

Fra støtte til strategisk premissgiver?

Om utvikling og organisering av anskaffelsesfunksjonen



Forord

Anskaffelser er ved siden av lønn offentlige virksomheters største utgiftspost. Anskaffelser er derfor et viktig virkemiddel for at virksomhetene skal nå sine målsettinger for effektivisering, samfunnshensyn, innovasjon og tjenesteproduksjon. Organisering av arbeidet har stor betydning for om offentlige virksomheter utnytter ressursene best mulig og oppnår målsettingene.

Vi håper at denne rapporten kan bidra til at organisering av anskaffelser blir sett i sammenheng med virksomhetens måloppnåelse og effektiv ressursutnyttelse, og at anbefalingene vil gi offentlige ledere større handlingsrom ved at potensialet som ligger i sterkere kobling mellom ledelse, anskaffelser og fagmiljøer blir utnyttet.

Mona Stormo Andersen har vært prosjektleder for arbeidet. Anna Sandman, Birgit Enger Nordstrand, Dag Solumsmoen, Fredrik Rolf Young Mortensen, Jostein Engen, Malin Elisabeth Tvedt Hogstad har bidratt som prosjektmedarbeidere.

Oslo, 12.02.2020

A handwritten signature in blue ink, reading "Dag Strømsnes". The signature is written in a cursive style with a large initial 'D'.

Dag Strømsnes
avdelingsdirektør

Innhold

1	Innledning	6
1.1	Bakgrunn	6
1.2	Problemstillinger	6
1.3	Organisering som virkemiddel for måloppnåelse.....	6
2	Hva kjennetegner organisering av anskaffelser?	9
2.1	Sentral eller hybrid organisering av anskaffelser	10
2.2	Organisasjonskartet gir begrenset informasjon	11
3	Modell for å vurdere organisering av anskaffelser	13
3.1	Vertikal organisering mellom innkjøpsenhet og ledelsen	13
3.2	Horisontal organisering mellom innkjøpsenhet og fagavdelingene	14
4	Faktorer som fremmer eller hemmer effektiv organisering	15
4.1	Faktorer som fremmer eller hemmer effektiv kobling med ledelsen.....	15
4.1.1	Strategisk fokus fremmer effektiv kobling	15
4.1.2	Manglende ressurser hemmer strategisk kobling til ledelsen	15
4.1.3	Utvidet ansvar til kategoriteam kan fremme ledelsens mål.....	16
4.1.4	Digitalisering kan i større grad fremme koblingen til ledelsen	16
4.1.5	Å sette ut anskaffelser gjennom innkjøpsamarbeid eller outsourcing kan hemme effektiv styring	17
4.2	Faktorer som fremmer eller hemmer effektivt samarbeid med fag.....	17
4.2.1	Kun administrativ støtte fremmer i mindre grad samarbeid	17
4.2.2	Uklare roller mellom innkjøpsenhet og fag hemmer måloppnåelse	18
4.2.3	Tydelig mandat fremmer samarbeid mellom innkjøpsenhet og fag.....	19
5	Rollen til innkjøpsenhet	21
5.1.1	En regelorientert innkjøpsenhet	21
5.1.2	En serviceorientert innkjøpsenhet	22
5.1.3	En strategiorientert innkjøpsenhet.....	22
5.1.4	Rasjonelle tilpasninger	23
5.1.5	Kultur og holdninger som motkrefter	23
6	Anbefalinger for å styrke organisering	25
6.1	Tiltak for å styrke vertikal organisering	26
6.1.1	Virksomhetsstyringsprosessen bør omfatte anskaffelser	26
6.1.2	Ledergruppas rolle bør styrkes.....	27
6.1.3	Styringsinformasjon bør kobles til strategisk virksomhetsutvikling	28
6.1.4	Ledere bør bygge kultur for endring	29
6.2	Tiltak for å styrke horisontal organisering	29
6.2.1	Styrke samarbeid gjennom økt markedskunnskap	29
6.2.2	Operativt og strategisk ansvar ved kontraktsoppfølging	30

6.3	Faktorer som styrker både vertikal og horisontal organisering	30
6.3.1	Matriseorganisering ved kategoriteam og prosjektteam	31
6.3.2	Potensial for effektiv organisering gjennom digitalisering	32
	Vedlegg	33
	Metoder for å belyse problemstillingene	33
	Litteraturliste	35
	Referanseark for Digitaliseringsdirektoratet	36

Sammendrag

Anskaffelser er aktiviteter som skal dekke et behov for varer, tjenester eller bygg og anleggsarbeider i markedet. Aktivitetene involverer mange aktører og krever strukturer for samarbeid og styring dem imellom. Organisering av disse aktivitetene er av stor betydning for om offentlige virksomheter utnytter ressursene best mulig og oppnår sine målsetninger.

Mål og bakgrunn for prosjektet

Målet med dette prosjektet har vært å belyse hvordan anskaffelsesfunksjonen kan organiseres for å være et mer strategisk virkemiddel for virksomheten. Med anskaffelser som et strategisk virkemiddel mener vi planlagte og målrettede anskaffelser for å nå virksomhetens mål.

Hovedproblemstillingen er brutt ned i følgende spørsmål:

- Hva kjennetegner organisering av anskaffelsesfunksjonen i statlige virksomheter?
- Hvordan kan organisering bidra til at anskaffelsesfunksjonen fungerer strategisk for virksomhetens måloppnåelse? Og under hvilke forutsetninger?
 - Hvordan kan organisering av forholdet mellom ledelse og innkjøpsenhet bidra strategisk?
 - Hvordan kan organisering av samarbeidet mellom fag og innkjøpsenhet bidra strategisk?

Organisering av anskaffelser er et sentralt tema i stortingsmeldingen Smartere innkjøp – effektive og profesjonelle anskaffelser (Meld.St. 2018-2019).

Gjennom intervjuer og analyser belyser vi hvilke faktorer som fremmer eller hemmer effektiv organisering av anskaffelser. Disse faktorene benytter vi som utgangspunkt for videre anbefalinger.

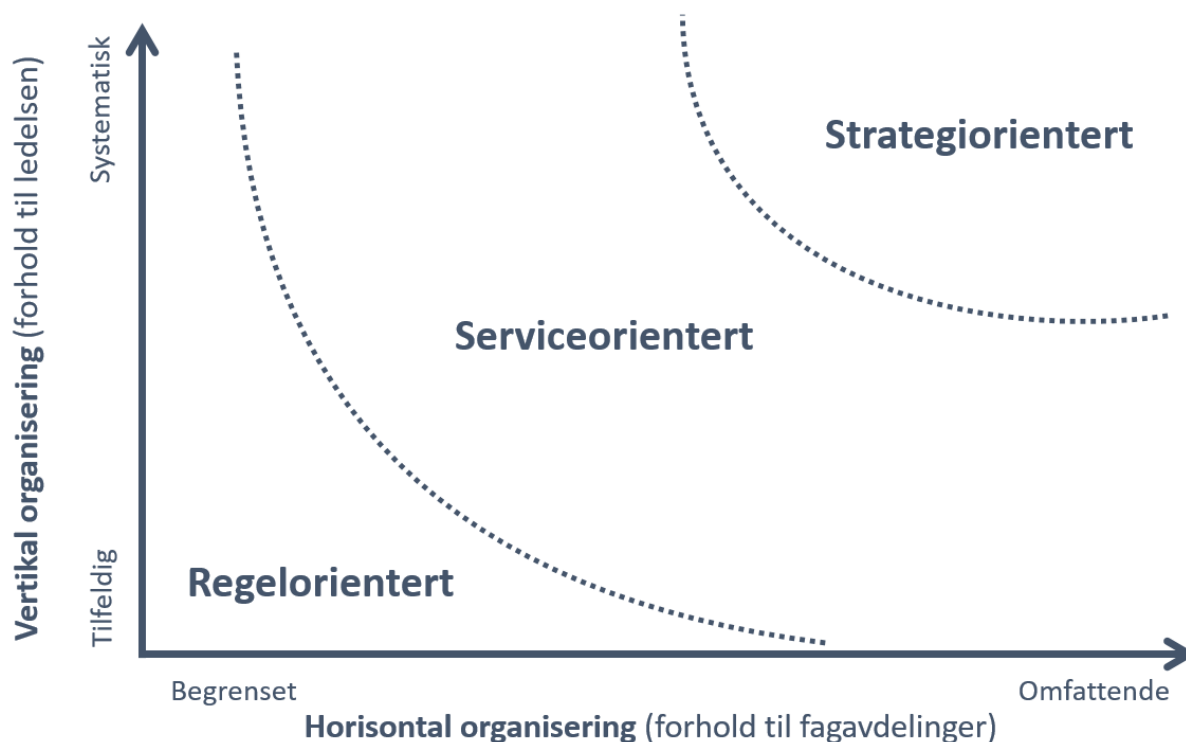
Kjennetegn ved organisering av anskaffelser

Hele 75 prosent av statlige virksomheter har en sentral eller hybrid organisering av anskaffelser (Difi 2018). Det betyr at de enten har en sentral innkjøpsenhet som inngår sentrale avtaler og gjennomfører anskaffelser over 100 000,- eller at de har en sentral innkjøpsenhet som inngår fellesavtaler samtidig som de har lokale enheter som inngår egne avtaler.

Modell for å analysere organisering av anskaffelsesfunksjonen

Organisasjonskartet viser hvor virksomheter plasserer innkjøpsenheten, men det sier lite om deres mandat eller hva som fremmer eller hemmer effektiv organisering. For å finne ut av det gjennomførte vi intervjuer som satte oss i stand til å utvikle en modell for å analysere organisering av anskaffelser etter to dimensjoner, se figur nedenfor. Figuren illustrerer innkjøpsenhetens forhold til ledelsen i den vertikale aksene og forholdet til fagavdelingene i den horisontale aksene.

Utviklingsmodell for anskaffelsesfunksjon



Figur: Utviklingsmodell for anskaffelsesfunksjonen

Koblingen mellom aksene i modellen resulterer i 3 typiske utviklingstrinn for innkjøpsenhetens rolle; regelorientert, serviceorientert og strategiorientert. Samlet gir dette en analytisk ramme for å drøfte organisering av anskaffelsesfunksjonen, både med tanke på hva som er typiske konsekvenser og hva som er ønskelige utfall for ulike typer virksomheter. Ut fra disse rollene gir vi anbefalinger som vil bevege innkjøpsenheten fra å være regelorientert til strategisk premissgiver for virksomheten. Det kan være gode grunner til at ikke alle statlige virksomheter skal bevege seg mot øverste utviklingstrinn. Lavt innkjøpsvolum eller at innkjøpsvolumet i liten grad berører virksomhetens kjerneoppgaver kan være slike årsaker.

Hva kan fremme eller hemme effektiv organisering av anskaffelsesfunksjonen

Den vertikale organiseringen mellom innkjøpsenheten og ledelse styrkes dersom ledelsen har et strategisk fokus på anskaffelser og etterspør styringsinformasjon om anskaffelser. Blant våre informanter var kontakten med toppledelsen liten og uregelmessig når kontakten begrenset seg til rapportering om på anskaffelsesregelverket. Dersom kategoriteamene får ansvar for måloppnåelse eller gevinstrealisering, kan det fremme ledelsens måloppnåelse. Digitalisering av anskaffelser kan også fremme effektiv organisering dersom virksomheten følger opp med å tilpasse roller og ansvar til den digitale prosessen. Manglende ressurser og sette ut kontrakter (outsourcing) kan hemme strategisk kobling til ledelsen.

Vi ser to forhold som kan fremme den horisontale organiseringen mellom anskaffelsesfunksjonen og fag. Dersom anskaffelsesfunksjonen kun ivaretar administrativ støtte med juridisk rådgivning kan det hemme samarbeidet med fag som opplever støtten som

svært begrenset. Opplevelsen kan i beste fall bidra til at fagavdelingene opparbeider innkjøpskompetanse hos egne ressurser for å få tilgang og styring på kapasiteten. Uklare roller mellom anskaffelsesenheter og fag vil hemme måloppnåelse. Et tydelig mandat som fordeler oppgaver mellom anskaffelsesenheter og fag vil fremme effektiv horisontal organisering. Mandatet må ivareta oppgaver fra planlegging til kontraktsoppfølging der gevinstene skal hentes ut.

Anbefalinger

Rapporten anbefaler tiltak for å styrke vertikal og horisontal organisering av anskaffelsesfunksjonen. Disse kan være relevante uansett hvor innkjøpsenheten er plassert på organisasjonskartet. Ved gjennomføring av disse tiltakene vil innkjøpsenheten kunne utvikle seg fra å være juridisk orientert til å bli strategisk premissgiver for at virksomheten skal nå sine mål. Tiltakene vil styrke koblingen mellom innkjøpsenheten og ledelse, og innkjøpsenhet og fagmiljøene får et bedre samarbeid.

1. Tiltak for å styrke den vertikale organiseringen
 - Virksomhetsstyringsprosessen må omfatte styringsinformasjon om anskaffelser
 - Styringsinformasjonen må kobles til strategisk virksomhetsutvikling for å være relevant
 - Ledergruppas rolle som strategisk, koordinerende og besluttede organ for anskaffelser må styrkes
 - Ledere må skape kultur for endring, hvis det er et mål å bruke innkjøpsenheten som strategisk premissgiver
2. Tiltak for å styrke den horisontale organiseringen
 - Innkjøpsenheten må styrke sin kommersielle markedskunnskap for å gjøre seg mer relevant for fagmiljøene
 - Kontraktsoppfølging må styrkes ved å skille mellom strategisk og operativt ansvar

I tillegg anbefaler vi to tiltak som kan styrke både horisontal og vertikal organisering.

