

KAPITTEL 5

Kontraktoppfølging i offentlige anskaffelser

Marius Langseth

Høyskolen Kristiania

Olav Johansen

Høyskolen Kristiania

Tor Endre Gustavsen

Høyskolen Kristiania

Abstract: Procurement is the intermediary between external suppliers and internal functions that create and deliver value for citizens. Contract administration is about the follow-up of suppliers who deliver goods and/or services to the public sector in order to maximize the value of these interactions. Lack of contract follow-up is, according to Meld. St. 22 (2018–2019), one of the most important reasons why the expected effect of public procurement is not realized. This chapter examines in more detail how contract follow-up takes place in public procurement. This is done through three focus areas and a qualitative exploratory study with seven qualitative interviews. In the interviews, the purchasers describe that they have too little capacity for contract follow-up, have deficient and poorly integrated IT systems and that the contract follow-up is characterized by structural and control orientation. The implication is that public enterprises should ensure that the enterprises have the capacity for contract follow-up and map out which success factors can contribute to better contract follow-up.

Keywords: public procurement, contract administration, capacity, digitalisation, psychological contracts

1 Introduksjon¹

Offentlig sektor foretar betydelige anskaffelser fra eksterne leverandører. I 2018 utgjorde offentlige innkjøp 564 milliarder kroner (Statistisk sentralbyrå, 2019). En innkjøpsprosess kan deles inn i tre faser. Den første fasen, *behovskartlegging*, består av arbeidet som foregår før anskaffelsen settes ut som en konkurranse. Deretter følger *konkurransefasen*, som varer fra oppdraget lyses ut og frem til kontrakten er signert. Den siste fasen er *kontraktoppfølging*, og starter når avtalen er signert. Gjennom kontraktoppfølgingen skal innkjøperne sikre at ytelsene de har avtalt blir levert. I tillegg kan kontraktoppfølgingen bidra til utvikling av godt samarbeid med leverandøren og på den måten unngå mulige misforståelser og konflikter. Når offentlige oppdrag gjennomføres av eksterne leverandører krever det ifølge Meld. St. 22 (2018–2019) tid og ressurser til å følge opp leverandørene og kontraktene. En studie av Petersen, Hjelmar, Vrangbæk og Larsen (2014) viste at det man trodde man skulle spare inn ved lavere kostnader gjennom konkurranse, forsvant når det ikke ble gitt tilstrekkelig fokus på oppfølging av kontraktene. Hood og Dixon (2015) gjorde en gjennomgang av de siste 30 år med studier av kontraktoppfølging i Storbritannia. Studien viste at det offentlige undervurderte kostnadene ved tilstrekkelig oppfølging av kontraktene. Similä (2006) etablerer en totalmodell for kontraktsledelse, og Similä (2010) viser at det ikke er vesentlige forskjeller i hvordan kontraktarbeidet håndteres internt i virksomhetene med utgangspunkt i deres sektortilhørighet. I 2018 gjennomførte Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) en modenhetsanalyse blant offentlige innkjøpsvirksomheter, der kontraktoppfølging var ett av temaene. Undersøkelsen viser at 34 prosent av virksomhetene oppgir å ha gode rutiner for evaluering av leveransen. Videre oppgir 44 prosent av virksomhetene at de har gode rutiner for generell leverandøroppfølging (Rambøll & Difi, 2018). Til tross for at det brukes store ressurser på offentlige anskaffelser hvert år, er det lite norsk forskning på innkjøpsområdet. Som vist i kapittel 2 i denne antologien, finner Similä og Langseth kun 31 publiserte forskningsartikler som omhandler innkjøp i offentlig sektor i Norge i perioden 2001–2019. Av disse er seks om kontrakt.

¹ DFØ har finansiert datainnsamling til dette kapittelet, gjennom prosjekt KOA.

1.1 Forskningsspørsmål

Med dette som bakteppe har vi utledet følgende problemstilling: *Hvordan foregår kontraktsoppfølging i offentlige virksomheter?*

For å studere hovedproblemstillingen har vi brutt den ned i tre forskningsspørsmål. Fra modenhetsanalysen (Rambøll & Difi, 2018) kommer det frem at 26 prosent av virksomhetene oppgir at de er helt eller delvis enig i at de har tilstrekkelig tid og ressurser og til å følge opp kontrakter og leverandører på en god måte. Det første forskningsspørsmålet ønsker derfor å se nærmere på ressurser og tidsbruk brukt til kontraktsoppfølging: *Hvordan påvirker kapasitet kontraktsoppfølging i offentlige anskaffelser?*

Norge er inne i et digitalt skifte med høy utviklingstakt i offentlig sektor. Flere norske offentlige institusjoner utmerker seg med digitale tjenester, slik som NAV, skatteetaten og Altinn. Dette understøttes av den årlige Digibarometerundersøkelsen fra det finske forskningsinstituttet Etna, der Norge i 2019 riktignok rykket ned fra en første- til en femteplass. Difis modenhetsanalyse (Rambøll & Difi, 2018) viser at over 80 prosent av virksomhetene oppgir at de i stor eller svært stor grad benytter digitale verktøy når det gjelder kontroll og mottak av faktura, kommunikasjon med leverandører, mottak av tilbud, tilgjengeliggjøring av konkurransegrunnlag og kunngjøring av konkurranse, mens under halvparten i stor eller svært stor grad benytter digitale verktøy til oppfølging av inngåtte avtaler. Det andre forskningsspørsmålet ønsker å undersøke nærmere hvilken plass IT-systemer og digitalisering har i kontraktsoppfølgingsprosessene i offentlig innkjøp: *Hvordan bidrar digitalisering til kontraktsoppfølging i offentlige anskaffelser?*

Det tredje forskningsspørsmålet vil undersøke hvordan offentlige innkjøpere arbeider med relasjonsbygging og etablering av psykologiske kontrakter. Det er åpenbart at den juridiske kontrakten er viktig og sentral i innkjøpsprosesser, mens det er mindre åpenbart hvordan aktørene arbeider med relasjonsutvikling. Det tredje forskningsspørsmålet er formulert slik: *Hvordan jobber innkjøpere med utvikling av relasjoner og psykologiske kontrakter med leverandørene som en del av kontraktsoppfølgingen?*

2 Metode

Målet med studien er å undersøke nærmere hvordan kontraktsoppfølging foregår i offentlige virksomheter.

2.1 Design

For å undersøke problemstillingen ble det valgt et eksplorativt forskningsdesign med innsamling av kvalitative data gjennom intervju. Utgangspunktet for kvalitative metoder er at alle fenomener består av unike kombinasjoner av kvaliteter som ikke kan telles, måles eller veies (Yin, 2017). Vi har valgt en kvalitativ tilnærming for å kunne gå i dybden på hvordan innkjøpere opplever og beskriver hvordan de arbeider med kontraktsoppfølging. Nyeng (2012) argumenterer for at nærheten til feltet er fundamental for å kunne forstå fenomener og klassifisere dem i mønstre. Et mål for kvalitativ forskning er derfor å formidle hvordan informanter oppfatter virkeligheten. Den kvalitative tilnærmingen er hensiktsmessig dersom man skal analysere prosesser og sosial samhandling (Grønmo, 2004). Ulempen med en slik tilnærming er at vi ikke kan generalisere funnene til å gjelde all kontraktsoppfølging i offentlig sektor.

