



Masterafhandling

Centralisering af Offentlige indkøb

**Master of Public Administration
Masterafhandling
Hold MPA2007
Copenhagen Business School (CBS)
Afleveringsdato: 7. Januar 2009**

**Allan Åge Christensen
Flemming Lindbæk Kronholm**

Indholdsfortegnelse

1	FORORD	4
2	ENGLISH SUMMARY	5
3	INDLEDNING	7
3.1	MASTEROPGAVENS FORFATTERE	7
3.2	OFFENTLIG INDKØBSPOLITIK	7
3.3	REDEGØRELSE FOR PROBLEMFELT	12
3.4	PROBLEMFOMULERING	12
4	METODE OG VIDENSKABSTEORI	12
4.1	VIDENSKABSTEORI	13
4.2	TILGANG TIL OG BESKRIVELSE AF GENSTANDSFELT	14
4.3	EMPIRIGUIDE	15
4.4	INTERVIEW SOM METODE	15
4.4.1	<i>Interview</i>	16
4.4.2	<i>Fordele og ulemper ved interviews</i>	16
4.5	POSITION OG ERKENDELSESINTERESSE	17
5	ANALYSESTRATEGI	18
5.1	PERSPEKTIVER	18
5.2	KONDITIONERING	19
5.3	IAGTTAGELSESPUNKT	20
6	TEORETISKE PERSPEKTIVER	22
6.1	MAGTTEORI	22
6.1.1	<i>Direkte magt</i>	23
6.1.2	<i>Indirekte magt</i>	24
6.1.3	<i>Bevidsthedskontrollerende magt</i>	25
6.1.4	<i>Institutionel magt</i>	25
6.1.5	<i>Strukturel magt</i>	26
6.2	LEGITIMITETS TEORI	26
6.2.1	<i>Pragmatisk legitimitet</i>	28
6.2.2	<i>Moralsk legitimitet</i>	28
6.2.3	<i>Kognitiv legitimitet</i>	29
6.2.4	<i>Legitimitetsstrategier - Suchmans tre stadier</i>	29
6.3	SYSTEMTEORI	29
6.3.1	<i>Iagttagelsesbegrebet</i>	31
6.3.2	<i>Formanalysen</i>	33
6.3.3	<i>Mening</i>	34
6.3.3.1	<i>Meningsdimensioner</i>	35
6.3.4	<i>Semantisk analyse</i>	36
6.4	STYRINGSTEKNOLOGI	38
6.4.1	<i>Ledeforskellen</i>	39
6.4.2	<i>Mening</i>	39
6.4.3	<i>Magt</i>	39
6.4.4	<i>Legitimitet</i>	39
7	ANALYSER	40
7.1	MAGTANALYSE	40

7.1.1	Analyse metode	40
7.1.2	Analysen – SI og SKI.....	42
7.1.3	Analysen – SKI og KL	45
7.1.4	Analysen – SKI og Kommunerne	48
7.1.5	Analysen – KL og Kommunerne	51
7.1.6	Analysen – Internt i en kommune	54
7.1.7	Delkonklusion	56
7.2	LEGITIMITETS ANALYSE	57
7.2.1	Analyse metode	57
7.2.2	Analysen – Statens Indkøbssekretariat	58
7.2.3	Analysen – SKI	59
7.2.4	Analysen – KL.....	61
7.2.5	Analysen – Kommunen	63
7.2.6	Delkonklusion	65
7.3	OFFENTLIGE INDKØB SET I ET SYSTEMTEORETISK PERSPEKTIV.....	66
7.3.1	Formanalyse – den fælleskommunale indkøbsstrategi.....	66
7.3.1.1	Ledeforskelle i offentlige indkøb.....	68
7.3.1.2	Styringsrelationer i den fælleskommunale indkøbsstrategi.....	71
7.3.1.3	Styringsrelationer i kommunernes indkøb.....	72
7.3.1.4	Styring/selvstyring?	73
7.3.1.5	Hvori består styringens paradoks?.....	74
7.3.2	Delkonklusion om den offentlige indkøbs form.....	75
7.3.3	En semantisk analyse af den fælleskommunale indkøbsstrategis semantik.....	76
7.3.3.1	Den fælles kommunale indkøbsstrategis semantik.....	76
7.3.3.2	Første udfordring og målsætning.....	77
7.3.3.3	Anden udfordring og målsætning.....	79
7.3.3.4	Tredje udfordring og målsætning.....	81
7.3.3.5	Fjerde udfordring og målsætning.....	82
7.3.3.6	Femte udfordring og målsætning.....	83
7.3.3.7	Sjette udfordring og målsætning.....	85
7.3.3.8	Syvende udfordring og målsætning.....	87
7.3.3.9	Ottende udfordring og målsætning.....	89
7.3.3.10	Sammenfatning.....	90
7.3.4	Delkonklusion – semantisk analyse.....	92
7.4	STYRINGSTEKNOLOGIANALYSE.....	94
7.4.1	Ledeforskellen	94
7.4.2	Mening	96
7.4.3	Magt.....	98
7.4.4	Legitimitet.....	100
7.4.5	Delkonklusion – styringsteknologisk analyse.....	101

8 KONKLUSIONER 102

8.1	HVILKE FORMER FOR MAGT OG LEGITIMITET ER PÅ SPIL I OG IMELLEM CENTRALE OFFENTLIGE AKTØRER I FORBINDELSE MED CENTRALISERING OG EFFEKTIVISERING AF OFFENTLIGE INDKØB	102
8.1.1	Magt.....	102

8.1.2	Legitimitet.....	103
8.2	OM DEN FÆLLESKOMMUNALE INDKØBSSTRATEGI ER UDTRYK FOR EN SÆRLIG KOMMUNIKATION OG IGENNEM HVILKEN FORSKEL OPERERER DEN I GIVET FALD?	105
8.3	HVORDAN MENING OG FORVENTNINGER DANNES OG OPSAMLES I BEGREBER I DEN FÆLLESKOMMUNALE INDKØBSSTRATEGI?	105
8.4	HVORDAN SKABER OG BEGRÆNSER PARADIGMESKIFTET FRA DECENTRALISERING TIL CENTRALISERINGEN HANDLERUMMET FOR UDØVELSEN AF OFFENTLIGE INDKØB	106
9	PERSPEKTIVERINGER.....	107
9.1	KRITIK AF VALG AF EMPIRI OG PERSPEKTIVER	107
9.2	ANDRE PERSPEKTIVER	108
9.3	...OG LÆRTE VI NOGET	110
10	LITTERATURLISTE.....	111
11	KILDEFORTEGNELSE	112
12	FIGURTEKSTER	113
13	BILAG – INTERVIEW SPØRGSMÅL.....	115

1 Forord

Denne afhandling sætter skarpt på offentlige indkøb og den udvikling som feltet undergår netop i disse år. Vores intention med afhandlingen har været at se offentlige indkøb igennem et analytisk blik, der skærper opmærksomheden om *hvordan* og *hvad* den organisering, vi i disse år ser vokse frem, fører med sig. Således har vi bevidst afholdt os fra at vurdere om denne organisering vi ser i disse år nu også er god og effektiv.

Afhandlingen er blevet til på forfatterens andet og afsluttende år på MPA studiet på CBS henover efteråret og vinteren 2008 og markerer således afslutningen på to begivenhedsrige og lærerige år. To år hvor vi har lært at sætte pris på begreber som socialkonstruktivisme, systemteori, magt, legitimitet og styringsteknologier, og som nu indgår i vores stærkt udvidede MPA ordforråd. Vi håber at vi med denne afhandling viser at vi rent faktisk også har forstået at applicere begreberne og teorierne på en hensigtsmæssig måde, selvom den måde vi i afhandlingen har gjort det på indimellem nok er på grænsen til det tilladelige.

Med ønsket om god læselyst

Onsdag d. 7. januar 2009

Flemming Lindbæk Kronholm /

Allan Åge Christensen

2 English Summary

For many years the public sector has decentralized both finances and competence to decide both vertically in the organisation and to the local institutions. However throughout recent years an increasing focus on the public sector's procurement policies and strategies has been pulling in the opposite direction i.e. towards centralization. This tendency is mainly caused by the fact the procurement has been chosen as one of the focus areas with an important potential when it comes to rationalising and consequently contribute to the financing of the future Welfare State.

In this thesis we have analysis the issues revolving around power, legitimacy, meaning- and government technologies. We are especially interested in how public procurement strategies and policies will create legitimacy for the major actors in public procurement market (such as Kommunernes Landsforening (KL) as interest organisation, Staten og Kommunernes Indkøbsservice (SKI), Statens Indkøbssekretariat (SI)); how power influences the interaction amongst the actors; how the introduction of the joint municipal procurement strategy gives meaning and how the relations amongst the major actors may constitute the public procurement.

The main questions of the thesis are:

1. Which kind of power and legitimacy are at stake in and between public actors when it comes to centralizing of and rationalizing of the public procurement.
2. If the joint municipal purchase strategy expresses a special kind of communication?
3. How meaning and expectations are created and gathered in concepts in the joint municipal procurement strategy?
4. How the shift of paradigm from decentralization to centralization creates and limits the performance of public procurement?

The first analysis is an analysis of power based on the theories of power by Christensen and Daugaard Jensen. We relate to how the selected actors seek influence on the public procurement and strategies of such or are influenced by other actors, who hereby made use of their power.

As empiric foundation for our legitimacy analysis we shall make use of our joint empery and review the relevant expression for legitimacy strategy in Suchman's understanding.

The theoretical analysis is based on Luhmann's theory and analyses the paradoxes the joint municipal purchase strategy as communication creates when it comes to the differences between government/self-government. More over a semantic analysis is carried out examining how meaning is condensed in concepts in the joint municipal procurement strategy.

The last analysis carried out is a governmental technological analysis examining the public procurement strategies and policies as a social governmental technology. This analysis is inspired by Henrik Frimor's technology theory, however we have chosen to take basis in the above mentioned three analysis in the way we make use of the concepts. Therefore the governmental technological analyses to a great extend stands out as a gathering of the results of the thesis.

Our analysis shows that:

- There is a great deal of power at stake between the different actors in the market and the conclusion to our analysis can be stated in the following quote from Søren Jakobsen *"If one as an interest in procurement –then procurement is power."*
- There is a lot of legitimacy at stake and the legitimacy is an essential factor in relation to the preparation of strategies in SKI, KL, SI and the individual municipals. We also see how legitimacy is important as nourishment for different organisation as contributes to and removes the organisational latitude.
- KL through the joint municipal purchasing strategy observe based on the distinction between government/self-government. This distinction is a paradox due to the fact that it is not possible, however in the joint municipal purchasing strategy government of the self-governmental (municipals) is introduced exactly as *non-governmental*, as the government is hidden behind necessities.
- The latitude for public procurement is both limited and created by concepts as power, legitimacy, management distinction and meaning.

3 Indledning

3.1 Masteropgavens forfattere

Allan er indkøbs- og udbudschef i Næstved Kommune og er på den baggrund godt og grundigt indblandet i hele den offentlige indkøbsmæssige problemstillinger. Udover jobbet i Næstved Kommune deltager Allan endvidere i det strategiarbejde der foregår i regi af KL i forhold til implementeringen af en ny fælleskommunal indkøbsstrategi.

Flemming er chef for Facilities Management i VKR Holding A/S. Flemming har en fortid som afdelingschef og virksomhedsleder i henholdsvis Københavns og Allerød Kommuner. Han har i perioden som offentlig leder været kraftigt involveret i offentlige udbud og indkøb af serviceydelser.

Vi har således begge adskillige års erfaring med indkøb i det offentlige på mange forskellige niveauer både strategisk og i forbindelse med implementering af indkøbsstrategier og håndtering af de udfordringer, der ligger i en offentlig organisation i at få topledelsens beslutninger bundet sammen med "livet nede i organisationen".

3.2 Offentlig indkøbspolitik

Igennem en meget lang årrække har den offentlige sektor decentraliseret økonomi og beslutningskompetence langt ned i hierarkierne og ud på de decentrale institutioner. I de senere år er der imidlertid kommet et stærkt stigende fokus på hele den offentlige sektors praktiske indkøb, indkøbspolitik og indkøbsstrategi, som trækker i den modsatte retning – mod centralisering. Dette skyldes, at indkøb er udset som værende et område med stort potentiale for effektiviseringer og som derfor kan medvirke til den fremtidige velfærdsstats finansiering.

Dette fokus hænger i høj grad sammen med EU's udbudsregler, der har fremmet udbud og konkurrenceudsættelse i den offentlige sektor igennem en længere årrække, og som senest er blevet styrket gevaldigt i forbindelse med statens indkøbsprojekt, der blev startet op i 2005. Statens indkøbsprojekt handler om effektiviseringer af statens indkøb gennem centralisering af aftaleindgåelsen i forhold til udvalgte varegrupper. Det er således Finansministeriet ved SI¹, der på vegne af hele staten vælger de fremtidige leverandører i modsætning til tidligere, hvor det var de enkelte ministerier, styrelser osv., der selv valgte leverandør.

Statens indkøbsprojekt har – i hvert fald iflg. Finansministeriet - givet nogle meget store indkøbsmæssige effektiviseringsgevinster (lavere priser). Dette blev eksplicit nævnt i Økonomaftalen for 2008² *"...På statens område er der opnået betydelige besparelser i det statslige indkøbsprograms første fase."* Derudover fremgik, at "...

¹ Sidenhen er projektet overgået til Økonomistyrelsen

² Jf. Økonomaftale 2008 s. 10.

*Regeringen og KL er enige om, at etableringen af de nye og større kommuner...
...skaber behov for at vurdere mulighederne for at styrke det nuværende kommunale samarbejde på indkøbsområdet”.*

Der opstod således allerede i 2007 et pres for tilsvarende effektiviseringer i kommunerne i forbindelse med kommunernes forhandlinger af økonomiaftalerne med regeringen ud fra rationalet om at når staten kan spare mange penge gennem effektive indkøb, så kan kommunerne også. Dette pres fortsatte i forbindelse med forhandlingerne om kommunernes økonomi for 2009. I aftalen om kommunernes økonomi for 2009 fremgår fx, at *”Regeringen og KL er enige om, at der også på indkøbsområdet kan opnås effektiviseringsgevinster...”*³

I den mellemliggende periode mellem de ovenfor nævnte økonomiaftaler (dvs. perioden medio 2007 til medio 2008) udarbejdede KL i dialog med de 98 kommunaldirektører i kommunerne en fælleskommunal indkøbsstrategi (FI)⁴, der blev vedtaget af KL’s bestyrelse i foråret 2007 og som indeholder 8 udfordringer og 8 målsætninger for kommunernes indkøb. Den fælleskommunale indkøbsstrategi er således vedtaget og foran venter udmøntningen og realiseringen af den i samarbejde med de kommunale indkøbschefer i andet halvår af 2008⁵. Forarbejdet med udarbejdelse af initiativer til opfyldelse af de 8 målsætninger er nu i gang og afsluttes sidst på året med en konference, der skal markere startskuddet på implementeringen af den nye FI.

De 8 målsætninger for de kommunale indkøb fremgår af nedenstående boks⁶.

- *Målsætning 1: Der skal på egnede indkøbsområder koordineres tværkommunale forpligtende indkøb på nationalt plan.*
- *Målsætning 2: Der skal etableres muligheder for nye digitale klynger, hvor kommunerne gennem en formidlingsplatform bringes sammen efter behov og forudsætninger.*
- *Målsætning 3: De eksisterende kommunale indkøbsfællesskaber skal styrkes og faciliteres, således at de fortsat kan have en central rolle i koordinering af kommunale indkøb.*
- *Målsætning 4: Det skal sikres, at alle kommuner har adgang til attraktive fælleskommunale indkøbsmuligheder, både på nationalt niveau, i klynger og i den enkelte kommune.*
- *Målsætning 5: Kommunerne skal være effektive i implementeringen af indkøbsaftaler, hvilket de bl.a. skal klædes på til gennem rådgivning og via konkrete redskaber.*
- *Målsætning 6: Kommunerne skal have mulighed for at tilslutte sig statslige aftaler, hvis den enkelte kommune finder dette hensigtsmæssigt.*
- *Målsætning 7: Der skal være dokumentation og åbenhed omkring muligheder og resultater.*
- *Målsætning 8: Det skal på de enkelte vareområder vurderes, om der er behov for nye internationale leverandører, og i så fald skal der arbejdes aktivt for at få flere leverandører på markedet.*

³ Jf. Økonomiaftale 2009 s. 7.

⁴ Jf. KL2.

⁵ Jf. KL1.

⁶ Jf. KL2

Essensen af de 8 målsætninger i den fælleskommunale indkøbsstrategi er, at kommunerne skal optimere deres købemagt gennem intensiv koordinering og centralisering af indkøbene. Centraliseringen af indkøbene (beslutningskompetencen) er lige præcis den markant ændrede forudsætning for at være offentlig leder, der er kimen til vores interesse for offentlige indkøb og den fælleskommunale indkøbsstrategi. I årevis har der været en massiv decentralisering i den offentlige sektor på indkøbsområdet, som nu er det vendt.

Udover KL, som i den ovenfor nævnte fortælling er angivet som primær aktør, er der naturligvis en række andre aktører, der er væsentlige for offentlige indkøb og dermed denne afhandling. Disse er Statens indkøbssekretariat, Kommunerne og Staten og Kommunernes indkøbsservice A/S.

Statens indkøbssekretariat (SI), blev kort nævnt ovenfor, og har som primær opgave at effektivisere de statslige indkøb gennem forpligtende indkøbsaftaler for hele staten på en række udvalgte varegrupper. Disse varegrupper er bl.a. kontormaskiner, kontorartikler, computere, software, storage, telefoni- og datakommunikation etc.⁷. Det betyder i praksis, at staten v. indkøbssekretariatet udbyder de nævnte varegrupper og indgår indkøbsaftaler der forpligter hele staten til at benytte de udvalgte leverandører. Efter indgåelse af en indkøbsaftale indenfor et givet område er der altså ikke længere mulighed for det enkelte ministerium, styrelse osv. til selv at vælge en leverandør. På baggrund af størrelsen i statens indkøb har det naturligvis stor indflydelse på de samlede offentlige indkøb når staten ændrer indkøbsmæssig kurs. Hidtil er det nemlig således, at de statslige indkøb i vidt omfang er foretaget på baggrund af rammekontrakter, der er indgået af SKI.

*Staten og Kommunernes Indkøbsservice A/S*⁸ (SKI) er en halvoffentlig organisation der er ejet af Finansministeriet med 55% og KL med 45% og har ca. 60 medarbejdere. SKI's væsentligste opgave er at gennemføre EU-udbud på vegne af den offentlige sektor, hvorefter de indgåede rammekontrakter kan benyttes af SKI's kunder uden selvstændig gennemførelse af EU-udbud. SKI har i dag indgået ca. 50 rammekontrakter. SKI's kunder er Staten, kommunerne, regionerne og andre halvoffentlige organisationer, der er omfattet af EU's udbudsregler. Langt størstedelen af den offentlige sektor benytter i større eller mindre grad SKI's rammekontrakter. Det vil også sige at kunderne i vidt omfang direkte eller indirekte er medejere af SKI. SKI er primært finansieret gennem en afgift, der er proportional med størrelsen på omsætningen på rammekontrakterne. Denne afgift afholdes direkte af leverandørerne til SKI på baggrund af leverandørens omsætning med SKI's kunder. Det betyder altså at jo større omsætning på rammekontrakterne jo større indtægt er der til SKI.

Kommunerne er i indkøbsmæssig sammenhæng selvstændige juridiske enheder. Det betyder også at kommuner selv er ansvarlige efter styrelsesloven⁹ i forhold til at

⁷ Jf. i øvrigt <http://www.statensindkob.dk> for yderligere info.

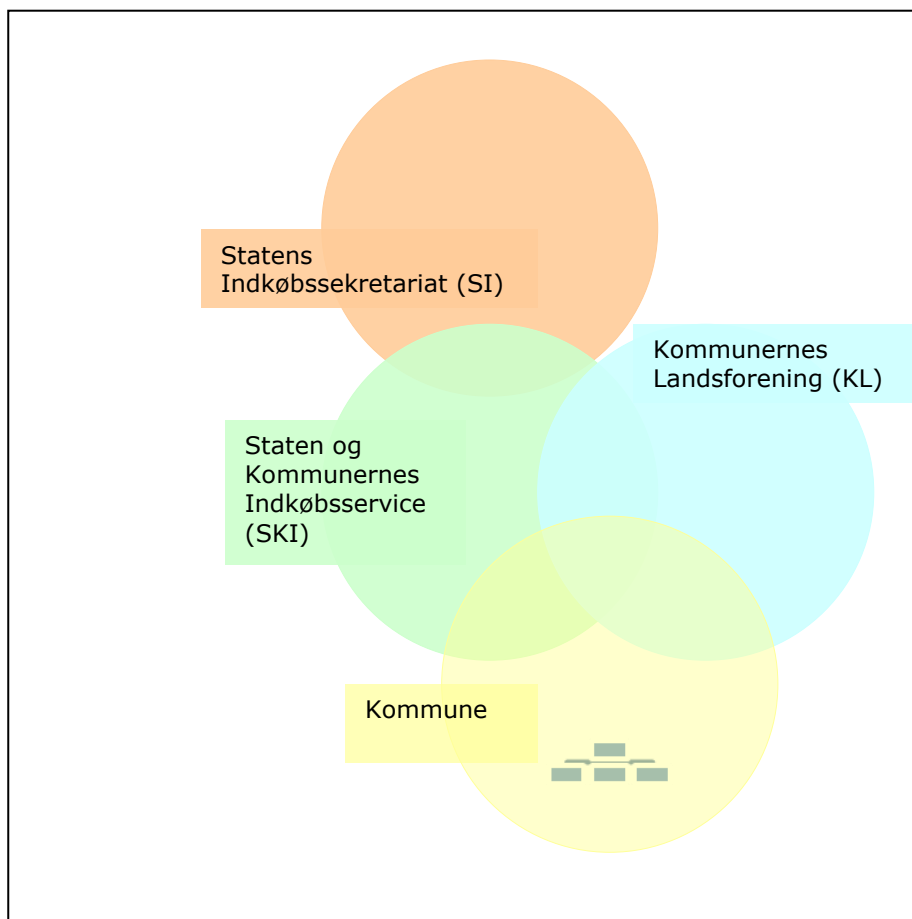
⁸ Jf. i øvrigt <http://www.ski.dk> for yderligere info.

⁹ Jf. Lov nr. 223 af 31. maj 1968 om kommunernes styrelse, jf. lovbekendtgørelse nr. 696 af 27. juni 2008.

tilrettelægge deres indkøb så hensigtsmæssigt som muligt. Kommunerne er efter EU's udbudsregler ordregivende myndigheder, der er forpligtiget til at udbyde deres indkøb såfremt de nærmere betingelser for denne forpligtigelse i øvrigt er opfyldt. Typisk opfyldes denne udbudsforpligtigelse gennem selvstændig gennemførelse af EU-udbud, benyttelse af SKI's rammekontrakter eller ved tværkommunale indkøbssamarbejder. Udover EU's udbudsregler tilrettelægger kommunerne typisk deres indkøb i henhold til en indkøbspolitik der beskriver de interne pligter og kompetencer i den enkelte kommune. Vi vil i denne afhandling inddrage flere politikker i vores analyse. Langt de fleste kommuner har i dag en indkøbspolitik¹⁰, og de indeholder i vidt omfang en beskrivelse af en centraliseret indkøbskompetence med forpligtende indkøbsaftaler efter samme princip som statens indkøbssekretariat benytter.

Hvis vi skal fremstille sammenhængene mellem de ovenfor angivne aktører kan det gøres med følgende figur:

¹⁰ De kommuner vi har undersøgt havde faktisk alle en indkøbspolitik, men der kan selvfølgelig godt være enkelte kommuner der ikke har det alligevel.



Figur 3-1 Skematisk fremstilling af indkøbsmæssige relationer mellem de offentlige aktører som indgår i denne opgave. Figuren illustrerer at der mellem SI og SKI er relationer. SKI har relationer til KL, SI og den enkelte kommune. KL har relationer til SKI og den enkelte kommune. Endvidere illustrerer figuren, at der i den enkelte kommune eksisterer en organisation, som også er påvirket af de forhold på indkøbsområdet vi forsøger at afdække i denne rapport.

Dette skift i de offentlige indkøbspolitikker og strategier fra decentralisering til centralisering af de offentlige indkøb rejser en lang række spørgsmål. Problemstillingen er bl.a. en åben invitation til en normativ analyse i retning af spørgsmål om hvorvidt dette er en efficient¹¹ måde at tilrettelægge de offentlige indkøb på eller om der kunne gives handlingsanvisninger på forbedringsmuligheder såfremt tilrettelæggelsen af de offentlige indkøb fx skulle vise sig at være suboptimal.

Vi har i denne afhandling imidlertid valgt at afgrænse os til de problemstillinger, der drejer sig om magt, legitimitet, mening og styringsteknologier. Vi er nemlig især interesseret i, hvordan offentlige indkøbsstrategier og -politikker kan skabe legitimitet for aktører som KL som interesseorganisation, SKI osv., hvordan der er magt i spil mellem de selv samme aktører og hvordan der i den fælleskommunale indkøbsstrategi dannes mening og hvordan relationerne mellem de førnævnte aktører kan være konstituerende for selve handlerummet for offentlige indkøb.

¹¹ Der kunne fx tages udgangspunkt i begreber som Kaldor-Hicks efficiens o. lign.

3.3 Redegørelse for problemfelt

Problemfeltet for vores master bygger på den udfordring der ligger i at effektivisere offentlige indkøb og samtidig ændre beslutningskompetencen fra at være decentral til at blive mere og mere centraliseret. Vi vil fokusere på de særlige forhold som eksisterer i forbindelse med indkøb, og som eksempelvis gør sig gældende i spændet mellem en kommunal institution og så en enhed i økonomistyrelsen. Hvad betyder indkøb og indkøbsstrategier på forskellige organisatoriske niveauer og hvorledes

Ændring fra decentralisering til centralisering rejser en lang række spørgsmål, men vi har i denne afhandling valgt at afgrænse os til de problemstillinger, der drejer sig om magt, legitimitet, mening og styringsteknologier.

3.4 Problemformulering

Med udgangspunkt i vores valgte teoretiske perspektiver vil vi analysere:

- 1. Hvilke former for magt og legitimitet er på spil i og imellem centrale offentlige aktører i forbindelse med centralisering og effektivisering af offentlige indkøb?,*
- 2. Om den fælleskommunale indkøbsstrategi er udtryk for en særlig kommunikation og igennem hvilken forskel opererer den i givet fald?,*
- 3. Hvordan mening og forventninger dannes og opsamles i begreber i den fælleskommunale indkøbsstrategi?,*
- 4. Hvordan skaber og begrænser paradigmeskiftet fra decentralisering til centraliseringen handlerummet for udøvelsen af offentlige indkøb?.*

4 Metode og videnskabsteori

Vi vil i dette afsnit forholde os til vores valgte metodiske fremgangsmåde, som skal føre os frem til besvarelse af den valgte problemformulering

Valg og fravalg af metodemæssig tilgang har stor betydning for de vurderinger og diskussioner, som indgår i vores analyser og konklusioner. Problemformuleringen har dannet det naturlige og retningsvisende instrument under udarbejdelsen af vores opgave, men har ikke i sin natur ikke været rigid og uforanderlig. Problemformuleringen har under arbejdsprocessen også undergået forandringer, i det ny viden og indsigt undervejs i processen konstant har udviklet og skærpet tilgangen til problemfelt og problemformulering.

Valget af analysestrategier har lagt op til kvalitative undersøgelsesmetoder. Vi har således valgt at basere vores analyser på tilgængelige offentlige dokumenter og interviews.

4.1 Videnskabsteori

Vi har i denne opgave valgt at foretage vores analyser ud fra nedenstående teoretiske tilgange i fire delanalyser. Vi har valgt at benytte henholdsvis Christensen og Daugaard Jensens forskelligartede magtperspektiver¹² i forbindelse med magtanalysen, M.C.Suchmans teori om legitimitet i forbindelse med legitimitetsanalysen¹³, Luhmanns teori om iagttagelse af sociale systemer på 2. ordens niveau i forbindelse med den systemteoretiske analyse¹⁴ samt Henrik Frimor's konditionering af sociale styringsteknologier i forbindelse med den styringsteoretiske analyse¹⁵.

De valgte teorier har et meget forskelligt perspektiv og vores videnskabsteoretiske udgangspunkt bevæger sig fra den kritiske realisme til konstruktivismen. Vi har således valgt ikke at sværge troskab til enten realisme eller konstruktivisme. Derimod opfatter vi de to som yderpunkter på et kontinuum, der omfatter et væld af forskellige retninger. Vores udgangspunkt kan beskrives som perspektivistisk. En perspektivistisk tilgang afviser ideen om 'sand, objektiv viden'. I stedet anerkender den at al viden er situationel og bærer præg af det udgangspunkt det er produceret med. I forbindelse med perspektivisme hævder Nietzsche¹⁶ " *Der eksisterer ikke nogen objektiv og endegyldig sandhed, men kun myriader af fortolkninger, der hver især repræsenterer et mere eller mindre partikulært ståsted*"

Vi anvender således bevidst en eklektisk analysestrategi, der trækker på forskellige videnskabsteoretiske paradigmer, som med hvert sit perspektiv og teoriapparat kaster lys over vores opgave og problemformulering og en syntese af disse er med til at forstærke vores iagttagelsespunkt.

Suchman's legitimitetsperspektiv er rodfæstet i en realistisk videnskabsteoretisk tradition. Teoriens ontologiske fundament er, at verden eksisterer uafhængigt af individet, eller med andre ord, at der er en objektiv virkelighed.

Vores magtperspektiver tager afsæt i mange "magtbidrag"¹⁷, som alle har rødder tilbage til Michiavelli og undervejs fået en mere moderne udformning i politologien og beslutningsteorien både med Robert Dahl, Bachrach og Baratz, Steven Lukes, March & Olsen klassiske bestemmelse af magt. Ovennævnte teorier har alle et ontologisk fundament, Dvs. en lære om det værende, læren om tilværelsens natur eller principper. I modsætning hertil står epistemologien, der er læren om det erkendte/erkendbare

Den systemteoretiske tilgang har, sammenlignet med andre videnskabsteoretiske tilgange, et grundlæggende anderledes metodemæssigt sigte. Realismen skelner

¹² Jf. Christensen

¹³ Jf. Suchman

¹⁴ Jf. Luhmann

¹⁵ Jf. Frimor

¹⁶ Jf. Fuglsang s. 357

¹⁷ Christensen s. 108

skarpt imellem empiri og metode og leder efter "objektive facts", mens systemteoriens socialkonstruktivistiske tilgang træder et skridt tilbage og ser på den sociale konstruktion af de selvfølgeligheder som betragtes som "objektive facts" i realismen og "dybere mening" i fx hermeneutikken. Systemteorien er således og et epistemologisk perspektiv og et 2. ordens perspektiv. Derfor er systemteoriens videnskabsteoretiske indgangsvinkel til spørgsmål også *hvordan* i modsætning til *hvad*.

Den systemteoretiske tilgang har direkte effekt på metoden og resultaterne af analysen. Resultaterne af analysen kan pga. det socialkonstruktivistiske udgangspunkt ikke tilskrives sandhed i realistisk forstand, men må også selv ses som en social konstruktion. I den systemteoretiske analyse smelter teori og empiri ligeledes sammen – empirien bliver teoriafhængig. I det epistemologiske perspektiv er det nemlig *"...perspektivet der konstruerer både iagttageren og det iagttagede."*¹⁸

4.2 Tilgang til og beskrivelse af genstandsfelt

Vi har valgt at afgrænse vores genstandsfelt til nedenstående udvalgte aktører, som på forskelligt men markant vis er med til at beskrive forskellige tilgange til centralisering af offentlige indkøb. Derudover indgår diverse strategier og politikker i analyserne.

- **Statens Indkøbssekretariat (SI).**

Statens Indkøbsprogram varetages af Statens Indkøbsekretariat, som blev oprettet af Regeringen i 2006. I dag har Statens Indkøbssekretariat til huse hos Økonomistyrelsen, der er en del af Finansministeriets koncern. Sekretariatets primære opgave er at effektivisere dele af det fælles statslige indkøb.

- **Staten og Kommunernes Indkøbsservice (SKI).**

SKI er en indkøbsorganisation, der gennemfører EU-udbud på vegne af den offentlige og halvoffentlige sektor. Ifølge EU's udbudsdirektiver kaldes en organisation som SKI for en national indkøbscentral. SKI ejes af Staten (55%) og KL (45%). Der arbejder ca. 60 medarbejdere i organisationen.

- **Kommunernes landforening (KL).**

KL er en interesse- og medlemsorganisation for de 98 kommuner i Danmark. Alle danske kommuner er medlem af KL. KL består af en politisk ledelse og ca. 400 medarbejdere. I tæt samarbejde med kommunerne arbejdes der med at styrke og udvikle det danske kommunestyre. Det er bl.a. KL's opgave at:

- varetage kommunernes fælles interesser,
- bistå de enkelte kommuner med rådgivning og serviceydelser,
- sørge for aktuel og relevant information til kommunerne.

- **En kommunal indkøbsorganisation.** Den kommunale indkøbsorganisation er repræsenteret ved Indkøbsschefen i Rudersdal Kommune, Jens Vejgaard

¹⁸ Jf. NÅA s. 14.

- **En kommunal institution.** Den kommunale institution er repræsenteret ved Institutionsleder/forstander Birgitte Wold.

4.3 Empiriguide

Gennemførelse af analyserne er baseret på en række forskelligt empirisk materiale.

For det første har vi gennemført et interview med:

- Martin Præstegaard (MP) fra SI. MP er den ledende kontorchef i SI.
- Søren Jacobsen (SJ) fra SKI. SJ er administrerende direktør i SKI. SJ er uddannet Cand.merc. og MBA med en fortid – 13 år – som bl.a. kommerciel direktør i det Berlingske Hus. SKI's direktion består af adm. direktør Søren Jakobsen og direktør Niels Frederiksen. Ledergruppen består tillige af indkøbs- og driftchef Jens Chr. Neuschäfer samt salg- og marketingdirektør Allan Vendelbo.
- Jan Olsen fra KL. JO er Cheføkonom i Afdelingen for Dokumentation og Økonomisk Politik. JO er medlem af KL's direktion. Endvidere varetager JO KL's ejerskabsinteresser i SKI's bestyrelse.
- Jens Vejgaard (JV) fra Rudersdal Kommune. JV er Indkøbschef i Rudersdal kommune. JV er uddannet cand.merc.jur og med en fortid som indkøbschef i Helsingør kommune (1994-2001), Hvidovre kommune (2001-2003), Birkerød kommune (2003-2006) og i forbindelse med kommunesammenlægningen mellem Søllerød og Birkerød, blev han indkøbschef i 2006. Der er 3 ansat i indkøbsfunktionen som er en stabsfunktion til Økonomichefen.
- Birgitte Wold (BW) fra Køge Kommune. BW er forstander/leder af ITC/Lyngtoften, som er Køge Kommunes bo-, arbejds- og samværstilbud for borgere, der er fysisk og/ eller psykiske funktionshæmmede. Det er også et beskæftigelses- og samværstilbud til borgere med erhvervet hjerneskade. Huset yder støtte i borgerens eget hjem og i støttecenteret. Klub V er fritidstilbud til borgere, der er fysisk eller/og psykisk funktionshæmmede. BW er uddannet socialpædagog og er pt. ved at færdiggøre sin MPA. BW har en fortid som faglig sekretær i Socialpædagogernes Landsforbund (1992-1993), amtskredsformand i Socialpædagogernes Landsforbund (1993-2004), Leder af støttecenteret "Klemmen" (2004-2008)

Herudover har vi benyttet tekstmateriale i form af politiske indstillinger, rapporter og samt enkelte artikler. Det anvendte tekstmateriale er angivet i afsnit 11.

4.4 Interview som metode

Empiriske undersøgelser kan opdeles i to typer: kvantitative undersøgelser og kvalitative undersøgelser. Spørgeskemaer og statistikbearbejdning er typiske

eksempler på den første type, mens fokusgrupper og interviews er eksempler på den anden¹⁹.

Vi mener ikke, at vi kan få alle de rigtige forklaringer ud fra et interview, men blot at vi kan få forskellige personers fortolkning af situationen ud af de myriader af mulige tilgange der er til vores problemformulering.

Vi mener dog at vores udvalgte interviewpersoner og de organisationer de repræsenterer, er med til at give et rimeligt nuanceret billede, som er med til at kvalificere vores kvalitative analyse materiale.

4.4.1 Interview

Formålet med vores interview er, at afdække forskellige interesser og vinkler på offentlige indkøb og den forøgede centralisering som kan iagttages.

Interviewene er alle udformet som semistrukturerede interview – dvs. der stilles både lukkede og åbne spørgsmål udfra en på forhånd fastlagt spørgeguide. Dette for ikke at lukke af for respondentens svarmuligheder og således lade ham svare mere åbent, samtidig med, at spørgsmålene er styrende for interviewets retning. Interviewspørgsmålene er angivet i "bilag – Interview spørgsmål"

Kvale siger om et semistruktureret interview²⁰, at dets behov er at opnå beskrivelser af respondentens syn på "den virkelige verden" med interviewerens fortolkning af det beskrevne fænomen.

4.4.2 Fordele og ulemper ved interviews

En fordel ved at anvende semistrukturerede interviews er, at man kan møde interviewpersonen med en vis åbenhed overfor holdninger og tanker om emnet. Interviewet bliver således mindre styret af interviewerens egen verdensopfattelse eller teoriens tilgang til emnerne. Samme åbenhed ville ikke være til stede i en kvantitativ undersøgelse, ligesom observation af personer i deres arbejdssituation ikke ville kunne give samme viden om emnet.

En ulempe ved interviews kan være, at udfaldet af et interview i høj grad afhænger af fortrolighed mellem interviewer og respondent. Interviewer vil altid være med til at konstruere interviewsituationen og dermed påvirke udfaldet af interviewet. Vi har meget fokus på at forklare interviewpersonen hvad interviewet skal anvendes til i vores afhandling, og på at skabe en god og fortrolig stemning inden selve interviewet. Men der er stor forskel på interviewpersoner og nogle svarer kun på de spørgsmål der bliver stillet, mens andre reflekterer og associerer over de stillede spørgsmål og således giver en dybere indsigt i deres viden om emnet. Et andet problem i forhold til interviews er, hvorvidt man kan regne med interviewpersonens ærlighed.