- Digitalisering av anskaffelsesprosessen bør i sterkere grad føre til at virksomhetens beskrivelser og forventninger til roller og ansvar blir tilpasset en digital anskaffelsesprosess. Det vil frigjøre ressurser som kan settes av til å ta ut data og utarbeide styringsinformasjon fra digitale verktøy. Det vil styrke den strategiske koblingen til ledelsen og effektivisere organiseringen av anskaffelsesfunksjonen.
- Innføring av matriseorganisering ved kategoristyring og for enkelte anskaffelser vil tydeliggjøre behovet for tverrfaglig samarbeid og styring i større grad. Hvem som leder kategoriteamet eller prosjektet er ikke avgjørende, men det er en forutsetning at ansvaret for å ta ut gevinsten innenfor kategorien eller i den enkelte anskaffelse er tydelig plassert.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Stortingsmeldingen Smartere innkjøp – effektive og profesjonelle anskaffelser (Meld.St. 2018-2019) slår fast at det kreves økt profesjonalisering av offentlige innkjøp gjennom blant annet bedre styring, ledelse og organisering av anskaffelsesfunksjonen. Oppmerksomheten omkring temaet er økende og i forbindelse med omorganisering som følge av kommunereformen og omstillings- og effektiviseringskrav til statlige virksomheter får Digdir stadig spørsmål om å veilede virksomheter i hvordan innkjøp bør organiseres.

Det finnes mye litteratur og utredninger på organisering av offentlige virksomheter generelt, men i mindre grad litteratur og dokumentasjon av erfaringer om organisering av innkjøp. Konsulentbransjen evaluerer stadig innkjøp i offentlige virksomheter på oppdrag, men dokumentasjonen av dette er ikke offentlig tilgjengelig. Digdir har derfor sett behov for å kartlegge og dokumentere erfaringer med ulike former for organisering av anskaffelsesfunksjonen for å utvikle et grunnlag for veiledning på området.

1.2 Problemstillinger

Hovedproblemstillingen i denne rapporten har vært:

Hvordan kan anskaffelsesfunksjonen organiseres for å være et mer strategisk virkemiddel for virksomheten?

Med anskaffelser som et strategisk virkemiddel mener vi planlagte og målrettede anskaffelser for å nå virksomhetens mål.

Hovedproblemstillingen er brutt ned i følgende spørsmål:

- Hva kjennetegner organisering av anskaffelsesfunksjonen i statlige virksomheter?
- Hvordan kan organisering bidra til at anskaffelsesfunksjonen fungerer strategisk for virksomhetens måloppnåelse? Og under hvilke forutsetninger?
 - Hvordan kan organisering av forholdet mellom ledelse og innkjøpsenhet bidra strategisk?
 - Hvordan kan organisering av samarbeidet mellom fag og innkjøpsenhet bidra strategisk?

Rapporten kartlegger praksis i statlig sektor, men funn og anbefalinger i rapporten mener vi er relevante også for kommunal sektor.

1.3 Organisering som virkemiddel for måloppnåelse

Anskaffelser er aktiviteter som skal dekke et behov for varer, tjenester eller bygg og anleggsarbeider i markedet. For å være målrettet er aktivitetene avhengige av organisering. På den ene siden innebærer det arbeids- og ansvarsdeling for å fremme spesialisering og effektiv oppgaveløsning. På den andre siden innebærer det samarbeid og samordning av de aktivitetene som arbeidsdelingen medfører.

Organisering blir ofte oppfattet som ensbetydende med et organisasjonskart. Men organisasjonskartet viser normalt bare den overordnede organisasjonsstrukturen med hierarkisk plassering og horisontal oppgavefordeling (Brynhildsvoll 2011:94). Organisering omfatter også mer detaljert regulering av ansvar/myndighet, (sam-) arbeidsformer og kommunikasjon, så som utforming av fullmakter, prosedyrer, arbeidsprosesser, rollefordeling, prosjekt- og teamorganisering, rapporteringskrav, møtestruktur, osv. For at organisering skal være et virkemiddel for måloppnåelse er det viktig å vurdere endringer i alle slike faktorer.

Organisering for å nå ulike typer mål

Virksomheter arbeider mot flere mål, og målene kan deles opp i fire ulike typer: 1) virksomhetsmål, 2) samfunns mål, 3) innovasjonsmål og 4) kostnadseffektiviseringsmål som vist i figuren under (Rambøll 2018).

Organisering er et av flere virkemidler for å nå disse målene. Andre viktige virkemidler er utnyttelse av regelverket og bruk av samarbeid internt i virksomheten og med markedet og sivilsamfunnet (virksomhetens økosystem), se **Figur 1** nedenfor som visualiserer mål og virkemidler.



Figur 1: Mål for virksomhet og virkemidler for å nå dem

Endret organisering vil ofte være nødvendig for å få til bedre måloppnåelse, men det er alene ikke tilstrekkelig. Effekten av organisatoriske endringer vil bl.a. avhenge av hvordan nye strukturer samspiller med og understøttes av kulturelle faktorer. Organisasjonskulturen

kommer bl.a. til uttrykk i et sett uskrevne regler for rolleutøvelse og generelt hvordan ting skal gjøres. Dette kan i større eller mindre grad gå på tvers av den formelle strukturen. Organisasjonskultur er imidlertid vanskelig å anvende som et aktivt virkemiddel på kort sikt, men kan påvirkes på lengre sikt ved bevisst kulturbygging.

I denne rapporten fokuserer vi på hvordan den formelle organiseringen kan være et strategisk virkemiddel for virksomhetens mål, men vil også kort berøre hvordan kulturelle faktorer kan virke til å begrense handlingsrommet for organisering som virkemiddel.

2 Hva kjennetegner organisering av anskaffelser?

Dette kapitlet tar for seg hva som kjennetegner organisering av anskaffelser. Først vil vi introdusere ulike organisasjonskart som illustrerer hvordan vi erfarer at virksomheter strukturerer anskaffelsesfunksjonen. Deretter presenterer vi funn som er bearbeidet fra modenhetsundersøkelsen (Difi 2018).

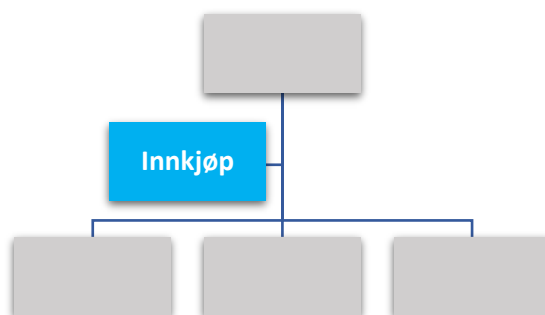
I omtalen vil vi bruke begreper som innkjøpsenhet og anskaffelsesfunksjonen. Med «innkjøpsenhet» mener vi dedikerte innkjøpsressurser, én eller flere, som er plassert sentralt i virksomheten. Med «anskaffelsesfunksjonen» mener vi alt som foregår av anskaffelsesaktiviteter både sentralt og desentralt i virksomheten.

Vi erfarer at organisering av anskaffelser kan deles inn i sentralisert, desentralisert og hybrid organisering. I tillegg er det virksomheter som setter ut anskaffelser til eksterne aktører (outsourcing). Nedenfor gir vi en oversikt over disse organiseringstypene (Inventura 2016).

Tabell: Oversikt over ulike organiseringstyper.

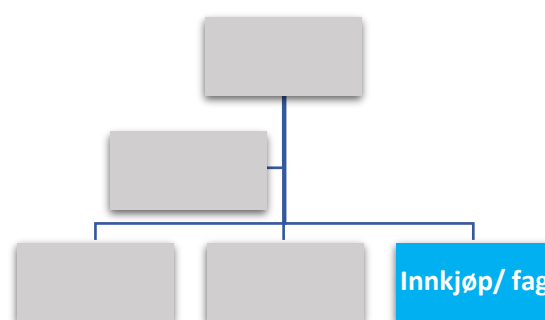
Ved **sentralisert organisering** gjennomføres majoriteten av virksomhetens anskaffelser i en sentral enhet.

Innkjøpsenheten kan være plassert under virksomhetsledelsen i en stabsfunksjon.



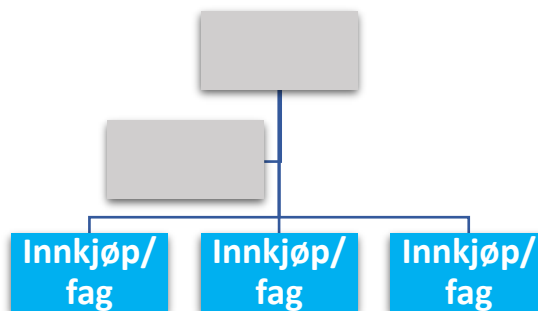
En variant av **sentral organisering** er når anskaffelsesressurser er plassert hos **største bruker** i virksomheten.

Innkjøpsenheten er lagt til den enheten som er virksomhetens største bruker av varen eller tjenesten. IKT-avdelingen er et eksempel på største bruker som kan ha kapasitet og kompetanse til å gjennomføre anskaffelsene til virksomheten.



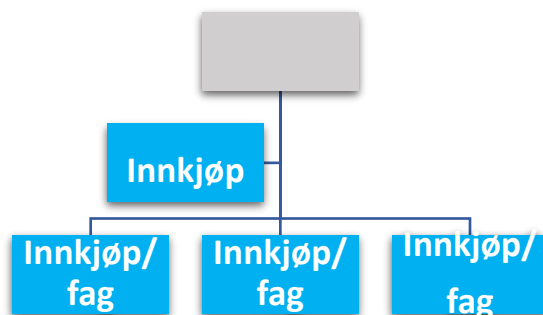
Ved **desentralisert organisering** gjennomføres anskaffelser i hver enkelt linje i virksomheten.

Den enkelte avdeling/enhet er selv ansvarlige for å dekke sine anskaffelsesbehov. De planlegger og gjennomfører alle aktiviteter, samt forvalter avdelingens/enhetens avtaleportefølje.



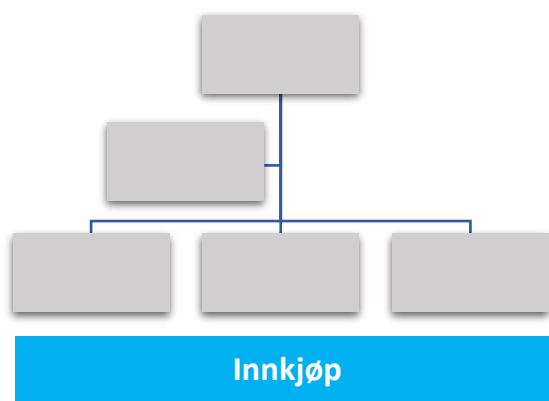
Ved **hybrid organisering** er anskaffelser organisert med både en sentral innkjøpsenhet og desentraliserte ressurser i linjen.

Ved hybridmodell vil som regel anskaffelser som dekker felles behov gjennomføres av sentralisert enhet, mens særegne anskaffelser gjennomføres av de enkelte enheter (desentralisert).



Virksomheter kan også kjøpe anskaffelsesfunksjonen fra andre aktører (**outsourcing**).

Dette kan gjennomføres for hele innkjøpsporteføljen eller for enkeltkontrakter. Virksomheter som velger dette, gjør det ofte fordi virksomheten alene ikke er stor nok til å ha tilstrekkelig ressurser og kompetanse i egen organisasjon eller at den i perioder har behov for kjernekompetanse eller økt ressurser for å få løst oppgavene.



Innkjøpsamarbeid og Statens innkjøpscenter

Uavhengig av intern organisering, har mange virksomheter inngått samarbeid, av mer eller mindre formell art, med andre virksomheter for gjennomføring av innkjøp. I tillegg har Statens innkjøpscenter (SI), etablert i 2016, ansvar for å inngå og forvalte felles avtaler til statlige virksomheter (OE-rapport 2019).

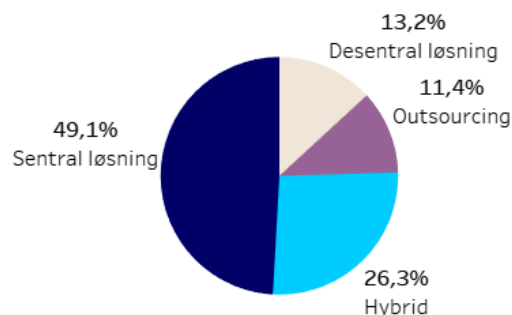
2.1 Sentral eller hybrid organisering av anskaffelser

Difis modenhetsundersøkelse viser at hele 75 % av statlige virksomheter har en sentral eller hybrid organisering av innkjøp, med varierende mandat. Det må nevnes at når virksomheter i

denne undersøkelsen oppgir at de har «sentral løsning» kan det bety alt fra en halv til flere titalls personer som ivaretar sentrale innkjøpsoppgaver. De resterende 25 prosentene har enten en desentral løsning eller har satt ut stor del av anskaffelsesporteføljen til annen virksomhet eller innkjøpssamarbeid (outsourcet).