2.2 Datainnsamling og utvalg av informanter

Vi valgte å samle inn data gjennom semistrukturerte dybdeintervjuer, som gir en god balanse mellom forhåndsdefinerte spørsmål og fleksibilitet til å stille oppfølgingsspørsmål underveis. Intervjuets egenskaper er forenlig med målet om å komme nært inn på informantenes oppfatning av virkeligheten. Det egner seg godt for å undersøke hvordan intervjupersonene forstår og opplever seg selv og omgivelsene sine (Thagaard, 2013), og det gis rom for å forfølge utsagn og stille oppfølgingsspørsmål. Informantene ble rekruttert fra en liste over deltakere i et pilotprosjekt for kontraktsoppfølging i Difi. Vi valgte informanter med spredning hva angår geografisk beliggenhet og type virksomhet. Ved å rekruttere informanter fra et pilotprosjekt på kontraktsoppfølging, antok vi at de ville kunne uttale seg om temaet på en reflektert måte. Dette gjør at utvalget vårt kan kalles strategisk (Tjora, 2017).

Det er gjennomført sju semistrukturerte dybdeintervjuer i perioden mars til juni 2020, med innkjøpere og innkjøpssjefer i kommuner, statlige og kommunale etater og én fylkeskommune. Intervjuene hadde en varighet på ca. 1,5 time. Intervjuene med informant A og B ble gjennomført som fysiske møter på informantenes arbeidsplass, mens de øvrige ble gjennomført som videomøter. Det ble gjennomført fem intervjuer i løpet av den første måneden. Forskernes vurdering etter disse intervjuene var at vi ikke hadde oppnådd datametning. Det ble derfor rekruttert to nye informanter, og gjennom disse intervjuene opplevde vi at datametning ble oppnådd. Tabell 1 gir en oversikt over informantenes stilling, kjønn og type virksomhet som de arbeider i.

Tabell 1. Oversikt over informanter

Informant	Type organisasjon	Stilling	Kjønn
A	Kommunal etat	Leder av innkjøpsfunksjon	K
B	Kommune	Leder av innkjøpsfunksjon	M
C	Nasjonal etat	Leder av innkjøpsfunksjon	M
D	Direktorat	Koordinator for innkjøp	M
E	Kommune	Leder av innkjøpsfunksjon	K
F	Kommune	Rådgiver i innkjøpsfunksjon	K
G	Fylkeskommune	Fagansvarlig for kontraktsoppfølgning	M

Studien vil bruke denne kodeoversikten av informantene i den videre fremstillingen.

2.3 Dataanalyse

Prosjektet ble innmeldt til norsk senter for forskningsdata (NSD), og intervjuene ble tatt opp og transkribert. Intervjuene ble deretter klassifisert ved hjelp av koding som første steg i innholdsanalysen. For å kode dataene benyttet vi åpen koding, ga stikkordsbetegnelser til de ulike elementene respondentene hadde oppgitt og grupperte deretter disse med lignende svar (Tjora, 2017). Ved å finne samlende overskrifter og gruppere de innledende kodene begynte vi å utvikle nye kategorier. Gjennom gjentatte, systematiske gjennomganger av datasettet i lys av kategoriene og kodene våre utviklet vi gradvis et sett med temaer som representerte

innholdet i datasettet vårt. Data ble så kategorisert med ulike merkelapper (tags) i forhold til temaene kapasitet, digitalisering og relasjonsutvikling. Dette bidro til å identifisere likheter og mønstre på tvers av dataene.

3 Resultater

3.1 Kapasitet

En rapport fra Riksrevisjonen (2011) viser at offentlige innkjøpere er flinke til å inngå kontrakter, men mangler kapasitet for å overvåke at leveranser, pris og garanti er i henhold til kontrakten. Det første forskningsspørsmålet søker å forstå bedre hva som ligger bak tallene i modenhetsundersøkelsen til Rambøll og Difi (2018), der 26 prosent oppgir at de har tilstrekkelig tid og ressurser til å følge opp kontraktene.

3.1.1 Tidsregnskapet går ikke opp

Ifølge en utredning gjennomført av Rambøll og Inventura for KS (2014) varierer tidsbruk per anskaffelse etter type konkurranse og etter anskaffelsens verdi. Tidsbruk er estimert med utgangspunkt i hva Rambøll og Inventura anbefaler som et minimum av timer som bør benyttes i de enkelte faser for å sikre god kvalitet i alle ledd i en anskaffelsesprosess. Tidsanslagene anbefaler at en gjennomsnittlig anskaffelse bør ta ca. 230 timer, for å sikre god kvalitet i alle ledd i anskaffelsesprosessen. I våre intervjuer skilte vi ikke mellom ulike typer anskaffelser, organisering av anskaffelsesprosessen eller at anskaffelser ofte involverer flere fagressurser. Estimering av oppgitt tidsbruk er derfor basert på et gjennomsnitt, og tar ikke inn over seg at oppfølging i noen tilfeller foregår i fagenheter. Tabellen nedenfor er derfor en grovillustrasjon av tidsbruk i forhold til ressurser og oppgaver per år.

Oversikten viser at det er stor variasjon i ressurser og antall timer tilgjengelig i forhold til anbefalt tidsbruk for en anskaffelsesprosess. For mange går ikke tidsregnskapet opp, og det vil føre til at det må foretas en prioritering av ressursene. Kontraktsoppfølging ser ikke ut til å bli prioritert når ressursene er knappe.

Tabell 2. Antall ansatte og antall konkurranser

Informant	Antall årsverk i innkjøp	Tid tilgjengelig (årsverk x 1850 timer)	Antall konkurranser	Anbefalt tidsbruk ifølge KS-rapport (snitt 230 timer pr. konkurranse)	Tid tilgjengelig minus anbefalt tidsbruk
A	11	11 x 1850 = 20 350	250	250 x 230 = 57 500	20 350 - 57 500 = 37 150 timer i minus
B	4	4 x 1850 = 7 400	40	40 x 230 = 9 200	7 400 - 9 200 = 1 800 timer i minus
C	25	25 x 1850 = 46 250	75	75 x 230 = 17 250	46 250 - 17 250 = 29 000 timer i plus
D	7	7 x 1850 = 12 950	150	150 x 230 = 34 500	12 950 - 34 500 = 21 550 timer i minus
E	1	1 x 1850 = 1 850	30	30 x 230 = 6 900	1 850 - 6 900 = 5 050 timer i minus
F	11	11 x 1850 = 20 350	130	130 x 230 = 29 900	20 350 - 29 900 = 9 550 i minus
G	9	9 x 1850 = 16 650	60	60 x 230 = 13 800	16 650 - 13 800 = 2 850 i plus

3.1.2 Det brukes mest ressurser på planlegging og gjennomføring av konkurranser

Informantene sier at det er i planleggings- og gjennomføringsfasen det brukes flest ressurser, både i form av tidsbruk og antall involverte medarbeidere.

