

KAPITTEL 6

Offentlige innkjøpere: Kompetanseområder og kunnskapshull

Marius Langseth

Høgskolen Kristiania

Jan Ole Similä

Nord Universitet

Abstract: This chapter examines areas of expertise and possible knowledge gaps among public purchasers in Norway. The study is based on a literature study and a sample of 343 public enterprises collected through secondary data from a questionnaire survey among Norwegian purchasers. In the literature, 24 articles and 12 areas of expertise were found. Eight of these areas were identified in the survey. The public purchasers say they have good competence in legislation and competition implementation, but lower competence in analysis, innovation and category management. The implication is that public authorities should establish a uniform competence model, and public enterprises should recognize increased requirements for public purchasers. An appropriate competence strategy should be developed to train or recruit staff who are able to fill the competence gaps.

Keywords: areas of expertise, knowledge gaps, public procurement

1 Introduksjon

Offentlige anskaffelser står overfor nye utfordringer. Kompetansekravene til offentlige innkjøpere har økt, i takt med økte krav i oppgaver og regelverk. Offentlige innkjøpere skal få mest mulig verdi for offentlige penger i ulike effektivitetsreformer, bruke mulighetene i innkjøp for digitalisering

Sitering av denne artikkelen: Langseth, M. & Similä, J. O. (2021). Offentlige innkjøpere: Kompetanseområder og kunnskapshull. I M. Langseth & J. O. Similä (Red.), *Å kjøpe for Norge* (Kap. 6, s. 123–145). Cappelen Damm Akademisk. <https://doi.org/10.23865/noasp.128.ch6>
Lisens: CC-BY 4.0.

av prosesser, bidra med strategiske bidrag til politiske mål som innovasjon, sosial inkludering, bærekraft og i tillegg vise ansvarlighet for å minimere uregelmessigheter, svindel og korrupsjon.

Ifølge anskaffelsesloven (2016, § 1) er formålet med offentlige anskaffelser effektiv bruk av samfunnets ressurser og å sikre at det offentlige opptrer med integritet. Offentlige anskaffelser er ifølge regjeringen (Meld. St. 22 (2018–2019); St.meld. nr. 36 (2008–2009)) et viktig virkemiddel både for å sikre at offentlige midler brukes riktig, og for å bidra til innovasjon og effektivisering av norsk næringsliv, slik at det kan bli mer omstillings- og konkurransedyktig. Å gjennomføre gode anskaffelser som oppfyller alle disse forventningene, er krevende og krever ulike former for kompetanse. Kvaliteten på offentlige anskaffelser er svært avhengig av kompetansen til den enkelte innkjøper. I det daglige innkjøpsarbeidet tar den enkelte innkjøper de avgjørende beslutningene som avgjør om det blir effektiv bruk av samfunnets ressurser og om det offentlige opptrer med integritet (Meld. St. 22 (2018–2019)).

I en studie av Baily et al. (2008) sies det at fokuset på anskaffelser har endret seg fra enkel kostnadsstyring til å håndtere mer komplekse problemer som kvalitet og styring av hele verdikjeden. Betydningen av bred kompetanse innenfor feltet offentlige anskaffelser er åpenbar. Som regjeringen sier i Meld. St. 22 (2018–2019): «Målet om gode og effektive offentlige anskaffelser nås ikke uten at oppdragsgiverne har kapasitet og kompetanse til å gjennomføre dette». EU-kommisjonen (2017) fremhever i sin anbefaling til medlemslandene en profesjonalisering av offentlige innkjøpere. Profesjonalisering er ifølge Hoyle (2001) en prosess der yrker har blitt offentlig anerkjent som yrker. Det som kjennetegner en profesjon, er ifølge Squires (2005): 1) de spesielle funksjonene den håndterer; 2) det komplekse repertoaret av metoder, prosedyrer, teknikker og teknologier den har tilgjengelig; 3) evnen til å gjennomføre situasjonsbetingede overveielser og tilpasninger. På den ene siden representerer profesjonalisering en anerkjennelse som kan bidra til bedre status for de som utøver profesjonen. På den andre siden vil en profesjon være opptatt av å utvikle seg gjennom å bidra til utdanning, opplæring, forbedring av praksis og atferdsregler som profesjonen ønsker å stå for (Fournier, 1999), alt for å forbedre kvaliteten

på jobbes som gjøres. Gordon et al. (2000) konkluderte med at offentlige innkjøp allerede var en profesjon, men ifølge EU (2017) krever profesjonalisering bedre kompetanse i forretningsferdigheter, teknisk kunnskap og prosedyremessig forståelse. I en rapport fra OECD (MAPS, 2018) vises det til at innkjøpere sin kapasitet og kompetanse er avgjørende for å støtte effektiv endring av offentlig sektor. Rapporten viser også at arbeidsstyrken for offentlige anskaffelser i Norge fortsatt mangler både evner og kapasitet. Mangel på kompetansemodeller gjør det vanskelig å identifisere og definere hva slags kompetanse som kreves for å jobbe med offentlige anskaffelser, identifisere hvor hullene er og utforme en strategi, inkludert opplæring, for å fylle disse hullene.

1.1 Forskningsspørsmål

Innkjøpernes kompetanse har stor betydning for å fylle lovverkets formål om effektiv ressursbruk og at det offentlige opptrer med integritet. I Norge er ansvaret for anskaffelser desentralisert, slik at det er de enkelte offentlige virksomheter som har ansvaret for gjennomføring, styring og oppfølging av anskaffelsene. De ulike virksomhetene har ulikt utgangspunkt og forutsetninger når det gjelder kompetanse. Formålet med denne studien er å se nærmere på hovedkompetanseområder og kompetansemessige utfordringer. For oss er det interessant å kartlegge hvilke kompetansekrav som er vokst frem for offentlige innkjøpere, og i hvilken grad kompetansekravet fylles. Forskningsspørsmålet vi søker et svar på, kan formuleres slik: *Hvilken innkjøpsfaglig kompetanse trenger offentlige innkjøpere, og hvilke kunnskapshull kan identifiseres?*

Denne studien bidrar til den eksisterende litteraturen på to måter: 1) å identifisere kunnskapsområder for offentlige anskaffelser 2) for så å påpeke mulige kunnskapshull.