Figur 2 viser hvilken organisering av anskaffelsesfunksjonen respondentene i modenhetsundersøkelsen har oppgitt med følgende svaralternativer:

- Sentral løsning (virksomheten har en sentral innkjøpsfunksjon som inngår sentrale avtaler og gjennomfører anskaffelser over 100 000)
- Desentral løsning (lokale enheter inngår egne kontrakter)
- Sentral enhet inngår fellesavtaler, lokale enheter inngår egne avtaler (hybrid)
- En stor del av innkjøpsfunksjonen er satt ut til annen virksomhet eller innkjøpssamarbeid



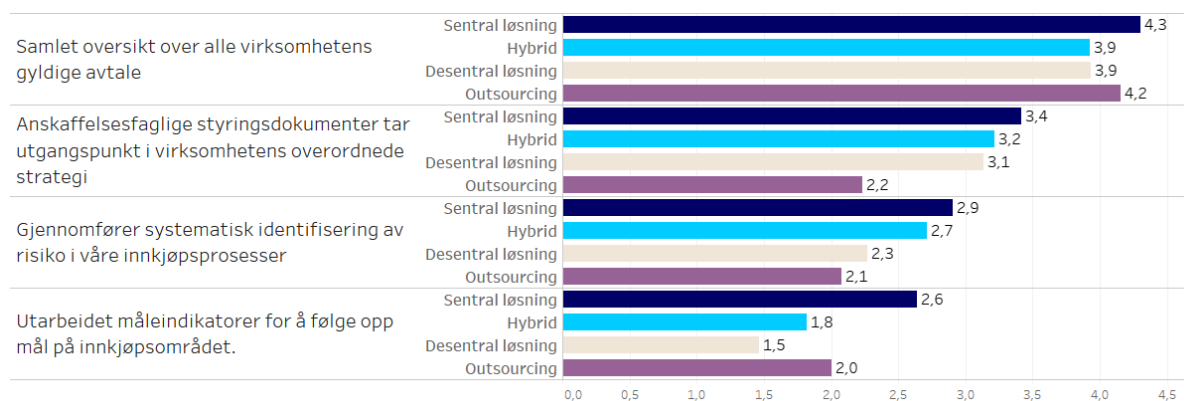
Figur 2: Organisering av innkjøp (N=114)

2.2 Organisasjonskartet gir begrenset informasjon

Vi har nå sett på hvor anskaffelsesressursene kan være plassert på organisasjonskartet og funnet at flertallet av statlige virksomheter har sentral eller hybrid organisering av innkjøp. I det følgende ser vi nærmere på hvilken organisasjonsløsning som fremmer effektiv måloppnåelse for virksomhetene.

I modenhetsundersøkelsen (2018) er effektiv måloppnåelse kartlagt ved å analysere hvilke virksomheter som styrer og leder på innkjøpsområdet. I vurderingen av styring og ledelse inngår fire spørsmål om henholdsvis avtaleoversikt, styringsdokumenter, identifisering av risiko og måleindikatorer jfr. Figur 3. Det er ikke entydig hvilken organisasjonsløsning som egner seg best med hensyn til å styre og lede på innkjøpsområdet. Virksomheter med sentral organisering skårer høyt, men virksomheter med annen organisasjonsløsning er ikke langt unna.

Det kan være andre årsaker enn grad av sentralisering som gjør at virksomheter med desentral eller outsourcet løsning i mindre grad styrer og leder anskaffelser like systematisk som virksomheter med sentral løsning. Eksempelvis oppgir en overvekt av innkjøperne med desentral eller outsourcet løsning at de er færre enn én person som jobber mer enn 50 prosent med anskaffelser. Dette kan gjøre det vanskelig å profesjonalisere.



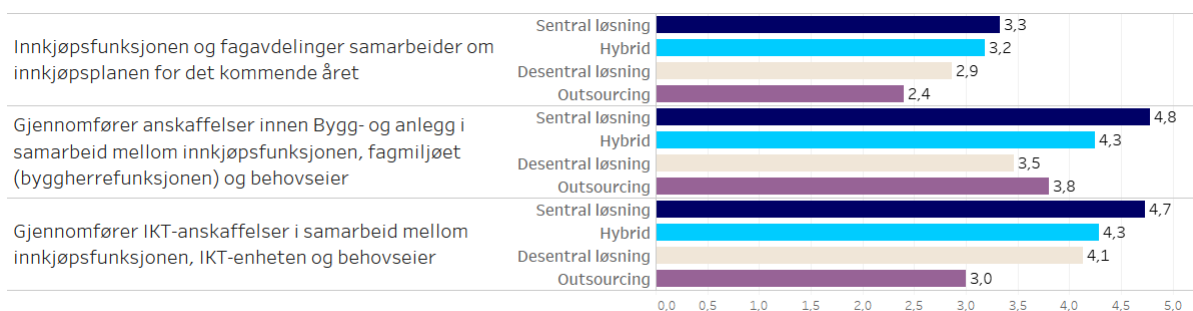
Figur 3 viser modenhet på styring- og ledelsesindikatorer på en skala fra 1-5, sett i sammenheng med hvordan innkjøpsfunksjonen er organisert i statlige virksomheter (N=108).

Organisering av relasjonen mellom innkjøpsenhet og ledelsen

Utarbeidelse av mål og rapportering er aktiviteter i ledelsens virksomhetsstyring. Bare i underkant av 20 prosent av statlige virksomheter oppgir i modenhetsundersøkelsen at de har utarbeidet måleindikatorer på innkjøpsområdet. Det er en tendens til at virksomheter med en sentral organisering av anskaffelser har ledere som i større grad regelmessig etterspør resultater på innkjøpsområdet. Samtidig ser vi at virksomheter med sentral innkjøpsenhet har flere innkjøpsressurser jamfør avsnittet over.

Organisering av samarbeid mellom innkjøpsenhet og fagmiljøer

Samarbeid mellom innkjøpsenhet og fagmiljøer i virksomheten kan ha positive effekter med hensyn på å sikre måloppnåelse. Modenhetsundersøkelsen (2018) viser at virksomheter med en sentral organisering av innkjøp, i større grad oppgir at de har tettere samarbeid mellom innkjøpsenheten og fagavdelingene, se figur 4 nedenfor. Det gjelder både med hensyn til å samarbeide om innkjøpsplaner for det kommende året, og samarbeid med spesifikke fagavdelinger om gjennomføring av anskaffelser, herunder IKT og Bygg.



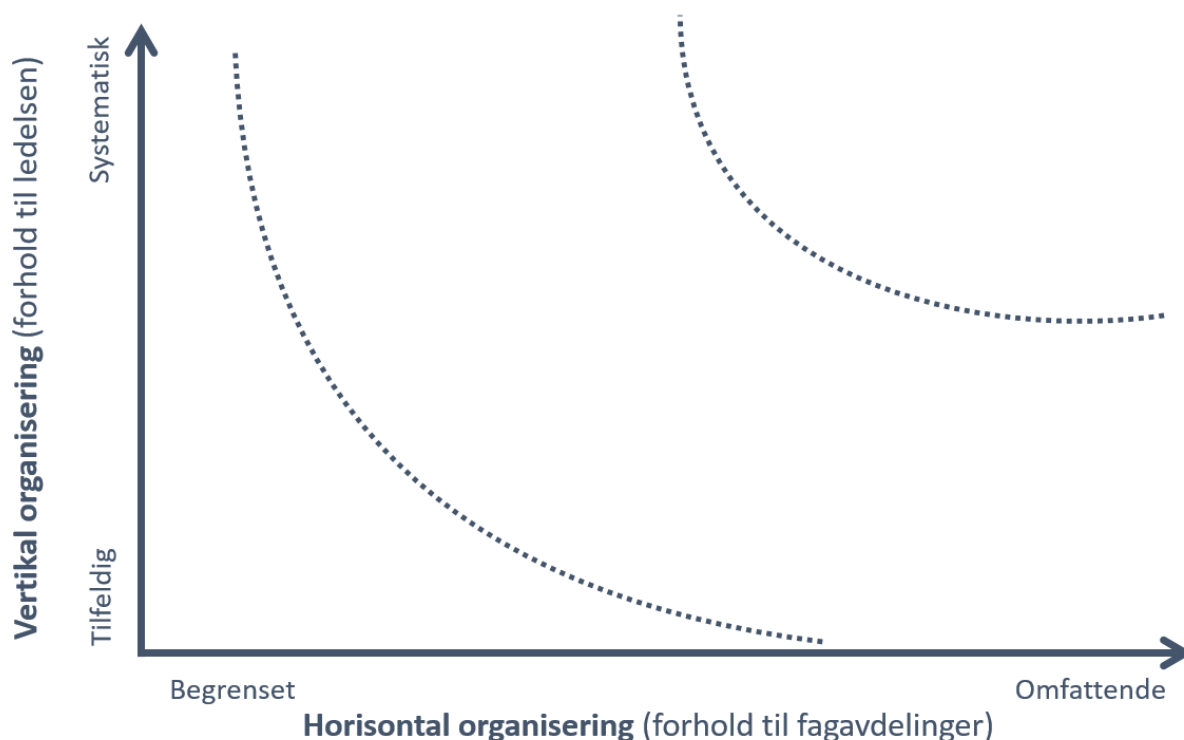
Figur 4: Modenhet på samarbeid mellom innkjøp og fagmiljø, på en skala fra 1-5, for statlige virksomheter (N=107).

3 Modell for å vurdere organisering av anskaffelser

Frem til nå har vi sett på hvordan virksomheter organiserer anskaffelsesfunksjonen på ulike måter. Vi så imidlertid behov for å vurdere nærmere hvilken sammenheng det er mellom plassering av innkjøpsfunksjonen og faktorer som hemmer eller fremmer effektiv organisering. For å finne ut av det gjennomførte vi halvstrukturerte intervjuer (se intervjuguide og metode beskrevet i vedlegg). Funnene satte oss i stand til å vurdere organisering av innkjøp etter to dimensjoner. Dette er fremstilt i figuren nedenfor, som viser innkjøpsenhetens forhold til ledelsen i den vertikale aksen og forholdet til fagavdelingene i den horisontale aksen.

Den vertikale aksen kobler innkjøp mot virksomhetsstyring og viser grad av relasjon til ledelsen, fra tilfeldig/ad-hoc til regelmessig og systematisk. Den horisontale aksen viser hvordan innkjøpsenheten samarbeider med resten av organisasjonen og i hvilken grad samarbeidet er begrenset eller omfattende.

Utviklingsmodell for anskaffelsesfunksjon



Figur 5: Innkjøpsenhetens forhold til ledelsen i den vertikale aksen og forholdet til fagavdelingene i den horisontale aksen.

3.1 Vertikal organisering mellom innkjøpsenhet og ledelsen

I den vertikale dimensjonen er det relasjonen til virksomhetsledelsen som står sentralt: I hvilken grad er innkjøpsenheten koblet til virksomhetsledelsen? Dette går dels på i hvilken

grad ledelsen stiller mål- og rapporteringskrav (nedover) og dels på i hvilken grad rapportert informasjon blir utnyttet av ledelsen (oppover).

Det ene ytterpunktet er at ledelsen i praksis ikke har noe kobling til innkjøpsenheten dvs. relasjonen er helt tilfeldig. Ledelsen stiller ingen rapporteringskrav til innkjøpsenheten (dedikerte innkjøpsressurser, én eller flere, som er plassert sentralt i virksomheten), som derfor heller ikke utarbeider styringsinformasjon av betydning. Hvis det oppdages regelbrudd, kan imidlertid innkjøpsenheten bli trukket inn i diskusjoner om innskjerping av rutiner osv.

Det andre ytterpunktet er når innkjøpsenheten er anerkjent som premissgiver i strategidiskusjonene. Det betyr at innkjøpsenheten forventes å avgi rapporter og analyser og at disse blir anvendt av ledelsen for å ta beslutninger. Organisatorisk kan dette gi seg uttrykk ved at innkjøpsenheten er fast representert i ledergruppa, enten ved egen enhetsleder eller gjennom en direktør. Slik får innkjøpsenheten en reell stabssposisjon og kan, på vegne av ledelsen, legge føringer for virksomhetens innkjøp og generelt opptre som ledelsens forlengede arm på dette området overfor fagavdelingene. Dette innebærer at hele virksomhetens innkjøp er underlagt en mer helhetlig styring, samtidig som innkjøp trekkes inn blant premissgiverne i strategiprosessen for virksomhetens arbeid med å nå sine mål.

3.2 Horisontal organisering mellom innkjøpsenhet og fagavdelingene

Den horisontale organiseringen viser hvordan innkjøpsenheten samarbeider med resten av organisasjonen. Det handler om hvilken rollefordeling det er mellom innkjøpsenhet (dedikerte innkjøpsressurser, én eller flere, som er plassert sentralt i virksomheten) og fagavdelingene. Vi ser at også dette vil kunne variere mellom to ytterpunkter:

Det ene ytterpunktet er at fagavdelingene har stor grad av autonomi, det vil si at de gjennomfører hele innkjøpsprosessen på egenhånd, inkludert kontraktsoppfølging. I denne situasjonen er innkjøpsenheten bare et tilbud til fagavdelingene hvis de trenger bistand for å forstå regelverket og å unngå regelbrudd¹. Kompetansekrevet for innkjøpsenheten er da typisk juridisk kompetanse med vekt på anskaffelsesregelverket.