Informant A: I dag så bruker vi, kan jeg tenke meg, 60 prosent på første, 35 prosent på andre og 5 prosent på siste.

Informant B: Det er konkurransegjennomføring som brukes mest tid på. Først på planlegging og mindre på oppfølging, men mest på gjennomføring.

Funn i kartleggingen tyder på at innkjøpsfaglige ressurser har betydning for prioritering av tidsbruk i de enkelte fasene av anskaffelsesprosessen, og eventuelt hvilke aktiviteter som ikke gjennomføres. Vurderinger fra informantene er at mange innkjøpere er opptatt av å gjennomføre en

mest mulig korrekt prosess, mens ledere på et høyere nivå ikke har forståelse for at det er tidkrevende å gjøre prosesser korrekt.

Informant D: Saksbehandlere på et lavt nivå, de er veldig redd for å trå feil i forhold til regelverket. Mens høyere på ledelsesnivået så er de mye mer omtrentlige og ikke så nøye med det. Det er nok et kulturproblem, altså: Jeg har så fin bil at jeg trenger ikke følge fartsgrensene.

3.1.3 Kontraktoppfølging er fragmentert, og kontraktseier har ikke oversikt over kontrakten

Informantene peker på at oppfølging krever etablerte rutiner og samarbeid mellom innkjøper og fagenheter for å sikre at leverandører ikke fakturerer feil, at det kjøpes inn feil varer/tjenester eller at det kjøpes utenfor kontrakt. Flertallet av informantene sier at det er en utfordring å få fagenhetene til å sette seg inn i og forstå kontraktene.

Informant C: Kontraktoppfølging er fragmentert arbeid, og det er mange forskjellige folk som gjør det. Det største problemet er at folk internt ikke har lest kontrakten godt nok. Og ikke har et forhold til kontrakten. De tar den frem når ting går skeis, for å se hvor man står, og bruker den ikke som et verktøy underveis for å sikre kvaliteten og sørge for at de har fått det de har fått betalt for.

Oppsummert viser funn fra intervjuene at det er variasjon i tid tilgjengelig for bruk på kontraktoppfølging, at gjennomføringsfasen prioriteres når det gjelder bruk av ressurser og at det er en utfordring å få fagenhetene til å forstå og bruke kontrakten i oppfølgingen.

3.2 Digitalisering

Regjeringens digitaliseringsstrategi for offentlig sektor for perioden 2019–2025 sier blant annet at «Digitalisering skal bidra til en mer effektiv offentlig sektor, mer verdiskaping i næringslivet og ikke minst en enklere hverdag for folk flest» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet,

2019). I dette ligger det føringer om transformasjon, innovasjon og fokus på brukerne av systemene. Det skal bli enklere. Vi hadde dette som utgangspunkt for det andre forskningsspørsmålet; Hvordan bidrar digitalisering til kontraktsoppfølging i offentlige anskaffelser?

Her er våre funn.

3.2.1 Få og mangelfulle IT-systemer som ikke utnytter all funksjonalitet

De fleste informantene formidler i større eller mindre grad at det er få IT-systemer som støtter innkjøpsprosesser generelt, og spesielt gjelder dette kontraktsoppfølgingsfasen. De få systemene som finnes, har i tillegg mangler.

Informant C: Vi har ingen verktøy som er rettet mot kontraktsoppfølging. Vi bruker Excel, vi har et dokumenthåndteringsprogram [...] Men det er ikke prosessorientert sånn som andre dokumentprogrammer er, som man bruker i det offentlige.

Det er grunn til å anta at det er et potensial for forbedring her. Med riktig fokus og ressursbruk mente flere informanter at det kunne vært mulig å designe nyttige digitale løsninger for kontraktsoppfølgingsprosesser.

Informant A: Jeg fatter og begriper ikke hvorfor det ikke finnes noen digitaliseringsfirmaer som tenker: Her er det gull! Tenk hva man kan tjene på å lage et godt kontrakts- og avtaleverktøy. Og så gjør de det ikke? Hele Skandinavia skriker etter det. Og det finnes ikke!?

De verktøyene som brukes, er dermed heller ikke spesielt godt tilpasset de overordnede prosessene som våre informanter beskriver som verdiskapende. Systemene er med andre ord ikke godt nok tilpasset virksomhetens behov.

Informant D: Dokumenthåndteringsprogrammet vårt er ikke beregnet på anskaffelser i det hele tatt. Så det betyr at det er et veldig tungvint program og du kan ikke trekke data ut av dokumentene som ligger der.

3.2.2 *Dårlig integrering mellom systemer og lite dataflyt i prosessen*

Gitt at det er store mangler i utbredelse og funksjonalitet av digitale verktøy, er det er ikke et oppsiktsvekkende funn at det også er mangel på integrasjon mellom IT-verktøyene i prosessen. Alle informantene nevnte uoppfordret at IT-verktøyene som inngår i arbeidsprosessene bør være godt integrert. Samtidig fanget vi ikke opp noen som var fornøyde med denne integrasjonen. Flere av dem uttrykker frustrasjon over dette:

Informant C: Teknologien er ikke der enda. Og det er fordi at den egentlig bare støtter den midterste lovpålagte fasen. Den støtter ikke planfasen, den støtter ikke kontraktsoppfølgingsfasen.

Informant D: Nei, integrasjon mellom systemene finnes dessverre ikke. Og det er en av de store utfordringene vi har med vår eksterne leverandør.

Det fremgår av uttalelser fra alle informantene at det å kunne støtte innkjøpsprosessen ved hjelp av IT-verktøy, krever integrasjon mellom systemene fra start til mål. Bevisstheten om hva digitalisering innebærer, er klart til stede. Det oppleves som et viktig premiss at data må kunne «flyte» gjennom hele prosessen.

Informant A: I dag har vi kontrakts-og avtaleverktøy, men jeg vil ikke kalle det for digitalt, jeg vil kalle det for elektronisk. Fordi vi ikke har fått det implementert med saksarkivsystemet vårt.

3.2.3 *IT-verktøyene setter premisser for arbeidsprosessene*

Fokus på at innkjøpsprosessen er en hel arbeidsprosess ble gjentatt hos alle informantene. Flere snakket om at det jobbes kontinuerlig med å utvikle arbeidsprosesser. Når vi spør om opplæring, viser det seg også at det er arbeidsprosessen som har hovedfokus:

Informant C: Ja, det er jo arbeidsprosessen vi kommer inn med ved opplæring, fra vår side. Det er jo helheten i prosessen da. Vi tar utgangspunkt i innkjøpshjulet og det har vi jobbet med så lenge jeg har vært her.

Det som muligens er mer interessant når arbeidsprosessen ble nevnt, er fraværet av leverandørene. Det er indikasjoner på at IT-systemene i en del tilfeller er styrende for hvordan arbeidsprosessen blir. Hvis vi sammenholder funn en og to ser vi at det mangler gode IT-systemer, og at det også er dårlige integrasjonsløsninger. Dette vil i noen tilfeller føre til at man blir «tvunget» inn i uhensiktsmessige måter å gjøre ting på fordi IT-systemet altså ikke gir andre muligheter.

