng med en slik en gevinstrealiseringsanalyse som gjennomføres i sammenheng med den anskaffelsen» -

Gevinstrealisering er en strukturert tilnærming for å følge opp resultatet, og skal bidra til å undersøke om man har innfridd de forventede fordelene eller gevinstene (Hellang et al., 2013).

Respondent 6 benytter ikke gevinstrealiseringsmetoden. Respondenten planlegger å bruke det i alle framtidige prosjekter:

«Strategimedarbeideren og rådmannen jobber med gevinstrealiseringsplan, så den skal bli en del av hvert prosjekt framover. Per nå, så er det ikke det.»

Respondent 7 har nettopp begynt med gevinstrealisering. Respondenten finner det utfordrende å måle noe annet enn pris:

«Vi har begynt å måle litt, men det blir veldig fokus bare på priser også blir det teoretiske målinger, for det vi reelt oppnår på kontraktene vil du ikke se før i avtaleperioden. Så vi har ikke noen gode målemetoder for å se om vi får det vi egentlig har avtalt. Og grunnen til det, er at vi ikke har noen gode dataverktøy til å følge det opp. [...] så lenge ikke vi da har datasystemer til å samle informasjon så er det vanskelig å ha kontroll på det. Da blir det stikkprøver eller manuelle rutiner og det krever jo en del menneskelig ressurser for å

gjennomføre, så det er det jo ikke alltid muligheter for å gjøre. Så vi ønsker jo elektronisk datafangst, som kunne ha gitt oss det vi trenger.»

Til slutt forteller respondenten at når prosessen må gjøres manuelt, krever det mye ressurser. Disse ressursene er ikke alltid tilgjengelig og målingen blir derfor ikke alltid gjennomført. Forskning har vist at selv om gevinstrealisering krever ressurser, gir den også mulighet til å øke fordelene av et prosjekt eller anskaffelse (Päivärinta et al., 2007). Gevinstrealiseringsmetoden kan være en bra måte å utnytte systemets potensial, men det er viktig å sikkerstille at ressursene som kreves for gjennomføringen er tilgjengelige.

Respondent 9 forteller at det kan være en utfordring å måle gevinstrealisering i informasjonssystemer:

«For IT-system, så er det nok klart at pris, det kan du måle, men brukervennlighet og kvalitet og alt det der er vanskelig å sette ... noe tall på»

Päivärinta et al. (2007), fant i sin delphi studie at enkle resultater i prosjekter er blant de fem viktigste faktorene for bruk av gevinstrealisering i norske kommuner. Informasjonssystemer påvirker resultatet på flere nivåer noe som gjør det vanskelig å finne klare indikatorer for gevinstrealisering. I delphi studien utført av Moe & Päivärinta (2013), blir gevinstrealisering også rangert høyest som utfordring av offentlige anskaffelsesledere.

Dette kan forklare hvorfor gevinstrealisering for informasjonssystemer ikke er mer utviklet i kommuner. En mulig løsning for å bidra til å avklare indikatorer kan være å inkludere IT-avdelingen i denne prosessen.

6. Konklusjon

Offentlige anskaffelser er et omfattende tema som må forholde seg til et komplisert regelverk. Noen av forskriftene kan være tvetydige og dermed medføre usikkerhet i prosessen. Innkjøp av informasjonssystemer på egen hånd kan være innviklet på grunn at det finnes mange alternativer og informasjonssystemene er under stadig utvikling. Det offentlige forvalter store ressurser som kan ha store ringvirkninger på samfunnet. Derfor er det ekstra viktig at deres anskaffelser er i tråd med deres behov. Det finnes lite forskning på offentlige anskaffelser av informasjonssystemer, og derfor har vi valgt å utforske dette mer. Vårt forskningsspørsmål er derfor som følger:

«Hvordan foregår prosessen for offentlig anskaffelse av informasjonssystemer i norske kommuner?»

