



Tilsyn med offentlige anskaffelser

En eksplorativ casestudie av svenske kommuners erfaringer med et uavhengig tilsynsorgan

Rebecka Kalnes og Linn Erlandsen Høgås

Veileder: Kasper Vagle

Masteroppgave i Økonomisk styring

NORGES HANDELSHØYSKOLE

Dette selvstendige arbeidet er gjennomført som ledd i masterstudiet i økonomi- og administrasjon ved Norges Handelshøyskole og godkjent som sådan. Godkjenningen innebærer ikke at Høyskolen eller sensorer inntår for de metoder som er anvendt, resultater som er fremkommet eller konklusjoner som er trukket i arbeidet.

Sammendrag

Det pågår en debatt i Norge om hvorvidt det bør innføres et uavhengig tilsynsorgan for offentlige anskaffelser. Debatten har hovedsakelig to sider. Den ene siden mener at det er et behov for et tilsyn for å hindre juks, mens den andre siden mener at løsningen ikke ligger i å innføre et tilsyn, men i stedet fokusere på kompetansetiltak. Til forskjell fra i Norge, har de i Sverige et uavhengig tilsyn for offentlige anskaffelser. Denne masteroppgaven belyser svenske innkjøperes erfaringer med hvordan tilsynet har påvirket deres håndtering av offentlige anskaffelser. Oppgaven tilfører dermed ny kunnskap til den pågående debatten i Norge, om hvorvidt det er hensiktsmessig å innføre et uavhengig tilsyn for offentlige anskaffelser. Følgende problemstilling ble formulert:

«Hvordan vil et uavhengig tilsynsorgan kunne påvirke håndtering av offentlige anskaffelser?»

For å besvare problemstillingen er det gjort en eksplorativ casestudie med innhenting av kvalitative data gjennom dybdeintervjuer. Oppgaven fokuserer i hovedsak på korrupsjonsrisiko og kompetansetiltak. I analysen kommer det frem at Konkurrencesverkets tilsyn fører til redusert korrupsjonsrisiko i offentlige anskaffelser gjennom å virke avskrekkende. Tilsynet ser ut til å bidra til større grad av åpenhet ved å øke oppfattet oppdagelsesrisiko, som medfører at innkjøpere legger en større innsats i å følge loven. Videre viser funnene at strengere håndhevelse i form av tilsyn har økt kompetansenivået blant innkjøpere ved å skape insentiver til kompetansetiltak. Informantene understreker at tilsynets fokusområder vektlegges i utformingen av kompetansetiltakene. Sammenhengen mellom tilsynet og kompetanse styrkes ved at Konkurrencesverkets veiledningstilbud benyttes når innkjøperne er usikre på lover og regler. Samtlige informanter ser på Konkurrencesverkets beslutninger også i andres kommuner, som ytterligere indikerer at tilsynet har en disiplinerende effekt.

Basert på analysen konkluderes det med at tilsynet endrer måten innkjøpere håndterer offentlige anskaffelser på, som reduserer korrupsjonsrisiko samtidig som det skaper insentiver til å øke kompetansenivået.

Forord

Denne masteroppgaven er skrevet innenfor fordypningsområdet økonomisk styring, som en avsluttende del av masterstudiet i økonomi og administrasjon ved Norges Handelshøyskole. Arbeidet med oppgaven har strukket seg over ett semester og utgjør 30 studiepoeng.

Valg av tema for oppgaven vokste frem i et skjæringspunkt mellom to tema vi begge har hatt interesse for gjennom studiet - innkjøpsledelse og korrupsjon.

Vi vil gjerne rette en stor takk til vår veileder Kasper Vagle, som gjennom hele prosessen har gitt god oppfølging og kommet med konstruktive tilbakemeldinger. Vi ønsker også å takke Tina Søreide, Ivar Kolstad, samt venner og familie for tilbakemeldinger på oppgaven.

Avslutningsvis ønsker vi å takke alle informantene, som på tross av en travel tid med redusert bemanning tok seg tid til å hjelpe oss. Deres erfaringer og bidrag har vært verdifulle for å få innsikt i hvordan et uavhengig tilsynsorgan påvirker håndteringen av offentlige anskaffelser.

Mo i Rana, 21. mai, 2021

Sarpsborg, 21. mai, 2021

Linn E. Høgås

Rebecka Kalnes

Linn Erlandsen Høgås

Rebecka Kalnes

Innholdsfortegnelse

Sammendrag.....	i
Forord	ii
1. Introduksjon.....	1
1.1 Bakgrunn for oppgaven.....	1
1.2 Avgrensning.....	3
1.3 Struktur	3
2. Litteratur	4
2.1 Offentlige anskaffelser.....	4
2.2 Terskelverdier	5
2.3 Direkte anskaffelse.....	5
2.4 Ulovlig direkte anskaffelse	5
2.5 Håndhevelse og tilsyn.....	6
2.5.1 Sverige	6
2.5.2 Norge.....	6
2.6 Anskaffelsesprosessen	7
2.7 Økonomisk teori og offentlige anskaffelser.....	8
2.8 Prinsipal-agent-teori.....	9
2.9 Kritikk av prinsipal-agent-teorien.....	10
2.10 Korrupsjon	10
2.11 Korrupsjonsrisiko i anskaffelsesprosessen	11
2.12 Røde flagg.....	12
2.13 Negative følger av korrupsjon	12
2.14 Optimal håndhevelse for å redusere korrupsjonsrisiko.....	13
2.14.1 Avgrensning.....	14
2.15 Teori for håndhevelse og kompetanse	14
2.16 Dagens håndhevelse i Norge.....	15

2.17	Smartere innkjøp – effektive og profesjonelle offentlige anskaffelser.....	16
3.	Metode.....	19
3.1	Forskningsdesign	19
3.2	Metodisk tilnærming.....	20
3.3	Forskningsstrategi	20
3.4	Datainnsamling	20
3.5	Utvalg av informanter	21
3.6	Analyse av data.....	22
3.7	Evaluering av kvalitativ undersøkelse	23
3.8	Etiske betraktninger	24
4.	Presentasjon av data.....	25
4.1	Korrupsjonsrisiko.....	27
4.2	Kompetansetiltak	28
4.3	Andre elementer.....	30
4.3.1	Etterprøvinger	30
4.3.2	Manglende ressurser	30
4.4	Generelt om tilsyn har effekt	30
5.	Analyse.....	32
5.1	Korrupsjonsrisiko.....	32
5.1.1	Policy og retningslinjer	33
5.1.2	Åpenhet og transparens.....	34
5.1.3	Oppdagelsesrisiko	34
5.1.4	Disiplinerende effekt.....	37
5.2	Konklusjon korrupsjon.....	38
5.3	Kompetansetiltak	38
5.3.1	Insentiv til kompetanseheving	38
5.3.2	Fokus på regelverket og frykt for å gjøre feil	39
5.3.3	Strengere håndhevelse og komplekse regelverk	41

5.3.4	Samarbeid og kompetanse	42
5.3.5	Konklusjon kompetansetiltak.....	43
5.4	Andre faktorer som påvirker håndteringen av offentlige anskaffelser	43
5.4.1	Etterprøvinger	43
5.4.2	Manglende ressurser	44
6.	Konklusjon.....	46
6.1	Avsluttende refleksjon og forslag til videre forskning	48
	Litteraturliste	49
	Vedlegg.....	55
	Vedlegg 1: Intervjuguide	55
	Vedlegg 2: Samtykkeskjema.....	57
	Vedlegg 3: Godkjenning fra NSD.....	60

Tabelloversikt

Tabell 1 Oversikt over informanter.....	26
---	----

Figuroversikt

Figur 1 Anskaffelsesprosessens steg (Anskaffelser, 2021).....	7
Figur 2 Fordeler og ulemper teorien peker på i vurderingen om hvordan et tilsyn kan påvirke håndtering av offentlige anskaffelser.....	18
Figur 3 Anskaffelses- og innkjøpsprosessen, Urban Helmersson	25
Figur 4 Illustrasjon av hvordan tilsyn kan påvirke offentlige anskaffelser	47

1. Introduksjon

1.1 Bakgrunn for oppgaven

«Tilsyn kan hindre anbudsjuks»

I en kronikk på Konkurransetilsynets hjemmeside uttaler konkurransedirektør Lars Sørgard at samfunnet taper store summer på at det per i dag ikke er noen som på eget initiativ kan føre tilsyn med offentlige anskaffelser (Sørgard, 2020). Næringsminister Iselin Nybø viser til undersøkelser som tilsier at mesteparten av feil som gjøres skyldes mangel på kompetanse, tid og ressurser og mener derfor at man bør fokusere på å bygge kompetanse fremfor å innføre et uavhengig tilsyn (Hovland, 2020).

I Sverige har Konkurrensverket¹ myndighet til å føre tilsyn på eget initiativ. En rapport fra 2016 viser at enheter² som har vært gjenstand for tilsyn tar grep for å endre innkjøpsrutiner og øke kunnskap rundt regelverket (Konkurrensverket, 2016). Sørgard mener at innføringen av et tilsyn med myndighet til å åpne saker på eget initiativ, slik som i Sverige, vil gi økt mulighet til å gripe inn mot brudd på anskaffelsesregelverket. Han tillegger at en reell trussel om sanksjoner ved regelbrudd kan virke disiplinerende (Sørgard, 2020). Arnhild D. Gjønnes påpeker at NHO i over ti år har ønsket et tilsyn for offentlige anskaffelser. Hun mener at et tilsyn kan føre til lavere konfliktnivå og mindre korrupsjon. I tillegg påpeker hun at et tilsyn kan ha en preventiv virkning på juks, og at det vil kunne medføre kompetanseheving (Hovland, 2020).

Offentlige anskaffelser utgjorde i 2020 over 500 milliarder kroner (Nærings- og fiskeridepartementet, 2019). Offentlige tjenestemenn i innkjøpsposisjoner handler på vegne av staten og påvirker bruken av offentlige midler. Feil som skaper vridninger i offentlige anskaffelser, vil påvirke samfunnet i stor grad. Selv om Norge har liten forekomst av korrupsjon sammenlignet med mange andre land, betyr ikke det at korrupsjon ikke eksisterer (DFØ, 2016). Grunnet stort rom for skjønsmessige vurderinger, er offentlige anskaffelser et av områdene

¹ Konkurrensverket har som mål å arbeide for effektiv konkurranse i det private og offentlige til nytte for konsumentene. Konkurrensverket tilsvare Konkurransetilsynet i Norge, men har i tillegg til tilsynsmyndighet med konkurranseområdet også tilsynsmyndighet med offentlige anskaffelser (Konkurrensverket, u.å)

² I rapporten brukes begrepet "enheter" for alle organisasjoner som er underlagt regelverket for offentlige anskaffelser (Konkurrensverket, 2016)

med høyest risiko for korrupsjon i Norge. Dette tydeliggjør viktigheten av å minimere korrupsjonsrisikoen i innkjøpsprosessen (Nærings- og fiskeridepartementet, 2019). En kan kun måle korrupsjon som avsløres, så det virkelige omfanget i samfunnet er vanskelig å kvantifisere (Søreide, 2016). Imidlertid har flere databaser innhentet data for ulike risikofaktorer som gir en indikasjon på hvor nivået av korrupsjon ligger. Norge har falt på Transparency Internationals «Corruption Perception Index», som kartlegger befolkningens oppfattede korrupsjonsnivå (Transparency International, 2021). Trenden viser altså økende oppfattet korrupsjonsnivå i Norge, og underbygger at det eksisterer korrupsjonsrisiko i offentlige anskaffelser.

I Norge er det Klagenemnda for Offentlige Anskaffelser (KOFA) som behandler brudd på anskaffelsesloven (Klagenemdsekreteriatet, u.å.). I motsetning til Konkurransetilsynet, som fører tilsyn med brudd på konkurranseloven, har ikke KOFA tilsynsmyndighet for offentlige anskaffelser. Brudd på anskaffelsesloven må klages inn til KOFA for at saker kan etterforskes. For å klage inn en sak til KOFA vil man måtte betale et klagegebyr (Nærings- og fiskeridepartementet, 2012a). Da gebyret økte i 2012, gikk antall klager betydelig ned (Niemi-Olsen, 2013). I tillegg til færre klager grunnet høyere gebyrer, viser undersøkelser at personer og leverandører frykte represalier ved innklaging (Resource Partner, 2006; Søreide, 2006). Følgelig øker terskelen for å klage, som skaper hinder for å oppdage brudd på regelverket.

Regelverket for offentlige anskaffelser i Norge og Sverige er i stor grad harmonisert som følge av at begge land følger EU-direktivet for offentlige anskaffelser. Ettersom Sverige har et tilsyn med myndighet til å undersøke saker på eget initiativ (Konkurrensvirket, 2008), er det relevant å benytte data fra Sverige for å kunne indikere potensielle virkninger et tilsyn vil ha i Norge. Grunnlaget for den tidligere nevnte rapporten om den svenske tilsynsmyndighetens effekt, er en online spørreundersøkelse som ble sendt ut til 25 enheter med 19 respondenter (Konkurrensvirket, 2016). Rapporten viser til endringer gjort i håndteringen av offentlige anskaffelser, samt bakgrunnen for endringene. På tross av få respondenter og til dels lite informative svar, gir rapporten indikasjoner på at enhetene gjennomfører endringer som følge av tilsynet (Konkurrensvirket, 2016). Basert på indikasjonene i rapporten, og at det eksisterer begrenset litteratur på temaet, er det interessant å få dypere innsikt i *hvordan* tilsynet har påvirket offentlige anskaffelser.

På bakgrunn av dette har vi utarbeidet følgende problemstilling:

«Hvordan vil et uavhengig tilsynsorgan kunne påvirke håndtering av offentlige anskaffelser?»

I lys av den pågående debatten nevnt ovenfor vil problemstillingen besvares med fokus på følgende forskningsspørsmål:

1. Kan et uavhengig tilsynsorgan føre til endring av korrupsjonsrisiko i offentlige anskaffelser, og i tilfelle hvordan?
2. Kan et uavhengig tilsynsorgan bidra til å endre fokus på kompetanseheving blant offentlige innkjøpere, og i tilfelle hvordan?

1.2 Avgrensning

Grunnet studiens tidsbegrensninger har oppgaven blitt avgrenset til å omhandle hovedsakelig de to temaene som ofte trekkes frem i den tidligere nevnte debatten: korrupsjonsrisiko og kompetanse. Studien undersøker i dybden disse temaene, samt de elementene informantene mener er viktigst i sammenheng med tilsynet. Andre faktorer som påvirker håndteringen av anskaffelser, men som ikke tilknyttes tilsynet, vil ikke inngå i oppgaven.

1.3 Struktur

Oppgaven består av seks kapitler. Kapittel 2 redegjør for relevant litteratur og faktiske forhold gjeldende offentlige anskaffelser. I kapittel 3 vil alle metodiske valg som er gjort forklares. Videre vil det i kapittel 4 gis en kortfattet presentasjon av innsamlet data. I kapittel 5 utdypes innsamlet data ytterligere, samtidig som det drøftes opp mot litteraturen fra kapittel 2. Oppgaven avsluttes med konklusjon og forslag til videre forskning.

2. Litteratur

I dette kapitlet vil ulike begreper og elementer tilknyttet anskaffelsesprosessen forklares, i tillegg til at det gjøres rede for litteratur og teori som vil bli anvendt gjennom oppgaven. Gjennom kapitlet vil håndteringen av offentlige anskaffelser fra både Norge og Sverige beskrives. Hensikten er å belyse likheter og ulikheter mellom landene slik at studien kan overføres og benyttes i norsk sammenheng.

2.1 Offentlige anskaffelser

Offentlige anskaffelser kan defineres som anskaffelser av varer og tjenester som foretas av statlige, kommunale og fylkeskommunale myndigheter og offentligrettslige organer (Anskaffelsesloven, 2016, §2). Anskaffelsesregelverket reguleres av norsk lov og justeres i henhold til EU-direktivet for EØS-land (Nærings- og fiskeridepartementet, 2018). Anskaffelsesregelverket i Sverige bygger på EU-direktivene, men har i tillegg nasjonale regler som gjelder eksempelvis for terskelverdier (Upphandlingsmyndigheten, u.å.a).

I henhold til norsk lov skal en offentlig oppdragsgiver følge prinsippene for likebehandling av leverandører, konkurranse så langt det er mulig, forutberegnelighet, forholdsmessighet og etterprøvnbarhet (Anskaffelsesloven, 2016, §4). Hvert steg i anskaffelsesprosessen skal gjennomføres med åpenhet for å sikre det offentliges integritet og minimere risiko for korrupsjon (Nærings- og fiskeridepartementet, 2018). Regelverket har som mål å gi de mest effektive anskaffelsene, gjennom å skape et grunnlag for mest mulig fri konkurranse og sikre at den best egnede leverandøren tildeles kontrakten. Tilsvarende oppgir Upphandlingsmyndigheten³ (u.å.a) at at Lag om Offentlig Upphandling⁴ (LOU) i Sverige har til hensikt å sikre konkurranse, bidra til å motvirke korrupsjon samt bidra til samfunnsmessige mål som bærekraft og innovasjon.

³ Upphandlingsmyndigheten ble dannet i 2015 og har til hensikt å gi støtte og veiledning til offentlige innkjøpere om både kompetanse, verktøy og metoder innen anskaffelser. Myndigheten er et ledd for å styrke den strategiske delen av offentlige anskaffelser i Sverige (Upphandlingsmyndigheten, u.å.g).

⁴ Lag om Offentlig Upphandling (LOU) er det overordnede regelverket for offentlige anskaffelser i Sverige og gjelder oppdragsgivere, hvis kjøpet ikke er dekket av noen av de andre anskaffelseslovene (Lagen om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (LUF), Lagen om upphandling av koncessioner (LUK), Lagen om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet (LUFSS)). Oppdragsgivere er for eksempel statlige myndigheter, kommuner og regioner (Upphandlingsmyndighet, u.å.a).

2.2 Terskelverdier

Terskelverdier er beløpsgrenser som viser til hvilke deler av anskaffelsesregelverket som kommer til anvendelse. Verdien på anskaffelseskontrakten vil altså ha innvirkning på hvilke anskaffelsesregler som er gjeldende, og hvordan anskaffelsen skal håndteres. Videre skiller man i Norge mellom nasjonale terskelverdier og EØS-terskelverdier, hvor de ulike verdiene følger ulike bestemmelser i anskaffelsesforskriften (Anskaffelsesforskriften, 2016, del I-III).

I Sverige benyttes et tilsvarende system med ulike nasjonale og EU-direktivstyrte terskelverdier, men størrelsen på de nasjonale terskelverdiene skiller seg fra verdiene i Norge. I likhet med de norske reglene gjelder et mer omfattende regelverk for anskaffelser som overstiger de direktivstyrte terskelverdiene. Ved anskaffelsesverdier over EU-terskelverdiene vil regelverket være strengere for hovedsakelig prosedyrer, annonsering og tidsfrister (Konkurrenserverket, 2020a).

2.3 Direkte anskaffelse

En direkte anskaffelse karakteriseres som en anskaffelse som skjer ved direkte henvendelse til en eller flere leverandører. Denne type anskaffelser kan lovlig gjøres uten å gjennomføre konkurranse, så lenge verdien på kontrakten er under gjeldende grense for direkte anskaffelser (Nærings- og fiskeridepartementet, 2017).

I Sverige er det tre forhold som tillater direkte anskaffelser. Første forhold er gjeldende dersom verdien av anskaffelsen ikke overstiger grensen for direkte anskaffelser. Grensen beregnes som en prosentsats av terskelverdiene (Upphandlingsmyndigheten, u.å.b). Det andre tilfellet er unntakssituasjoner hvor kriteriene for å anvende en forhandlet prosedyre uten forvarsel er oppfylt. Tredje forhold tillater direkte anskaffelser dersom det foreligger særskilte årsaker til dette (Upphandlingsmyndigheten, u.å.c).