Kapittelet fortsetter som følger: Først avklares begreper og elementer i kompetanse gjennom å gjennomgå tidligere litteratur om innkjøpskompetanse. Deretter presenteres den empiriske studien, inkludert forskningsmetoden og funnene. Den endelige delen diskuterer funn, oppsummerer

studien, evaluerer begrensningene og antyder noen ytterligere forskningsproblemer.

2 Kompetanse innen offentlige anskaffelser

2.1 Om profesjonell kompetanse

Cheetham og Chivers (1998) etablerer en definisjon av profesjonell kompetanse som består av de fire kjernekomponentene

- 1) kunnskap / kognitiv kompetanse
- 2) funksjonell kompetanse
- 3) personlig eller atferdsmessig kompetanse
- 4) verdier / etisk kompetanse

Cheetham og Chivers gir også en beskrivelse av innholdet i de ulike kjernekomponentene, som bidrar til ytterligere klargjøring av hvordan vi kan forstå profesjonell kompetanse. Disse kjernekompetansene er ikke så ulike de elementer Lai (2004) fanger opp i sin kompetansedefinisjon, som angir «de samlede kunnskaper, ferdigheter, evner og holdninger som gjør det mulig å utføre aktuelle funksjoner og oppgaver i tråd med definerte krav og mål». Det Cheetham og Chivers (1998) gjør i tillegg, er at de angir det de kaller metakompetanse; en kompetanse som skal bidra til at profesjonsutøverne kan utvikle kjernekompetansene. Metakompetansene som beskrives, er kreativitet, analyse, problemløsning, kommunikasjon og egenutvikling. Evnen til å reflektere, både alene og sammen med kolleger, vil være vesentlig for utvikling av den profesjonelle kompetansen.

I en studie av Dubois (1993) ble det lansert en kompetansemodell som skiller mellom tre ulike typer kompetanse som kreves for tilfredsstillende jobbytelse:

- jobbkompetanse (egenskapene til en ansatt, det vil si motiver, egenskaper, ferdigheter)
- ikke-teknisk kompetanse (operasjonelle ferdigheter i ulike organisatoriske situasjoner)
- teknisk kompetanse (kunnskap og ferdigheter knyttet til en bestemt jobb)

Ifølge Green (1999) knytter personlig kompetanse en person til sin kompetanse (tekniske ferdigheter og håndverk) og mestringsevne (ledelse og organisasjon) i organisasjonen, mens det meste av opplæring er rettet mot oppgradering og forbedring av de ansattes tekniske ferdigheter. Kompetanseutvikling er et generisk begrep, og det omfavner et bredt spekter av strategier som påvirker sosiale prosesser i en organisasjon. Disse strategiene er rettet mot utvikling av enkeltpersoner, grupper og organisasjonen som et totalsystem (Mullins, 2007). Denne kontinuerlige utviklingen av kunnskap og ferdigheter tar sikte på å forbedre kompetansen til en virksomhet.

2.2 Om kompetanse i anskaffelser

Offentlige anskaffelser er et forretningsområde med krav til kompetanse på flere felt – vi kan snakke om multiple kompetanser. Anskaffelser inneholder interne og eksterne aktiviteter fra et behov oppstår til oppfølging av leverandører og kontrakter (Monczka et al., 2005). Den tradisjonelle tilnærmingen er å skille mellom de operative og strategiske aspektene i forhold til den strategiske betydningen av anskaffelsesfunksjonen (Bakker & Demerouti, 2008). Operative innkjøp omhandler forvaltning av den daglige grunnleggende driften, mens strategisk innkjøp refererer til aktiviteter knyttet til leverandørrelasjonsstyring, forhandlinger og kontrakter for hele selskapet, implementeringen av beste praksis for hele selskapet og utvikling av elektroniske systemer (Monczka et al., 2015). I sum trenger offentlige innkjøpere ferdigheter og kunnskaper fra ulike felt. Det er ikke bare individuelle kompetanser, men også organisatorisk kompetanse.

En tidligere studie av kompetanse har målt og evaluert ledelsesferdigheter i offentlige anskaffelser ved hjelp av data knyttet til aspekter som organisatoriske ressurser (McKevitt et al., 2012). Det er også studier som fokuserer på faktorer som påvirker firmaets ytelse, for eksempel de tekniske ferdighetene til innkjøpere, ledelse av leverandørrelasjoner og strategiske kjøp (Carr & Pearson, 1999; Carr & Smeltzer, 2000). Reinecke et al. (2007) viser til McKinsey sin globale undersøkelse av innkjøpsledere i mer enn 200 selskaper. De fant sammenhenger mellom kompetanse og rolleforståelse;

best practices in talent management with purchasing [procurement] employees differ from ordinary companies along three talent dimensions. The dimensions include capabilities of the purchasing units themselves; talent dimension involved the way purchasers view their roles and the aspirations they associate with those roles and high performers were more likely than the other companies to involve purchasing executives more broadly in business planning. (Reinecke et al., 2007)