¹⁹ Jf. Andersen

²⁰ Jf. Kvale, s. 152

4.5 Position og erkendelsesinteresse

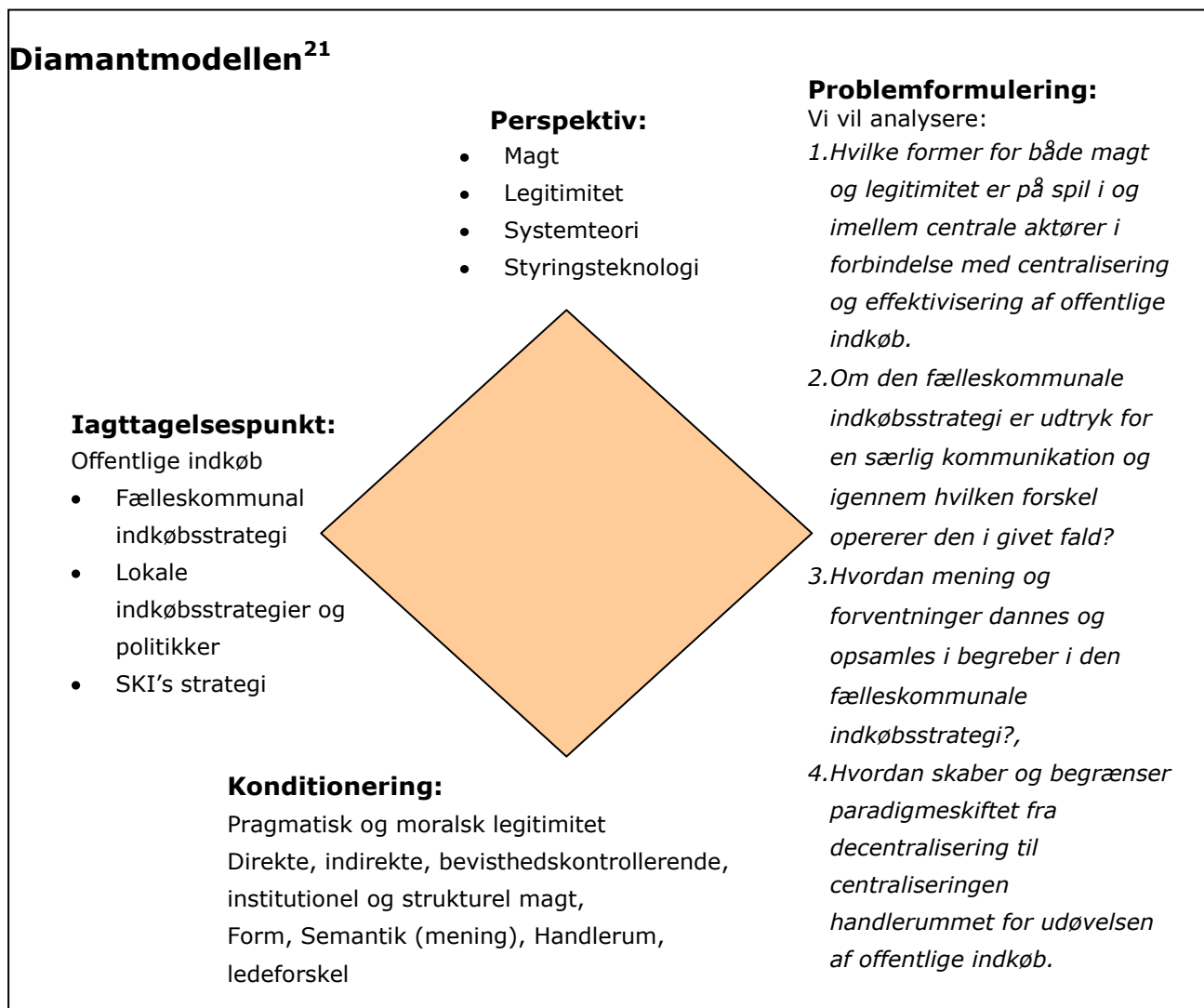
Vi har begge kommunal ledelseserfaring på chef niveau, henholdsvis som indkøbschef og som virksomhedsleder på det tekniske område. Dette organisatoriske forskelligartede udsyn giver mulighed for en nuanceret tilgang til opgavens problemformulering. Vi har begge erfaring med offentlige indkøb.

Vi vil helst beskrive vores position som både selekterende og reflekterende i forhold til vores valgte problemformulering. Selekterende i forhold til vores empiriske valg og reflekterende på grund af vores kendskab til problemfeltet og aktørerne i den. Vores position er således unik, idet denne position kun besiddes af os. Dette har således en afgørende indflydelse på både vores konklusioner og perspektiveringer.

Med udgangspunkt i vores analyse af den fælleskommunale indkøbsstrategi er det målet at etablere en viden og en indsigt ved anvendelse af et sæt "analysebriller" som normalt ikke anvendes. Dette giver en mere nuanceret klarhed over den fælleskommunale indkøbsstrategi og dens konsekvenser både direkte og indirekte. Vores undren vil gennem rapportens perspektiver blive afdækket. Muligvis dukker der flere spørgsmål op, men det grundvilkårene for yderligere forståelse og indsigt.

5 Analysestrategi

Vores analysestrategi er inspireret af den såkaldte diamantmodel, se figur 5.1, hvorfra vi har hentet systematikken til opgavens analyser.



Figur 5-1. *Diamant-modellen redegør skematisk for vores iagttagelsespunkt, perspektiv konditionering samt opgavens problemformulering.*

5.1 Perspektiver

Vi har valgt at gennemføre analysen på baggrund af 4 perspektiver. I første instans vil der komme en samlet indføring i den anvendte teori fra de valgte perspektiver jf. afsnit 6. Dernæst gennemføres den samlede analyse af empirien på baggrund af de valgte teoretiske perspektiver.

²¹ Modellen er inspireret af Leavitt's diamant-model.

Som det fremgår af diamantmodellen har vi valgt at anlægge et *magt-*, et *legitimitets-*, et *systemteoretisk og afslutningsvist et styringsteknologisk perspektiv* på afhandlingen.

De 3 første perspektiver, der benyttes til at gennemføre de omfangsmæssigt største analyser, er umiddelbart meget forskellige perspektiver, som det fremgår af afsnit 4.1, men perspektiverne er *valgt* fordi de hver især kan bidrage til en analyse af vores genstandsfelt fra forskellige vinkler. Det styringsteknologiske perspektiv benyttes til en afsluttende analyse af hvordan strategier og politikker om offentlige indkøb kan betragtes som sociale styringsteknologier og dermed hvordan de skaber og begrænser handlerummet for offentlige indkøb. Analysen bygger videre på de resultater og konklusioner som de 3 foregående analyser er kommet frem til, hvorfor denne analyse således skal ses som et forsøg på at samle trådene efter gennemførelse af 3 meget forskellige analyser. Det er således den korteste analyse, men absolut ikke den mindst vigtige!

Begrundelse for valget af

- *Magtperspektivet* skal findes i at der mellem de udvalgte aktører er magt på spil. Magt imellem de respektive organisationer i forhold til den offentlige positionering, magt i og mellem mennesker i organisationerne og på tværs af de valgte organisatoriske aktører.
- *Legitimitetsperspektivet* skal findes i, at alle parter – SI, SKI, KL og ledelsen i den enkelte kommune må formodes at have behov for at fremstå legitime overfor deres om- og "ind"verden.
- *Det systemteoretiske perspektiv* skyldes at der gennem den systemteoretiske forskelstænkning åbnes mulighed for 2. ordens iagttagelser, men naturligvis under forudsætning af at iagttagelse i første omgang har fundet sted på 1. ordens niveau. Derved vil vi gennem begreber som *form, ledeforskel og mening* kunne analysere den fælleskommunale indkøbsstrategi som kommunikation og den mening der skabes i kommunikationen. Og ikke mindst giver det mulighed for en efterfølgende diskussion af det handlerum som indførelsen af sociale styringsteknologier skaber og begrænser i relation til offentlige indkøb.
- *Det styringsteknologiske perspektiv* er at det som det opsamlende perspektiv kan bruges til et forsøg på at koble de øvrige analyser sammen i en analyse af handlerummet som skabes eller begrænses af de offentlige indkøbsstrategier og -politikker.

5.2 Konditionering

Den måde vi konstruerer vores genstand og dermed også iagttager den på har store konsekvenser for vores analyse. Der er tale om *et valg* med konsekvenser som altid kunne være truffet anderledes. Vi kan altid spørge hvorfor lige denne ledeforskel og ikke en anden, hvorfor lige dette begreb og ikke et andet osv. Derfor er vi som

analytikere nødsaget til at gøre vores iagttagelsesbetingelser eksplicitte. Dvs. når vi i problemformulering skriver at vi vil analysere handlerummet for offentlige indkøb er vi nødsaget til at *opstille betingelser for indikation*, hvormed menes hvornår vi kan sige at vi har et handlerum. Dette skyldes, at handlerummet for offentlige indkøb jo er en social konstruktion som vi ikke kan gå ud i verden og finde. Vi er derfor nødsaget til at fortælle hvornår det vi iagttager kan accepteres som et handlerum for offentlige indkøb.

Ved hjælp af begreberne som anskueliggjort i diamantmodellen vil vi analysere magtformer, legitimitetsformer, paradokser, meningsdannelse og ikke mindst handlerummet for offentlige indkøb. Begreberne og deres betingelserne for deres indikation bliver gennemgået i det efterfølgende teorigangsnit.

5.3 Iagttagelsespunkt

Vores iagttagelsespunkt er *offentlige indkøb* i bred forstand, men gennem afhandlingens fremstilling snævres iagttagelsespunktet stadig længere ind for til sidst igen at blive bredt ud i den styringsteknologiske analyse og perspektivering.

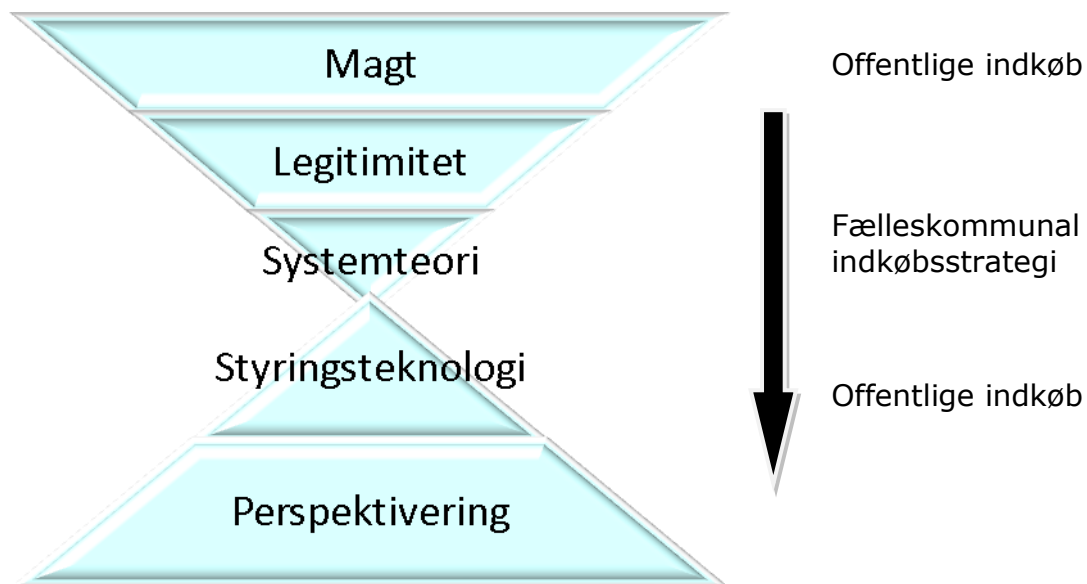
Hermed forstås, at magt- og legitimitetsperspektiverne ser på offentlige indkøb og de, efter vores opfattelse, mest oplagte aktører i bred forstand. Disse aktører er Statens Indkøbssekretariat, KL, SKI og Kommunerne (Rudersdal og Køge). Tilgangen til iagttagelsespunktet i disse analyser er de respektive aktørers strategier, politikker og de gennemførte interviews.

Ved overgangen til den systemteoretiske analyse snævres iagttagelsespunktet i foranalysen ind til den fælleskommunale indkøbsstrategi, med enkelte momentvise træk på empirien fra Rudersdal og Køge Kommuner. I den afsluttende semantiske analyse er iagttagelsespunktet udelukkende den fælleskommunale indkøbsstrategi.

I den styringsteknologiske analyse breddes iagttagelsespunktet igen ud, idet vi nu benytter de gennemførte analyse til en diskussion af det handlerum som skabes og begrænses af de offentlige indkøbsstrategier og -politikker. Således er iagttagelsespunktet ikke længere afgrænset til den fælleskommunale indkøbsstrategi, men er bredt ud generelt i forhold til kommunerne, KL og SKI.

Denne skiftende indsnævring og genudbredelse af iagttagelsespunktet er et bevidst afgrænsningsmæssigt valg. Dette skyldes, at selv om det givetvis ville være interessant, at gennemføre en systemteoretisk analyse efter samme overordnede "opskrift" som vores magt- og legitimitetsanalyse, ville dette være for omfangsrigt i forhold til denne afhandling, og vi mener, at vi netop med den valgte femgangsmåde på hensigtsmæssigt vis får analyseret vores genstandsfelt.

En grafisk fremstilling af afhandlingens progression kunne derfor se ud som i figur 5-2.



Figur 5-2. *Afhandlingens progression*

6 Teoretiske perspektiver.

6.1 Magtteori

De anvendte magtteorier som vi i nedenfor præsenterer og anvender i vores videre analyse, må i deres udgangspunkt kaldes traditionel eller hobbesiansk magtteori, dvs. teorier, som beskæftiger sig med magt i termer af besiddelse, suverænitet og kontrol. I modsætning hertil tænker eksempelvis Foucault's²² i magtstermer af udøvelse, strategi og kamp.

Magt er således et omstridt og komplekst begreb, hvor vi i vores teoretiske og senere vores magtanalytiske tilgang har valgt den mere operationelle tilgang, som afsæt i resultaterne af magten og hvor magten er lokaliseret.

Med begrebet magt angives en påvirkningsrelation mellem to aktører, således at én aktør forårsager ændringer i en anden aktørs adfærd²³, der er en udvidelse eller opblødning i forhold til Dahls klassiske og strengt positivistiske: *"A har magt over B, i det omfang A kan få B til at gøre noget, B ellers ikke ville have gjort."*²⁴.

Det er vores mål og ambition at afdække, hvilke former for magt der anvendes imellem de forskellige aktører SI, SKI, KL en kommune samt indenfor en kommunal organisation og de identificerede magttypers potentielle indflydelse på forståelse for og implementering af de indkøbsstrategier som er skabt af SI, SKI, KL og de enkelte kommuner.

Vi vil tage afsæt i Christensen og Daugaard Jensens operationelle tilgang til magtbegrebet, som illustrerer hvorledes aktører kan få indflydelse og dermed magt gennem deltagelse.

Ifølge traditionelle magtteorier som formuleret af Bachrach og Baratz²⁵, er hovedkriteriet for anvendelse af magtbegrebet, at der skal være tale om en interessekonflikt mellem to aktører. Det suppleres med et andet kriterium, der omhandler karakteren af påvirkningsrelationen i form af på tvang, kontrol og sanktioner. Når en påvirkning af en aktør medfører sanktion, tab eller potentielle tab er der tale om magtanvendelse.

Når der tales om magt i ovennævnte betydning betyder det, at magten anses for en ressource, som den enkelte aktør gør brug af. Magten anvendes af alle, og den er uundgåelig og allestedsnærværende. Der er tale om et magtbegreb, som fokuserer på sammenhæng mellem magt og deltagelse med henblik på, at nogen påvirkes til at gøre eller undlade at gøre noget.

²² Jf. Flyvbjerg, s. 104

²³ Jf. Thomsen, s. 11

²⁴ Jf. Christensen, s. 33

²⁵ Jf. Christensen, s. 43-46

Når aktører søger indflydelse via deltagelse, er det vigtigt at forholde sig til nedennævnte spørgsmål:

- Hvorfor deltage?
- Hvor deltagelse finder sted?
- Hvordan deltage?

Denne lidt brede forståelse af magt tydeliggøres ved ²⁶ at anlægge fire perspektiver på magten og dermed fire forskellige analysedimensioner af magt. Dimensionerne er:

- direkte magt.
- indirekte magt.
- bevidsthedskontrollerende magt.
- institutionel magt.

De enkelte magtdimensioner supplerer hinanden på den måde at indirekte magt omslutter direkte magt. Bevidsthedskontrollerende magt omslutter både direkte og indirekte magt osv.

Da der er forskellige måder, hvorpå magten kommer til udtryk, må den enkelte aktør vælge forskellige strategier for at deltage, afhængigt af hvilken magtform der er tale om.

Som grundlag for vores magtanalyse vil vi gøre brug af disse fire magtdimensioner, suppleret med strukturel magt.²⁷

6.1.1 Direkte magt

Den amerikanske politolog Robert A. Dahl har forsket i, hvad der sker med beslutninger i politiske processer, ved brug af en direkte magtanalyse. Robert A. Dahl har beskrevet den direkte magt, der bygger på følgende magtforståelse:

A har magt over B, i det omfang A kan få B til at gøre noget, B ellers ikke ville have gjort²⁸.

Under udøvelsen af magten påvirker aktør A aktør B til at gøre noget eller undlade at gøre noget ved at gøre brug af:

- tvang, dominans i forhold til erklærede intentioner
- manipulation, dominans i forhold til skjulte intentioner
- overtalelse
- autoritet, magt-subjektets motiv til accept af udstedte ordre.

Den direkte magt er afgrænset til følgende områder:

²⁶ Jf. Christensen, s. 18

²⁷ Jf. Thomsen2

²⁸ Jf. Christensen, s. 33

- beslutningsarenaen, forstået som begivenheder i beslutningsprocessen hvor magtudøvelsen finder sted
- sagen, denne afgrænses formelt eller uformelt, men samtidig kan den udvikles undervejs
- beslutningsprocessen, indeholdt i processen er koblingen mellem problem, målformulering og løsning herunder alternative løsninger samt konsekvens vurdering af den endelige beslutning. Der kan ske fastsættelse af tid fra sagen er på dagsordenen, til der er truffet en beslutning.
- beslutninger, kan fremtræde mere eller mindre klare.

Direkte magt er i spil i selve beslutningsprocessen fra sagen ankommer til beslutningsarenaen, og til der er truffet en beslutning.

I den direkte magtudøvelse er det derfor interessant at se, hvordan A bliver i stand til at udøve magt over B, og hvilke modtræk i form af deltagelsesstrategi, som B bringer i anvendelse.

Valg af deltagelsesstrategi er bestemt af den position, som B indtager i forhold til A, og af den viden B har.

Eksempelvis hvorledes KL udøver magt over SKI som en del af SKI's ejerskab og hvorledes SKI agerer på magtudøvelse og hvorledes SKI's deltagelse eller afkobling ytres.

6.1.2 Indirekte magt

Den direkte magt kan suppleres med magtudøvelse i form af indirekte magt, der giver mulighed for at se på aspekter, der ligger uden for selve beslutningsarenaen.

P. Bachrach og M. Baratz definerer indirekte magt til:

*"A kan forhindre B i at gøre noget via dagsordenkontrol og ikke-beslutningstagen, non-decision-making"*²⁹

I denne dimension er der tale om, at non-decision-making er i spil i forhold til observerbare synlige konflikter, men magtudøvelsen foregår på en mere skjult og raffineret måde. Der er tale om bevidst handling i form af kontrol over eller indflydelse på, hvad der kommer frem til beslutningsarenaen. Der er også tale om, at beslutningen får en sådan karakter, at den ved implementering ikke sikres udfoldelse som tænkt.

Kontrollen kan rubriceres som to filtre:

- et filter, der begrænser sagers adgang til beslutningsarenaen
- et andet filter, der begrænser hvilke beslutninger, der gennemføres i hvilken grad.

Denne dimension på magt supplerer den direkte magt, så det er muligt at analysere deltagelse i magtudøvelsen fra ideen om sagen til gennemførelse af sagen.

²⁹ Jf. Christensen, s. 44-45

Deltagelsesstrategien orienterer sig i denne magtdimension sig mod filtrene frem for det, som foregår i beslutningsarenaen.

Eksempelvis hvilke filtre lader sig identificere i forhold til beslutninger som foretages i KL og hvorledes gennemføres/ eller ikke gennemføres beslutningen ude i den kommunale institution.

6.1.3 Bevidsthedskontrollerende magt

Den direkte og den indirekte magt tager deres udgangspunkt i beslutningsteori og bygger på naturvidenskabeligt grundlag, hvorfor der er fokus på direkte observerbare aktører, hændelser og objekter i denne dimension. I de nævnte dimensioner er målet for magtudøvelsen en adfærdsændring.

Sociologen Steven Lukes supplerer magtperspektivet ved at medinddrage det forhold, at aktører i det skjulte varetager egne interesser uden en forudgående konflikt. Dette på trods af, at der kan eksistere en interesse-konflikt. Det kan eksempelvis ske under anvendelse af manipulation.

Den bevidsthedskontrollerende magt kan defineres som:

"A udøver magt over B ved at påvirke B's interesser, så den bliver i overensstemmelse med A's interesser. Derved blokerer han B's evne til at opleve egne virkelige interesser³⁰.

Magtudøvelsen vil derfor være skjult eller sagt på en anden måde være i form af usynlig kontrol, da den aktør, der udsættes for magtudøvelsen ikke er bevidst herom. Lukes peger på to magtmekanismer, bevidsthedskontrol og bevidsthedsmanipulation. Når der er tale om bevidsthedskontrol vil aktører i magtanvendelse gøre brug af forskellige tiltag som for eksempel tilbageholdelse af information, urigtige informationer, og fordrejninger af kendsgerninger. I forhold til den bevidsthedskontrollerende magt kan følgende eksempler drages i anvendelse, censur og få informationskilder.

Som konsekvens heraf vil en virkelig interessekonflikt ikke nå bevidstheden hos aktørerne, hvorfor der ikke sker en aktivering af den indirekte - og direkte magt. Sagen kommer ikke på dagsordenen, og dermed ikke ind i på beslutningsarenaen.

Deltagerstrategien er dobbelt. Den ene side er indoptagelse af interesser fra A og dermed omformulering af egne interesser. Den anden side er bibeholdelse af egne interesser.

6.1.4 Institutionel magt

I de tre tidligere nævnte dimensioner på magt er udgangspunktet for magtudøvelsen relationen mellem aktørerne i forhold til beslutningsprocessen. Det er underforstået, at aktørerne handler rationelt for at opnå egne interesser.

³⁰ Jf. Christensen, s. 63

De tre dimensioner kan suppleres med den institutionelle magt, der fokuserer på ureflekteret adfærd på baggrund af myter, normer, rutiner og strategier. Det handler om struktur på det mentale niveau, forstået som vores forestilling om virkeligheden, som tages for given. Det medfører, at der ikke sker problematisering fra aktørernes side og dermed kontrol i det stille, hvorfor der ikke er tale om magtudøvelse på samme måde som under de tre tidligere dimensioner.

En særlig form for institutionel magt er ideologi, som udtryk for hvordan virkeligheden er og bør være, og som vil præge den enkelte virksomhed i større eller mindre grad.

Den institutionelle magt kan beskrives som:

"A's sociale position og grundlæggende samfundsstrukturelle forhold giver A magten over B. Magten ligger i en ureflekteret accept af institutionelle rammer for adfærd. Magten udøves ikke af A over B, den er internaliseret i os og indlejret i vores systemer."

Eksempler på den institutionelle magt er normer og regler for høringer under forudsætning af, at de tages for givne og er styrende for forløbet. Sagt på en anden måde, der er tale om institutionel magt, når der sker regulering af adfærd begrundet i for eksempel rutiner, der begrænser eller øger aktørernes mulighed for at tilgodese deres interessevaretagelse i beslutningsprocessen. Aktørerne er sig ikke bevidst om de muligheder og begrænsninger, der etableres i kraft af denne magtform.

6.1.5 Strukturel magt

Frølund Thomsen³¹ beskriver i hans gennemgang af magtbegrebet en femte form for magt inspireret af diskursanalytikere som Foucault og Laclau, hvor der fokuseres på sproget som magtstrategi/disciplineringsmekanisme. Denne type beskrives af den engelske sociolog Anthony Giddens i form af positioner og ressourcer. Der er tale om positioner og dertil knyttede ressourcer, der har en væsentlig betydning i kraft af en selvstændig eksistens og indvirkning (Frølund Thomsen; 2005).

I praksis betyder dette, at der er deltagere, som i kraft af deres position opfattes som mere magtfulde end andre. Det er ikke af større betydning hvem, der besidder positionen, men positionen i sig selv er en magtfaktor, der kan bringes i anvendelse. Det er ikke muligt at se sig fri af, at netop positioner med de tilhørende ressourcer er faktorer, som er relevante at medinddrage, for de eksisterer og anvendes til magtudøvelse.

6.2 Legitimitets teori

Legitimitet er afgørende, fordi det er det, som offentlige institutioner lever af, som noget der skaber forståelse og accept både indadtil, udadtil og opadtil. Legitimitet er en forudsætning for udøvelse af magt, og legitimitet er dermed en begrænsning og en ekspansion af magten og handlerummet.

³¹ Jf. Thomsen2

Organisationer, ledelse og medarbejdere har således på mange forskellige niveauer behov for at etablere eller bevare legitimiteten, ellers forsvinder den organisatoriske "livskraft".

I vores analyse anvender vi M.C.Suchmans teoretiske betragtninger vedrørende legitimitet³².

Suchman skelner overordnet mellem to perspektiver på legitimitet; et strategisk og et institutionelt. Skematisk vist i Figur 6.1

Institutionelt	Strategisk
<ul style="list-style-type: none"> • Et krav • Passiv tilpasning • Institutioner • Der betragtes udefra -ind i forhold til organisationen • Samfundet er den institutionelle ramme 	<ul style="list-style-type: none"> • En ressource • Aktiv handling • Interessenter • Samfundet betragtes indefra – ud • Organisationen som symbolsk container

Figur 6-1. Suchmans opdeling i institutionel og strategisk legitimitet

Suchman anfører bl.a. at legitimitet ikke alene påvirker den måde hvorpå omverden handler i forhold til organisationen, men også i forhold til den måde, hvorpå omverden forstår organisationen.

I det strategiske perspektiv opfattes legitimitet som en operationel ressource, som organisationer henter fra omverdenen og anvender aktivt for at nå organisationens givne mål. Legitimitet bliver her et anliggende for lederen, der forsøger at kontrollere legitimitet og anvender legitimitet som et instrument.

I det institutionelle perspektiv anses legitimitet ikke som en operationel ressource, men som en række grundlæggende opfattelser (constitutive beliefs), der påvirker organisationen udefra og som bestemmer, hvordan organisationen organiseres, ledes mv. Endvidere er denne påvirkning afgørende for, hvordan organisationen opfattes og bedømmes. Organisationens legitimitet vil blandt andet afhænge af, hvorvidt man er i stand til at reflektere, tilpasse og efterleve de gældende institutionaliserede og dominerende forestillinger og om institutionen reagerer og agerer, som forventes.

Suchmans 3 legitimitetstyper

Suchman definerer 3 forskellige legitimitetstyper, henholdsvis den pragmatiske, den moralske og den kognitive legitimitet.

Alle 3 typer af legitimitet involverer en generaliseret antagelse om, at organisationens aktiviteter er ønskværdige, rigtige og passende indenfor det aktuelle socialt

³² Jf. Suchman.

konstruerede system af normer, værdier, overbevisning og definitioner. Hver type hviler på genkendelse af forskellig adfærd i organisationen:

- **Pragmatisk legitimitet.** Eksempelvis kan fællesstrategiske indkøb betale sig for KL af facilitere i forhold til omgivelsernes forventninger?
- **Moralsk legitimitet.** Er fælleskommunale indkøb godt for de enkelte kommunale organisationer, organisationen i KL og medarbejderne i disse organisationer?
- **Kognitiv legitimitet.** Giver centralisering af kommunale indkøb mening?

Enhver organisation kan etablere legitimitet i forhold til alle 3 typer af legitimitet. Suchman giver med sin teoritilgang mulighed for, at differentiere de forskellige legitimitetshandlinger i en organisation. Når der i omverdenens sociale systemer opstår ændringer mening og holdninger ændres også legitimitetsstrategien. Tilgangen kan være strategisk eller institutionel.

6.2.1 Pragmatisk legitimitet

Den pragmatiske legitimitet hviler på en beregning af egeninteresse for organisationen og dens nærmeste interessenter. Interessen kan have mange facetter, både politik, økonomisk, social mv. Pragmatisk legitimitet kan give sig udslag i tre former:

- **Transaktionel legitimitet,** hvor organisationen mod at varetage nogle bestemte interesser/politikker får støtte fra bestemte interessenter. Der skal skabes resultater og organisationen skal fremstå som et godt valg
- **Indflydelseslegitimitet,** hvor organisationen inkorporerer andres standarder som værende organisationens egne
- **Dispositional legitimitet,** hvor organisationen bedømmes som var den en selvstændig person eller individ med egen "personlighed".

6.2.2 Moralsk legitimitet

Den moralske legitimitetstype hviler på omverdenens opfattelse af, hvad der er "rigtig". Dermed menes organisationens evne til at tilpasse sig omgivelsernes normer og værdier, så organisationen fremstår troværdig og støtteværdig. Moralsk legitimitet kan antage 4 former:

- **Effekt legitimitet,** hvor der er fokus på hvad organisationen opnår - dvs. organisationens output/outcome.
- **Procedure legitimitet,** hvor der fokuseres på måden hvorpå organisationen opererer/arbejder. Der fokuseres som ovenfor ikke direkte på output/outcome.
- **Strukturel legitimitet,** hvor omverdenen og interessenterne har positiv fokus på organisationen, fordi den er organiseret på en for interessenterne prisværdig måde. Organisationen bliver opbevaringssted for offentlig tillid.

- **Personlig legitimitet**, hvor legitimiteten skyldes lederens (ledernes) personlige evner eller karisma.

6.2.3 Kognitiv legitimitet

Kognitiv legitimitet adskiller sig væsentligt fra de øvrige to legitimitetsformer. Den er vanskelig at opnå, den er meget holdbar og ifølge Suchman den mest kraftfulde. Kognitiv legitimitet kan antage 2 former:

- **Forståelseslegitimitet.**
- **Meningsgivende legitimitet.** De forhold som gør at organisationen giver mening eller tages for givet.

Kognitiv legitimitet kan også beskrives som en form for "sådan er det bare" en selvfølgelighedens legitimitet, med det primære formål at skabe kosmos i kaos og hermed behovet for at etablere sammenhæng og forståelse.

6.2.4 Legitimitetsstrategier - Suchmans tre stadier

Suchman operationaliserer sin teori ved at pege på hvordan arbejdet med de 3 legitimitetstyper kan finde sted i forskellige faser/stadier eller ved anvendelse af forskellige strategier. Disse forskellige strategier tager henholdsvis afsæt i at erhverve, opretholde eller reparere sin legitimitet. De 3 legitimitetsstrategier kan ses i et tidsmæssigt fremadskridende sammenhæng, men optræder også samtidig i organisationen afhængig af eksempelvis responsvariationen fra forskellige aktører i dens omverden.

At opretholde legitimitet beskrives ofte som lettere end at erhverve eller reparere legitimiteten. Suchman identificerer to strategier for opretholdelse af legitimitet:

- At imødekomme fremtidige forandringer. Dette er den offensive strategi, hvor kunsten for organisationen er at monitorere den omverden, den befinder sig i og identificere de kommende forandringer
- At værne om tidligere resultater. Dette er en mere passiv strategi, hvor organisationen for at beskytte sig mod fremtidige udfordringer eller forandringer bruger sine tidligere resultater som støttepiller

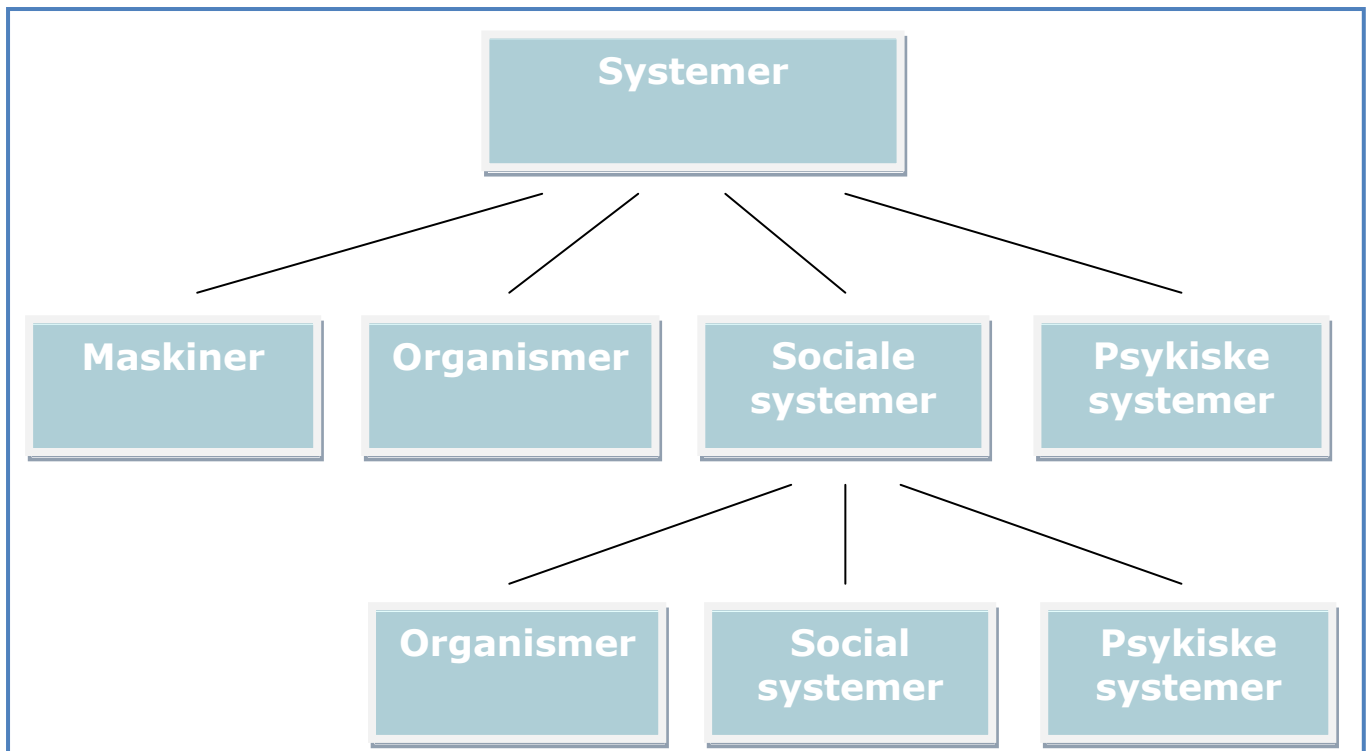
At reparere sin legitimitet er nok det sværeste og ofte vil en strategi bestå i at benægte, undskylde, retfærdiggøre eller forklare den givne handling eller situation.

6.3 Systemteori

Systemteorien som den er udviklet af Luhmann er en aldeles omfattende teori med mange potentielle indgangsvinkler, og vi vil i vores analyse mageligt benytte de døre der fører os ind i teorien på en sådan måde at vi kan konstruere en samlet analysestrategi, der kan besvare vores problemformulering.

Systemteorien som den er udviklet af Luhmann er grundlæggende baseret på at systemer er autopoetiske og selvreferentielle³³.

Luhmann skelner i sin teori mellem 4 typer af systemer – Maskiner, organismer, sociale systemer og psykiske systemer, med en yderligere opdeling af sociale systemer i interaktion, organisation og samfund jf. **Figur 6-2**. I denne afhandling vil vi dog kun beskæftige os med de sociale systemer.



Figur 6-2. Luhmanns 4 systemer³⁴.

I den sammenhæng betyder begreberne autopoiesis og selvreferentiel fx at de psykiske systemer består af tanker der forholder sig til tanker og alene tanker. Det psykiske system modtager indtryk fra omverdenen som benyttes til at frembringe nye tanker. Den mindste enhed i det psykiske system er således mening.

På den samme måde kan man sige, at sociale systemer kan forstås som autopoetiske og selvreferentielle kommunikationssystemer som reproducerer sig selv gennem kommunikationer der løbende knytter an til kommunikationer. Det sociale systems mindste enhed er således kommunikation.

Når sociale systemer reproducerer sig selv gennem kommunikation er det dog ikke ensbetydende med at kommunikation blot finder sted, idet kommunikationen stadigvæk forudsætter tilstedeværelsen af et psykisk system (= et menneske). Kommunikation i sociale systemer drejer sig altså om hvorvidt der er nogen der stiller op til et kommunikationstilbud, og derved om der bliver mulighed for at

³³ Jf. Fuglsang s. 133.

³⁴ Jf. Luhmann s. 37.

kommunikationen får mulighed for at kommunikere med kommunikationen. Det er således ikke personer der kommunikerer med hinanden men derimod kommunikationen³⁵.

Dette betyder også, at den systemteoretiske analyse skal holde fokus på kommunikationen og dermed undlade at fortolke diverse motiver ind i kommunikationen.

Iflg. Luhmann er kommunikation først kommunikation når den består af følgende 3 elementer: 1) iagttagelsen (hvad skal kommunikeres), 2) meddelelsen af iagttagelsen og 3) Forståelsen.

Derudover er samfundet ifølge Luhmann yderligere funktionelt differentieret i horisontalt forskellige systemer fx det politiske system, retlige system, kunstens system, sportens system, pædagogikkens system etc.

Disse systemer lukker sig om sig selv og kommunikerer i binære koder – fx (Ret) ret/uret, (sport) vinder/tab³⁶. Systemerne forstår derfor ikke hinandens kommunikation, idet de kommunikerer efter forskellige binære koder, men der sker alligevel en strukturel kobling mellem systemerne, således at det politiske system iagttager det økonomiske system, det økonomiske system iagttager rettens system etc.

6.3.1 Iagttagelsesbegrebet

Da al kommunikation i systemteorien er iagttagelse af forskelle bringer dette os nu videre til Luhmanns iagttagelsesbegreb. I vores analyse er **iagttagelsesbegrebet et centralt bindeled mellem den systemteoretiske analyse og den styringsteknologiske analyse.**

I iagttagelsesbegrebet bliver systemteorien til en teori om 2. ordens iagttagelser – dvs. iagttagelser af iagttagelser som iagttagelser. Luhmann ser iagttagelser som operationer der refererer til forskelle og definerer iagttagelser som følger: *“...at iagttage er at mærke noget inden for rammen af en forskel...”*³⁷. Systemteorien er altså en teori baseret på en forskelstænkning, og det er denne egenskab vi vil benytte i vores analyse.

Som eksempler på forskelle kan nævnes “kønnet” dvs. mand i modsætning til kvinde eller fx forskellen system/omverden. Hvis vi ser på forskellen system/omverden som 2. ordens iagttagelse vil dette således være en iagttagelse af hvordan systemet i sine iagttagelser skelner mellem system og omverden.

Luhmanns iagttagelsesbegreb hviler ligeledes på en forskel – nemlig forskellen indikation/forskel, således at iagttagelsen er enheden af forskellen indikation/forskel. Indikation vil sige at navngive eller mærke noget, og når der i systemteoretisk

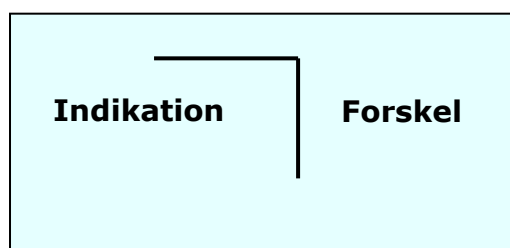
³⁵ Jf. i modsætning hertil den i kommunikationsmæssige sammenhænge ofte anvendte “kanyleteori” der går på overførsel af et budskab fra person til person gennem følgende proces: Afsender → Information → Medie → Modtager = Effekt

³⁶ Jf. fx Kneer s. 137.

³⁷ Jf. NAÅ s. 109

forstand iagttages indikeres (eller mærkes) forskellens ene side – indersiden af forskellen. Det betyder endvidere, at vi ved iagttagelser kun kan iagttage forskellens ene side, mens forskellens anden side forbliver umarkeret. Derudover er det væsentligt at være opmærksom på at forskellene ifølge Luhmann altid er asymmetriske (fx mand i modsætning til kvinde). Dvs. at et begreb altid har et modbegreb.

Grafisk illustreres forskelle i systemteorien som angivet i **Figur 6-3** hvor "Indikation" er på indersiden og dermed markeret og "Forskel" på ydersiden og således umarkeret:



Figur 6-3. *Indikation/forskel*

Når vi i systemteoretisk forstand iagttager (eller indikerer) noget opstår samtidig en blind plet, og denne blinde plet er samtidigt enheden i den forskel, der er rammen for iagttagelsen. Den blinde plet er, "...at iagttagelsen ikke kan se, at den ikke kan se hvad den ikke kan se..."³⁸.

Luhmann kalder enheden i forskellen for form og det er bl.a. en formanalyse vi senere vil gennemføre.

Samtidig med at iagttagelsen sætter en forskel mellem den markerede og umarkerede side sættes også forskellen mellem iagttager og iagttaget eller med andre ord forskellen mellem system/omverden. Forskellen system/omverden konstrueres således *først* i forbindelse med iagttagelsen. Luhmann kalder i øvrigt denne forskel for systemets meningsgrænse idet mening dannes på forskellige vilkår i systemet hhv. omverdenen³⁹.

Dette bringer os videre til 1. og 2. ordens iagttagelser.