2.4 Ulovlig direkte anskaffelse

En ulovlig direkte anskaffelse kan innebære at en anskaffelse ikke er kunngjort, selv om det i henhold til regelverket foreligger kunngjøringsplikt. Videre vil en ulovlig direkte anskaffelse gjelde der oppdragsgiveren ikke kunngjør anskaffelsen i TED-databasen⁵ der dette kreves, selv

⁵ TED (Tenders Electronic Daily) er EUs database for offentlige anskaffelser. (Doffin, 2021a)

om anskaffelsen er kunngjort i Doffin⁶ (Nærings- og fiskeridepartementet, 2018). En ulovlig direkte anskaffelse anses som et alvorlig brudd på loven siden det unndrar kontrakten fra åpen konkurranse, og det er ved slike anskaffelser at faren for korrupsjon er størst (Nærings- og fiskeridepartementet, 2018). Dette vurderes på samme måte av Konkurrentverket og er derfor et prioritert område å føre tilsyn med (Konkurrentverket, 2019).

2.5 Håndhevelse og tilsyn

Med tilsyn menes et offentlig uavhengig organ med myndighet til å kontrollere, og på eget initiativ opprette saker hvor det er mistanke om brudd på anskaffelsesregelverket (Konkurrentverket, 2019). Per i dag har ikke Norge et slikt tilsyn.

2.5.1 Sverige

I Sverige fører Konkurrentverket tilsyn med offentlige anskaffelser (Konkurrentverket, 2019). I utgangspunktet vil alle avtaler som gjelder offentlige anskaffelser med økonomiske vilkår dekkes av anskaffelsesreglene. Konkurrentverket kan fatte tilsynsbeslutninger og reise sak i domstolen for å kunne ilegge om skadeavgift som sanksjon ved ulovlige direkte anskaffelser. Konkurrentverket har omfattende veiledningspraksis hvor de kommer med «Ställningstaganden», hvor uklare rettslige spørsmål klargjøres, samt tilbyr interaktiv veiledning. En vesentlig forskjell mellom Norge og Sverige er håndteringen av klager. Sverige har ikke en klagemnemnd tilsvarende KOFA, men klager rettes direkte til forvaltningsretten⁷ (Upphandlingsmyndigheten, u.å.d).

2.5.2 Norge

KOFA er et uavhengig statlig klageorgan som håndterer brudd på regelverket for offentlige anskaffelser i Norge. Bedrifter som konkurrerer om å levere varer og tjenester til det offentlige, har mulighet til å klage inn og få sin sak vurdert av KOFA. Når en sak er innklaget har KOFA myndighet til å ilegge rettslig bindende overtredelsesgebyr for brudd på lover gjeldende direkte anskaffelser, eller ved grov uaktsom adferd gjeldende kunngjøringsplikt (Klagemnemdsekretariatet, u.å.). Det kreves ikke saklig interesse for å klage inn de to nevnte

⁶ Doffin er den nasjonale kunngjøringsdatabasen for offentlig anskaffelser i Norge. (Doffin 2021b)

⁷ Dersom leverandører mener det er en feil i anskaffelsesprosessen må de reise sak i den lokale "förvaltningsrätten". Avgjørelsen i forvaltningsretten kan ankes til "kammarrätten" og som siste instans "Högsta förvaltningsdomstolen" (Nærings- og fiskeridepartementet, 2016)

sakstypene. Ved andre typer klagesaker har ikke KOFA myndighet til å ilegge rettslig bindende sanksjoner, samt at det kreves saklig interesse for at noen skal kunne klage. Klagenemnda har ikke myndighet til å ta opp saker på eget initiativ, til forskjell fra tilsynsmyndigheten tillagt Konkurrentverket i Sverige.

2.6 Anskaffelsesprosessen



Figur 1 Anskaffelsesprosessens steg (Anskaffelser, 2021).

Anskaffelsesprosessen i det offentlige i Norge og Sverige kan, som illustrert i Figur 1, deles inn i tre faser: Avklare behov og planlegge, konkurransegjennomføring og kontraktsoppfølging (Anskaffelser, 2021; Upphandlingsmyndigheten, u.å.e). Første fase består av avklaring av behov, utforming av konkurransestrategi samt forberedelse for gjennomføringen av konkurransen. Andre fase innebærer kunngjøring av konkurransen, samt utvelgelse av tilbud og inngåelse av en avtale basert på kravene satt i første steg. Tredje fase inkluderer gjennomføring av kontrakten, bruk av avtalen samt kontraktsforvaltning. I denne fasen skal det sørges for at partene i avtalen oppfyller kravene i kontrakten. Hvert steg i anskaffelsesprosessen skal gjennomføres med åpenhet for å sikre det offentliges integritet, gi et grunnlag for mest mulig fri konkurranse, og dermed gi de mest effektive anskaffelsene (Nærings- og fiskeridepartementet, 2018).

I både Norge og Sverige er det lovfestet at tildelingsbeslutningen for kontrakten skal være skriftlig og inneholde begrunnelse for hvorfor vinneren av anbudet fikk kontrakten (Anskaffelser, 2021; Upphandlingsmyndigheten, u.å.d). Leverandørene har så et mulighetsrom på minst ti dager til å påklage beslutningen. I disse ti dagene løper en såkalt avtalesperre, og i denne perioden har leverandørene mulighet til å kreve en etterprøving.

I Sverige tas klager på tildelingsbeslutninger direkte til forvaltningsretten som første instans (Upphandlingsmyndigheten, u.å.d). Det er kostnadsfritt å klage inn saker til forvaltningsretten (Upphandlingsmyndigheten, u.å.f). Klage- og håndhevelsessystemet i Norge er basert på privat initiativ, typisk fra en leverandør som ikke har fått kontrakten (Nærings- og fiskeridepartementet, 2019). I Norge kan leverandørene klage til oppdragsgiver eller KOFA, begjære midlertidig forføyning eller opprette søksmål (Nærings- og fiskeridepartementet, 2018). Leverandøren kan gå direkte til KOFA, domstolen eller ESA⁸ uten å klage til oppdragsgiver først. For å klage inn en sak til KOFA må man betale et klagegebyr. Gebyret ble endret i 2012, og gikk fra å være gratis til 1000 kroner for ulovlige direkte anskaffelser, og fra 860 til 8000 kroner for andre saker (Nærings- og fiskeridepartementet, 2012a). KOFA skriver at kravene for å levere klage er lave, og at gebyret tilbakebetales dersom saken fører frem. Årsaken til at gebyret økte var at terskelen for å sende saker til behandling i KOFA var svært lav, og at innsendte klager økte foregående perioder (Nærings- og fiskeridepartementet, 2012b). Som følge av den lave terskelen mottok KOFA flere saker som ikke var egnet og derfor ble avvist. Som følge av at klagegebyret økte i 2012 gikk antall klager betydelig ned (Niemi-Olsen, 2013). Første halvår i 2012, før det nye klagegebyret trådte i kraft 1. juli, kom det inn 38 klager på ulovlig direkte anskaffelser, mens det i siste halvåret i 2012 kun kom inn tre slike klager. Til forskjell fra Sverige eksisterer det dermed en høyere terskel i Norge for å klage på tildelingsbeslutningen.

2.7 Økonomisk teori og offentlige anskaffelser

Offentlige anskaffelser reguleres av lover og regler av flere årsaker, blant annet for å sikre effektiv bruk av samfunnets ressurser, bidra til innovasjon og hindre korrupsjon (Nærings- og fiskeridepartementet, 2019). De fleste avtaler som gjøres for offentlige anskaffelser er mellom

⁸ ESA (Efta Surveillance Authority) er Eftas overvåkingsorgan, og har ansvar for å føre tilsyn med at EØS-avtalen blir gjennomført og etterlevd i det enkelte EØS/Efta-land (Utenriksdepartementet, 2012).

det offentlige og det private. Økonomisk teori baseres ofte på en antakelse om profittmaksimerende aktører. Det offentlige skal imidlertid ikke kun optimere profitt, men optimere samfunnets nytteverdi (Anskaffelsesloven, 2016, §1). Dette inkluderer eksempelvis å vektlegge innovative og miljøvennlige innkjøp (Anskaffelsesloven, 2016, §5). Avtaler mellom det offentlige og næringslivet skiller seg dermed fra alminnelig økonomisk teori, ettersom offentlige anskaffelser reguleres i større grad enn det private markedet.

2.8 Prinsipal-agent-teori

Prinsipal-agent-teorien er en samfunnsøkonomisk teori som bygger på antagelsen om at mennesker er fullstendig rasjonelle, og forventes dermed å handle ut fra egeninteresse (Cuevas-Rodríguez, Gomez-Mejia & Wiseman, 2012). Teorien søker å forklare hvordan et forhold mellom en prinsipal og en agent kan organiseres, når prinsipalen delegerer autoritet og beslutningsansvar til agenten (Jones, 2013). Forholdet som vil benyttes videre i oppgaven er en offentlig innkjøper som representerer agenten og staten som representerer prinsipalen. Prinsipalen på den ene siden antas å søke å maksimere organisasjonens og dets interessenters nytte. Agenten antas på sin side å maksimere egen nytte ved å yte minst mulig for størst mulig gevinst (Cuevas-Rodríguez et al., 2012).

I et prinsipal-agent-forhold kan det oppstå konflikt når agenten utøver autoriteten han er tildelt av prinsipalen, samtidig som det foreligger asymmetrisk informasjon (Andresen, 2016). Agenten vil kunne handle opportunistisk når prinsipalen har begrenset mulighet til å observere agentens handlinger, og agenten har insentiv til å maksimere egen nytte på prinsipalens bekostning (Panda & Leepsa, 2017). Tapet som oppstår når agentens handlinger avviker fra prinsipalens forventninger kalles agentkostnader, eksempelvis som følge av agentens ineffektive beslutninger (Panda & Leepsa, 2017). Det eksisterer dermed et problem når det foreligger asymmetrisk informasjon, og agenten har insentiver til å motta en større gevinst ved å handle på en måte som ikke samsvarer med det prinsipalen forventer.

Problemet kan reduseres ved at prinsipalen innfører tiltak for overvåking eller såkalt «bonding» (Jones, 2013). Slike tiltak vil øke graden av samsvar mellom agentens og prinsipalens insentiver, men medfører en kostnad for prinsipalen. Eksempelvis kan prinsipalen utføre ekstern kontroll av arbeidet til agenten. I næringslivet benyttes ofte tildeling av eierskap til bedriften som en form for «bonding», ettersom agentens monetære gevinst da vil avhenge av

selskapets resultat (Jones, 2013). Å gi mulighet til å kjøpe en større andel aksjer eller å jobbe på provisjonslønn er imidlertid ikke mulig på samme måte i det offentlige, som i det private.

2.9 Kritikk av prinsipal-agent-teorien

Prinsipal-agent-teorien blir til tross for utbredt bruk kritisert for å bygge på antagelsen om at individer er fullstendig rasjonelle og vil søke å maksimere egeninteresse. Forskning på adferdsøkonomi utfordrer denne antagelsen og introduserer blant annet moral, skam og sosial status som faktorer som påvirker menneskers adferd utover egeninteresse (Cappelen et al., 2013). Individer vil i henhold til adferdsøkonomien i varierende grad ta hensyn til verdier og følelser når de tar beslutninger. Imidlertid vil det være vanskelig å ta hensyn til variasjon i drivkraften bak ulike individers handlinger i praksis, og modellen gir et godt grunnlag for å analysere økonomiske problemstillinger.

2.10 Korrupsjon

Straffelovens §387 definerer korrupsjon som «at noen krever, mottar eller aksepterer et tilbud om utilbørlige fordeler eller belønning i anledning av den stilling, det verv eller oppdrag de innehar» (Straffeloven, 2005, §387). I forordet fra Europarådets strafferettslige konvensjon mot korrupsjon fastslås det at korrupsjon «truer rettssikkerheten, demokratiet og menneskerettighetene, undergraver godt styresett og sosial rettferdighet, virker konkurransevridende og hindrer økonomisk utvikling» (Transparency International Norge, u.å.). Det er en grunnleggende forutsetning for skattesystemet at beslutningene som tas er effektive med tanke på pris og kvalitet, for å skape tillit til det offentliges forvaltning av offentlige midler (Økokrim, 2017). Dermed er det i både samfunnets og statens interesse at korrupsjon minimeres.

Korrupsjon er handlinger med intensjon om å påvirke en beslutning for å motta en fordel. Dette inkluderer påvirkning gjennom bruk av en tredjepart, eksempelvis en konsulent. I denne oppgaven forutsettes det at partene i avtalen er den offentlige oppdragsgiveren og en leverandør, mens avtalen i praksis kan bestå av flere parter.

En rasjonell person vil veie den forventede gevinsten ved korrupsjon mot moralske barrierer, oppfattet risiko for å bli oppdaget, samt konsekvensene det kan medfølge. Søreide (2014, s. 31) skriver at “muligheten for personlig berikelse er en motiverende kraft for mange av oss”. Selv med begrenset mulighet til å overvåke alle risikoområder for korrupsjon, vil kontrolltiltak og

insentivkontrakter kunne motivere til å handle i samsvar med organisasjonens interesser (Søreide, 2014).

«Paradoksalt nok kan det være vanskeligere å oppdage korrupsjon i høy-transparente land, som OECD-land med sterke institusjoner og alvorlige konsekvenser for dem som blir straffet, enn i land med svakere institusjoner - der «alle vet» hvem som er korruperte og hvem som kan stoles på» skriver Søreide (2014, s. 33). Mange anskaffelser er komplekse, og både innsats og kompetanse er nødvendig for å avdekke korrupsjon. Offentlige tjenestemenn kan tilegne seg utilbørlige fordeler mot at de vrir konkurransen til fordel for utvalgte leverandører. Dette kan føre til at kontrakter ikke nødvendigvis tildeles tilbyderen med best pris, kvalitet eller leveringsbetingelser. De siste årene har flere store korrupsjonssaker blitt avdekket i Norge, blant annet «Drammenssaken», der to kommunale saksbehandlere ble dømt for å ha mottatt bestiktelser på til sammen over 1,3 millioner kroner (Kommandantvold & Bjerkeseth, 2018).

2.11 Korrupsjonsrisiko i anskaffelsesprosessen

En rapport fra OECD (2016) viser at offentlige anskaffelser er særlig utsatt for korrupsjon. Regelverket for offentlige anskaffelser inneholder mange konkrete vurderinger og åpner for bruk av innkjøpsfaglig skjønn og faglig kompetanse, som medfører en risiko for misbruk av regelverket (Nærings- og fiskeridepartementet, 2019). Det oppstår flere risikomomenter for utilbørlig påvirkning i de ulike fasene i anskaffelsesprosessen (OECD, 2016). Søreide (2016) viser til at oppdragsgivere kan utnytte regelverket på en slik måte at prosessen ser legitim ut, men i realiteten skjuler avvik fra reglene som skaper vridninger fra situasjonen uten korrupsjon. Eksempelvis vil måten å offentliggjøre en bestemt anskaffelse vurderes i hvert enkelt tilfelle av oppdragsgiveren (Nærings- og fiskeridepartementet, 2018). Vurderingen innebærer valget om konkurranseform og hvorvidt anbudet skal kunngjøres. Det eksisterer da risiko for korrupsjon ved at den offentlige oppdragsgiveren på ulovlig vis endrer måten konkurransen for anskaffelsen skulle vært gjennomført og offentliggjort til fordel for én leverandør. Når det foregår korrupsjon vil argumentene for å endre konkurranseform tilsynelatende kunne se legale ut, mens de i virkeligheten ikke kan begrunnes objektivt (OECD, 2016).

I prosessens siste trinn vil det også eksistere korrupsjonsrisiko, som «Undervisningsbyggssaken» er et eksempel på. Tidligere eiendomssjef i Undervisningsbygg tildelte avtaler til ulike leverandører på irregulært sett og mottok til sammen 6,5 millioner kroner i bestiktelser (Transparency International Norge, 2014). Det fremkommer at den

tidligere eiendomssjefen fakturerte 72 oppdiktete fakturaer for fiktivt arbeid som han selv kontrollerte og attesterte (Dalsegg, 2016). Korrupsjonen medførte et tap for Oslo kommune på nesten 100 millioner kroner. Eksemplene viser at det er en risiko for korrupsjon i de ulike fasene. Følgelig kreves det reduserende tiltak for korrupsjon gjennom hele anskaffelsesprosessen.

2.12 Røde flagg

Søreide (2016) viser til «røde flagg» som faktorer som indikerer korrupsjonsrisiko. Forekomsten av røde flagg indikerer nivået av korrupsjon, og endringer i disse faktorene er dermed et nyttig mål på hvorvidt tiltak og regler fanger opp og reduserer korrupsjonsrisiko. Røde flagg er eksempelvis manglende konkurranse, fravær av dokumentasjon, interessekonflikter eller manglende innsyn (OECD, 2016). I henhold til Søreide (2002) eksisterer det en rekke viktige elementer i organiseringen av innkjøpsprosessen som vil redusere korrupsjonsrisiko i offentlige anskaffelser. En viktig del av å redusere korrupsjonsrisiko ligger i å øke graden av åpenhet. OECD (2016) viser til oversikt og kontroll, tilgang, transparens og integritet som viktige elementer for å redusere korrupsjon. I innkjøpsprosessen er åpenhet særlig viktig ved kunngjøringer og annonseringer til det offentlige (OECD, 2016). I følge Søreide (2002) bør policyer og retningslinjer være en obligatorisk del av enhver offentlig innkjøpsenhet. Imidlertid må retningslinjene implementeres og inkluderes i all byråkratisk aktivitet for å ha den tilsiktede effekten.

Søreide (2014, s. 40) skriver følgende om åpenhet: «Tilgang til informasjon (gjennomsiktighet) er essensielt for å bekjempe korrupsjon, men med mindre noen reagerer på uheldige og korruperte allokeringer, vil det ha liten antikorrupsjonseffekt.» Altså må det mer enn åpenhet til for at korrupsjonsnivået skal reduseres. Søreide (2014) forklarer videre at åpenhet er en viktig faktor for å redusere korrupsjonsrisiko, men ikke et endelig mål. Hun peker på et behov for ekstern overvåking utover de eksisterende statlige kontrollinstansene som finnes i Norge per i dag. I tillegg må viktige forutsetninger som pressefrihet og eierskapsmangfold i media være oppfylt for at åpenhet skal gi ønsket effekt.

2.13 Negative følger av korrupsjon

Korrupsjon medfører en rekke negative konsekvenser for samfunnet, og vil skape vridninger i forvaltningen av offentlige midler. Dette vil øke kostnadene for offentlige anskaffelser sammenlignet med utfallet uten korrupsjon, og vil gi mindre offentlige midler tilgjengelig til

andre sektorer. Korrupsjon kan videre lede til redusert konkurranse, slik at det ikke nødvendigvis er den mest effektive leverandøren som blir tildelt kontrakten, som regelverket skal sikre. Dette kan så føre til redusert kvalitet eller økt pris for produktene eller tjenestene som ble anskaffet. I de mest alvorlige tilfellene blir aldri anskaffelsen levert, eller blir levert uferdig, slik at det tilsktede behovet ikke dekkes (PwC, 2013).

2.14 Optimal håndhevelse for å redusere korrupsjonsrisiko

Becker (1968) beskriver at man ønsker å minimere samfunnets effektivitetstap gjennom å allokere ressurser til håndhevelse og straff på en effektiv måte. Videre forklarer Becker forholdet mellom kriminalitet og straff ved bruk av økonomisk teori. Teorien forklarer at den optimale mengden håndhevelse for å eliminere korrupsjonsrisiko er en funksjon av to faktorer: sannsynligheten for å oppdages, og hva straffen er når man blir dømt. Endringer i disse to faktorene har vist å medføre endring i potensielle lovbruyeres adferd. Med sistnevnte faktor er det ikke bare lengden straff, men også straffens art, som har effekt. Eksempelvis vil bøter eller fengsel ha ulik påvirkning. Ehrlich (1996) bruker betegnelsen *negative insentiver* om sannsynligheten for å oppdages og alvorlighetsgraden av straff, samt hvilken type straff som pålegges. Negative insentiver anvendes for å avskrekke potensielle lovbruyere fra å gjøre noe kriminelt.