Kern et al. (2011) har undersøkt kompetanserammeverk for innkjøp, og Saliola og Zanfei (2009) studerte kunnskapsoverføring i verdikjeder. Funn fra Saliola og Zanfei viser at overføring av kunnskap i multinasjonale verdikjeder er forbundet med lokal tilstedeværelse. Derfor tar disse bedriftene sikte på å øke kompetansen til sine leverandører også. Kauppi et al. (2013) snakker om kompetanse i bruk av ny teknologi. I sin studie fant Decarolis et al. (2018) at økt kompetanse blant byråkratiet som gjennomfører anskaffelser førte til reduksjon i forsinkelser, kostnadsoverskridelser og reduserte reforhandlinger. Chen et al. (2004) undersøkte sammenhengen mellom strategisk innkjøp og økonomiske resultater. De finner at strategisk innkjøp kan bidra til et konkurransefortrinn ved å fremme nære relasjoner og langsiktig strategisk relasjonsorientering. Faes et al. (2001) og Cousins et al. (2006) har opprettet ulike kjøperprofiler for å identifisere elementene i individuell kompetanse. Disse profilene inkluderer ferdigheter knyttet til strategisk prosessstyring, beslutningstaking, forhandling og drift av virksomheten. I en studie av Axelsson et al. (2005) ble det funnet at kunnskap om tilbudsledelse og ferdigheter er relatert til know-how om leverandørmarkeder. I sin litteraturstudie fant Karttunen (2018) at de kompetanseområder innen innkjøp som gikk mest igjen i litteraturen, var kommunikasjon, teamarbeid, forhandlinger, digitale ferdigheter, prosjektledelse, endringsledelse, leverandøroppfølging og entreprenørskap. Videre påpeker Heilmann et al. (2011) at innkjøp krever ferdigheter i strategisk tenkning, kommunikasjon, forhandling, teamarbeid, endring, kundeledelse, ledelse og beslutningstaking. Videre viser Cox (2007) og Esposito og Passaro (2009) at jo viktigere det er for et firma å administrere sine leverandører, jo mer kompetanse er nødvendig for å opprettholde relasjoner. Disse studiene legger vekt på kompetansen i relasjonsstyring. Gammelgaard og Larson (2001) peker på kompetanse i problemløsning, beslutningstaking, teamarbeid, kommunikasjon og logistikk. Cox (2001)

peker på kompetanse i forståelse av makt og relasjoner. Wanyonyi og Muturi (2015) viste at kompetanse hadde innvirkning på utførelsen av innkjøpsfunksjonen. Van Weele (2018) identifiserer fire innkjøpsfaglige kompetanseområder som er nødvendige: administrativ, teknisk, kommersiell og logistisk kompetanse. Van Weele peker på at den kommersielle kompetansen også må inneholde juridisk kompetanse, ettersom kontrakter utgjør en vesentlig del av innkjøpsarbeidet. Bals et al. (2019) identifiserte 17 kompetanseområder og fant at kompetansekrav har endret seg de siste 10 år. Knight og Preston (2014) argumenterer for at innkjøpskompetanse bør ses i sammenheng med innkjøpskategori og type innkjøp.

I Sverige har en medlemsorganisasjon for offentlige innkjøpere definert følgende 10 kompetanseområder: forretningsforståelse, markedsforståelse, strategiutvikling, forhandlinger, lovverk, prosjektledelse, lederskap og endringsledelse, kravstilling, økonomi og kalkyle, analytiske ferdigheter, kommunikasjon og digitalisering (Sveriges offentliga inköpare, 2019). I Norge har Rambøll og Difi (2018) gjennom sin modenhetskartlegging definert følgende 8 områder: analyser, behovsplanlegging, lovverk og konkurransegjennomføring, innovasjon, kommersiell forståelse, klima og samfunnsansvar, digitalisering og kategoristyring. Det er delvis overlapp mellom det den svenske medlemsorganisasjonen definerer som kompetanseområder og det norske myndigheter definerer, men gjennomgangen viser at det ikke er noe enhetlig syn på anskaffelseskompetanse. Økt profesjonalisering forutsetter at hva som er kompetanseområder innen offentlige innkjøp defineres.

3 Metode

Forskningsmålene i denne studien er å identifisere kompetanseområder for offentlige anskaffelser, for derigjennom å kunne si noe om det udekede kompetansebehovet. Nedenfor er en kort beskrivelse av datainnsamlingsmetodene og hvordan dataene ble analysert.

3.1 Forskningsdesign

Undersøkelsen har en eksplorerende tilnærming, hvor vi både har gjennomført en litteraturstudie samt dratt veksler på data fra en survey. Vi har

kun gjennomført deskriptive analyser av surveydataene, for å gi et bilde over status på de kompetanseområder som er inkludert i surveyen. Surveydataene som er benyttet, er fra modenhetsundersøkelsen (Rambøll & Difi, 2018).

3.2 Datainnsamling

I litteraturstudien ble data samlet inn gjennom søk i Google Scholar med følgende søkeord: offentlige anskaffelser; anskaffelseskompetanse; innkjøpskompetanse; public procurement competence; public purchasing competence; procurement competence; purchasing competence. I alt 22 bidrag ble funnet og kategorisert. I tillegg ble temaområder fra kompetanseprofil fra svenske offentlige innkjøpere og temaområder fra Difi tatt inn. Spørsmål om kompetanseområder er ikke eksplisitt uttalt fra Difi, men temaer som inngår i spørreskjemaet representerer et utvalg av de mest sentrale kompetanseområdene.

For å kunne undersøke kompetanse på et generelt nivå ble det valgt å ta utgangspunkt i modenhetsundersøkelse fra 2018. Spørreskjemaundersøkelsen ble gjennomført av Rambøll Management Consulting på vegne av Direktoratet for forvaltning og IKT i 2018. Undersøkelsen ble sendt til innkjøpsledere i stat, fylkeskommuner og kommuner og kommunale og statlige selskaper. Dette indikerer at respondentene burde ha god innsikt i utfordringer og kompetansebehov i offentlige anskaffelser. Formålet med undersøkelsen var å danne en kunnskapsbase om hvordan anskaffelser utføres og organiseres i offentlig sektor generelt. Undersøkelsen ble delt inn i tre deler. Ett spørreskjema behandlet anskaffelser generelt, og to dyptgående skjemaer omhandlet henholdsvis digitale anskaffelser og grønne anskaffelser. Denne studien baserer seg på data fra den delen som omhandlet anskaffelser generelt. Denne undersøkelsen besto av 168 spørsmål delt inn i seks hovedområder: 1) Samarbeid og prosess; 2) Ledelse; 3) Konkurransen og kapasitet; 4) Bærekraft; 5) Innovasjon; 6) Digitalisering og teknologi.