Informant C: Vi har gitt fra oss veldig mange gode metoder, for eksempel på evaluering, for å kunne være digitale.

3.3 Relasjonsutvikling og psykologiske kontrakter

Kapasitet og digitalisering er viktige forutsetninger for å i det hele tatt få gjennomført arbeid med kontraktsoppfølging. Når kontraktsoppfølging så først skjer: Hva opplever informantene kan bidra til god kontraktsoppfølging?

3.3.1 Vektlegging av struktur og kontrollaktiviteter

Et klart flertall av informantene vektlegger etablering av strukturer, herunder prosedyrer, sjekklister og regler, som et viktig grunnlag for å sikre god kontraktsoppfølging. Dette er et arbeid som knyttes tett til den juridiske kontrakten, og som i hovedsak gjøres tidlig i kontraktsarbeidet. Informant C er den som uttrykker dette sterkest:

Når du er ferdig med planleggingsfasen, så har du veldig liten påvirkningsmulighet. Når du kommer inn i anskaffelsesfasen blir det mer og mer låst ned. I kontraktsoppfølgingsfasen har du nesten ikke handlingsrom. Så vi prøver å få veldig fokus på at hvis du vil påvirke, så er det i planfasen du må gjøre det, og du må være strukturert.

Når informantene snakker om kontraktsoppfølging, bruker de mange kontrollrelaterte ord og begreper som «kontrollere», «sjekke» og «sanksjonere». Kontrollrutiner er i stor grad satt i system i organisasjonen, forankret i den juridiske kontrakten og delt på tvers av innkjøpere og bestillere. Informant D beskriver denne typen leverandørinteraksjon slik:

Ja, hvis du skal følge opp en leverandør, så følger du opp liksom ved at: «Ja, her har du kontrakten, [...] her står det sånn og sånn og sånn, du skal levere det og det. Vær så god, lever!» [...] og hvis de ikke leverer så blir det sanksjoner, som det står i kontrakten.

Informanten beskriver her en tilnærming til kontraktsoppfølging hvor leverandøren omtales mer som en motpart enn en samarbeidspartner.

3.3.2 Tillit, relasjoner og samarbeid oppfattes som viktig – men prioriteres ikke

Som en motsats, dog ikke en motsetning, til struktur og kontrollorientering, har vi utvikling av relasjoner, tillit og samarbeid i interaksjonen med leverandørene. Dette er en annen tilnærming til å sikre god kontraktsmessig ytelse. Informant D beskriver denne type interaksjoner slik:

Det er liksom å «følge opp» en leverandør når du har samarbeid: «Ja, vi har sagt at vi skal ha det sånn, men kunne vi ha gjort det på en annen måte og hva ville du som profesjonell fagperson anbefalt?» Vi må huske at vi sitter med leverandører som er profesjonelle på sitt område, vi bør derfor spørre: «Hvordan ville du på en måte skrudd dette her sammen, hva ville du ha gjort her og hva hadde vært en enklere kontrakt for deg å levere på?»

Her snakker informant D om at partene bør bli kjent med hverandres styrker, svakheter og preferanser, og kontinuerlig være åpne for å justere samarbeidet og deler av kontrakten. Alle informantene svarer, på direkte spørsmål, at de mener at hvis de klarer å etablere en kultur preget av tillit, god kommunikasjon og samarbeid mellom dem selv og leverandørene, så vil det ha en positiv betydning for kvaliteten på leveransene over tid. Flere av dem opplever det som tilfeldig om det blir gode relasjoner med leverandørene, og at det handler mest om hvordan leverandørene er fra før. De har få eksempler å vise til når vi spør om hva de selv gjør for å bygge gode samarbeidsrelasjoner med leverandørene. Eksempelene de viser til er preget av personlige overbevisninger og handlinger, og ikke organisatorisk forankrede strategier og planer. Det er altså ingen som kan vise til organisatoriske strategier for å påvirke relasjonene til leverandørene, mens alle kan vise til ulike kontrollregimer for oppfølging. Flere

reflekterer over at de nok burde utvikle organisatoriske strategier for å påvirke leverandørene i oppfølgingsfasen.

Informantene sier at det er viktig med tillit, relasjoner og samarbeid med leverandørene, men de gjør ikke noe (systematisk) for å skape denne kulturen. Et utdrag av dialogen med informant A, delvis redigert for å anonymisere og konsentrere poengene, er egnet til å illustrere dette:

Intervjuer: Har dere noen strategier på relasjonsbygging ovenfor leverandørene i oppfølgingsfasen? Beskriver dere ting som dere skal gjøre for å styrke relasjonene?

Informant A: Nei, det synes jeg ikke vi gjør i dag. Så strategiske er vi ikke. Men det burde vi sikkert ha vært. Såklart vi gjør det litt i praksis, planlegger det før vi går i møtene, men det er mer muntlig bare, og litt opp til den enkelte [...] det er derfor jeg sier at det er kanskje 5 prosent av tiden vår som brukes på dette, ikke sant. Og det er det jeg i løpet av året 2020 ønsker å skru mye opp.

Informant A er blant de informantene som er mest opptatt av relasjonsbygging med leverandørene. Vedkommende har mange tanker om og strategier for dette, men det er ikke forankret i organisasjonen eller etablert som felles aktiviteter.

3.3.3 Viktigere å gjøre tingene riktig, enn de riktige tingene?

Flere av informantene snakker om balansegangen mellom å gjøre smarte handlinger som bygger relasjoner og tillit, samtidig som de må forsikre seg om å følge rutiner, lover og regler. Alle som tar opp denne balansegangen fremhever at de er styrt av mange og omfattende regler, og at reglene kan være kontraproduktive i deres kontekst. Noen trekker også frem at de muligens «overfølger» reglene av frykt for å gjøre formelle feil. Dette oppleves som et dilemma i hverdagen. Flere beskriver at det er tryggere å gjøre færre aktiviteter for relasjonsbygging, for å være sikker på ikke å bryte noen regler. De anerkjenner verdien av gode relasjoner og er også til dels opplyst om at regelverket sier at utvikling av leverandørrelasjoner er ok, så lenge det utlignes ved nye konkurranser. Likevel forteller de om en

tendens til å gjøre mindre på relasjonsutvikling – med fare for å redusere leveransens verdi – for å sikre at de er på den rette siden av regelverket.

Det er også en oppfatning blant informantene at det er betydelig færre pålegg om aktiviteter knyttet til kontraktsoppfølgingen, sammenlignet med pålegg knyttet til planleggingsfasen og spesielt gjennomføringsfasen. Dette bidrar til, som vi også var innom under funnene om kapasitet, at det generelt sett brukes mindre tid og ressurser på kontraktsoppfølging enn i de to første fasene. Dette underbygger en antakelse om at det som måles og kontrolleres i organisasjonen, er det som får oppmerksomhet i hverdagen til innkjøperne.