Anskaffelsesprosessen starter med at et behov blir identifisert. Kommunene har ansvar for en rekke oppgaver i samfunnet. De forvalter for eksempel skoler, helsetjenester og tekniske tjenester. I dag brukes det mange forskjellige systemer som skal dekke kommunenes og innbyggerens behov. Et nytt informasjonssystem skal helst kunne forvalte det eksisterende datagrunnlaget og utveksle informasjon med andre systemer. Det gjør valget av et informasjonssystem utfordrende ettersom det er mange hensyn å ta.

Når behovet er etablert starter kommunen med interne forberedelser. Det innebærer ansvars- og rollefordeling, planlegging, inngåelse av eventuelle samarbeid og kartlegging av markedet. Kommunen må forholde seg til lover og regler for offentlige anskaffelser.

Vi mener at dagens regelverk er mer tilpasset for fysiske produkter enn for informasjonssystemer. Anskaffelsesprosessen er ikke tilrettelagt for informasjonssystemer som raskt blir utdatert. Eksempel på dette er dialogkonferanse regelverket. I dialogkonferansen er kommunenes informasjonsutveksling med leverandører begrenset. Derfor kan det være vanskelig for kommunene å finne ut hvilke løsninger med tilhørende funksjonalitet som finnes i markedet. Våre funn indikerer at kommuner kan gjerne ha eldre informasjonssystemer som utgangspunktet for deres kompetanse, f.eks. i form av gamle kravspesifikasjoner. Dette brukes igjen for å kravstille behovet for et nytt system. Ved å basere sine funksjonalitetsforestillinger på gamle systemer og begrenset kontakt med leverandører kan kommunene gå glipp av den optimale løsningen. Derfor mener vi at regelverket rundt anskaffelse av informasjonssystemer bør tilpasses.

Regelverket byr på utfordringer flere steder i anskaffelsesprosessen. For å formidle behovet til potensielle leverandører utarbeider kommunen et konkurransegrunnlag. Konkurransegrunnlaget består av bl.a. kravspesifikasjon, vekting av tildelingskriterier og konkurranseform.

Kravspesifikasjonen påvirker alle prosesser i en anskaffelse. Derfor mener vi at kravspesifikasjon er et av de viktigste dokumentene i konkurransegrunnlaget. Den skal brukes for å sikkerstille anskaffelse av et system som dekker alle behovene til kommunen. I våre funn er funksjonalitets- og forretningsprosessbeskrivelse er metodene brukt for å beskrive kravspesifikasjoner. Vi mener at krav basert på funksjonalitetsbeskrivelse har noen ulemper. En kravspesifikasjon som er for detaljert kan utelukke muligheten for å benytte seg av leverandørens kompetanse. Samtidig kan en for lite detaljert kravspesifikasjon som ikke beskriver alle behov føre til mangelfulle løsninger. Vi mener at kravutvikling basert på en forretningsmodell vil være en bedre fremgangsmåte. Utvikling eller endring av en forretningsmodell fører til økt forståelse av virksomheten og forbedrer forretningsprosesser gjennom nye måter å gjennomføre aktiviteter på.

På denne måten vil leverandører få større frihet til å løse utfordringen på en optimal måte. Rollene blir snudd i kravspesifikasjonsprosessen, ved at leverandør presenterer funksjonalitet til kommunen. Vi mener at det vil gjøre prosessen bedre. Denne fremgangsmåten har også implikasjoner for andre prosesser i anskaffelsen. Det vil kunne redusere betydningen av markedsundersøkelser og det strenge regelverket rundt dialogkonferanse. Ved bruk av en forretningsmodell blir alle prosessene vedrørende systembruk i en kommune kartlagt og forhåpentligvis optimalisert. Kartleggingen danner et strukturert grunnlag som vil gjøre det lettere for videre utvikling. Den kan også føre med seg andre fordeler i form av tverrsektoriell samordning av forretningsprosesser i sektorene som påvirkes av informasjonssystemet.