I denne studien har vi fokusert på de ni spørsmålene i undersøkelsen som var knyttet til kompetanse. Undersøkelsen legger til grunn et bredt kompetansebegrep, hvor den enkelte respondenten må avgjøre hva som legges i begrepet kompetanse. Mangelen på begrepsavklaring

representerer naturligvis en utfordring både for å tolke av funnene, og for å angi potensielle kunnskapshull. Vi kommer oss ikke rundt denne utfordringen på annen måte enn at vi peker på den og er forsiktige i tolkningen av funnene. Spørsmålene i undersøkelsen konsentrerer seg om selvrappotering av kompetanse på ulike kompetanseområder. Vi valgte å utelate spørsmålet om «Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander? – Vi har samlet sett god kompetanse på anskaffelsesområdet». Dette fordi vi var ute etter spesifikke kompetanseområder og kunnskapshull.

3.3 Responsrate

Undersøkelsen ble sendt ut til 888 respondenter. 343 svarte, noe som gir en svarprosent på 38 %.

Tabell 1. Respondenter

	Stat		Fylkeskommune		Kommune		Kommunale og statlige selskaper	
	Antall	Andel	Antall	Andel	Antall	Andel	Antall	Andel
Respondenter	115	33 %	11	3 %	136	40 %*	81	24

*Flere kommuner er en del av et innkjøpssamarbeid og har derfor avstått fra å svare på undersøkelsen.

3.4 Dataanalyse

I litteraturgjennomgangen ble artiklene klassifisert i henhold til emnet og/eller tema. Dette bidro til å identifisere likheter og mønstre på tvers av dataene. Artiklene ble deretter klassifisert i henhold til hvilke typer av kompetanse de nevner. Det er viktig å nevne at en artikkel kan falle inn i en eller flere klassifiseringstemaer.

Data fra spørreskjemaundersøkelsen ble analysert ved hjelp av Tableau og deskriptiv analyse. Funnene blir presentert i form av frekvensfordelingstabeller. Kombinasjonen av litteraturdata og spørreskjemadata hjalp oss å se likhetene og kontrastene mellom det som er publisert i akademiske artikler og innkjøperne sine svar. Når det gjelder kunnskapshull, kan vi si noe om dette i forhold til kompetansene som etterspørres i Difis survey. Vi kan imidlertid ikke si noe om hvorvidt det eksisterer kunnskapshull i forhold til relevante kompetanser som ikke er med i surveyen, men som er funnet gjennom litteraturstudien.

4 Funn

4.1 Litteraturstudie

Med bakgrunn i litteraturstudien ble det identifisert 24 artikler og 12 kompetanseområder.

Tabell 2. Oppsummering av tidligere studier om kompetanse innen anskaffelser

Kompetanseområde	Forfattere
1. Behovsplanlegging	Monczka et al., 2015 Difi, 2018
2. Kommersiell forståelse	Kraatz & Zajac, 2001 Carr & Pearson, 1999 Carr & Smeltzer, 2000 Axelsson et al., 2005 Van Weele, 2019 SOI, 2017 Rambøll & Difi, 2018
3. Forhandlinger og kommunikasjon	Giunipero & Percy, 2000 Faes et al., 2001 Giunipero et al., 2005 Heilmann et al., 2011 Gammelgaard & Larson, 2001 Van Weele, 2019 SOI, 2017 Bals et al., 2019
4. Innkjøpsledelse og strategisk tenkning	Callender & McGuire, 2007 Bakker & Demerouti, 2008 SOI, 2017 Bals et al., 2019
5. Prosjektledelse	SOI, 2018 Giunipero et al., 2005 Faes et al., 2001 Van Weele, 2019
6. Leverandøroppfølging (herunder kontraktsoppfølging)	Carr & Pearson, 1999 Carr & Smeltzer, 2000 Saliola & Zanfei, 2009 Carr, 2016 Axelsson et al., 2005 Heilmann et al., 2011 Cox, 2001 Cox, 2007 Esposito & Passaro, 2009 Bals et al., 2019

Kompetanseområde	Forfattere
7. Analytiske ferdigheter	Bals et al., 2019 SOI, 2017 Rambøll & Difi, 2018
8. Miljø og samfunnsansvar	Bals et al., 2019 Rambøll & Difi, 2018
9. Lovverk og konkurransegjennomføring	SOI, 2017 Rambøll & Difi, 2018
10. Innovasjon	Rambøll & Difi, 2018
11. Kategoristyring	Knight et al., 2014 Rambøll & Difi, 2018
12. Digitalisering	Bals et al., 2019 Rambøll & Difi, 2018

Kompetanseområder

4.2 Spørreskjemaundersøkelse

I undersøkelsen ble det identifisert spørsmål om kompetanse knyttet til åtte områder: analyse, behovsplanlegging, konkurransegjennomføring, innovasjon, kommersiell forståelse, klima og samfunnsansvar, digitalisering, kategoristyring og lovverket.

4.2.1 Analyser

Ifølge Van Weele (2018) handler innkjøpsanalyser om å øke innsikt i og forståelse av virksomhetens kjøpsadferd. Det gjøres gjennom å identifisere forbedringsområder som danner grunnlag for kategori- og virksomhetsspesifikke innkjøps- og forsyningsstrategier.

Kompetanse på analyser	
1 svært liten grad	18,43%
2	25,68%
3	28,10%
4	23,26%
1 svært stor grad	4,53%

44 % oppgir at de i svært liten eller liten grad har kompetanse på analyser.

4.2.2 Behovsplanlegging

Ifølge Robertson og Robertson (2012) handler behovsplanlegging om arbeidet med interessentanalyser, utvikling av kravspesifikasjon, risikovurdering og målstyring i tilknytning til anskaffelsesprosesser.

Kompetanse på behovsplanlegging	
I svært liten grad	3,27%
2	17,26%
3	26,49%
4	41,37%
I svært stor grad	11,61%

53 % oppgir at de i svært stor eller stor grad har kompetanse på behovsplanlegging.

4.2.3 Lovverk og konkurransegjennomføring

Innkjøpsarbeid innebærer i mange tilfeller gjennomføring av konkurranser etter gjeldende lovverk. Kunnskap om loven gir viktige spilleregler. Loven er av stor betydning for det offentliges tillit i anskaffelser, samtidig som den enkelte innkjøper også må veie juridiske aspekter mot ansvaret for effektiv ressursbruk.