I det andre ytterpunktet er innkjøpsenheten en egen enhet som har ansvar for alle anskaffelser, iallfall over en viss størrelse. Fagavdelingene på sin side bidrar aktivt mot innkjøp for å definere sine behov. Også kontraktsoppfølgingen utføres ofte i samspill mellom fagavdelingene og innkjøpsenheten.

Som beskrevet i kapittel 2 befinner de fleste virksomhetene seg i ulike mellomløsninger mellom disse ytterpunktene.

¹ Det teoretiske ytterpunktet er at fagavdelingene overhodet ikke har noen internt til å hjelpe seg, men denne situasjonen er lite aktuell for statlige virksomheter i dag.

4 Faktorer som fremmer eller hemmer effektiv organisering

Ut fra den horisontale og vertikale aksene i organisasjonsmodellen beskrevet ovenfor, belyser dette kapitlet hva som fremmer eller hemmer effektiv organisering. Det gjør vi basert på funn fra intervjuer, selvevaluering fra utvalgte virksomheter i miljøsektoren, samt funn fra modenhetsundersøkelse (Difi 2018). Materialet strekker ikke til for å generalisere disse funnene. Likevel ser vi en tendens til faktorer som fremmer eller hemmer effektiv organisering.

4.1 Faktorer som fremmer eller hemmer effektiv kobling med ledelsen

4.1.1 Strategisk fokus fremmer effektiv kobling

Der informasjon om innkjøp ikke etterspørres systematisk av ledelsen, er innkjøp lite eller ikke synlig i virksomhetsstyringsprosessen. I modenhetsundersøkelsen (2018) oppgir 18,8 prosent av de statlige virksomhetene at de har måleindikatorer på innkjøpsområdet. Modenhetsundersøkelsen viste også at ledelsen i liten grad etterspør resultater på målbare indikatorer på innkjøp. I hele 60,4 prosent av virksomhetene etterspørres styringsinformasjon «sjelden eller aldri» av ledelsen.

Enkelte innkjøpsenheter har lite og uregelmessig kontakt med toppledelsen. Kontakten begrenser seg typisk til rapportering om brudd på anskaffelsesregelverket. I slike tilfeller ligger det gjerne svært få eller ingen rapporteringskrav på innkjøpsområdet. Det som faktisk rapporteres, reflekteres ikke i styringsinformasjon for toppledelsen. Ledelsen fokuserer i begrenset grad på å hente ut gevinster fra innkjøp. Det er i hovedsak de virksomhetskritiske anskaffelsene knyttet til høy pris og risiko som blir fulgt opp på øverste ledernivå. Følgende sitat fra en informant illustrerer dette:

«Ledelsen er interessert i de større anskaffelsene, for eksempel materiell og reise. Gevinster og prisgevinster treffer dem. Vi rapporterer risiko. Mye handler om brannslukking».

Andre informanter forteller om en tettere kobling til virksomhetsledelsen. Dette påvirkes både av etterspørsel fra ledelsen, men også av leveringskapasitet fra innkjøpsfunksjonen. I tillegg til regelmessige rapporter om bl.a. innkjøpsvolum, kan innkjøpsenhetene levere analyser og anbefalinger for innkjøpsområdet. I disse virksomhetene opplever informantene at innkjøp gir bidrag til virksomhetsstrategien.

4.1.2 Manglende ressurser hemmer strategisk kobling til ledelsen

Innkjøpsenheten er spesielt sårbar når den består av få ressurser. Prioritering av strategiske oppgaver for å styrke måloppnåelsen og ta ut potensialet i innkjøp blir da ofte sterkt personavhengig. Risikoen er at operativt innkjøp tar alt fokus og at eksempelvis systematisk styring og kontraktsoppfølging nedprioriteres. Innkjøpsaktivitetene blir ikke satt i system, og ledelsen forventer det heller ikke.

Som følge av manglende ressurser blir fokus på strategisk innkjøp helt avhengig av personlige egenskaper, vilje og erfaring, slik en av informantene uttrykker det:

«Hvis vi hadde vært flere, kunne jeg ønske å prioritere å jobbe mer strategisk. Tanken er at vi ikke bare skal være en støtteavdeling, men gå mer i retning av styring. Men jeg er en ensom øy inne i seksjonen. Den eneste jeg kan sparre med er leder og eksterne nettverk. Jeg er alene, og det er veldig sårbart.»

4.1.3 Utvidet ansvar til kategoriteam kan fremme ledelsens mål

Kategoristyring er i liten grad utbredt i offentlige virksomheter. Der det er innført praktiseres det svært ulikt. Modenhetsundersøkelsen (Difi 2018) viser at 13,6 prosent av de statlige virksomhetene har innført kategoristyring.

Blant informantene oppgir flere at de praktiserer kategoristyring, men svært ulikt og uformelt uten standardiserte krav til prosessen. Hvordan kategoriteamene settes sammen og hva de gjør er avhengig av ildsjeler i virksomheten som har erfaring fra tidligere jobber. Ingen av virksomhetene har organisasjonskart der kategoriteamene fremgår. Roller for kategoriteamet er tydelig definert i bare én av virksomhetene.

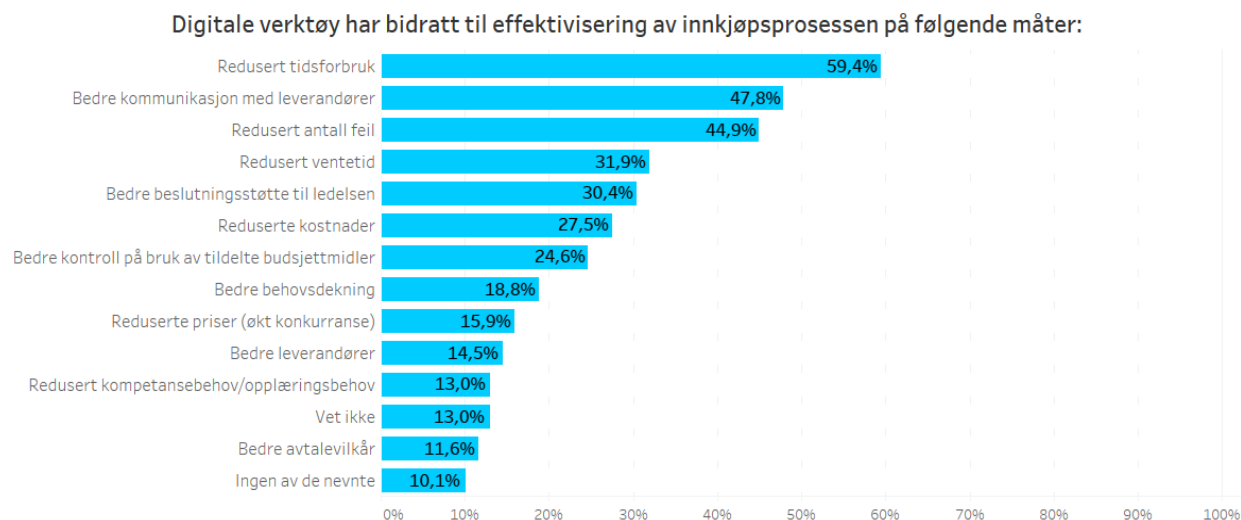
Kategoriteamene har varierende grad av ansvar for måloppnåelse eller gevinstrealisering. Ansvar for gevinstrealisering virker imidlertid å være en sterk driver for at kategoriteamet skal ha en tett relasjon med ledelsen, da ledelsen ser innkjøp som et virkemiddel for å oppnå gevinster. I den virksomheten der rollene er tydelig definert er kategoriteamet sentralt i å følge opp gevinster og det er ansvarlig for å legge planer for forbedringstiltak.

4.1.4 Digitalisering kan i større grad fremme koblingen til ledelsen

Innføring av digitale verktøy i anskaffelsesprosessen gir virksomhetene mulighet til å hente ut detaljert statistikk og styringsinformasjon. Det er i alt 30,4 prosent av virksomhetene i modenhetsundersøkelsen (Difi 2018) som oppgir at digitale verktøy har bidratt til bedre beslutningsstøtte til ledelsen. I intervjuene kom det frem at virksomhetene i større grad benytter data og analyser fra økonomisystemet og ikke fra de digitale verktøyene knyttet til anskaffelsesprosessen. Det kan skyldes lav lojalitet til de digitale verktøyene i anskaffelsesprosessen. Lav lojalitet gir styringsinformasjon for en mindre andel av anskaffelsene og dermed blir informasjonen mindre egnet.

Det kommer også frem at digitalisering har bidratt til bedre kontroll og kvalitet i anskaffelsesprosessen. Det blir forklart med at digitalisering har standardisert prosessen og i noen tilfeller bidratt til at antallet mennesker som jobber i de ulike verktøyene har blitt redusert. Det igjen har medført en profesjonalisering av de ulike rollene med spisskompetanse på ulike aktiviteter i anskaffelsesprosessen.

Dette underbygges også av svarene fra modenhetsundersøkelsen hvor 59,4 prosent oppgir at digitale verktøy har bidratt til redusert tidsbruk i innkjøpsprosessen. Videre oppgir 44, 9 prosent at digitaliseringen reduserer feil, se figur nedenfor.



Figur 6: Hvordan statlige virksomheter oppgir at digitale verktøy har bidratt til effektivisering av innkjøpsprosessen (N=96)

4.1.5 Å sette ut anskaffelser gjennom innkjøpssamarbeid eller outsourcing kan hemme effektiv styring

Utfordringen med å overlate anskaffelser til innkjøpssamarbeid eller eksterne (outsourcing), er først og fremst knyttet til om virksomheten klarer å få et strategisk fokus på anskaffelsen og i hvilken grad man klarer å realisere gevinstene. Utfordringen er knyttet til at outsourcing gjøres ved at ekstern aktør får ansvar for gjennomføringen av anskaffelsen (gjennomføringsfasen), mens det ofte er mindre tydelig hvem som har ansvar for behovsfasen og kontraktsoppfølgingsfasen. I tillegg er en ekstern aktør, som sitter utenfor virksomheten, fjernere fra både fag og ledelse.

Enkelte av respondentene oppgir at virksomhetene ved behov kjøper seg ressurser eller kompetanse på anskaffelsesområdet. Bakgrunnen for dette er at de ikke har nok bemanning til å ta toppene av arbeidsbelastning eller at man i perioder kjøper varer eller tjenester som krever spesialistkompetanse, enten på fag eller kombinasjon fag/anskaffelser. Ingen av informantene oppgir at de har satt ut hele innkjøpsporteføljen.

4.2 Faktorer som fremmer eller hemmer effektivt samarbeid med fag

4.2.1 Kun administrativ støtte fremmer i mindre grad samarbeid

I virksomhetene som er intervjuet, har vi avdekket stor variasjon i hvilken rolle innkjøpsenheten har i samarbeid med fagavdelingene.

Flere informanter forteller at innkjøpsoppgaver er lagt til en egen innkjøpsenhet. Dette gjelder typisk større virksomheter der innkjøp utgjør store volum. I de fleste tilfeller har denne enheten ansvaret for å gjennomføre anskaffelser over en viss størrelse. I disse virksomhetene er fagavdelingene med i behovsfasen og i kontraktsoppfølgingsfasen.

Andre informanter forteller at innkjøpsenheten består av én enkelt person som kan bistå med kunnskap om anskaffelsesregelverket og som på enkelte områder bistår eller gjennomfører konkurranser for fagavdelingene. Rollen som innkjøpsansvarlig er derfor svært sårbar både med hensyn på ressurser og kompetanse. Dette gjelder typisk mindre virksomheter med relativt lite innkjøpsvolum. I slike organisasjoner oppfattes ofte innkjøp som en juridisk administrativ støttefunksjon og det er en forventning om at de skal tilby juridisk prosesskompetanse. Følgende sitat fra en informant i fagavdeling er et eksempel:

«De har kjennskap til konkurransegjennomføringsverktøyet Merzell. Vi er interessert i å fylle målbildet og sourcingstrategi mens de sikrer overholdelse av lover og regler.»

De innkjøpsansvarlige i slike virksomheter ser gjerne et potensial for sterkere samarbeid med fag for å få mer ut av virksomhetens anskaffelser. Også fagavdelingene ser dette. Samme informant fra fagavdelingen ovenfor uttrykte ønske om å få endret oppfatningen av innkjøpsenhet fra «der vi sender bestillinger - til å være en nyttig samarbeidspartner». Dette oppfattet vedkommende åpenbart som en langvarig prosess som krever involvering fra ledere. Fagavdelingene i slike virksomheter kan på sin side være positive til å slippe å gjennomføre konkurranser, men vil gjerne fastholde sin mulighet til å definere innkjøpsbehov uavhengig av sentrale føringer. Opplevelsen av at innkjøp er en begrenset juridisk eller administrativ ressurs kan bidra til at fagavdelingene opparbeider innkjøpskompetanse hos egne ressurser for å få tilgang til og styring på kapasiteten.