Sannsynligheten for å oppdages og hva straffen er gir «the cost of crime»: *Probability of detection * Penalty* (Becker, 1968). Teorien tilsier at når «the cost of crime» øker, vil gevinsten av den kriminelle handlingen reduseres. Således kan man ifølge Becker (1968) eliminere korrupsjon ved å ha optimal mengde håndhevelse, gjennom straff og sannsynlighet for å bli tatt, og dermed gjøre korrupte handlinger ulønnsomme:

$Penalty = \frac{Gain\ from\ the\ crime}{Probability\ of\ detection}$. Eksempelvis vil en offentlig tjenestemann i henhold til teorien

ikke godta en bestikkelse dersom størrelsen på bestikkelsen er lavere enn produktet av sannsynligheten for å bli tatt multiplisert med straffen for å bli tatt. Hvor stor effekten er avhenger imidlertid av den spesifikke personens grad av risikoaversjon og flere faktorer i markedet, som antall leverandører og politiske forhold. Teorien antar at mennesket som gjennomfører kriminelle handlinger er risikosøkende, men at graden av risikoaversjon vil variere mellom ulike individer. Becker (1968) viser til at det i rettssamfunnet er generelt kjent at en endring i sannsynligheten for å bli tatt har større avskrekkende effekt på antall korrupsjonssaker enn endringer i strafferammen.

Korrupsjon og grov korrupsjon i Norge straffes med opptil 10 års fengsel (Straffeloven, §§ 387a, 387b). I vurderingen om hvorvidt handlingene anses som grov korrupsjon, vil straffen bli strengere dersom lovbrøteren er en offentlig tjenestemann. Dermed er straffen, som er et av leddene i Beckers (1968) funksjon, gitt av rammene i loven. Sannsynligheten for å bli tatt er derimot ikke gitt, og er en sannsynlighet man vanskelig kan beregne. Imidlertid vil endringer i oppfattet sannsynlighet for å bli tatt kunne føre til endret adferd.

2.14.1 Avgrensning

Teorien forklarer hvordan allokering av ressurser kan hjelpe et samfunn med å bekjempe korrupsjon. Å redusere korrupsjon gjennom å øke graden av straff, eller å innføre tiltak for å øke sannsynligheten for å bli tatt, medfører økte kostnader for samfunnet (Becker, 1968). Denne kostnaden må så vurderes opp mot kostnaden korrupsjon forårsaker. Grunnet studiens begrensninger vil det fokuseres på den potensielle effekten et tilsyn kan ha på håndteringen av anskaffelser. Det vil dermed ikke gjøres vurderinger av kostnadene et tilsyn medfører for samfunnet mot kostnaden av korrupsjon. Følgelig vil faktoren «sannsynligheten for å bli tatt» bli vektlagt videre i studien.

2.15 Teori for håndhevelse og kompetanse

Schapper, Malta & Gilbert (2006) viser til at offentlige anskaffelser krever både åpenhet og effektiv ledelse for å kunne frembringe anskaffelser som gir mest verdi for pengene. Ledelse for å skape kontroll, redusere risiko og skape åpenhet knyttes ofte til sentraliserte og regulerte rammeverk. Samtidig knyttes størst verdi for pengene ofte til deregulering og desentralisering av beslutningsansvar, ettersom det åpner for fleksibilitet i regelverket i form av skjønnsmessige vurderinger. I tillegg må regelverket være enkelt å forstå og overholde. Den langsiktige trenden i norsk forvaltningsutvikling har vært økt desentralisering av ansvar og myndighet til kommunalt og regionalt nivå, noe som reiser spørsmål om håndtering av risikoen som det medfører (Søreide, 2014). Schapper et al. (2006) viser til at regulering er essensielt i sektorer hvor det anses å være høy risiko for utilbørlig påvirkning.

Streng håndhevelse og detaljerte regelverk kan føre til at det innkjøpsfaglige kompetansenivået som kreves hos oppdragsgivere blir lavere, og dermed gi lavere grad av profesjonalisme (Schapper et al., 2006). Dette kan igjen føre til behov for høyere grad av regulering, dersom oppdragsgiverne ikke innehar tilstrekkelig kompetanse til å benytte innkjøpsfaglig skjønn og derfor trenger detaljerte beskrivelser for å gjennomføre prosessen. Ulempen med et detaljert

regelverk i kombinasjon med streng håndhevelse er at det skaper en lavere grad av fleksibilitet, som kan gå på bekostning av effektivitet og optimal ytelse.

Samtidig som streng håndhevelse kan føre til at kompetansenivået som kreves hos oppdragsgivere blir lavere, og dermed gi lavere grad av profesjonalisme, kan høye krav som stilles til effektive anskaffelser lede til mer komplekse prosesser og et økt behov for kompetanse (Schapper et al., 2006). For innkjøpsledere betyr dette forbedrede ledelsesevner i tillegg til dypere forståelse av både regelverk og muligheter for innovative anskaffelser.

2.16 Dagens håndhevelse i Norge

Journalist i Dagbladet, Siri Gedde-Dal, trekker frem anskaffelser som et utsatt område når hun i sitt innlegg på NHOs Anskaffelseskonferanse forteller om korrupsjonsrisiko i kommuner (NHO, 2020). Videre forklarer hun om ulike faresignaler som fravær av konkurranse, regelbrudd og særbehandling. Hun trekker frem at innsyn er essensielt for medier, konkurrenter eller kontrollinstanser, ettersom mindre forseelser også kan føre frem til viktige avsløringer av korrupsjon.

Tina Søreide forklarer i sitt innlegg på Anskaffelseskonferansen at den store tilliten vi gir offentlige innkjøpere medfører risiko for at tilliten noen ganger misbrukes (NHO, 2020). Hun forklarer at eksempelvis gråsonekorrupsjon og kompiskapitalisme er et problem i alle samfunn, selv i Norge. Det eksisterer en risiko langs hele anskaffelsesprosessen, ikke bare i anbudsfasen. Søreide forklarer videre at dagens klagebaserte kontroll ikke er nok: Leverandører opplever maktesløshet når de ikke har et grunnlag for mistankene sine, og de vet ikke nødvendigvis at konkurransen de tapte ikke var gjennomført rettfærdig. Det skal mye til for å hevde at det har foreligget straffbare handlinger når leverandøren ikke har innsyn nok til å begrunne mistanken. To studier fra 2006 viser at leverandører ikke vil klage i frykt for represalier, eller de tror klagen ikke vil føre frem (Søreide, 2006; Resource Partner, 2006). Videre har prosedyresvikt en annen status enn straffbare handlinger, og får ikke samme etterforskning eller reaksjon det burde ha fått.

NHO-advokat Arnhild Dordi Gjønnnes mener det eksisterer et hull i den norske modellen (Aaser, 2017). Hun påpeker at det er for høy terskel for å klage og at det koster for mye å gå til domstolen. Gjønnnes konkluderer med at bedriftene ønsker et tilsyn for offentlige anskaffelser. Dette forklares med at dagens system i praksis gjør at leverandørene står for overvåking av

offentlige anskaffelser, i motsetning til i konkurranserettens område, hvor Konkurransetilsynet fører tilsyn.

Rune Tokle fra Norges Kommunerevisorforbund forklarer at selv om ingen har ansvar for tilsyn med offentlige anskaffelser, vil kommunens egenkontroll gjennom både kontrollutvalgenes bestillinger av forvaltningsrevisjon og regnskapsrevisjon inkludere offentlige anskaffelser (Tokle, 2020). I sitt innlegg på Anskaffelseskonferansen (NHO, 2020) forteller han at vi har høy grad av tillit i Norge, men at kontroll reduserer risikoen for juks eller manglende etterlevelse av regelverket. Han påpeker at kontrollen ikke kun har til hensikt å ta folk i å gjøre feil, men å hjelpe dem å gjøre ting på riktig måte og skape fokus på regelverket.

Lars Sørgard (NHO, 2020) sier i sitt innlegg at det er bra og viktig med flere ulike organer for overvåking, og understreker at den jobben KOFA gjør er betydningsfull. Samtidig har KOFA begrensninger, og Sørgard mener det er et manglende ledd i håndhevelsen i dag, gitt hvor stor påvirkning vridninger i offentlige anskaffelser gir for samfunnet. Han viser til at kompetansetiltak alene er ikke nok til å hindre brudd på anskaffelsesregelverket, og mener kontroll har en hensiktsmessig disiplinerende effekt slik som Konkurransetilsynet nå har for brudd på konkurranseloven. Søreide (NHO, 2020) mener at kontroll har effekt, både på prosedyresvikt og straffbare handlinger. Kontroll og sanksjonering fremmer moralsk adferd hos individer (Søreide, 2016). Derfor mener hun økt kontroll i offentlige anskaffelser vil føre til økt tillit hos befolkningen og trygghet hos tilbydere.

2.17 Smartere innkjøp – effektive og profesjonelle offentlige anskaffelser.

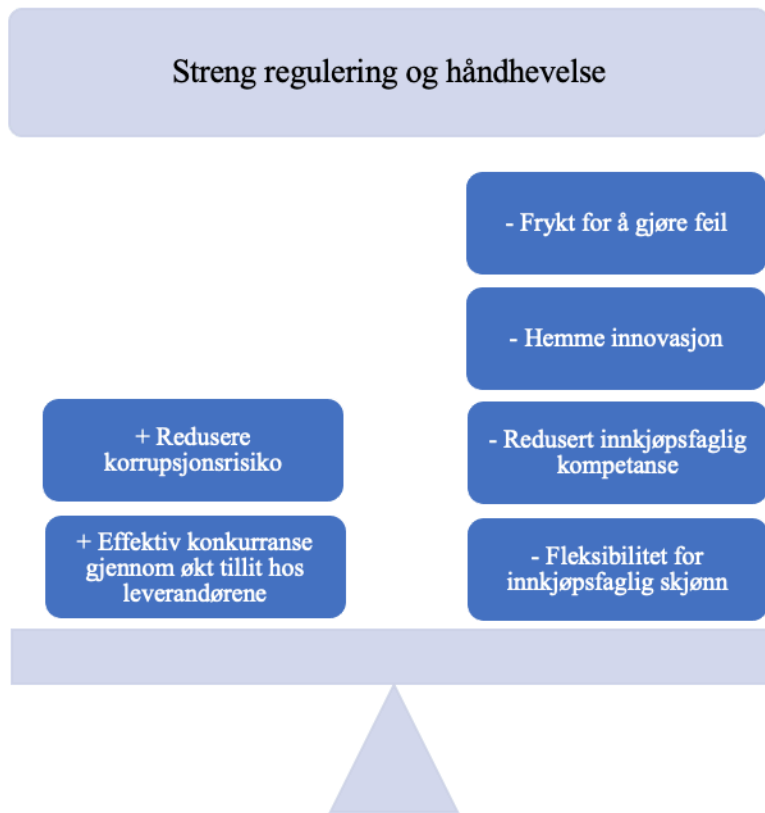
Effektiv håndheving og kontroll er viktig for at anskaffelsesregelverket skal følges. Et komplisert regelverk kombinert med streng håndhevelse og kostbare konsekvenser vil kunne skape frykt for å gjøre feil blant innkjøpere (Nærings- og fiskeridepartementet, 2019). Frykt for å gjøre feil vil kunne medføre at innkjøperne ikke oppnår kommersielle gode kjøp, ettersom fokuset blir for stort på den juridiske prosessen. Nærings- og fiskeridepartementet (2019) viser til at EU-/EØS-direktivets begrensninger på forenklinger av regelverket fører til at mange innkjøpere opplever reglene som svært kompliserte, og mener et tilsyn ytterligere vil redusere innkjøpernes utnyttelse av regelverkets handlingsrom. Videre forklares det at omfattende og streng håndhevelse kan føre til et uønsket høyt konfliktnivå, som er ressurskrevende og kan hindre eller sinke kontraktsinngåelser. Et for høyt konfliktnivå skaper økt ressursbruk på klage-

og rettsprosesser, samt forsinket kontraktsinngåelser. Nærings- og fiskeridepartementet (2019) konkluderer med at innføringen av et tilsyn ikke er hensiktsmessig i Norge.

Behovet for kompetanseheving blant innkjøpere i Norge blir derimot presentert som nødvendig av Nærings- og fiskeridepartementet (2019). Det vises til at mange virksomheter rapporterer manglende kompetanse om blant annet behovsplanlegging og leverandøroppfølging, samtidig som innkjøperes juridiske kompetanse er forbedret. Tiltakene Nærings- og fiskeridepartementet (2019) vil innføre for å heve det generelle kompetansenivået er blant annet veiledning, en sertifiseringsordning og bedre kompetansetilbud til ledere. Økt samarbeid mellom innkjøpere om deling av kunnskap trekkes frem som et viktig tiltak. Innovasjon og utvikling er ressurskrevende, og samarbeid og kunnskapsdeling er essensielt for å kunne skape muligheter til utvikling i tillegg til spredning av kunnskap en tilegner seg (Nærings- og fiskeridepartementet, 2019). Målet for tiltakene er at offentlige innkjøpere skal utnytte offentlige midler på en effektiv måte, som kan gi betydelige besparelser. Videre vises det til at et økt kompetansenivå vil gjøre innkjøperne i stand til å utnytte regelverkets fleksibilitet til å skape innovasjon og bidra til etterlevelse av samfunnshensyn. For å lykkes med effektivisering og omstilling konkluderer departementet med at det er mer nyttig å satse på tiltak for kompetansebygging og profesjonalisering enn etableringen av et tilsyn (Nærings- og fiskeridepartementet, 2019).

Oppsummert peker litteraturen på mange aspekter som må balanseres når en skal vurdere optimal grad av håndhevelse. På en side vil detaljerte regler og streng håndhevelse medføre redusert korrupsjonsrisiko og skape tillit til at regelverket følges. På den andre siden vil lavere grad av håndhevelse skape forutsetninger for å utnytte innkjøpsfaglig kompetanse og legge til rette for innovasjon, uten å skape frykt for å gjøre feil. Fordelene og ulempene som litteraturen antyder ved streng regulering og håndhevelse illustreres i Figur 2.

Effektive anskaffelser



Figur 2 Fordeler og ulemper teorien peker på i vurderingen om hvordan et tilsyn kan påvirke håndtering av offentlige anskaffelser. *Egenprodusert figur.*

3. Metode

Alle metodiske valg som er tatt gjennom oppgaven vil bli presentert og begrunnet i det kommende kapitlet. Først vil det redegjøres for forskningsdesign, metodisk tilnærming og forskningsstrategi. Deretter vil vi gi en beskrivelse av metode for datainnsamling og utvalg av informanter, for så å forklare hvordan innsamlet data er analysert. Kapitlet avsluttes med evaluering av pålitelighet, overførbarhet og troverdighet samt etiske refleksjoner.

3.1 Forskningsdesign

Forskningsdesignet kan beskrives som en plan for hvordan man skal besvare problemstilling og forskningsspørsmål (Saunders et al., 2019). Problemstillingen legger føringer for en rekke metodiske valg som må tas. En eksplorativ studie er særlig egnet dersom man ønsker å oppnå dypere forståelse av et problem eller fenomen (Saunders et al., 2019). Problemstillingen i denne oppgaven er åpen og har til hensikt å utforske og få innsikt i hvordan et tilsyn kan påvirke håndtering av offentlige anskaffelser. Et omfattende litteratursøk viser at det eksisterer begrenset akademisk litteratur som omhandler dette temaet. Et eksplorativt, kvalitativt design gav rom for å være fleksible, og til å endre retning underveis i forskningen etter hvert som man samlet inn data og fikk mer forståelse for temaet. Denne studien startet relativt bredt med å se på tilsynsmuligheter ved offentlige anskaffelser. Gjennom litteratursøk og innhenting av eksisterende rapporter ble det avdekket at kompetansenivå og korrupsjonsrisiko i offentlige anskaffelser var tema som stadig ble fremhevet. Dette var også tilfellet i den offentlige debatten om innføring av et tilsynsorgan i Norge, nevnt i kapittel 1. Vi valgte derfor å utforske disse temaene nærmere i oppgaven.

Tidlig i prosessen ble det vurdert å gjøre kvantitative analyser av endringer i korrupsjonsrisiko før og etter innføring av tilsynet. Tilgjengelig data ble imidlertid vurdert til å være for lite spesifikke til å svare på dette. Dermed var det mer hensiktsmessig å bruke en kvalitativ metode for datainnsamling for å få et mer nyansert bilde på om, og i så fall, hvilken grad et tilsyn kan påvirke offentlige anskaffelser.

Ettersom oppgaven var motivert av en debatt som pågår i Norge om hvorvidt man bør etablere et tilsyn, ville vi gjøre undersøkelser i et land som har mange likhetstrekk med Norge. Dermed ble gjort undersøkelser av Sverige, som har et uavhengig tilsynsorgan. Undersøkelsene viste at innkjøpsregler- og lover i stor grad er harmonisert grunnet implementeringen av EU-direktivet. Basert på tilgjengelig data fra databasene til Opentender, Transparency International og

TRACE International ble det klart at Sverige og Norge har et overordnet likt nivå av korrupsjonsrisiko (OpenTender, u.å.; Transparency International, 2021; TRACE International, u.å.). Strukturelt sett er håndteringen av offentlige anskaffelser svært lik mellom landene, men tilsynsmyndigheten tillagt Konkurrencesverket er en vesentlig forskjell (Nærings- og fiskeridepartementet, 2019). Dermed så vi det som relevant å gjennomføre studien i Sverige.

3.2 Metodisk tilnærming

I begynnelsen av prosjektet ble eksisterende litteratur og diskusjoner fra fagmiljøer grundig undersøkt. Som tidligere nevnt er det begrenset eksisterende litteratur, og vi søkte derfor heller å finne forklaringer og utforske problemstillingen gjennom innsamling av data. Når dette er hensikten er det passende å benytte en induktiv tilnærming (Saunders et al., 2019). Ved å ha en induktiv tilnærming åpnet vi for at det underveis i studien kunne dukke opp ulike innfallsvinkler som kunne utforskes.

3.3 Forskningsstrategi

En casestudie er «et dypdykk i et tema eller fenomen i virkelige settinger» (Yin, 1984). Heale & Twycross (2018) viser til at det å undersøke tema i naturlige settinger er fordelaktig når en ønsker å øke forståelsen av temaet. Et case kan eksempelvis være et prosjekt, en organisasjon eller en hendelse. Denne studien tar for seg fenomenet «uavhengig tilsyn for offentlige anskaffelser». Fenomenet ble studert i en virkelig kontekst gjennom å undersøke hvordan innkjøpere i svenske kommuner har håndtert og per i dag håndterer offentlige anskaffelser. Casestudier kan gjøres som en tverrsnittsundersøkelse, og basere seg på intervjuer utført i et kortere tidsrom (Saunders et al., 2019). Ettersom vi hadde begrenset med tid til å gjennomføre datainnsamlingen, fant vi at det var passende å benytte en tverrsnittsundersøkelse i vår studie.

3.4 Datainnsamling

Før innsamling av primærdata, gjorde vi grundige undersøkelser av innkjøpsprosessen samt temaene i intervjuguiden, for å kunne fremstå troverdige, kompetente og forberedte (Saunders et al., 2016). Informantene hadde en høy grad av kunnskap, og brukte et profesjonelt og faglig språk under intervjuene. Dermed ble forundersøkelsene og innhenting av sekundærdata essensielt for å sikre at svarene på spørsmålene ikke ble misforstått.