En systemanskaffelse som påvirker flere fagavdelinger kan føre til motstridende interesser, og derfor er den tverrsektorielle samordningen ekstra viktig. Det skaper en forståelse mellom avdelinger og det blir enklere å jobbe mot felles mål. Det er i tillegg viktig med en prosjektleder som kan sikkerstille at alle sektorene jobber mot et felles mål.

Vekting er også en prosess som kan by på utfordringer for kommuner og leverandører. Det er vektingen som avgjør hvilken løsning som blir valgt. Den skal vise leverandører hvilke prioriteringer kommunen har før de sender inn sine tilbud. Det er derfor viktig å utarbeide en vekting som er lett å forstå og utdype. Kommuner må velge det tilbudet som er

økonomisk mest fordelaktig, eller det med lavest pris. Kommunen velger selv hva som er økonomisk mest fordelaktig. Våre funn viser at vekting gjennomføres på flere forskjellige måter. Vi ser på vektingsprosessen som et problemområde. Ved å ha flere forskjellige måter å gjennomføre vekting på bidrar det til økt kompleksitet i anskaffelsesprosessen. Vår anbefaling er å standardisere gjennomføringsmåten for vektingen, noe vi mener vi føre til flere fordeler. Både leverandør og kommuner trenger da kun å forholde seg til en standard, og de får muligheten til å utvikle denne standarden ytterligere. Dette kan sammenlignes med SSA som bruker en standardform som forbedres fortløpende. En standardisering av vekting vil etter vår mening føre til økt forståelse hos involverte parter og dermed forenkle den offentlige anskaffelsesprosessen. En økt kompetanse innen vekting vil så bidra til mindre klager og derfor også redusere ressursbruken i anskaffelsesprosessen.

Basert på våre funn og teori ser vi på offentlig anskaffelse av informasjonssystemer som en kompleks og rigid prosess som ofte tar lang tid. Det er ikke lett å få til endringer. IT-bransjen sto ovenfor samme utfordringer i systemutviklingsprosjekter. Derfor ble det utviklet mer fleksible metoder for å kunne forholde seg til raske endringer i teknologien og brukernes behov. Vi ser paralleller mellom offentlig anskaffelsesprosesser og systemutviklingsprosesser. Vi synes at det offentlige bør følge eksempelet til IT-bransjen og åpne opp for mer fleksible og tilpasningsdyktige prosesser ved anskaffelser av informasjonssystemer. Vi mener at for langtrukne og rigide prosesser ved offentlige anskaffelser kan føre til at sluttproduktet blir et informasjonssystem som allerede ved implementering er utdatert.

Samspeillet mellom leverandør og kunde i konkurransen reguleres av konkurranseformen. Formen kan variere fra strukturert og enkel, til fleksibel og omfattende. Ved å låse kommunen og leverandøren til rigide regler og strukturer kan dette påvirke anskaffelsen negativt. Basert på våre funn mener vi at ingen av konkurranseformene gir en tilfredsstillende prosess ettersom de ikke er tilpasset informasjonssystemenes behov. Vi anbefaler det offentlige å inngå samarbeid med IT-bransjen for å utvikle en konkurranseform som kan tilfredsstille behovene til et informasjonssystem.

Konkurranseformen bestemmer deler av innholdet i konkurransegrunnlaget. Kommunen velger informasjonssystem på bakgrunn av konkurransegrunnlaget. Så starter implementeringsfasen hvor det utvalgte system implementeres i kommunen. I implementeringsprosessen blir resultatene av valgene materialisert i en leveranse. Det blir da tydelig om kunden har gjennomført anskaffelsesprosessen på en måte som tilfredsstiller deres behov. Kun implementering av et nytt system vil ikke være tilstrekkelig for å vise fordelene og nytten ved det nye systemet.