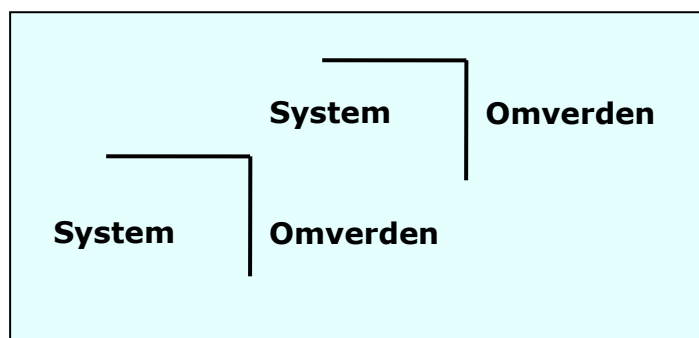
1. ordens og 2. ordens iagttagelser:

Systemteoretiske iagttagelsesoperationer finder sted som 1. og 2. ordens iagttagelsesoperationer, hvor 1. ordens iagttagelser er fremmedrefererende er 2. ordens iagttagelser selvrefererende. Hermed menes at 1. ordens iagttagelser er et systems iagttagelser af omverdenen, mens 2. ordens iagttagelser er iagttagelser af det iagttagende system selv. 2. ordens iagttagelse har imidlertid ikke en privilegeret position i forhold til 1. ordens iagttagelser, idet de er på samme niveau, fordi 2. ordens iagttagelser samtidig også er 1. ordens iagttagelser.

³⁸ Jf. NAÅ2 s. 111

³⁹ Jf. Dyrberg s. 74.

Iagttagelser af 2. orden forudsætter iagttagelser indenfor rammen af et 2. ordens begreb, hvormed forstås et begreb der kan genindføres i sig selv, og dermed således at systemet kan indikere sig selv indenfor rammen af begrebet. Dette kan illustreres som vist i **Figur 6-4**:



Figur 6-4. 2.ordens iagttagelser.

Et eksempel på et 2. ordens begreb kunne fx være forskellen leder/ledet (fx en chef hhv. en medarbejder). Langt de fleste personer indgår i sammenhænge hvor de i nogen situationer vil være leder og i andre situationer vil være underlagt ledelse. Således vil forskellen leder/ledet kunne genindføres i sig selv på både indersiden og ydersiden.

I forhold til denne afhandlings analyse er det vigtigt at være opmærksom på, at 1. ordens iagttageren ikke kan se hvilken forskel, der ligger til grund, mens 2. ordens iagttageren af iagttagere kan se at den iagttagede ligger en bestemt forskel til grund, og dermed hvad denne forskel også tillader 1. ordens iagttageren at se.

Forskellen mellem 1. og 2. ordens iagttageren er således, at 2. ordens iagttageren af iagttagere ved at iagttagelsen er kontingent, og således kunne være anderledes såfremt det var en anden forskel, der lå til grund for iagttagelsen.

6.3.2 Formanalysen.

Vi har nu i det foregående givet en introduktion til Luhmanns systemteori med henblik på den efterfølgende anvendelse i vores analyse jf. afsnit 7.3.1. En af vores fremgangsmåder i analysen vil være gennemførelse af en *Formanalyse*. Formanalysen er en analyse *"...af kommunikationens grænser og af de paradokser kommunikationen tvangsmæssigt folder ud i tilfælde af, at den binder an til én bestemt forskel..."*⁴⁰.

Som nævnt ovenfor definerer Luhmann form som enheden af forskel. Dette betyder at essensen af en formanalyse i bund og grund er en analyse af en iagttagers iagttagelser (jf. ovenfor om iagttagelsesbegrebet), og dermed en analyse af hvilken forskel en 1. ordens iagttagere ligger til grund for sin skelnen. Dette kan vi som 2. ordens iagttagere iagttage mens 1. ordenens iagttageren ikke selv kan se den distinktion han, uanset at han ikke kan se den, ligger til grund for sin skelnen og det er dette paradoks formanalysen afdækker eller aparadokserer som Luhmann kalder

⁴⁰ Jf. NAÅ s. 129

det. Det betyder også, at formanalysen grundlæggende analysestrategiske problem er **"Hvorfor lige denne forskel?"**⁴¹ og hvorfor ikke en anden ledeforskel?

Hvis vi skal give et eksempel på dette kunne det være den danske udlændingedebat. Et centralt begreb kunne være begrebet *dansker*. Formanalysen vil da spørge til, at hvis der er en kommunikation om begrebet *dansker*, hvad er så den umarkerede side af forskellen når den markerede side af kommunikationen er *dansker*?

Spørger man et medlem af Socialistisk Folkeparti om hvem der kan kategoriseres som "dansker" får man formentlig et svar i retningen af at det er alle der bor indenfor rigsfællesskabets grænser uanset hudfarve, religion og etnisk oprindelse. Spurgte man derimod et medlem på den modsatte politiske fløj ville svaret være et ganske andet, der formentligt forudsatte statsborgerskab og etnisk dansk oprindelse. Pointen er, at i mange tilfælde vil afgrænsningen (inklusion/eksklusion) af et begreb i høj grad afhænge af hvem der iagttager og hvilken forskel de ligger til grund for deres iagttagelse. Formanalysen analyserer lige netop enheden i forskellen (i dette eksempel: *dansker/indvandrer*??) og dermed hvilken kommunikation som er mulig indenfor rammerne af lige netop denne forskel.

Dermed vil vi også med formanalysen hele tiden kunne ændre iagttagelse ved at skifte ledeforskellene ud med andre ledeforskelle. Dertil kommer at formanalyse i denne sammenhæng kun er vores indgangsdør til den videre analyse, idet vi vil benytte vores indsigt vedr. ledeforskellene fremadrettet.

6.3.3 Mening

Psykiske og sociale systemer skaber sig selv gennem mening, og kan aldrig operere uden for mening: "...ikke alle systemer bearbejder kompleksitet og selvreference i menings form; men for dem der gør det, findes kun den mulighed..."⁴².

Mening er hos Luhmann altid ustabil, ubestemmelig og dermed ikke fikserbar, men mening er ikke baseret på en reference til en ekstern realitet. Derimod er mening **lukket** og **selvreferentielt** idet: "...Mening henviser altid til mening og aldrig ud af det meningsmæssige til noget andet. Systemer som er bundet til mening, kan derfor ikke opleve og handle meningsfrit. De kan ikke sprænge henvisningen fra mening til mening..."⁴³ og **åbent** fordi "...mening bliver til verdensform, og den griber dermed hen over differencen mellem system og omverden..."⁴⁴.

I forhold til vores senere analyse er det væsentligste, at være opmærksom på, at vi bruger det i den forstand, at mening løbende knytter an til mening.

Med uddrag af Luhmanns teori har vi ovenfor forsøgt at skitsere et omrids af meningsbegrebet, men vi mangler stadig at komme ind til kernen af meningsbegrebet - hvad er mening egentligt udover at det er ustabil og ikke fikserbar??

⁴¹ Jf. Dyrberg s. 78

⁴² Jf. NÅA s. 120 og Luhmann s. 101

⁴³ Jf. Luhmann s. 101

⁴⁴ Jf. Luhmann s. 101

Luhmann skriver følgende om mening: *"...Meningsprocessen er snarere en stadig nydannelse af den meningskonstitutive difference mellem aktualitet og mulighed. Mening er den løbende aktualisering af muligheder..."*⁴⁵ og *"...Menings ustabilitet ligger i uholdbarheden af dens aktualitetskerne; evnen til restabilisering er givet ved, at alt aktuelt kun har mening inden for en horisont af mulighedsangivelser. Og at have mening, betyder netop, at en af de tilslutningsmuligheder kan og må vælges som efterfølgende aktualitet..."*⁴⁶.

På samme måde som ved iagttagelsesbegrebet så er meningsbegrebet hos Luhmann altså også baseret på forskelstænkning. Nemlig enheden af forskellen aktualisering/potentialisering og reaktualisering/repotentialisering.

Hermed forstås, at enhver aktualisering potentialiserer horisonter af nye muligheder. Eksemplificeret i forhold til vores afhandlings overordnede emne om offentlige indkøb kan vi sige, at vi vælger at skrive om offentlige indkøb og *samtidigt* hermed opstår en horisont af alternative muligheder. Vi kunne fx have valgt at skrive om økonomistyring i det offentlige eller private virksomheders udførsel af offentlige opgaver osv. I det øjeblik vi aktualiserer noget kan der finde ny selektion af mening sted ved at mening enten knytter an til det aktualiserede eller aktualiserer noget der før var potentielt⁴⁷.

Vi kunne jo fx beslutte at det faktisk var en bedre ide at skrive om offentlig økonomistyring og dermed droppe offentlige indkøb som genstandsfelt. Pointen er at det aktuelle og potentielle er bundet sammen i tid. De kan ikke skilles ad. *"...Mening er derfor den stadige nyarrangering af forskellen mellem aktualitet og mulighed..."*⁴⁸

6.3.3.1 Meningsdimensioner.

Udover at Luhmann definerer mening som enheden af forskellen aktualitet/potentialitet benytter han yderligere tre dimensioner til dekomposition af mening. Disse tre meningsdimensioner er *sagsdimensionen*, *tidsdimensionen* og *socialdimensionen*⁴⁹. Disse meningsdimensioner står til rådighed for kommunikationen for yderligere henvisnings og tilslutningsmuligheder.

Endvidere er de tre meningsdimensioner alle baseret på den samme forskelstænkning som vi allerede har været inden på talrige gange.

*Sagsdimensionen "...er alle meningsfuldt kommunikerede temaer (i sociale systemer)..."*⁵⁰. Sagsdimensionen træder frem som meningsmæssige horisonter indenfor forskellen "dette" eller "noget andet".

Sagsdimensionen fremkommer således gennem en analyse i forhold til en indre og en ydre horisont, hvor det i bund og grund er et spørgsmål om de tilslutningsoperationer som sagsdimensionen muliggør skal blive hvor de er eller om de skal skifte retning mod en ny (ydre) horisont.

⁴⁵ Jf. Luhmann s. 104

⁴⁶ Jf. Luhmann s. 105

⁴⁷ Jf. NÅA s. 122.

⁴⁸ Jf. NÅA s. 123.

⁴⁹ Jf. Luhmann s. 116 ff.

⁵⁰ Jf. Luhmann s. 116.

Tidsdimensionen vedrører forskellen "før" og "efter". Der er således tale om meningsmæssige horisonter i form af fortidens erfaringer og fremtidens forventninger hvor nutiden er enheden af forskellen heraf. Tidsdimensionen handler derfor grundlæggende om at forhold ordnes i forhold til *hvornår* i modsætning til hvem/hvad/hvor. Det betyder fx at nutiden for offentlige indkøb sættes gennem italesættelse af begreber om fortid og fremtid og dermed også den handletvang som opleves i nutiden. Et lidt banalt praktisk eksempel på en sådan handletvang kunne være at man i Holland konstaterer at digerne er blevet misligholdt i de sidste årtier (fortid) og man samtidig konstaterer en forventning om en fremtidig forhøjet vandstand (fremtid). Denne konstruktion af et problem konstruerer samtidigt den nutidige handletvang.

Socialdimensionen vedrører forskellen "os" og "dem". Der er således tale om konstruktion af sociale identiteter hvor der kun findes et "os" i forhold til et "dem"⁵¹. Forskellen os/dem står ikke for roller eller personer, men for *"...meningsmæssige horisonter, som aggregerer og bundter meningsmæssige henvisninger..."*⁵². Et eksempel på sådanne meningsmæssige horisonter indenfor socialdimensionen kunne fx være netværksdannelse. Dette vil vi komme meget nærmere ind på med talrige eksempler i den semantiske analyse af den fælleskommunale indkøbsstrategi

6.3.4 Semantisk analyse.

Den semantiske analysestrategi sætter forskellen begreb/mening⁵³. Når begreber anvendes i en bestemt kommunikation får de en bestemt betydning lige såvel som de aktualiserer specifikke forventninger jf. afsnit 6.3.3.

Semantik kan defineres som *"...strukturer der forbinder kommunikation med kommunikation ved at stille former for mening til rådighed, som kommunikationssystemerne behandler som bevaringsværdige..."*⁵⁴.

Det er således også systemerne, der afgør om de vil eller ikke vil benytte sig af en bestemt semantik i kommunikationen. Som nævnt under afsnit 6.3.3 er mening den stadige nyarrangering af forskellen *aktualitet/potentialitet*. Det betyder at meningen er bundet til det øjeblik hvor den aktualiseres. Semantikbegrebet er imidlertid baseret på en opdeling i mellem *mening* og *kondenseret mening*, der medfører at kommunikationen kan udvikle strukturer, der kondenserer mening i former, der bringer mening fri af aktualiseringsøjeblikket og således kan bevares i semantikken over længere tid. Herefter står den kondenserede mening til rådighed for ubestemt kommunikation. Semantik er således også *"...beholdningen af generaliserede former for forskelle (f. eks. begreber, ideer, billereder og symboler), som kan blive brugt i selektionen af mening i kommunikationssystemerne..."*⁵⁵.

⁵¹ Jf. NÅA3 s. 31.

⁵² Jf. Luhmann s. 120.

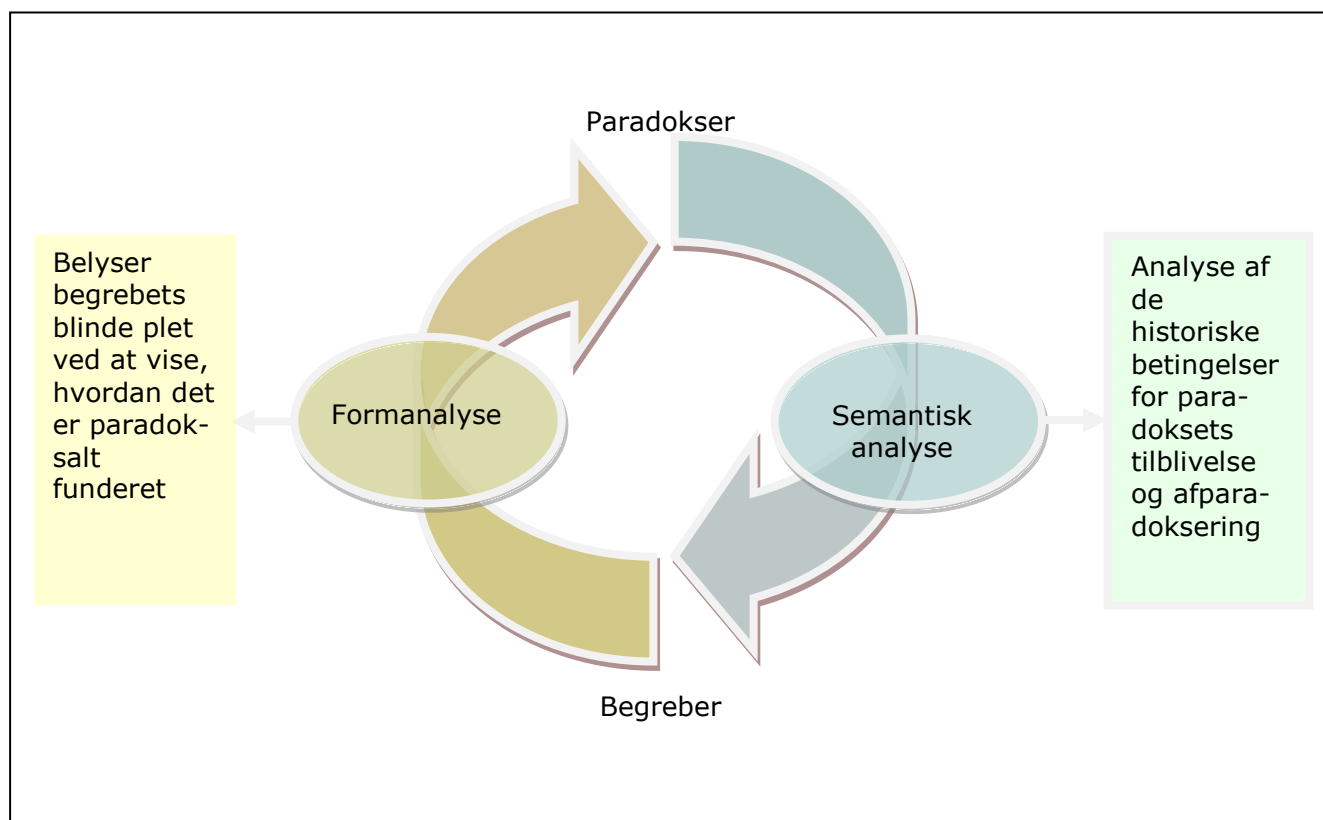
⁵³ Jf. NÅA3 s. 29

⁵⁴ Jf. NÅA s. 142

⁵⁵ Jf. NÅA s. 143

Ved at iagttage ud fra begreb/modbegreb kan vi derved se hvordan mening og forventninger opsamles og *kondenseres* i begreber i semantikken om offentlige indkøb. Dette skyldes at der aldrig er et begreb uden et modbegreb⁵⁶, samt at begrebet tager betydning af sit modbegreb.

En væsentlig pointe i vores analysestrategi er, at der er en sammenhæng mellem formanalysen og den semantiske analyse. **Figur 6-5** viser denne sammenhæng.



Figur 6-5. *Sammenhængen mellem formanalyse og semantiske analyse*⁵⁷.

Vores semantiske analyse vil dog tidsmæssigt være afgrænset til den fælleskommunale indkøbsstrategi, og dermed tiden omkring udviklingen af denne. Som en semantisk analyseperiode er dette altså en forholdsvis kort tidshorisont alene at analysere den fælleskommunale indkøbsstrategi i tiden omkring dens tilblivelse, men en væsentlig begrundelse for den korte periode skal findes i, at offentlige indkøb kun i uhyre begrænset omfang har været italesat før 2005. Naturligvis har der været lokale (fx kommunale) indkøbspolitikker, men landspolitisk har indkøb stort set ikke været på dagsordenen. Det er således derfor vores interesse i en semantisk analyse også er koncentreret omkring tiden fra det tidspunkt hvor offentlige indkøb kommer på den landspolitiske dagsorden, og dermed i særdeleshed i forhold til den selve den fælleskommunale indkøbsstrategi.

⁵⁶ Jf. NÅA3 s. 30.

⁵⁷ Jf. Dyrberg s. 76

Fremgangsmåden i vores semantiske analyse bliver at vi fører resultatet fra vores formanalyse ind i den semantiske analyse af hvordan, der kondenseres mening i begreber i den fælleskommunale indkøbsstrategi. Det vil sige, at vi vores startpunkt er den forskel som vores formanalyse slutter med, hvorefter vi analyserer vores empiri i forhold til hvordan mening kondenseres i begreberne i den fælleskommunale indkøbsstrategi bl.a. med udgangspunkt i Luhmanns 3 meningsdimensioner.

6.4 Styringsteknologi.

Den afsluttende del af vores afhandling kommer til at fokusere på offentlige indkøbsstrategier og –politikker som *social styringsteknologi*. Pointen med at inddrage det styringsteknologiske perspektiv er, at vi er interesseret i det handlerum der konstitueres for offentlige indkøb, når der indføres strategier som fx den fælleskommunale indkøbspolitik.

Sociale styringsteknologier drejer sig grundlæggende om at gøre noget eller et bestemt område til genstand for ledelse. Det er således ikke ligegyldigt, om en organisation vælger at benytte værdibaseret ledelse eller Balanced Scorecard som primær styringsteknologi. Dette skyldes, at det er styringsteknologien, der skaber handlerummet for organisationens medlemmer og således muliggør nogle handlinger og udelukker andre handlinger. Eller som Andersen og Thygesen skriver "*...mens man er i gang med at styre, ser man ikke det styringsværktøjet ikke gør synligt.*"⁵⁸

Vi forstår således bl.a. en social styringsteknologi som alle de værktøjer, redskaber teknikker, fremgangsmåder etc. som private og offentlige virksomheder benytter sig af i deres konstante forsøg på regulering og effektivisering af deres aktiviteter. Som eksempler på sociale styringsteknologier kendt fra den offentlige sektor kan fx nævnes *kontraktstyring, benchmarking, værdibaseret ledelse, mål- og rammestyring* etc.

Det er således i lige netop denne sammenhæng vi vil se på de offentlige indkøb i Danmark.

Eftersom begrebet "handlerum" er en social konstruktion og vi således ikke vil kunne gå ud og finde et sådant i nogen organisationer, opstiller Henrik Frimor⁵⁹ i sin analysestrategi en række betingelser for hvornår det vi iagttager kan accepteres som et handlerum. De betingelser, som Henrik Frimor opstiller for indikation i sin artikel om vidensregnskabet handlerum er, *ledeforskel, objekt, subjekt og manifestation*.

Vi er stærkt inspireret af Henrik Frimor i vores tilgang til sociale styringsteknologier og den måde de kan være medvirkende til at skabe og begrænse handlerum for offentlige ledere og medarbejdere. Vi vil i analysen imidlertid ikke anvende de samme begreber som Henrik Frimor, idet vi tværtimod har truffet det analysestrategiske valg, at benytte de i de foregående 3 analyser benyttede begreber som betingelser for indikation af offentlige indkøbs handlerum. Dette vil vi komme lidt nærmere ind på nedenfor.

⁵⁸ Jf. NÅA2 s. 120

⁵⁹ Jf. Frimor

Således er vores betingelser for indikation af offentlige indkøbs handlerum *ledeforskel (form), mening (semantik) magt og legitimitet*,.

6.4.1 Ledeforskellen

Henrik Frimor anvender de sociale styringsteknologier således, at disse betragtes som organisationernes eget svar på de Luhmannianske funktionssystemers irritation af organisationen, således at hver social styringsteknologi giver organisationen en ny ledeforskel at iagttage med.

Vi har valgt at inddrage *ledeforskellen* fordi: *"At styre består i at minimere en forskel... ...Forudsætningen for styring er altid at der først indsættes en forskel, som dernæst kan minimeres."*⁶⁰ Vi vil i vores styringsteknologiske analyse derfor anvende de ledeforskelle vi har identificeret i den systemteoretiske analyse med henblik på at diskutere hvilke begrænsende virkninger ledeforskellen har på handlerummet for offentlige indkøb. Til forskel fra Henrik Frimor, der i sin analyse blot antager hvilken ledeforskel en given styringsteknologi fører med sig, tager vi dog udgangspunkt i den *formanalyse* vi har gennemført og som således i højere grad medfører en sikkerhed for at vores anvendte ledeforskelle faktisk stilles til rådighed af styringsteknologien til at iagttage med. Vi antager således ikke blot hvilken ledeforskel, der stilles til rådighed for iagttagelse.

6.4.2 Mening

Vi anvender meningsbegrebet således, at vi diskuterer hvordan den kondenserede mening, jf. den systemteoretiske analyse i afsnit 7.3.3, har begrænsende virkninger på handlerummet for offentlige indkøb. Hermed menes, at mening knytter an til mening og som sådan vil vi diskutere hvordan mening potentielt kan knytte an til den kondenserede mening, og hvordan dette så netop har eller ikke har begrænsende virkninger på handlerummet. I vores semantiske analyse ses det, at mening på forskellig vis kondenseres i begreber som styring og koordinering. Dette har nogle konsekvenser for handlerummet, som vi vil diskutere.

6.4.3 Magt

Vi vil også frit substituere Henrik Frimor's begreb vedrørende subjekt med magt. Med centralisering af offentlige indkøb installeres der både nye organisationer og nye roller i organisationerne. Styringen af indkøb, som angivet i nedenstående i afsnit 6.4.3 "ledeforskel", ændrer således på den magt der er i spil mellem de forskellige aktører. Mægtiggørelsen af handlerummet mellem vores forskellige aktører konstruerer således forskellige output eller mangel på samme. Konsekvenserne for dette handlerum med afsæt i vores magtanalyse vil vi diskutere.

6.4.4 Legitimitet

Vi vil i vores analyse substituere Henrik Frimor's begreb vedrørende manifestation, dvs. hans opdeling i ritualer og artefaktor, med legitimitet. Fx vil dannelsen af SKI,

⁶⁰ Jf. NÅA2 s. 117.

være med til at etablere forskellige nye former for legitimitet i SI, KL og den enkelte kommune. Samt at SKI's overlevelse som organisation er afhængig af, at der tilstrømmer legitimitet fra kunderne. De forskellige organisationers handlerum vil således være kraftig påvirkelig at den legitimitet som gives til og modtages fra omverdenen. Konsekvenserne for dette handlerum med afsæt i vores legitimitetsanalyse vil vi diskutere.

7 Analyser

7.1 Magtanalyse

7.1.1 Analyse metode

Vi vil i magtanalysen forholde os til, hvordan de udvalgte aktører søger indflydelse på offentlige indkøb og strategier herfor eller mærker indflydelse fra andre aktører, som dermed gør anvendelse af magt.

Der vil blive fokuseret på: hvem gør hvad, hvordan og med hvilke midler – hvem forsøger at eventuelt at påvirke den politiske beslutningsproces og på hvilken måde.

Vores interview er her en væsentlig empirisk kilde til at afdække magtrelationer mellem de valgte aktører.

Vi konditioner magtbegrebet på følgende måde:

Direkte magt

I forbindelse med den direkte magt, er det selve beslutningsprocessen på beslutningsarenaen, der har interesse.

I analysen vil vi afdække de udvalgte aktørers præferencer, og hvordan aktørerne sætter dagsordenen, og på den måde afgrænser sagen.

Aktørernes ageren i beslutningsprocessen vil ligeledes have vores opmærksomhed med hensyn til deltagelsesstrategi.

Indirekte magt

Den indirekte magt vil belyses ud fra data i empirien, som indikerer, at forhold som har indflydelse på beslutningsprocesserne. Der er tale om såvel emner som potentielle emner, der er observerbare.

Konsekvensen af eventuelle beslutninger i form af eksempelvis strategiplaner, implementering af strategiplaner og eventuelt afkobling fra disse vil vi forsøge at evaluere på.

Bevidsthedskontrollerende magt

Målet for de to tidligere dimensioner var ændring af adfærd, men der er i denne dimension tale om ændring af holdninger.

I forbindelse hermed er der fokus på, om der træder en forskel frem mellem aktørernes virkelige og subjektive interesser.

Vi vil derfor lede efter påvirkninger eller forsøg herpå fra A til B med henblik på udøvelse af bevidsthedskontrollerende magtanvendelse.

Institutionel magt

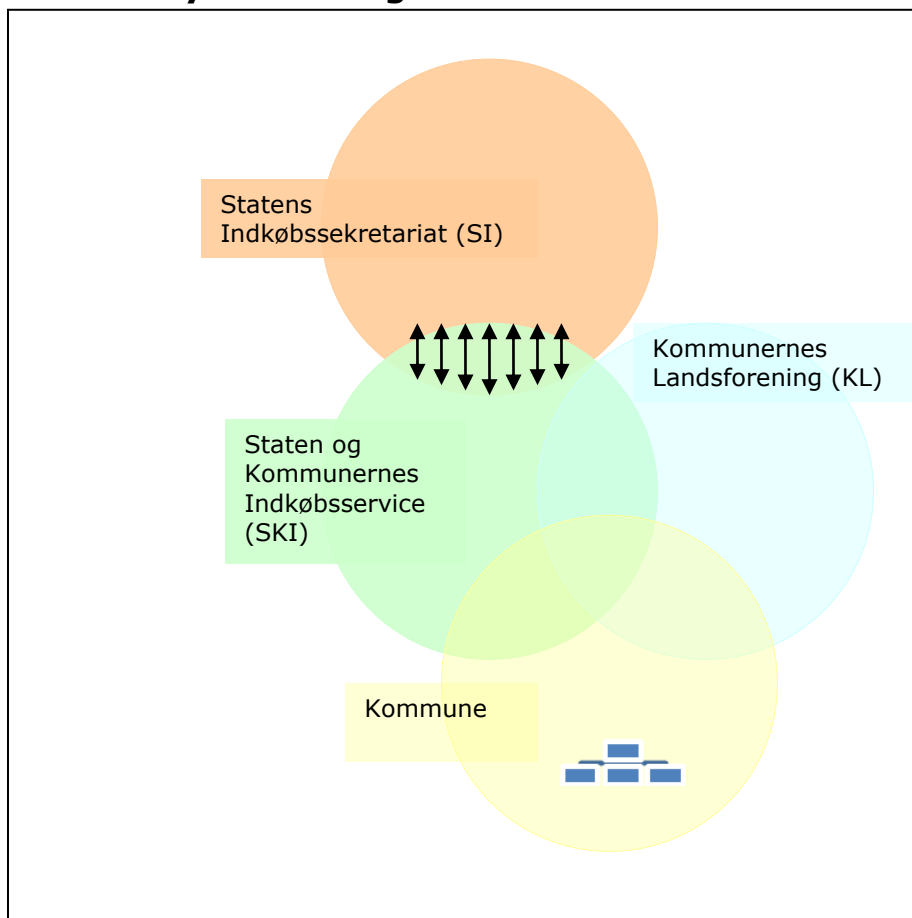
I denne dimension er der tale om et brud med det aktørrelaterede magtbegreb. Det handler om at påvise institutionelle træk som ligger til grund for eventuelle beslutningsforløb. Vi vil søge efter, hvordan institutionelle træk i form af regler og rutiner er anvendt og dermed har begrænset eller øget aktørernes legitime mulighed for at få indflydelse.

Strukturel magtform

Denne type magt vil vi lede efter i empirien i form af udsagn, der relaterer sig til netop brugen af positioner i strukturen som indflydelsesmulighed. Desuden fokuseres på anvendelse af ressourcer, der bringes i anvendelse i kraft af positionen.

Afslutningsvis vil vi sammenfatte analyserne til en samlet helhed, idet vi ser de fem dimensioner som supplerende i forhold til hinanden.

7.1.2 Analysen – SI og SKI



Figur 7-1 Skematisk fremstilling af evt. magtrelationer/magtpåvirkninger mellem SI og SKI.

SI blev oprettet af regeringen i 2006. SI væsentligste opgave i den forbindelse var at effektivisere væsentlige dele af fælles statslige indkøb. Indkøbsprojektet som skulle ledes af SI vedrører og forpligter hele staten. I den forbindelse blev der nedsat en indkøbsstyregruppe, bestående af afdelingschefer fra alle ministerier samt SKI.

SI blev således sat i verden for at på en mere direkte facon, at genere besparelser på indkøbsområdet. Alle identificerede besparelser i et givent ministerium eksempelvis ministerium X, som har foretaget indkøb af computere, vagtservice eller rengøring for Y mio. kr., blev direkte høstet over finansloven.

Finansministeriet sætter dagsorden vedrørende indkøb indenfor staten og anvender således direkte magt, fx gennem cirkulærer, i forhold til øvrige enheder i staten for at genere indkøbsbesparelser og som nævnt besparelser som ikke er fundet sted i det enkelte ministerium, men hvor den forventede besparelse er reguleret i det kommende års budget.

SI bliver i den forbindelse regeringens eller finansministeriets "magtinstrument" til ved anvendelse af direkte magt at identificere forventede indkøbsmæssige gevinster.

På grund af SI har SKI således potentielt mistet markedsmuligheder. De af SKI tidligere etablerede rammeaftaler, som måske var obligatoriske i staten blev ikke i tilstrækkelig grad anvendt. Iht. interview med Martin Præstegård (MP), så fik en afdelingschef i Finansministeriet i 2005 ideen til etablering af SI. Vedkommende havde familiære relationer til en indkøbschef i Novo. Konsulentfirmaet McKinsey blev hevet ind til at hjælpe med opstart og implementering af projektet. I starten gik man efter pc'ere, kontormateriale, kopimaskiner. Iht. MP, så gik man i Finansministeriet i starten efter de besparelser, som skabte mindst mulig organisatorisk støj. Nu er der sparet 700 mio. kr. om året på indkøbene.

MP nævnte videre at etablering af Statens Indkøbssekretariat set i lyset af tilstedeværelsen af SKI var ønsket om "in house" styring i stedet for at kommandolinjen skulle gå igennem et aktieselskab. Simpelthen for at forbinde indkøb i staten med et direkte ministeransvar. Det handler om at indkøbssekretariatet selv kan styre med andre og mere direkte magtmidler og så laver SI meget snævrere indkøbsaftaler end SKI. Jf. MP, så har Finansministeriet bedt SKI fokusere på det kommunale område hvor markedsandelen for SKI er lav.

Adspurgt om logikken af tilstedeværelsen af SI, udtaler Direktør Søren Jakobsen (SJ) fra SKI *"det er simpelthen skørt"*. Endvidere udtaler SJ, *" Vi har været helt oppe på ministerniveau med hensyn til oprettelsen af SI. Der er intet som forhindrer dem i at drive politik og udstede retningslinjer, men de burde sige, vi vil i staten standardisere indkøb, og så bede SKI om det..større er det ikke.*

..men de ville selv.Vores samarbejde er i dag så konfliktfyldt, at vi er gået hver til sit..og de kører bare på".

SKI føler sig således kørt ud på et sidespor i forhold til SI og adspurgt om SKI føler, at de oplever at konflikten med SI er blevet en personificeret konflikt udtaler SJ *"Nej, det er politiske og organisatoriske konflikter, som udspringer af behovet for mere magt. Endvidere kan man sige at ligningen som er udfordringen for Finansministeriet, det er at de siger: Vi vil have en mening om indkøb og fordi vi vil centralisere og standardisere, vil vi også være udførende. Den ligning er forkert"*

"Interesserer man sig for indkøb er indkøb magt. Dette var Finansministeriets motiv. Et eksempel som udspringer af hele den pressemæssige polemik ifbm. rejseområdet, her er jeg utallige gange blevet stillet spørgsmålet: Søren, hvorledes kan det være, at SKI tilbyder rejser til Brussels med lavprisselskaber til 855 kr. og at Finansministeriets egne gennemsnitlige rejseomkostninger til Brussels er 4300 kr. Så siger jeg ring til Finansministeriet og spørg dem".

"Min pointe er: Det at vide, hvad der sker på området, er magt. Derfor har de valgt selv at overtage indkøbsområdet....og alle ved jo at de får bonuspoint ved i stedet at rejse med SAS. Men det siger jeg ikke. Jeg bliver nødt til at være neutral: Jeg bliver

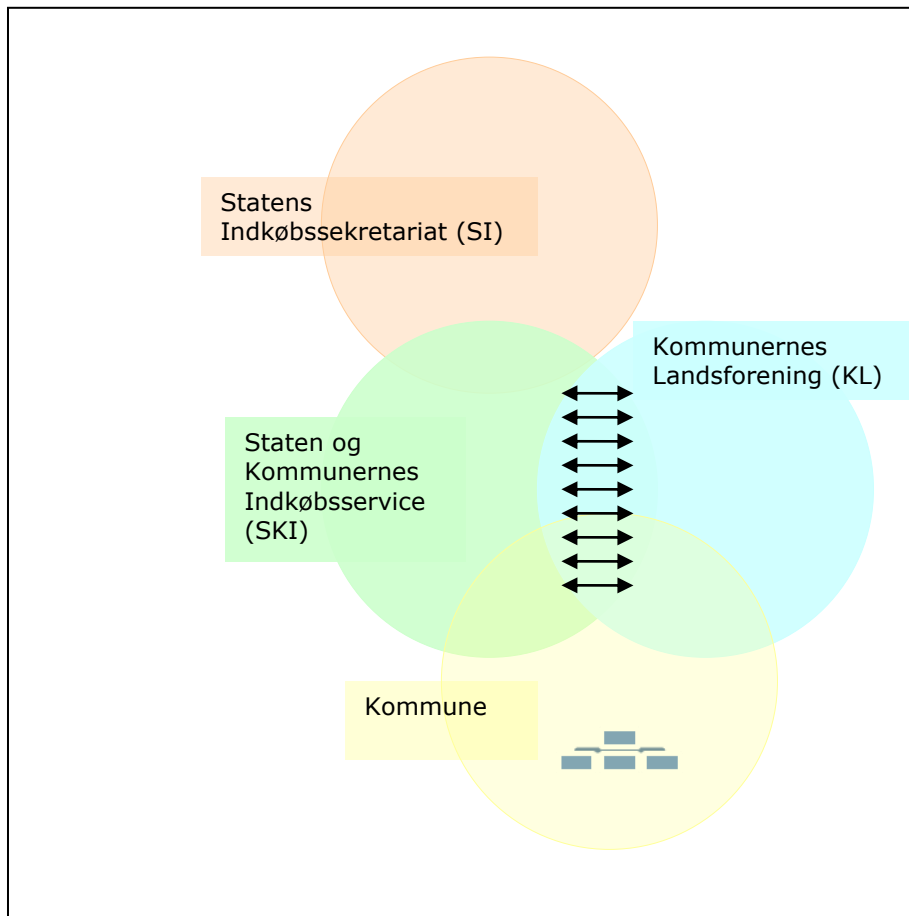
slået ihjel. Jeg går simpelthen ikke i pressen..det er her der går politik i lortet og hvor indkøb er magt og politik.”

Med afsæt i ovennævnte udtalelser og udtalte motiver, så er der mellem SKI og SI både direkte og strukturel magt på spil. De udtalelser som SJ kommer med tyder også på, at SKI er under kraftig påvirkning af "ubehag", som skyldes den magtpåvirkning som startede i Finansministeriet og som har begrænset handlerummet for SKI.

Vi vurderer således at direkte magt er på spil fordi SI får SKI til at agere på en måde som SKI ellers ikke ville have gjort, samt at deres handlerum er blevet markant ændret

Strukturel magt fordi Finansministeriet og hermed indirekte SI i kraft af positionen er mere magtfuld end SKI. Denne position, som er blevet etableret politisk, skaber en indflydelsesmulighed for SI, som i relation til indkøb i staten, som de ønsker at fokusere på, og som er langt større end SKI's. Med andre ord - SI får af Finansministeriet tildelt ressourcer fra det politiske niveau, som rent politisk ønskes bragt i anvendelse i forhold til SKI.

7.1.3 Analysen – SKI og KL



Figur 7-2 Skematisk fremstilling af evt. magtrelationer/magt påvirkninger mellem KL og SKI.

SKI blev etableret, som nævnt i afsnit 3.2, som et aktieselskab med et ejerskab bestående af Finansministeriet og KL. Oprindeligt med det formål at gøre det lettere, mere sikkert og billigere for både Staten og kommunerne at købe varer og tjenesteydelser.

KL har således en del af ejerskabet i forhold til SKI og i SKI's bestyrelse, sidder der således også repræsentanter fra KL.

I maj 2008 lancerede KL herudover en ny strategi for fælleskommunale indkøb - den fælleskommunale indkøbsstrategi, med det formål at effektivisere indkøbene yderligere. Denne strategi og implementeringen af denne kan etablere en potentiel konfliktzone i forhold til samarbejdet og relationen til SKI.

SJ fra SKI udtaler vedrørende KL "I hele KL's grundstruktur, så er KL nødt til at argumentere for at den decentrale kommunale løsning er vejen frem..det er jo deres livsgrundlag. De har jo svært ved at presse centralistiske ideer igennem. De ender i

en underlig mellemløsning. Jeg synes derfor det er underlig, at de tænker så meget i praktisk gennemførelse, det kunne man jo bare bede SKI om."

Mere specifikt mht. den fælleskommunale indkøbsstrategi udtaler SJ, *"Jeg synes, at det KL går ud og faciliterer/argumenterer for at kommunale indkøbssamarbejder (FI) - det er en mærkelig størrelse. Det tror jeg simpelthen ikke på. Kommunale indkøbs fællesskaber, hvor X indkøbschefer taler sammen og laver aftaler uden om SKI, er dårlig ledelse, at det kan få lov til at ske. Det er jo ikke en rationel anvendelse af ressourcer, at man laver X indkøbsaftaler. SKI laver jo det samme.*

Adspurgt om SJ mente at der var en garanti for, at de personer som har besluttet den fælleskommunale indkøbsstrategi havde et indgående kendskab om hvad der foregik på det kommunale indkøbsområde, svarede han kortfattet *"Nej!"*

SKI stiller sig således undrende overfor etableringen af FI. SKI burde således i SKI's egen optik være redskabet til at effektivisere kommunale indkøb.