4 Diskusjon

4.1 Hvordan påvirker kapasitet kontraktsoppfølging i offentlige anskaffelser?

Funn fra intervjuene viser at det er variasjon i tid tilgjengelig til bruk på kontraktsoppfølging, at gjennomføringsfasen prioriteres når det gjelder bruk av ressurser og at det er en utfordring å få fagenhetene til å forstå og bruke kontrakten i oppfølgingsarbeidet. Tilsvarende funn kommer også frem i modenhetsanalysen (Rambøll & Difi, 2018). Oppdragsgiverne bruker mest tid og ressurser i konkurransegjennomføringen, selv om god planlegging og oppfølging av kontraktene er antatt å gi størst gevinster. Manglende kontraktsoppfølging kan føre til at målet med anskaffelsen ikke nås, for eksempel at behovene oppdragsgiveren har, ikke blir dekket, det blir fakturert for høye beløp eller at virksomheten gjør anskaffelser fra andre enn leverandøren de har avtale med. Manglende prioritering av kontraktsoppfølgingen kan derfor få konsekvenser for gevinstrealiseringen. Som Meld. St. 22 (2018–2019) sier: «Mer tidsbruk i enkelte faser av anskaffelsesprosessen, som planleggings- og kontraktsoppfølgingsfasen, kan derfor gi økte transaksjonskostnader isolert sett, men likevel mer kostnadseffektive anskaffelser samlet sett».

Tidligere forskning fra blant annet Hollnagel (2009) har vist hvordan medarbeidere og virksomheter må gjøre prioriteringer mellom effektivitet og grundighet i en arbeidsprosess. Hollnagel kaller dette «efficiency-thoroughness trade-off», eller ETTO-prinsippet. Offentlige innkjøpere

må gjøre avveininger mellom effektivitet og grundighet, og det kan bidra til målkonflikter der det blir prioritert å være grundig spesielt i gjennomføring av konkurranser. Dette kan også forklares med at det er her regelverket er mest omfattende og konsekvensen av feil er størst. Når ressursene er begrenset, er risikoen at grundigheten i konkurransegjennomføring tar alt fokus og kontraktsoppfølging nedprioriteres. Rasmussen (1997) sier at det i enhver organisasjon utøves et press fra forskjellige retninger. Et press fra ledelsen om færre ressurser vil flytte innkjøpsaktiviteten lengre bort ifra grundig gjennomføring og legge et økende press på grensene for uakseptabel arbeidsmengde. Hvis presset blir å gjennomføre flere anskaffelsesprosesser med færre medarbeidere, kan det øke risikoen for feil og dermed også søksmål, eller gjøre at innkjøper kutter ned på tidsbruken til viktige oppgaver som for eksempel kontraktsoppfølging. Tabell 2 viser at det er varierende hvor mye ressurser den enkelte virksomhet har tilgjengelig til å gjennomføre sine innkjøpsprosesser. Når for eksempel informant A sier at det gjennomføres 250 konkurranser med 11 innkjøpsressurser, sier det seg selv at det ikke er tid nok til å gjennomføre alle deler av prosessen like grundig, sammenlignet med de som har 25 ressurser på å gjennomføre 75 konkurranser. Dette gjør at noen medarbeidere opplever at de kommer i en tidsklemme. Som informant B sier:

Det er en tilbakemelding jeg får om at innkjøperne klager over at de ikke har tid. Det er derfor jeg sier til lederne deres at det er dårlig gjort å gi folk oppgaver uten å gi dem tid og ressurser for å gjennomføre. De setter medarbeiderne i en veldig dårlig skvis, fordi de vil så gjerne. Men de har så mange oppgaver at et sted må de på en måte kutte ned. Så jeg tror at der er kjernen i problemet ligger å forstå hvor mye jobb man må legge ned i en innkjøpsprosess.

Brown og Potoski (2003) identifiserer at dårlig kontraktsytelse kan skyldes at innkjøpere ikke har kapasitet til å evaluere og følge opp leverandørene. Informant A uttrykker at offentlige virksomheter som mangler kapasitet til å følge opp, blir byttedyr for leverandørmarkedet:

Det er det jeg jobber med akkurat nå, kontraktoppfølging. Det må snus, for vi følger ikke opp og oppdager at leverandørene gang på gang går ut ifra at vi ikke følger opp. Vi blir byttedyr for leverandørene. De selger oss egentlig løgn og forventer at vi ikke ser det.

I fravær av kapasitet, kan de offentlige innkjøperne ikke avgjøre om leverandøren har levert i henhold til kontrakt. Når det offentlige baserer deler av sin virksomhet på eksterne leverandører, er det å utvide offentlige innkjøpere sin kapasitet til å inkludere kontraktsoppfølging helt nødvendig. Hvordan kapasitet påvirker kontraktsoppfølging i offentlige anskaffelser, kan ut fra våre funn ha flere svar. På den ene siden ser vi at flere virksomheter mangler kapasitet, men samtidig sier flere informanter at det ikke bare handler om tid, men også hvordan tiden brukes. En utfordring kan oppstå når kontraktsoppfølging er fragmentert og kontraktseier ikke har oversikt over kontrakten. Kontraktsoppfølging blir ikke gjennomført, fordi ingen oppfatter at de har ansvar for oppgaven. Offentlig sektor kan se på konkurranseutsetting som et middel til å redusere kostnader og lederansvar, men konkurranseutsetting krever samtidig god kontraktsoppfølgingskapasitet for å sikre kontraktsytelse.

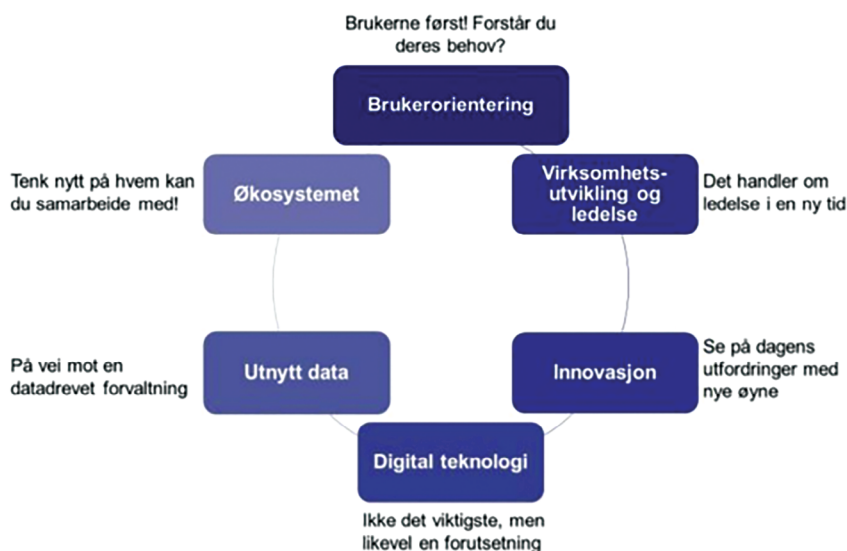
4.2 Hvordan bidrar digitalisering til kontraktsoppfølging i offentlige anskaffelser?