Våre funn viser at gevinstrealisering av informasjonssystemer er en prosess som er lite utviklet og lite brukt i kommuner. Vi mener at dette reduserer anskaffelsens potensiale ved at gevinstene ikke blir fullt ut realisert og synliggjort. Gevinstrealisering burde være en essensiell del i anskaffelsesprosessen av informasjonssystemer i kommunen. Gevinstrealisering indikatorer kan også brukes for å avklare systembehov før oppstart av anskaffelsesprosesser. Vi anbefaler bruk av forretningsprosesser til å finne indikatorer for gevinstrealisering ettersom de kan være vanskelige å identifisere.

Kort oppsummert er vår anbefaling å lage en mer fleksibel anskaffelsesprosess, som er tilrettelagt for informasjonssystemer og forretningsprosessbeskrivelser. Vi anbefaler det

offentlige å inngå samarbeid med IT-bransjen for å utvikle anskaffelsesprosessen. Samtidig bør vekting forenkles gjennom standardisering.

6.1 Behov for videre forskning

Gjennom intervjuene har det kommet frem noen funn som kan være viktige. Vi mener videre forskning av disse kan bidra til økt forståelse- og forbedring for offentlig anskaffelser av informasjonssystemer.

Våre funn viser at innovasjon i praksis virker som et forsømt tema ved offentlig anskaffelse av informasjonssystemer. Hvis dette skulle være sant, går dette imot strategien til myndighetene for at offentlig anskaffelse skal fungere som et virkemiddel for innovasjon. Offentlig anskaffelse som et virkemiddel innovasjon var nevnt allerede i 95', i mandatet til Utvalget for revidering av det statlige anskaffelsesregelverket (NOU 1997:21, 1997). Derfor ser vi dette som et meget relevant forskningstema som kan avdekke hvorfor innovasjon blir oversett, og hvordan oppnå bedre insentiver slik at offentlig anskaffelse av IS faktisk bidrar til innovasjon.

Blant våre funn deltar nesten alle kommunene i interkommunale samarbeid. Som vi har nevnt kan dette ha sammenheng med ressursbesparelser og kompetansedeling. Vi anser dette kan være meget relevant faktor for anskaffelsesprosessen, og kan ha innvirkning på anskaffelse av IS. Et litteratursøk viste at det allerede finnes omfattende forskning rundt emnet interkommunal samarbeid. Det finnes derimot lite forskning rundt anskaffelse av informasjonssystemer i en slik setting. Videre forskning vil kunne bidra til å belyse offentlig anskaffelse av informasjonssystem ytterligere. Derfor mener vi at det kan være behov for en studie av anskaffelse av informasjonssystemer i slike selskaper og tilhørende kommuner som inngår i samarbeidet.

Som påpekt tidligere spiller kravspesifikasjon en stor rolle gjennom anskaffelsesprosessen av informasjonssystemer. Vi har også sett og konkludert med at bruk av forretningsprosesser for å utarbeide krav til informasjonssystemer, kan optimalisere den offentlige anskaffelsesprosessen på flere måter. Den kan forbedre kravspesifikasjoner, føre til større inkludering av leverandører og åpne opp for muligheter for innovasjon. Vi mener at dette er en av våre viktigste funn og burde forskes videre på. Samtidig kan det være verd å utforske om dette kan være overførbart til lignende anskaffelser.

7. Refleksjon

I dette kapitlet gjør vi rede for utfordringer og overveielser vi har gjort i arbeidet med denne avhandlingen. Videre nevner vi oppgavens begrensinger og læreutbytte.

Som nevnt i avhandlingen er offentlig anskaffelse et omfattende tema, som kompliseres ytterligere med introduksjonen av temaet informasjonssystemer. Forskningsspørsmålet vårt er veldig åpent, ettersom at det finnes veldig lite støttende teori innen feltet å bygge videre på. Det har vært både spennende og utfordrende å arbeide ut ifra et så omfattende forskningsspørsmål. Den største utfordringen har vært i forhold til begrensninger. Vi har valgt å fokusere på områdene innenfor feltet som vi tror kan ha størst forbedringspotensial.