Det ble brukt en semistrukturert intervjuguide, som er ikke-standardisert og passer til et eksplorativt forskningsdesign (Saunders et al., 2019). Denne ble utarbeidet med utgangspunkt

i rapporter og litteratur, og ble endret noe etter hvert som vi tilegnet oss mer kunnskap. Intervjuguiden benyttes vanligvis som en veiledning underveis i intervjuet og inneholder de sentrale temaene man ønsker å dekke basert på problemstillingen (Johannessen, 2011). Saunders et al. (2016) viser til at semistrukturerte intervjuer er fordelaktige når spørsmålene en ønsker å få besvart er åpne og kan være komplekse. En fordel ved å bruke en semistrukturert intervjuguide var at vi hadde mulighet til å hoppe over spørsmål, eller komme med oppfølgingsspørsmål der dette var hensiktsmessig.

I forkant av intervjuene ble det sendt ut mail med en kort beskrivelse av studiens formål. Dette fremkom også i en samtykkeerklæring og en intervjuguide med overordnede spørsmål som vi sendte ut til de som ønsket å delta i studien (Se vedlegg 1 og 2). Ettersom noen av spørsmålene vi planla å stille dreide seg om tidligere hendelser som kunne være datert før informanten var ansatt i kommunen, så vi det som fordelaktig at informanten fikk tid til å forberede seg før intervjuet.

Ettersom informantene var spredt over store deler av Sverige ble det gjennomført videointervju via Zoom. Dette var også praktisk med hensyn til den pågående Covid-19-pandemien. Før hvert intervju ble vi enige om hvem som skulle ha hovedansvar for selve intervjudelen. Den som ikke intervjuet hadde ansvar for å komme med tilleggsspørsmål, ta notater og observere kroppsspråk. Eisenhardt (1989) viser til at det er fordelaktig med minst to til stede under intervjuer for å redusere skjevheter i hvordan svar og kroppsspråk blir tolket, noe som øker troverdigheten til studien.

3.5 Utvalg av informanter

Målet med en kvalitativ studie er å få grundige beskrivelser av et fenomen, snarere enn å gjøre statistiske generaliseringer (Johannessen et al., 2011). Formålet med oppgaven var å undersøke forhold knyttet til fenomenet tilsyn med offentlige anskaffelser. For å få fyldige beskrivelser av dette, var et utvalgs-kriterium at informantene jobbet i institusjoner som forholder seg til regelverket for offentlige anskaffelser. Vi kom frem til at innkjøpsavdelinger i kommuner var relevant basert på at det i debatten har blitt diskutert risikoen for brudd i kommuner, blant annet under NHO-konferansen i 2020 (NHO, 2020), samt at Konkurrencesverkets database viste mange tilsynssaker i kommuner (Konkurrencesverket, 2020b). Ettersom vi hadde kommet frem til at Sverige kunne være et aktuelt land å gjennomføre studien i, tok vi kontakt med svenske kommuner.

På grunn av Covid-19, og et høyt smittetrykk i Sverige, var det mange kommuner som hadde redusert kapasitet, noe som medførte at flere av de vi sendte mail til, ikke hadde tid til å la seg intervjuet. Vi var i kontakt med 35 ulike kommuner, og intervjuet åtte av disse. Åtte informanter er innenfor det Saunders et al. (2016) anbefaler som størrelse på et utvalg i en casestudie med semi-strukturerte intervjuer. Antallet informanter ble vurdert til å være tilstrekkelig, ettersom vi etter åtte intervjuer opplevde en høy grad av informasjonsmetning. En oversikt over informantene finnes i tabell 1 i kapittel 4.

For å finne informanter i kommuner som hadde vært gjenstand for tilsyn brukte vi rapporter fra Konkurrentverket (Konkurrentverket, 2020b), hvor ulike tilsynssaker i kommuner ble omtalt. For å undersøke om en eventuell påvirkning kun fant sted dersom man hadde vært gjenstand for tilsyn, valgte vi å inkludere en kommune som ikke hadde vært gjenstand for tilsyn.

Tidlig i prosessen vurderte vi å intervju informanter fra flere land med lignende institusjonelle karakteristika som Norge, som har erfaring med et uavhengig tilsyn med offentlige anskaffelser, blant annet Finland. Grunnet studiens begrensede omfang og tidshorisont fant vi det imidlertid hensiktsmessig å intervju informanter fra kun ett land. Dette gav oss mulighet til å få dypere innsikt i tilsynets eventuelle påvirkninger i ett land, fremfor mindre mengder informasjon fra flere land. Samtidig må det påpekes at innsamlet data kommer fra én type aktør innen offentlige anskaffelser, nærmere bestemt innkjøpere i kommuner. Dermed gir ikke dataen nødvendigvis et representativt bilde av andre aktører, men kan benyttes som en indikasjon.

3.6 Analyse av data

For å ikke gå glipp av viktig informasjon ble intervjuene tatt opp med både video og lyd, slik at vi fikk mulighet til å gjengi informanten ordrett. Vi transkriberte intervjuene fortløpende etter hvert som de ble gjennomført. Dette var hensiktsmessig å gjøre mens vi hadde intervjuet friskt i minnet, slik at vi reduserte risikoen for feiltolkning (Saunders et al., 2016). Det ga oss i tillegg rom til å gjøre endringer i intervjuguiden før påfølgende intervju dersom det var ønskelig. Etter transkribering sendte vi intervjuet tilbake til informantene i tekstformat, slik at de fikk mulighet til å gi tilbakemelding på informasjonen de hadde gitt oss før analysen ble påbegynt.

Tematisk analyse er en tilnærming som har til hensikt å se etter temaer og mønstre i datamaterialet (Saunders et al., 2019). Koding i tematisk analyse innebærer å merke data med en kode som sammenfatter meningen av den dataen man er interessert i å bruke i videre analyse. Kodene viser således hyppigheten av fenomener man vil analysere (Saunders et al., 2019). Når

vi skulle fortolke og kode den innsamlede dataen lagde vi en liste med ulike kategorier. Disse kategoriene ble utledet med utgangspunkt i de samme temaene som intervjuguiden var basert på. Ved å kode intervjuene kunne vi sammenligne informantenes meninger om de ulike temaene. Dermed kunne vi på en systematisk måte se hvordan den innsamlede dataen varierte innenfor ulike emner som var relevante for å besvare problemstillingen. Koding av intervjuer ble først gjort individuelt av begge forskerne, før vi sammenlignet hvilke koder vi hadde fått ut av materialet. Dette ble gjort for å sikre at vi hadde oppfattet og tolket dataene på samme måte. I de tilfellene vi hadde kategorisert ulikt, gikk vi tilbake i materialet for å diskutere hvilke kategorier dataene passet inn under.

3.7 Evaluering av kvalitativ undersøkelse

Kvaliteten på en kvalitativ studie kan vurderes gjennom pålitelighet, troverdighet og overførbarhet (Saunders et al., 2019). For å styrke påliteligheten har vi forsøkt å gi grundige beskrivelser og forklaringer av alle valg vi har gjort gjennom oppgaven. På denne måten kan andre lettere forstå og evaluere prosessen og funnene i studien (Saunders et al., 2019).

Troverdighet i en studie refererer til om metoden undersøker det den har til hensikt å undersøke (Johannesen et al., 2011). For å øke troverdigheten i en intervjusituasjon kan man stille oppfølgingsspørsmål dersom noe er uklart, og man kan utforske svarene fra flere vinkler og perspektiver (Saunders et al., 2019). Dette er spesielt viktig når en utfører dybdeintervjuer for å sikre at en ikke misforstår svarene. Som Yin (1984) viser til må forskeren være objektiv gjennom prosessen, og unngå å være partisk til hva funnene skal bli. Dette innebar å unngå å stille ledende spørsmål. Vi etterstrebet å stille åpne spørsmål for å få frem informantens egne vinklinger på caset. I situasjoner der vi var usikre på hva informantene mente, stilte vi oppfølgingsspørsmål.

Under arbeidet med analyse av funn dukket det opp noen uklarheter fra intervjuene. Det ble da sendt ut mail til informantene, som avklarte meningen bak det de hadde sagt. Alle informantene fikk tilbud om å lese gjennom transkribert intervju for å sikre at det ikke oppstod misforståelser. Mer enn halvparten av informantene ønsket å få transkripsjonen i retur. Dette resulterte i én situasjon som hadde blitt tolket feil under intervjuet. Dette ble rettet opp før vi gikk videre til analysedelen. Under analysen fremkom det flere elementer som bør ses i sammenheng med hvordan tilsynet påvirker hvordan innkjøp håndteres. Hensikten med studien var dog ikke å påvise noen form for kausalitet, men å forsøke å få frem ulike aspekter ved fenomenet tilsyn.

Casestudier får kritikk for at små utvalg gir for lite informasjon til å kunne generalisere teorier (Yin, 1984). Ved å gi en utfyllende beskrivelse av forskningsspørsmål, design, kontekst, funn og tolkninger, gir man andre forskere mulighet til å utføre en lignende studie i en annen, dog tilpasset setting (Saunders et al., 2019). Denne studien ser kun på offentlige anskaffelser i ulike kommuner, og det har ikke vært et mål å generalisere. Man kan likevel tenke seg at funnene i en viss grad kan overføres til andre case i offentlig sektor med lignende regelverk. Vi har forklart hvilke kriterier som er lagt til grunn for valg av land studien er utført i. Det er ikke gitt at studien vil gi samme resultater i andre land med eksempelvis høy grad av korrupsjon.

3.8 Ethiske betraktninger

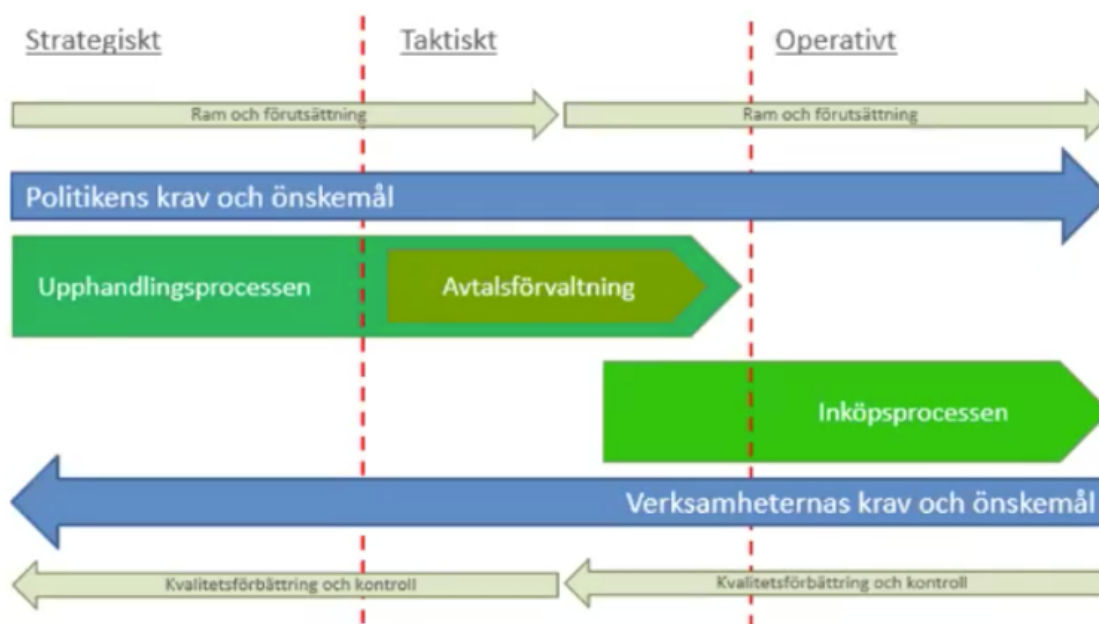
Det vil dukke opp ulike etiske aspekter gjennom et forskningsprosjekt. For å gjennomføre en studie på en etisk korrekt måte må man ta hensyn til de som studien kan berøre (Saunders et al., 2019). Før vi startet prosessen med å gjennomføre intervjuer, fikk vi prosjektet godkjent hos Norsk senter for forskningsdata (NSD). For at prosjektet skulle godkjennes måtte vi informere om hvordan vi skulle innhente, behandle og lagre data (Se vedlegg 3).

Alle informantene ble tilsendt et samtykkeskjema før intervjuet, hvor de måtte gi skriftlig tilbakemelding på at de hadde gitt informert samtykke til å delta i studien. Før intervjuet startet fikk vi tillatelse fra informantene om å spille inn intervjuet i form av lyd og bilde. De fikk også velge om de skulle bli anonymisert i oppgaven, eller om fullt navn og kommune kunne publiseres. Det var to informanter som ønsket å benytte seg av muligheten til å være anonyme. Ved at informantene kunne velge dette selv, skapte vi en større trygghet i intervjusituasjonen. Gjennom hele prosessen var det viktig for oss å være ærlige overfor informantene, og å forsøke å tolke dataene på en riktig måte. Som tidligere nevnt fikk alle informantene tilbud om å lese gjennom transkribert intervju. Under ett av intervjuene kom det frem opplysninger som informanten i ettertid vurderte som sensitive, og ikke ønsket skulle publiseres. Disse opplysningene ble dermed slettet fra transkripsjonen og ble sett bort fra i oppgaven.

4. Presentasjon av data

Kapitlet inneholder presentasjon av innsamlet data fra intervjuene. Første og andre del vil fokusere på henholdsvis korrupsjonsrisiko og kompetansetiltak, og hvorvidt informantene mener at tilsynet har hatt påvirkning på dette. I siste del av kapitlet fremlegges sentrale elementer som kan ses i sammenheng med tilsynets påvirkning.

I Sverige skilles det mellom begrepene «upphandling» og «innkjøp». «Upphandlinger» gjelder de anskaffelsene eller kontraktene med leverandører som de i «upphandlingsenheten» gjennomfører, mens innkjøp gjelder kjøpene offentlige virksomheter gjør basert på kontraktene som er anskaffet. Urban Helmersson fra Umeå kommune fremstiller forskjellen på begrepene illustrert i figur 2, hvor anskaffelses- og innkjøpsprosessen skilles fra hverandre og hvor ansvarsområdene til «upphandlere» og «inköpare» defineres:



Figur 3 Anskaffelses- og innkjøpsprosessen, Urban Helmersson, innkjøpsjef, Umeå kommune

Oppgaven fokuserer på anskaffelser, og informantene jobber med anskaffelser, og ikke innkjøp, dersom man benytter den svenske definisjonen. I Norge skiller man i mindre grad på begrepene, og det som i Sverige kalles «upphandlingschef» oversettes til «innkjøpsjef». Videre i oppgaven vil vi benevne det informantene definerer som «upphandlingschefer» og «upphandlere» som «innkjøpsjefer» og «innkjøpere», i mangel på et bedre norsk uttrykk.

Oversikt over informanter					
Informant	Kommune	Stilling	Antall som jobber med anskaffelser i kommunen	Størrelse kommune (ca antall innbyggere pr kommune)	Hatt tilsyn?
Johan Adner	Ekerö	Innkjøpssjef	3	28 690	Ja
Urban Helmersson	Umeå	Innkjøpssjef	18	129 650	Ja
Clifford Landin	Norrköping	Anskaffelsesjurist	25	143 000	Ja
Anders Vedin	Klippan, Bjuv, Perstorp, Åstorp	Innkjøpssjef	4	17 000	Ja
Anonym1	Kommune 1	Innkjøpssjef	4	35 000	Nei
Anonym2	Kommune 2	Innkjøpssjef	4	25 000	Ja
Anna Sverresdotter	Kalmar	Innkjøpssjef	10	70 000	Ja
Lennart Wallin	Örebro	Avtalecontroller	21	156 000	Ja

Tabell 1 Oversikt over informanter

4.1 Korrupsjonsrisiko

Majoriteten av informantene var godt kjent med formålet til LOU, og forklarte at viktige årsaker til å følge loven gjennom anskaffelsesprosessen er å sikre god kvalitet og gi best mulig forvaltning av offentlige midler. Samtlige kommuner mener at de følger gjeldende regler for annonsering av anskaffelser og alle forteller at de etterstrebet å handle innenfor loven. Selv om dette er normen, kom det frem at det ikke alltid er slik i praksis. Lennart Wallin og Anonym1 forteller om flere tilfeller hvor det blir gjort vurderinger i forhold til hvor mye tid man kan spare på å bryte loven opp mot risikoen for å bli oppdaget og straffet. Det er delte meninger om hvor stor innvirkning tilsynet har på denne risikoen. Wallin forklarer at tilsynet gjør risikoen for å bli tatt i å gjøre feil større. Denne informanten skiller seg fra de øvrige ved at han mener at årsaken til at man ikke velger leverandøren med best betingelser ikke skyldes korrupsjon, men heller innkjøpernes preferanser og lojalitet til tidligere leverandører. Johan Adner forteller også at tilsynet øker risikoen for å bli oppdaget dersom man gjør noe feil, og at denne risikoen stiger jo større myndighet og ressurser tilsynet tillegges.

Urban Helmersson mener tilsynet har hatt direkte effekt på korrupsjonsrisikoen i kommunen. Konkurrenserket påpekte en mangel i avtaleforvaltningen deres, og som en følge av dette har han utarbeidet og innført en felles database for kommunen hvor alle dokumenter deles. Han forteller at tilsynets kontroller skaper økt åpenhet og transparens, og at dette er nødvendig for at den offentlige sektoren skal utvikles.

Alle informantene forteller at de har metoder for å forsøke å redusere korrupsjonsrisiko. Samtlige informanter forklarer at de har policyer og retningslinjer for å unngå korrupsjon, med stort fokus på å avverge interessekonflikter. Informantene forteller at disse prinsippene er i stadig endring, både som følge av loven, tilsynet og erfaringer. I intervju med Clifford Landin kommer det frem at de i Norrköping har hatt en rekke korrupsjonssaker og lovbrudd i kommunen. Som en reaksjon på at tilsynet har avdekket korrupsjon, har policyer og retningslinjer blitt utvidet. Landin fremhever at sanksjonene et tilsyn kan skape insentiver til å handle riktig, men han mener likevel at det ble begått like mange feil nå som før. Han begrunner dette med at Konkurrenserket ofte ikke reagerer raskt nok. Anders Vedin fra Klippan mener både loven og tilsynet påvirker utformingen av retningslinjer for å minimere korrupsjonsrisiko, men fremhever viktigheten av et tilsyn for at man skal følge loven og legge «kraft og energi» på implementeringen av retningslinjene. I Kalmar forklarer Sverresdotter at loven, heller enn

tilsynet gir føringer for deres policyer og retningslinjer. Med unntak av Sverresdotter forklarer alle informanter at retningslinjene deres er utvidet som følge av tilsyn i kommunen.

4.2 Kompetansetiltak

Det er totalt seks av åtte informanter som mener tilsynet har en tydelig positiv innvirkning på deres kompetansetiltak, mens de to øvrige informantene forteller at tilsynet ikke har denne påvirkningen. Vedin mener det har skjedd en suksessiv utvikling i innkjøpskompetansen desto mer ressurser tilsynet har fått. Han forklarer videre at Konkurrencesverket siden innføringen av tilsynsmyndighet i 2007, har hatt fokus på ulike områder av regelverket. Samtlige informanter forteller at de følger med på beslutningene Konkurrencesverket tar for å se at man har håndtert egne anskaffelser på korrekt måte. Adner forklarer at Ekerö kommune hvert år mottar en pott med penger som kan brukes til eksterne kurs og utdanninger. Potten kan anvendes nokså fritt ut fra hvilke behov de har der og da, enten på han som leder eller de andre innkjøperne. Konkurrencesverkets tilsyn har hatt en indirekte påvirkning på kompetanseutviklingen i kommunen, ved at Konkurrencesverkets fokusområder ved tilsyn har påvirket hva som blir tema for kurs og utdanning i kommunen, og dermed hvordan pengene faktisk blir brukt. I Umeå forklarer Helmersson at de i etterkant av tilsynsbeslutninger vurderer hva som må endres for å unngå at lignende tilfeller oppstår. Tiltak for å høyne kompetansen blir dratt frem som et av flere tiltak de har gjort i etterkant av tilsyn, hvor fokuset har vært å øke kunnskapen på temaet tilsynet gjaldt.