Digitalisering er et begrep som stadig får nytt meningsinnhold og dermed er vanskelig å definere entydig. Det er likevel noen elementer som går igjen. Digitaliseringsstrategien for offentlig sektor (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019) fremhever som tidligere nevnt at digitalisering skal bidra til høyere effektivitet og større verdiskaping. I dette ligger det føringer om blant annet transformasjon.

I forbindelse med satsing på digital transformasjon belyser Digitaliseringsdirektoratet (2019) seks relevante temaer de mener er viktige for å lykkes med digitalisering (figur 1). Med utgangspunkt i våre funn relatert til digitalisering, løfter vi her frem tre elementer fra modellen. Det første er den digitale teknologien, som vi omtaler som IT-systemer. Ifølge Digitaliseringsdirektoratet er ikke dette det viktigste teamet, men en forutsetning.

De neste to temaene, å utnytte data og hvordan dataene kan inngå i et økosystem, har mange fasetter, men vi har valgt å fokusere på integrasjonen mellom ulike IT-systemer. Integrasjon av IT-systemer berøres av begge disse temaene. For å kunne utnytte data i et økosystem må IT-systemene være integrert slik at data kan flyte mellom dem.

Det siste elementet som fremkommer i våre funn, er fokuset på arbeidsprosessen. Dette ligger innenfor temaene som Digitaliseringsdirektoratet kaller innovasjon, virksomhetsutvikling og ledelse. Et sentralt punkt her er hvordan man organiserer og styrer arbeidsprosessen i virksomheten. Arbeidsprosessen må til enhver tid støtte brukernes behov og kunne tilpasse seg deretter. Utvikling og drift av arbeidsprosesser ligger forut for teknologi i modellen, og gir dermed et hint om at teknologi i seg selv ikke bør legge premissene for arbeidsprosessen, men utvikles i et samspill.



Figur 1. Digital transformasjon (Digitaliseringsdirektoratet, 2019)

Informantene nevner flere konsekvenser av ikke å ha IT-systemer som er tilpasset de overordnede arbeidsprosessene. En slik konsekvens er at man blir tvunget inn i uhensiktsmessige måter å gjøre ting på, som kan skape merarbeid og øke risikoen for feil.

Informant C: Vi har på en måte gitt fra oss veldig mange gode metoder, for eksempel på evaluering. For å kunne være digitale.

En overordnet hensikt med digitalisering er å øke effektiviteten. Våre informanter forteller om en annen virkelighet. Det blir flere manuelle operasjoner dersom man har ikke-optimale verktøy, sammenlignet med om man ikke har verktøy i det hele tatt:

Informant A: Ja, hvis du hadde kommet og satt deg et sted i innkjøpsseksjonen så hadde du bare hørt [lager hamring på tastaturet]. Det er helt stille og folk bare sitter og toucher og toucher og toucher. Det er så mye dobbel, trippel, fjerde ganger arbeid som er helt tullete.

Det er ikke bare ineffektivitet som er et problem, men det er også risiko knyttet til dette. Mange manuelle operasjoner gir større sannsynlighet for menneskelige feil.

Intervjuer: Mangel på systemer, fører det til unødvendig tidsbruk?

Informant D: Det er 100 prosent riktig. Det er jo også sånn at det er en grusom risiko i dette.

Vi vil i denne sammenheng ikke gå videre inn i risikoelementet, men utsagnene fra en av informantene viser at risikoen knyttet til mye manuelt arbeid vil kunne føre til ytterligere ineffektivitet hva gjelder tidsbruk.

Informant E: Ofte så blir det jo sånn at de andre som kunne ha lagt inn noe i systemet føler seg litt utrygge på teknologien også havner det på mitt bord [...] det blir veldig sårbart hvis jeg skal sitte med alt, og det blir tidkrevende og.

Det paradoksale i denne sammenheng er at digitalisering, som i utgangspunktet er ment som en effektivisering og forenkling av arbeidsprosesser, på en del områder ender med å bli ineffektivt og komplisert. I noen tilfeller opplever innkjøperne å bruke mer tid, ha begrenset kapasitet og svekket datakvalitet på grunn av systemene. Vår, og noen av informantenes, refleksjon er at grunnen til dette er at det er få og mangelfulle systemer som ikke er integrert med og tilpasset arbeidsprosessen.

Funnene i modenhetsanalysen utført av Rambøll og Difi (2018) kan ved første øyekast virke som ikke å harmonisere med våre funn. Der finner de blant annet at «Over 80 prosent av virksomhetene oppgir at de i stor eller svært stor grad benytter digitale verktøy [...] Men under halvparten benytter i stor eller i svært stor grad digitale verktøy til planlegging av innkjøp og oppfølging av inngåtte avtaler.» At hele 80 prosent oppgir at de benytter digitale verktøy virker jo meget oppløftende, men modenhetsanalysen sier ingenting om hvorvidt brukeren er fornøyd

eller om IT-systemene støtter arbeidsprosessen på en tilfredsstillende måte. De sier kun at de benyttes. Når vi i tillegg ser at under halvparten i stor eller svært stor grad benytter digitale verktøy i oppfølgingsfasen, kan våre funn likevel harmonisere med modenhetsanalysen. Det er forskjell på å benytte et verktøy, og hvorvidt dette verktøyet oppleves som støttende.

4.3 Hvordan jobber offentlige innkjøpere med utvikling av relasjoner og psykologiske kontrakter med leverandørene i kontraktsoppfølgingen?

Kontraktsoppfølging har som formål å sikre at virksomheten når sine mål gjennom kontraktsmessig ytelse (Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, 2020). Kontraktsoppfølging kan betraktes som en form for evaluering av kontrakten og samarbeidet, og slikt arbeid kan inneha både et kontroll- og et utviklingsperspektiv (Patton, 2014). Kontrollperspektivet innebærer rutiner for å avdekke og dokumentere feil og mangler ved leveransen, og sikre at dette blir korrigert og sanksjonert i henhold til avtalen. Utviklingsperspektivet innebærer prosesser for å motivere og stimulere til at leveransen blir gjennomført i henhold til avtalen, og for å sikre at det offentlige får den ønskede verdiskapingen.

Våre funn viser at det er kontrollarbeidet som er klart definert og forankret i virksomhetens kontraktsoppfølging. Dette arbeidet foregår som en tilbakeskuende, hovedsakelig reaktiv aktivitet ved at ressursene brukes på å overvåke og undersøke om leveranser er i tråd med kontrakten. Det er den juridiske kontrakten som definerer minimumskravene til leveranser og kvalitet, og det er denne kontrakten som er utgangspunkt for kontrollaktivitetene. Kontraktsoppfølging som utviklingsarbeid er en mer proaktiv prosess som bruker ressurser på å motivere og stimulere leverandører i forkant av og under gjennomføringen av leveranse. Våre funn viser at informantene mener at dette er viktig, men beskriver det som mindre systematisert og mer avhengig av den enkeltes initiativ og kompetanse. Den juridiske kontrakten er fortsatt sentral i dette arbeidet, men ved utvikling av leverandørrelasjoner kommer også psykologiske kontrakter sterkere inn i bildet.