Cheføkonom Jan Olsen (JO) fra KL nævner i forbindelse med etablering af FI, *"FI's underliggende kraft er "Opgave- og strukturreformen". Med afsæt i at kommunerne skal være stærkere til alt muligt og kunne håndtere flere opgaver. Endvidere skal evnen til performance være anderledes. En af de klare konklusioner er at den kommunale sektor skal udvise større effektivitet. ..og dette forudsætter større samarbejde. Den største drivkraft er politisk vilje på overordnet plan og konkret mht. indkøb er initiativerne udsprunget af embedsmænd"*

Endvidere udtaler JO omkring forudsætningerne for at den fælleskommunale indkøbsstrategi bliver en succes, *"Hvis den fælleskommunale indkøbsstrategi skal lykkes, skal der ændres på relationer, rollefordelingen og rolletyperne blandt centrale aktører og herunder også SKI's rolle. SKI skal noget andet. De har et stærkt forretningskoncept, som styrer deres kunderelationer, deres organisationskultur, deres kvalifikationsstruktur, mv. De har en række medarbejdere som er ansat fordi de er gode til den særlige forretningsstrategi de har. Derfor er det ekstremt svært fra 11.30 til middag at ændre SKI. De kommer til det - yes! Tager det ½ år?. Nej - længere tid. Vi skal hele tiden efterspørge det produkt de ikke leverer. Der er to veje for SKI at gå. 1) man omdanner SKI eller 2) man nedlægger SKI og laver noget nyt...og vi skal i KL ikke have en konstruktion som SI. Derfor hellere omdanne SKI end nedlægge det. Det kan dog være en umulig transformationsproces, og så må SKI nedlægges. Det vil permanent indgå i KL's overvejelser. SKI vil blive bedømt på om de gradvis forandrer sig i forhold til efterspørgslen.*

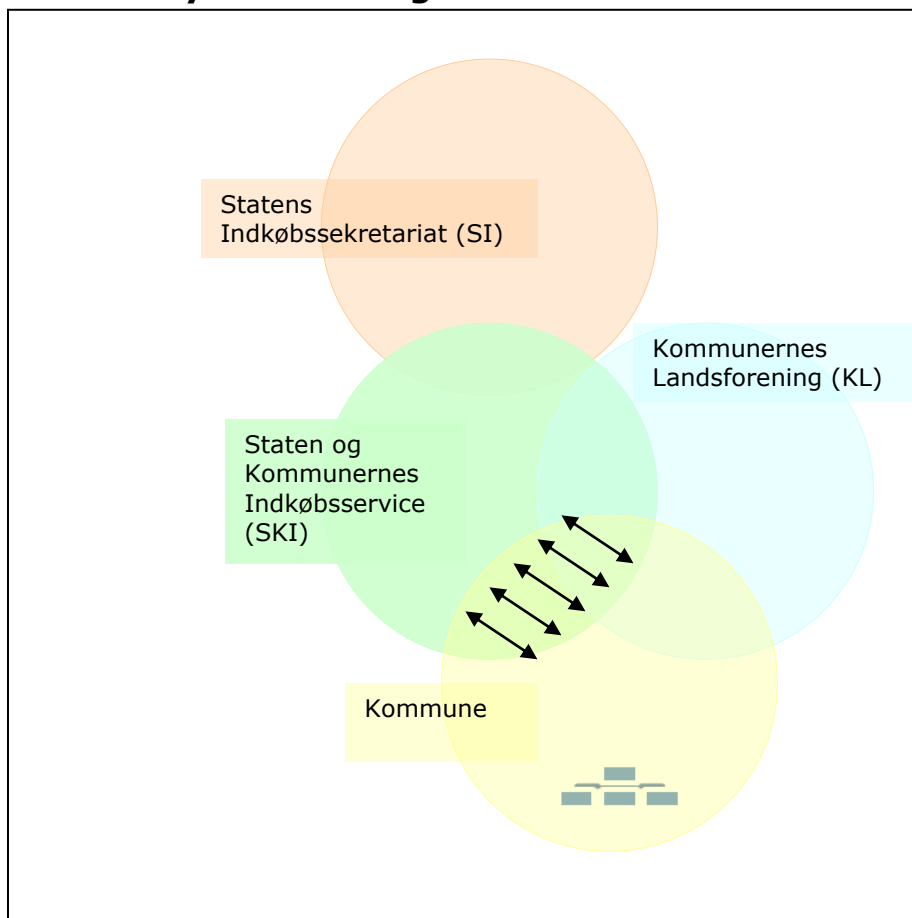
Ud fra vores interviews, så ser vi nedenstående paradokser:

- SKI forstår ikke deres rolle i forhold til KL og FI.
- KL og de af KL etablerede strategier skal tilpasse sig tilstedeværelsen af SKI og ikke omvendt.
- SKI skal transformeres, således at SKI på en anden måde understøtter FI

Ud fra tilstedeværelsen af disse paradokser, så er "magtscenen" sat. KL kan ved hjælp af direkte magt anvendelse omdanne SKI eller nedlægge SKI, hvis SKI ikke evner at transformere organisationen, således at de evner at levere ønskede og efterspurgte produkter på en mere effektiv måde end de gør i dag.

Den fælleskommunale indkøbsstrategi er udarbejdet og etableret af KL i samarbejde med kommunale topchefer. Beslutningerne vedrørende den fælleskommunale indkøbsstrategi har dog markant betydning for SKI's videre virke. I det perspektiv vurderer og tolker vi at KL i forhold til SKI har anvendt indirekte magt. KL har haft markant indflydelse på hvad der nåede frem til beslutningsarenaen og herunder evt. SKI's muligheder for at få indflydelse på den fælleskommunale indkøbsstrategi og hermed muligheden for at komme til at fungere som samarbejdspartner i forbindelse med både udarbejdelsen og implementeringen af den fælleskommunale indkøbsstrategi.

7.1.4 Analysen – SKI og Kommunerne



Figur 7-3 Skematisk fremstilling af evt. magtrelationer/magtpåvirkninger mellem kommunerne og SKI.

SJ blev spurgt om hans generelle syn på indkøb i den kommunale sektor. Hertil svarede SJ, "Man har i den kommunale sektor ikke taget indkøbsdisciplinen alvorlig. Vi ser i dag at der er mellem 1/2-1 medarbejder allokeret til indkøb i en gennemsnitlig kommune på 50.000 indbyggere, hvor man i gennemsnit køber ind for 850 mio. kr. Nævn mig en privat virksomhed, som ikke har mere end en medarbejder dedikeret på indkøbssiden.

Ser vi på kommunerne som altid har været vores udfordring. Så eksisterer der nogle grundtankegange, som handler om, at ting bliver bedst løst decentralt. Det er en grundtanke hos dem, og det påvirker også indkøbet hos SKI. Mange af dem er udsat for et ganske betydelig lokalt pres og det pres er markant. Specielt når nogle af de lokale erhvervsdrivende er med i kommunalbestyrelsen. Endvidere er der nogle som synes, at alle initiativer, som kommer "øst for Valby bakke" – er udtryk for centralisme".

Kan SKI i sig selv og de initiativer som SKI igangsætter ikke tolkes som centralisme og hermed skabes der berøringsfølsomhed. Hertil svarende SJ, "Jo. Der skal dog være

en mere moderne tilgang til indkøb, det er mindre berøringsangst og kunne adressere mere fagligt og sagligt. I stedet mødes vi med den holdning "at folk kan og vil selv".

"Det er uacceptabelt, som skatteborger, at man i kommune X eksempelvis køber peugeot biler fordi borgmesteren spiller golf med den lokale peugeot forhandler..og man køber bøger i den lokale boghandel, osv. Denne manglende konkurrence udsættelse er simpelthen uacceptabel".

"Noget som er lidt skræmmende og som ikke kan siges højt, er at der direkte proportionalitet mellem pengene og hvorledes man arbejder med indkøb..så hvis man ikke arbejder professionelt med indkøb, så må der være for mange penge i systemet..længere kan den ikke være".

Ud fra SJ's udtalelser mangler hovedparten af kommunerne en professionel tilgang til indkøbsdisciplinen. Den nuværende kommunale tilgang til indkøb er i SJ's optik præget af decentralisme og nepotisme.

Som en markant modpol til SKI og SJ's udsagn udtalte Indkøbschef Jens Vejgaard (JV) i sit syn på tilstedeværelsen af SKI og hvad SKI bidrager med ud fra et kommunalt indkøbsperspektiv:

"SKI har en berettigelse i forbindelse med at lave aftaler med stort volumen, eksempelvis hotel og flyaftaler. Der vil være aftaler, som én kommune ikke vil kunne lave lige så fordelagtigt. Disse store aftaler kunne dog lige så godt laves i KL regi eller i kommunalt fællesskab regi.

SKI kan ikke bidrage med noget mht. indkøb kommunalt. Ingen i SKI har kommunal baggrund. SKI burde være værdiskabende...det har jeg svært ved at få øje på.

".....men man må gi Søren Jacobsen (SJ) fra SKI – han er sindssyg god til at markedsføre sig. Han er blændende dygtig, men bruger også mange penge til markedsføring. 5-6 mio. kr. årligt...og hvem er det nu som finansierer dette beløb?".

SJ har bildt alle kommunaldirektørerne ind, at de inde i SKI er dygtige, men kommunaldirektørerne har jo aldrig haft indkøbsmæssige kompetencer...og så er en del af dem syltet ind i diverse SKI bestyrelsesposter, med gode lønninger...Så af den vej får SKI også sin berettigelse, og dermed er der mange interesser syltet ind i hinanden.

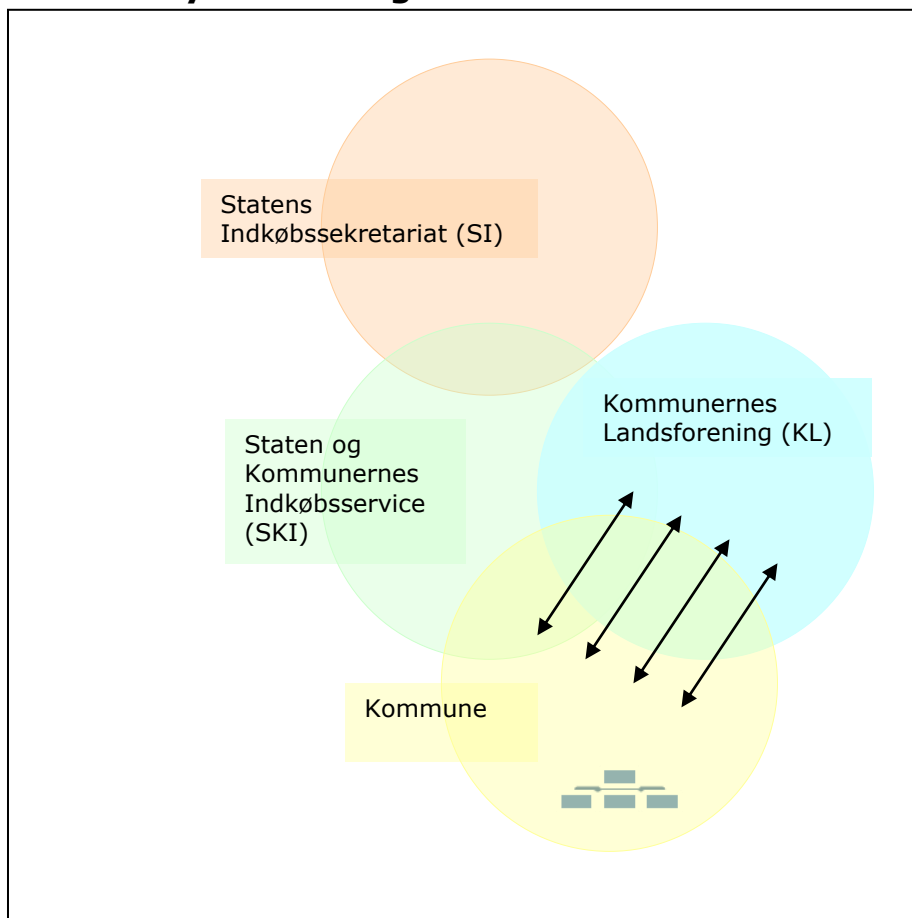
Ud fra udtalelserne fra en kommunal indkøbsfunktion, så har SKI intet værdiskabende bidrage med og at de aktiviteter som SKI for nuværende laver kan laves i KL eller i kommunalt fællesskab regi.

Forholdet mellem SKI og den enkelte kommune er præget af direkte magt. Den enkelte kommune og hermed den indkøbsansvarlige kan i et vist omfang udelukke SKI, og i stedet fokusere på alternative samarbejdspartner, eksempelvis fællesskommunale indkøbssamarbejder, mv.

Det er ikke ud fra det begrænsede empiriske materiale muligt, at dokumentere om der er institutionel magt i spil. Her tænker vi på både relationen central/decentral og offentlig/privat og det magtspil som kan være i gang mellem den centrale enhed – KL - og de decentrale enheder eller mellem den "quasi" private konsulent – SKI – og den offentlige indkøbschef.

Er Institutionaliseret magt således forankret i det kommunale system, hvor lysten og evnen og de heraf etablerede rutiner til at samarbejde med en konsulent virksomhed, som behandler en som kunde, er træg og hermed begrænsende for, at SKI får en mere reel indflydelse.

7.1.5 Analysen – KL og Kommunerne



Figur 7-4 Skematisk fremstilling af evt. magtrelationer/magtpåvirkninger mellem KL og kommunerne.

Relationen mellem KL og den enkelte kommune og dermed balanceringen mellem centralisering og decentralisering – mellem central styring og decentral autonomi, er under konstant udfordring og pres.

I den forbindelse spurgte vi KL ved JO om bevæggrundene for etablering af den fælleskommunale indkøbsstrategi og hermed fokus på mere centralisering.

Hertil svarede JO, "Den fælleskommunale indkøbsstrategis underliggende kraft er "Opgave- og strukturreformen". Med afsæt i at kommunerne skal være stærkere til alt muligt og kunne håndtere flere opgaver. Endvidere skal evnen til at performance være anderledes. En af de klare konklusioner er at den kommunale sektor skal udvise større effektivitet. ..og dette forudsætter større samarbejde. Den største drivkraft er politisk vilje på overordnet plan og konkret mht. indkøb er initiativerne udsprunget af embedsmænd

Implementering af den type strategier som den fælleskommunale indkøbsstrategi i et organisatorisk system med 98 selvstændige enheder er en utrolig udfordring og et

eksperiment. Hele ideen bygger på, at hvis man ønsker kommuner om 25 år, så skal man tage afsæt i, at de er selvstændige politiske enheder, men også forstå at den offentlige sektor er anderledes. Der er simpelthen større krav til at levere resultater. Det største spørgsmål er således, om man kan have selvstændige enheder og levere resultater...det er ikke sikkert, men vi må forsøge. Det kan kun vurderes på resultaterne – balance mellem effektive indkøb og diverse lokale politikker. Vi skal overfor omverden kunne måle os med andre offentlige sektorer og det private erhvervsliv”.

I den forbindelse blev JO spurgt om, hvilke ændringer i den nuværende struktur er nødvendige, hvis den fælleskommunale indkøbsstrategi skal have succes.

Hertil svarede JO, "Hvis den fælleskommunale indkøbsstrategi skal lykkes, skal der ændres på relationer, rollefordelingen og rolletyperne blandt centrale aktører:

Kommunaldirektør og andre direktører:

Indkøbsopgaven skal have en højere prioritet og at man i højere grad ser samarbejdet som en forudsætning for offentlige indkøb...med andre ord, så handler det om deres ledelsesmæssige opmærksomhed i deres organisation.

Indkøbsschef og indkøbere:

Der skal er markant rolleskifte til. Der handler om struktur. Den struktur, som vi har pt. med at Indkøbsschefen skal begrunde og berettige sin eksistens, har mange uhensigtsmæssigheder, bl.a. at man bekriger hinanden. Indkøbsscheferne skal evne at løfte sig ud af den rolle.

I forhold til SKI er det for mig grotesk, at opleve hvorledes diskussionen kører blandt indkøbsschefer. I stedet for at gå sammen om strategisk, at stille krav til SKI, så vil man ikke diskutere SKI.

Det mest groteske er at nogle indkøbsschefer som sagt ikke vil diskutere strategiske krav til SKI. Hvorfor?? Fordi de ikke ønsker tilstedeværelsen af SKI eller ønsker at SKI skal laves om.

Institutionsledere:

Institutionslederne har haft det privilegium, at de har været fredet. Betyder det noget for os?? Skal den fælleskommunale indkøbsstrategi lykkes mister institutionslederne autonomi. Det er dog op til den enkelte kommunalbestyrelse, at vurdere om summen af autonomi skal bevares...og den diskussion vil falde forskelligt ud for kommune til kommune. Det man så skal kunne vise, er forskellen mellem den kommune som både kan og vil den fælleskommunale indkøbsstrategi og den som ikke vil. Det skal være synligt hvad autonomi koster.

Hvilke magtmidler vil KL gøre anvendelse for at få de forskellige og autonomi kommuner og deres indkøbsfunktioner, forpligtet i forhold til den fælleskommunale indkøbsstrategi. Hertil svarede JO, " Vi vil dog ikke gå længere end dialog...og det skal vi heller ikke”.

KL lægger således op til et mindre opgør med den meget decentrale tilgang til indkøb, som pt. hersker og som udspringer af behovet for selvstyre og lokal forankring. Et opgør, hvor de iht. JO kun vil facilitere og ikke anvende rå direkte magt.

En kommune, repræsenteret ved Jens Vejgaard (JV) Indkøbschef, blev spurgt om hans mening og tilgang til den af KL udarbejdede fælleskommunale indkøbsstrategi.

Hertil svarede JV, " *Den fælleskommunale indkøbsstrategi er et typisk KL projekt..det er en dødsejler..og så går tiden med det hos KL. Med den fælleskommunale indkøbsstrategi udfordrer KL påny det kommunale **handlerum** og hvorfor kan de enkelte kommuner ikke opføre sig som selvstændige subjekter*".

Der er ikke forskel på om 10 eller samtlige kommuner samarbejder..eller hele den offentlige sektor. Uanset hvilken model som anvendes, så sidder der indkøbere, som presser noget ned i halsen på en organisation. På en eller anden måde kommer man langt væk fra slutbrugerne, jo mere centraliseret man laver indkøb".

For at sikre at den fælleskommunale indkøbsstrategi giver mening i en kommune og at den administrative magtbase er involveret i den fælleskommunale indkøbsstrategi, så er Kommunaldirektørerne med til at udarbejde den fælleskommunale indkøbsstrategi. Dette sikrer velsagtens at indkøb kommer mere på dagsorden i den enkelte kommune?

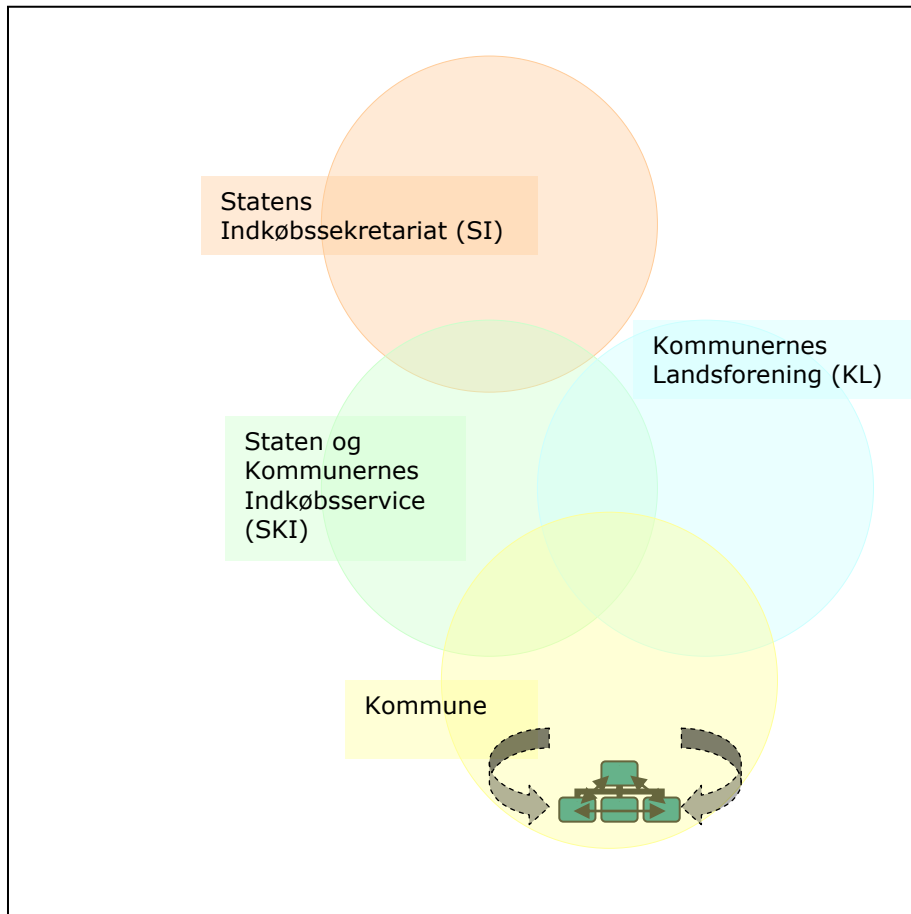
Hertil svarede JV, "*kommunaldirektørerne lader sig ikke forpligte. De siger ja, ja, ja – når de går ud ad døren, så siger de nej, nej, nej. Det er jo stadig ikke deres spidskompetence. Der er velsagtens en årsag til de blev kommunaldirektører og ikke Indkøbschefer.*

Ud fra ovennævnte udsagn, som dog rent empirisk er et begrænset materiale, kan der stilles følgende undrende spørgsmål vedrørende magtrelationer/magtpåvirkninger mellem KL og Kommunerne.

Kan KL med hjælp fra kommunaldirektørerne få gennemført den fælleskommunale indkøbsstrategi og anvender KL indirekte strukturel magt ved at involvere kommunaldirektørerne og dermed gøre anvendelse af deres position i den kommunale struktur, som muligheden for at få indflydelse i forhold den praktiske gennemførelse af den fælleskommunale indkøbsstrategi.

Vi kan ud fra både JO og JV udsagn observere konflikten mellem KL og den enkelte kommune, men KL's magtudøvelse foregår på den raffinerede måde – indirekte magtanvendelse – ved at styre og have markant indflydelse på, hvad der skal besluttes. Med andre ord agerer KL som det filter, der begrænser, hvorledes sager besluttes.

7.1.6 Analysen – Internt i en kommune



Figur 7-5 Skematisk fremstilling af evt. magtrelationer/magtpåvirkninger internt i kommune mellem Indkøbsfunktion og decentral institution.

Hvorledes opleves den øgede fokus på offentlige indkøb og udarbejdelse af kommunale og fælleskommunale indkøbsstrategier, etablering af SKI og etablering fælleskommunale indkøbsfællesskaber ude i den enkelte institution.

Birgitte Wold (BW) udtaler i forbindelse med sin egen introduktion til kommunens indkøbspolitikker, "Jeg har et meget tilfældigt kendskab til politikkerne. Jeg er aldrig blevet introduceret til politikken eller den autoriserede indkøbsmåde. Første gang jeg ramlede ind i indkøbsordningen, var da vi skulle have repareret nogle cykler, så checkede jeg for en god ordens skyld, hvilke aftaler kommunen havde på et område. Kommunen havde en aftale med en cykelhandler i Rønnede. Det gav slet ingen mening, at transportere cykler til Rønnede. Vi brugte selvfølgelig den lokale – lige rundt om hjørnet"

Har du kendskab til hvad der foregår på det kommunale indkøbsområde og de overvejelser som eksempelvis foregår i både lokalt regi og i KL regi. Hertil svarede

BW, " Jeg har simpelthen ikke kendskab hvad der foregår på hele indkøbsområdet og om der sker en yderligere centralisering...på den måde er uvidenhed jo godt.

For at effektivisere indkøbsområdet, vil der eventuelt ske en yderligere centralisering af indkøbsområdet. Hvilke tanker gør du dig herom? Hertil svarede BW. "Tilgangen til området og den praktiske implementering eller mangel på samme er stærkt præget af rådhustænkning...der er langt ud til den virkelige verden...og det sjove er, at selv rådhuset ikke kan overholde egen indkøbsordning".

I forbindelse med indkøbsprocesser i kommunen, hvorledes og hvormeget inddrages du? Hertil svarede BW: " I forbindelse med indkøb på mit fagområde er der ingen orientering eller delagtiggørelse overhovedet. Indkøb er aldrig på dagsorden i vores ledergruppe..indkøb fylder simpelthen intet. Indkøb er aldrig på dagsorden i forhold til medarbejdere...de ved ikke en skid om emnet.

Der er med afsæt i BW's udsagn langt fra det som foregår ude i den enkelte institution. Herunder meningsskabelse, forståelse og indsigt i indkøbsstrategier, tilgængelige indkøbsværktøjer, mv. og til det som foregår central i den enkelte kommune på indkøbsområdet.

Hvorledes ser den kommunal indkøbschef på det som foregår "på papiret", dvs. politikker og strategier og det som foregår i praksis, ude i den enkelte institution.

Hertil svarede JV, "Der er langt fra politik og hvor fint det ser ud på papiret og de fine tanker til også at nå ud i praksis..det skal nok komme, men der er lige nogen som her i kommunen som skal gå på pension først..der er simpelthen nogen steder for lidt forandringsvillighed. Der er simpelthen steder, hvor de hellere ser vores hæl end vores tå".

"Vi har i Rudersdal Kommune en rigtig fin udbuds- og indkøbspolitik (IUP), men spørg ude i organisationen om den, så vil de nok se ud som et bøjet søm og et spørgsmålstegn

Hvorfor laver man overhovedet en IUP som ikke er i overensstemmelse med virkeligheden?? Hertil svarede JV, "det er fordi det er en alibi-organisering der er tale om"

Ville det være et problem at udfærdige en IUP som tog afsæt i det organisationen gør, i stedet for det man teoretisk ønsker organisationen skal gøre??

Hertil svarede JV, "Ja, det tror jeg..så ville Fabrin og de andre borgmestre have et fortrolighedsproblem når de stod inde hos Finansministeren. Det er dermed ikke sagt at Finansministeren er bedre. Det er højst 5-10 kommuner, som har beskæftiget sig professionelt med indkøb. Resten mangler og den uprofessionelle kultur lever videre. Det er alibiorganisering i bund og grund. Hvis du går over og spørger kommunaldirektøren så vil han selvfølgelig sige "det har vi hånd om..""

I forbindelse med implementering af IUP i de forskellige områder, så er det gået rigtig godt mange steder og andre steder fungerer samarbejdet ikke...og modstanden er meget personafhængig. Budskabet omkring IUP bliver dog bedst solgt i organisationen ved at beskrive og præsentere den gode historie. Den historie som fortæller om både den lille og store succes."

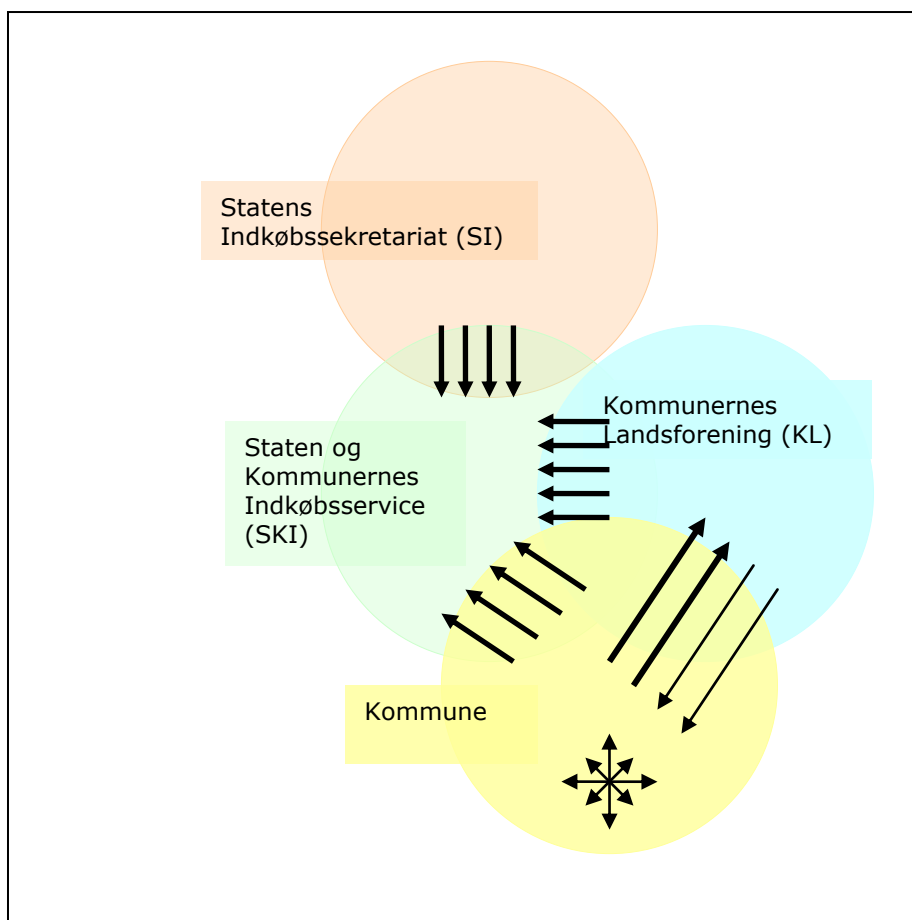
Vi ser således en markant afkobling mellem de beslutninger som træffes på politisk niveau eller på øverste embedsmands niveau i kommunen og de forhold som reelt opleves i den enkelte kommunale institution. JV udtaler som ovenfor nævnt, at denne uoverensstemmelse skyldes, *"at det er en alibiorganisering"*. Hvem er dog interesseret i en alibiorganisering og er beslutningstagerne beviste eller ubeviste herom. Eller er det blot en enkeltstående udtalelse fra en kommunal indkøbschef.

7.1.7 Delkonklusion

Meget magt på spil mellem vores forskellige aktører og kortfattet kan vores analyse samles i følgende citat fra Søren Jacobsen *"Interesserer man sig for indkøb - er indkøb magt.."*

Vores analyse har identificeres meget magtudøvelse. I særdeleshed direkte magtanvendelse, iht. vores valgte magtmodel. Figur 7.6 illustrer den magt vi har analyseret os frem til er på spil mellem vores aktører. Vi forholder os i vores analyse ikke til om den ene magtform er mere fremmede, konstruktiv eller resultatorienterede end den anden. Det er vores empiriske grundlag for spinkelt til at underbygge teser omkring.

Vi kan også konstatere, at magt i form af institutionel og strukturel magt er vanskelig at analysere sig frem til mellem aktører. Dog kan udarbejdelses af politikker og strategier betragtes som institutionel magt, idet disse værktøjer/"rammer" er blevet mere eller mindre institutionaliserede i dele af den offentlige sektor



Figur 7-6 Skematisk fremstilling af den magt vi har analyseret os frem til hersker mellem de aktuelle aktører. Pilens retning illustrer i den retning hvorfra magten udspringer. SKI er således under påvirkning af forskellige former for magt af både SI, KL og den enkelte kommune. Mellem KL og den enkelte kommune hersker der dobbelthed i magtudøvelsen. KL's magtudøvelse foregår på den raffinerede måde – indirekte magtanvendelse – ved at styre og have markant indflydelse på, hvad der skal besluttes. I den enkelte kommuner udspringer magten af mangeartede interesser og ud fra forskellige organisatoriske enheder, som ikke alle kan se fordelene ved eksempelvis en kommunal indkøbspolitik.

7.2 Legitimitets analyse

7.2.1 Analyse metode

Som empirisk grundlag for vores legitimitetsanalyse vil vi anvende vores samlede empiri og gennemgå den for relevante udtryk for legitimitetsstrategi i Suchmans forståelse. Vi vil søge erkendelse af, hvilke typer af legitimitet og hvilke strategiske funktioner, som aktørerne gør brug af.

Vi vil både se på Suchmans strategiske og institutionelle tilgang til legitimitet, hvor det er henholdsvis legitimiteten, der benyttes aktivt i forhold til organisationens omverden, samt den legitimitet, der udgør et krav til organisationen, og som den passivt tilpasser sig.

Vi gennemgår empirien i relation til hver aktør og opstiller de udtryk der har mest relevans for vores problemstilling indordnet i forhold til konditioneringen pragmatisk, moralsk og kognitiv legitimitet.

Vi vil være opmærksomme på, i hvilken funktion aktørerne bruger legitimitetstyperne. Vi skelner ikke mellem om hensigten er at skaffe legitimitet til aktøren selv eller til den enkelte organisatoriske enhed.

For at finde relevant udsagn og ledetråde med indhold af

1. Pragmatisk legitimitet vil vi have fokus på meninger i relation til, om noget kan betale sig eller ej eller om det er effektivt i forhold til de primære interesser.
2. Moralsk legitimitet vil vi fokusere på, hvorvidt noget er forsvarligt eller ej eller på hvad organisationen opnår.
3. Kognitive legitimitet vil det handle om, hvorvidt noget er forståeligt eller ej og i den forbindelse kan tages for givet.

7.2.2 Analysen – Statens Indkøbssekretariat

Vores primære empiri i forbindelse med nedenstående analyse vil være statens indkøbsprogram ⁶¹, samt sekundært interviewet med Kontorchef Martin Præstegaard.

Pragmatisk legitimitet

Med afsæt i en regeringsbeslutning iværksatte Finansministeriet i 2006 en undersøgelse af det statslige indkøb. Undersøgelsen anskueliggjorde et stort besparelespotentialer indenfor indkøbsområdet, dvs, varer og tjenesteydelser som IT, rengøring og kontorvarer. Det blev vurderet af det samlede besparelespotentialer lå på ca. 10% eller ca. 1,2 mia. kr. Med afsæt i ovennævnte analyse etablerede Finansministeriet Statens Indkøbssekretariat (SI).

I statens indkøbsprogram er således angivet baggrunden for etablering af det fælles statslige indkøb. Her nævnes bl.a. at *”effektivisering af indkøb er et område, hvor der er store besparelser at hente ved at standardisere og koordinere store dele af statens indkøb. Det statslige indkøb udgør mere end en fjerdedel af det statslige forbrug, men har indtil 2006 kun i ringe grad været koordineret”*.

Indkøbsprogrammet som varetages og koordineres af SI involverer og forpligter hele staten. Det betyder, at de enkelte institutioner, på de indkøbsområder, hvor der indgås statslige indkøbsaftaler, ikke må købe ind på andre aftaler end de forpligtende aftaler.

SI kan således betragtes at være Finansministeriets redskab til at effektivisere statens indkøb. SI tilpasser sig de overordnede retningslinjer, som eksempelvis beskrevet i *”Indkøbsprogrammet”* og i forhold til Finansministeriet erhverves således pragmatisk

⁶¹ <http://www.statensindkob.dk/indkobsprogrammet>

legitimitet. En legitimitet, som vi vurderer, er en væsentlig del af eksistensgrundlaget SI.

I forhold til øvrige interessenter, eksempelvis SKI, fremstår SI ikke som legitime og SI eksistensgrundlag stilles der spørgsmålstegn ved. Dette er illustreret i nedenstående udtalelse fra Søren Jacobsen (SJ) fra SKI, hvor han bliver adspurgt om tilstedeværelsen SI. Hertil svarer han *"det er skørt"*. SJ kan således ud fra hans position altså ikke se meningen med SI.

Vi vurderer dog at i forhold til SKI og KL behøver SI ikke at fremstå som en legitim enhed. Finansministeriet har internt i staten tilført SI det fornødne handlerum til at foretage effektiviseringer på udvalgte indkøbsområder indenfor staten. Dette handlerum, vurderer vi, er afkoblet fra eksempelvis SKI's interesser på området.

Moralsk legitimitet

Martin Præstegaard udtaler bl.a. i forbindelse med Finansministeriet ændring af det statslige indkøb *"...I Finansministeriet går man altid efter besparelser der skaber mindst mulig støj. Nu er der sparet 700 mio. kr. om året på indkøbene, gennem de tiltag SI har været med til at facilitere"*. I statens indkøbsprogram⁶² er angivet at *"Både Rigsrevisionen og Finansministeriets undersøgelser peger desuden på, at det er nødvendigt at skabe en central projektorganisation for at realisere potentialet."* Dette besparelspotentiale har SI, således som "den centrale projektorganisation" været med til at realisere.

I forhold til de resultater og besparelser som SI har opnået og identificeret, så vurderer vi at SI overfor Finansministeriet, fremstår som en organisation, som er støtteværdig og dermed i forhold til Finansministeriet har SI også har erhvervet moralsk legitimitet.

Kognitiv legitimitet

Vi har ikke i vores beskedne empiriske materiale fundet væsentlige udsagn, der er et udtryk for stræben efter kognitiv legitimitet.

7.2.3 Analysen – SKI

SKI som organisatorisk enhed er afhængig af erhvervet legitimitet udefra. Fra "kunder" og ejere i henholdsvis KL, Kommunerne, og Finansministeriet. En legitimitet som er påkrævet for at fungere med det forretningskoncept som SKI har. I nedenstående analyse vil vi inddrage interview med KL, indkøbschef i en kommune. SKI selv samt SKI's strategimateriale.

⁶² <http://www.statensindkob.dk/indkobsprogrammet>

Pragmatisk legitimitet

Jørgen Clausen (JC) udtaler bl.a. i SKI's årsrapport fra 2007⁶³ vedrørende den forøgede den politiske og ledelsesmæssige forøgede bevågenhed på indkøbsområdet *"SKI er en virksomhed i vækst. Den offentligt ejede virksomhed er sat i verden for at gennemføre EU-udbud og etablere indkøbsaftaler til eksempelvis kommuner, regioner, ministerier.....På den måde er SKI med til at skabe gevinster på driftsbudgetterne og luft i de administrative arbejdsprocesser"*.

JC udtaler endvidere i forbindelse med SKI's fortsatte virke og det videre strategiarbejde i SKI. *"Der er store perspektiver i SKI's strategiskifte..Når den kommende strategiperiode er veloverstået med udgangen af 2012, er det som formand min forventning, at SKI er det naturlige omdrejningspunkt for offentlige indkøb i Danmark....SKI har viljen til at få det til at ske"*

I sin egenskab af formand for SKI og repræsentant fra den kommunale topledelse vurderer vi at SKI har erhvervet den fornødne pragmatiske legitimitet fra den kommunale ledelsesgruppe. Dette understreges også af følgende udtalelse af Jens Vejgaard (JV) Indkøbschef i Rudersdal Kommune *"Han (Søren Jacobsen) har bildt alle kommunaldirektørerne ind, at de inde i SKI er dygtige, men kommunaldirektørerne har jo aldrig haft indkøbsmæssige kompetencer...og så er en del af dem syltet ind i diverse SKI bestyrelsesposter, med gode lønninger...Så af den vej får SKI også sin berettigelse, og dermed er der mange interesser syltet ind i hinanden.*

Denne udtalelse fra JV illustrerer endvidere at SKI ikke har erhvervet den samme legitime opbakning indenfor det kommunale ledelsesniveau, som beskæftiger sig direkte med indkøb. Dette underbygges yderligere i følgende udtalelse fra JV, *"SKI kan ikke bidrage med noget mht. indkøb kommunalt. Ingen i SKI har kommunal baggrund. SKI burde være værdiskabende...det har jeg svært ved at få øje på"*.

Tvetydigheden i ovennævnte udsagn og den af JV udtrykte mangel på legitimitet hos kommunale indkøbschefer understreges af følgende udtalelse fra JO fra KL *"Det mest groteske er, at nogen indkøbschefer som sagt ikke vil diskutere strategiske krav til SKI. Hvorfor?? Fordi de ikke ønsker tilstedeværelsen af SKI eller ønsker at SKI skal laves om"*.

JO udtaler endvidere i forbindelse med KL' s generelle tilgang til SKI og om behovet for at ændre koncept, i forhold de behov som kunderne har, *"De skal noget andet. De har en stærk forretningskoncept, som styrer deres kunderelationer, deres organisationskultur, deres kvalifikationsstruktur, mv. De har en række medarbejdere som er ansat fordi de er gode til den særlige forretningsstrategi de har. Derfor er det ekstremt svært fra 11.30 til middag at ændre SKI. De kommer til det – yes! Tager det ½ år?. Nej – længere tid. Vi skal hele tiden efterspørge det produkt de ikke leverer.*

⁶³ Årsrapport 2007 fra SKI. Jørgen Poulsen er bestyrelsesformand i SKI og Stadsdirektør i Odense Kommune

Der er to veje for SKI at gå. 1) man omdanner SKI eller 2) man nedlægger SKI og laver noget nyt...og Vi skal i KL ikke have en konstruktion som SI. Derfor hellere omdanne SKI end nedlægge det. Det kan dog være en umulig transformationsproces, og så må SKI nedlægges. Det vil permanent indgå i KL's overvejelser. SKI vil blive bedømt på om de gradvist forandrer sig i forhold til efterspørgslen".