4.2.2 Uklare roller mellom innkjøpsenhet og fag hemmer måloppnåelse

En utfordring for å nå virksomhetens mål oppstår når kontraktsoppfølging ikke gjennomføres fordi ingen oppfatter at de har ansvar for oppgaven. Vi erfarer at sentral plassering av en innkjøpsenhet ikke nødvendigvis innebærer at ansvaret for å følge opp kontrakter er sentralisert. Alle innkjøperne som ble intervjuet sier at de bare har ansvar for å følge opp noen mindre administrative anskaffelser, mens ansvaret for å følge opp de fleste kontraktene er delegert til de fagansvarlige i linja. Tross dette opplever innkjøperne at fagressursene ikke prioriterer tid til kontraktsoppfølging. Ved spørsmål til fagsiden om dette, uttrykker de at det er et potensial for tettere oppfølging. De gir uttrykk for at det er uklart for dem hva kontraktsoppfølgingen innebærer og at innkjøpsressursene i liten grad veileder fagsiden. I virksomhetene med en sentral innkjøpsenhet, kan det se ut som at det er skapt en forventning om at enheten skal ta ansvaret for kontraktsoppfølging. Konsekvensen er at ingen følger opp.

Et annet forhold er at kontraktsoppfølging kan være konfliktfylt og krever bevissthet om bruk av begreper. En innkjøpsdirektør uttrykker:

«Det har vært en konfliktorientert leverandøroppfølging ute i etaten. Virksomheten har derfor blitt bevisst ordbruk for å redusere konflikt – vi bruker ordet leveransdialog fremfor kontraktsoppfølging.»

Denne virksomheten har valgt å utøve kontraktsoppfølging gjennom samhandling på to nivåer. Den sentrale innkjøpsenheten følger opp leverandørens toppnivå/eiernivå, mens regionene tar seg av den daglige oppfølgingen av leverandørene lokalt. Distanse skaper avstand til leverandørene, men kan gjøre det lettere å håndtere konflikter. Dette fordi innkjøpsenheten har en distanse til og et overblikk over leveransen som gjør det enklere å

håndtere konflikter. Der nærhet mellom bruker og lokal leverandør gjør det vanskelig å påpeke feil og mangler, bør kontraktsoppfølgingen bli håndtert mellom sentral innkjøpsenhet og overordnet nivå hos leverandøren. En slik rollefordeling ser ut til å være god i tilfeller der fagmiljøet er redd for å skape dårligere stemning og at leveransen blir forverret om de selv må ta opp misnøyen.

Fagavdelinger kan være tilbøyelige til å nedprioritere kontraktsoppfølging som følge av manglende kunnskap eller mangel på ressurser. Noen fagavdelinger kan derfor være innstilt på å gi innkjøpsenhet en større rolle i kontraktsoppfølgingen for å slippe å ta nettopp den belastningen, men kanskje uten at det blir tydelig formidlet.

4.2.3 Tydelig mandat fremmer samarbeid mellom innkjøpsenhet og fag

I Difis modenhetsundersøkelse (2018) fremkommer det at 49% av virksomhetene har en sentral innkjøpsenhet². Undersøkelsen sier imidlertid ingenting om hvilke mandat de sentrale innkjøpsenhetene har. Med mandat mener vi hvilke oppgaver som er tildelt innkjøpsenheten.

I intervjuene ble det belyst hvordan sentralisering av oppgavene i innkjøpsfunksjonen kan påvirke roller og ansvarsforhold. Det kan se ut til at flere av virksomhetene med sentral innkjøpsenhet, oppgir at de har klar forståelse av rolle- og ansvarsfordeling. Som en innkjøpsleder i en virksomhet sa det:

«Anskaffelser har et eget mandat. Anskaffelser har dokumentasjon på alt av prosesser, roller og ansvar for anskaffelsesprosessen. Konkurransestrategiene utarbeides med felles ansvar sammen med fag, og anskaffelser blir mer en ordregivende funksjon. Anskaffelser har ansvar for hele prosessen fra kategoristrategi til oppfølging av avtalene.» (informant fra ledelse)

Vi finner imidlertid eksempler på at virksomheter med en sentralisert organisering også har utfordringer med tydelighet i roller og ansvar, og at dette får konsekvenser for implementering av endringer.:

«Styring av endring er viktig, derfor må det foreligge fullmakt (for innkjøpsenheten) til å pålegge ansvar. Det har vi ikke, derfor bruker vi unødig tid med forankring.» (informant fra innkjøpsenhet)

Fra det første sitatet ser vi at anskaffelsesesenheten har ansvar for hele prosessen, fra kategoristrategi til oppfølging av avtalene. Innkjøpslederen som uttrykker seg i det andre sitatet beskriver sin virksomhet som sentralisert og hvor kategoristyring er innført. Likevel ligger ansvaret for behovsfasen og kontraktsoppfølgingsfasen desentralt hos de ulike distriktene. Det oppgis å være uklarhet i roller og ansvar: Hvor går skillet mellom de ulike rollene og ansvarsområdene? Som innkjøpslederen i Virksomhet 2 sier:

«Vi har fått et større kompetansemiljø og større volum. Fagmiljøene har fått frigitt tid, det oppleves som positivt. Det negative er uklare roller og ansvarsområder.»

I hvilken grad anskaffelser er sentralisert må sees i sammenheng med hvilket mandat som er gitt innkjøpsenheten. Det ser ut til at det er en sammenheng mellom sentralisering av

² Sentral innkjøpsenhet definert som sentral innkjøpsfunksjon som inngår sentrale avtaler og gjennomfører anskaffelser over kr 100 000

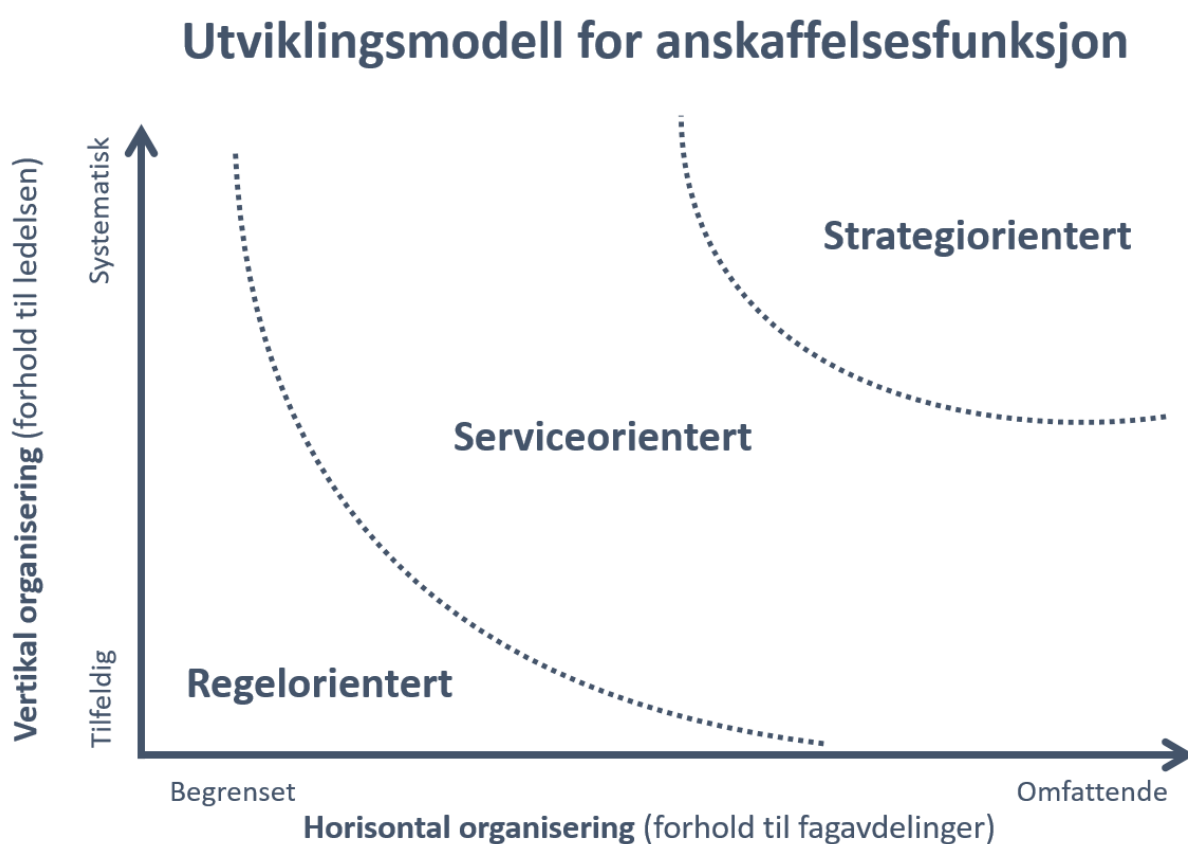
oppgavene og en klarere rolle- og ansvarsfordeling, men forutsetningen er at den sentrale innkjøpsenheten har ledelsens fullmakt og tilstrekkelig kompetanse.

Blant dem vi intervjuet så vi at ansvaret for å oppnå mål eller effekter av kontrakter tillegges den med budsjett disponeringsmyndighet. Disse er gjerne linjeledere, utenfor sentral innkjøpsenhet. Bare i én av virksomhetene fant vi at den sentraliserte innkjøpsenheten følger opp og har ansvar for å realisere gevinster av kontraktene. Dette til tross for at alle virksomhetene vi intervjuet har egne dedikerte ressurser til innkjøp som på organisasjonskartet er plassert sentralt.

5 Rollen til innkjøpsenhet

Vi har tidligere presentert «utviklingsmodell for anskaffelsesfunksjonen» som illustrerer relasjonen innkjøpsenhet har til henholdsvis ledelsen og fagmiljøene. Den vertikale aksene reflekterer samarbeidet mellom innkjøpsenheten og ledelsen og den horisontale aksene reflekterer samarbeidet mellom innkjøpsenheten og fag.

Koblingene mellom aksene resulterer i 3 typiske utviklingstrinn for innkjøpsenhetens rolle; regelorientert, serviceorientert eller strategiorientert. Samlet gir dette en analytisk ramme for å drøfte organisering av innkjøpsfunksjonen, både med tanke på hva som er typiske konsekvenser og hva som er ønskelig utfall for ulike typer virksomheter. Ut fra disse rollene kan vi skissere et typisk utviklingsforløp for anskaffelsesfunksjonen.



Figur 7: Utviklingsmodell for anskaffelsesfunksjonen

5.1.1 En regelorientert innkjøpsenhet

En regelorientert innkjøpsenhet tilbyr juridisk rådgivning til fagavdelingene og søker trygghet ved å overholde reglene i gjennomføringen av konkurranser i markedet. Regelorienteringen innebærer at fokuset på risiko knyttet til likebehandling av leverandørene trumfer bruken av dialog med leverandører i anskaffelsesprosessen. En konsekvens av høyt fokus på å unngå formale feil kan være at fagavdelingene ikke opplever at de får levert gode løsninger, og kan gjøre at de ønsker å nedtone samarbeidet med innkjøpsenheten.

En regelorientert innkjøpsenhet opptrer som en støttestruktur som tar oppgaver etter bestilling fra fagavdelingene. Arbeidspresset oppleves uforutsigbart fordi bestillingene ofte

kommer ad hoc. Det er ingen anskaffelsesplanlegging i forbindelse med budsjetteringsprosessen, og dialogen og rapporteringen til ledelsen er tilfeldig. Unntaket er om det oppstår regelbrudd i anskaffelsesprosessen. Det medfører gjerne tettere oppfølging fra ledelsen.

5.1.2 En serviceorientert innkjøpsenhet

Når regeloverholdelse etter hvert blir innarbeidet i faste kvalitetsrutiner, blir det anledning til å vektlegge flere hensyn: Et logisk neste utviklingstrinn er å koble innkjøp til virksomhetsutvikling for å nå mål som bedre tjenester, kostnadseffektivisering, miljø og innovasjon.

En serviceorientert innkjøpsenhet ønsker først og fremst å yte service til fagavdelingene og ledelsen. For å effektivisere anskaffelsesprosessen og å avlaste fagavdelingene har de gjerne tatt hovedansvaret for gjennomføringsfasen: Fagavdelingene kan da heller konsentrere seg om å lage kravspesifikasjoner. Gjennom tett dialog med fagavdelingene og oppfølging av innkjøpsporteføljen besitter innkjøpsenheten mye informasjon om hvor det kan hentes ut effektiviseringsgevinster. Overgangen mellom kontraktsinngåelse og implementering av kontrakt er typisk ikke plassert, og ansvaret for kontraktsoppfølgingen er gjerne utydelig.

Innkjøpsenheten har gjerne utarbeidet anskaffelsesstrategi for helhetlig styring av alle anskaffelser i virksomheten. Styringsdokumentet er godkjent av ledelsen, men ledelsen følger ikke opp om målene med strategien eller om andre mål nås. Det kan skyldes at de ikke ser koblingen mellom anskaffelser og virksomhetsutvikling, eller at de har tillit til at tiltakene blir gjennomført uten at ledelsen legger til rette for det. Ledelsen oppfatter gjerne innkjøpsenheten som pliktoppfyllende og effektiv

5.1.3 En strategiorientert innkjøpsenhet

Etter at en virksomhet har fått regeloverholdelse på plass, og mens innkjøpsenheten jobber serviceorientert overfor fagavdelingene, vil det neste utviklingstrinn være å spørre seg: Hvordan kan innkjøp bidra til virksomhetens måloppnåelse?

En strategiorientert innkjøpsenhet kjennetegnes av å ha en helhetlig tilnærming til oppfølging av innkjøpsporteføljen. Dette gjelder innad mot fagavdelingene for å samordne behov og ta ut stordriftsfordeler i markedet, men også overfor ledelsen. Forholdet til ledelsen er kjennetegnet av tett dialog og systematisk rapportering siden ledelsen har satt tydelige krav til resultatoppnåelse. Organisatorisk er roller og ansvar fordelt på en slik måte at innkjøpene samordnes og gjøres på tvers av enhetene i virksomhetene.