Både Vedin og Anonym2 forklarer at det etter en tidligere tilsynsbeslutning ble opprettet en ny stilling ved innkjøpsavdelingen i deres respektive kommuner. Vedin fra Klippan kommune tillegger at han i sin stilling jobber for å skape et økt fokus på regelverket, og understreker viktigheten av å gjøre effektive anskaffelser. Han har i sin stilling utdannet flere hundre innkjøpere med fokus på forståelse av regelverkets hensikt.

Landin fra Norrköping kommune forteller at de har et stort fokus på utdanning og sertifisering av innkjøpere, og fremhever viktigheten av kompetanse grunnet anskaffelsen og lovens kompleksitet. Han tror både utviklingen av loven og tilsynet har påvirket kompetansenivået i offentlige anskaffelser. Landin understreker at kravet til kompetanse har økt gjennom tiden han har jobbet i innkjøpssektoren.

Sverresdotter fra Kalmar kommune forteller at de holder seg oppdatert på lovendringer, men ikke har kompetansetiltak tilknyttet tilsynet. Hun forklarer videre at de ser på Konkurrencesverkets tilsynsbeslutninger i andre kommuner, men ikke systematisk innfører tiltak på grunn av dette. Wallin fra Örebro forklarer at de fleste tiltakene som gjøres for å heve kompetansen, er en konsekvens av et økt omfang av anskaffelser, snarere enn en følge av tilsynsbeslutninger. Wallin fremhever at de har en god dialog med Konkurrencesverket, og at de ofte henvender seg dit ved mistanke om feil.

Seks av informantene trekker frem det å være deltakere i ulike nettverk som viktige i forhold til å tilegne seg kompetanse. De forteller at de hadde møter med innkjøpsnettverk som enten bestod av innkjøpere i kommunen, eller innkjøpere fra flere andre kommuner opptil flere ganger i året. På disse møtene blir det blant annet gått gjennom lovendringer og ulike tilsynsbeslutninger som Konkurrencesverket har utført. Ved å diskutere dette drar innkjøperne nytte av andres erfaringer med tilsynet, øker egen kompetanse og kan dermed unngå å gjøre samme feil selv.

Landin påpeker at det er høy grad av kompleksitet knyttet til innkjøp, og ved å ha et samarbeid på tvers av kommuner kan man utnytte den samlede kompetansen ansatte i de ulike kommunene innehar. Informantene fra de mindre kommunene trekker frem størrelsen på kommunen som en svakhet. Anonym2 er innkjøpsjef for to kommuner som har et samarbeid for anskaffelser, med planer om inkludering av en tredje kommune. Hen forteller at samarbeidet gjør kommunene i stand til å utnytte ressursene de har for å forbedre kompetansen deres innen flere innkjøpsfaglige områder og dermed gjøre bedre anskaffelser. Mangel på ressurser, og særlig spisskompetanse, gjør det vanskelig å gjennomføre innovative anskaffelser på lik linje som de større kommunene.

Samtidig som Anonym2 mener tilsynet gir insentiv til å øke kompetansen rundt lover og regler, synes hen at det kan virke restriktivt. Hen mener tilsynet fører til at man blir mer varsom med å prøve nye anskaffelsesmetoder. I motsetning til Helmersson trekker Anonym2 frem tilsynet som et tiltak som fremmer innovasjon. Han forklarer at det er når man måles og kontrolleres at man oppdager brister, og kan utvikles og bli bedre. Adner mener at *«kreativitet skapes av at det finnes struktur»*, og påpeker at så lenge man følger loven, kan man innen visse rammer være kreative og fleksible. Heller ikke Landin mener tilsynet virker restriktivt, og begrunner påstanden med at man kan være kreativ uten å bryte loven, og heller utnytte regelverkets handlingsrom for å skape innovative anskaffelser.

4.3 Andre elementer

Informantene oppgir flere elementer som har innvirkning på hvordan tilsynet påvirker deres håndtering av anskaffelser.

4.3.1 Etterprøvinger

Fem informanter trekker frem etterprøvinger som en faktor som påvirker deres håndtering av anskaffelser. Helmersson forklarer at etterprøvingene i praksis fungerer som et tilsyn for anskaffelsesprosessen. Som følge av den lave terskelen for å klage, virker imidlertid etterprøvingene mer begrensende og kompliserende for prosessen, enn Konkurrentvernets tilsyn. Landin viser til at leverandørene ofte oppretter en sak på bakgrunn av at de er «dårlige tapere», og leter etter feil. Han jobber som sakkyndig i domstolen for etterprøvingssaker og forklarer at leverandørene har rett i under 7% av tilfellene. Også Sverresdotter forklarer at etterprøvingene tar mye tid og ressurser fra kommunens arbeid som kunne vært brukt på å gjøre nye anskaffelser bedre. Wallin tillegger at når en etterprøvingssak er opprettet får ikke kommunen inngå nye kontrakter, som gjør prosessen lang og hindrer effektive anskaffelser.

4.3.2 Manglende ressurser

Fire informanter understreker at dynamikken mellom tilsyn og mangel på ressurser har innvirkning på hvordan deres kommune håndterer anskaffelser. Helmersson mener tilsynet fører til et større behov for ressurser i offentlige anskaffelser, ettersom et tilsyn i kommunen medfører økt tidsbruk og arbeidskraft. Vedin mener i likhet med Helmersson at hvert tilsyn fører til et større behov for ressurser: *«Alle typer tilsyn og alle trusler om represalier. Eller egentlig all byråkrati krever ressurser.»* Anonym1 presiserer at hver anskaffelse tar lenger tid, når en må gjøre det etter regelverket. Hen utdyper at tilsynet gir insentiv til å følge regelverket, men at dette krever mer ressurser.

4.4 Generelt om tilsyn har effekt

Tre av informantene, Adner, Helmersson og Vedin, svarer at tilsynet har effekt. Dette begrunner de ved å forklare at tilsynet fører til at offentlige anskaffelser utvikles og forbedres, og tilføyer at dette er en positiv effekt av å bli kontrollert og målt. De mener tilsynets kontroller er avgjørende for at innkjøpere skal anstrenge seg for å følge loven. Anonym2 forklarer at tilsynets beslutninger skaper et fokus på viktigheten av effektive anskaffelser.

Anonym1 mener tilsynet har relativt stor effekt på måten anskaffelser håndteres, og at kontrollene virker avskrekkende. De følger i stor grad med på tilsynsbeslutninger som blir gjort i andre kommuner for å unngå å havne i lignende situasjoner, og tillegger at økende mulighet for inngripen fra Konkurrencesverket over tid gjør at de ble mer skjerpet på å følge lover og regler.

Sverresdotter og Wallin, skiller seg ut fra de andre informantene ved at de mener at tilsynet har liten effekt, og at det hovedsakelig er loven som påvirker håndteringen av anskaffelser. Wallin sier at endringer i rutiner kan skyldes både tilsynet og loven, men at det ellers er få endringer for håndtering av anskaffelser som gjøres direkte på grunn av tilsynet. På et oppfølgingsspørsmål om kommunen har gjennomført noen konkrete tiltak etter tilsyn fra Konkurrencesverket, svarer han at de ikke har gjort det. Wallin sier imidlertid avslutningsvis at tilsynet kan ha spilt en viss rolle i måten de gjør anskaffelser på, men at han ikke kan definere i hvor stor grad. Sverresdotter forteller på sin side at de i Kalmar har et så stort fokus på lover og regler at tilsynet ikke har noen påvirkning.

5. Analyse

I dette kapitlet vil sentrale funn fra datainnsamlingen drøftes mot litteraturen presentert i kapittel 2. Drøftingen vil belyse ulike aspekter av påvirkning et tilsyn kan ha på håndteringen av offentlige anskaffelser. Strukturen vil følge de to forskningsspørsmålene etterfulgt av et avsnitt om andre elementer som kan påvirke håndteringen av offentlige anskaffelser.

5.1 Korrupsjonsrisiko

Når teorien knyttet til korrupsjonsrisiko drøftes, er det forskningsspørsmål 1 som er lagt til grunn: *Kan et uavhengig tilsynsorgan føre til endring av korrupsjonsrisiko i offentlige anskaffelser, og i tilfelle hvordan?* I intervjuene ble det undersøkt om det har skjedd endringer som følge av tilsynet i forhold til åpenhet i anskaffelsesprosessen, policyer og retningslinjer, samt informantenes oppfattede sannsynlighet for å bli tatt.

Det eksisterer risiko for korrupsjon i alle ledd i anskaffelsesprosessen, og korruperte oppdragsgivere har blant annet gjennom bruk av skjønn mulighet til å få prosessen til å se tilsynelatende legitim ut (OECD, 2016). Den langsiktige trenden i Norge har vært økt desentralisering av ansvar og myndighet til kommunalt og regionalt nivå (Søreide, 2014). I henhold til Schapper et al. (2006) legger desentralisering til rette for effektive anskaffelser, men medfører samtidig økt korrupsjonsrisiko. Gjønnnes påpeker at dagens klagebaserte system i Norge ikke fungerer hensiktsmessig, ettersom det hovedsakelig er opp til leverandørene å overvåke hvorvidt prosessen gjøres i henhold til loven (NHO, 2020). Samtidig foreligger det ikke tilstrekkelig insentiver eller muligheter for innsyn for at leverandørene skal utøve muligheten de har til å klage (Søreide, 2006). I tillegg viser Sørgard (NHO, 2020) til at KOFA har begrenset myndighet og ressurser. Disse faktorene reduserer antallet saker som vil avsløres. Sett i sammenheng med økt desentralisering, og følgelig økt korrupsjonsrisiko, mener flere aktører at dagens system er utilstrekkelig.

Leverandørene fremmer ifølge Gjønnnes selv et ønske om et tilsyn (NHO, 2020). Samtlige informanter viser til at de heller ikke fra innkjøpersiden har tilstrekkelig mulighet til å kontrollere alle steg i anskaffelsesprosessen for å forhindre korrupsjon. I henhold til prinsippal-agent-teorien vil det være risiko for opportunistisk adferd når prinsipalen har begrenset mulighet til å kontrollere agenten (Panda & Leepsa, 2017). Clifford Landin forteller at det i store kommuner er for mange potensielle lovbrytere til at de selv kan avverge alle brudd på loven. Johan Adner forklarer at de ikke har nok ressurser til å følge opp alle avtaler de har

inngått. Han tillegger at økt kontroll i denne fasen, som kan redusere korrupsjon, ikke kan gjøres av dem selv i tilstrekkelig grad. Som følge av utilstrekkelig kontroll fra innkjøpernes side, ser flertallet av informantene et behov for et tilsyn med myndighet til å kontrollere og åpne saker på eget initiativ.

5.1.1 Policy og retningslinjer

Flere informanter forteller at det har blitt avslørt korrupsjonssaker i deres kommune. Samtidig forteller samtlige informanter at kommunene har policyer og retningslinjer, noe Søreide (2002) poengterer som et viktig steg for å redusere korrupsjonsrisiko. I tillegg har dokumentene med retningslinjer blitt utvidet og oppdatert som følge av mangler påpekt av tilsynet. Landin meddeler at en av tilsynssakene i Norrköping omhandlet bygging av en hytte for privat bruk på kommunens regning. Han utdyper at håndverkertjenester tidligere ble gjort for løpende regning, og at en tjenestemann fikk hytten bygget ved bruk av systematisk feilfakturerings. I likhet med Søreide (2002) peker Landin på at aktiv implementering av retningslinjer kan redusere risikoen for korrupsjon vesentlig. Etter tilsynssaken ble det gjort endringer i retningslinjene som tilsier at alle håndverkertjenester skal gjøres til fastpris. Landin forteller at det ved flere tilfeller er gjort tilsvarende endringer som følge av at de har vært gjenstand for tilsyn: *«Dokumentet med hva man ikke skal gjøre har blitt forlenget etter hvert som man har vært gjenstand for tilsynsskandaler eller at det har blitt gjort overtredelser.»* Dermed har tilsynet hatt direkte påvirkning på retningslinjene i kommunen.

Også Anders Vedin i Klippan kommune forklarer at retningslinjene endret seg suksessivt med tilsyn. Han bemerker at det tidligere hadde vært litt kaotisk i innkjøpsavdelingen, og at det etter tilsynet ble laget nye policyer for å rette opp i uklarheter: *«Det ble tatt i bruk en ny policy i fjor, som er betydelig tydeligere enn den som var tidligere.»* Ifølge Søreide (2002) må policyer og retningslinjer være implementert i alle ledd i organisasjonen for å ha en effekt. Vedin forklarer at en del av hans jobb som innkjøpsjef består av å sørge for implementering av retningslinjene i kommunen.

I motsetning til Landin og Vedin, mener Anna Sverresdotter at tilsynet ikke blir tillagt vekt i håndteringen av anskaffelser: *«Når vi gjør en anskaffelse og følger loven og reglene, da får vi ikke tilsyn. Det er jo mørketall og de vet vi ikke noe om, men det har ikke påvirket vår håndtering.»* Hun spesifiserer at lover og direktiver er hovedårsak til at disse dokumentene blir oppdatert. I Örebro underretter Lennart Wallin om at de stadig gjør endringer i retningslinjer, og at dette skjer både på grunn av tilsynet og loven.

Alle kommunene har dermed implementert policyer og retningslinjer som stadig oppdateres for å være i harmoni med loven. Flertallet av informantene mener tilsynet har medført at dokumentene har blitt utvidet, som i henhold til Søreide (2002) har bidratt til at kommunene har tatt et viktig steg mot å redusere korrupsjonsrisiko. Det kan se ut til at det er et økende fokus på aktiv implementering av retningslinjene i kommunene, og at endringer ofte skjer trinnvis etter hvert som tilsynet har påpekt svakheter. Til tross for at samtlige informanter har policyer og retningslinjer, oppgir flere at det har vært avdekket korrupsjonssaker i deres kommuner. Man ser altså at selv om retningslinjene har redusert korrupsjonsrisikoen, er ikke det alene nok til å eliminere problemet.

5.1.2 Åpenhet og transparens

Viktigheten av faktorer som åpenhet og transparens for å motvirke korrupsjon fremheves gjennomgående i anskaffelsesregelverket. Søreide (2014) forklarer imidlertid at noen må reagere på uheldige og korrupte allokeringer for at korrupsjonsnivået skal reduseres. Med unntak av Sverresdotter, svarer informantene at økt risiko for å bli ført tilsyn med og således risikere å bli straffet, bidrar til at ansatte opptre mer skjerpet og legger en større innsats i å gjøre ting rett. Det er overensstemmelse mellom informantene om hvorvidt dette er en positiv effekt av tilsynet. Urban Helmersson sier eksempelvis: *«Det er bra at det finnes et Konkurrensverk, og jeg synes man skal være åpne og transparente. Jeg synes tilsynsmyndigheten er bra, for man skal tåle å måles og kontrolleres. Det er da man oppdager brister, og man kan utvikles og bli bedre.»* Dette samsvarer med Søreides (2014) påstand om at reaksjoner gir ytterligere redusert korrupsjonsrisiko, i tillegg til åpenhet. Helmersson forklarer at tilsynet direkte har ført til økt transparens i håndteringen av anskaffelser i kommunen, ved at det under et tilsyn ble påpekt en mangel i avtaleforvaltningen deres. Som en følge av dette ble det utarbeidet og innført en felles database for kommunen hvor alle dokumenter deles. På denne måten har kontrollen tilsynet utfører redusert forekomsten av to av de røde flaggene Søreide (2016) identifiserer, manglende innsyn og fravær av skriftlighet. Følgelig ser tilsynet ut til å gi økt insentiv til å følge loven, som reduserer risiko for korrupsjon ved å bidra til en transparent anskaffelsesprosess.

5.1.3 Oppdagelsesrisiko

Et tilsyn vil, ifølge Becker (1968) kunne redusere korrupsjonsrisiko dersom det fører til at sannsynligheten ved å oppdages økes. Beckers teori samsvarer med prinsipal-agent-teorien, som tilsier at gevinsten ved å handle etter egeninteresse reduseres ved innføring av

overvåkingstiltak (Cuevas-Rodríguez et al., 2012; Becker, 1968). Tilsyn vil fungere som et kontroll- og overvåkingstiltak fra statens side, og vil kunne øke negative insentiver i form av oppdagelsesrisiko (Ehrlich, 1996). Landin forteller at det i Norrköping, som følge av et tilsyn, ble avdekket korrupsjon utført av en innkjøper i kommunen. Dette viser at Konkurrencesverket tilsyn som et kontrolltiltak fra staten ikke bare avdekker brudd på anskaffelsesregelverket, men også Straffeloven. På denne måten vil også oppfattet sannsynlighet for at korruperte tjenestemenn avsløres kunne øke.

Anskaffelsesregelverket åpner for å benytte innkjøpsfaglig skjønn og gjøre konkrete vurderinger, som skaper en risiko for at innkjøperen utnytter regelverket for å tilegne seg utilbørlige fordeler (Nærings- og fiskeridepartementet, 2018). Under intervjuene kommer det frem at kommunene ikke selv klarer å avsløre alle potensielle gjerningsmenn. Landin fra Norrköping kommune forklarer at dette i praksis ikke er mulig, selv med detaljerte dokumenter og retningslinjer: *«Det har vært en del saker hvor det er gjort brudd på anskaffelsesloven. Ofte gjelder dette tjenestemenn som blåser i reglene. Vi som jobber med anskaffelser og skal hjelpe til med å unngå at dette skjer, rekker ofte ikke å oppdage dette før det er for sent.»* Samtidig mener han at tilsynet ikke har ført til at færre feil ble begått: *«Det ble en viss innstramming i Sverige. Man ønsker jo ikke å måtte betale sanksjoner. Samtidig som det ble en viss forandring, tror jeg nok at man begår like mye overtredelser nå som man gjorde før Konkurrencesverket fantes.»* I motsetning til prinsipal-agent-teorien hevder Landin at tilsynet *ikke* har redusert antall lovbrudd, som en i henhold til teorien ville forventet ved økt overvåkning (Jones, 2013). Han begrunner påstanden med at Konkurrencesverket ikke alltid reagerer raskt nok.

Landin og Sverresdotter er de eneste som ikke tror tilsynet har effekt på antallet feil som begås. Med unntak av dem mener resterende informanter at det er viktig å ha et tilsyn for at det skal legges innsats i å følge loven. Søreide (2014) forklarer at kontrolltiltak motiverer ansatte til å handle i samsvar med organisasjonens interesser, selv med begrenset mulighet til å overvåke alle risikoområder for korrupsjon. Kontrolltiltak fungerer reduserende både på prosedyresvikt og straffbare handlinger (Søreide, NHO, 2020). Vedin opplever nettopp dette, at tilsynets økte kontroll av offentlige anskaffelser medfører færre lovbrudd: *«Dessverre, av egen erfaring, så vet jeg at det er nødvendig at det eksisterer en tilsynsmyndighet for at man skal legge energi og kraft i å håndtere anskaffelser og innkjøp på en korrekt måte.»*

Samtlige informanter hevder at de i sin kommune følger alle lover og regler. Samtidig forteller flere av dem om risikovurderinger som gjøres vedrørende «snarveier» i anskaffelsesprosessen.