Vårt datagrunnlag er basert på gjennomførte små-N studier, som består av intervjuer av ansatte i kommunen som er relevante for kommunens innkjøp av informasjonssystemer.

Alle respondenter virket åpne. Likevel oppdaget vi fort at flere funn ble tapt da respondenter utbroderte intervjuene ytterligere etter at opptakeren var stoppet. Av etiske hensyn har vi valgt å ikke ta med disse funnene.

En uforventet utfordring som vi opplevde var begrenset respons ved forespørsel om intervju. Vår fremgangsmåte var først å ta kontakt gjennom offisielle kommunale kanaler gjennom epost, hvor vi ba om at vår forespørsel ble oversendt til riktig person. I de fleste av tilfellene førte dette ikke frem. Vi måtte ty til direktekommunikasjon over telefon for så å sende mer skriftlig informasjon over epost og avvente svar. I flere tilfeller måtte vi purre på svar, noe som førte til ytterligere forsinkelser. Vi har i tillegg fått avslag fra flere nærliggende kommuner, noe som har gjort det vanskelig å få flere respondenter uten å bevege oss utenfor de to fylkene hvor intervjuene ble gjennomført.

En annen utfordring med respondenter var at de ikke alltid svarte på spørsmålet, og ved oppfølgings spørsmål snakket rundt spørsmålet. Dette kan muligens avklares med at respondentenes ikke ønsket å svare feil og derfor valgte vi ikke å gå dypere på slike spørsmål.

Gjennom den femårige utdanningen har vi fått forståelse for diverse prosesser og metoder for utvikling og behandling av informasjonssystemer. Vi håper av vår avhandling kan føre til en bredere forståelse av prosesser i en anskaffelse av informasjonssystemer i kommuner.

Vi viser til både negative og positive erfaringer. Dette for å vise til hvilke fallgruver en bør prøve å unngå ved fremtidige anskaffelser av informasjonssystemer, men også for å kunne gi en veiledning i forhold til bruk av forskjellige konkurranseformer som benyttes ved slike anskaffelser.

Vårt ønske er at vår forskning skal kunne brukes som underlag for enkle forbedringer i anskaffelsesprosessen av informasjonssystemer og gi en bedre prosessinnsett til både leverandører og kommuner. Ved å kombinere tidligere kunnskap med kunnskapen denne oppgaven har gitt oss, føler vi at vi oppnår bredere kompetanse som vi kan ta med oss videre i arbeidslivet.