En strategiorientert innkjøpsenhet kjennetegnes ved at den har et helhetlig ansvar for anskaffelsesprosessen i samarbeid med fagavdelingene. Dette gjelder helt fra behovet oppstår til kontraktsoppfølging og gevinstrealisering.

Innkjøpsenheten har god nok kompetanse på fag til å utfordre fagmiljøets behov knyttet til løsningsforslag, kvalitet og kostnad. I tillegg har de tilstrekkelig markedskompetanse til å foreslå eksempelvis bruk av ny teknologi, nye forretningsmodeller og innovative løsningsforslag for å dekke fagavdelingenes behov. Innkjøpsenheten utfordrer også på at behovsdekning begrenses til «god nok» kvalitet.

En strategiorientert innkjøpsenhet er også sentral i å realisere gevinster. Enheten samarbeider tett med fagmiljøet for å legge planer for forbedringscase. Her ser man innkjøpsporteføljen/kategoriene samlet, forbedringscase på enkeltkontrakter, sammenhenger og synergier på tvers og mellom kontraktporteføljene. Innkjøpsenheten har gjennom kontraktsoppfølgingen et særskilt fokus på at avtalenes intensjoner blir realisert og at forbedringscase gjennomføres som planlagt. Dette vil ofte føre til endringer i forbruksmønster fra fagavdelingene gjennom kjøp av avtalt kvalitet eller bruk av eksempelvis ny teknologi.

Innkjøpsenheten tar et mer helhetlig ansvar for hele anskaffelsesprosessen og blir en proaktiv strategisk partner i tett samarbeid med fagavdelingene både før og etter selve konkurransegjennomføringsfasen. Dette er utvilsomt krevende, og vårt inntrykk er at svært få statlige virksomheter har nådd dette utviklingstrinnet.

5.1.4 Rasjonelle tilpasninger

Ved å beskrive tre utviklingstrinn for innkjøpsenheten, kan det tolkes som at det er, eller bør være, en forventning til alle statlige virksomheter om å bevege seg mot det øverste utviklingstrinnet. En slik ambisjon kan være urealistisk, da det finnes noen faktorer det kan være helt nødvendig å tilpasse seg.

Begrenset kapasitet og volum

Små virksomheter vil nødvendigvis ha begrenset kapasitet til å nå høyere utviklingstrinn hvis f.eks. innkjøpsenhet i praksis kun fyller ett årsverk eller mindre. Særlig gjelder dette for å kunne innta en strategiorientert rolle.

Innkjøp er ikke relatert til kjerneoppgaver

I virksomheter der innkjøpsvolumet utgjør en liten andel av driftsbudsjettet, og der innkjøpene bare i liten grad berører virksomhetens kjerneoppgaver, vil det også være begrenset hvilke utviklingstrinn som er aktuelle.

Utstrakt bruk av innkjøpssamarbeid

I virksomheter som har utstrakt bruk av innkjøpssamarbeid om komplekse og store anskaffelser, blir det lite handlingsrom for å ta sikte på øverste utviklingstrinn. Dette kan imidlertid stille seg annerledes hvis virksomheter har et bevisst forhold til hvilke anskaffelser de setter ut til andre (outsourcer), samt dersom de i stor utstrekning følger opp leveranser og avtalene internt.

5.1.5 Kultur og holdninger som motkrefter

En annen type begrensning er når rolleforståelse og holdninger blant ledere og medarbeidere i de ulike enhetene i virksomheten ikke holder tritt med krav til og muligheter for anskaffelsesfunksjonen. Det kan hemme nye typer samarbeid med fagavdelinger og mer avansert oppfølging fra ledelsens side og følgelig stå i veien for å nå et nytt utviklingstrinn.

Hvis det f.eks. er en rådende oppfatning i virksomheten at innkjøp primært dreier seg om å håndtere konkurransegjennomføringen, så vil også vurderinger av behov for en annen organisering bare dreie seg om innkjøp som juridisk støtte, ikke som en samarbeidspartner som kan bidra til bedre måloppnåelse for virksomheten.

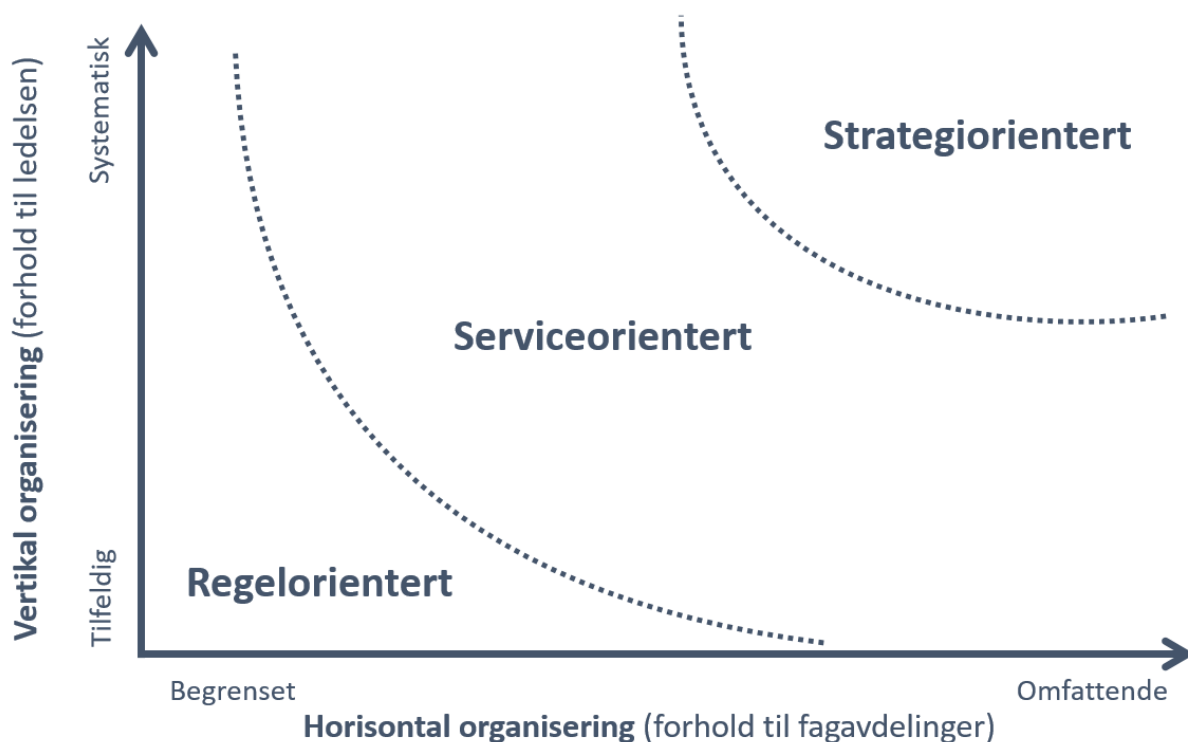
En av informantene understreket at det gjelder å få endret oppfatningen av innkjøpsenhet fra å være et sted der fagenhetene sender bestillinger til å bli oppfattet som en nyttig samarbeidspartner. Dette er en situasjon som kan endres over tid gjennom satsing på kompetanseutvikling og bevisstgjøring.

6 Anbefalinger for å styrke organisering

I dette kapitlet anbefaler vi tiltak for å styrke virksomhetens organisering av innkjøp. Anbefalingene kan være relevante uavhengig av om virksomheten har organisert sine anskaffelser desentralt, sentralt eller i en hybrid form.

Anbefalingene presenteres ut fra utviklingsmodell for anskaffelsesfunksjonen (se figur 8 nedenfor), og gir føringer for organisatoriske grep for å styrke den vertikale organiseringen mellom ledelse og innkjøp og den horisontale organiseringen mellom fag og innkjøp. Anbefalingene vil fremme en utvikling fra regelorientert til strategisk orientert innkjøpsenhet. Det er opp til den enkelte virksomhet å avgjøre hvilken innkjøpsrolle de har behov for.

Utviklingsmodell for anskaffelsesfunksjon



Figur 8: Utviklingsmodell for anskaffelsesfunksjon

6.1 Tiltak for å styrke vertikal organisering

Vi har plukket ut fire tiltak som vil styrke den vertikale organiseringen mellom ledelse og innkjøpsenheten.. Disse tiltakene beskrives nedenfor.

6.1.1 Virksomhetsstyringsprosessen bør omfatte anskaffelser

God styring av virksomhetens innkjøpsportefølje er avgjørende for måloppnåelse med effektiv ressursbruk. Vår erfaring er at anskaffelser i for liten grad er synlig i virksomhetsstyringsprosessenens mål eller blir fulgt opp i rapportering av resultater og ressursbruk. På den måten skjer det også liten læring og forbedring for at målene skal nås på en effektiv måte. Det er flere tiltak som kan iverksettes for å styrke virksomhetens styring av anskaffelser. Verdien i disse tiltakene blir mindre dersom de ikke følges opp i virksomhetsstyringsprosessen:

1. Innkjøpsanalyser av virksomhetens totale innkjøpskostnader

Innkjøpsanalyser gir informasjon om hvilke markeder virksomheten kjøper fra, hvilke leverandører og hvor mye virksomheten kjøper med og uten avtaler mm. Gode innkjøpsanalyser vil danne utgangspunkt for gode beslutningsgrunnlag til ledere. Det er på grunnlag av analysene lederne får belyst hvilke kjøp som er strategisk viktige og hva som kan håndteres mer operativt som volumkjøp. Innkjøpsanalysene gir også grunnlag for å koordinere kjøp på tvers i virksomheten for å ta ut stordriftsfordeler og finne potensiale for prosesseffektivisering internt i virksomheten mm.

2. Koordinerte innkjøpsplaner

Gode innkjøpsplaner gir oversikt over innkjøp i året som kommer. Planer for innkjøp bør koordineres med planarbeidet i virksomhetsstyringsprosessen, da det er i den forbindelsen planleggingen i fagmiljøene og i linjeledelsen skjer og budsjettene besluttes.

Innkjøpsplanen legger grunnlag for å prioritere ressursbruk, avdekke kompetansebehov og forberede markedet på hva som kommer. Innkjøpsplaner gir mer effektive prosesser både internt og eksternt i markedet og ut mot andre aktuelle samarbeidspartnere.

3. Gevinstrealiseringsplaner

Gevinstrealisering handler om å sørge for at de gevinstene som var forventet av et prosjekt faktisk blir oppnådd. Gevinster kan være for eksempel være kvalitet i tilbudet til beboerne på sykehjem, reduserte kostnader ved kjøp av en vare eller mer effektiv tidsbruk.

Gevinstrealisering krever et helhetlig og systematisk arbeid som involverer både prosjekt og linjeorganisasjon (DFØ 2014). På anskaffelsesområdet betyr det at planlagte gevinster av en enkelt kontrakt eller av tiltak på porteføljenivå må konkretiseres i aktiviteter og fordeling av roller og ansvar for å realiseres.

For å sørge for at innkjøpene leveres til avtalt tid, kostnad og kvalitet er det kritisk at linjeledere tar ansvaret for å sette ressurser på kontraktsoppfølging der innkjøp bare har en rolle som støttefunksjon. Gevinstrealiseringsplanen er et ledelsesdokument som definerer hvordan gevinster skal måles, når de er tenkt å oppnås samt fordeler roller og ansvar mellom linje og innkjøp. Gevinstrealiseringsplan er dermed et virkemiddel for å unngå at ansvaret faller mellom to stoler

6.1.2 Ledergruppas rolle bør styrkes

For at virksomhetens anskaffelser skal kunne gi viktige bidrag til verdiskapingen må ledergruppa fungere godt. I arbeidet med denne rapporten har vi sett at det særlig er behov for å styrke ledergrupper som et strategisk, rådgivende, koordinerende og beslutningsdyktig organ på anskaffelsesområdet (Bang og Midelfart 2012).

Ledergruppa som strategisk organ for anskaffelsesområdet

Det er ledergruppas rolle å sette mål for virksomheten og ta strategiske veivalg, også på anskaffelsesområdet. Vi har sett at flere virksomheter ikke har mål eller blir fulgt opp på mål på anskaffelsesområdet.

Mange innkjøpere opplever at en anskaffelsesstrategi besluttes i en toppledergruppe, men at ledere i liten grad gjør den kjent ute i organisasjonen. Det gjør at innkjøp og faglinjer i liten grad har samstemte forventninger til hverandre.

Vår anbefaling er at ledergruppen snakker om anskaffelser som en del av sin virksomhetsstrategi. Det øker sjansen for at ledergruppen ivaretar interessene til hele organisasjonen, og at mål og strategier er bredt forankret og at de faktisk blir gjennomført.

Ledergruppa som koordinerende organ

Vi har i arbeidet med denne rapporten sett at i den grad ledere følger opp anskaffelser er det gjerne enkeltanskaffelser fremfor å behandle hele innkjøpsporteføljen og sette mål for anskaffelser på tvers av hele virksomheten. Toppledergruppa har en viktig rolle som koordinerende organ på anskaffelsesområdet. Behov for anskaffelser går ofte på tvers av virksomheten. For eksempel kan flere fagmiljøer ha behov for å digitalisere innhenting og bearbeidelse av data. Det er også behov for å se på hele innkjøpsporteføljen for å vurdere hvor det er mest hensiktsmessig å sette krav til miljø. Det fordrer at ledergruppa mottar felles rapportering på status og nøkkeltall som gjør dem i stand til å ha et helhetsperspektiv for virksomheten.