En av informantene benytter seg av en analogi for å illustrere vurderingen som tas i forkant av anskaffelser: «*Det blir som å kjøre bil. Vi kan kjøre i 90 km/t, men i blant kjører man litt raskere og da får man bot. Oftest kjører man i 90, men noen ganger vil man kjøre litt raskere og da tar man den risikoen.*» Ved spørsmål om man «kjører raskere» med viten og vilje, svarer han at lovbruddene gjøres for å fremskynde anskaffelsesprosessen: «*Dersom man vil ha denne varen eller tjenesten nå velger man å omgå anskaffelsesprosessen, slik at man slipper å vente i 6-7 måneder.*» Selv om majoriteten av informantene poengterer at et av formålene med anskaffelsesregelverket er å stimulere til konkurranse og redusere korrupsjonsrisiko, innrømmes det altså at det stadig vurderes snarveier som hindrer nettopp dette. Ulovlige direkte anskaffelser er av de mest skadelige bruddene på anskaffelsesregelverket, siden det unndrar kontrakter fra åpen konkurranse (Konkurrensverket, 2019; Nærings- og fiskeridepartementet, 2018). Snarveiene som tas i anskaffelsesprosessen skaper slike brudd. De medfører fravær av konkurranse og redusert transparens, som indikerer økt risiko for korrupsjon (OECD, 2016).

Årsaken til at regelverk og retningslinjer ikke alltid følges forklarer Wallin på denne måten: «*Jeg tror det er menneskers preferanser, hvilken leverandør man har hatt tidligere eller mulighet for å spare tid, som gjør at man handler feil, mer enn at det er på grunn av korrupsjon.*» Til forskjell fra dette sier Søreide (2014), at mulighet til personlig berikelse er en drivkraft til å gjøre korrupte handlinger. Wallin hevder imidlertid at flere virksomheter i større grad unngår å begå brudd, uansett årsak, på grunn av tilsynet. Dette harmonerer med Søreide (2014), som nevner blant annet oppfattet risiko for å bli oppdaget som en motvekt til en forventet gevinst. Her ser man at selv om motivasjonen bak handlingen kan variere, vil en økt oppfattet risiko for å bli oppdaget kunne motivere til å handle annerledes enn opprinnelig tenkt.

Ifølge Søreide (2014) vil en veie den forventede gevinsten ved korrupsjon opp mot sine moralske barrierer, oppfattet risiko for å bli oppdaget, samt konsekvensene det kan medfølge. Wallin uttrykker enighet med Søreide (2016) ved at han mener at kontrollen tilsynet utfører medfører økt etterlevelse av regelverket: «*Det er klart at man tenker mer gjennom risikoen nå når man har Konkurrensverket og man vet at de kan føre tilsyn.*» Samtlige informanter mener at de forut for hver anskaffelse er bevisste på Konkurrensverkets tilsynsmyndighet og muligheter for sanksjonering. Adner forteller at de holder seg oppdatert på Konkurrensverket tilsynsbeslutninger: «*Hver gang man øker mengden tilsyn eller muligheten myndigheten har til å straffe øker, blir man mer oppmerksom og forsøker å unngå å bli straffet.*» På denne måten reduserer Konkurrensverket gevinsten ved korrupsjon, som samsvarer med Søreide (2014) som hevder at kontroll og sanksjoner fremmer moralsk adferd hos innkjøperne. Informantene mener

tilsynet skjerper etterlevelsen av regelverket, ettersom sjansen for å bli tatt for brudd øker. I tillegg nevner flere at tilsynet reduserer sannsynligheten for at man tar snarveier. Det er dermed sannsynlig at det *uten* tilsyn ville vært mer av denne typen brudd på regelverket.

Informantene bekjenner at de opplever økt risiko for å bli tatt for brudd på regelverket når Konkurransetilsynets tilsynsmyndighet utvides. Bruddene kan skyldes korrupsjon eller andre årsaker, som mangel på kunnskap eller ønske om å spare tid. Risikoen for korrupsjon vil imidlertid øke når den lovfestede anskaffelsesprosessen ikke følges, og åpenheten og transparensen vil reduseres. En ønsker dermed å minimere alle lovbrudd, ettersom dette medfører økt risiko for skjult korrupsjon (Søreide, 2016). Også mindre forseelser på loven som tilsynet oppdager kan avsløre større og mer alvorlige lovbrudd (Gedde-Dal, NHO, 2020). Således vil en forvente at tilsynet øker sannsynligheten for å oppdage korrupsjonssaker, selv om tilsynet også ser på brudd på loven av andre årsaker. En kan ikke si i hvor stor grad korrupsjonsrisikoen reduseres ved økt oppfattet oppdagelsesrisiko, ettersom det påvirkes av eksterne faktorer i markedet, som politiske forhold. I tillegg vil graden av risikoaversjon variere fra person til person (Becker, 1968). Samtlige informanter mener imidlertid at tilsynet øker oppfattet oppdagelsesrisiko, som i henhold til Becker (1968) vil føre til at nivået av korrupsjonsrisiko i offentlige anskaffelser reduseres.

5.1.4 Disiplinerende effekt

Lars Sørgard (NHO, 2020) viser til at Konkurransetilsynets tilsynsmyndighet for brudd på konkurranseloven har en disiplinerende effekt, og mener kontroll er hensiktsmessig i tillegg til kompetansetiltak også i offentlige anskaffelser. I motsetning til Nærings- og fiskeridepartementet (2019) påpeker Sørgard at kompetanse ikke løser korrupsjonsproblemer, og eksemplifiserer at ingen forventer at kompetanse vil hindre brudd på konkurransereglene. Samtlige informanter forteller at de er oppmerksomme på andres tilsynsbeslutninger, og gjør nødvendige tiltak deretter. Sverresdotter forklarer: *«Når vi får informasjon via nyhetsbrev om at Konkurransverket har tatt en beslutning, ser vi på om det er noe vi selv kunne risikert.»* Anonym1 følger tett med på tilsynets beslutninger: *«Konkurransverket kommer ofte ut med nyhetsbrev der det står at de har gjort tilsyn i ulike kommuner, og at noen har betalt skadeavgift. Det kommer hele tiden rapporter på at Konkurransverket er ute og undersøker.»* Hen påpeker at tilsynet virker avskrekkende, og hele tiden ligger i bakhodet. Dette tyder på at tilsynet ikke har effekt *kun* i kommunene hvor det gjøres tilsyn, men også har en disiplinerende effekt i andre

kommuner. Dette samsvarer med den observerte effekten Sørgard viser til at Konkurransetilsynet har forbrudd på konkurranseloven (NHO, 2020).

5.2 Konklusjon korrupsjon

Svaret på forskningsspørsmål 1 vil følgelig være at innføring av et tilsyn har ført til redusert korrupsjonsrisiko i offentlige anskaffelser. Analysen viser at tilsynet skaper reaksjoner på brudd på loven, som ifølge Søreide (2014) er nødvendig for å redusere korrupsjonsrisiko. Man ser at kontroller høyner graden av åpenhet i offentlige anskaffelser gjennom å virke avskrekkende, og dermed øker oppfattet oppdagelsesrisiko. Effektene ser ut til å forsterkes suksessivt når mengden tilsyn økes over tid. Med unntak av Sverresdotter og Wallin forteller informantene at tilsynets beslutninger har ført til endringer i deres policyer og retningslinjer. Samtidig som flertallet av informantene mener tilsynet fører til større sannsynlighet for å bli tatt i å bryte anskaffelsesregelverket, ser det ut til at det fortsatt tas snarveier. Imidlertid forventes antallet snarveier å være redusert i forhold til tilfellet uten tilsyn, ettersom tilsynet påvirker hvordan innkjøpere vurderer risikoen med å bryte loven. Funnene viser at økt overvåkning i form av tilsyn vil føre til at det generelle nivået av korrupsjonsrisiko i offentlige anskaffelser reduseres.

5.3 Kompetansetiltak

Denne delen av analysen skal besvare forskningsspørsmål 2: *Kan et uavhengig tilsynsorgan bidra til å endre fokus på kompetanseheving blant offentlige innkjøpere, og i tilfelle hvordan?* Under datainnsamlingen ble det lagt vekt på om, og i så fall, hvilke kompetansetiltak som har blitt gjort som en konsekvens av Konkurransverkets tilsyn.

5.3.1 Insentiv til kompetanseheving

I henhold til prinsippal-agent-teorien vil man forvente at agenten legger inn minst mulig innsats for høyest mulig gevinst (Cuevas-Rodríguez et al., 2012). Dermed vil man forvente lavest mulig innsats på å lære, forstå og bruke regelverket korrekt, når prinsipalen ikke kan observere avviket fra egne interesser (Jones, 2013). Et organ med tilsynsmyndighet er en form for overvåking staten kan innføre. Tilsynet har til hensikt å gi veiledning og insentiver for endret adferd i områdene der det er behov for det, og på den måten få en konsistent anvendelse av reglene (Konkurransverket, 2019). En vil forvente økt samsvar mellom innkjøpernes handlinger og statens interesse ved innføring av økt overvåkning, ettersom prinsipalen i større grad kan observere avvik.

Vedin forteller at de har implementert tiltak i kommunen for å unngå å havne i situasjoner hvor det er risiko for å bli gjenstand for tilsynsbeslutning. Det blir vektlagt å utvikle kompetanse på områdene tilsynet fokuserer på og opplever som mangelfulle. Han påpeker at kompetanseutvikling imidlertid ikke alltid er mulig, på grunn av mangel på ressurser i kommunen. Vedin viser til at jo mer ressurser Konkursverket kan bruke på å føre tilsyn, desto mer bevisste blir innkjøpsavdelingen på behovet for å øke kompetansen. Dette samsvarer med prinsippal-agent-teorien (Jones, 2013), som sier at agenten vil øke egen innsats ved økt grad av overvåking. Også Helmersson forteller at et av tiltakene som ble gjort i etterkant av tilsyn, var å høyne kompetansen rundt årsaken til at tilsynet ble gjort: *«Det kan være alt mulig, som rutiner og prosesser, høyne kompetanse eller strukturelle og organisatoriske endringer. Mye handler om kompetanseendringer.»* Samtlige informanter, med unntak av Sverresdotter og Wallin, hevder tilsynet gjorde at de gjennomførte tiltak for å øke kompetansen i avdelingen. Sverresdotter forklarer at innkjøpsavdelingen i Kalmar holder seg oppdatert på regelverket og lovendringer, og dermed ikke har behov for å innføre ytterligere tiltak. Wallin påpeker at selv om de ikke har kompetansetiltak tilknyttet tilsynets beslutninger, kommuniserer de ofte med Konkursverket for veiledning og råd. Rune Tokle (NHO, 2020) fremmer dette som en viktig del av oppgavene til et tilsyn, ettersom det bidrar til et fokus på å følge loven.

Under et tilsyn ble det påpekt en mangel i Kommune 2, som skapte bevissthet rundt at de på daværende tidspunkt ikke hadde tilstrekkelig kompetanse til å utføre gode anskaffelser. Dette førte til ansettelsen av en innkjøper, samt opprettelsen av et samarbeid for anskaffelser på tvers av to kommuner. Formålet med dette samarbeidet var å styrke kompetansen i kommunene, samt sørge for mer effektiv bruk av ressurser. I Klippan ble det som følge av en tilsynsbeslutning, og som et ledd i å øke kompetansen i kommunen, opprettet en ny stilling hvor informanten ble ansatt som leder for innkjøpsavdelingen. Nærings- og fiskeridepartementet (2019) mener som tidligere nevnt at kompetansetiltak bør prioriteres over innføringen av et tilsyn. I motsetning til dette, ser en i disse tilfellene at tilsynet direkte påvirker kompetansenivået i kommunene gjennom å motivere til samarbeid og kunnskapsdeling.

5.3.2 Fokus på regelverket og frykt for å gjøre feil

Nærings- og fiskeridepartementet (2019) peker på at strengere håndhevelse vil skape frykt for å gjøre feil og et for stort fokus på regelverket. Frykt for å gjøre feil vil kunne medføre at innkjøperne ikke oppnår kommersielle gode kjøp, ettersom fokuset blir for stort på den juridiske prosessen. Samtidig er det i statens interesse at en innkjøper ikke gjør feil, ettersom det

medfører lavere tillit til statens forvaltning av offentlige midler (Økokrim, 2017). Informantene mener, som Nærings- og fiskeridepartementet (2019), at tilsynet skaper et økt fokus på lover og regler. Vedin forteller at utdanningen han driver i stor grad omhandler regelverket og formålet med dette. I motsetning til hva Nærings- og fiskeridepartementet (2019) legger frem, opplever imidlertid ikke informantene at fokuset på lover og regler virker hemmende. De forteller at de i stedet tror at fokuset over tid har ført til økt kompetansenivå. Sverresdotter fastslår at tilsynet ikke har en restriktiv effekt på handlingsrommet regelverket åpner for. Hun forklarer at tilsynet ikke er til hinder for bruk av innkjøpsfaglig skjønn, så lenge man følger loven. Helmersson poengterer at man opparbeider innkjøpsfaglig skjønn og forretningsmodenhet over tid, og at tilsynet skaper insentiver til å utvikle og forbedre selve anskaffelsene innenfor regelverkets rammer. I tillegg påpeker Helmersson at man må gjøre feil for å utvikles. Flere informanter mener at når Konkurrencesverket opplyser om mangler, samt gir veiledning hvor det behøves, skapes det forutsetninger for at håndteringen av anskaffelser kan forbedres. Flertallet av informantene mener ikke at tilsynet virker hemmende, men at lover og regler oppleves som den restriktive faktoren for håndteringen av anskaffelser.

Anonym2 mener tilsynet skaper et hensiktsmessig fokus på lover og regler, men at det også kan hindre kreativitet: *«Jeg tror generelt sett at det er bra, men det kan jo være hemmende på hvordan man finner nye anskaffelsesformer og nye evalueringsmetoder.»* Helmersson mener imidlertid at tilsynet kan hjelpe til med utviklingen i offentlige anskaffelser: *«Det er bedre å gjøre feil, for å korrigere reisen vår til fremgang. Det skaper innovasjonsmuligheter.»* I likhet med Helmersson, fastsetter Adner at fleksibiliteten til selve anskaffelsen ikke reduseres med et tilsyn: *«Det er ikke bare negativt å ha litt hardere struktur, for kreativitet kommer jo også av at det finnes en struktur.»* Man ser at de samme informantene som har et stort fokus på lover og regler virker å være de som finner tilsynet minst hemmende på kreativitet og innovasjon. Dette står i kontrast til at Nærings- og fiskeridepartementet (2019) hevder at fokuset på lover og regler fører til lavere utnyttelse av handlingsrommet i regelverket. Følgelig mener flere innkjøpere at de, selv med tilsyn, kan utnytte sin innkjøpsfaglige kompetanse for å gjøre gode og effektive anskaffelser, gitt lovens restriksjoner.

Manglende kompetanse rundt regelverket kan medføre at tilsynet virker hemmende på bruken av innkjøpsfaglig kompetanse, grunnet et for stort fokus på den juridiske prosessen. Imidlertid opplever informantene at innkjøpernes kompetansenivå er høyere nå enn før, som gjør det mindre sannsynlig at tilsynet skaper et hemmende stort fokus på regelverket.

5.3.3 Strengere håndhevelse og komplekse regelverk

Flere av informantene understreker at regelverkets kompleksitet kombinert med muligheten Konkurrensverket har til å føre tilsyn gir insentiver til å heve kompetansen. Nærings- og fiskeridepartementet (2019) viser til at EU-/EØS-direktivets begrensninger på å forenkle regelverket fører til at mange innkjøpere opplever reglene som svært kompliserte. Schapper et al. (2006) hevder at streng håndhevelse og detaljerte regler kan føre til et avtagende kompetansenivå, som igjen leder til strengere regulering og mer detaljerte regler. I et land med et komplisert regelverk vil man derfor kunne forvente at strengere håndhevelse gjennom innføring av et tilsyn fører til lavere kompetansenivå og økt regulering. Imidlertid mener ikke informantene at tilsynet har bidratt til lavere profesjonalisme, men i stedet vært medvirkende til å øke kompetansen, uten at det har skapt hinder for bruk av fleksibiliteten i regelverket.

I motsetning til Nærings- og fiskeridepartementet (2019) som separerer tiltak for kompetansebygging og et tilsyn, mener flertallet av informantene at det er en klar sammenheng mellom kompetansenivå og tilsyn. Ifølge Vedin har det skjedd gradvise endringer i kompetansenivået i offentlige anskaffelser i takt med tilsynets økte ressurser: *«Konkurrensverket har siden 2007 fått mer og mer midler, og kan bruke mer personal for å gjøre tilsyn. Det har skjedd en suksessiv utvikling. Det er absolutt noe som påvirker kommunens ansatte og hvordan man skal håndtere anskaffelser og innkjøp.»* Han tilføyer: *«Når man ser at Konkurrensverket gransker ulike områder, så forsøker man å påse at man selv har håndtert disse områdene på korrekt vis.»* Både Helmersson og Vedin forklarer at gjennomføring av kurs og utdanning rundt de temaene Konkurrensverket har fokus på, blir prioritert. Adner forklarer at Ekerö har en egen budsjettpost for kompetanseutvikling, og at tilsynet legger føringer for hvilke tema det skal fokuseres på. Man ser dermed at tilsynet kan gi insentiver til å innføre tiltak for å øke kompetansen, og at kompetansetiltakene påvirkes av temaet i tilsynene.

Når regelverket åpner for fleksibilitet og bruk av skjønn, mener Schapper et al. (2014) at det skapes et ytterligere behov for økt krav til kompetanse. I likhet med Schapper et al. (2014), forteller informantene at det økte kompetansenivået også fordrer et økt krav til kompetanse. Flere informanter fastslår at det nå kreves akademisk bakgrunn for å jobbe som innkjøper. Dette blir diskutert av Landin: *«Jo bedre utdannet du er, i alle fall i teorien, jo større sjans for at det går korrekt til.»* Han mener kravene som stilles til kompetanse i dag er vesentlig høyere enn tidligere. Landin understreker viktigheten av å kunne tilby utdanning, og begrunner dette med at anskaffelsesprosessen kan være innviklet: *«Fordi det er komplisert å gjennomføre*

anskaffelser og samtidig sikre at det gjøres korrekt.» Han presiserer at de derfor har hatt et høyt fokus på å tilby kurs for å sertifisere innkjøpere i kommunen. Dette er i tråd med hva Nærings- og fiskeridepartementet (2019) har foreslått, hvor sertifisering er et av regjeringens tiltak for å øke kompetansenivået.

Som følge av et komplisert regelverk i kombinasjon med strengere håndhevelse, vil man forvente et lavere kompetansenivå. I stedet opplever samtlige informanter at kompetansenivået i innkjøpssektoren har hatt en oppadgående utvikling over tid, og at tilsynet kan bidra til å forklare denne utviklingen.

5.3.4 Samarbeid og kompetanse

I tilfeller hvor kommunen ikke har tilstrekkelig kompetanse opplyser, som nevnt, flere informanter at tilsynet har gitt insentiv til å øke manglende kompetanse gjennom nettverk eller samarbeid. Spesielt mindre kommuner ser ut til å dra nytte av samarbeid, da disse har begrenset med ressurser til å opparbeide spisskompetanse. Dette stemmer overens med hva Nærings- og fiskeridepartementet (2019) påpeker, at et samarbeid kan gi bedre forutsetninger for å tilegne seg tilstrekkelig kompetanse. Anonym2 meddeler at deres sentraliserte innkjøpsenhet for to kommuner, som ble opprettet som følge av en tilsynsbeslutning, er et tiltak for å øke samlet kompetanse. Nærings- og fiskeridepartementet (2019) oppgir at samarbeid og kunnskapsdeling er særlig viktig for å skape utviklingsmuligheter, noe Anonym2 også understreker: *«Vi har en hel del kompetanseutvikling. I fylket har vi 16 kommuner som jobber i et nettverk. Delvis gjør vi anskaffelser sammen, men vi sparrer også problemer og spørsmål og det er jo kompetansehevende. Vi har også gått sammen for å kjøpe forelesere og utdanning for anskaffelser i fellesskap.»*

Følgelig vil samarbeid med andre kommuner kunne bidra til å tilegne seg kunnskap, som reduserer sjansen for å gjøre feil. Vedin påpeker at nettverk på nasjonal og regional basis benyttes som en plattform for å diskutere tilsynsbeslutninger, og at den kunnskapen andre innkjøpere innehar benyttes for å unngå lignende feil i fremtiden i egen kommune. Dermed ser man en spredningseffekt for kunnskap, også med hensyn til tilsynet og deres fokusområder, noe Nærings- og fiskeridepartementet (2019) trekker frem som essensielt for utvikling og innovasjon. Majoriteten av informantene synes å motiveres av tilsynet til å øke egen kompetanse, og benytter blant annet samarbeid og nettverk for å gjøre dette.