Kompetanse på lovverk og konkurransegjennomføring	
I svært liten grad	0,88%
2	4,97%
3	16,67%
4	41,23%
I svært stor grad	36,26%

77 % oppgir at de i svært stor eller stor grad har kompetanse på lovverk og konkurransegjennomføring.

4.2.4 Kommersiell forståelse

Ifølge van Weele (2018) er kommersiell forståelse limet som gjør kjøperens ferdigheter til en god helhet. Det handler om å balansere noen ganger motstridende behov og krav og aktivt håndtere ulike interessekonflikter,

for eksempel mellom pris og kvalitet. Dagens markedsforhold, den internasjonale situasjonen og den forventede utviklingen i den kommende kontraktperioden må også forstås. Oppgaven er å gjøre en best mulig handel gitt behov, muligheter og begrensninger i regelverket og dagens forretnings situasjon.

Kompetanse på kommersiell forståelse	
I svært liten grad	4,78%
2	10,15%
3	31,04%
4	42,09%
I svært stor grad	11,94%

54 % oppgir at de i svært stor eller stor grad har kompetanse på kommersiell forståelse. Samtidig oppgir 31 % at den er midt på treet.

4.2.5 Innovasjon

Innovasjon i anskaffelser handler om hvordan det offentlige gjennom sine innkjøp kan stimulere til innovasjon og utvikling av nye fremtidsrettede løsninger, for eksempel miljøteknologi eller velferdsteknologi.

Kompetanse på anskaffelser som fremmer innovasjon	
I svært liten grad	10,09%
2	26,61%
3	34,25%
4	22,94%
I svært stor grad	6,12%

37 % oppgir at de i svært liten eller liten grad har kompetanse på anskaffelser som fremmer innovasjon.

4.2.6 Miljø og andre samfunnsansvar

Miljø og andre samfunnsansvar handler om hvordan offentlige innkjøpere skal ha fokus på klima og miljø, sosialt ansvar og arbeidslivskriminalitet i offentlige anskaffelser.

Kompetanse på miljø og andre samfunnsansvar	
I svært liten grad	3,61%
2	16,57%
3	30,72%
4	37,95%
I svært stor grad	11,14%

49 % oppgir at de i svært stor eller stor grad har kompetanse på miljø og andre samfunnsansvar.

4.2.7 Digitalisering

I dag utføres nesten alle anskaffelser ved hjelp av IT-systemer for utlysning, anbudsinnlevering, evaluering osv. IT-systemene og standardene som er tilgjengelige for dette, trenger alle kjøpere å være kjent med og i stand til å jobbe i. Å mestre de vanlige IT-verktøyene som tekstbehandling, prosjektsamarbeid osv. er også en forutsetning for alt innkjøpsarbeid. Samtidig skjer det en digital transformasjon der hele den offentlige innkjøpsprosessen er i ferd med å digitaliseres.

Kompetanse på digitalisering	
I svært liten grad	5,67%
2	11,64%
3	22,99%
4	34,93%
I svært stor grad	24,78%

59 % oppgir at de i svært stor eller stor grad har kompetanse på digitalisering.

4.2.8 Kategoristyring

Kategoristyring innebærer samordning av innkjøp i hele virksomheten. Innkjøpene deles inn i grupper/kategorier som understøtter markedets inndeling. Hver kategori styres for å utnytte markedets muligheter og oppnå reduserte kostnader og andre behov.

Kompetanse på kategoristyring	
I svært liten grad	17,06%
2	28,09%
3	30,10%
4	20,40%
I svært stor grad	4,35%

45 % oppgir at de i svært liten eller liten grad har kompetanse på kategoristyring.

5 Diskusjon

5.1 Hvilken type kompetanse trenger offentlige innkjøpere?

Å sikre gode innkjøp og effektiv bruk av samfunnets ressurser burde være en selvfølge for en kommune, en statlig etat eller et kommunalt/statlig selskap. Når leveransen av varer eller tjenester ikke fungerer som den skal, vil det påvirke kjernevirksomheten, som i noen tilfeller kan ha betydelige konsekvenser for innbyggerne – jf. renovasjonsskandalen i Oslo i 2016–2017. Riktig kompetanse handler om å kunne møte forventningene i den rollen du har. Kompetansebegrepet omfatter både kunnskap, f.eks. forståelse og innsikt i begreper og teorier, samt ferdighetene til å kunne utføre jobben.

Det første målet med denne studien var å identifisere kompetanseområder for offentlige innkjøpere. I litteraturen ble det diskutert ulike kompetanseområder, og 12 hovedkompetanseområder ble identifisert: behovsplanlegging, kommersiell forståelse, forhandlinger og kommunikasjon, innkjøpsledelse og strategisk tenkning, prosjektledelse, leverandøroppfølging, analytiske ferdigheter, miljø og samfunnsansvar, lovverk og konkurransegjennomføring, innovasjon, kategoristyring og digitalisering.

Dette var ikke de samme områdene som ble identifisert i Difi sin undersøkelse. Noen av områdene i Difi sin undersøkelse samsvarer, men skiller seg også fra kompetanseprofilen etablert av svenske offentlige innkjøpere. De som ikke ble funnet i undersøkelsen var forhandlinger og kommunikasjon, prosjektledelse, innkjøpsledelse og strategisk tenkning og leverandøroppfølging.

Ifølge Brynhildsvoll (2018) er forhandlinger og kommunikasjon en effektiv måte å øke verdien i et innkjøp, men det krever at kjøper har kompetanse og interesse av å dra nytte av mulighetene for forhandlinger. Forhandlinger krever dialog og kommunikasjon med leverandører, eksempelvis for å kunne forhandle med en leverandør om kontraktstolkning, avvik, kompensasjon eller sanksjoner. Andre årsaker til forhandlingsferdigheter kan være behovet for å forhandle internt, eller til og med megle mellom ulike deler av organisasjonen som kan ha motstridende mål. Innkjøperen må ha kjennskap til forhandlingsteori, men også ferdigheter og personlige egenskaper for å lykkes med å gjennomføre en kompleks forhandling.