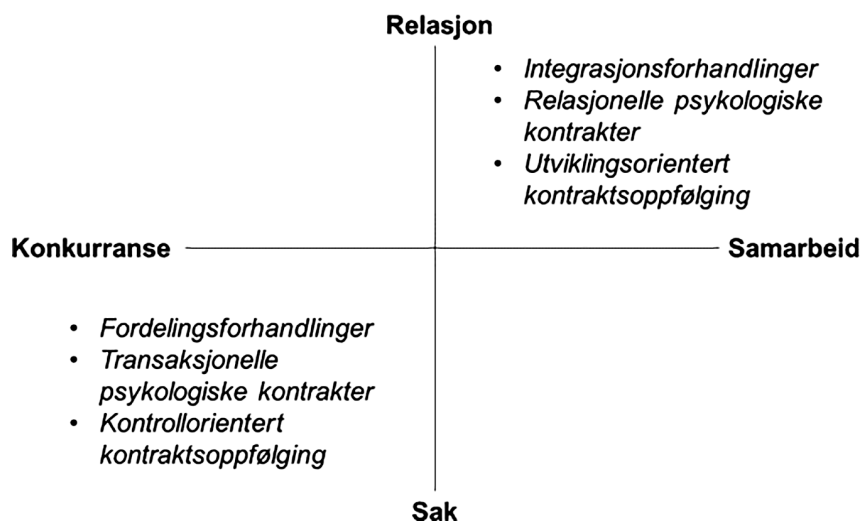
Psykologiske kontrakter bygger på et trekk ved menneskelig atferd som kan beskrives som at vi har relasjoner, forventninger og forpliktelser til hverandre som vi ikke alltid snakker om (Argyris, 1960). Det omhandler ikke-uttalte forventninger, og brudd på slike psykologiske kontrakter har negativ påvirkning på holdninger til og atferd i samarbeidsrelasjoner. Tidligere forskning har blant annet vist sammenhenger mellom brudd på psykologiske kontrakter og lavere tilfredshet, lavere engasjement og redusert villighet til å strekke seg litt ekstra (Sverdrup, 2014). Gjennom psykologiske kontrakter etableres tillitsforhold som bidrar til at oppdragsgiverne og leverandørene kjenner på psykologiske forpliktelser til å levere god kvalitet og høy verdi. Vi kan skille mellom to typer psykologiske kontrakter. *Transaksjonelle* psykologiske kontrakter kjennetegnes av at relasjonen mellom partene betraktes som et praktisk bytteforhold mellom hva man gir og hva man får. Graden av suksess med slike kontrakter er i stor grad avhengig av hvordan partene til enhver tid vurderer at den andre leverer på kontraktens spesifikasjoner. Manglende leveranser møtes med krav og trusler. Transaksjonelle psykologiske kontrakter ligger tett opp mot de juridiske kontraktene. *Relasjonelle* psykologiske kontrakter baserer seg i større grad på at partene bygger bånd og forpliktelser basert på tillit, gjensidighet og følelsesmessig tilknytning. Manglende leveranser møtes i slike kontrakter i større grad med spørsmål og forståelse, enn med påstander og krav. Relasjonelle psykologiske kontrakter har dermed en utfyllende funksjon til de juridiske kontraktene. Resultatene våre viser at virksomhetene i liten grad arbeider aktivt for å forstå, etablere og skape resultater gjennom relasjonelle psykologiske kontrakter.

Rognes (2015) presenterer to sentrale dimensjoner i forhandlinger. Begge dimensjonene har to ytterpunkter som betraktes som poler på et kontinuum. Den første dimensjonen består av polene konkurranse og samarbeid. Virksomhetenes utfordring vil være hvordan de skal balansere samarbeid med motparten for å skape en best mulig løsning, samtidig som de skal konkurrere om å vinne frem og få mest mulig gjennomslag for egne saker der hvor partene har interessemotsetninger (for eksempel på variablene pris og leveringstid). Den andre aksen består av ytterpunktene saksorientering og relasjonsorientering. Her vil utfordringen være å finne den rette balansen mellom å bruke tid på å bli kjent, bygge relasjoner og

etablere psykologisk trygghet på den ene siden, sammenlignet med å gå mer rett på sak, rapportere avvik, diskutere leveranse kvaliteten og avtale oppfølgingspunkter på den andre siden. Hvis forhandlingene preges av saks- og konkurranseorientering, får vi et forhandlingsklima som kalles fordelingsforhandlinger. Slike forhandlinger kjennetegnes av at partene tenker på hverandre som konkurrenter og gir gjennomgående dårligere resultater enn integrasjonsforhandlinger, som er preget av motsatsene relasjonsorientering og samarbeid (Rognes, 2015).

Det er komplekse sammenhenger mellom de fire faktorene konkurranse, samarbeid, sak og relasjon. Det viser seg for eksempel at det er nødvendig at partene deler informasjon med hverandre for at de skal lykkes med integrasjonsforhandlinger. Denne informasjonen er til dels sårbar i betydningen at det kan skade den ene parten hvis motparten misbruker informasjonen. For at partene skal dele den informasjonen som trengs for å skape best mulige forhandlingsresultater, er det derfor nødvendig med tillit i relasjonene. Tillit bygges over tid, og partene kan derfor arbeide proaktivt og strategisk med å påvirke relasjoner og samarbeidsforhold gjennom hele kontraktsoppfølgingsperioden, hvis de ønsker å utvikle en kultur for et samarbeidsorientert forhandlingsklima (Johansen, 2017).

TO GRUNNLEGGENDE DIMENSJONER I FORHANDLINGER



Figur 2. To dimensjoner forhandlinger. Fritt etter Rognes (2015).

Utvikling av relasjonelle psykologiske kontrakter er forenlig med og har mye til felles med perspektivet som betrakter kontraktsoppfølging som en utviklingsprosess. Disse to er igjen nært knyttet til Rognes (2015) sitt begrep om integrasjonsforhandlinger. Disse er samlet i øverste høyre hjørne i modellen i figur 2. Kontraktsoppfølging i tråd med disse prinsippene kjennetegnes av høy grad av samarbeid og relasjonsutvikling mellom partene. Disse perspektivene kan danne et fundament for å utvikle bedre prosesser for kontraktsoppfølging med mål om å ytterligere støtte verdiskaping gjennom de inngåtte avtalene.

4.4 Svakheter og begrensninger

Det er tre betydelige begrensninger i denne studien. For det første gikk vi åpent ut med et eksplorerende design og en bred problemstilling som grunnlag for å forstå forskningsproblemet. Dette skyldtes et ønske om å få en forståelse av underliggende grunner, meninger og motivasjoner. Vi intervjuet utelukkende fagpersoner og ledere innen innkjøpsfunksjoner. Vi ser i ettertid at intervjuer med flere roller i virksomheten ville gitt oss flere synsvinkler, og kanskje andre funn, på kontraktsoppfølging. Det ville for eksempel vært interessant å kartlegge overordnede ledes perspektiver. For det andre har vi ikke innhentet synspunkter og kunnskap fra leverandørsiden. I fremtidige studier ville det være interessant å legge til grunn et dyadisk perspektiv som inkluderer både innkjøpsfaglige miljøer, overordnede ledelsesperspektiver og leverandørperspektivet. For det tredje fokuserte studien på en kvalitativ forskningstilnærming basert på intervjuer. Intervjuer genererer kvalitativ informasjon og tolkninger som kan være gjenstand for informantenes egne oppfatninger. Selv om vi gjennomførte sju intervjuer, er dette ikke tilstrekkelig til å si noe om kontraktsoppfølging i offentlig sektor som helhet. Følgelig kan ikke funnene fra denne studien generaliseres.