Det kan således tolkes ud fra ovennævnte udtalelse fra JO og hermed som repræsentant for en del af ejerskabet i SKI, at SKI skal erhverve pragmatisk legitimitet gennem en transformationsproces, hvor SKI leverer de af kunderne ønskede ydelser. Samt at denne erhvervelse af legitimitet er markant for SKI's fortsatte virke og eksistensgrundlag. JO kommer dog i hans tilgang til SKI ikke konkret ind på, hvordan og hvilke tiltag, der skal gennemføres for at SKI leverer den i fremtiden efterspurgt vare.

Moralsk legitimitet

Eksistensen af den moralske legitimitet er lige så broget som den pragmatiske legitimitet. Som repræsentant for SKI's ejerskab så anvender JC et sprog i forbindelse med en beskrivelse af SKI, som tydeliggør det forsvarlige i SKI's fortsatte eksistens. Eksempelvis udtaler JC, *"... at SKI er det naturlige omdrejningspunkt for offentlige indkøb i Danmark....SKI har viljen til at få det til at ske"*

SKI har således i forhold det kommunale ejerskab og den kommunale topledelse erhvervet den fornødne moralske legitimitet.

JV udtalelse, *" Ingen i SKI har kommunal baggrund. SKI burde være værdiskabende...det har jeg svært ved at få øje på"*, illustrerer at der hos gruppen af kommunale indkøbschefer hersker en udtalt holdning til SKI, som ikke får SKI til at fremstå troværdig og støtteværdig. Hermed er der etableret et billede af SKI uden erhvervet moralsk legitimitet fra denne interessent gruppe.

SKI's legitimitet i forhold til "kommunen" er således markant afhængig af, hvilket ledelsesniveau hvori relationen foregår.

Kognitiv legitimitet

Vi har ikke i vores beskedne empiriske materiale fundet væsentlige udsagn, der er et udtryk for stræben efter kognitiv legitimitet.

7.2.4 Analysen – KL

KL som organisatorisk enhed og varetager af kommunernes fælles interesser er afhængig af erhvervet legitimitet fra Kommunerne og Finansministeriet. En legitimitet som er påkrævet for at fungere med det organisatoriske koncept som KL har. I nedenstående analyse vil vi inddrage interview med direktør fra SKI, indkøbschef i kommune, cheføkonom i KL samt den af KL udarbejdede fælleskommunale indkøbsstrategi.

Pragmatisk legitimitet

Staten har ved Finansministeriet valgt at sætte fokus på en effektiv indkøbshåndtering i staten og dens institutioner gennem etablering af indkøbssekretariatet. Denne efterspørgsel for forøget effektivisering og optimering gennem forandringsparathed på indkøbsområdet kan betyde, at KL har valgt at tilpasse egen indkøbsstrategi efter statens efterspørgsel. I nedenstående er givet eksempler fra den fælleskommunale indkøbsstrategi på, hvorledes denne effektiviseringsdiskurs italesættes:

"Det er den overordnede målsætning, at også kommunernes indkøb kan og skal effektiviseres yderligere gennem en målrettet og koordineret indsats"

"Den fælleskommunale strategi beskriver, hvordan kommunerne kan optimere købermagten, og dermed opnå økonomiske gevinster....kommunerne vil arbejde med tværkommunale forpligtelser..."

"Et krav er derfor forandringsparathed og en ledelsesmæssig platform i organisationen"

KL tilpasser sig således statens behov, ønsker og strategier for effektivisering og koordinering af offentlige indkøb. Hermed erhverves pragmatisk legitimitet. Formen af den pragmatiske legitimitet vurderes at være transaktionel. En legitimitetsadfærd som måske mere eller mindre er påtvunget. For havde KL reelt andre valgmuligheder end at støtte op omkring statens centralisering og hermed styring af offentlige indkøb. Hvem kan sige nej til en effektiv indkøbsstrategi eller bare det at have en strategi og så stadig fremstå som en legitim samarbejdspartner?

KL opretholder pragmatisk effektiv legitimitet i forhold til medlemmerne - et kommunalt varierende landkort - for med troværdighed at bevare rollen som koordinerende og samlende kommunal interesseorganisation. Men er denne legitimitet eksisterende blandt mellemledere og medarbejdere, der hvor indkøbet ude i de decentrale kommunale enheder foretages og hvor den enkelte disponent kan føle sig løbet over ende af effektive, rationelle og legitime styringsværktøjer. Bliver KL's handlinger og dermed legitimitet hængende hos de overordnede kommunale beslutningstagere og bliver legitimitet i forhold kommunerne reelt et smukt men indholdsløst indpakningspapir?

JV udtaler i forbindelse med de tiltag, herunder den fælleskommunale indkøbsstrategi som KL har iværksat, *"Den fælleskommunale indkøbsstrategi er et typisk KL projekt..det er en dødsejler..og så går tiden med det hos KL. Med den fælleskommunale indkøbsstrategi udfordrer KL det kommunale handlerum...hvorfor kan de enkelte kommuner ikke opføre sig som selvstændige subjekter"*.

Denne tilkendegivelse fra JV tyder på en både lokal og organisatorisk afkobling på indkøbsschef niveau. En afkobling, som kan være bekræftende for at KL's legitimitet ikke altid når til bunds i den enkelte kommunale organisation.

Søren Jacobsen (SJ) fra SKI udtaler i forbindelse med KL's tiltag i forbindelse med fælleskommunale indkøb, *"Jeg synes, at det de går ud og facilitere/argumentere for at kommunale indkøbssamarbejder er en god ide, er en mærkelig størrelse...Det tror jeg simpelthen ikke på"*.

KL har således i forhold til SKI og etablering af den fælleskommunale indkøbsstrategi og facilitering af fælleskommunale indkøbsfællesskaber ikke erhvervet pragmatisk legitimitet. Har KL behov for denne legitimitet? Vi mener, at "legitimitetsflowet" flyder fra KL mod SKI. Qua KL's ejerskab af SKI, er SKI afhængig af denne erhvervelse af legitimitet.

Moralsk legitimitet

KL erhverver moralsk effekt legitimitet i forhold til staten (Regering/Finansministeriet). Staten betragter således KL's indkøbsstrategi som en del af den ideelle økonomiske strategi tænkning. Denne legitimitet hænger sammen med den pragmatiske erhvervede legitimitet, men hvor KL erhverver statens strategiideal. Dette ses tydeligt i nedenstående citater, hvor enigheden mellem staten og KL er udtalt:

"Regeringen og KL er enige om, at der også på indkøbsområdet kan opnås effektiviseringsgevinster"

"Regeringen og KL er enige om, at kommunernes strategi på indkøbsområdet er vigtigt for at effektivisere indkøbet"

KL ønsker at opretholde sin position som kommunernes talerør og interesseorganisation og således bevare eller udbygge sin moralske strukturelle legitimitet – både i forhold til staten og i forhold til dens medlemmer ved at være tovholder på FI.

Kognitiv legitimitet

Vi har ikke i vores beskedne empiriske materiale fundet væsentlige udsagn, der er et udtryk for stræben efter kognitiv legitimitet.

7.2.5 Analysen – Kommunen

Den enkelte kommune repræsenterer både kommunens topledelse, der hvor der etableres politikker, strategier og i samarbejde med KL udarbejdes den fælleskommunale indkøbsstrategi. Et niveau, hvor de der besluttede politikker og strategier indenfor indkøbsområdet skal konkretiseres (Indkøbschefer) samt et niveau, hvor man lever med eller uden de konkretiserede indkøbspolitikker. I nedenstående analyse vil vi inddrage interview kommunal indkøbsschef, kommunal institutionsleder samt anvende IUP'er fra to kommuner Rudersdal og Køge – som vores empiriske grundlag.

Pragmatisk legitimitet

Etablering af Indkøbspolitik eller en Udbuds- og indkøbspolitik (UIP) kan betragtes som den enkelte kommunens lokale forankring af indkøb. På tilsvarende vis, som KL udarbejdede en FI. Den enkelte kommune erhverver således pragmatisk effektiv legitimitet i forhold til det at være en kommune og en organisation – en legitimitet, som erhverves af enheder i organisationen, andre kommuner og KL.

Jens Vejgaard (JV) udtaler i forbindelse med etablering IUP, " *Det vigtigste formål med denne Udbuds- og Indkøbspolitik (UIP) er således at sikre Rudersdal Kommune god kvalitet og stor effektivitet i den kommunale opgavevaretagelse. herunder at sikre af de daglige drifts-/udføreropgaver løses kvalitativt bedst muligt og økonomisk mest fordelagtigt for kommunen"*

"UIP's overordnede målsætning om åbenhed, indflydelse og udbud skal af såvel nuværende skal af såvel nuværende som potentielle leverandører – store som små – opleves som en fair og reel behandling.."

"Indkøbspolitikken skal bidrage til via en målrettet styring og koordinering af kommunens samlede indkøb af varer, service- og tjemesteydelser, at opnå besparelser gennem bedre priser, mere sikre indkøb og effektivisering af indkøbsprocedurerne"

UIP kommer således som den fælleskommunale indkøbsstrategi til at fremstå som et stykke smukt indpakkingspapir. Om virkeligheden nede i organisationen – ude hos brugerne udtaler JV, " *Vi har en rigtig fin udbuds- og indkøbspolitik, men spørg ude i organisationen om den, så vil de nok se ud som et bøjet søm og et spørgsmålstegn*

JV blev adspurgt om, hvorfor der anvendes så mange ressourcer på at udarbejde en IUP, som ikke er i overensstemmelse med virkeligheden?. Hertil svarede JV, " *det er fordi det er en alibiorganisering der er tale om"*

Birgitte Wold (BW) udtaler i forbindelse med første gang hun som institutionsleder stiftede bekendskab med kommunens UIP, " *Jeg fik et meget tilfældigt kendskab til politikkerne – Jeg er aldrig blevet introduceret til politikken eller den autoriserede indkøbsmåde. Kom tilfældigvis i kontakt med vedkommende der underviser i Rakat⁶⁴"*

BW blev adspurgt om sit kendskab til de aktiviteter som pågår på indkøbsområdet, både i sin egen kommune, men også mere generelt. Hertil svarede BW, " *Jeg har simpelthen ikke kendskab hvad der foregår på hele indkøbsområdet og om der sker en yderligere centralisering...på den måde er uvidenhed jo godt. Indkøb er aldrig på dagsorden i vores ledergruppe..indkøb fylder simpelthen intet. Indkøb er aldrig på dagsorden i forhold til medarbejdere...de ved ikke en skid om emnet.*

Moralsk legitimitet

⁶⁴ Rakat er et e-handelssystem der benyttes til elektronisk afgivelse af indkøbsordre og fremfinde af indkøbsaftaler med leverandører.

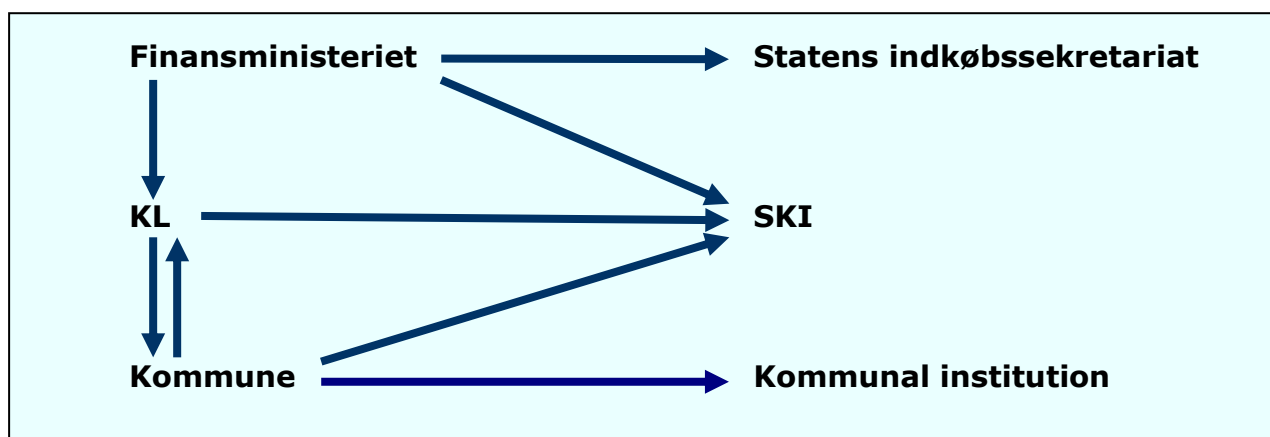
Kommunen ved kommunaldirektørerne erhverver moralsk effekt legitimitet i forhold til KL og kommunens politiske niveau. KL betragter således Kommunens indkøbsstrategi som en del af den ideelle økonomiske strategi tænkning. Denne legitimitet hænger sammen med den pragmatiske erhvervede legitimitet, men hvor Kommunen understøtter KL's strategiideal. I forhold til den betydende omverden erhverves moralsk effekt legitimitet, men internt i kommunen er denne legitimitet fraktioneret, afhængig af hvor du sidder i organisationen.

Kognitiv legitimitet

Vi har ikke i vores beskedne empiriske materiale fundet væsentlige udsagn, der er et udtryk for stræben efter kognitiv legitimitet.

7.2.6 Delkonklusion

Vores analyse viser tydeligt at der er meget legitimitet på spil og at legitimitet er en central faktor i forbindelse med udarbejdelse af strategier både i SKI, KL, SI og den enkelte kommune. Vi ser også, hvorledes legitimitet er vigtig som "næring" for de forskellige organisationer og samtidig er med til agt etablere handlerum og fjerne handlerum andre steder. I figur 7-7 har vi opsummeret "legitimitetsflowet" mellem de fem organisatoriske enheder, samt koblet Finansministeriet på som en sjette enhed, hvorfra der "strømmer" meget legitimitet.



Figur 7-7 Skematisk fremstilling af "legitimitetsflow". Figuren illustrerer at Statens Indkøbssekretariat legitimitet erhverves fra Finansministeriet. At SKI's legitimitet erhverves fra Finansministeriet, KL og den enkelte kommune. At KL legitimitet erhverves fra Finansministeriet og den enkelte kommune. At den enkelte kommunes legitimitet erhverves fra KL og kommunens enheder, samt at den kommunale institutions legitimitet erhverves fra Kommunen som samlede organisation. Heraf ses også at eksempelvis Finansministeriet giver legitimitet til at række organisationer, mens SKI's legitimitet er afhængig af mange aktørers bidrag.

7.3 Offentlige Indkøb set i et systemteoretisk perspektiv

I dette afsnit skifter vi nu både perspektiv og iagttagelsespunkt, idet vi nu bevæger os ind på det systemteoretiske område og skærper vores blik på den fælleskommunale indkøbsstrategi som en del af feltet "*offentlige indkøb*".

I indledningen redegjorde vi for genstandsfeltet, og herunder for den udvikling rammerne for offentlige indkøb undergår netop nu. I denne analyse vil vi koncentrere vores analytiske blik på den kommunikation som den fælleskommunale indkøbsstrategi udfolder jf. pkt. 2 og 3 i problemformuleringen. Dette gøres dels fordi det selvstændigt kan give indsigt i den udvikling som offentlige indkøb undergår netop nu, og dels fordi det kan bidrage til den sidste analyse i forhold til det handlerum som skabes eller begrænses af strategier, politikker mm. under udøvelsen af offentlige indkøb.

Sagt lidt mere direkte vil vi altså gennem begreber som *ledeforskel* og *mening* analysere de ændringerne af konditionerne for offentlige indkøb gennem den fælleskommunale indkøbsstrategi fører med sig for decentrale ledere og medarbejdere i relation til opgaver, kompetencer osv. når den offentlige sektor i vidt omfang ændrer på vilkårene for udøvelse af offentlige indkøb gennem en øget centralisering.

For at kunne analysere dette og komme ind til sagens kerne vil vi således se offentlige indkøb i først et systemteoretisk og sidenhen et styringsteknologisk perspektiv og dermed betragte vores empiri - den fælleskommunale indkøbsstrategi, diverse indkøbspolitikker osv. som en social styringsteknologi i lyset af de gennemførte analyser.

Den systemteoretiske analyse vil abonnere på Luhmanniansk systemteori mens vi i forhold til den styringsteknologiske analyse i høj grad abonnerer på Henrik Frimors tilgang til sociale styringsteknologier. Dog anvender vi nogle andre begreber end Henrik Frimor. Der er imidlertid ikke tale om selvstændige analyser, idet den styringsteknologiske analyse benytter elementerne fra de øvrige analyser og således at disse er en nødvendig forudsætning for den styringsteknologiske analyses gennemførelse.

Når vi eksplicit nævner det styringsteknologiske perspektiv i dette afsnit skyldes det, at de to perspektiver videnskabssteoretisk er tæt forbundet idet den styringsteknologiske analyse, som både vi og Henrik Frimor applicerer den er baseret på den systemteoretiske forskelstænkning. Derudover er begge perspektiver, som vi tidligere har været inde på, baseret på socialkonstruktivismen.

7.3.1 Formanalyse – den fælleskommunale indkøbsstrategi.

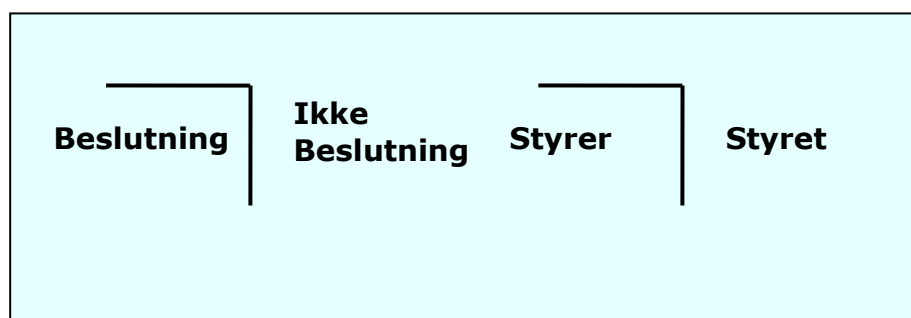
Vi vil i begynde med at se den fælleskommunale indkøbsstrategis *form*, og jf. afsnit 6.3.2 er formanalysen en analyse "*...af kommunikationens grænser og af de paradokser kommunikationen tvangsmæssigt folder ud i tilfælde af, at den binder an til én bestemt forskel...*"⁶⁵.

⁶⁵ Jf. NAÅ s. 129

Det spørgsmål vi derfor stiller i foranalysens skær er om den fælleskommunale indkøbsstrategi er udtryk for en særlig kommunikation og i givet fald hvordan opererer den og gennem hvilken forskel? Det er vores påstand, at den fælleskommunale indkøbsstrategi er udtryk for det funktionssystem som Luhmann kalder for det *politiske funktionssystem*, eller som minimum et *subsystem* i det politiske funktionssystem.

Det politiske system er således også betegnet ved at være et helt særligt system med en særlig funktion, der endvidere kommunikerer efter en helt særlig binær kode. Den politiske kommunikation er kendetegnet ved at kommunikere i den binære kode styrer/styret eller beslutning/ikke-beslutning. Det politiske system deles derfor i forhold til den del der træffer beslutninger og den del der ikke træffer beslutninger eller i den styrende og styrede del, og således knytter al politisk kommunikation an til en af siderne i forskellene.

Benytter vi galgen som grafisk fremstilling, som vi viste i afsnit 6.3.1, får vi en figur, om den politiske kommunikation, der ser således ud:



Figur 7-8. Politisk kommunikation.

Derudover mener vi også at den kommunikation der finder sted internt i offentlige indkøb som udgangspunkt finder sted indenfor det politiske system hvorfor vi tager udgangspunkt i at de analyserede forskelle repræsenterer genindførsler (eller re-entry) og ikke meningsgrænser, idet vi betragter offentlige indkøb som en del det samme større system – det *politiske*. Det betyder så omvendt, at vi kan ligge vores iagttagelsespunkt en lang række forskellige steder og stadig være indenfor det politiske kommunikationssystem, men naturligvis i forskellige subsystemer. Disse subsystemer kunne eksempelvis være *den fælleskommunale indkøbsstrategi*, *en kommunens indkøbspolitik*, *KL*, *Statens indkøbssekretariat* osv.

Hvis vi skal komme nærmere en begrundelse for at betragte offentlige indkøb i almindelighed og den fælleskommunale indkøbsstrategi i særdeleshed som politisk kommunikation, udover at det har noget med KL og det offentlige system at gøre, kan vi se på offentlige indkøb i lyset af begrebet beslutning. Den fælleskommunale indkøbsstrategi indeholder, som tidligere nævnt, en række målsætninger og udfordringer for kommunale indkøb, der sidenhen er blevet udbygget med et implementeringsnotat. Alle disse målsætninger, udfordringer,

implementeringsstrategier osv. indeholder alle sammen elementer af *beslutninger*. Det gælder også for de kommunale indkøbspolitikker.

Dette kan fx ses af Køge Kommunes indkøbspolitik hvoraf fremgår følgende *"...For at opnå størst mulig effekt af aftalerne, har alle de indkøbende enheder **pligt**⁶⁶ til at bruge aftalerne..."*⁶⁷.

Derudover er det også et element i forhold til den fælleskommunale indkøbsstrategi. I forbindelse med interviewet af JO spurgte vi bl.a. om baggrunden/årsagen til etableringen af den fælleskommunale indkøbsstrategi.

Spørgsmål: Hvem har været de vigtigste drivkræfter i forhold til etableringen af den fælleskommunale indkøbsstrategi?

*Svar: "Opgave og strukturreformen er den underliggende kræft bag etableringen. Hvordan ser den offentlige sektor ud om 15 år? Hvad skal der ske hvis vi vil have kommuner? Konklusionen var klar - kommunerne skal være stærkere..." og "...**demonstrere resultater** på en anden måde...". "...En af de helt klare konklusioner var at den kommunale sektor for at have en fremtid og skal **vise større effektivitet**...". "...Indkøb er en case blandt rigtig mange andre - kvalitetsprojekt, budgetsamarbejde osv. Disse handler om at **sektoren leverer svar**..."*⁶⁸.

Af uddraget fra interviewet fremgår således tydeligt, at JO på en række områder fremhæver nødvendigheden af at den kommunale sektor træffer kollektive beslutninger med henblik på at levere de nødvendige resultater i den kommunale sektor.

Vi mener således at der er en række eksempler på beslutninger, der kan underbygge en påstand om at offentlige indkøb indgår som en del af det politiske funktionssystem.

7.3.1.1 Ledeforskelle i offentlige indkøb.

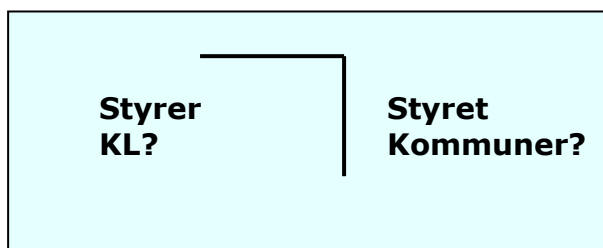
Som det fremgår af ovenstående afsnit er der i princippet 2 ledeforskelle som en del af det politiske funktionssystem, der er relevante. Vi har derfor truffet det analysestrategiske valg, at vi analyserer vores empiri med henblik på hvordan beslutninger er konstituerende for styringen i offentlige indkøb. Vi ser med andre ord efter hvordan beslutninger knytter an til forskellen styrer/styret da dette samtidig er vores indgangsvinkel til paradokset i offentlige indkøb i almindelighed og den fælleskommunale indkøbsstrategi i særdeleshed. Vi analyserer således ikke (direkte) forskellen beslutning/ikke-beslutning.

Tager vi udgangspunkt i den fælleskommunale indkøbsstrategi og KL kan vi overveje hvem der styrer og hvem der er styret. Ville galgen kunne se således ud?:

⁶⁶ Vores fremhævnings.

⁶⁷ Jf. Køge s. 5

⁶⁸ Jf. Olsen



Figur 7-9. *Forskellen styrer/styret.*

KL er, som nævnt i indledningen, en *interesseorganisation* for alle landets 98 kommuner. Dvs. at KL, måske lige med en undtagelse i forhold til arbejdsgiverrollen i forbindelse med overenskomstforhandlinger, ikke står i en ledelsesmæssig relation til landets kommuner. Landets kommuner er selvstændige juridiske enheder med et vidt strakt kommunalt selvstyre i forhold til de fleste andre landes kommunale og regionale niveauer. Derfor er det for en umiddelbar betragtning vanskeligt at se KL i rollen som en styrende part i forhold til kommunerne i forbindelse med offentlige indkøb.

I interviewet med JO fremhæves det faktisk også at KL ikke er styrende i forhold til de kommunale indkøb jf. følgende uddrag.

Spørgsmål: Har der været betænkeligheder ved nogle af målsætningerne i den fælleskommunale indkøbsstrategi i relation til fx demokrati og lokale leverandører?

Svar: "...Nej overhovedet ikke. Når jeg svarer nej så er det fordi, at der er den forskel mellem det statslige indkøbssekretariat og så det vi gør i den fælleskommunale indkøbsstrategi, at der er intet i de 8 punkter som forhindrer den enkelt kommunalbestyrelse i at ligge sin egen politik, fordi de tvinges ikke til at være med. De skal selv overveje hvor den balance ligger. Hvis de mener at de lokale leverandører er vigtigere end billig pris. De 8 målsætninger de er et tilbud, men de er ikke en bindende betingelse for noget de skal foretage sig – overhovedet ikke – og det er kernen i forskellen mellem det statslige sekretariat og den måde vi griber det her an på. Fordi kommunernes og KL's udgangspunkt i debatten om at samarbejde for at vise resultater og vise større kvalitet og effektivitet i vores service i indkøb, administration osv. den bygger på, at den politiske vilje er der, for hvis den politiske vilje ikke er der er det KL's og kommunernes fornemmeste opgave at bevare friheden for den enkelte kommune til at gøre hvad den vil..."⁶⁹

"...Det er et tilbud, det er ikke noget med armen om på ryggen..."⁷⁰.

Til trods for dette forundres vi alligevel over om det nu kan have sin rigtighed, at KL ikke er styrende i forhold til kommunerne. Hvorfor skal der laves en strategi for fælleskommunale indkøb, eller for alt muligt andet for den sags skyld, hvis intentionen ikke er styring? Hvis intentionen fra KL's side derfor alligevel er styring af kommunerne må dette kunne genkendes i vores interview og i den fælleskommunale

⁶⁹ Jf. Olsen

⁷⁰ Jf. Olsen

indkøbsstrategi i form af beslutninger og forsøg på styring eller i form af elementer der indikerer tilstedeværelsen af et behov for styring.

Behov for styring?

Hvis vi tager det sidste spørgsmål først og ser på et udefrakommende behov for styring, så mener vi, at det i lyset af **Figur 3-1** og bemærkningerne fra økonomaftalerne jf. afsnit 3.2 er plausibelt at et evt. udefrakommende behov for styring kan komme fra Finansministeriets aktiviteter på indkøbsområdet. I vores interview spurgte vi derfor ind til dette.

Spørgsmål: Har etableringen af Finansministeriets indkøbssekretariat haft indflydelse på den fælleskommunale indkøbsstrategi? I givet fald hvordan?

Svar: "...Det der har haft nogen indflydelse, det er at på et tidspunktkom Finansministeriet og sagde at de havde sparet 1/2 mia. kr. på fire varegrupper ved at skabe et større indkøbsvolumen og det indebar jo, at de sagde: NÅ at der vist nok var noget vi havde overset her i staten, og det vi har overset er at volumen giver noget prisreduktion. Hvordan er det lige hos jer?..."⁷¹.

Uddraget tyder altså på, at der kom et behov for at kommunerne overfor Finansministeriet kunne dokumentere at de gør det tilstrækkeligt godt i de kommunale indkøb i forhold til Finansministeriets nye interesse i offentlige indkøb.

Forsøg på styring?

Ser vi på svarene fra vores interview med JO i forhold til en erkendelse af et behov for forsøg på styring af kommunernes indkøb fra KL's side, så er der et særdeles interessant svar imellem.

Spørgsmål: "Den fælleskommunale indkøbsstrategi står overfor at skulle implementeres. Efter hvilke parametre vil KL vurdere om implementeringen af strategien har været succesfuld?"

*Svar: "...Det er en utrolig ufordring og det er et eksperiment. Der skal tages udgangspunkt i at **kommunerne er forskellige og selvstændige politiske enheder**, og kravene er anderledes om 25 år. Der er større krav om at kommunerne og den offentlige sektor leverer et resultat.*

*Det største eksperiment ved det her er om man **både kan have selvstændige enheder og levere resultater**. Og det er ikke sikkert at man kan det, men det er sikkert at vi bliver nødsaget til at forsøge.*

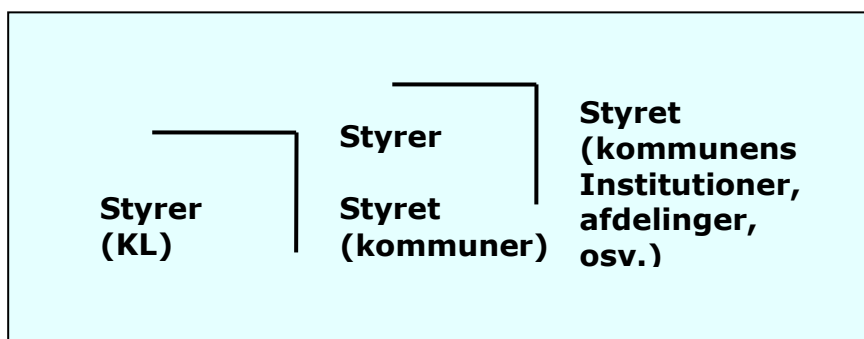
Det er en langsigtet strategi og en erkendelse af at det skal lykkes hvis vi vil lykkes med at have kommuner..."⁷².

⁷¹ Jf. Olsen.

⁷² Jf. Olsen.

Dette er et fremragende eksempel på det paradoks som den fælleskommunale indkøbsstrategi installerer i den politiske kommunikation. På den ene side, så viser citatet, at JO betoner behovet for at KL i samarbejde med kommunerne skaber bindende *kollektive beslutninger* blandt kommunerne for at sikre sektorens overlevelse i fremtiden, samtidig med at han på den anden side også betoner det faktum at kommunerne er selvstændige enheder som har valget til at gå deres egne veje og dermed umuliggøre kollektive beslutninger.

På den ene side har vi altså KL som paraplyorganisation for kommunerne og på den anden side har vi altså de selvstændige kommuner, som på en og samme tid skal agere som et kollektiv i forhold til styringen af de kommunale indkøb. Hvis vi prøver at sætte denne konstruktion ind i galgen får vi en sammenhæng, der kunne se således ud:



Figur 7-10. Genindførsler i den politiske kommunikation.

Figur 7-10 er et eksempel på de genindførsler, der sker i konstruktionen af de offentlige indkøb som politisk kommunikation, og som det fremgår, er det ikke blot et spørgsmål om at der er et styringsforhold mellem KL og kommunerne, men at det i lige så høj grad sker internt i kommunerne i forhold til decentrale enheder som fx afdelinger og institutioner, der meget ofte også har en udstrakt selvforvaltning gennem fx mål- og rammestyring, hvor enheden får udmeldt et budget som der er vide rammer i forhold til forvaltningen af. Det vil sige, at man internt i kommunerne gennem diverse politikker, som fx indkøbspolitikker, forsøger at styre egne institutioner og afdelinger.

7.3.1.2 Styringsrelationer i den fælleskommunale indkøbsstrategi.

Hvis vi skal give et skarpt eksempel på forsøg på styring i den fælleskommunale indkøbsstrategi så kan vi henvise til målsætning/udfordring nr. 1 i strategien⁷³. Disse lyder:

Udfordring 1: *Hvordan kan kommunerne effektivt realisere det forventede besparelspotentiale, der er på flere af de store varegrupper i det kommunale indkøb.*

⁷³ Jf. KL2 s. 2. Vi vil i øvrigt vende tilbage til disse målsætninger / udfordringer senere i analysen.

Målsætning 1: Der skal på egnede indkøbsområder koordineres tværkommunale forpligtende indkøb på nationalt plan

Som det fremgår af målsætningen, så er det, efter vores opfattelse, et tydeligt forsøg på at forpligte kommunerne til at gøre noget fælles med henblik på optimering af kommunernes indkøb, og dermed etablere en styringsrelation i forhold til de kommunale indkøb.

7.3.1.3 Styringsrelationer i kommunernes indkøb.

I de kommunale indkøbspolitikker kan vi i vidt omfang finde tilsvarende eksempler på beslutninger om styring af den decentrale kommunale organisation.

I Køge Kommunes indkøbspolitik fremgår fx følgende om formålet med indkøbspolitikken: *"...en **målrettet styring og koordinering** af kommunens samlede indkøb af varer, service- og tjenesteydelser, at opnå besparelser gennem bedre priser, mere sikre indkøb og effektivisering af indkøbsprocedurerne..."*⁷⁴.

Derudover fremgår der en række retningslinjer for disponenternes⁷⁵ indkøb herunder bl.a. følgende: *"...Ved større enkeltindkøb og ved indgåelse af kontrakter på et eller flere produktområder skal der som hovedregel udarbejdes skriftligt udbudsmateriale indeholdende kravspecifikation forud for købet..."*⁷⁶

eller

*"...i forbindelse med enkelt indkøb over kr. 50.000,00 og ved indgåelse af kontrakter skal der **indhentes mindst 3 samtidige og af hinanden uafhængige tilbud...**"*⁷⁷.

Tilsvarende findes der eksempler i Rudersdal Kommunes Udbuds- og indkøbspolitik i relation til beslutninger der knytter an til styring af kommunens indkøbsorganisation i indkøbsmæssig sammenhæng. Eksempelvis fremgår at *"... Ingen områder eller institutioner har kompetence til at indgå juridiske og økonomisk aftaler vedrørende indkøb af varer og tjenesteydelser..."*⁷⁸.

Eksemplerne fra Køge og Rudersdal Kommunes politikker viser således at man centralt fra forvaltningsniveau forsøger at påvirke og styre hele den kommunale organisation i indkøbsmæssige sammenhæng gennem beskrivelse af bl.a. retningslinjer og kompetencer for kommunernes disponenter⁷⁹.

⁷⁴ Jf. Køge s. 4.

⁷⁵ Med disponenter tænkes generelt på de personer der i praksis disponerer/bestiller på den offentlige virksomheds vegne.

⁷⁶ Jf. Køge s. 7.

⁷⁷ Jf. Køge s. 6.

⁷⁸ Jf. Rudersdal s. 8.

⁷⁹ Jf. i øvrigt §11 om samordning af indkøbsfunktioner i normalstyrelsesvedtægten for kommuner i cirkulære nr. 62 af 27. april 1981 om ny normalstyrelsesvedtægt for kommuner.

Forklaringen på at kommunerne forsøger at styre deres decentrale organisationer gennem diverse politikker, og herunder indkøbspolitikker kan findes i kommunernes styringsmodeller. Mange af landets kommuner benytter en eller anden form for decentral styring i form af mål- og rammestyring. Frihedsgraderne varierer selvfølgelig fra kommune til kommune, men hovedpointen ved mål- og rammestyring er, at de kommunale afdelinger og institutioner får en overordnet økonomisk ramme som udgifterne skal afholdes indenfor. Det er således den lokale ledelse, der herefter har ansvaret for indfrielsen af de politisk vedtagne mål for området.

Hvis en kommune så samtidig med mål- og rammestyningen ønsker at udnytte stordriftsfordele, fx på indkøbsområdet, stiller dette jo netop krav til de styringsmekanismer de forskellige politikker indeholder. For hvis den enkelte afdeling i øvrigt gør fuldstændig som det passer den mht. køb af varer og ydelser er det i praksis uladsiggørligt, at opnå stordriftsfordele fx ved at vælge én fælles kommunal leverandør af kontorartikler.

Som eksempel på denne styringsmodel kan henvises til Rudersdals Kommunes budget forslag for 2009-2012⁸⁰, hvoraf fremgår, at *"...Mål og rammestyningen indebærer, at kommunalbestyrelsen fastsætter de overordnede økonomiske rammer og mål for hvert område..."* og *"...Der er tale om central styring og decentral ledelse..."*.

7.3.1.4 Styring/selvstyring?

Hvis vi skal sammenfatte ovenstående, så har vi altså en situation hvor vi i forhold til KL og den fælleskommunale indkøbsstrategi kan se elementer, i strategien og interviewet, der peger i retning af 2 nøgleord – styring og selvstyring. Der er på den ene side eksempler i strategien, der peger i retning af forsøg på styring af kommunernes aktiviteter og adfærd på det indkøbsmæssige område. På den anden side fremhæver JO kommunerne som selvstændige enheder og den fælleskommunale indkøbsstrategi som et *tilbud*.

I forhold til Kommunerne har vi fremhævet Køge og Rudersdals Kommunes indkøbspolitikker som eksempler⁸¹ på politikker, der understøtter en intern styring af de kommunale indkøbsmæssige aktiviteter samtidig med at der er den decentrale selvstændighed i form af et økonomisk råderum og disponeringsadgang.

Nøglebegreberne i forhold til både den fælleskommunale indkøbsstrategi og de kommunale styringsmodeller kan efter vores opfattelse betegnes som *styring* og *selvstyring*. Dvs. på den ene side KL hhv. kommunernes styring gennem den fælleskommunale indkøbsstrategi / de respektive indkøbspolitikker og på den anden side kommunerne og de interne kommunale afdelinger og institutioner som selvstændige /selvstyrende enheder overfor hhv. KL og kommunerne selv.

Skematisk kan ovenstående afsnit opsamles således:

⁸⁰ Jf. Rudersdal2 s. 11

⁸¹ Det er i øvrigt nemt at finde talrige eksempler på lignende forhold i mange andre af landets kommuner!.

	KL	Kommuner
Styring	<i>Styring gennem den fælleskommunale indkøbsstrategi</i>	<i>Styring gennem indkøbspolitikker o. lign.</i>
Selvstyring	<i>Kommunernes selvstyring søges styret og påvirket gennem strategien.</i>	<i>Afdelinger og institutioner søges styret og påvirket gennem politikker.</i>

Figur 7-11. *Styring og selvstyring.*

Til **Figur 7-11** skal i øvrigt bemærkes, at det også er en anden måde at vise de genindførsler af konstruktionen af forskellen styrer/styret som vi viste i **Figur 7-10**. Denne genindførsel kan i øvrigt udmærket tænkes at blive ført videre ud internt på afdelings- og institutionsniveau fx som interne retningslinjer og fremgangsmåder for praktisk disponering (indkøb).

7.3.1.5 Hvori består styringens paradoks?

Som det fremgår af ovenstående afsnit, kan vi altså konstatere, at der både internt i kommunerne og i den fælleskommunale indkøbsstrategi opereres med styring og selvstyring i forhold til de kommunale indkøb. Den ene ting er behovet for kollektive beslutninger i forhold til udførelsen af de kommunale indkøb og den anden ting er kommunerne som selvstændige enheder.

Det paradoksale, i denne sammenhæng i forhold til forskellen styring/selvstyring består derfor i følgende: *Hvordan kan man styre og skabe kollektive beslutninger og samtidig have selvstyre?*

Spørgsmålet synes i sig selv at være selvmodsigende og det er vores vurdering at der ikke er en løsning eller et svar på spørgsmålet. Det betyder med andre ord at forskellen er **paradoks** i al den forstand at den er en umulighed. Enten styrers der eller også selvstyrers der, men ikke begge dele og slet ikke i samme iagttagelse!

Det næste spørgsmål der naturligt må rejses er derfor hvordan paradokset mellem styring og selvstyring må udfoldes. Eller hvad er det med andre ord for en afparadokseringsstrategi, der kommer til syne når vi analyserer de offentlige indkøb? Hermed tænkes på strategier, der medvirker til at skjule og fjerne de genindførsler der naturligt opstår i forbindelse med udfoldelsen af paradokset. Iagttaget vi igen igennem den fælleskommunale indkøbsstrategi og KL er afparadokseringer fx eksempler på hvordan den fælleskommunale indkøbsstrategi er en nødvendig reaktion på behovet for aktion i relation til den kommunale sektors udfordringer på det indkøbsmæssige område.