Ifølge Van Weele (2018) innebærer innkjøpsarbeid ledelse av et prosjekt, der ett innkjøp er ett prosjekt. En innkjøpsoppgave har mange likheter med den generiske beskrivelsen av prosjekter, hvor ønskede mål skal oppnås med flere ulike ressurser og innenfor en gitt tidsramme. Ferdigheter inkluderer å kunne analysere behov, definere hva prosjektteamet vil oppnå, planlegge aktiviteter og milepæler, og å drive og følge opp aktivitetene som sammen vil føre til oppnåelse av prosjektmålene.

Kompetanse i innkjøpsledelse og strategisk tenkning handler om å utforme en god strategi basert på virksomhetens overordnede mål, og bidra til at denne nås. For å arbeide med ledelse og strategisk tenkning, trengs det kunnskap om hvordan menneskelige ressurser kan og bør forvaltes slik at de tjener organisasjonens formål og øker organisasjonens konkurransedyktighet.

Manglende kompetanse om leverandør oppfølging er ifølge Meld. St. 22 (2018–2019) en av de viktigste grunnene til at den forventede effekten av offentlige anskaffelser ikke blir realisert. Dette krever spesifikk kompetanse når det gjelder å opprettholde og utvikle leverandørrelasjoner, partnerskap og strategiske allianser på lang sikt.

Basert på kompetanseområder beskrevet i forskningslitteraturen, samt systematisk kartlegging av praksisfeltet (f.eks. via en bearbeiding av modenhetsundersøkelsen), bør offentlige myndigheter utvikle en felles kompetansemodell. Mangel på en enhetlig kompetansemodell gjør det vanskelig å identifisere nøyaktig hvor hullene er, og å utforme en strategi (inkludert opplæring) for å fylle disse hullene. En felles kompetansemodell

vil gjøre det mulig å definere de ferdigheter og kompetanser enhver offentlig innkjøpsutøver bør utdannes i. Et slikt rammeverk for ferdigheter og kompetanse vil også kunne støtte rekrutterings- og karrierestyrringsprosesser og utformingen av opplæringsplaner.

5.2 Hvilke kunnskapshull finnes blant norske offentlige innkjøpere?

Det andre målet denne studien hadde, var å undersøke mulige kompetanseshull innen offentlige anskaffelser. Resultater fra undersøkelsen viser at kompetanse blant offentlige innkjøpere først og fremst knytter seg til lovverk og konkurransegjennomføring. Oppdragsgiverne oppgir lavere kompetanse på analyse, innovasjon og kategoristyring.

Følgen av at for få oppdragsgivere har tilgang til tilstrekkelig innkjøpsfaglig kompetanse og kompetanse på analyse og innovasjon, er at det fortsatt er selve konkurransegjennomføringen som vies mest oppmerksomhet, selv om undersøkelser viser at god planlegging og oppfølging gir størst effekt på gevinstrealisering. I lovverket er et sentralt formål effektiv bruk av samfunnets ressurser, mens virksomhetene oppgir at de mangler analyse og kommersiell kunnskap. Det blir derfor viktig å rekruttere, trene, utvikle, motivere og beholde de riktige personene. OECD og EU understreker betydningen av strategisk innkjøp (Carr & Smeltzer, 2000), men det er et gap mellom nødvendig og nåværende kompetanse. Det ser ut til at norske offentlige virksomheter er gode på lovverk, men det er fortsatt rom for kompetanseutvikling på analytisk og strategisk tenkning.

Å sikre en effektiv og lønnsom innkjøpsprosess vil bli stadig viktigere. Vi står overfor økte krav fra samfunnet for å nå politiske mål og sikre en korrekt og kostnadseffektiv prosess. Innkjøperens rolle er allerede kompleks og utfordrende, men har også blitt stadig mer sentral i mange organisasjoner. For å bli en vellykket innkjøper, må du ha en rekke ferdigheter og erfaringer. Noen av disse kan oppnås gjennom teoretisk opplæring, andre fra relevant praktisk erfaring. Uten utvikling av ferdigheter og kunnskap vil ikke anskaffelser bli det strategiske virkemiddelet EU og OECD ønsker.

5.3 Oppsummering: Kompetanseområder og kunnskapshull

Tabell 3. Kompetanseområder og kunnskapshull

Kompetanseområde i litteratur	Kompetanseområde i undersøkelse	Kunnskapshull
1. Behovsplanlegging	Med i undersøkelse	53% oppgir at de i svært stor eller stor grad har kompetanse på behovsplanlegging
2. Kommersiell forståelse	Med i undersøkelse	54% oppgir at de i svært stor eller stor grad har kompetanse på kommersiell forståelse
3. Forhandlinger og kommunikasjon	Ikke eksplisitt med i undersøkelsen, men implisitt ift. spørsmål om kapasitet til å følge opp kontrakter og leverandører	
4. Innkjøpsledelse og strategisk tenkning	Er med i undersøkelsen, men da som organisatoriske funksjoner, og ikke definert som kompetanseområder	
5. Prosjektledelse	Ikke med i undersøkelse	
6. Leverandøroppfølging	Er med i undersøkelsen, men da som et kapasitetsspørsmål (ikke som et kompetanseområde)	
7. Analytiske ferdigheter	Med i undersøkelse	44% oppgir at de i svært liten eller liten grad har kompetanse på analyser
8. Miljø og samfunnsansvar	Med i undersøkelse	49% oppgir at de i svært stor eller stor grad har kompetanse på miljø og andre samfunnsansvar
9. Lovverk og konkurransegjennomføring	Med i undersøkelse	77% oppgir at de i svært stor eller stor grad har kompetanse på lovverk og konkurransegjennomføring
10. Innovasjon	Med i undersøkelse	37% oppgir at de i svært liten eller liten grad har kompetanse på anskaffelser som fremmer innovasjon
11. Kategoristyring	Med i undersøkelse	45% oppgir at de i svært liten eller liten grad har kompetanse på kategoristyring
12. Digitalisering	Med i undersøkelse	59% oppgir at de i svært stor eller stor grad har kompetanse på digitalisering

Respondentene oppgir at de mangler kompetanse på analyse, innovasjon og kategoristyring, mens de oppgir å ha høy kompetanse på lovverk og konkurransegjennomføring. Noen respondenter oppgir å ha og noen respondenter oppgir å ikke ha kompetanse på digitalisering, miljø og andre samfunnsansvar og kommersiell forståelse. Kompetanseområdene forhandlinger og kommunikasjon, innkjøpsledelse og strategisk tenkning, prosjektledelse og leverandøroppfølging ble det ikke spurt om i undersøkelsen.