8. Bibliografi

- Andersson, A., & Lunander, A. (2004). Metoder vid utvärdering av pris och kvalitet i offentlig upphandling. *Konkurrensverkets uppdragsforskningsserie2004*, 1.
- Aschhoff, B., & Sofka, W. (2009). Innovation on demand—Can public procurement drive market success of innovations? *Research policy*, 38(8), 1235-1247.
- Bajari, P., McMillan, R., & Tadelis, S. (2009). Auctions versus negotiations in procurement: an empirical analysis. *Journal of Law, Economics, and Organization*, 25(2), 372-399.
- Bell, J. (1995). *Introduktion till forskningsmetodik* (2. uppl. ed.). Lund: Studentlitteratur.
- Brewer, J. L. (2010). *Methods of IT project management*. Boston: Prentice Hall.
- Davenport, T. H. (2013). *Process innovation: reengineering work through information technology*: Harvard Business Press.
- Davila, A., Gupta, M., & Palmer, R. (2003). Moving Procurement Systems to the Internet:: the Adoption and Use of E-Procurement Technology Models. *European Management Journal*, 21(1), 11-23.
- Difi. (2013). Offentlige anskaffelser. from <http://www.difi.no/anskaffelser>
- Difi. (2014). Statens Standardavtaler (SSA). from <http://anskaffelser.no/ikt/temasider/statens-standardavtaler-ssa>
- Edler, J., Ruhland, S., Hafner, S., Rigby, J., Georghiou, L., Hommen, L., . . . Papadakou, M. (2005). Innovation and Public Procurement—Review of Issues at Stake. *ISI Fraunhofer Institute Systems and Innovation Research, Karlsruhe*.
- Eriksson, H.-E., & Penker, M. (2000). *Business modeling with UML*: Wiley Chichester.
- FAD. (2013). *Veileder til offentlige anskaffelser*, . Fornyings- og administrasjonsdepartementet.
- FOA. (2006). Forskrift om offentlige anskaffelser. from http://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2006-04-07-402#KAPITTEL_1
- Forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser. (2002). § 1. Formål.
- Forum for offentlige anskaffelser. (2012). Når en rådgiver er med på å lage spesifikasjonene.... from http://www.foa.no/blog/files/f6957879e81c227499f168662641ef8d-305.html#.U4NvWvl_vzE
- Gerhardsen, W. H. (2010). *Offentlige anskaffelser, kompetanse og organisering*. (Høgskolen i Bodø). Retrieved from http://brage.bibsys.no/xmlui/bitstream/handle/11250/140425/1/Gerhardsen_W.pdf
- Goldfinch, S. (2007). Pessimism, computer failure, and information systems development in the public sector. *Public Administration Review*, 67(5), 917-929.

- Graver, H. P. (2009). Offentlige anskaffelser og interkommunalt samarbeid. 29.
- Gunasekaran, A., & Ngai, E. W. (2008). Adoption of e-procurement in Hong Kong: an empirical research. *International Journal of Production Economics*, 113(1), 159-175.
- Hartvigsen, G. (1998). *Forskerhåndboken*. Kristiansand: Høyskoleforlaget AS.
- Hellang, Ø., Flak, L. S., & Päiväranta, T. (2013). Diverging approaches to benefits realization from public ICT investments: A study of benefits realization methods in Norway. *Transforming Government: People, Process and Policy*, 7(1), 93-108.
- Hellevik, O. (2003). *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap* (7 ed.): Universitetsforlaget.
- Input AS. (2010). *Evaluering av konkurransepreget dialog – Altinn II anskaffelser*.no.
- Jacobsen, D. I. (2000). Hvordan gjennomføre undersøkelser?: innføring i samfunnsvitenskapelig metode. Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Jacobsen, D. I. (2005). *Hvordan gjennomføre undersøkelser?: innføring i samfunnsvitenskapelig metode* (2. utg. ed.). Kristiansand: Høyskoleforl.
- Jahnsen, T. F. (2011). *Korrupsjon og anskaffelser; offentlige virksomheters problemer med å overholde regelverket*. (University of Stavanger, Norway), Jahnsen, Thomas Finnes, Stavanger.
- Kommuneloven. (1993). Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven). from http://lovdata.no/dokument/NL/lov/1992-09-25-107/KAPITTEL_5#KAPITTEL_5
- Lauesen, S., & Vium, J. P. (2004). *Experiences from a tender process*. Paper presented at the International workshop on requirements engineering, REFSQ.
- Linder, R. (2013). Offentlig upphandling av medarbetarundersökningar–analys av förfrågningsunderlag och kravspecifikationer.
- Manojlovic, N. (2013). *Strategier innen offentlige anskaffelser av IT-brukermaskinvare* (Masteroppgave ved Universitetet i Stavanger), Nenad Manojlovic,, Stavanger. Retrieved from http://www.ks.no/PageFiles/49199/Masteroppgave_Strategier%20innen%20offentlige%20anskaffelser%20av%20IT-brukermaskinvare.pdf?epslanguage=no
- Merriam, S. B. (2002). *Qualitative research in practice: examples for discussion and analysis*. San Francisco, Calif: Jossey-Bass.
- Moe, C. E., & Päiväranta, T. (2013). Challenges In Information Systems Procurement in the Public Sector. *Electronic Journal of e-Government*, 11(1).
- Moe, C. E., Risvand, A. C., & Sein, M. K. (2006). Limits of public procurement: information systems acquisition *Electronic Government* (pp. 281-292): Springer.
- Moon, M. J., Lee, J., & Roh, C.-Y. (2014). The Evolution of Internal IT Applications and e-Government Studies in Public Administration Research Themes and Methods. *Administration & Society*, 46(1), 3-36.