Vi kan give en række gode eksempler på dette fra den fælleskommunale indkøbsstrategi:

Udfordring 1: *Hvordan kan kommunerne effektivt realisere det forventede besparelspotentiale, der er på flere af de store varegrupper i det kommunale indkøb.*

Udfordring 2: *Kommuner kan have sammenfaldende behov for indkøb på tværs af regionale placeringer.*

Udfordring 4: *Ikke alle kommuner indgår i etablerede indkøbsfællesskaber*

Udfordring 5: *Der skal sikres effektiv implementering af indkøbsaftalerne i den enkelte kommune⁸².*

Når først ovenstående udfordringer bliver italesat i den politiske kommunikation kan man stille sig selv det spørgsmål hvordan de selvstyrende (kommunerne) kan være uenige i, at det er nødvendigt at forholde sig til udfordringerne. Det vil sige, at italesættelsen af udfordringerne medvirker til at den fælleskommunale indkøbsstrategi (styringen) bliver en præmis for selvstyringen. Tager vi udfordring nr. 1 som eksempel, så fremgår følgende uddybning af udfordringen i den fælleskommunale indkøbsstrategi: *"... Den størst mulige volumen opnås ved at koordinere tværkommunale indkøb som nationale aftaler. Det har ikke tidligere været forsøgt med så ambitiøse indkøbsaftaler. På flere indkøbsområder vil nationale tværkommunale indkøbsaftaler ikke desto mindre være den mest effektive måde at optimere den kommunale købermagt, og kommunerne vil derfor på egnede varegrupper koordinere tværkommunale forpligtende indkøb..."⁸³.*

Det vi med andre ord ser, er at styringen gøres til en *bydende nødvendig*. Forskellen mellem styring og selvstyring afparadokseres derfor igennem en "det kan ikke være anderledes strategi". Eller med andre ord "gemmer" KL sig bag denne nødvendig – og det er deri afparadokseringen ligger. For hvordan skulle man kunne være i mod at optimere kommunernes indkøb?

Stående overfor diverse objektive *bydende nødvendige* grunde ses det at KL igennem den fælleskommunale indkøbsstrategi indfører styring af de selvstyrende (kommunerne) netop som *ikke-styring*, idet styringen gemmes væk bag nødvendigheder. Problemet består i ikke-styring som noget andet end styring samtidig med at ikke-styring også er styring.

Hvis styringen ikke blev gemt væk ville paradokset i at selvstyringen er baseret på styring medføre at forskellen styring / selvstyring ville komme til syne og dermed blive ophævet.

7.3.2 Delkonklusion om den offentlige indkøbs form.

På baggrund af ovenstående formanalyse er der altså noget der tyder på at der er en særlig kommunikation i den fælleskommunale indkøbsstrategi og at denne kommunikation operer gennem forskellen styring/selvstyring. Hvorvidt dette

⁸² Jf. KL2

⁸³ Jf. KL2 s. 3.

udgangspunkt rent faktisk kan holde vand vil vise sig i den efterfølgende semantiske analyse, idet rigtigheden af dette netop må betyde, at der vil være gentagne eksempler forsøg på afparadoksning af forskellen styring/selvstyring og dermed nye kondenseringer af mening i begreber om offentlige indkøb og fikseringer af forskellen styring/selvstyring.

Vores fokus i det næste afsnit om den fælleskommunale indkøbsstrategis *semantik* vil derfor generelt være i retningen af hvordan mening og forventninger opsamles i begreber og modbegreber under den overordnede forskel *styring/selvstyring*, og således hvordan fikseringen af forskellen styring / selvstyring til stadighed skifter. Det betyder imidlertid også, at vi ganske vist har identificeret styring/selvstyring som den overordnede enhed af forskellen indenfor offentlige indkøb, men indenfor denne ledeforskel vil vi i den semantisk analyse afdække flere ledeforskelle som alle medvirker til at mening kondenseres i forskellen styring/selvstyring.

7.3.3 En semantisk analyse af den fælleskommunale indkøbsstrategis semantik.

Efter at have udført en formanalyse af offentlige indkøb bevæger vi os nu videre til en semantisk analyse af offentlige indkøb. Såfremt vores formanalyse kan holde vand bør vi som sagt kunne vise eksempler på afparadoksingsstrategier og forskellige forsøg på fikseringer af forskellen styring/selvstyring.

Med henblik på at svare på problemformuleringen vil vi derfor grundlæggende benytte den fremgangsmåde at vi vil lave en begrebsanalyse og gennemføre analysen på baggrund af ledeforskellen *styring/selvstyring* jf. resultatet af formanalysen. Vi vil således analysere med udgangspunkt i at forskellen styring/selvstyring er overgribende for de afparadoksningstrategier, der finder sted i offentlige indkøb og den måde hvorved mening kondenseres i forhold til forskellen styring/selvstyring. For at komme nærmere ind på hvordan mening kondenseres i forhold til styring/selvstyring vil vi i øvrigt inddrage Luhmanns tre meningsdimensioner⁸⁴.

Hvis vores resultat af formanalysen er korrekt burde vi kunne iagttage hvordan KL i den fælleskommunale indkøbsstrategi som system benytter afparadoksningstrategier i italesættelsen af offentlige indkøb, der skiftevis knytter an til den ene og den anden side af forskellen styring/selvstyring. Hermed menes at vi, som 2. ordens iagttager, fx er på udkig efter eksempler på hvordan vi i den fælleskommunale indkøbsstrategi kan iagttage diverse genindførsler, der på den ene eller anden måde knytter an til forskellen styring/selvstyring eller fx benytter en "det kan ikke være anderledes strategi" som nævnt ovenfor i afsnit 7.3.1.5.

7.3.3.1 Den fælles kommunale indkøbsstrategis semantik.

Som nævnt flere gange er den fælleskommunale indkøbsstrategi bygget op om en række udfordringer og målsætninger for de kommunale indkøb, der gensidigt knytter an til hinanden, og skaber nye muligheder for kommunikation.

⁸⁴ Jf. afsnit 6.3.3.1

Vi vil derfor i den semantiske analyse analysere rækken af udfordringer / målsætninger i lyset af forskellen styring/selvstyring og samtidig inddrage bl.a. vores interviews i analysen.

Allerede i den første udfordring og målsætning jf. nedenfor, er der to interessante begreber, som bliver vores indgangsvinkel til analysen. Det ene begreb er *effektivt* og det andet er *koordineres*.

Disse to begreber er hver især interessante fordi "effektivt" er relateret til den del af den fælleskommunale indkøbsstrategi, der har med nødvendigheden af i det hele taget at indføre en fælleskommunal indkøbsstrategi at gøre jf. følgende citat fra sagsfremstillingen ved den fælleskommunale indkøbsstrategi: "...opgave- og strukturreformen har skabt nye muligheder for at effektivisere det kommunale indkøb..." og "...at staten i de kommende økonomiske forhandlinger vil lægge op til kommunale effektiviseringer, og her vil indkøbsområdet med stor sandsynlighed blive et tema pga. statens positive erfaringer..."⁸⁵.

Effektivitet⁸⁶ som begreb vil, som vi vil kunne se flere gange i den følgende analyse, kunne ses som eksempel på en afparadokseringsstrategi, der netop gør indførelsen af den fælleskommunale indkøbsstrategi til en bydende nødvendighed.

"Koordineres" er interessant fordi begrebet er relateret til styringen af de kommunale indkøb, og det er derfor interessant at se hvordan der i strategien knyttes an til de to sider af forskellen styring/selvstyring. Såfremt der knyttes an til begge sider af forskellen⁸⁷ er det netop et eksempel på, at afparadoksering finder sted i de systeminterne iagttagelsesoperationer.

Hvis vi derfor kan komme nærmere ind på hvordan begreberne effektivitet og koordinering konstrueres kan vi dermed også sige noget om hvordan mening kondenseres og opsamles i disse. Det betyder at vi i sidste instans også kan sige noget om den offentlige indkøbs semantik og om forskellen styring/selvstyring.

7.3.3.2 Første udfordring og målsætning.

Den første udfordring og målsætning lyder⁸⁸:

Udfordring 1: *Hvordan kan kommunerne effektivt realisere det forventede besparelspotentiale, der er på flere af de store varegrupper i det kommunale indkøb.*

⁸⁵ Jf. KL1 s. 6 ff.

⁸⁶ Vi forstår begrebet effektivitet i denne sammenhæng som effektive kommunale indkøb. Effektivitet som begreb kunne i princippet forstås på mange måder, da begrebet kunne indeholde elementer af pengemæssige, tidsmæssige, planlægningsmæssige eller sågar miljømæssige overvejelser om udnyttelse af naturressourcer.

⁸⁷ Når vi skriver at der knyttes an til begge sider er det naturligvis i forskellige iagttagelser, da systemteorien udelukker, at der kan knyttes an til begge sider af en forskel i samme iagttagelse. Derimod kan der godt knyttes an til begge sider af en forskel så længe det sker i særskilte iagttagelser.

⁸⁸ Fremhævnningen er vores.

Målsætning 1: Der skal på egnede indkøbsområder **koordineres** tværkommunale forpligtende indkøb på nationalt plan.

Dette afsnit i den fælleskommunale indkøbsstrategi handler grundlæggende om effektivisering af de kommunale indkøb gennem koordineringen af aftaleindgåelsen på en række udvalgte områder med henblik på at forøge den udbudte volumen. Afsnittet bygger på en analyse af de kommunale indkøb som KL har fået udført, hvor der bliver peget på en række varegrupper der kunne koordineres mellem kommunerne⁸⁹.

Sagsdimensionen:

Tager vi udgangspunkt i den første udfordring og målsætning fra den fælleskommunale indkøbsstrategi kan vi se, at *effektivt* kommunalt indkøb konstrueres som *koordinerede* landsdækkende indkøb.

Samtidig kan vi se, at sagsdimensionen⁹⁰ træder frem i målsætningen. Sagsdimensionens ledeforskel var *dette/noget andet*, og denne viser sig i form af følgende uddrag:

"...effektivt realisere det forventede besparelspotentiale...".

Temaet for målsætningen og det der dermed aktualiseres er at der skal realiseres et besparelspotentiale.

Den mening der således kondenseres i begrebet effektivitet er derfor at der netop er tale om tværkommunale koordinerede indkøb på landsplan og ikke fx *centralt styret* indkøb, som det Statens Indkøbssekretariat udfører for statens område. Der skabes med andre ord den konstruktion, at de effektive kommunale indkøb ganske vist er nationale, men så alligevel ikke helt, idet kommunerne skal bevare autonomi. Dette fremgår ligeledes af følgende citat: *"...model for tværkommunale indkøbsaftaler på landsplan, som afspejler og imødekommer de konkrete behov for den enkelte kommune..."*⁹¹.

Tidsdimensionen:

Derudover benyttes tidsdimensionen også i konstruktionen af effektivitet. Tidsdimensionens ledeforskel er *før/efter*. Fx fremgår følgende af den fælleskommunale indkøbsstrategi: *"...nyskabende initiativ, og det er vigtigt, at der tænkes langsigtet..."*⁹². Samme argumentation genfandt vi i vores interview⁹³: *"...Det er en langsigtet strategi og en erkendelse af at det skal lykkes hvis vi vil lykkes med at have kommuner..."*.

⁸⁹ Jf. DSC.

⁹⁰ Jf. afsnit 6.3.3.1 om Luhmanns 3 meningsdimensioner: Sagsdimensionen, tidsdimensionen og socialdimensionen.

⁹¹ Jf. KL2 s. 3.

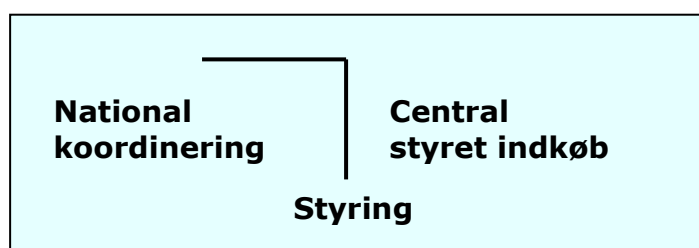
⁹² Jf. KL2 s. 3.

⁹³ Jf. Olsen.

Tidsdimensionen er derfor medvirkende til at skabe en forventningshorisont for fremtiden om at det der skabes i nutiden får virkning i fremtiden og ikke mindst skaber en bedre fremtid.

Sammenfattende kan man sige, at effektive kommunale indkøb konstrueres som de landsdækkende koordinerede indkøb. Dermed bliver den markerede side af forskellen også de landsdækkende koordinerede indkøb mens den umarkerede side bliver centralt styret indkøb, der fratager den enkelte kommune autonomi. Eller med andre ord så knytter kommunikationen an til styring af de kommunale indkøb gennem landsdækkende tværkommunale indkøbsaftaler. Dette er dermed også den mening der kondenseres i begrebet *effektive offentlige indkøb*.

Dette kan vises således:



Figur 7-12. Målsætning 1: National koordinering / centralt styret indkøb.

7.3.3.3 Anden udfordring og målsætning.

Går vi videre til udfordring 2 og målsætning 2 fremgår følgende:

Udfordring 2: *Kommuner kan have sammenfaldende behov for indkøb på tværs af regionale placeringer.*

Målsætning 2: *Der skal etableres muligheder for nye digitale klynger, hvor kommunerne gennem en formidlingsplatform bringes sammen efter behov og forudsætninger.*

Hvis vi ser på ovenstående i relation til meningsdimensionerne synes sagsdimensionen og socialdimensionen at træde tydeligst frem – dels i ovenstående og dels i den uddybende tekst i den fælleskommunale indkøbsstrategi. Socialdimensionens ledeforskel er os/dem.

Socialdimensionen:

Socialdimensionen kommer til udtryk direkte i målsætningen ved begrebet "*digitale klynger*". Digitale klynger henviser i den fælleskommunale indkøbsstrategi til muligheden for at benytte digitale samarbejdsformer i mellem kommunerne, der kan frigøre de nuværende samarbejdsformer fra tidsmæssige og geografiske forudsætninger, således at Københavns Kommune populært sagt kan samarbejde med Frederikshavns Kommune. Dette er pt. ikke en mulighed (det er i hvert fald ikke set endnu) idet de nuværende kommunale indkøbssamarbejder typisk er baseret på

tidsmæssige og geografiske samarbejdsformer. Hermed menes at det normalt er nabokommuner, der samarbejder om udbud og indkøbsaftaler, der har nogenlunde sammenfaldende kontraktudløbstidspunkter, således at samarbejdet i praksis kan gennemføres.

De digitale klynger er således et eksempel på et forsøg på etableringen af en ny netværksdannelse hvor forskellen os/dem kommer til udtryk i form af etableringen af nye mulige roller og samarbejdsformer mellem kommunerne jf. bl.a. følgende citater: *"...nye digitale klynger, men er også en fremtidig forudsætning for tværkommunale indkøb..."* og *"Udbud er en både ressource- og kompetencekrævende proces. Ved at udbygge disse muligheder... ...skabes der mulighed for at løfte kommunale indkøb ud over geografiske og tidsbestemte barrierer..."*⁹⁴.

Det er vores vurdering at de digitale klynger kan ses som et eksempel på forsøg på mægtiggørelse af kommunerne gennem italesættelsen af nødvendigheden af etableringen af muligheden for de digitale klynger og de forskellige samarbejdsformer og muligheder de fører med sig. Såfremt etableringen af de digitale klynger kan føres ud i livet åbnes muligheden nemlig for at kommunerne kan have mange og skiftende samarbejdspartnere – fx andre kommuner fra andre landsdele og måske i det hele taget andre offentlige myndigheder. Samarbejdet vil blive bragt fra den fysiske til den digitale verden. Derfor vil forskellen os/dem være en flygtig størrelse idet "dem" kun er "dem" for os momentant og således til stadighed vil forandres. Der skabes derved en horisont hvor "dem" kan skifte og være dynamisk til forskel fra nuet hvor "dem" er statisk.

Sagsdimensionen:

Sagsdimensionen fremkommer ved den række af elektroniske værktøjer og hjælpemidler som den fælleskommunale indkøbsstrategi sætter i centrum som nødvendigheden i forhold til indfrielsen af målsætningen jf. følgende citater: *"...For at imødekomme denne udfordring skal der etableres en formidlingsplatform mellem kommunerne..."* og *"...En sådan elektronisk portal vil samtidig gennem eksempelvis øget brug af mini-udbud, e-aktioner og dynamiske indkøbssystemer, kunne lette kommunernes administrative arbejde i forbindelse med indkøb..."*⁹⁵.

Det vi således kan se er at de elektroniske værktøjer og hjælpemidler bliver italesat som forudsætningen for effektive kommunale indkøb⁹⁶, og som en forudsætning for fremtidig øget koordinering af de kommunale indkøb. For at blive i Luhmann terminologien kan vi sige, at den mening, der kondenseres i begrebet *koordinering* er knyttet an til *den digitale formidlingsplatform* og således bindes sammen med denne. Effektive koordinerede kommunale indkøb forstås således som indkøb der benytter digitale indkøb og digitale klynger.

⁹⁴ Jf. KL2 s. 4.

⁹⁵ Jf. KL2 s. 4.

⁹⁶ Dette fremgår i øvrigt flere steder i den fælleskommunale indkøbsstrategi under denne udfordring. Bl.a. fremgår følgende i tilknytning til ovenstående: *"...Et væsentligt element i effektivisering af det kommunale indkøb ligger netop på det administrative område..."*.

7.3.3.4 Tredje udfordring og målsætning.

Går vi videre og ser på udfordring 3 og målsætning 3 fremgår følgende:

Udfordring 3: *De eksisterende kommunale indkøbsfællesskaber er meget forskellige, og varierer i bredde og dybde.*

Målsætning 3: *De eksisterende kommunale indkøbsfællesskaber skal styrkes og faciliteres, således at de fortsat kan have en central rolle i koordinering af kommunale indkøb.*

I det tredje afsnit i den fælleskommunale indkøbsstrategi sættes fokus på de tværkommunale indkøbsfællesskaber. Afsnittet handler om hvordan fællesskaberne kan styrkes og forbedres således at fællesskaberne bl.a. får mulighed for at lære af de fællesskaber, der allerede har gjort sig erfaringer med samarbejdet.

Særligt i forbindelse med kommunalreformen er der begyndt at komme en lang række tværkommunale indkøbsfællesskaber på landkortet. Indkøbsfællesskaberne er typisk et regionalt samarbejde mellem kommunerne, der indebærer forskellige grader af forpligtigelser for de deltagende kommuner. Der er efterhånden så mange indkøbsfællesskaber at størstedelen af landets kommuner deltager i en eller anden form for samarbejde⁹⁷.

Det er dog en vigtig pointe, at det er *regionalt* forankret samarbejde i modsætning til *nationalt* koordineret indkøb.

Af den fælleskommunale indkøbsstrategi fremgår følgende positive konstruktioner om de kommunale indkøbsfællesskaber⁹⁸:

1. *"...de gode erfaringer med indkøbsfællesskaber gør disse til et oplagt omdrejningspunkt i kommunernes indkøbsstrategi..."*,
2. *"...Der er en række fordele ved indkøbsfællesskaberne, der gør dem velegnede til også fremtidig koordinering af indkøb..."*,
3. *"om veletablerede fællesskaber, der har bevist at de virker..."*.

Tidsdimensionen:

Denne gang ser vi igen tidsdimensionen fremtræde tydeligt, men denne gang med vægt på erfaringerne snarere end nye horisonter af muligheder, i form af henvisning til de resultater som de veletablerede fællesskaber har leveret. Således er den markerede side af forskellen før/efter - "før". Derved sker der en kondensering af mening i begreberne "effektivitet" og "koordineres" i form af at effektive indkøb forstås som regionalt koordinerede indkøb i indkøbsfællesskaber.

Socialdimensionen:

Socialdimensionen synes dog også at vise sit væsen endnu engang i form af forsøg på mægtiggørelse af kommunerne gennem facilitering af indkøbsfællesskaberne.

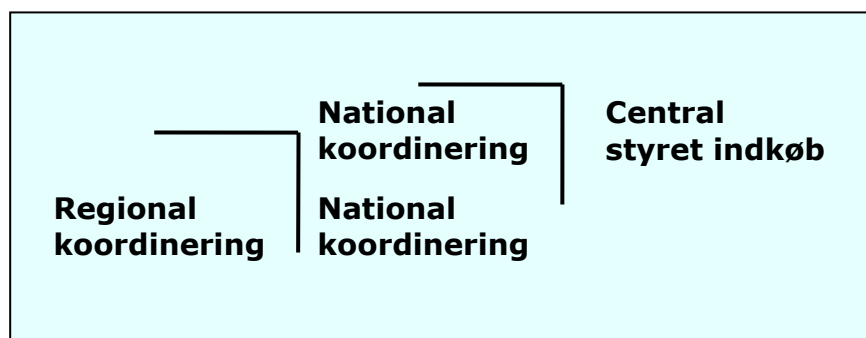
⁹⁷ Jf. IKA

⁹⁸ Jf. KL2 s. 5.

Derudover sættes "os" i tale over for "dem", hvor "os" er de i de respektive indkøbsfællesskaber deltagende kommuner og "dem" er den resterende del af kommunerne. Med andre ord ser vi endnu en variant af de mulige samarbejdsformer / netværksdannelser som den fælleskommunale indkøbsstrategi konstruerer.

Sammenligner vi udfordring 3/målsætning 3 med udfordring 1 / målsætning 1 er det slående at den fælleskommunale indkøbsstrategi her peger i en noget anden retning, idet den markerede side af forskellen nu er *regional koordinering*, og dermed *regionale indkøbsaftaler* jf. bl.a. følgende uddrag: "...Samtidig er indkøbsfællesskaberne et godt alternativ til nationale indkøbsaftaler på de indkøbsområder..."⁹⁹.

Derved ser vi også samtidig at der sker en genindførsel i konstruktionen af effektivitet og koordinering, og dermed i sidste ende i styringen af de kommunale indkøb, i relation til den indkøbsmæssige organisering. Dette kan illustreres som vist i Figur 7-13:



Figur 7-13. Målsætning 3: Centralt styret indkøb / Regional koordinering.

Kigger vi videre på udfordring 4/målsætning 4 ser vi at der sker endnu en ændring i konstruktionen af effektivitet og koordinering i relation til den indkøbsmæssige organisering.

7.3.3.5 Fjerde udfordring og målsætning.

Udfordring 4: Ikke alle kommuner indgår i etablerede indkøbsfællesskaber

Målsætning 4: Det skal sikres, at alle kommuner har adgang til attraktive fælleskommunale indkøbsmuligheder, både på nationalt niveau, i klynger og i den enkelte kommune.

Dette afsnit er en målsætning om at den fælleskommunale indkøbsstrategi skal udbredes til alle landets kommuner, således at disse kan overveje deltagelse i diverse fællesskaber og indkøbsklynger.

⁹⁹ Jf. KL2 s. 5

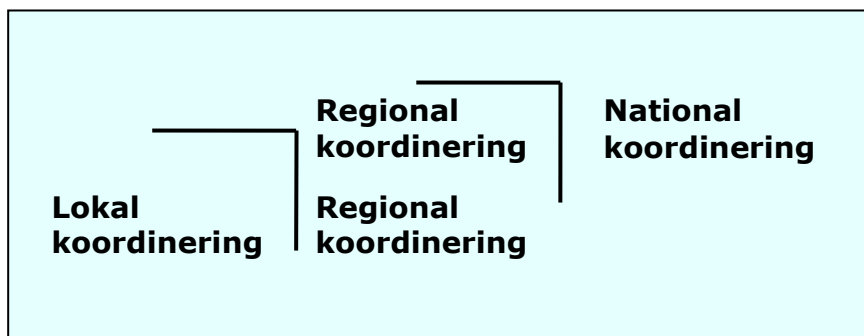
I forlængelsen af udfordring 4 fremgår følgende i den fælleskommunale indkøbsstrategi: "...Løsningen på udfordringen er ikke nødvendigvis, at alle kommuner skal optages i et eksisterende indkøbsfællesskab..." og "...de eksisterende indkøbsfællesskaber er formentlig netop velfungerende fordi de har den størrelse de har..."¹⁰⁰

Socialdimensionen:

Dette er igen socialdimensionen vi kan se, idet vi endnu engang ser "os" sat i tale over for dem, men denne gang er rollerne byttet om i forhold til at "os" denne gang er den enkelte kommune, der koordinerer med sig selv over for "dem", der er landets andre kommuner og indkøbsfællesskaber.

Når dette sammenholdes med selve udfordringen og målsætningen fra den fælleskommunale indkøbsstrategi er det helt tydeligt, at der nu er åbnet op for endnu et organiseringsniveau i den fælleskommunale indkøbsstrategi - nemlig i den *enkelte kommune*. Dette kondenserer endnu engang mening i koordineringsbegrebet og der åbnes op for en ny forståelse heraf.

Der foretages derfor endnu en re-entry i konstruktionen af effektivitet i relation til den indkøbsmæssige organisering, der ser ud som følger:



Figur 7-14. Koordineringsniveauer i den fælleskommunale indkøbsstrategi.

7.3.3.6 Femte udfordring og målsætning.

Den femte udfordring og målsætning i den fælleskommunale indkøbsstrategi lyder:

Udfordring 5: Der skal sikres effektiv implementering af indkøbsaftalerne i den enkelte kommune

Målsætning 5: Kommunerne skal være effektive i implementeringen af indkøbsaftaler, hvilket de bl.a. skal klædes på til gennem rådgivning og via konkrete redskaber.

I dette afsnit er det overordnede fokus i den fælleskommunale indkøbsstrategi flyttet væk fra tværkommunal organisering og samarbejde til at fokusere på aktiviteter

¹⁰⁰ Jf. KL2 s. 6.

internt i den enkelte kommune i forbindelse med implementeringen af indkøbsaftalerne. Det betyder også at det i dette afsnit primært er *sagsdimensionen* og *tidsdimensionen* vi ser træde frem.

Sagsdimensionen:

Sagsdimensionen træder frem ved at det her afsnit i høj grad handler om den interne organisering af indkøbet i *kommunen*, og dermed spiller det ind på hvordan den effektive indkøbsorganisation konstrueres i den fælleskommunale indkøbsstrategi.

Som ovenfor under analysen af udfordring 2 og målsætning 2 knytter sagsdimensionen sig her til *værktøjer*, men her er ikke tale om IT-værktøjer, men derimod metoder, vejledninger, retningslinjer o. lign. der kan hjælpe den enkelte kommune med at etablere en effektiv indkøbsorganisation, der formår at implementere indkøbsaftalerne ud i yderste led i den kommunale organisation.

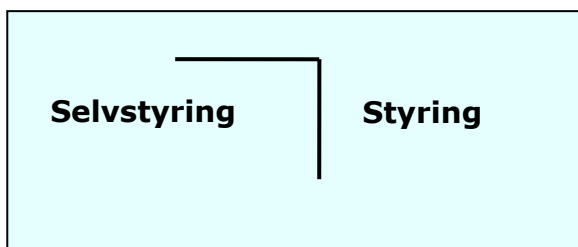
Dette formål kommer bl.a. til udtryk her: "*Kommunerne skal mere konkret rådgives om, hvordan "den gode indkøbsorganisation" etableres...*"¹⁰¹.

Hvis vi går tilbage på sagsdimensionens forskel (dette/noget andet) kan vi se at når KL i den fælleskommunale indkøbsstrategi indikerer etablering af den gode indkøbsorganisation, som "dette" sætter de samtidig begrænsninger for forståelsen af andre organiseringsformer end de af KL forslåede. Hermed menes, at når meningen for en tid kondenseres i begrebet "den gode indkøbsorganisation" på den måde som KL konstruerer "den gode indkøbsorganisation" på, så vil andre organiseringsformer automatiske fremstå som mindre gode organiseringsformer.

Det er vores opfattelse, at dette ikke kan undgå at få styrings- og selvstyringsmæssige konsekvenser for kommunerne og KL. Hvis meningen er kondenseret på en bestemt måde i "den gode indkøbsorganisation" får det nemlig betydning for hvordan anden mening kan knytte an til "den gode indkøbsorganisation".

Ser vi på den afsluttende forskel vi nævnte i vores formanalyse *styring/selvstyring*, er det helt konkret vores vurdering, at den fælleskommunale indkøbsstrategi i dette tilfælde indikerer *selvstyring* med *styring* som den umarkerede side af forskellen jf. **Figur 7-15**. Forklaringen på dette synspunkt er, at fokus er rettet mod at stille værktøjer, redskaber retningslinjer o. lign. til rådighed for kommunerne, men netop fordi denne kondensering af mening i "den gode indkøbsorganisation" stiller begrænsninger for hvordan man kan forstå andre organiseringsformer (modbegrebet) jf. afsnit 6.3.4 (vedr. begreb/modbegreb), er der netop tale om styring gennem selvstyring. Dvs. at når KL gennem den fælleskommunale indkøbsstrategi indikerer selvstyring så medfører det egentlig styring af de selvstyrende (kommunerne) fordi de i den fælleskommunale indkøbsstrategis semantik om "den gode indkøbsorganisation" stiller nogle begrænsninger for kommunernes væren på den indkøbsmæssige organisering.

¹⁰¹ Jf. KL2 s. 7



Figur 7-15. Målsætning 5: Selvstyring / styring.

Tidsdimensionen:

Tidsdimensionen kommer til udtryk gennem den fælleskommunale indkøbsstrategis konstruktion af de fremtidige udfordringer om behovet for at kommunerne foretager nogle handlinger i forhold til implementering af indkøbsaftalerne internt i kommunerne. Det handler således om at den fælles kommunale indkøbsstrategi sætter fremtiden for kommunernes interne organisering i forhold til de krav der stilles til den interne organisering i "den gode indkøbsorganisation".

7.3.3.7 Sjette udfordring og målsætning.

Går vi videre til udfordring 6 og målsætning 6 ser vi at den fælleskommunale indkøbsstrategi har ændret iagttagelse fra det kommunale til det statslige niveau. Disse udfordringer og målsætninger lyder:

Udfordring 6: *Der kan både være fordele og ulemper for kommunerne ved at tilslutte sig statens indkøbsaftaler.*

Målsætning 6: *Kommunerne skal have mulighed for at tilslutte sig statslige aftaler, hvis den enkelte kommune finder dette hensigtsmæssigt.*

Hvor størstedelen af de iagttagelser vi har set på i den fælleskommunale indkøbsstrategi har været koncentreret i retning mod kommunerne og deres indbyrdes samarbejde, så er udfordring 6 og målsætning 6 et skifte i forhold til dette, idet der nu er åbnet en horisont mod staten.

Staten har gennem SI, som nævnt i indledningen, arbejdet på at etablere forpligtende indkøbsaftaler på hele det statslige område indenfor en lang række varegrupper. Dette afsnit i den fælleskommunale indkøbsstrategi handler om kommunernes adgang til og mulighed for at benytte de statslige indkøbsaftaler som deres egne, idet der på en række udvalgte områder "...er indgået aftale mellem KL og Finansministeriet om, at alle kommuner er part i de nye indkøbsaftaler..."¹⁰², men "Staten har dog været tilbageholdende medat kommunerne generelt kan tilslutte sig fremtidige statslige aftaler."¹⁰³.

¹⁰² Jf. KL2 s. 8.

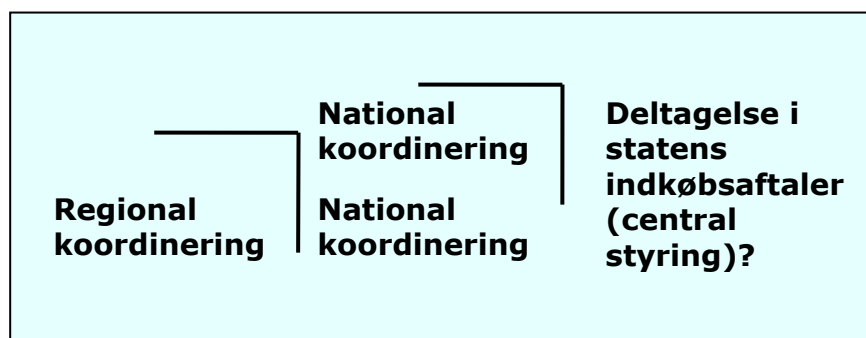
¹⁰³ Jf. KL2 s. 8.

Vender vi tilbage til Luhmanns tre meningsdimensioner ser vi *socialdimensionen* og *tidsdimensionen* komme til udtryk i dette afsnit.

Socialdimensionen:

Socialdimensionen sker gennem endnu en iagttagelsen af de identiteter der konstrueres i forhold til mulige samarbejdsrelationer i den fælleskommunale indkøbsstrategi. Ser vi på forskellen os/dem kan vi nu se, at der åbnes op for to yderligere koordineringsniveauer. Det ene koordineringsniveau vedr. naturligvis den iagttagelse hvor den fælleskommunale indkøbsstrategi indikerer "os" i forbindelse med kommunernes ønskede adgang til de statslige indkøbsaftaler, således at koordineringsniveauet italesættes som en fremtidig horisont om gensidigt samarbejde i et sammenhængende netværk mellem kommuner og stat.

Hvis den fælleskommunale indkøbsstrategi i dette afsnit sætter "os" som en meget stor del af den offentlige sektor (måske lige med undtagelse af regionerne og selvejende institutioner), så er spørgsmålet vel egentlig hvad den anden side af forskellen er – dvs. hvad repræsenterer "dem"? Det er et godt spørgsmål som vi ikke umiddelbart synes, der er et særligt oplagt svar på. Det vi dog kunne overveje er om den fælleskommunale indkøbsstrategi som system imidlertid i indikationen af mulige koordineringsniveauer og dermed mulige samarbejdspartnere inkluderer en stor del af systemets omverden i den markerede side af forskellen (os), og dermed opnår en større sikkerhed for at systemet af omverdenen anses for legitimt. I alle tilfælde er der i nu åbnet op for et nyt og "større" koordineringsniveau jf. **Figur 7-16**.



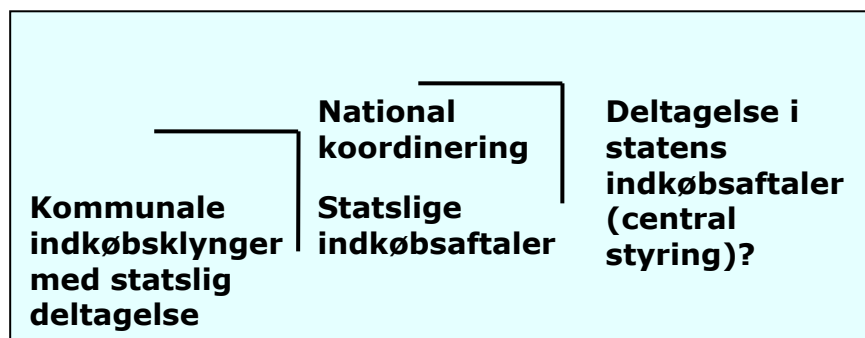
Figur 7-16. Målsætning 6: Deltagelse i statens indkøbsaftaler / national koordinering

Derudover åbner afsnittet op for endnu et koordineringsniveau nemlig i form af statslige institutioners samarbejde med kommunale indkøbssklynger, hvor det er kommunerne, der er den drivende kræft, i modsætning til de statslige indkøbsaftaler, hvor det er SI, der er den drivende kræft, idet "Samarbejdet med staten bør endvidere være gensidigt, således at hvis... ..indkøbsområder i staten ønsker at deltage i kommunale indkøbssklynger, bør der skabes mulighed herfor."¹⁰⁴

¹⁰⁴ Jf. KL2 s. 8.

Det vi dermed ser, er, at der foretages endnu en genindførelse i konstruktionen af de offentlige indkøb, da der nu åbnes mulighed for endnu et koordineringsniveau, men denne gang markeres de kommunale indkøbsfællesskaber og indkøbsklynger til forskel fra de statslige aftaler og der bliver således kondenseret den mening, at de kommunale indkøbsaftaler er effektive, og kan være et udmærket alternativ til de statslige aftaler som bl.a. indkøbssekretariatet varetager¹⁰⁵.

Denne forskel kan illustreres som vist i **Figur 7-17**:



Figur 7-17. Målsætning 6: Genindførelse ifbm. statens deltagelse i kommunale indkøbsklynger.

Tidsdimensionen:

Tidsdimensionen iagttages gennem etableringen af en horisont i forhold til fortidens erfaringer og fremtidens forventninger. Dette sker på den måde, at den fælleskommunale indkøbsstrategi trækker på den erfaringshorisont, at det hidtil har været muligt for kommunerne at deltage i de statslige indkøbsaftaler, og konstruerer dermed både implicit og eksplicit, at dette stadig bør være en mulighed. I forhold til fremtidshorisonten handler afsnittet i bund og grund om *målformulering* i forhold til kommunernes potentielle deltagelse i de statslige indkøbsaftaler, således at den fremtidige deltagelse i statens indkøbsaftaler sættes som et mål for den fælleskommunale indkøbsstrategi.

7.3.3.8 Syvende udfordring og målsætning.

I udfordring 7 og målsætning 7 er vi i høj grad tilbage i *sagsdimensionen* hvor det handler om at bestemte sagsforhold ordnes i forhold til de kommunale aktører på det indkøbsmæssige område.

Udfordring 7 og målsætning 7 lyder således:

Udfordring 7: Den kommunale indkøbsstrategi skal udbredes til alle kommuner

¹⁰⁵ Med bl.a. henvises til det faktum, at mange af ministerier driver deres egne indkøbsorganisationer, der dels medvirker til implementering af Indkøbssekretariatets indkøbsaftaler og dels etablerer egne indkøbsaftaler udenfor de områder som Indkøbssekretariatet varetager.

Målsætning 7: Der skal være dokumentation og åbenhed omkring muligheder og resultater.

Dette afsnit i den fælleskommunale indkøbsstrategi handler om transparens i de offentlige indkøb. Hidtil har de kommunale indkøbsaftaler i vidt omfang været "hemmelige", hvorved forstås, at der ikke findes noget generelt overblik over eller indsigt i indkøbsaftalerne¹⁰⁶. Derved er det i grunden ikke muligt at vurdere fordelagtigheden af forskellige indkøbsordninger i forhold til hinanden, og det er dette som afsnittet vil forsøge at ændre på jf. at "*Kun gennem åbenhed om alle indgåede aftaler og dokumentation af aftalernes resultater, kan kommunerne få indblik i, hvilke fælles indkøbsmuligheder de kan få gavn af.*"¹⁰⁷

Sagsdimensionen:

Det vi altså kan se i forhold til sagsdimensionen er at den fælleskommunale indkøbsstrategi indikerer "dette"¹⁰⁸ som værende lig med *transparens og dokumentation* af de offentlige indkøbsaftaler jf. at "*Uanset koordinationsniveau skal der derfor være tilgængelighed og gennemsigtighed omkring priser og vilkår.*"¹⁰⁹.

Det betyder så omvendt, at den umarkerede side af forskellen herefter er alle de forhold, hvor indkøbsaftalerne er uigennemsigtige og hvor der ingen (offentligt) dokumentation er for fordelagtigheden af disse.

Med henblik på at opnå denne transparens i de offentlige indkøbsaftaler fastlægges det i afsnittet, at der skal "*...arbejdes med prisbenchmarking i sammenlignelige indkøbsaftaler.*"¹¹⁰.

Vi kan derfor umiddelbart sige, at den mening, der pga. italesættelsen i den fælleskommunale indkøbsstrategi, der kondenseres i begrebet *effektive offentlige indkøb* også skal indeholde åbenhed og transparens om de offentlige indkøbsaftaler. Eller med andre ord skabes den konstruktion, at effektive offentlige indkøb indebærer denne form for dokumentation og åbenhed om indkøbsaftalerne.

Det der ydermere er interessant i dette afsnit er, at det etablerer forskellen *gennemsigtig og dokumenteret* til forskel fra *uigennemsigtig og udokumenteret* på en sådan måde at der er vide rammer og muligheder for at begrebet kan genindføres i sig selv utallige gange. Dette skyldes, at prisbenchmarking af indkøbsaftaler er en relativt kompleks affære, der må tage hensyn til mange parametre, fx kvalitet, volumen, tidspunktet aftalen bliver indgået på, aktuel konkurrencesituation, geografi og meget mere.

¹⁰⁶ Indkøbsaftalerne er naturligvis omfattet af reglerne om aktindsigt i Lov om Offentlighed i Forvaltningen jf. Lov nr. 572 af 19. dec. 1985 med senere ændringer.