Å sikre gjennomføring på tvers i organisasjonen fordrer at ledergruppen sammen tar ansvar og følger opp det som skal til for å sette eventuelle endringer ut i livet. Vi erfarer at det kan være en utfordring å gå fra ord til handling gjennom flere ledd i virksomheten og få til en enhetlig praksis.

Vi anbefaler at ledergruppa sammen med innkjøpsenheten definerer en prosess som gjør at viktige innkjøpsfaglige problemstillinger kommer tidlig nok til ledergruppa for å sikre koordinering og samarbeid på tvers av enheter.

Ledergruppa som beslutningsorgan

Relevant og god informasjon til ledelsen er en forutsetning for at toppledergruppa skal fungere som et beslutningsorgan. Styringsinformasjon på anskaffelser vil gjøre ledergruppa bedre i stand til å gjøre prioriteringer for å oppnå bedre kvalitet på tjenestene og utnytte ressursene i virksomheten.

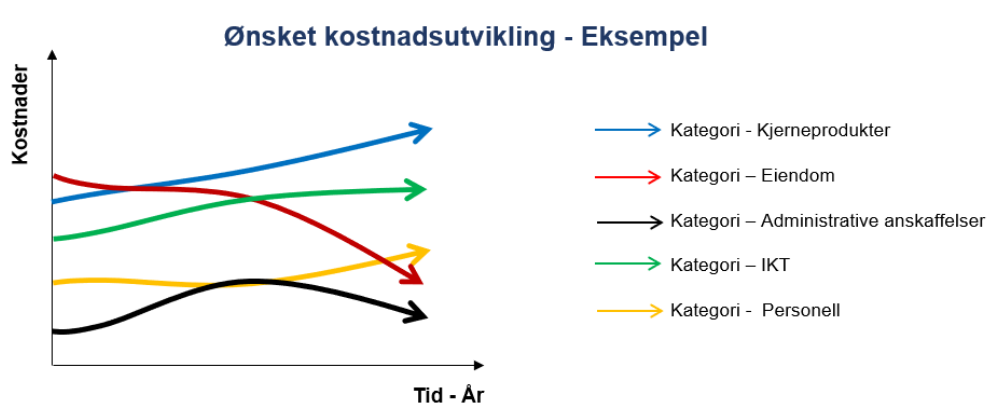
Erfaring fra dette prosjektet er at informasjonen de får er for detaljert, eller ikke oppleves som relevant for det ansvaret de besitter. De ser heller ikke sammenhengen mellom sitt ansvar og anskaffelser.

Vår anbefaling er derfor todelt. For det første må det utarbeides og etterspørres styringsinformasjon om anskaffelser som kobles til strategisk virksomhetsutvikling. For det andre må innkjøpsfaglige ord og uttrykk oversettes til språk og prosesser som allerede er kjent for ledere.

6.1.3 Styringsinformasjon bør kobles til strategisk virksomhetsutvikling

Vi anbefaler at styringsinformasjon om anskaffelser kobles til strategisk virksomhetsutvikling for å bli relevant til topplederens ansvar. Som tidligere nevnt bør informasjon om anskaffelser inngå i virksomhetsstyringsprosessen. Her omtaler vi hva slags informasjon som bør inngå. Informasjonen om anskaffelser som kobles til strategisk virksomhetsutvikling kan ta form på 3 ulike nivåer (meld.St.22, (2018-2019)):

1. Informasjon om virksomhetskritiske anskaffelser, særlig de med høy pris og/eller høy risiko. Informasjonen må omhandle behov for dialog med markedet, koordinering på tvers i virksomheten, og tydeliggjøring av oppgaver og ansvar i fasen med å ta ut gevinstene i kontraktsoppfølgingen.
2. Informasjon om hele anskaffelsesporteføljen som et virkemiddel for å nå virksomhetens mål. Informasjonen må belyse hvordan anskaffelser kan bidra til kostnadseffektivisering når det er et viktig mål for virksomheten. Som eksempel viser figur 9 nedenfor oversikt over kostnadsutvikling innenfor ulike kategorier.



Figur 9 Oversikt over kostnadsutvikling innenfor ulike kategorier

3. Informasjon om hvordan virksomheten kan oppnå samfunns mål som bærekraft og miljø. Informasjonen bør for eksempel synliggjøre hvor i virksomhetens innkjøpsportefølje det vil gi størst resultater å sette miljøkrav og hvilke rutiner det er nødvendig å etablere i organisasjonen for å ivareta miljøkravene.

Bruk styringsinformasjon med kjente begreper i etablerte styringsprosesser

Styringsinformasjonen på innkjøpsområdet må tas i bruk i allerede etablerte prosesser for ledere. Vår erfaring er at serviceorienterte innkjøpere etablerer styringsparametere og følger

disse opp, uten at noe som helst videreformidles til toppledere. Oppfølgingen på innkjøp skjer utenom den ordinære styringsprosessen i virksomheten. Det øker risikoen for ikke å lykkes med måloppnåelsen fordi få i organisasjonen føler seg forpliktet.

For å sikre at ledergruppa tar gode beslutninger er det grunnleggende at de oppnår felles forståelse for hva informasjonen om anskaffelser betyr. Begreper som «avtalelojalitet» og «avtaledekning» gir begrenset informasjon til en som ikke er innkjøper. Vår anbefaling er derfor at innkjøpsmiljøet bør unngå å bruke fagspesifikke ord og uttrykk i styringsinformasjonen til toppledere. Disse ordene bør oversettes og settes i sammenheng med kjente begreper i virksomhetsstyringen.

6.1.4 Ledere bør bygge kultur for endring

Denne rapporten peker på at innkjøpsenheten kan innta ulike roller som regelorientert, støttende eller strategisk. Ulike virksomheter kan ha behov for ulike roller. Dersom virksomheten har behov for å endre innkjøpsenheten sin rolle, for eksempel fra å være regelorientert til strategisk orientert, fordrer det etablering av en kultur som støtter opp om den nye rollen.

Ledergruppa må sørge for at de nødvendige endringene faktisk iverksettes og følge opp at de virker etter hensikten. Å endre innkjøpsrollen til å bli strategisk vil forandre ledergruppa;

- setter tydelige krav til organisasjonen
- sørger for at styringsprosessen inkluderer mål og oppfølging av anskaffelser
- drøfter og beslutter viktige strategiske prioriteringer på hva og hvordan organisasjonen skal kjøpe varer og tjenester.

Staten trenger ledere som i større grad evner å ta ut gevinster fra anskaffelser (Difi 2016). Ledere må kontinuerlig forbedre arbeidsprosesser og motivere medarbeidere til å endre arbeidsform og arbeidsoppgaver i tråd med organisasjonens behov.

6.2 Tiltak for å styrke horisontal organisering

Tett og målrettet samarbeid mellom innkjøp og fagmiljø legger grunnlag for vellykket behovsdekning samt strategisk styring og utvikling av innkjøp.

I dette kapitlet beskriver vi hvilke tiltak som kan bidra til å styrke innkjøpsenhetens forhold til fag, det vi omtalte som horisontal organisering i modellen ovenfor. Det er viktig at samarbeidet styrkes i hele anskaffelsesprosessen, fra behov oppstår til kontraktene utgår.

6.2.1 Styrke samarbeid gjennom økt markedskunnskap

Innkjøpere må gjøre seg relevante ved å skaffe kunnskap om muligheter i markedet. Dette innebærer at innkjøperne har god oversikt over leverandørsituasjon og god kunnskap om produkter/tjenester som ligger innenfor deres ansvarsområde.

Innkjøpsenheten bør ha et mål om å bli en troverdig og trygg sparringspartner med fag. Dette for blant annet å kunne stille relevante og utfordrende spørsmål i for eksempel behovsspesifiseringsfasen, men også for å kunne tolke og samordne alle behov fra fagmiljø på best mulig måte og lage gode kontraktsstrategier. Det er viktig at innkjøpsenheten er

løsningsorientert og har en forståelse for ulike fagområder for å kunne bidra til virksomhetsutvikling.

Dersom fagmiljøene oppfatter innkjøpsenheten som en relevant sparringspartner, vil de i større grad kunne bli involvert i tidlig fase av arbeidet med å definere behov og bidra med sin innkjøpsfaglige kompetanse.

Samarbeid med leverandører

At innkjøpere er kontinuerlig oppdatert om utviklingstrekk i leverandørmarkeder og produktmarkedet er viktig for samarbeidet med både interne fagmiljø og leverandører. Leverandør- og markedskunnskap gir også bedre forutsetninger for vellykket oppfølging av inngåtte avtaler. Vellykket avtaleoppfølging vil videre sikre at avtalenes intensjoner blir realisert og at gevinstene tas ut som planlagt.

For fremtidige avtaler vil kunnskap fra leverandørmarkedet kunne hjelpe med å finne løsninger på virksomhetens fremtidige behov. Dette kan oppnås ved at oppdragsgiver inviterer til leverandørdialog i forkant av behovsspesifisering og kunngjøring av konkurranser. God dialog og samarbeid med leverandørmarkedet vil på den måten kunne bidra til utvikling av nye produkter og tjenester, samt innovasjon i offentlige innkjøp.

6.2.2 Operativt og strategisk ansvar ved kontraktsoppfølging

Samarbeid med leverandøren kan gi en nærhet til leverandør som gjør at det kan oppleves vanskelig å sette tydelige krav og forventninger til leverandør. Det kan derfor være hensiktsmessig å skille på operativt og strategisk ansvar i kontraktsoppfølgingen. Med strategisk ansvar mener vi for eksempel oppfølging av kontraktsvilkår, strategi og KPI r, og med operativt ansvar mener vi løpende oppfølging av status og avvik hos leverandøren, tiltak og prosjektrapportering.

Rollebeskrivelser og tilstrekkelige ressurser

Utfordringene ved kontraktsoppfølgingen er knyttet til uklarheter med hensyn til hvem som gjør hva, når og i hvilken del av prosessen. Innkjøpere som bistår med å inngå kontraktene, forventer ofte at andre tar ansvaret for å følge dem opp. Ansvaret for kontraktsoppfølgingen er gjerne knyttet til hvem som har budsjettmyndighet. Når disse ikke er bevisst hva ansvaret for kontraktsoppfølging innebærer, legger de heller ikke til rette for hensiktsmessig organisering av arbeidet.

For å unngå pulverisering av ansvar mellom innkjøpsenhet og fag anbefaler vi at ansvaret for kontraktsoppfølging gjøres tydeligere gjennom bruk av rollebeskrivelser, jmf veiledning på anskaffelser.no. Ledere bør systematisk følge opp hvorvidt kontraktsoppfølgingsrollen er godt ivaretatt ved å etterspørre evalueringer av om (store, viktige) kontrakter har oppnådd mål knyttet til for eksempel kvalitet, brukertilfredshet og pris.

6.3 Faktorer som styrker både vertikal og horisontal organisering

Her beskriver vi hvordan matriseorganisering og digitalisering kan bidra til å styrke både samarbeidet med ledelsen (vertikal organisering) og samarbeidet med fag på tvers i virksomheten (horisontal organisering).

6.3.1 Matriseorganisering ved kategoriteam og prosjektteam

Anskaffelser planlegges gjerne gjennom tverrfaglige prosjektteam, men de er gjerne uformelle i sin struktur. Teamene løses ofte opp når brukerbehovet er innarbeidet i konkurransedokumentene. Som tidligere nevnt faller ofte ansvaret for å følge opp gevinstene ved kontrakten mellom to stoler. På samme måte kjennetegnes kategoristyring³ ofte av uformelle selvstyrte kategoriteam, skiftende konstellasjoner av medarbeidere og innslag av ulike tilknytningsformer for kategoriarbeid. Noen kategoriteam rapporterer til linjeleder, mens andre kategoriteam fungerer mer uformelt med større risiko for at kategoristrategier ikke blir lojalt fulgt opp i virksomheten.