5.3.5 Konklusjon kompetansetiltak

Svaret på forskningsspørsmål 2 blir følgelig at tilsynet skaper incentiver til å øke kompetansen, og at tilsynets fokusområder legger føringer for hvilke områder innkjøpere prioriterer å øke kompetansen på. Tilsynet virker ikke restriktivt på muligheten for innovasjon og gode anskaffelser, gitt at innkjøperne har god kunnskap om regelverket. Imidlertid ser tilsynet ut til å skape et hensiktsmessig fokus på lover og regler, som har ført til et høyere kompetansenivå over tid. Kravene til kompetanse og utdanning innen innkjøp beskrives av informantene som høyere nå enn tidligere. Flertallet trekker dette frem som positivt, grunnet regelverkets kompleksitet. I tillegg mener flere informanter at tilsynet skaper utvikling, ved at det bidrar til å avdekke feil eller mangler i dagens håndtering av anskaffelser som ellers ikke ville blitt endret.

5.4 Andre faktorer som påvirker håndteringen av offentlige anskaffelser

I innsamlet data fremkommer det flere elementer som bør ses i sammenheng med hvordan tilsynet kan påvirke måten offentlige anskaffelser blir håndtert på. Det vil her gjøres rede for de forholdene som går igjen hos flere av informantene.

5.4.1 Etterprøvinger

Norge har et relativt lavt konfliktnivå sammenlignet med Sverige. En økning i antall klager er ikke ønskelig i Norge, da dette vil føre til for mange ressurskrevende klageprosesser (Nærings- og fiskeridepartementet, 2019). De mener videre at for streng håndhevelse bidrar til en ytterligere økning i konfliktnivået. Basert på dette vil man forvente at et tilsyn er en medvirkende faktor til et høyere konfliktnivå i Sverige. Klagegangen i Norge skiller seg fra håndteringen i Sverige, hvor klagen tas direkte til forvaltningsretten. I Norge kan problemet bli løst mellom oppdragsgiver og leverandør før det tas til andre instanser. I Sverige ser man at den kostnadsfrie adgangen til å etterprøve tildelingsbeslutningen er en av årsakene til en lavere terskel for å klage. Gjennomgående trekker informantene frem etterprøvinger som en viktig årsak til det høye konfliktnivået. Tilsynet trekkes frem som en nødvendighet heller enn en kompliserende faktor, ettersom tilsynet avdekker åpenbare brudd på regelverket.

Landin bekrefter at terskelen for å klage på oppdragsgiverne, eller kreve etterprøving, er lav: «I Sverige er vi Europamestere på etterprøvinger. Det er ingen land i Europa som har flere overprøvinger per capita. Det er altså mange dårlige tapere om man kan si det på den måten.»

Han viser til etterprøvingene som en kompliserende faktor for anskaffelsesprosessen i større grad enn tilsynet: *«Man kan som leverandør identifisere feilaktigheter i selve anskaffelsesgrunnlaget og finne hvor mange feil man bare vil, også venter man med å klage til man vet om man har vunnet anskaffelsen eller ikke.»* Påstanden begrunnes med at tilsynet ikke leter etter feil slik tapende leverandører gjør, men ser etter åpenbare brudd på regelverket. Han mener kulturen for å klage og lete etter feil skaper et unødvendig høyt konfliktnivå, og viser til at klagene fra leverandører i mindre enn 7% av tilfellene fører til dom mot oppdragsgiveren. Også Helmersson viser til en svært lav terskel for at leverandørene oppretter en etterprøvingssak: *«Det kan hende en leverandør blir sur og klager på beslutningen, typisk noen som har hatt kontrakten tidligere. Da kan ikke vi rettslig inngå en ny kontrakt før den saken er løst. Jeg synes leverandører kan misbruke muligheten til etterprøving.»* Informantenes svar er i tråd med Nærings- og fiskeridepartementets (2019) påstand om at det ikke er ønskelig med lavere terskel for å klage. Imidlertid trekker ikke informantene frem at strengere håndhevelse i form av tilsyn skaper et økt konfliktnivå, men fremhever i stedet etterprøvingene som en betydelig faktor.

5.4.2 Manglende ressurser

Fire informanter understreker at dynamikken mellom tilsyn og mangel på ressurser har innvirkning på hvordan deres kommune håndterer anskaffelser. Helmersson fremhever at tilsynet fører til et større behov for ressurser i offentlige anskaffelser: *«Hver gang man har et tilsyn som tilsier at vi må endre noe eller tilfører krav, så kommer det til å kreve tid og arbeidskraft av mine innkjøpere. Da gjør vi færre anskaffelser, og gjør kanskje dårligere anskaffelser.»* Han mener imidlertid ikke tilsynet skaper problemet, men at problemet oppstår som følge av utilstrekkelige ressurser: *«Det er viktig med tilsynet. Som jeg sier, det største dilemmaet vi har nå er at jeg har for få personer.»*

Anonym1 begrunner samme påstand med at hver anskaffelse tar lenger tid, når en må gjøre det etter regelverket: *«Altså, det er jo negativt iblant fordi det tar jo så lang tid allting. En anskaffelse drar jo ut på tiden når man skal gjøre alt riktig.»* Som forklart tidligere i analysen vil en ifølge prinsipal-agent-teorien forvente økt etterlevelse av regelverket når staten øker overvåking (Jones, 2013). Anonym1 forklarer i tråd med teorien at tilsynet gir insentiv til å følge lovens prosess, men at dette indirekte fører til økt arbeidsmengde og ressursbruk for hver anskaffelse. Samtidig påpeker Vedin og Helmersson at det er positivt å øke etterlevelsen av regelverket, og at tilsynet er nødvendig for å håndtere offentlige anskaffelser korrekt.

Flere informanter mener at tilsynet krever økt ressursbruk fra innkjøpsavdelingene, hvor det allerede beskrives en knapphet på ressurser. Likevel trekkes tilsynet frem som nødvendig for at innkjøperne skal legge inn innsats på å følge regelverket når det er mangel på ressurser.

6. Konklusjon

Formålet med denne studien har vært å undersøke og besvare problemstillingen:

Hvordan vil et uavhengig tilsynsorgan kunne påvirke håndtering av offentlige anskaffelser?

Basert på erfaringer fra svenske kommuner viser funnene våre at et uavhengig tilsyn vil påvirke håndteringen av offentlige anskaffelser på flere måter. Tilsynets kontroller fører til redusert korrupsjonsrisiko ved å virke avskrekkende, og bidra til større grad av åpenhet gjennom økt etterlevelse av regelverket. Flertallet av informantene mener at tilsynets beslutninger har ført til endringer i deres policyer og retningslinjer. Oppfattet oppdagelsesrisiko ser ut til å øke når mengden tilsyn økes. Ved at tilsynet øker oppfattet sannsynlighet for at lovbrutere blir tatt i å gjøre feil og dermed straffet, opptrer innkjøperne mer skjerpet og legger større innsats i å følge loven. Når oppfattet oppdagelsesrisiko øker, kan man forvente en reduksjon i antallet snarveier som tas i forhold til tilfellet uten tilsyn. Mindre alvorlige brudd på loven som oppdages av tilsynet kan også medføre avsløringer av større og mer alvorlige lovbrudd, som korrupsjon.

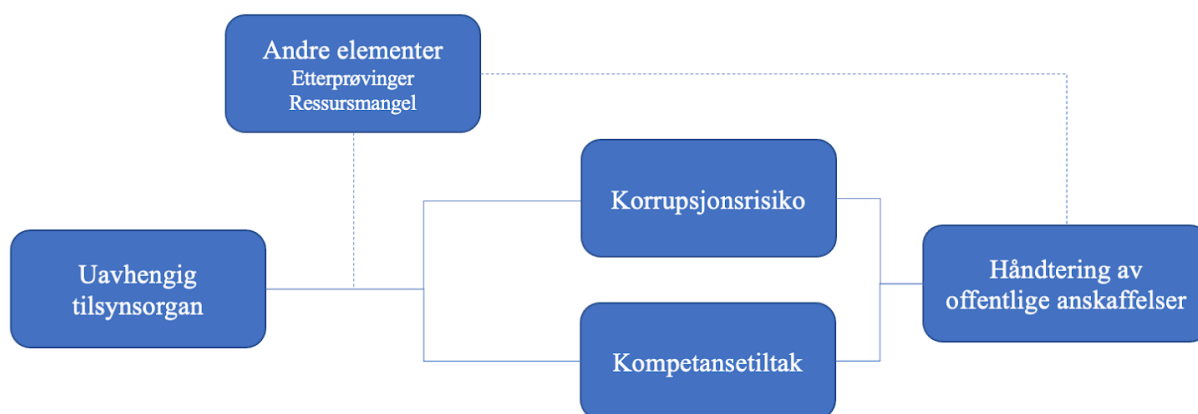
Konkurrenserkets tilsyn ser i tillegg ut til å skape incentiver til å øke kompetansen, og tilsynets fokusområder fremheves som særlig viktige i utformingen av kompetansetiltakene. Sammenhengen mellom tilsynet og kompetanse styrkes ved at Konkurrenserkets veiledningstilbud benyttes i situasjoner hvor det råder usikkerhet rundt lover og regler. Samtlige informanter ser på Konkurrenserkets beslutninger i andres kommuner, og tilsynet ser også på denne måten ut til å ha en disiplinerende effekt.

Tilsynet medfører et stort fokus på lover og regler, uten at det medfører lavere utnyttelse av regelverket. Analysen indikerer at kompetansenivået øker ved strengere håndhevelse i form av tilsyn, og bidrar dermed til en stadig økning i kompetansekrav ved å kontrollere etterlevelse av loven. Viktigheten av at kravene til kompetanse er høye understrekes av at anskaffelsesregelverket oppleves svært komplisert. I tilfeller hvor kommunen ikke har tilstrekkelig kompetanse opplyser flere informanter om at tilsynet har gitt incentiver til å benytte nettverk eller samarbeid for å tilegne seg manglende kompetanse. Samtlige informanter forteller at tilsynet ikke hindrer dem i å utføre innovative eller kreative anskaffelser innenfor regelverkets rammer. Flere informanter mener i tillegg at tilsynet påpeker mangler og skaper utvikling på områder som ellers ikke ville blitt endret. Følgelig kan handlingsrommet opprettholdes selv med innføringen av et tilsyn.

Nærings- og fiskeridepartementet (2019) mener kompetansetiltak bør økes i stedet for å innføre et tilsyn i Norge. Funnene i studien viser at tilsynet reduserer korrupsjonsrisiko samtidig som det skaper incentiver til å øke kompetansenivået. Således knyttes de to sidene av debatten sammen.

Økt behov for ressurser og tidsbruk trekkes frem som et negativt aspekt ved tilsynet, ved at det forsterker en ressursmangel som i utgangspunktet er til stede. Imidlertid trekkes etterprøvinger frem som den mest kompliserende og ressurskrevende faktoren for håndteringen av anskaffelser. Ingen av informantene er negative til Konkurrentvernets tilsyn og majoriteten mener at det er nødvendig for at innkjøperen skal legge innsats i å følge loven.

Analysen viser at tilsynet har en betydelig påvirkning på håndteringen av offentlige anskaffelser, sett fra innkjøpernes side. Oppsummert viser funnene at et uavhengig tilsynsorgan reduserer korrupsjonsrisiko og øker fokuset på kompetansetiltak. Samtidig vil andre elementer ha innvirkning på hvordan tilsynet påvirker disse faktorene. Denne sammenhengen illustreres i Figur 4.



Figur 4 Illustrasjon av hvordan tilsyn kan påvirke offentlige anskaffelser.
Egenprodusert figur.

6.1 Avsluttende refleksjon og forslag til videre forskning

Denne masteroppgaven er inspirert av en debatt om hvorvidt et tilsyn bør innføres i Norge, mens analysen gjøres basert på data fra Sverige. En kan dermed ikke si at studiens funn kan direkte overføres til Norge, men kan gi en indikasjon på hvordan tilsynet kan påvirke håndteringen av offentlige anskaffelser grunnet stor grad harmonisering av anskaffelsesregelverket mellom landene.

I denne studien ble det kun gjennomført intervju med én kommune som ikke hadde vært gjenstand for tilsyn. Man så at selv om denne kommunen ikke hadde hatt tilsyn, har det faktum at tilsynet eksisterer en påvirkning i hvordan de håndterer offentlige anskaffelser. Blant annet ble det nevnt en økt bevissthet rundt Konkurrencesverkets tilsyn og økt frykt for å gjøre feil, især ved økt makt hos Konkurrencesverket. Det kan dermed være interessant å gjennomføre intervjuer med flere kommuner som ikke har vært gjenstand for tilsyn, for å undersøke nærmere hvorvidt tilsynets eksistens i seg selv kan påvirke blant annet korrupsjonsrisiko og kompetansetiltak i håndtering av offentlige anskaffelser.

Videre kan det være interessant å se nærmere på kostnaden tilsynet medfører for samfunnet, samt hvor mye ressurser som skal tillegges tilsynet, opp mot gevinsten det kan medføre. Mengde ressurser ser ut til å være særlige relevant å vurdere basert på analysen, som viser at økt tilsynsmengde gir større endring i både korrupsjonsrisiko og fokus på kompetanseheving.

Litteraturliste

- Aaser, K. (2017, 13. september). NHO krever statlig tilsyn for offentlige anskaffelser. Hentet fra <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/VmK6p/nho-krever-statlig-tilsyn-for-offentlige-anskaffelser>
- Andresen, E. M (2016, 15. desember). Prinsipal-agent-teori. Hentet fra <https://snl.no/prinsipal-agent-teori>
- Anskaffelser (2021, 03. februar). Anskaffelsesprosessen steg for steg. Hentet fra <https://www.anskaffelser.no/anskaffelsesprosessen/anskaffelsesprosessen-steg-steg>
- Anskaffelsesforskriften. (2016). Forskrift om offentlige anskaffelser (FOR-2016-08-12-974). Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2016-08-12-974>
- Anskaffelsesloven. (2016). Lov om offentlige anskaffelser (LOV-2016-06-17-73) Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2016-06-17-73>
- Becker, G. S. (1968). Crime and punishment: An economic approach. *In the economic dimensions of crime* (pp. 13-68). Palgrave Macmillan, London.
- Cappelen, A. W., Halvorsen, T., Sørensen, E. Ø., Tungodden B. (2013). Face-saving or fair-minded: What motivates moral behavior? Hentet fra https://epitest.nhh.no/globalassets/centres/the-choice-lab/papers/working-papers/2013_face-saving-or-fair-minded---what-motivates-moral-behavior.pdf
- Cuevas-Rodríguez, G, Gomez-Mejia, R. L & Wiseman, M., R (2012). Has Agency Theory Run its Course?: Making the Theory more Flexible to Inform the Management of Reward Systems. *Corporate Governance: An International Review*, 20(6), 526-546. <https://doi.org/10.1111/corg.12004>
- Dalsegg, A (2016, 16. desember). Slik fikk Murud ut 89 mill. fra kommunen. Hentet fra <https://www.dagbladet.no/nyheter/slik-fikk-murud-ut-89-mill-fra-kommunen/66379677>
- DFØ (2016, 31. oktober). Korrupsjon i offentlige anskaffelser. Hentet fra <https://www.anskaffelser.no/innkjopsledelse/samfunnsansvar/korrupsjon>
- Doffin (2021a). TED - Tenders Electronic Daily. Hentet fra <https://www.doffin.no/home/buyer/TED>
- Doffin (2021b). Velkommen til Doffin. Hentet fra <https://www.doffin.no>

- Ehrlich, I. (1996). *Crime, punishment, and the market for offenses*. Journal of economic perspectives, 10(1), 43-67. Hentet fra <https://pubs.aeaweb.org/doi/pdfplus/10.1257/jep.10.1.43>
- Eisenhardt, K., M. (1989). *Building Theories from Case Study Research*. The Academy of Management Review, 14(4), 532-550.
- Heale, R. & Twycross, A. (2018). What is a case study?. Evidence-Based Nursing, 21(1). <http://dx.doi.org/10.1136/eb-2017-102845>
- Hovland, L. (2020, 3. februar) Regjeringen sier nei til tilsyn for offentlige anskaffelser – NHO kjemper for. Anbud365. Hentet fra <https://www.anbud365.no/regelverk/regjeringen-sier-nei-til-tilsyn-for-offentlige-anskaffelser-nho-kjemper-for>
- Johannessen, A., Christoffersen, L. & Tuft, P. A. (2011). *Forskningsmetode for økonomiskadministrative fag* (3. utg. utg.). Oslo: Abstrakt forlag
- Jones, R. G (2013). *Organizational Theory, Design, and Change* (7.utg). Harlow: Pearson Education Limited.
- Klagenemdssekretariatet (u.å.). Kva er Klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA)? Hentet 01.mars 2021 fra <https://www.klagenemndssekretariatet.no/klagenemnda-for-offentlige-anskaffelser-kofa/om-kofa>
- Kommandantvold & Bjerkeseth (2018, 21. mars). Dømt for grov korrupsjon mot Drammen kommune. Hentet fra <https://www.nrk.no/osloogviken/domt-for-grov-korrupsjon-mot-drammen-kommune-1.13972605>
- Konkurrenserverket (2008, 23. januar) Konkurrenserverkets tilsyn av offentlig opphandling. Hentet fra <https://www.konkurrenserverket.se/globalassets/aktuellt/nyheter/konkurrenserverkets-tilsyn-av-offentlig-upphandling.pdf>
- Konkurrenserverket (2016) Tilsyn har effekt – Uppfølging av Konkurrenserverkets opphandlingstilsyn. (Rapport 2016:1) Hentet fra https://www.konkurrenserverket.se/globalassets/publikationer/rapporter/rapport_2016-1.pdf
- Konkurrenserverket. (2019, 18. april). Konkurrenserverkets tilsynsarbete. Hentet fra <https://www.konkurrenserverket.se/upphandling/tilsyn/konkurrenserverkets-tilsynsarbete/>
- Konkurrenserverket. (2020a, 01. september). Tröskelvärden. Hentet fra <https://www.konkurrenserverket.se/upphandling/om-lagstiftningen/troskelvarden/>

-
- Konkurrenserverket (2020b, 21. desember). Våra tillsynsbeslut. Hentet fra <https://www.konkurrenserverket.se/upphandling/tillsyn/tillsynsbeslut---upphandling/vara-tillsynsbeslut/>
- Konkurrenserverket (u.å.) Om Konkurrenserverket. Hentet fra <https://www.konkurrenserverket.se/omossmeny/om-oss/>
- NHO. Innlegg presentert av Arnhild Dordi Gjønnnes, Lars Sørgard, Rune Tokle, Siri Gedde-Dal & Tina Søreide (2020). NHOs anskaffelseskonferanse 2020 - Hvordan holde hjulene i gang gjennom bærekraftige offentlige anskaffelser. Hentet fra <https://www.nho.no/arrangementer/NHOs-anskaffelseskonferanse-2020/>
- Niemi-Olsen, K. (2013). Rapport om kontroll og effekten av det nye håndhevelsesregimet: ulovlige direkteanskaffelser, KOFA's fremtid og riksrevisjonens rolle. Skrevet for NHOs arbeidsgiverportal Arbinn.no. Hentet fra https://arbinn.nho.no/globalassets/dokumenter-nho/apen/drift-styring-og-etikk/offentlige-anskaffelser/rapport-om-ulovlige-offentlige-anskaffelser_kristoffer-olsen.pdf
- Nærings- og fiskeridepartementet (2012a, 22. juni). Økt gebyr for å klage til Klagenemnda. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/okt-gebyr-for-a-klage-til-klagenemnda/id686642/>
- Nærings- og fiskeridepartementet (2012b, 07. mars). Høringsnotat – økt klagegebyr i KOFA. Hentet fra https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fad/vedlegg/konkurransopolitikk/hnot_at_klagegebyr.pdf
- Nærings- og fiskeridepartementet (2016, 2. januar). Prop. 51 L (2015–2016). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-51-l-20152016/id2471374/?ch=4>
- Nærings- og fiskeridepartementet (2017, 11. desember). Terskelverdier. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/naringsliv/konkurransopolitikk/offentlige-anskaffelser-/andre-kolonne/terskelverdier/id2522847/>
- Nærings- og fiskeridepartementet (2018, 24. april). Veileder til reglene om offentlige anskaffelser. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/veileder-offentlige-anskaffelser/id2581234/>
- Nærings- og fiskeridepartementet (2019, 10. april). Smartere innkjøp – effektive og profesjonelle offentlige anskaffelser. Stortingsmelding 22, Hentet fra <https://khrono.no/files/2019/09/18/stm201820190022000dddpdfs.pdf>
- OECD (2016). Preventing corruption in public procurement. Hentet fra <https://www.oecd.org/gov/ethics/Corruption-Public-Procurement-Brochure.pdf>

Opentender (u.å.). Integrity Indicators. Hentet 29. januar 2021

fra <https://opentender.eu/no/dashboards/integrity>

Schapper, P. R., Malta, J. N. V., & Gilbert, D. L. (2006). An analytical framework for the management and reform of public procurement. *Journal of public procurement*.