¹⁰⁷ Jf. KL2 s. 8.

¹⁰⁸ Jf. at forskellen i sagsdimensionen er dette/noget andet.

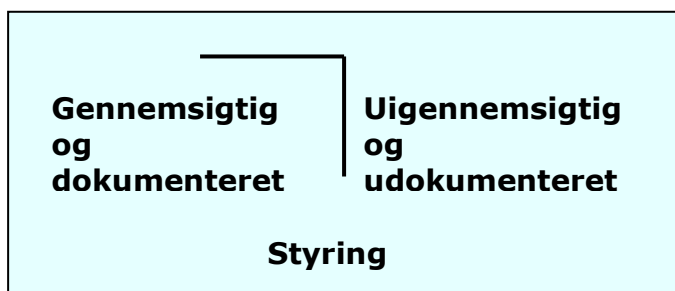
¹⁰⁹ Jf. KL2 s. 9.

¹¹⁰ Jf. KL2 s.9.

Begrundelse for at genindføringerne kan foretages er således spørgsmålet om hvornår man som kommunal indkøber har etableret tilstrækkelig grad af transparens og dokumentation i indkøbsaftalerne så man betragtes som effektiv og legitim?

Hvis vi endvidere ser på kommunernes mulighed for styring eller selvstyring i lyset af forskellen gennemsigtig & dokumenteret /uigennemsigtig & udokumenteret kan det jo overvejes hvordan kommunernes styringsmuligheder vil blive såfremt princippet om transparens slår igennem.

I den henseende mener vi, at dette kan illustreres således at *styring* er enheden af forskellen gennemsigtig & dokumenteret/ uigennemsigtig & udokumenteret jf. **Figur 7-18**. Argumentet bag denne forskel er, at kommunernes selvstyringsmuligheder i væsentlig grad ændres eller forringes såfremt der kommer transparens i indkøbsaftalerne og dermed dokumentation for hvilke indkøbsaftaler der er "bedst". For hvordan skal man kunne afvise indkøbsaftaler og stå uden for disse, hvis de på "objektivt" grundlag er blevet vurderet som bedst? Det vil formentlig være temmelig vanskeligt, hvorfor vi netop mener, at denne forskel i virkeligheden repræsenterer en styring af kommunerne og en begrænsning af deres selvstyring.



Figur 7-18. Målsætning 7: Styring som enhed af forskellen gennemsigtig & dokumenteret /uigennemsigtig & udokumenteret.

7.3.3.9 Ottende udfordring og målsætning.

Det ottende og sidste afsnit i den fælleskommunale indkøbsstrategi er ganske kort, men indeholder alligevel information, der kan analyseres i lyset af *socialdimensionen*. Den ottende udfordring og målsætning lyder:

Udfordring 8: Der er på enkelte varegrupper relativt få leverandører, hvilket kan skade kommunernes indkøbsmuligheder og konkurrencen.

Målsætning 8: Det skal på de enkelte vareområder vurderes, om der er behov for nye internationale leverandører, og i så fald skal der arbejdes aktivt for at få flere leverandører på markedet.

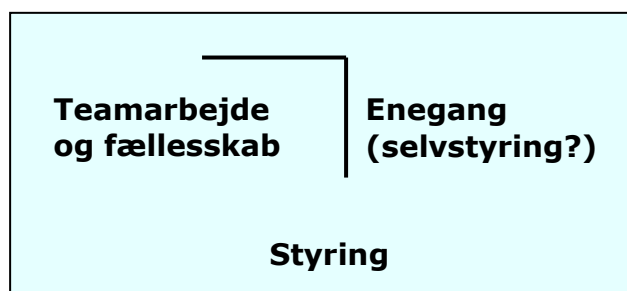
Det ottende afsnit handler kort fortalt om at udvalget af potentielle leverandører til den offentlige sektor i Danmark på en række områder er ret begrænset. Således er der eksempler på områder hvor, der reelt set kun er 1-2 potentielle leverandører. Dette er naturligvis ikke specielt heldigt for konkurrencen om de offentlige opgaver,

hvorfor den fælleskommunale indkøbsstrategi da også sætter fokus på dette område med henblik på at åbne den offentlige sektors opgaver for internationale leverandører der i dag ikke er til stede på det danske marked.

Socialdimensionen:

Hvis vi kort skal analysere dette afsnit i lyset af socialdimensionen og forskellen os/dem, så er det påfaldende at den fælleskommunale indkøbsstrategi italesætter opgaven med at få internationale leverandører ind på det danske marked således at dette er en opgave, der kræver fælles ansvar og initiativer kommunerne imellem, idet *"Handel på det internationale marked kræver kompetencer og ekspertise, som den enkelte kommune kan have vanskeligt ved at udvikle og fastholde."*¹¹¹.

Opgaven konstrueres som kompleks således at denne forudsætter *teamarbejde* eller *fællesskab* i kommunerne imellem. Derved sættes "os" som kommunerne imellem og det teamarbejde der er nødvendigt, samtidig med at kommunerne i *fællesskabet* bliver mægtiggjort til at løfte opgaven. Den umarkerede side af forskellen er heroverfor *enegang* eller måske netop selvstyring? Såfremt denne tese er korrekt har vi måske endnu et eksemplet på en genindførsel, hvor en forskelsdannende operation er enheden af *styring*? Dette er illustreret ved **Figur 7-19**. Dette medfører også at den mening, der bliver kondenseret i *effektive* kommunale indkøb, er at disse indebærer fællesskab imellem kommunerne.



Figur 7-19. Målsætning 8: Teamarbejde og fællesskab / Enegang (selvstyring?)

7.3.3.10 Sammenfatning.

Nedenstående

Figur 7-20 viser en oversigt over de meningsdimensioner i den fælleskommunale indkøbsstrategi vi har kunnet identificere og analysere, og herunder hvordan de fremtræder

¹¹¹ Jf. KL2 s. 10.

Udfordring / målsætning	Sagsdimension	Tidsdimension	Socialdimension
1	<i>Realisere det forventede besparelspotentiale</i>	<i>Det er vigtigt, at der tænkes langsigtet</i>	
2	<i>Effektivitet gennem ny teknologi</i>		<i>Mægtiggørelse, Samarbejde og netværksdannelse</i>
3		<i>Fortidens erfaringer</i>	<i>Mægtiggørelse, tværkommunalt samarbejde</i>
4			<i>Samarbejde / koordinering internt i den enkelte kommune.</i>
5	<i>Værktøjer, redskaber etc.</i>	<i>Forventninger til fremtidens organisering</i>	
6		<i>Målformulering i forhold til fremtidig (potentiel) deltagelse i statslige indkøbsaftaler</i>	<i>Netværk ml. kommunale indkøbsklynger og statslige institutioner</i>
7	<i>Transparens i indkøbsaftalerne og dokumentation gennem benchmarking</i>		
8			<i>Teamarbejde, Mægtiggørelse</i>

Figur 7-20. *Oversigt over meningsdimensioner i den fælleskommunale indkøbsstrategi.*

Sagsdimensionen synes således i den fælleskommunale indkøbsstrategi i overvejende grad at træde frem under henvisning til begreber som værktøjer, benchmarking og andre begreber, der er henførbare til begrebet effektivitet.

Tidsdimensionen synes at træde frem gennem horisonter, hvor der trækkes på fortidens erfaringer med henblik på at skabe en fremtidig horisont, der kan forandre den kommunale organisering og opgaveudførelse på indkøbsområdet. Dette sker i sidste med henblik på etableringen af en langsigtet strategi for kommunernes bestående.

Socialdimensionen synes at være meget fremtrædende i den fælleskommunale indkøbsstrategi. Vi ser den i høj grad træde frem i forhold til styring, samarbejder,

kommunale netværk og mægtiggørelse af kommunerne. Dette giver efter vores opfattelse ganske god mening set i lyset af nogle af de bemærkninger vi fik i vores interview med KL, om at sikre, at der også er kommuner i Danmark om 25 år jf. bl.a.: *"...Det er en langsigtet strategi og en erkendelse af at det skal lykkedes hvis vi vil lykkedes med at have kommuner..."*. I bund og grund har vi fået den opfattelse i interviewet med KL, at den fælleskommunale indkøbsstrategi, der er et blandt mange initiativer fra KL's side, skal bidrage til at sikre at kommunerne også i fremtiden står rustet til udfordringerne, og i det lys virker det logisk, at søge at styrke lige netop de facetter og egenskaber vi ser under socialdimensionen i kommunerne.

7.3.4 Delkonklusion – semantisk analyse.

En af pointerne med at gennemføre en semantisk analyse af den fælleskommunale indkøbsstrategi var i første instans, at dette kunne give os yderligere indsigt i forskellen styring/selvstyring, og herunder hvordan mening dannes i den fælleskommunale indkøbsstrategi, og om vi rent faktisk kunne iagttage afparadokseringsstrategier i form af genindførsler i kommunikationen om den fælleskommunale indkøbsstrategi. Vi vil derfor kort opsamle de vigtigste iagttagelser af iagttagelser vi har gjort af den fælleskommunale indkøbsstrategi i den semantiske analyse dels vedr. afparadokseringsstrategier og dels vedr. kondensering af mening.

Afparadokseringer og genindførsler:

Vores semantiske analyse af den fælleskommunale indkøbsstrategi har vist at der bliver foretaget en lang række genindførsler i kommunikationen omkring denne. Særligt fremtrædende er de genindførsler, der sker i iagttagelsen af de niveauer hvorpå effektive indkøb ifølge den fælleskommunale indkøbsstrategi kan/bør koordineres på.

Vi kunne således se, at KL i udfordring 1/målsætning 1 iagttager igennem forskellen national koordinering/centralt styret indkøb, der samtidig er enheden af styring. I udfordring 3 / målsætning 3 er iagttagelsen imidlertid skiftet, idet forskellen fra udfordring 1 / målsætning 1 er blevet genindført i sig selv, således at forskellen er regional koordinering/national koordinering jf. **Figur 7-13**. Dette gentager sig allerede igen i udfordring 4 / målsætning 4 hvor vi ser at forskellen endnu engang genindføres i sig selv således at forskellen er lokal koordinering/regional koordinering jf. **Figur 7-14**. Dette så vi gentage sig 2 gange yderligere i udfordring 6 / målsætning 6 jf. **Figur 7-16** og **Figur 7-17**, idet modbegrebet til national koordinering først blev ændret til "Deltagelse i statens indkøbsaftaler" for i en efterfølgende iagttagelse at markere "kommunale indkøbssklynger med statslig deltagelse" hvorved der er sket endnu en genindførsel i konstruktionen af offentlige indkøb i den fælleskommunale indkøbsstrategi.

Vi ser dermed at "koordineringsbegrebet" i vidt omfang er medvirkende til afparadoksering af forskellen styring/selvstyring i relation til den fælleskommunale indkøbsstrategi.

På samme vis har vi i analysen gentagne gange set hvordan KL igennem den fælleskommunale indkøbsstrategi i deres iagttagelser knytter an til begge sider af forskellen i styring/selvstyring. Fx så vi at den fælleskommunale indkøbsstrategi indikerede selvstyring i den femte udfordring og målsætning, selvom der i øvrigt var tale om styring gennem selvstyring jf. **Figur 7-15** og afsnit 7.3.3.6. I den syvende udfordring og målsætning ændredes iagttagelsen imidlertid igen, idet vi da så styring som enhed af forskellen gennemsigtig & dokumenteret / uigennemsigtig & udokumenteret jf. **Figur 7-18**.

Alt i alt mener vi derfor at vores analyse har peget på et stort antal eksempler på genindførsler og dermed afparadokseringsstrategier hvor vi ser hvordan fikseringen af den overordnede forskel styring/selvstyring til stadighed skifter. Som følger deraf kan vi også konkludere, at vores formanalyse har været inden på det rigtige spor i forhold til hvilken forskel, der er overgribende for kommunikationen i den fælleskommunale indkøbsstrategi.

Kondensering af mening:

Udover at tjene det formål at iagttage afparadokseringsstrategier tjente vores semantiske analyse også det formål at iagttage hvordan mening bliver kondenseret i begreber og dermed også hvordan det bliver muligt at ny mening kan knytte an til den kondenserede mening.

De begreber vi hovedsageligt har diskuteret i analysen har været forskellige former af *effektive offentlige indkøb*, *koordinering* af offentlige indkøb og *styring* af offentlige indkøb.

Som vi opsummerede ovenfor skete der en række genindførsler i relation til de forskellige koordineringsniveauer vi analyserede. Dette har også haft en direkte indflydelse på den mening vi vurderer, bliver kondenseret i begreberne vedr. koordinering, idet de forskellige genindførsler giver rum for at den kondenserede mening kan være forskellig.

I den 1. udfordring og målsætning så vi fx at den mening, der blev kondenseret i effektive offentlige indkøb skulle forstås som *nationalt koordinerede tværkommunale indkøb* jf. afsnit 7.3.3.2. I den 3. udfordring og målsætning nåede vi imidlertid frem til, at effektive indkøb forstås som *regionalt koordinerede indkøb* jf. afsnit 7.3.3.4, ligesom den fjerde udfordring og målsætning åbnede for at meningen blev kondenseret som *lokal koordinering* i den enkelte kommune.

I den 2. målsætning og udfordring så vi en lidt anderledes kondensering af mening i begreberne, idet det her var de elektroniske værktøjer og hjælpemidler der var i fokus således at effektive koordinerede indkøb skulle forstås, som indkøb der benytter digitale indkøb og digitale klynger.

I den femte udfordring så vi et tydeligt eksempel på hvordan den fælleskommunale indkøbsstrategi kan få styringsmæssige konsekvenser på den kommunernes ageren, idet fokus her var rettet mod "den gode indkøbsorganisation". Den måde som KL i den fælleskommunale indkøbsstrategi medvirker til kondensering af mening i hvordan

”Den gode indkøbsorganisation” skal forstås får nemlig styringsmæssige konsekvenser for kommunernes selvstyring.

I den sjette udfordring og målsætning så vi en kondensering af mening i begrebet effektivitet, således at de kommunale indkøbsaftaler ses som statens aftaler igennem indkøbssekretariatet, men dette er vel at mærke *også* for de statslige indkøbere.

I den syvende udfordring og målsætning så vi et lignende eksempel på hvordan styringen sniger sig ind i den fælleskommunale indkøbsstrategi, idet der nu kondenseres den mening, at effektive offentlige indkøb er *transparente*.

Den sidste kondensering af mening som vi iagttog, var i den 8. udfordring og målsætning. Her så vi, at de effektive kommunale indkøb var indkøb i *fællesskab og gennem teamarbejde*.

Alt i alt har vores analyse således vist at semantikken i den fælleskommunale indkøbsstrategi skaber brede muligheder for at mening kan knytte an til mening gennem de forskellige kondenseringer af mening som vi har vist i.

7.4 Styringsteknologianalyse.

Vi vil nu bevæge os ind i den styringsteknologiske analyse jf. afsnit 6.4 og analysere hvordan paradigmeskiftet fra decentralisering til centraliseringen skaber og begrænser handlerummet for udøvelsen af offentlige indkøb jf. pkt. 4 i problemformuleringen.

Dette gør vi igennem en applicering af begreberne *lededeforskel*, *magt*, *legitimitet*, *mening* i forbindelse med en diskussion af de resultater vores tidligere analyser har vist i et styringsteknologisk perspektiv. Vores iagttagelsespunkt rettes derfor nu igen mere mod offentlige indkøb i bredere forstand end blot den fælleskommunale indkøbsstrategi.

Vi ser således på førnævnte begreber i den sammenhæng, at de tilsammen er medvirkende til konstituering af handlerummet for offentlige indkøb. Dermed ser vi også alle de underliggende strategier og politikker, som har været medvirkende til at vi i de tidligere analyser har kunnet analysere magtformer, legitimitetsformer, mening osv., som sociale styringsteknologier. Det er derfor i dette styringsteknologiske lys, at vi nu vil analysere hvordan handlerummet for offentlige indkøb konstitueres.

7.4.1 Lededeforskellen

Vi starter med at analysere handlerummet i lyset af den at *forskel*, som vi har været inde på er overgribende for kommunikationen i den fælleskommunale indkøbsstrategi og som vi samtidig mener, at der også er tegn på er overgribende for kommunikationen om offentlige indkøb i almindelighed. Denne lededeforskel er som nævnt styring/selvstyring og er således den forskel som offentlige indkøbsstrategier og politikker set som *styringsteknologi* stiller til rådighed for iagttageren. I et styringsteknologisk perspektiv er det således denne forskel, der skal minimeres jf. afsnit 6.4.1.

Derudover så vi i den semantiske analyse at der også var en anden vigtig forskel på spil, som også indgår i en sammenhæng med hvordan styringen af de offentlige indkøb finder sted. Denne forskel er henførbart til det niveau som de offentlige indkøb koordineres på. Dette kan fx være koordinering af indkøbsaftaler på nationalt plan, hvor kommunerne i fællesskab udbyder et indkøb og indgår en samlet aftale med én leverandør, eller måske koordinering i en region med et mindre antal kommuner. Forskellen har altså at gøre med *koordinering/ukoordinering*.

Det spørgsmål vi således rejser nu er hvori forskellenes begrænsende virkning på handlerummet består?? Eller hvad er det med andre ord iagttager bliver blind for når der iagttages efter forskellen styring/selvstyring eller koordinering/ukoordinering.

Tager vi fx udgangspunkt i en kommunal indkøbschef der iagttager igennem førnævnte ledeforskelle kunne denne blindhed skabes ud fra eventuelle lokale og specielle behov internt i den enkelte kommune. Dette skyldes, at indkøbschefen tænker at de kommunale indkøb skal foretages på *styringens* eller *koordineringens* præmis i modsætning til selvstyring og ukoordinering. Hvis indkøbschefen således står overfor en intern forhandling med fx en IT-chef om nødvendigheden af at indgå en indkøbsaftale på et givent område – fx køb af server- og storageudstyr – er der en risiko for at indkøbschefen og IT-chefen ikke forstår hinanden.

Dette hænger sammen med at de iagttager igennem forskellige forskelle. Indkøbschefen foretager alle sine iagttagelser på baggrund af ovennævnte ledeforskel og fokuserer på at koordinere indkøbene på så højt et niveau som muligt (måske helst på det nationale niveau) med henblik på at styre indkøbene og optimere indkøbsaftalerne. IT-chefen er i forbindelse med server- og storageudstyr måske imidlertid interesseret i at udstyret skal opfylde nogle helt specielle lokale behov og således ikke kan indpasses i en indkøbsaftale, der dækker alle landets kommuner. IT-chefen benytter måske derfor ledeforskellen *særlige behov/standardisering*, og således forstår de to personer ikke hinanden.

Dermed har vi egentlig også eksemplificeret at koordinering af de offentlige indkøb som den fælleskommunale indkøbsstrategi lægger op til (måske utilsigtet) kan medvirke til en standardisering af de offentlige indkøb??

Det samme ræsonnement kan gøres gældende når KL forhandler med kommunerne (de selvstyrende) om behovet for indførsel af den fælleskommunale indkøbsstrategi. Her er der en mulighed for at borgmestre, kommunaldirektører etc. ikke opfatter behovet for styring og koordinering af de offentlige indkøb, idet de måske mere er optaget af forskellen velfærdsydelse/ikke-velfærdsydelse?

Går vi videre og ser på SKI's rolle i forhold til offentlige indkøb kan vi give et eksempel, hvor dette ræsonnement på overbevisende vis fremgår jf. det tidligere benyttede citat fra vores interview med SJ:

"...Jeg synes, at det KL går ud og faciliterer/argumenterer for at kommunale indkøbssamarbejder - det er en mærkelig størrelse. Det tror jeg simpelthen ikke på.

Kommunale indkøbs fællesskaber, hvor X indkøbschefer taler sammen og laver aftaler uden om SKI, er dårlig ledelse, at det kan få lov til at ske. Det er jo ikke en rationel anvendelse af ressourcer, at man laver X indkøbsaftaler. SKI laver jo det samme...¹¹².

Af citatet fremgår med al tydelighed at SJ iagttager ud fra en helt anden forskel end KL, idet SJ simpelthen ikke forstår pointen med koordinering og centralisering af indkøbene blandt kommunerne som den fælleskommunale indkøbsstrategi faciliterer. Hvilken ledeforskel SJ iagttager med vil føre for vidt at analysere her, men pointen med at se en *ledeforskel som en begrænsende virkning* i forhold til det handlerum, der skabes ved indførelsen af diverse strategier og politikker er altså at det har nogle konsekvenser i forhold hvordan aktører og organisationer forstå og samarbejder med hinanden. Dette skyldes, som vi lige har vist, *at de ikke nødvendigvis benytter samme forskel i deres iagttagelser*.

Hvis man derfor helt generelt skal se på hvilket handlerum, der konstitueres ved indførelsen af diverse indkøbsstrategier og indkøbspolitikker i den offentlige sektor, er et vigtigt sted at starte altså analysen af hvilken forskel den sociale styringsteknologi (dvs. strategierne og politikkerne) stiller til rådighed for iagttagerne. Dette skyldes at forskellen netop giver organisationerne og dens aktører et bestemt iagttagelsesperspektiv, og dermed kan der opnås indsigt i hvordan indkøbschefer og andre relevante aktører potentielt set kan forstå eller misforstå hinanden.

7.4.2 Mening

Det næste begreb vi benytter til at analysere handlerummet for offentlige indkøb er mening – dvs. *den stadige nyarrangering af forskellen mellem aktualitet og potentialitet* jf. afsnit 6.3.3. I vores semantiske analyse nåede vi frem til, at mening blev kondenseret i nogle centrale begreber på forskellig vis. Da mening, som vi tidligere har nævnt, kun knytter an til anden mening benytter vi her begrebet på den måde, at meningens begrænsende og skabende virkning på handlerummet består i den måde som anden mening kan knytte an til den semantik vi analyserede frem i den semantiske analyse. Eller sagt på en anden måde så kan man sige, at handlerummet består af det der er en semantik omkring, idet semantikken netop *"...skaber et begrebsreservoir for kommunikation."*¹¹³, og foruden dette består der intet handlerum. Således består meningens begrænsende virkninger på handlerummet efter vores opfattelse i om hvorvidt der åbnes anknætningsmuligheder for en given mening eller ej.

Igennem vores analyse af den fælleskommunale indkøbsstrategi så vi hvordan mening på forskellig vis blev kondenseret i begreber som styring, koordinering og effektivitet. Begrebet *koordinering* blev fx konstrueret på forskellige måder i flere af de enkelte udfordringer og målsætninger. I den ene udfordring/målsætning så vi fx at der blev markeret nationalt koordinerede udbud, mens det i en anden var lokalt koordinerede udbud. Dette åbner op for at mening har forskellige anknætningsmuligheder til det samme begreb.

¹¹² Jf. Jacobsen.

¹¹³ Jf. NAA s. 142

Det betyder at den enkelte indkøbschef fx indenfor rammerne af den fælleskommunale indkøbsstrategi har vide rammer for at konstruere en lokal strategi eller politik, der ud fra et meningsmæssigt synspunkt på flere forskellige måder kan knytte an til den mening, der er kondenseret i den fælleskommunale indkøbsstrategi. Indkøbschefen kunne vælge på den ene side at aktualisere den *lokale koordinering* så de tværkommunale indkøbsfællesskaber alene står som en potentialitet eller på den anden side at vælge at aktualisere de tværkommunale indkøbsfællesskaber i sin strategi eller politik. Der er således for en umiddelbar betragtning relativt bredde muligheder for at indkøbschefen kan vælge sin *egen* iagttagelse, og stadigvæk være indenfor rammerne af den fælleskommunale indkøbsstrategi. Men på sigt kan dette selvfølgelig ændres såfremt udviklingen og implementeringen af den fælleskommunale indkøbsstrategi medfører en "rangordning" af de forskellige muligheder i den fælleskommunale indkøbsstrategi, således at det måske ikke længere opfattes som en mulighed at knytte an til lokal koordinering, men måske i højere grad kun kan ske i forhold til tværkommunal eller national koordinering eller omvendt.

Et andet eksempel på hvordan mening kan knytte an til mening i offentlige indkøb i almindelighed eller den fælleskommunale indkøbsstrategi i særdeleshed kunne fx være iagttagelsen i den fælleskommunale indkøbsstrategi om kommunernes mulighed for at benytte de statslige indkøbsaftaler. Dette åbner mulighed for dels at Indkøbssekretariatet i deres iagttagelser og kommunikation kan knytte an til dette. Fx i forhold til at det kunne medføre noget positivt værdi til de statslige indkøbsaftaler at åbne op for kommunernes deltagelse i disse. Dette kunne fx være gennem endnu større volumen. Alternativt kunne kommunerne i deres iagttagelser aktualisere statens deltagelse i de kommunale indkøbsaftaler således at deltagelse i statens aftaler alene står som en mulighed.

Der er således igen forskellige muligheder for aktualisering/potentialisering.

Hvis meningens begrænsende virkninger på handlerummet består i om hvorvidt der åbnes anknytningsmuligheder for en given aktualisering betyder dette, at den enkelte organisation eller aktør har nogle rammer indenfor hvilken de kan udfolde deres egne strategier og politikker, men de kan således ikke umiddelbart træde udenfor disse rammer.

Hvis KL's fælleskommunale indkøbsstrategi ender med at blive et væsentligt fundament for de kommunale indkøb i de kommende år vil fx SKI, som jo bl.a. ejes af KL, formentlig i deres strategier have behov for at knytte an til den mening, der er kondenseret i den fælleskommunale indkøbsstrategi. SKI ville i den forbindelse formentlig have vanskeligt ved at lægge en strategi, der arbejder i en anden retning end den fælleskommunale indkøbsstrategi. Dette hænger sammen med at SKI's kunder (kommunerne) jo i givet fald benytter den fælleskommunale indkøbsstrategi som fundamentet for deres aktualiserings- og potentialiseringsoperationer, og hvis SKI ikke lægger sig op ad denne i deres strategi vil de blive misforstået eller blive betragtet som irrelevante.

Meningens begrænsende virkning består derfor i at den mening, der er kondenseret i begreber om offentlige indkøb, fx i den fælleskommunale indkøbsstrategi, stiller nogle rammer indenfor hvilke relevante aktører og organisationer er nødsaget til at foretage deres anknyningsoperationer. De vil således ikke umiddelbart kunne træde udenfor disse rammer, da de i givet fald risikerer at bliver misforstået eller betragtet som irrelevante.

I lyset af den trend vi ser med centralisering af de offentlige indkøb vil en kommunal indkøbschef derfor formentlig være nødsaget til at knytte an til et koordineringsniveau, i sine egne indkøbsaftaler, der ligger sig op ad et centraliseret koordineringsniveau – fx tværkommunale indkøbsaftaler. Det vil i hvert fald formentlig ikke være en farbar vej at gå efter meget decentrale løsninger uden bindinger for den enkelte kommune eller institution i kommunen.

7.4.3 Magt

Centralisering af offentlige indkøb, etablerer nye magtbaser og ændrer ved magtfordelingen mellem de organisatoriske aktører samt internt i organisationerne, og hermed også på det organisatoriske handlerum. Finansministeriet har "sat sig for bordenden" og både ved etablering af SKI og særdeleshed SI har de etableret en ny og centraliseret tilgang til offentlige indkøb.

En diskussion af magtens begrænsende eller skabende virkning på handlerummet for offentlige indkøb må derfor nødvendigvis forholde sig til hvordan relationer og roller ændres imellem organisationer og aktører igennem magt i forbindelse med centralisering af offentlige indkøb gennem strategier og politikker og herunder hvordan de enkelte aktører måske subjektiveres ved forandring af praksis om offentlige indkøb.

Følgende iagttagelser baseret på vores magtanalyse kan fremhæves:

- Finansministeriet har anvendt magt, gennem etablering af SI, således at bl.a. den økonomiske gevinst ved centralisering af statens indkøbsaftaler høstes direkte af Finansministeriet. Etableringen af SI har dermed også begrænset handlerummet for SKI. Dette er sket ved at en betragtelig del af SKI's omsætning, der hidtil er blevet leveret af staten, nu fjernes hvorved SKI sættes under et økonomisk pres. Således har den direkte anvendelse af magt, gennem SI, overfor statens institutioner medført at SKI må reorganisere deres organisatoriske retning og dermed tilpasse sig det ændrede organisatoriske handlerum. Dette er da også det som SKI i praksis søger at gøre gennem deres nye orientering mod landets kommuner. I alle tilfælde er SKI's relationer til de offentlige myndigheder blevet ændret gennem de forandringer som de offentlige indkøb har undergået med etableringen af SI og indførslen af den fælleskommunale indkøbsstrategi. Derudover reduceres SKI's handlerum på baggrund af kommunernes ageren i indkøbsmæssige sammenhænge, der i et vist omfang giver kommunerne adgang til at vælge SKI fra og i stedet vælge at samarbejde gennem de tværkommunale indkøbsfællesskaber.

- KL har ved etablering af den fælleskommunale indkøbsstrategi synliggjort at de understøtter Finansministeriets ønske om centralisering af de offentlige indkøb og KL har placeret sig i en rolle, hvor KL's handlerum er ekspanderet. Dette er sket gennem vedtagelsen af den fælleskommunale indkøbsstrategi, der har givet KL den fornødne arbejdsro og plads i forhold til Finansministeriet i forhold til økonomiforhandlingerne. Med den fælleskommunale indkøbsstrategi som et politisk projekt har KL således også sat sig på den indkøbsmæssige dagsorden i forhold til kommunerne, da dette er et af instrumenterne i forhold til at holde Finansministeriet i "armslængde" i økonomiforhandlingerne. KL har derfor gennem magtanvendelse i forhold til kommunerne begrænset den enkelte kommunes handlerum, idet kommunerne nu er nødsaget til at benytte den fælleskommunale indkøbsstrategi som udgangspunkt for etableringen af deres egne indkøbsorganisationer, -strategier og -politikker. KL har således fået en mere styrende rolle i forhold til de kommunale indkøb end hvad der hidtil er set.

Magtens begrænsende virkning, kan bestå i at der sker afkobling fordi "magten" eller magtens udlevelse ikke giver organisatorisk eller personlig mening eller at den eksisterende struktur er så rigid, at påvirkning og forandringer af det eksisterende handlerum kun bliver et overfladisk fænomen – en artefakt. Dette kan eksemplificeres ved etablering af kommunale indkøbsstrategier, hvor disse nede i organisationen ikke er kendt, eller indholdet i dem er meningsløse. Eller hvor etableringen af den FI, ikke giver mening for de kommunale indkøbschefer, fordi deres nuværende handlerum ændres på en for dem uforståelig og meningsløs måde.

Derudover medfører centraliseringen og ændringen af offentlig indkøbspraksis en række nye roller og relationer for ledere og medarbejdere hvad enten det er i staten eller kommunerne. Indførelsen af centrale indkøbsaftaler med decentral disponering gør nu pedellen, læreren, sygeplejersken, politibetjenten, gartneren osv. til disponent eller bruger i det offentlige indkøbshierarki. Hvor disse medarbejdere tidligere blev italesat på baggrund af deres faggruppebetegnelse vil de nu blive italesat som disponenter og brugere. Og når de ikke længere italesættes ved deres faggruppebetegnelse mister de således også en del af deres faglighed – i hvert fald i indkøbssammenhæng – da de nu ikke længere i samme omfang skal forholde sig til deres faglighed, men blot *disponere* (nogle andre har jo besluttet hvad der skal/kan købes på de centrale indkøbsaftaler).

Ligeledes etableres nye roller i form af Formænd og Næstformænd for diverse tværkommunale indkøbsorganisationer og statslige ditto.

Det handlerum centraliseringen af de offentlige indkøb skaber åbner dermed op for en hel række nye roller og relationer, herunder relationer baseret på magt, iblandt aktører i det offentlige indkøbslandskab. Nogle roller og relationer er helt nye mens andre får nyt indhold.

7.4.4 Legitimitet

Som beskrevet ovenfor under afsnit 7.4.3 så ændres handlerummet i forhold til dannelse af nye organisatoriske enheder og dermed i forhold til den legitimitet som er på spil mellem disse organisationer.

I forhold til vores legitimitetsanalyse kan følgende iagttagelser fremhæves:

- SI tilføres legitimitet fra FM og hermed forøges handlerummet for SI ift. både statens indkøb og i forhold til SKI.
- SKI har derimod fået begrænset sit handlerum af Finansministeriet ved etablering af SI i forhold til statens indkøb. Denne "sideeffekt" af at Finansministeriet tilfører legitimitet i staten til en organisation betyder således at en anden organisation mister legitimitet.
- KL får tilført legitimitet fra Finansministeriet ved at etablere den fælleskommunale indkøbsstrategi og dermed støtte op omkring centraliseringsprocessen vedrørende offentlige indkøb. Hermed udvides KL's handlerum i forhold til kommunerne
- For at eksistensen af SKI skal give mening, så tilføres SKI legitimitet af ejerskabet, dvs. Finansministeriet og KL. Endvidere tilføres legitimitet fra topledelsen i kommunerne. SKI's handlerum bliver dog reduceret, pga. at både FM, KL og kommunerne har andre dagsordner, eksempelvis SI, den fælleskommunale indkøbsstrategi og tværkommunale indkøbsfællesskaber.

Legitimitetens begrænsende virkning, kan bestå i at der sker en organisatorisk afkobling. Eksempelvis i kommunen, hvor legitimiteten er rimelig fraktioneret og afhængig af placeringen i det kommunale ledelseshierarki. I forhold til omverden eksisterer der en form for legitimitet, men internt i organisationen er denne legitimitet ikke synlig eller ligefrem illegitim. Eksempelvis fremstår kommunen legitim ift. KL, når kommunen udarbejder indkøbsstrategier og indkøbspolitikker som understøtter KL's tilgang til ideel økonomisk tænkning. Internt i kommunen møder denne tilgang til centraliserede politikker, som begrænser den enkelte organisatoriske enheds handlerum, modstand. Eller som Birgitte Wold udtaler omkring de forhold som udspiller sig på indkøbsområdet, "*Indkøb er aldrig på dagsordenen..*".

Betyder dette, at i enkelte organisatoriske enheder er det ikke legitimt at italesætte indkøb, fordi denne italesætning vil udfordre det eksisterende handlerum?

Svaret på det sidste spørgsmål er en analytisk stafet andre må tage op, men vi kan i hvert fald konstatere, at de offentlige indkøb er vidt forgrenede, da der populært sagt købes varer og ydelser ind, der skal servicere borgerne fra vugge til grav. Det betyder også, at når indkøbsstrategier og - politikker som sociale styringsteknologi gør områder som *koordinering, standardisering, styring og effektivitet* til genstand for ledelse er risikoen at fokus fjernes fra alle de områder der ikke, eller kun vanskeligt, lader sig koordinere, standardisere, styre, effektivisere osv. Dermed består risikoen i, at IT-chefen (og andre) opfatter strategier som fx den fælleskommunale indkøbsstrategi som illegitim, fordi den ikke tager hensyn til de specielle lokale behov,

der helt sikkert eksisterer som følge af forskellige forretningsgange, procedurer og lign.

Dermed kan vi også sige, at *grænsen for handlerummet for centraliserede offentlige indkøb* går dertil hvor standardisering, koordinering mm. hører op og kaos og kompleksitet tager over.

7.4.5 Delkonklusion – styringsteknologisk analyse.

Vi kan nu konkludere, at vores 3 teoretiske perspektiver, magt-, legitimitets- og det systemteoretiske perspektiv, og de overordnede begreber om magt, legitimitet, ledeforskel og mening alle på hver deres måde er med til at konstituere handlerummet for offentlige indkøb.

Vi kan konkludere, at:

- Det systemteoretiske forskelsbegreb stiller et iagttagelsesperspektiv til rådighed, som kan medføre at aktører eller organisationer forstår eller misforstår hinanden. I forhold til offentlige indkøb så vi at de forskelle som centraliseringen stiller til rådighed for iagttageren betyder at iagttageren ser efter styring, koordinering, effektivitet osv. I forhold til det handlerum, der skabes ved indførelsen af diverse strategier og politikker har det således nogle konsekvenser i forhold hvordan aktører og organisationer forstå og samarbejder med hinanden. Dette skyldes, at de ikke nødvendigvis benytter samme forskel i deres iagttagelser.
- Det systemteoretiske meningsbegreb har betydning for handlerummet på den måde at den mening der er kondenseret i begreber om offentlige indkøb, fx i den fælleskommunale indkøbsstrategi, stiller nogle rammer indenfor hvilke aktører og organisationer er nødsaget til at foretage deres anknytningsoperationer. Centraliseringen af offentlige indkøb og politikker vedr. dette medfører derfor eksempelvis at kommunale indkøbschefer kan være nødsaget til at knytte an til et koordineringsniveau, i sine egne indkøbsaftaler, der ligger sig op ad et centraliseret koordineringsniveau
- Det handlerum centraliseringen af de offentlige indkøb skaber åbner op for en hel række nye roller og relationer, herunder relationer baseret på magt, iblandt aktører i det offentlige indkøbslandskab. Nogle roller og relationer er helt nye mens andre får nyt indhold.
- Legitimitet har indflydelse på handlerummet for de aktørerne i offentlige indkøb. Nogle aktører mister legitimitet og handlerum mens andre forøger både deres legitimitet og handlerum. Samtidig kan centraliseringen og den deraf følgende standardisering af offentlige indkøb være medvirkende til at disse indkøbsstrategier og politikker bliver opfattet som illegitim, hvorfor man kan sige at *grænsen for handlerummet for centraliserede offentlige indkøb* går dertil

hvor standardisering, koordinering mm. hører op og kaos og kompleksitet tager over.

8 Konklusioner

Vores opgave indeholder 4 analyser, som med hvert sit perspektiv og med sin unikke analysekraft åbner en flig af viden og indsigt omkring vores valgte tema "Centralisering af Offentlige indkøb". I nedenstående konklusioner vil vi samle op på vores problemformuleringer og vores bud på svar herpå.

8.1 Hvilke former for magt og legitimitet er på spil i og imellem centrale offentlige aktører i forbindelse med centralisering og effektivisering af offentlige indkøb

Vores legitimitets- og magtanalyse illustrerer, at der er meget legitimitet og magt i spil hos og mellem vores valgte aktører.

8.1.1 Magt

Vedrørende magt så anskueliggør vores analyse at:

- SI er Finansministeriets "magtinstrument" til ved anvendelse af direkte magt at identificere forventede indkøbsmæssige gevinster.
- Direkte magt er på spil fordi SI får SKI til at agere på en måde som SKI ellers ikke ville have gjort, samt at deres handlerum er blevet markant ændret
- Der udøves strukturel magt mellem SI og SKI fordi Finansministeriet og hermed indirekte SI i kraft af positionen er mere magtfuld end SKI. Denne position, som er blevet etableret politisk, skaber en indflydelsesmulighed for SI, som i relation til indkøb i staten, som de ønsker at fokusere på, og som er langt større end SKI's.
- KL kan ved udøvelse af direkte magt anvendelse omdanne SKI eller nedlægge SKI, hvis SKI ikke evner at transformere organisationen, således at de evner at levere ønskede og efterspurgte produkter på en mere effektiv måde end de gør i dag.
- KL har i forhold til SKI anvendt indirekte magt. KL har haft markant indflydelsen på hvad der nåede frem til beslutningsarenaen og herunder evt. SKI's muligheder for at få indflydelse på den fælleskommunale indkøbsstrategi og hermed muligheden for at komme til at fungere som samarbejdspartner i forbindelse med både udarbejdelsen og implementeringen af den fælleskommunale indkøbsstrategi.
- Forholdet mellem SKI og den enkelte kommune er præget af direkte magt. Den enkelte kommune og hermed den indkøbsansvarlige kan i et vist omfang

udelukke SKI, og i stedet fokusere på alternative samarbejdspartner, eksempelvis fælleskommunale indkøbssamarbejder, mv.

- KL med hjælp fra kommunaldirektørerne kan få gennemført den fælleskommunale indkøbsstrategi. KL anvender således strukturel magt ved at involvere kommunaldirektørerne og dermed gøre anvendelse af deres position i den kommunale struktur, som muligheden for at få indflydelse i forhold den praktiske gennemførelse af den fælleskommunale indkøbsstrategi.
- KL's magtudøvelse i forhold til kommunerne foregår på den raffinerede måde – indirekte magtanvendelse – ved at styre og have markant indflydelse på, hvad der skal besluttes. Med andre ord agerer KL som det filter, der begrænser, hvorledes sager besluttes.