5 Konklusjon - og nye problemstillinger

Problemstillingen i undersøkelsen som dette kapittelet bygger på var: *Hvordan foregår kontraktsoppfølging i offentlige virksomheter?* Vi avgrenset den til tre forskningsspørsmål, knyttet til hvert sitt temaområde.

Det første forskningsspørsmålet var: *Hvordan påvirker kapasitet kontraktsoppfølging i offentlige anskaffelser?* Konklusjonen på dette spørsmålet er at offentlige innkjøpere opplever at de har for lite kapasitet til kontraktsoppfølging, og at oppfølgingsfasen blir nedprioritert til fordel for behovs- og konkurransefasen.

Det andre forskningsspørsmålet vi tok for oss var: *Hvordan bidrar digitalisering til kontraktsoppfølging i offentlige anskaffelser?* Digitalisering bidrar i liten grad til bedre og/eller mer effektiv kontraktsoppfølging i de virksomhetene vi har studert. Innkjøperne vi har intervjuet beskriver gjennomgående mangelfulle og dårlig integrerte IT-systemer.

Til slutt undersøkte vi forskningsspørsmål tre: *Hvordan jobber innkjøpere med utvikling av relasjoner og psykologiske kontrakter med leverandørene som en del av kontraktsoppfølgingen?* Våre funn viser at kontrollarbeid er klarest definert og forankret i virksomhetens kontraktsoppfølging. Dette er en motsats til å gjøre proaktive handlinger for å utvikle relasjoner og psykologiske kontrakter med leverandørene. Vi finner få beskrivelser av det siste blant våre informanter, og til dels erkjennelser om at dette er noe de burde gjort mer av.

Det er behov for å gå mer i dybden på hvorfor kontraktsoppfølging ser ut til å nedprioriteres, og på hvordan det gjennomføres hos de som prioriterer det i en viss grad. Kontraktsoppfølging er et viktig område for å sikre gevinster av offentlige kontrakter, og vi ser at det ville være nyttig med mer forskning, spesielt for å se nærmere på lederrollen i virksomhetene og hvordan ledere oppfatter behovet for kontraktsoppfølging.

Referanser

- Argyris, C. (1960). *Understanding organizational behavior*. Dorsey Press.
- Brown, T. L. & M. Potoski. (2003). Contract-management capacity in municipal and county governments. *Public Administration Review*, 63(2), 153–164. <https://doi.org/10.1111/1540-6210.00276>
- Digitaliseringsdirektoratet om digital transformasjon. (2020). *Digital transformasjon*. <https://www.difi.no/fagomrader-og-tjenester/digitalt-forstevalg/hva-er-digitalt-forstevalg/digital-transformasjon>
- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. (2020, 10. juni). Anskaffelsesprosessen steg for steg: Kontraktsoppfølging. *Anskaffelser.no*.

- <https://www.anskaffelser.no/anskaffelsesprosessen/anskaffelsesprosessen-steg-steg/kontraktsoppfolging>
- Grønmo, S. (2004). *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Fagbokforlaget.
- Hood, C. & Dixon, R. (2015). *A government that worked better and cost less? Evaluating three decades of reform and change in UK central government*. Oxford University Press.
- Hollnagel, E. (2009). *The ETTO principle: Efficiency-thoroughness trade-off: Why things that go right sometimes go wrong*. Ashgate Publishing, Ltd.
- Johansen, O. (2017). *Om å påvirke*. Fagbokforlaget.
- Nyeng, F. (2012). *Nøkkelbegreper i forskningsmetode og vitenskapsteori*. Fagbokforlaget.
- Patton, M. Q. (2014). *Qualitative evaluation and research methods* (4. utg.). Sage Publications.
- Petersen, O. H., Hjelmar, U., Vrangbæk, K. & Larsen, P. T. (2014). *Effekter ved udlicitering af offentlige opgaver: En forskningsoversigt over danske og internationale studier fra 2011–2014*. Roskilde Universitet. https://rucforsk.ruc.dk/ws/portalfiles/portal/53904161/Rapport_effekter_ved_udlicitering.pdf
- Rambøll & Difi. (2018). *Modenhet i anskaffelser. Hovedundersøkelse*. Rambøll Management Consulting / Direktoratet for forvaltning og ikt. https://www.anskaffelser.no/sites/anskaffelser2/files/difi_modenhet_i_anskaffelser.pdf
- Rambøll & Inventura. (2014). *Kostnader, besparelser og effektivisering ved konkurranse (KS-rapport februar 2014)*. <https://www.ks.no/contentassets/7b566e82f6of4a768f2123bod66ba010/rapport-kostnader-besparelser-og-effektivisering-ved-konkurranse.pdf>
- Rasmussen, J. (1997). Risk management in a dynamic society: A modelling problem. *Safety Science*, 27(2), 183–213. [https://doi.org/10.1016/S0925-7535\(97\)00052-0](https://doi.org/10.1016/S0925-7535(97)00052-0)
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2019, 11. juni). *En digital offentlig sektor [Plan/strategi]*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/en-digital-offentlig-sektor/id2653874/>
- Riksrevisjonen. (2011) *Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2010 (Dokument 1 (2011–2012))*. <https://www.stortinget.no/Global/pdf/Dokumentserien/2011-2012/dok1-201112.pdf>
- Rognes, J. K. (2015). *Forhandlinger*. Universitetsforlaget.
- Similä, J. O. (2006). *Kontraktsledelse: Et skritt på veien mot bedre konkurransevne*. Fagbokforlaget.
- Similä, J. O. (2010). *Kontraktledelse: Relasjonen mellom virksomhetsledelse og kontraktshåndtering, belyst via fire norske virksomheter*. Copenhagen Business School (CBS).
- Statistisk sentralbyrå. (2019). *Offentlig forvaltnings inntekter og utgifter (Statistikkbanken)*. <https://www.ssb.no/statbank/table/10807/tableViewLayout1/>

- Sverdrup, T. E. (2014). Psykologiske kontrakter i team. *Beta*, 28(2), 118–135. https://www.idunn.no/beta/2014/02/psykologiske_kontrakter_i_teamh
- Meld. St. 22 (2018–2019). *Smartere innkjøp – effektive og profesjonelle offentlige anskaffelser*. Nærings- og fiskeridepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-22-20182019/id2641507/>
- Tjora, A. (2017). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis* (3. utg.). Gyldendal Norsk Forlag.
- Thagaard, T. (2013). Presentasjon av kvalitative data. I T. Thagaard (Red.), *Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitativ metode* (s. 193–206). Fagbokforlaget.
- Yin, R. K. (2017). *Case study research and applications: Design and methods*. Sage publications.