Hentet fra http://ippa.org/jopp/download/vol6/issue-1-2/Article_1_Malta.pdf

Panda, B., & Leepsa, N. M. (2017). Agency theory: Review of Theory and Evidence on Problems and Perspectives. *Indian Journal of Corporate Governance*, 10(1), 74–95. <https://doi.org/10.1177/0974686217701467>

PwC (2013, 30. juni). *Identifying and Reducing Corruption in Public Procurement in the EU*.

Hentet fra [https://ec.europa.eu/anti-](https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/default/files/docs/body/identifying_reducing_corruption_in_public_procurement_en.pdf)

[fraud/sites/default/files/docs/body/identifying_reducing_corruption_in_public_procurement_en.pdf](https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/default/files/docs/body/identifying_reducing_corruption_in_public_procurement_en.pdf)

Regjeringen (2020, 05. juni). Ny rapport om om store kontrakter i offentlige anskaffelser.

Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/ny-side3/id2701303/>

Resource Partner (2006, 18. desember). Evaluering av Klagenemnda for offentlige anskaffelser - KOFA. Studie for Fornyings- og administrasjonsdepartementet. Hentet

fra <https://evalueringsportalen.no/evaluering/evaluering-av-klageorganet-for-offentlige-anskaffelser-kofa/Evaluering%20av%20KOFA.pdf/@@inline>

Saunders, M., Lewis, P. & Thornhill, A. (2016). *Research Methods for Business Students* (7. Edition). New York: Pearson.

Straffeloven. (2005). Lov om straff (straffeloven) (LOV-2005-05-20-28). Hentet fra

<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2005-05-20-28?q=straffeloven>

Søreide, T. (2002). *Corruption in public procurement: Causes, consequences and cures*. Chr. Michelsen Institute.

Søreide, T. (2006). Corruption in International Business Transactions: The Perspective of Norwegian Firms, I S. Rose-Ackerman (Red.), *International Handbook on the Economics of Corruption*, 381-417. Cheltenham, UK/Northampton, Mass: Edward Elgar.

Søreide, T. (2014). Korrupsjon. Verdier, maktmisbruk og motreaksjon. I Eriksen, B. (Red.), *Å bekjempe et samfunnsprobleme: Om korrupsjon, varsling, granskning og organisasjonskultur*. (24-51). Oslo: Gyldendal Akademisk

Søreide, T. (2016). *Corruption and Criminal Justice: Bridging Economic and Legal Perspectives*. Edward Elgar Publishing

-
- Sørgard, L. (2020, 29. januar) Kronikk: tilsyn kan hindre anbudsjuks. Hentet fra <https://konkurransetilsynet.no/tilsyn-kan-hindre-anbudsjuks/>
- Tokle, R (2020, 20. februar). Undersøkelser av innkjøp er sentralt i egenkontrollen. Hentet fra: <https://www.nkrf.no/nyheter/2020/02/20/undersokelser-av-innkjop-er-sentralt-i-egenkontrollen>
- Transparency International Norge (2014, 25. november). Beskytt kommunen! Håndbok i antikorrupsjon. Hentet fra http://transparency.no/wp-content/uploads/Beskytt-kommunen_FINAL_digital.pdf
- Transparency International Norge (u.å.). Hva gjør TI Norge? Hentet 01. februar 2021 fra <http://transparency.no/hva-gjor-ti-norge/informasjon/>
- Transparency International (27.01.2021). Korrupsjonsindeksen 2020 lansert i dag: gjenreisning fra koronakrisen og faren for korrupsjon. Hentet fra <http://transparency.no/2021/01/28/korrupsjonsindeksen-2020-lansert-i-dag-gjenreisning-fra-koronakrisen-og-faren-for-korrupsjon/>
- Trace International (u.å.). Bribery risk matrix. Hentet 29. januar 2021 fra <https://matrixbrowser.traceinternational.org>
- Upphandlingsmyndigheten (u.å.a.) Om regler för upphandling. Hentet 12. mars 2021 fra <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/regler-och-lagstiftning/om-regler-for-upphandling/>
- Upphandlingsmyndigheten (u.å.b). Tröskelvärden och direktupphandlingsgränser. Hentet 12. mars 2021 fra <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/regler-och-lagstiftning/troskelvarden-och-direktupphandlingsgranser/>
- Upphandlingsmyndigheten (u.å.c). Direktupphandling. Hentet 14. mars 2021 fra <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/direktupphandling>
- Upphandlingsmyndigheten (u.å.d). Tilldelningsbeslut. Hentet 02. mars 2021 fra <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/inkopsprocessen/genomfor-upphandlingen/tilldelningsbeslut/>
- Upphandlingsmyndigheten (u.å.e). Inköpsprocessen steg för steg. Hentet 24. februar 2021 fra <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/inkopsprocessen/>
- Upphandlingsmyndigheten (u.å.f) Allmänna regler om överprövning. Hentet 02. april 2021 fra <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/gora-affarer-med-offentlig-sektor/allmanna-regler-om-overprovning/>

Upphandlingsmyndigheten (u.å.g) Om oss. Hentet 02.05.2021
fra <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/om-oss/>

Utenriksdepartementet (2012, 22. juni). Eftas overvåkingsorgan, ESA. Hentet fra
<https://www.regjeringen.no/no/tema/europapolitikk/eos1/eos-organene/esa/id685043/>

Yin, R. (1984) *Case study research*. Beverly Hills, CA: Sage Publications.

Økokrim (2017, 29.juni). Skattekriminalitet. Hentet fra
<https://www.okokrim.no/skattekriminalitet.422274.no.html>

Vedlegg

Vedlegg 1: Intervjuguide

Intervjuguide

Enhet _____

Spørsmål	Oppfølgingsspørsmål
Hvilken funksjon har du i organisasjonen?	Hvor lenge har du jobbet med innkjøp? Hva slags utdanning har du? Hvor mange jobber i deres avdeling?
Har dere vært gjenstand for tilsynsbeslutning?	Når skjedde dette? Hva var årsaken? Hva ble beslutningen?
Hvordan er prosessen deres for kunngjøring av konkurranser og vinnere?	Har denne praksisen endret seg som en konsekvens av at det kom et tilsyn 2007?
Har dere de siste 15 årene gjennomført endringer i måten å gjennomføre innkjøp?	Når? Hva var bakgrunnen for endringene? Hvordan tar dere hensyn til endringer i EU-direktivet?
Gjorde kommunen endringer i innkjøpsprosessen i 2007 grunnet innføring av tilsyn?	Hva har dere lært av at andre har vært gjenstand for tilsyn?

<p>Har dere gjennomført noen konkrete tiltak for å øke kompetansen som følge av tilsynet?</p>	<p>Kan det være andre årsaker enn et tilsyn til denne endringen?</p> <p>Vil du si at dette er positivt eller negativt? Hvorfor?</p> <p>Nettverk av innkjøpere?</p>
<p>Har endringene dere gjennomførte etter innføringen av tilsynet/etter dere var gjenstand for tilsyn redusert korrupsjonsrisiko?</p>	<p>På hvilken måte?</p> <p>Er det flere personer som godkjenner stegene i innkjøpsprosessen? Har dette blitt endret etter tilsynet?</p>
<p>Mener du at Konkurrencesverkets tilsynsmyndighet har medført negative endringer? Isåfall hvilke?</p>	<p>Har det skapt noen barrierer for innkjøp? Kan det hindre innovasjon?</p> <p>Økte kostnader? I forhold til hva?</p> <p>Mer tidkrevende eller komplisert å gjennomføre innkjøp?</p> <p>Økt frykt for å gjøre feiltrinn?</p> <p>Hvilke konsekvenser er det du frykter?</p> <p>Hvem kan det være negativt for?</p>
<p>Hvor stor rolle tror du tilsyn har spilt i måten å gjennomføre anskaffelser på?</p>	<p>Hvor stor rolle har tilsyn på hvor opptatt innkjøpere er av å følge lover og regler?</p> <p>Tror du innkjøpere er mer opptatt av å følge lover og regler pga tilsynet?</p> <p>Avskrekkende effekt?</p>
<p>Til slutt, er det noe du ønsker å tilføye?</p> <p>Kan vi sende en mail dersom det er noe mer vi lurer på?</p> <p>Vil du få tilsendt og kunne godkjenne det transkriberte intervjuet?</p>	

Vedlegg 2: Samtykkeskjema

Vil du delta i forskningsprosjektet

”Tilsyn med offentlige anskaffelser”?

Dette er et spørsmål til deg om å delta i et forskningsprosjekt hvor formålet er å *finne ut hvordan innføring av et uavhengig tilsyn kan påvirke håndtering av offentlige anskaffelser*. I dette skrivet gir vi deg informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg.

Formål

Som en del av vår masterutredning ønsker vi å samle inn informasjon om hvordan innføring av et uavhengig tilsyn kan påvirke håndtering av offentlige anskaffelser. Oppgaven tar sikte på å belyse både positive og negative sider med et tilsyn. Det vil bli lagt vekt på prosessen rundt gjennomføring av- og kompetansebygging om innkjøp.

Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?

Norges Handelshøyskole er ansvarlig for prosjektet.

Hvorfor får du spørsmål om å delta?

Din bakgrunn som innkjøper i det offentlige er grunnen til at du har blitt bedt om å delta i prosjektet. Din erfaring kan hjelpe oss å få verdifull innsikt i hvordan et tilsyn kan påvirke håndteringen av offentlige anskaffelser.

Hva innebærer det for deg å delta?

Hvis du velger å delta i prosjektet innebærer det at du stiller opp på et intervju. Estimert tid er ca. 45 minutter. En kortfattet intervjuguide vil bli tilsendt per e-post i forkant av intervjuet. Dersom du samtykker til det, vil intervjuet bli tatt opp på video eller lyd. Dette vil være hensiktsmessig for å sikre at informasjon som gis gjennom intervjuet ikke går tapt. Video og/eller lyd vil bli slettet innen prosjektets slutt (01.06.2021), og vil ikke benyttes til andre formål.

Det er frivillig å delta

Det er frivillig å delta i prosjektet. Hvis du velger å delta, kan du når som helst trekke samtykket tilbake uten å oppgi noen grunn. Alle dine personopplysninger vil da bli slettet. Det vil ikke ha noen negative konsekvenser for deg hvis du ikke vil delta eller senere velger å trekke deg.

Ditt personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger

Vi vil bare bruke opplysningene om deg til formålene vi har fortalt om i dette skrivet. Vi behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket.

- *Det vil være vi som studenter, samt våre veiledere som har tilgang til personopplysninger. Eventuelle andre som kan ha tilgang vil være en del av prosjektgruppen.*
- *Dersom du ønsker å være anonym vil vi erstatte navn og arbeidssted med tallkoder som sikrer at uvedkomne ikke kan identifisere deg.*

Dersom du ikke ønsker å være anonym gjør vi oppmerksom på at navn og arbeidssted vil kunne fremkomme i en publisering av masteroppgaven.

Hva skjer med opplysningene dine når vi avslutter forskningsprosjektet?

Opplysningene anonymiseres når prosjektet avsluttes/oppgaven er godkjent, noe som etter planen er 01.06.2021. Ved prosektslutt vil video- og lydopptak bli slettet permanent.

Dine rettigheter

Så lenge du kan identifiseres i datamaterialet, har du rett til:

- innsyn i hvilke personopplysninger som er registrert om deg, og å få utlevert en kopi av opplysningene,
- å få rettet personopplysninger om deg,
- å få slettet personopplysninger om deg, og
- å sende klage til Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger.

Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?

Vi behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke.

På oppdrag fra *Norges Handelshøyskole* har NSD – Norsk senter for forskningsdata AS vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

Hvor kan jeg finne ut mer?

Hvis du har spørsmål til studien, eller ønsker å benytte deg av dine rettigheter, ta kontakt med:

Norges Handelshøyskole ved Kasper Vagle, kasper.vagle@nhh.no, tlf 00 47 55 95 97 21

- Vårt personvernombud: personvernombud@nhh.no

Hvis du har spørsmål knyttet til NSD sin vurdering av prosjektet, kan du ta kontakt med:

- NSD – Norsk senter for forskningsdata AS på epost personverntjenester@nsd.no eller på telefon: 55 58 21 17.

Med vennlig hilsen

Linn Erlandsen Høgås

Rebecka Kalnes

(Student)

(Student)

Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet *tilsyn i offentlige anskaffelser*, og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykker til:

- Å delta i intervju*
- At opplysninger om meg publiseres slik at jeg kan gjenkjennes med navn, stilling og arbeidssted*

Jeg samtykker til at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet

(Signert av prosjektdeltaker, dato)

Vedlegg 3: Godkjenning fra NSD

Meldeskjema for behandling av personopplysninger

NSD NORSK SENTER FOR FORSKNINGSDATA

NSD sin vurdering

Prosjekttittel

Tilsyn med offentlige anskaffelser

Referansenummer

531140

Registrert

01.03.2021 av Linn Erlandsen Høgås - Linn.Hogas@student.nhh.no

Behandlingsansvarlig institusjon

Norges Handelshøyskole / Institutt for regnskap, revisjon og rettsvitenskap

Prosjektansvarlig (vitenskapelig ansatt/veileder eller stipendiat)

Tina Søreide, tina.soreide@nhh.no, tlf: 55959522

Type prosjekt

Studentprosjekt, masterstudium

Kontaktinformasjon, student

Linn Erlandsen Høgås, linn.hogas@student.nhh.no, tlf: 47751337

Prosjektperiode

01.03.2021 - 01.06.2021

Status

03.03.2021 - Vurdert

Vurdering (1)**03.03.2021 - Vurdert**

Det er vår vurdering at behandlingen av personopplysninger i prosjektet vil være i samsvar med personvernlovgivningen så fremt den gjennomføres i tråd med det som er dokumentert i meldeskjemaet med vedlegg den 03.03.2021, samt i meldingsdialogen mellom innmelder og NSD. Behandlingen kan starte.

DEL PROSJEKTET MED PROSJEKTANSVARLIG

Det er obligatorisk for studenter å dele meldeskjemaet med prosjektansvarlig (veileder). Det gjøres ved å trykke på “Del prosjekt” i øvre venstre hjørne av meldeskjemaet. Prosjektansvarlig bes akseptere invitasjonen innen en uke. Dersom invitasjonen utløper, må du invitere på nytt.

MELD VESENTLIGE ENDRINGER

Dersom det skjer vesentlige endringer i behandlingen av personopplysninger, kan det være nødvendig å melde dette til NSD ved å oppdatere meldeskjemaet. Før du melder inn en endring, oppfordrer vi deg til å lese om hvilke type endringer det er nødvendig å melde: <https://www.nsd.no/personverntjenester/fylle-ut-meldeskjema-for-personopplysninger/melde-endringer-imeldeskjema>

Du må vente på svar fra NSD før endringen gjennomføres.

TYPE OPPLYSNINGER OG VARIGHET

Prosjektet vil behandle alminnelige kategorier av personopplysninger frem til 01.06.2021.

LOVLIG GRUNNLAG

Prosjektet vil innhente samtykke fra de registrerte til behandlingen av personopplysninger. Vår vurdering er at prosjektet legger opp til et samtykke i samsvar med kravene i art. 4 og 7, ved at det er en frivillig, spesifikk, informert og utvetydig bekreftelse som kan dokumenteres, og som den registrerte kan trekke

tilbake. Lovlig grunnlag for behandlingen vil dermed være den registrertes samtykke, jf. personvernforordningen art. 6 nr. 1 bokstav a.

PERSONVERNPRINSIPPER NSD vurderer at den planlagte behandlingen av personopplysninger vil følge prinsippene i personvernforordningen om:

- lovlighet, rettferdighet og åpenhet (art. 5.1 a), ved at de registrerte får tilfredsstillende informasjon om og samtykker til behandlingen
- formålsbegrensning (art. 5.1 b), ved at personopplysninger samles inn for spesifikke, uttrykkelig angitte og berettigede formål, og ikke behandles til nye, uforenlige formål
- dataminimering (art. 5.1 c), ved at det kun behandles opplysninger som er adekvate, relevante og nødvendige for formålet med prosjektet
- lagringsbegrensning (art. 5.1 e), ved at personopplysningene ikke lagres lengre enn nødvendig for å oppfylle formålet

DE REGISTRERTES RETTIGHETER

Så lenge de registrerte kan identifiseres i datamaterialet vil de ha følgende rettigheter: åpenhet (art. 12), informasjon (art. 13), innsyn (art. 15), retting (art. 16), sletting (art. 17), begrensning (art. 18), og dataportabilitet (art. 20).

NSD vurderer at informasjonen om behandlingen som de registrerte vil motta oppfyller lovens krav til form og innhold, jf. art. 12.1 og art. 13. Vi minner om at hvis en registrert tar kontakt om sine rettigheter, har behandlingsansvarlig institusjon plikt til å svare innen en måned.

FØLG DIN INSTITUSJONS RETNINGSLINJER

NSD legger til grunn at behandlingen oppfyller kravene i personvernforordningen om riktighet (art. 5.1 d), integritet og konfidensialitet (art. 5.1. f) og sikkerhet (art. 32).

Zoom er databehandler i prosjektet. NSD legger til grunn at behandlingen oppfyller kravene til bruk av databehandler, jf. art 28 og 29.

For å forsikre dere om at kravene oppfylles, må dere følge interne retningslinjer og/eller rådføre dere med behandlingsansvarlig institusjon.

OPPFØLGING AV PROSJEKTET

NSD vil følge opp ved planlagt avslutning for å avklare om behandlingen av personopplysningene er avsluttet.

Lykke til med prosjektet!

Kontaktperson ved NSD: Silje Fjelberg Opsvik

Tlf. Personverntjenester: 55 58 21 17 (tast 1)