Der er således meget magt på spil mellem vores forskellige aktører og kortfattet kan vores analyse samles i følgende citat fra Søren Jakobsen *"Interesserer man sig for indkøb - er indkøb magt.."*

Vi forholder os i vores analyse ikke til om den ene magtform er mere fremmede, konstruktiv eller resultatorienterede end den anden. Det er vores empiriske grundlag for spinkelt til at underbygge teser omkring.

8.1.2 Legitimitet

Vedrørende legitimitet så anskueliggør vores analyse at:

- SI kan betragtes at være Finansministeriets redskab til at effektivisere statens indkøb. SI tilpasser sig de overordnede retningslinjer, som eksempelvis beskrevet i "Indkøbsprogrammet" og i forhold til Finansministeriet erhverves således pragmatisk legitimitet. En legitimitet, som vi vurderer, er en væsentlig del af eksistensgrundlaget SI.
- I forhold til øvrige interessenter, eksempelvis SKI, fremstår SI ikke som legitime og SI eksistensgrundlag stilles der spørgsmålstejn ved. Vi vurderer dog at i forhold til SKI og KL behøver SI ikke at fremstå som en legitim enhed. Finansministeriet har internt i staten tilført SI det fornødne handlerum til at foretage effektiviseringer på udvalgte indkøbsområder indenfor staten.
- SI overfor Finansministeriet, fremstår som en organisation, som er støtteværdig og dermed i forhold til Finansministeriet har SI også har erhvervet moralsk legitimitet.
- SKI skal erhverve pragmatisk legitimitet gennem en transformationsproces, hvor SKI leverer de af kunderne ønskede ydelser. Samt at denne erhvervelse af legitimitet er markant for SKI's fortsatte virke og eksistensgrundlag.
- SKI har således i forhold det kommunale ejerskab og den kommunale topledelse erhvervet den fornødne moralske legitimitet.

- Der hersker en udtalt holdning til SKI i forhold til de kommunale indkøbschefer, som ikke får SKI til at fremstår troværdig og støtteværdig. Hermed er der etableret et billede af SKI uden erhvervet moralsk legitimitet fra denne interessent gruppe.
- KL tilpasser sig således statens behov, ønsker og strategier for effektivisering og koordinering af offentlige indkøb. Hermed erhverves pragmatisk legitimitet. Formen af den pragmatiske legitimitet vurderes at være transaktionel
- KL opretholder pragmatisk effektiv legitimitet i forhold til medlemmerne - et kommunalt varierende landkort – for med troværdighed at bevare rollen som koordinerende og samlende kommunal interesseorganisation
- KL erhverver moralsk effekt legitimitet i forhold til staten (Regering/Finansministeriet). Staten betragter således KL's indkøbsstrategi som en del af den ideelle økonomiske strategi tænkning.
- Etablering af Indkøbspolitik eller en Udbuds- og indkøbspolitik (UIP) kan betragtes som den enkelte kommunens lokale forankring af indkøb. På tilsvarende vis, som den af KL udarbejdede fælleskommunale indkøbsstrategi. Den enkelte kommune erhverver således pragmatisk effektiv legitimitet i forhold til det at være en kommune og en organisation – en legitimitet, som erhverves af enheder i organisationen, andre kommuner og KL.
- Kommunen ved kommunaldirektørerne erhverver moralsk effekt legitimitet i forhold til KL og kommunens politiske niveau. KL betragter således Kommunens indkøbsstrategi som en del af den ideelle økonomiske strategi tænkning. Denne legitimitet hænger sammen med den pragmatiske erhvervede legitimitet, men hvor Kommunen understøtter KL's strategiideal.
- I forhold til den betydende omverden erhverve kommunen moralsk effekt legitimitet, men internt i kommunen er denne legitimitet fraktioneret eller ikke tilstedeværende, afhængig af hvor du sidder i organisationen.

Vores analyse tydelig at der er meget legitimitet på spil og at legitimitet er en central faktor i forbindelse med udarbejdelse af strategier både i SKI, KL, SI og den enkelte kommune. Vi ser også, hvorledes legitimitet er vigtig som "næring" for de forskellige organisationer og samtidig er med til at etablere handlerum og fjerne handlerum andre steder.

8.2 Om den fælleskommunale indkøbsstrategi er udtryk for en særlig kommunikation og igennem hvilken forskel opererer den i givet fald?

Vi kan om den fælleskommunale indkøbsstrategi konkludere, at

- Den som en del af det politiske funktionssystem er udtryk for politisk kommunikation. Den fælleskommunale indkøbsstrategi indeholder målsætninger og udfordringer for kommunale indkøb. Disse målsætninger og udfordringer indeholder alle sammen elementer af beslutninger, og det er netop elementet af beslutning og styring, der gør den fælleskommunale indkøbsstrategi til en del af det politiske funktionssystem og dermed til politisk kommunikation. Generelt gælder også for det politiske funktionssystem af det opererer igennem forskellen beslutninger/ikke-beslutning eller styrer/styret.
- Formanalysen ledte os frem til at den fælleskommunale indkøbsstrategis kommunikation opererer gennem forskellen styring/selvstyring. Denne forskel kom til syne gennem vores analyse af empirien i forhold til beslutninger om styring. Vi så bl.a. at KL i samarbejde med kommunerne har et behov for at der træffes bindende kollektive beslutninger blandt kommunerne for at sikre sektorens overlevelse i fremtiden, samtidig med at kommunerne er selvstændige enheder som har valget til at gå deres egne veje og dermed umuliggøre kollektive beslutninger. Derudover så vi at denne forskel udover at gælde i forhold til KL's styring af kommunerne gennem den fælleskommunale indkøbsstrategi også gjaldt enkelte kommuners styring gennem egne politikker af interne afdelinger og institutioner.
- Formanalysen afdækkede, at KL's styring gennem den fælleskommunale indkøbsstrategi gøres til en *bydende nødvendighed*. Forskellen mellem styring og selvstyring afparadokseres derfor igennem en "det kan ikke være anderledes strategi". Styringen af de selvstyrende (kommunerne) indføres derfor også som *ikke-styring*, idet styringen gemmes væk bag nødvendigheder. Hvis styringen ikke blev gemt væk ville paradokset i at selvstyringen er baseret på styring medføre at forskellen styring / selvstyring ville komme til syne og dermed blive ophævet

8.3 Hvordan mening og forventninger dannes og opsamles i begreber i den fælleskommunale indkøbsstrategi?

Vi kan på baggrund af vores semantiske analyse konkludere, at

- Den fælleskommunale indkøbsstrategi har vist at der bliver foretaget en lang række genindførsler i kommunikationen omkring denne. Særligt fremtrædende er de genindførsler, der sker i iagttagelsen af de niveauer hvorpå effektive indkøb ifølge den fælleskommunale indkøbsstrategi kan/bør koordineres på.

- Den markerede side af forskellen til stadighed skifter. Således iagttog vi, at KL i udfordring 1/målsætning 1 iagttager igennem forskellen national koordinering/centralt styret indkøb, der samtidig var enheden af styring. I udfordring 3 / målsætning 3 blev forskellen imidlertid genindført i sig selv, således at forskellen er regional koordinering/national koordinering , mens der atter var en genindførelse i udfordring 4/målsætning 4 hvor forskellen der iagttages med er lokal koordinering/regional koordinering.
- "Koordineringsbegrebet" i vidt omfang er medvirkende til afparadoksning af forskellen styring/selvstyring i relation til den fælleskommunale indkøbsstrategi.
- De skiftende genindførelser medførte også, at mening blev kondenseret i begreberne *effektive offentlige indkøb*, *koordinering af offentlige indkøb* og *styring af offentlige indkøb* på forskellig vis, idet vi fx så at den mening, der blev kondenseret i "effektive offentlige indkøb" under udfordring 1 / målsætning 1 skulle forstås som *nationalt koordinerede tværkommunale indkøb*, mens det i udfordring 3 / målsætning 3 skulle forstås som *regionalt koordinerede indkøb*, ligesom det i den fjerde udfordring og målsætning var *lokal koordinering*.
- Når KL igennem den fælleskommunale indkøbsstrategi indikerer selvstyring så medfører det egentlig styring af de selvstyrende (kommunerne) fordi de i den fælleskommunale indkøbsstrategis semantik om "den gode indkøbsorganisation" stille nogle begrænsninger for kommunernes væren på den indkøbsmæssige organisering jf. den femte udfordring og målsætning.
- Den mening der er kondenseret i effektive offentlige indkøb også kunne forstås som transparente indkøb og indkøb der er baseret på fællesskab og teamarbejde jf. den syvende og ottende udfordring og målsætning.
- Alt i alt har analysen vist at semantikken i den fælleskommunale indkøbsstrategi skaber brede muligheder for at mening kan knytte an til mening gennem de forskellige kondenseringer af mening som vi har vist i analysen.

8.4 Hvordan skaber og begrænser paradigmeskiftet fra decentralisering til centraliseringen handlerummet for udøvelsen af offentlige indkøb

Vi kan på baggrund af den styringsteknologiske analyse konkludere, at

- Magt-, legitimitets- og det systemteoretiske perspektiv, og de grundlæggende begreber de overordnede begreber om magt, legitimitet, ledeforskel og mening alle på hver deres måde er med til at konstituere handlerummet for offentlige indkøb.

- Det systemteoretiske forskelsbegreb stiller et iagttagelsesperspektiv til rådighed, der således varierer fra iagttager til iagttagere. I forhold til offentlige indkøb så vi at de forskelle som centraliseringen af offentlige indkøb stiller til rådighed for iagttageren, betyder at iagttageren ser efter styring, koordinering, effektivitet osv. I forhold til det handlerum, der skabes ved indførelsen af diverse strategier og politikker har det således konsekvenser i forhold hvordan aktører og organisationer forstå og samarbejder med hinanden.
- Det systemteoretiske meningsbegreb har betydning for handlerummet, idet den mening der er kondenseret i begreber om offentlige indkøb, fx i den fælleskommunale indkøbsstrategi, stiller nogle rammer indenfor hvilke aktører og organisationer er nødsaget til at foretage deres anknætningsoperationer. Centraliseringen af offentlige indkøb og politikker vedr. dette medfører derfor, at fx kommunale indkøbschefer kan være nødsaget til at knytte an til et koordineringsniveau, i sine egne indkøbsaftaler, der ligger sig op ad et centraliseret koordineringsniveau.
- Det handlerum centraliseringen af de offentlige indkøb skaber åbner op for en hel række nye roller og relationer, herunder relationer baseret på magt, iblandt aktører i det offentlige indkøbslandskab. Nogle roller og relationer er helt nye mens andre får nyt indhold.
- Legitimitet har indflydelse på handlerummet for de aktørerne i offentlige indkøb. Nogle aktører mister legitimitet og handlerum mens andre forøger både deres legitimitet og handlerum. Samtidig kan centraliseringen og den deraf følgende standardisering af offentlige indkøb være medvirkende til at disse indkøbsstrategier og politikker bliver opfattet som illegitime, hvorfor man kan sige at grænsen for handlerummet for centraliserede offentlige indkøb går dertil hvor standardisering, koordinering mm. hører op og kaos og kompleksitet tager over.

9 Perspektiveringer

Vores samlede analyse har givet indsigt og fremskaffet viden omkring, hvorledes organisationer responderer på forandringer og på de udfordringer, der forberørte og involverede aktører ligger i at effektivisere offentlige indkøb og samtidig ændre beslutningskompetencen fra at være decentral til at blive mere og mere centraliseret.

Vores valg af empiri og perspektiver har afgørende betydning for de forekomne konklusioner og de videre diskussioner vi rejser. Vores fravalg ville have givet en anden indsigt og hermed haft afgørende betydning for denne rapports output.

9.1 Kritik af valg af empiri og perspektiver

Vores valg af 5 interview personer fra 5 forskellige aktører genererede samtidigt et fravalg af øvrige interessenter. Vores tilvalgte aktører er alle markante interessenter i

forhold til vores valgt problemfelt og problemformulering og de har på hver deres facon, givet nogle markante bidrag til denne opgave. I opgaven er gengivet nogle markører af citater, som illustrerer at "indkøb" betyder noget. Vi kunne have valgt nogle interview personer, som repræsenterede de samme aktører, men hvor udtalelseskraften havde været mindre markant – dette ville have en betydning for opgaven.

Vores fem interview bidrager således markant til vores analyser og med en kraft som overgår vores forventninger. Det er kun i begrænset omfang interviewpersonerne har ønsket fortrolighed omkring deres udtalelser. Denne fortrolighed er selvfølgelig respekteret og samtlige citater i denne rapport er således i overensstemmelse hermed.

Magtanalysen og dermed magt/magtudøvelse er afhængig af den konkrete kontekst. Dette gør at vores vurderinger og konklusioner med rette kan angribes for ikke at være tilstrækkeligt underbyggede. Og det må vi erkende er en svaghed. Vi har alene gennemført fem interviews hvilket gør, at vores empiriske materiale ikke er omfattende. Trods dette mener vi nu, at vores udvalgte aktører både udtaler og handler så markant forskelligt, at vi i kraft heraf kan foretage en vurdering af, at de anvender forskellige former for magt eller er påvirket af varierende former for magt.

Endvidere vil de magtformer som vi har beskrevet teoretisk i et eller andet omfang kunne findes i alle organisationer. Så magtanalysen bliver reelt ikke et spørgsmål om enten den ene eller den anden model, men et spørgsmål om både og. Der er konstant en mulighed for overtolkning, at se "magt på spil", hvor den ikke er der. Hvilket alt andet lige gør vores analyser sårbare overfor egne fortolkninger af den valgte empiri.

Legitimitetsanalysen kan kritiseres for at de forskellige former for legitimitet er i praksis integrerede størrelser, og en kritik kunne derfor være, om det overhovedet giver mening med denne opdeling, eller om vi ved at følge denne opdeling kommer med nogle fortolkninger, som vi måske ikke har et tilstrækkelig empirisk grundlag til at kunne komme foretage, samt at vores opdeling bliver en konstruktion, som er svær at verificere.

Den systemteoretiske analyse har givet nogle gode konstruktivistiske indsigter, men deraf følger også at vores indsigter i problemfeltet er kontingent og således altid kunne have været anderledes hvis vi fx havde valgt en anden indgangsvinkel fra systemteorien. Eller vi kunne have benyttet andre ledeforskelle i vores analyse der ville have givet andre indsigter. Dermed er vores konklusioner naturligvis også meget afhængige af de analysestrategiske valg vi har truffet.

9.2 Andre perspektiver

Anvendelsen af andre perspektiver ville have givet andre indsigter og handlingsanvisninger end dem vi opnåede i denne opgave. Med henblik på at illustrere dette, vil vi kort fremhæve nedenstående alternative perspektiver.

Den fælleskommunale indkøbsstrategi som en delbidrag til centralisering af indkøb kan betragtes som et eksempel på en rationel tilgang til en indkøbsstrategi resulterende i en rationel tildeling/fordeling af magt og legitimitet imellem de aktører som berøres af strategien.

Tillidsperspektivet kunne udfordre denne rationelle tilgang til eksempelvis både strategi og magt på væsentlige punkter igennem en analyse af hvordan effektive koordinerede indkøb netop opstår som produkt af tillid snarere end rationel strategiformulering. Grundtanken i tillidsperspektivet er, at aktørerne påtager sig en risiko mod forventet ekstragevinst i form af social kapital. Vi kunne således postulere, at de allerede etablerede kommunale indkøbsfællesskaber netop er et produkt af tillid, idet langt de fleste kommunale indkøbsfællesskaber er opstået som følge af personlige relationer mellem medarbejdere i de involverede kommuner snarere end af politisk og ledelsesmæssig topstyring. Endvidere er de baseret på en arbejdsdeling mellem medarbejderne i kommunerne, der i høj grad har karakter af gaveøkonomi.

En anden tilgang til den fælleskommunale indkøbsstrategi som en del af centralisering af offentlige indkøb er det *narrative perspektiv*. En analyse med dette perspektiv vil kunne give handlingsanvisninger i forhold til, hvordan eksempelvis den fælleskommunale indkøbsstrategi kan blive til som fortælling snarere end formulering. Det vil således ikke være en analyse af den fælleskommunale indkøbsstrategi i dens nuværende form, men en analyse af hvordan strategien kan blive til gennem fortællingen.

Spørgsmålene i en sådan analyse kunne fx gå i retning af, hvordan fortællingen kan benyttes til at effektivisere indkøbene i kommunerne, og dermed hvordan koordinerede indkøb, indkøbsaftaler, implementering af indkøbsaftaler osv. kan bringes i spil i den store fortælling om effektive kommunale indkøb.

De anvendte magt teorier som vi i opgaven gør anvendelse af er som nævnt i afsnit 6.1 en del af den traditionelle eller hobbesiansk magtteori. Vi kunne have anvendt eksempelvis *Foucault's*¹¹⁴ *magtanalytik*. Dette ville have givet en hel anden tilgang til vores analyse af magtrelationer imellem vores aktører og dermed et andet billede. Ikke et mere korrekt billede, men et billede af magt, som ikke alene er negativ/restriktiv men positiv/produktiv, samt et billede af magt som et komplekst net af allestedsværende relationer mellem vores aktører. Dette som et interessant bidrag til de teorier vi har anvendt, der opfatter magt som lokaliseret i centre og som ting, der kan besiddes. Vi kunne således i forbindelse med en Foucault analyse af magt og styring af "Centralisering af offentlige indkøb", have set på magtteknologier, som handler om de praktiske instrumenter og institutionelle procedurer, som bruges til at styre mennesker på¹¹⁵

Lige såvel som vi kunne have anvendt andre teorier om magt kunne vi også have valgt anderledes i forhold til det systemteoretiske perspektiv. En anden oplagt

¹¹⁴ Jf. Flyvbjerg, s. 111-135

¹¹⁵ Mik-Meyer, s. 16-43

teoretiker, som Luhmann i øvrigt har været inspireret af i sit arbejde, er Reinhart Koselleck og hans begrebshistorie, der grundlæggende handler om fokusering på begrebsdannelsen, idet det er begreberne, der skaber rum for politisk handling¹¹⁶.

Begrebshistorien ville således kunne hjælpe os til at studere, hvordan der foregår semantiske kampe om at "sætte dagsordenen" gennem begrebsmæssigt konstruerede positioner, og dermed hvordan begreberne er medvirkende til at styre eller forandre betingelserne for ledelse i offentlige indkøb.

Centralt for forståelsen af Kosellecks begrebshistorie er, at begreber skal være flertydige for at adskille sig fra ord. I kraft af at begreber er flertydige skabes mulighederne for at der kan opstå semantiske kampe om - for en periode - at fiksere betydningen af et begreb.

Der er således mange ligheder mellem analyser på baggrund af begrebshistorien hhv. semantiske analyser på baggrund af systemteorien.

En anderledes analytisk tilgang til centralisering af offentlige indkøb kunne have været gennem anvendelse af "kontrakstyringsmodellen" som beskrevet af Greve¹¹⁷. Modellen ville have guidet os gennem et analytisk forløb, hvor indkøb var at betragte som et aspekt i kontraktstyring. Vi ville således i analysen skulle forholde os til blandt andet følgende elementer i indkøbsmæssigt sammenhæng: De institutionaliserede regler, formelle og uformelle institutioner, politikker og strategier vedr. indkøb, strategisk indkøb og kommunikation, kontrakter og leverandører.

9.3 ...og lærte vi noget

Afhandlingen er udarbejdet af to ledere på forskellige niveauer, med forskellige uddannelsesmæssige baggrunde og ikke mindst med forskellige faglige tilgange til opgavens problemformulering. Vi har på trods heraf, eller mere korrekt på grund af denne umiddelbare forskellighed, haft et samarbejde som har været præget af gode konstruktive og kreative diskussioner, som har givet dette slutresultat. Undervejs i processen er vi blevet udfordret af vores valgte analytiske tilgang. En tilgang som har "strukket" vores bevidsthedsniveau, som "normalt" arbejder på et mere rationelt niveau til at kunne håndtere legitimitet, magt - men i særdeleshed systemteori og styringsteknologi.

Vores interviews og samtaler med aktører som er relateret til vores problemfelt, har endvidere været med til at nuancere vores tilgang til "offentlige indkøb" og vi er blevet markant mere beviste om, at indkøb ikke bare er indkøb, men som Søren Jacobsen postulerede "*indkøb er magt og politik*"

¹¹⁶ Jf. NAA s. 66.

¹¹⁷ Greve, s. 166-175

10 Litteraturliste

1. (Frimor) Henrik Frimor: Konditionering af Sociale Styringsteknologiers Handlerum, Copenhagen Business School, marts 2002
2. (Luhmann) Niklas Luhmann: Sociale systemer – Grundrids til en almen teori, Hans Reitzels forlag 2000
3. (Kneer) Georg Kneer og Armin Nassehi: Niklas Luhmann – introduktion til teorien om sociale systemer, Hans Reitzels forlag 1997
4. (NÅA) Niels Åkerstrøm Andersen: Diskursive Analysestrategier – Foucault, Koselleck, Laclau, Luhmann, Nyt fra Samfundsvidenskaberne 1999
5. (Fuglsang) Lars Fuglsang og Poul Bitsch Olsen: Videnskabsteori på tværs af fagkulturer og paradigmer i samfundsvidenskaberne, Roskilde Universitetsforlag, 2004
6. (NÅA2) Niels Åkerstrøm Andersen og Niels Thyge Thygesen: Styring af styringsværktøjer, Nordisk Administrativt Tidsskrift 1/2004, 85. Årgang (MPA strategi kompendium efterår 2008)
7. (Dyrberg) Torben Bech Dyrberg mfl.: Diskursteorien på arbejde, Roskilde Universitetsforlag 2001. Den anvendte artikel er af Niels Åkerstrøm Andersen: Politisk administration.
8. (NÅA3) Niels Åkerstrøm Andersen: Legende magt, Hans Reitzels forlag 2008.
9. (Christensen). Søren Christensen og Poul Erik Daugaard Jensen: Kontrol i det stille (om magt og ledelse). Forlaget Samfundslitteratur, 2008
- 10.(Andersen) Ib Andersen: "Den skinbarlige virkelighed", Samfundslitteratur 2006
- 11.(Kvale) Stiene Kvale: "Interviews". Hans Reitzels Forlag 2002
- 12.(Flyvbjerg) Bent Flyvbjerg: "Rationalitet og magt". Akademisk forlag 2003
- 13.(Thomsen1). Jens Peter Frølund Thomsen: "Magt og Indflydelse". Magtudredningen 2000
- 14.(Thomsen2). Jens Peter Frølund Thomsen: "Magt". Hans Reitzels Forlag 2005
15. (Suchman) Mark C. Suchman: "Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches". Academy of Management Review, Vol. 20, No. 3, 1995 pp 571-610"
- 16.(Mik-Meyer) Nanna Mik-Meyer og Kasper Villadsen: "Magtens former". Hans Reitzels Forlag 2007
- 17.(Greve) Carsten Greve:"Contracting for Public Services". Routledge 2008

11 Kildefortegnelse

1. (Økonomiaftale 2009) Regeringen og KL: Aftale om Kommunernes økonomi for 2009 jf. <http://www.kl.dk/bin/6d8292a6-3f10-4678-839f-074d42b97ad8.pdf>
2. (Økonomiaftale 2008) Regeringen og KL: Aftale om Kommunernes økonomi for 2008 jf. <http://kl.dk/bin/e9880e88-97f7-4576-8601-1051068f8994.pdf>
3. (KL1) KL: Formandskabet, Dagsorden til møde d. 6. marts 2008
4. (KL2) KL: Mål for fælleskommunal indkøbsstrategi jf. <http://kl.dk/bin/369fda08-7dd8-4db2-ad4b-30bae387a078.pdf>
5. (KL3) KL: Notat om "implementering af målsætningerne i den fælleskommunale indkøbsstrategi", 30. Juli 2008.
6. (Wold) Interview med Birgitte Wold d. 11.11.2008
7. (Køge) Køge Kommune: Indkøbspolitik, 18.12.2007 jf. <http://www.koege.dk/287301>
8. (Olsen) Interview med Jan Olsen, Cheføkonom i KL d. 4.12.2008
9. (Jakobsen) Interview med Søren Jakobsen, Adm. Direktør i SKI d. 20.11.2008.
10. (Rudersdal) Rudersdal Kommune: Udbuds- og indkøbspolitik, 19.06.2006 jf. http://www.rudersdal.dk/Kommunen/Politik/Politikker/Udbuds_indkobspolitik.aspx
11. (Rudersdal2) Rudersdal Kommune: Budgetforslag 2009-2012, indledning jf. http://www.rudersdal.dk/Kommunen/Politik/Budget/Budgetforslag_2009_2012.aspx
12. (IKA) Oversigt over indkøbsnetværk i Danmark, 4. november 2008, jf. <http://ika.dk/index.php?id=81>
13. (DSC) Drescher & Schrøder Consultings analyse af varegrupper i det kommunale indkøb, 16. januar 2008, jf. <http://kl.dk/bin/12b7419b-037c-443d-a333-90cc16421e0b.pdf>
14. (SI) <http://www.statensindkob.dk/Indkobprogrammet>
15. (SKI). Årsrapport 2007 fra SKI

12 Figurtekster

- Figur 3-1** *Skematisk fremstilling af indkøbsmæssige relationer mellem de offentlige aktører som indgår i denne opgave. Figuren illustrerer at der mellem SI og SKI er relationer. SKI har relationer til KL, SI og den enkelte kommune. KL har relationer til SKI og den enkelte kommune. Endvidere illustrerer figuren, at der i den enkelte kommune eksisterer en organisation, som også er påvirket af de forhold på indkøbsområdet vi forsøger at afdække i denne rapport.*
- Figur 5-1** *Diamant-modellen redegør skematisk for vores iagttagelsespunkt, perspektiv konditionering samt opgavens problemformulering.*
- Figur 6-1** *Suchmans opdeling i institutionel og strategisk legitimitet*
- Figur 6-2** *Luhmanns 4 systemer.*
- Figur 6-3** *Indikation/forskel*
- Figur 6-4** *2.ordens iagttagelser.*
- Figur 6-5** *Sammenhængen mellem formanalyse og semantiske analyse.*
- Figur 7-1** *Skematisk fremstilling af evt. magtrelationer/magtpåvirkninger mellem SI og SKI.*
- Figur 7-2** *Skematisk fremstilling af evt. magtrelationer/magtpåvirkninger mellem KL og SKI.*
- Figur 7-3** *Skematisk fremstilling af evt. magtrelationer/magtpåvirkninger mellem kommunerne og SKI.*
- Figur 7-4** *Skematisk fremstilling af evt. magtrelationer/magtpåvirkninger mellem KL og kommunerne.*
- Figur 7-5** *Skematisk fremstilling af evt. magtrelationer/magtpåvirkninger internt i kommune mellem Indkøbsfunktion og decentral institution.*
- Figur 7-6** *Skematisk fremstilling af den magt vi har analyseret os frem til hersker mellem de aktuelle aktører. Pilens retning illustrer i den retning hvorfor magten udspringer. SKI er således under påvirkning af forskellige former for magt af både SI, KL og den enkelte kommune. Mellem KL og den enkelte kommuner hersker der dobbelthed i*

magtudøvelsen. KL's magtudøvelse foregår på den raffinerede måde – indirekte magtanvendelse – ved at styre og have markant indflydelse på, hvad der skal besluttes. I den enkelte kommune udspringer magten af mangeartede interesser og ud fra forskellige organisatoriske enheder, som ikke alle kan se fordelene ved eksempelvis en kommunal indkøbspolitik.

- Figur 7-7** Skematisk fremstilling af "legitimitetsflow". Figuren illustrerer at Statens Indkøbssekretariat legitimitet erhverves fra Finansministeriet. At SKI's legitimitet erhverves fra Finansministeriet, KL og den enkelte kommune. At KL legitimitet erhverves fra Finansministeriet og den enkelte kommune. At den enkelte kommunes legitimitet erhverves fra KL og kommunens enheder, samt at den kommunale institutions legitimitet erhverves fra Kommunen som samlede organisation. Heraf ses også at eksempelvis finansministeriet giver legitimitet til at række organisationer, mens SKI legitimitet er afhængig af mange aktørers bidrag.
- Figur 7-8** Politisk kommunikation.
- Figur 7-9** Forskellen styrer/styret.
- Figur 7-10** Genindførsler i den politiske kommunikation.
- Figur 7-11** Styring og selvstyring.
- Figur 7-12** Målsætning 1: National koordinering / centralt styret indkøb.
- Figur 7-13** Målsætning 3: Centralt styret indkøb / Regional koordinering.
- Figur 7-15** Målsætning 5: Selvstyring / styring.
- Figur 7-16** Målsætning 6: Deltagelse i statens indkøbsaftaler / national koordinering
- Figur 7-17** Målsætning 6: Genindførsel ifbm. statens deltagelse i kommunale indkøbsklynger.
- Figur 7-18** Målsætning 7: Styring som enhed af forskellen gennemsigtig & dokumenteret /uigennemsigtig & udokumenteret.
- Figur 7-19** Målsætning 8: Teamarbejde og fællesskab / Enegang (selvstyring?)
- Figur 7-20** Oversigt over meningsdimensioner i den fælleskommunale indkøbsstrategi.

13 Bilag – Interview spørgsmål

Interview med Martin Præstegaard – SI (13. november)

1. Som ansvarlig for indkøb i økonomistyrelsen (ØS). Hvor meget fylder denne indkøbsrolle i dit daglige arbejde?
2. Hvordan indgår indkøbssekretariatet i statens samlede indkøbsorganisering.
3. Vi formoder at staten har en indkøbspolitik (vi har dog ikke kunnet finde den på nettet udover selve indkøbsprogrammet). Hvordan blev indkøbspolitikken til (dvs. mht. proces, beslutninger osv.)?
4. Fortæl kort hvordan statens praksis er ændret ifbm. statens indkøbsprogram. Hvordan gjorde i før og hvordan gør i nu?
5. Hvorfor ændrede staten praksis?
6. Nævn (og gerne i prioriteret rækkefølge) bevæggrunde for etablering af Statens Indkøbssekretariat set i lyset af tilstedeværelsen af SKI
7. Hvordan har i "solgt" budskabet internt i staten om at dette er en god idé?
8. Hvilke roller og relationer har indkøbsprogrammet medført (dvs. hvem må nu hvad og hvordan samarbejdes der i forhold til hinanden)?
9. I tilfælde af uenighed omkring niveauet (fx kvalitet, funktionalitet etc.) for det der skal laves indkøbsaftaler på: Hvem bestemmer så? Har du nogen eksempler på uenighed og hvordan det evt. blev løst?
10. Har der været modstand mod indkøbsprogrammet?
 - a. I givet fald hvordan og fra hvem?
11. Hvorledes påvirker den forøgede fokus på centrale indkøb de decentrale ledelsesmæssige beslutningskompetencer på indkøbsområdet i statens ministerier og institutioner?
12. Hvordan følger i op på de indgåede indkøbsaftaler internt (dvs. hvordan sikrer i at de bliver overholdt)?
 - a. Hvis der er særlige procedurer: Er disse så opfundet til formålet eller fandtes de også før det nuværende indkøbsprogram?
13. Er der nogle konsekvenser såfremt indkøbsaftalerne ikke bliver fulgt?
14. Leverer i årlige opfølgninger eller lign. på indkøbsprogrammet?
15. Hvad er de(n) største udfordringer på indkøbsområdet nu og i den nærmeste fremtid set med Indkøbssekretariatets øjne?

Interview med Jens Vejgaard - Rudersdal Kommune (14. november)

1. Fortæl kort hvordan jeres organisation er opbygget i indkøbsmæssig henseende?
2. Hvordan er det blevet besluttet at organiseringen skulle se således ud?
3. Hvilke roller og relationer har denne organisering medført (dvs. hvem må hvad og hvordan samarbejdes der i forhold til hinanden)?

4. Hvordan har i "solgt" budskabet internt om at dette er en god idé?
5. Har der været modstand mod denne organisering?
 - a. I givet fald hvordan og fra hvem?
6. Hvordan følger i op på de indgåede indkøbsaftaler internt (dvs. hvordan sikrer i at de bliver overholdt)?
 - b. Hvis der er særlige procedurer: Er disse så opfundet til formålet eller fandtes de også før den nuværende organisering?
7. Er der nogen konsekvenser såfremt indkøbsaftalerne ikke bliver fulgt?
8. Leverer i årlige opfølgninger eller lign. på indkøbsresultaterne?
9. KL har i samarbejde med nogle Kommunaldirektører udarbejdet en fælleskommunal indkøbsstrategi. Strategien indebærer bl.a. at der skal laves fælles udbud. Hvordan er dit syn på dette og generelt på den fælles indkøbsstrategi?
10. Hvis du skulle fremhæve elementer fra den fælleskommunale indkøbsstrategi som positive hhv. negative hvad skulle det så være?
11. Staten og Kommunernes Indkøbsservice ønsker at orientere sig mere mod kommunerne. Hvordan er dit syn på dette, og hvor tror du evt. at SKI kan bidrage i forhold til udviklingen af de kommunale indkøb.

Interview med Birgitte Wold – Køge Kommune (11. november)

1. Hvorledes itænker du indkøb i din funktion som leder?
2. Hvilket kendskab har du til de indkøbspolitikker/aftaler som forefindes i Køge Kommune?
 - anvender du altid disse politikker/aftaler?
 - eller afviger du fra aftalerne og finder selv de "bedste" leverandører?
3. Har du kendskab til den centrale indkøbsfunktion i Køge? Hvorledes er du blevet introduceret til denne funktion? Og i så fald, hvorledes påvirker den din handle og beslutningsfrihed mht. indkøb?
4. Hvordan er dine kompetencer i forhold til indkøb og disponering på vegne af din organisation?
5. Er der nogen konsekvenser såfremt du ikke overholder denne indkøbskompetence?
6. Vi mener at kunne konstatere, at der er en stigende tendens til centralisering af offentlige indkøb. Oplever du dette og i givet fald hvordan?
7. Køge Kommune har en central indkøbsfunktion. Hvordan modtager du information om nye indkøbsaftaler?
8. Bliver du inddraget hvis der skal indgås indkøbsaftaler der dækker dit område?
9. Har du kendskab til eller været involveret i diskussioner i din ledergruppe eller med din chef som omhandler indkøb i de respektive institutioner eller i forvaltningen som helhed?

10. Er du sikker på at alle dine leverandører i forhold til institutionens drift, leverer de efterspurgte ydelser bedst og billigst?
- Hvis ja. Hvorfra kommer denne sikkerhed?
 - Er alle ydelserne prisafprøvet?
 - Er leverandørerne fundet ift. aftaler med kommunens indkøbsfunktion?

Interview med Søren Jacobsen – SKI (20. november)

1. Fortæl lidt om dig selv, din baggrund og hvorfor du er havnet i funktionen som direktør for SKI.
2. Fortæl kort hvordan jeres organisation er opbygget i indkøbsmæssig henseende?

Indkøb blev set som en faglig disciplin, em det er mindst lige så vigtigt at aftalerne bliver brugt.

3. Hvordan er det blevet besluttet at organiseringen skulle se således ud?
4. Hvilke roller og relationer har denne organisering medført i forhold til samarbejdspartnere hos offentlige myndigheder og internt hos SKI og har den været under forandring i de år du har været hos SKI (dvs. hvem må hvad og hvordan samarbejdes der i forhold til hinanden)?
5. SKI har indført et partnerskabs koncept. Kan du fortælle lidt mere om hensigten med partnerskabskonceptet, herunder hvad det er for rettigheder og pligter det påfører SKI og partnerne.
6. Hvordan og til hvem "sælger" i budskabet om at SKI's aftaler er en god idé, og benytter i en bestemt form for retorik?
 - a. Giv gerne nogle konkrete eksempler
7. Oplever i evt. besvær med at "sælge" jeres indkøbsaftaler og SKI-konceptet?
- I givet fald hvordan og fra hvem?
8. Hvilke nogle projekter og sager beskæftiger SKI sig i særdeleshed med for nuværende - hvad fylder mest?
9. Nævn nogle områder, hvor SKI har været succesfuld
10. SKI ønsker at orientere sig mere mod kommunerne. Hvordan er dit syn på dette, og hvor tror du evt. at SKI kan bidrage i forhold til en positiv udvikling af de kommunale indkøb.

KL har i samarbejde med nogle Kommunaldirektører udarbejdet en fælleskommunal indkøbsstrategi. Strategien indebærer bl.a. at der skal

laves fælles udbud.
 - Hvordan er dit syn på dette og generelt på den fælles indkøbsstrategi?
 - Hvis du skulle fremhæve elementer fra den fælleskommunale indkøbsstrategi som positive hhv. negative i forhold til SKI, hvad skulle det så være?

11. Et element i den fælleskommunale indkøbsstrategi er, at udviklingen og understøttelse af indkøbsfællesskaber i kommunerne skal fremmes. Hvordan ser du SKI i lyset af indkøbsfællesskaberne, herunder i forhold til samarbejde, muligheder og konkurrence?
12. Hvad er dit syn på Finansministeriets etablering af Statens indkøbssekretariat (SI)
 - er etableringen af SI en begrænsning ift. udviklingen af SKI eller supplerer organisationerne i virkeligheden hinanden?
13. Risikoelementer i SKI's årsrapport?

Interview med Jens Olsen KL – (den 4. december)

1. Hvem har været de vigtigste drivkræfter i forhold til etableringen af den fælleskommunale indkøbsstrategi – (fx politikere, embedsmænd, KL etc.)?
2. Fortæl kort om baggrunden for beslutningen om at udarbejde en fælleskommunal indkøbsstrategi – hvad er de vigtigste årsager til beslutningen (politiske, økonomiske etc.)?
3. Har etableringen af Finansministeriets indkøbssekretariat haft indflydelse på den fælleskommunale indkøbsstrategi? I givet fald hvordan?
4. Har der været betænkeligheder ved nogle af målsætningerne i den fælleskommunale indkøbsstrategi i relation til fx demokrati og lokale leverandører?
5. Den fælleskommunale indkøbsstrategi står overfor at skulle implementeres. Efter hvilke parametre vil KL vurdere om implementeringen af strategien har været succesfuld?
6. Den fælleskommunale indkøbsstrategi åbner for en række nye samarbejdsformer og relationer mellem kommunerne. Hvilke ændringer i roller og relationer ser du ske på indkøbsområdet i forbindelse med implementeringen af den fælleskommunale indkøbsstrategi i forhold til direktører, kommunale indkøbere & -chefer, institutionsledere, SKI osv?
7. Hvem er de vigtigste interessenter for en succesfuld implementering? Hvorfor og hvilke opgaver vil de få?
8. Hvad tror du evt. vil kunne forhindre en succesfuld implementering?
9. Vil KL benytte en succesfuld implementering i forhold til andre sager/områder? I givet fald hvordan?
10. Gennemførelsen af nationalt koordinerede udbud vil stille store krav til implementering/anvendelse af aftalerne i de enkelte kommuner, der hver især,

har vidt forskellige forudsætninger på det indkøbsmæssige område. Hvordan forestiller KL sig, at det sikres, at kommunerne opfylder aftalerne med leverandørerne?

11. Hvordan tror du den fælleskommunale indkøbsstrategi vil påvirke de interne relationer i kommunerne mellem indkøbs- og økonomiafdelingerne i forhold til fagforvaltninger/institutioner – vil den kunne gennemtvinge en dagsorden der ellers ikke bliver sat?
12. Kommunaldirektørerne har været involveret i udarbejdelsen af strategien. Er der en entydig opbakning til den eller varierer det henover landet? Såfremt opbakningen varierer kender du da årsagerne hertil?
13. Den fælleskommunale indkøbsstrategi indeholder 8 målsætninger. Hvilke af disse målsætninger anser du for at være de vigtigste?
14. Staten og Kommunernes Indkøbsservice (SKI) ønsker at orientere sig mere mod kommunerne. Hvordan er dit syn på dette, og hvor tror du evt. at SKI kan bidrage i forhold til udviklingen af de kommunale indkøb?
15. I hvilken retning ser du udviklingstendenserne for offentlige indkøb over de næste 5 år?
- Hvad er de(n) største udfordringer på indkøbsområdet