- Myers, M. D., & Newman, M. (2007). The qualitative interview in IS research: Examining the craft. *Information and Organization*, 17(1), 2-26. doi: <http://dx.doi.org/10.1016/j.infoandorg.2006.11.001>
- NHD. (2013). *Strategi for økt innovasjonseffekt av offentlige anskaffelser*. Regjeringen.no: Nærings- og handelsdepartementet Retrieved from http://www.regjeringen.no/upload/NHD/Vedlegg/Rapporter_2013/innovasjonseffektavoffentligeanskaffelser_2013.pdf.
- NHO. (2011). *Det gode innkjøp*. Retrieved from https://www.nho.no/siteassets/nhos-filer-og-bilder/filer-og-dokumenter/offentlige-anskaffelser/det_gode_innkjop-web.pdf.
- NOU 1997:21. (1997). *Offentlige anskaffelser* Retrieved from <http://www.regjeringen.no/Rpub/NOU/19971997/021/PDFA/NOU199719970021000DDDPDFA.pdf>
- NOU 2010: 2. (2010). *Håndhevelse av offentlige anskaffelser* Retrieved from <http://www.regjeringen.no/nb/dep/nfd/dok/nou-er/2010/NOU-2010-2.html?id=600370>
- Nuseibeh, B., & Easterbrook, S. (2000). *Requirements engineering: a roadmap*. Paper presented at the Proceedings of the Conference on The Future of Software Engineering, Limerick, Ireland.
- offanskl. (1999). Lov om offentlige anskaffelser [anskaffelsesloven]. from <http://lovdata.no/dokument/NL/lov/1999-07-16-69>
- Park, J., & Ram, S. (2004). Information systems interoperability: What lies beneath? *ACM Transactions on Information Systems (TOIS)*, 22(4), 595-632.
- Puschmann, T., & Alt, R. (2005). Successful use of e-procurement in supply chains. *Supply Chain Management: An International Journal*, 10(2), 122-133.
- Päiväranta, T., Dertz, W., & Flak, L. S. (2007). *Issues of Adopting Benefits Management Practices of IT Investments in Municipalities: A Delphi Study in Norway*. Paper presented at the System Sciences, 2007. HICSS 2007. 40th Annual Hawaii International Conference on.
- Rise, E. V. (2011). Vilkårene for gjennomføring av konkurranse med forhandling etter anskaffelsesforskriftens § 14-3 a) og § 14-4 a).
- Rumsey, S. (2008). *How To Find Information: A Guide For Researchers: A Guide for Researchers*: McGraw-Hill International.
- Sandtrø, J. (2011, 19.10.2011). Statens avtaler er ikke balanserte. *Digi.no*. Retrieved from <http://www.digi.no/880706/statens-avtaler-er-ikke-balanserte>
- Schapper, P. R., Veiga Malta, J. N., & Gilbert, D. L. (2006). AN ANALYTICAL FRAMEWORK FOR THE MANAGEMENT AND REFORM OF PUBLIC PROCUREMENT. *Journal of Public Procurement*, 6.
- Schroeder, B., & Gibson, G. A. (2010). A large-scale study of failures in high-performance computing systems. *Dependable and Secure Computing, IEEE Transactions on*, 7(4), 337-350.

Sørheim, R.-A. E. (2014). Forhandlingers betydning for effektivitet ved offentlige anskaffelser-en rettsøkonomisk analyse.