5.4 Begrensninger

Det er noen begrensninger i denne studien som bør diskuteres. For det første var deler av litteraturen som ble samlet inn basert på erfaringer i privat sektor. Dette er en diskusjon om innkjøp i offentlig sektor skiller seg vesentlig fra innkjøp i privat sektor. Vår oppfatning er at innkjøp eller anskaffelser i offentlig sektor tilhører fagområdet innkjøp. Innkjøp i offentlig sektor skiller seg fra privat spesielt knyttet til at innkjøpene skal skje i samsvar med regelverket som regulerer offentlig sektor. Lovverkets formål signaliserer imidlertid at det skal være de samme kreftene som driver offentlige så vel som private innkjøpsaktiviteter, for eksempel forretningsmessighet og kvalitet. En annen begrensning er at resultatene er basert på sekundærdata og respondentenes egevaluering. Det gjorde at blant annet kartlegging av kunnskapshull ble basert på allerede predefinerte spørsmål fra Difi.

6 Konklusjon

Kompetansekravene til offentlige innkjøpere har økt i takt med økte krav i politiske mål og regelverk. En utfordring innen anskaffelser er forståelse og aksept fra ledelsen for at å nå politiske mål, kreves det i en del tilfeller kompetanse innen nye områder, f.eks. ved gjennomføring av innovasjonsfremmende anskaffelser. Denne studien hadde som utgangspunkt å bidra til forståelse av kompetanseområder og kunnskapshull innen offentlige anskaffelser i Norge. Fra litteraturstudien var det mulig å peke på noen kompetanseområder som går igjen som viktige innen offentlige anskaffelser.

Ifølge resultatene var de viktigste hullene kompetanse på analyse, innovasjon og kategoristyring. Dette utgjør nye utfordringer for ledere når det gjelder å bestemme hvordan man kan begrense hullene gjennom kompetanse. Implikasjonen er at offentlige virksomheter bør anerkjenne de økende kravene til offentlige anskaffelser, og skape en hensiktsmessig strategi for å utdanne eksisterende medarbeidere eller rekruttere medarbeidere som er i stand til å fylle det samlede behovet for kompetanse. Resultatet bør være en forbedring i strategisk og operativ kompetanse, som igjen skal bidra til å fremme målet om effektiv bruk av samfunnets ressurser. Fremtidig forskning bør gå nærmere inn i de ulike kompetanseområdene for å utvikle en enhetlig kompetansemmodell. I tillegg ville det være interessant å finne nivået på kunnskapshull differensiert på kommuner, fylkeskommuner, statlige virksomheter, samt kommunale og statlige selskaper, og det ville også være interessant å undersøke om det finnes korrelasjon mellom kunnskapshullene.

Referanser

- Anskaffelsesloven. (2016). *Lov om offentlige anskaffelser* (LOV-2016-06-17-73). Lovdata. <https://lovdata.no/lov/2016-06-17-73>
- Axelsson, B., Rozemeijer, F. & Wynstra, F. (2005). *The case for change*. I B. Axelsson, F. Rozemeijer & F. Wynstra (Red.), *Developing sourcing capabilities: Creating strategic change in purchasing and supply management* (s. 3–13). Wiley.
- Bals, L., Schulze, H., Kelly, S. & Stek, K. (2019). Purchasing and supply management (PSM) competencies: Current and future requirements. *Journal of Purchasing and Supply Management*, 25(5). <https://doi.org/10.1016/j.pursup.2019.100572>
- Baily, P., Farmer, D., Crocker, B., Jessop, D. & Jones, D. (2008). *Procurement principles and management*. Pearson Education.
- Bakker, A. B. & Demerouti, E. (2008). *Towards a model of work engagement*. Career Development International.
- Brynhildsvoll, I. (2018). *Prinsipper for bedre innkjøp* (3. utg.). Fagbokforlaget.
- Carr, A. S. & Pearson, J. N. (1999). Strategically managed buyer–supplier relationships and performance outcomes. *Journal of operations management*, 17(5), 497–519. [https://doi.org/10.1016/S0272-6963\(99\)00007-8](https://doi.org/10.1016/S0272-6963(99)00007-8)
- Carr, A. S. & Smeltzer, L. R. (2000). An empirical study of the relationships among purchasing skills and strategic purchasing, financial performance, and supplier responsiveness. *Journal of Supply Chain Management*, 36(2), 40–54. <https://doi.org/10.1111/j.1745-493X.2000.tb00250.x>