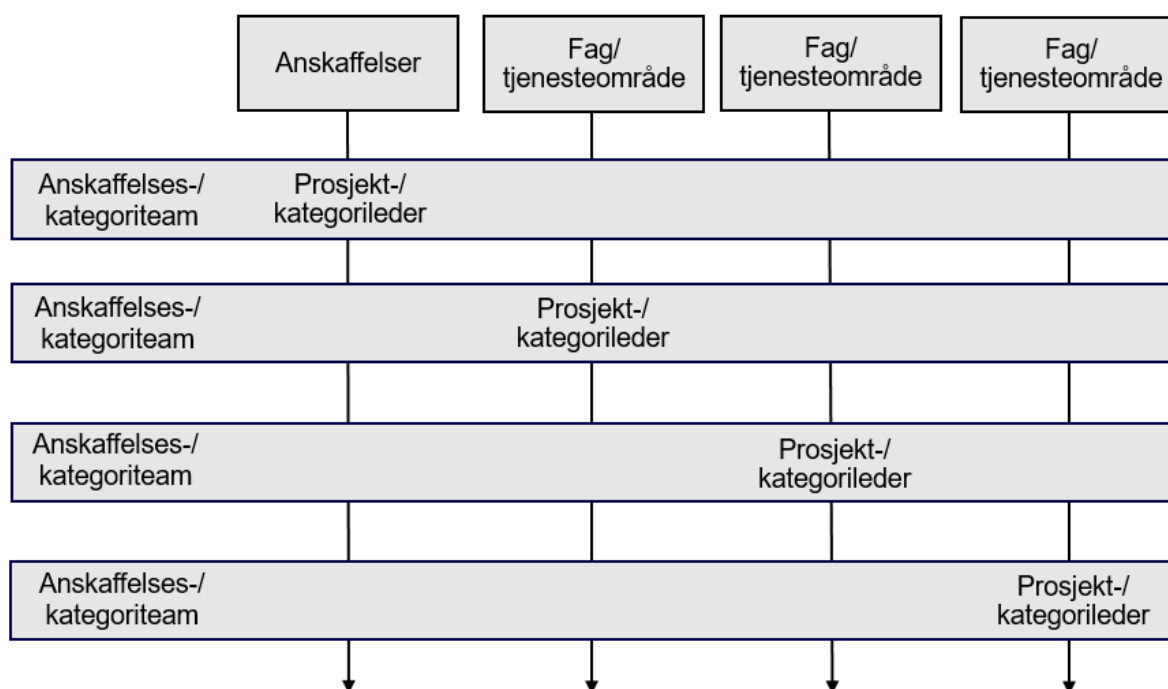
Vi anbefaler derfor å innføre matriseorganisering av innkjøp for å formalisere forventningene til samarbeid mellom innkjøp, linjeledelsen og tverrfaglige enheter, samt tydeliggjøre forventninger og mandat til kategorileder og prosjektleder av enkeltanskaffelser.

Linjeorganisasjonen er typisk inndelt i avdelinger som styres av avdelingsledere med resultatansvar. Denne linjeorganisasjonen krysses av en prosjekt- eller teamorganisasjon som har ansvar for å løse bestemte oppgaver og er sammensatt av fagpersoner fra ulike deler av linjeorganisasjonen (Magma 2015). Ressursene som inngår i prosjekt- eller kategoriteam vil rapportere til ledere i linjeorganisasjonen samtidig som de må forholde seg til prosjekt- eller kategoriteamteamledere⁴.

I en matriseorganisasjon vil rollene som kategorileder eller prosjektleder av enkelte anskaffelser være formelle med klare forventninger og mandat. Det er ikke vesentlig hvilket fagområde som innehar disse lederrollene, så lenge tverrfagligheten i teamene er ivarettatt. I slike team vil vanligvis innkjøp ivareta kommersiell og juridisk kompetanse mens fagenhetene har kompetanse om brukerbehov. I tillegg vil andre fag som økonomi og budsjett være representert.

³ Med «kategoristyring» mener vi her å samordne innkjøp i hele virksomheten. Innkjøpene deles inn i grupper (kategorier) som understøtter markedets inndeling, og styres for å utnytte markedets muligheter og oppnå reduserte kostnader og andre behov.

⁴ På virksomhetsnivå viser begrepene linjeorganisasjon og prosjekt- og team organisasjon til de to grunnleggende sider ved rollen som arbeidsgiver. a) håndtering av selve arbeidskontrakten (ansettelse, oppsigelse, lønn, stilling, kompetanseutvikling), b) organisering og ledelse av arbeidet (Magma 2015).



Figur 10: Matriseorganisering som visualiserer hvor lederrollen til et anskaffelsesteam eller kategoriteam er plassert.

En fordel med å formalisere arbeidet i matrise er at linjeleders sentrale rolle blir ivarettatt, samtidig som kategorileders/prosjektleders ansvar for å organisere og lede kategoristyringsprosessen eller den enkelte anskaffelse blir formalisert.

En annen fordel er at matriseorganisering vil ivareta behovet for koordinering av ansvar, sikre nødvendig tverrfaglig kompetanse gjennom samarbeid og sikre gevinstrealisering fordi ansvaret for kontraktsoppfølging blir formelt plassert.

En matriseorganisering av innkjøp vil bidra til å formalisere innkjøpsprosjektene og kategoriteamenes plassering, både mht den vertikale organiseringen som ivaretar styringsbehovet og den horisontale organiseringen som ivaretar samarbeidet mellom innkjøpsenheten og fag.

6.3.2 Potensial for effektiv organisering gjennom digitalisering

Bruk av digitale prosesser øker tilgangen til detaljert styringsinformasjon som legger til rette for mer beslutningsstøtte til ledelsen. Det krever imidlertid at virksomhetene setter av ressurser til å hente ut data, utvikle og analysere statistikk som settes i sammenheng med virksomhetens måloppnåelse. Det forutsetter at innføring av digitale verktøy følges opp med oppdaterte rolle- og ansvarsbeskrivelser som er tilpasset en digital prosess. Slik blir digitalisering et virkemiddel for effektiv organisering gjennom at det ryddes i fullmakter, tas stilling til involvering av riktige roller på riktig tidspunkt og settes opp gode prosesser for å unngå dobbeltarbeid.

Vedlegg

Metoder for å belyse problemstillingene

Ulik innkjøpsorganisering er i liten grad kartlagt og beskrevet i offentlige tilgjengelige publikasjoner. For å finne sammenhenger mellom organisasjonsform og effektiv måloppnåelse valgte vi derfor kvalitative metoder for å gå i dybden på problemstillingen. Følgende metoder er brukt:

- Intervjuer
- Selvevaluering
- Modenhetsundersøkelse
- Dokumentstudier

Intervjuer

Det ble gjennomført semistrukturerte intervjuer for å få en forståelse av hva som oppleves som utfordringer og ønsker ved ulike typer organisering av innkjøp. Vi intervjuet 10 innkjøpsledere (mellomledere) som har erfaring fra innkjøpsfunksjonens perspektiv, og 4 ledere på mer overordnet nivå. Intervjuguiden omfattet følgende temaer:

- Fordeling av roller og ansvar
- Samarbeid mellom innkjøp og fagmiljøer
- Bruk av innkjøpssamarbeid
- Kompetanse
- Styring gjennom mål og rapportering
- Erfaring med omorganisering av innkjøp
- Fordeler og ulemper med dagens organisering

Informantene ble valgt ut på bakgrunn av at de representerte ulike typer virksomheter mht:

- Organisering av innkjøp
- Ulikhet i typer innkjøp
- Antall ansatte (variasjon fra 100 til 13 600)
- Innkjøpsvolum (Stort (>1 mrd), Mellom + (500mill-1mrd), Mellom – (100-500mill) og Lite (<100mill)

Utvalget er ikke representativt for alle statlige virksomheter, men representerer godt variasjonsbredden i hvordan innkjøp er organisert. Slik sett ble det et godt utgangspunkt for å stille opp hypoteser om hva organisering kan bidra til. Følgende virksomheter er intervjuet:

- Arbeids- og velferdsdirektoratet
- Utlendingsdirektoratet
- Norges vassdrags- og energidirektorat
- Politiets Fellestjenester
- Direktoratet for økonomistyring (DFØ)
- Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi)
- Fylkesmannen i Oslo og Akershus, Fellesadministrasjonen
- Helse- og omsorgsdepartementet
- Klima- og miljødepartementet

- Norsk kulturråd
- Statsbygg
- Skatteetaten
- BTV Innkjøp/Viken fylkeskommune

Selvevaluering

I prosjektperioden var vi involvert i et utviklingsarbeid for å etablere ny strategisk innkjøpsenhet i miljøsektoren. I den forbindelse innhentet vi data om organisering av innkjøp fra de 6 virksomhetene i sektoren. Det ble gjort gjennom et selvevalueringsverktøy som dokumenterer virksomhetens nå-tilstand på anskaffelsesområdet. Selvevalueringsverktøyet definerer dimensjoner som styring, organisering, anskaffelsesprosesser, lederskap, bruk av IKT, samarbeid med leverandørmarked, samt kompetanse og kapasitet hos medarbeidere⁵.

Alle virksomhetene gjennomførte selvevalueringen og vi dokumenterte resultatene og drøftet konklusjonene med prosjektledelsen for utviklingsarbeidet i miljøsektoren. Dataene ga oss merinnsikt i utfordringer knyttet til organisering av anskaffelsesfunksjonen i statlige virksomheter.

De 6 virksomhetene i miljøsektoren er:

- Riksantikvaren
- Miljødirektoratet
- Meteorologisk institutt
- Kulturminnefondet
- Polarinstituttet
- Artsdatabanken

Modenhetsundersøkelse

I 2018 tildelte Difi Rambøll management Consulting et oppdrag om å gjennomføre en undersøkelse rettet mot innkjøpsansvarlige i kommuner, fylkeskommuner, statlige virksomheter, samt kommunale og statlige selskaper. Hensikten med oppdraget var å danne et kunnskapsgrunnlag om hvordan anskaffelser gjennomføres og er organisert i offentlig sektor generelt. I tillegg ble det gjennomført dybdeundersøkelse av digital modenhet knyttet til anskaffelser og modenheten blant offentlige innkjøpere knyttet til det å stille krav til miljø og sosialt ansvar i offentlige anskaffelser.

Spørreskjema ble sendt ut til 1000 respondenter. Svarprosent blant statlige virksomheter var 58 %. Funnene belyser sammenheng mellom organisering og måloppnåelse og er lagt til grunn i denne rapportens kapitler om funn og analyse.

Litteraturstudier og nettverksmøter

Organisering av innkjøp er i noe grad omtalt som en del av flere støttefunksjoner i offentlige publikasjoner. Det er i større grad gjort utredninger om organisering på virksomhetsnivå,

⁵ «Selvevaluering av anskaffelsesarbeid i offentlige virksomheter» er et veiledningshefte som ligger på anskaffelser.no

mellom statlige departementer og underliggende virksomheter. Erfaringer herfra har gitt oss et analytiske rammeverk til å stille hypoteser og forstå funn fra vår egen empiri.

Under utviklingen av analysen presenterte og testet vi hypoteser og analyser på innkjøpere vi kjenner til gjennom Digitaliseringsdirektoratets kategoristyringsnettverk og innkjøpsledernetverk. I tillegg testet vi funnene på informantene fra intervjuene. Innspillene herfra ga oss nyttig innspill til videre utvikling av analysen og informantene bekreftet at de kjente seg igjen i temaer og problemstillinger vi har belyst.

Litteraturliste

- Evaluering av Statens innkjøpscenter, OE-rapport 2019_1, utarbeidet på oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet
- Organisasjonsformer i offentlig sektor, Difi rapport 2018
- Strategisk bruk av anskaffelser, Rambøll 2019
- Effektive ledergrupper, Henning Bang og Thomas Nettet Midelfart 2012
- Modenhetsanalysen, Difi 2018
- Administrative fellesfunksjoner i staten, Difi 2018
- Nøklene til handlingsrommet, Difi 2016
- Organisering av offentlige anskaffelsesfunksjoner, Inventura 2016
- Organisering og kategoristyring av innkjøpsområdet i Helse Vest. Rapport fra delprosjekt. Prosjekt Orkidè (Helse Vest 2015)
- Organisering av statlige virksomheter, en veileder (FAD 2012)
- Prinsipper for bedre innkjøp, 2011, 2.utgave, Ivar Brynhildsvoll, Fagbokforlaget,

Referanseark for Digitaliseringsdirektoratet

Tittel på rapport:	Fra støtte til strategisk premissgiver? Om utvikling og organisering av anskaffelsesfunksjonen
Digitaliseringsdirektoratets rapportnummer:	2020:1
Forfatter(e):	Mona Stormo Andersen, Birgit Nordstrand-Enger, Dag Solumsmoen, Jostein Engen, Fredrik Rolf Young Mortensen, Malin Elisabeth Tvedt Hogstad.
Evt. eksterne samarbeidspartnere:	-
Saksnummer:	19/00043-1
Prosjektnummer:	19-1
Prosjektnavn:	Hvordan ulik organisering av innkjøpsfunksjonen gir ulike forutsetninger for omstilling og endring i offentlig sektor
Prosjektleder:	Mona Stormo Andersen
Prosjektansvarlig avdeling:	Avdeling for offentlige anskaffelser
Oppdragsgiver(e):	-
Resymé/omtale:	<p>Digdir har kartlagt hvordan anskaffelsesfunksjonen kan organiseres for å være et strategisk virkemiddel for virksomhetens måloppnåelse. Digdir belyser hvilke faktorer som fremmer eller hemmer effektiv organisering av anskaffelser. I tillegg har vi utviklet en modell for å analysere organisering av anskaffelser. På bakgrunn av denne anbefaler vi tiltak som kan gjennomføres for å styrke organiseringen mellom ledelse og innkjøp og organiseringen mellom fag og innkjøp. Anbefalingene vil fremme en utvikling fra en regelorientert til en strategisk orientert innkjøpsenhet. Rapporten kan brukes av den enkelte virksomhet som ønsker å analysere hvorvidt deres anskaffelsesfunksjon er hensiktsmessig organisert.</p>
Emneord:	Organisering, strategisk virkemiddel, anskaffelser, innkjøpsfunksjon, innkjøpsenhet, ledelse, mål, virksomhetsstyring, samarbeid mellom fag og innkjøp, innkjøpsorganisasjon, organisasjonskart, innkjøp
Totalt antall sider til trykking:	
Dato for utgivelse:	

Utgiver:	Digitaliseringsdirektoratet Postboks 1382 Vika 0114 OSLO www.digdir.no
----------	--