Thai, K. V. (2001). Public procurement re-examined. *Journal of public procurement*, 1(1), 9-50.

Tjerbo, T. (2010). Vertskommunesamarbeid i norske kommune[r]: resultater fra en kartlegging høsten 2009NIBR-notat (online). Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.

Zott, C., & Amit, R. (2010). Business model design: an activity system perspective. *Long range planning*, 43(2), 216-226.

9. Vedlegg

9.1 Vedlegg 1: Intervjuguide

Intervjuguide

Innledning for intervju:

Som tidligere nevnt skriver vi en masteroppgave om anskaffelse av informasjonssystemer i det offentlige. Vårt fokus ligger rundt valg av konkurranseform ved anskaffelse av et større informasjonssystem, samt erfaringer og gjenbruk av erfaringer rundt anskaffelsesprosessen.

I denne forbindelse ønsker vi å gjennomføre et intervju av din kommune.

Vi har mulighet for full anonymisering av intervjuet, hvis ønskelig. Intervjuet er frivillig og som det, så har du mulighet til å trekke deg når som helst uten å oppgi grunn.

Vi ønsker å ta opp intervjuet, hvis det er greit. Intervjuet vil bli transkribert, og opptaket slettet etter transkriberingen. Ved ønske kan vi sende deg/dere en kopi av transkriberingen. Etter at masteroppgaven er innlevert og godkjent vil transkriberingene bli slettet.

Start opptak:

Fortell litt om oss selv og innled intervjuet

- Kan du fortelle litt om din bakgrunn?
 - Hva er din stilling?
 - Hvor lenge har du vært ansatt i kommunen?

Relevant data

- Kan du si litt generelt om anbudsprosessen for informasjonssystemer i deres kommune?
 - Hvordan gjennomføres anbud i praksis?
 - Hvilke avdelinger/sektorer som er involvert?

- Hvordan organiseres anbudsprosessen?
 - Bruker dere leverandørreferanser?
 - Innovasjon ved anskaffelse av informasjonssystemer?
 - Hvordan utvikles kravspesifikasjoner?
 - Hvilke konkurranseformer har dere benyttet dere av?
 - Hva slags type vekting og kriterier benytter dere?
 - Hvordan utvikles kontrakter?
 - Erfaringer rundt system implementering?
 - Oppfølgingsprosessen etter implementering?
 - Samarbeid med andre kommuner?
 - Er det noen utfordringer du / dere kan trekke frem i forhold til anskaffelsesprosessen, noen utfordringer som krever spesielle hensyn?
- Kan du fortelle litt om et spesifikt prosjekt, med tanke på anskaffelsesprosessen?
 - Størrelse og omfang av innkjøpt system
 - Tidsramme for innkjøp
 - Samhandling, organisering osv.
 - Hvilke interessegrupper finnes i anbudet?
 - Hva påvirket valg av konkurranseform?

Tilleggsspørsmål

- Har systemtype innvirkning på valg av konkurranseform ved anbudsprosjekter?
- Kan man gjenbruke egen suksess innenfor anskaffelsesprosess?
- Er det mulig å gjenbruke andres suksess innenfor anskaffelsesprosessen?
- Deler dere erfaringer med andre kommuner?
- Er det noen utfordringer du vil trekke frem i anskaffelsesprosessen?

Generelt:

Litt om:

- Risikoer og risikohåndteringsplan?
- Opprette evalueringsgrunnlag (eks gevinstrealisering)?
- Brukes prosjektveiviseren eller tilsvarende verktøy?

Avslutning:

- Tips – noe vi har glemt å spørre om eller du mener kan være viktig å trekke frem i anskaffelsesprosessen?
- Er det greit at vi tar kontakt per epost hvis vi skulle hatt noen tilleggsspørsmål, eller eventuelt gjennomføre et kort oppfølgingsintervju til gjennom Skype?
- Kan du tenke deg noen aktuelle kandidater vi kunne intervjuet?
- Takk for intervjuet.