- Cheetham, G. & Chivers, G. (1998). The reflective (and competent) practitioner: A model of professional competence which seeks to harmonise the reflective practitioner and competence-based approaches. *Journal of European Industrial Training*, 22(7), 267–276. <https://doi.org/10.1108/03090599810230678>
- Chen, I. J., Paulraj, A. & Lado, A. A. (2004). Strategic purchasing, supply management, and firm performance. *Journal of Operations Management*, 22(5), 505–523. <https://doi.org/10.1016/j.jom.2004.06.002>
- Cox, A. (2001). Understanding buyer and supplier power: A framework for procurement and supply competence. *Journal of Supply Chain Management*, 37(1), 8–15. <https://doi.org/10.1111/j.1745-493X.2001.tb00094.x>
- Cox, A. (2007). Transactions, power and contested exchange: Towards a theory of exchange in business relationships. *International Journal of Procurement Management*, 1(1–2), 38–59. <https://doi.org/10.1504/IJPM.2007.015354>
- Cousins, P. D., Giunipero, L., Handfield, R. B. & Eltantawy, R. (2006). Supply management's evolution: Key skill sets for the supply manager of the future. *International Journal of Operations & Production Management*, 26(7), 822–844. <https://doi.org/10.1108/01443570610672257h>
- Dubois, D. D. (1993). *Competency-based performance improvement: A strategy for organizational change*. HRD Press.
- Decarolis, F., Giuffrida, L. M., Iossa, E., Mollisi, V. & Spagnolo, G. (2018). *Bureaucratic competence and procurement outcomes* (Working Paper 24201). National Bureau of Economic Research. <https://doi.org/10.3386/w24201>
- Esposito, E. & Passaro, R. (2009). The evolution of supply chain relationships: An interpretative framework based on the Italian inter-industry experience. *Journal of Purchasing and Supply Management*, 15(2), 114–126. <https://doi.org/10.1016/j.pursup.2009.03.002h>
- EU-kommisjonen. (2017, 3. oktober). *Commission recommendation 2017/1805 of 3 October 2017 on the professionalisation of public procurement*. EUR-Lex. <http://data.europa.eu/eli/reco/2017/1805/oj>
- Faes, W. & Knight, L. & Matthyssens, P. (2001). Buyer profiles: An empirical investigation of changing organizational requirements. *European Journal of Purchasing & Supply Management*, 7(3), 197–208. [https://doi.org/10.1016/S0969-7012\(00\)00031-9](https://doi.org/10.1016/S0969-7012(00)00031-9)
- Fournier, V. (1999). The appeal to «professionalism» as a disciplinary mechanism. *The Sociological Review*, 47(2), 280–307. <https://doi.org/10.1111/1467-954X.00173>
- Gammelgaard, B. & Larson, P. D. (2001). Logistics skills and competencies for supply chain management. *Journal of Business Logistics*, 22(2), 27–50. <https://doi.org/10.1002/j.2158-1592.2001.tb00002.x>
- Gordon, S. B., Zemansky, S. D. & Sekwat, A. (2000). The public purchasing profession revisited. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 12(2), 248–271. <https://doi.org/10.1108/JPBAFM-12-02-2000-0004>

- Green, P. (1999). *Building robust competencies: Linking human resource systems to organizational strategies*. Jossey-Bass.
- Heilmann, P., Lintukangas, K. & Peltola, S. (2011). Competence areas and knowledge gaps in supply management. *International Journal of Procurement Management*, 4(6), 642–660. <https://doi.org/10.1504/IJPM.2011.043004>
- Hoyle, E. (2001). Teaching: Prestige, status and esteem. *Educational Management & Administration*, 29(2), 139–152. <https://doi.org/10.1177/0263211X010292001>
- Karttunen, E. (2018). Purchasing and supply management skills revisited: An extensive literature review. *Benchmarking: An International Journal*, 25(9), 3906–3934. <https://doi.org/10.1108/BIJ-03-2017-0047>
- Kauppi, K., Brandon-Jones, A., Ronchi, S. & Raaij, E. M. V. (2013). Tools without skills: Exploring the moderating effect of absorptive capacity on the relationship between e-purchasing tools and category performance. *International Journal of Operations & Production Management*, 33(7), 828–857. <https://doi.org/10.1108/IJOPM-12-2011-0445>
- Kern, D., Moser, R., Sundaresan, N. & Hartmann, E. (2011). Purchasing competence: A stakeholder-based framework for chief purchasing officers. *Journal of Business Logistics*, 32(2), 122–138. <https://doi.org/10.1111/j.2158-1592.2011.01011.x>
- Knight, L., Tu, Y. H. & Preston, J. (2014). Integrating skills profiling and purchasing portfolio management: An opportunity for building purchasing capability. *International Journal of Production Economics*, 147(B), 271–283. <https://doi.org/10.1016/j.ijpe.2013.06.013>
- Lai, L. (2004). *Strategisk kompetansestyring* (2. utg.). Fagbokforlaget.
- MAPS. (2018). *Assessment of Norway's public procurement system 2018*. OECD. https://www.anskaffelser.no/sites/anskaffelser2/files/maps_norway.pdf
- McKevitt, D., Davis, P., Woldring, R., Smith, K., Flynn, A. & McEvoy, E. (2012). An exploration of management competencies in public sector procurement. *Journal of Public Procurement*, 12(3), 333–335. <https://doi.org/10.1108/JOPP-12-03-2012-B002>
- 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/>
- Monczka, R. M., Trent, R. J. & Handfield, R. B. (2005). *Purchasing and supply chain management*. South-Western.
- Monczka, R. M., Handfield, R. B., Giunipero, L. C. & Patterson, J. L. (2015). *Purchasing and supply chain management*. Cengage Learning.
- Mullins, L. J. (2007). *Management and organisational behaviour*. Pearson education.
- 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

- Reinecke, N., Spiller, P. & Ungerman, D. (2007). The talent factor in purchasing. *The McKinsey Quarterly*, 1, 6–9.
- Robertson, S. & Robertson, J. (2012). *Mastering the requirements process: Getting requirements right*. Addison-Wesley.
- Saliola, F. & Zanfei, A. (2009). Multinational firms, global value chains and the organization of knowledge transfer. *Research Policy*, 38(2), 369–381. <https://doi.org/10.1016/j.respol.2008.11.003>
- Sveriges offentliga inköpare. (2019). *Framtidens offentliga inköpare – En kompetensprofil för offentliga inköpare*. <https://www.soi.se/media/3245/kompetensprofil.pdf>
- Squires, G. (2005). Art, science and the professions. *Studies in Higher Education*, 30(2), 127–136. <https://doi.org/10.1080/03075070500043077>
- St.meld. nr. 36 (2008–2009). *Det gode innkjøp*. Nærings- og fiskeridepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-36-2008-2009-/id559323/>
- Van Weele, A. (2018). *Purchasing and supply chain management* (7. utg.). Cengage Learning.
- Wanyonyi, S. C. & Muturi, W. (2015). Factors affecting performance of procurement function among public technical training institutions in Kisumu County, Kenya. *International Journal of Economics, Commerce and Management*, 3(5), 325–337. <http://ijecm.co.uk/wp-content/uploads/2015/05/3520.pdf>

