

MASTEROPPGAVE

Emnekode:
BE323E

Navn:
Fredrik Undli Hammerfjeld (122)
Mustafa Karais (88)
John Arne Sie (56)

Anskaffelser som innovasjonsdriver i offentlig sektor

Dato: 24.05.20

Totalt antall sider: 103

Abstract

This study investigates the topics of *change management and public procurement*. The purpose has been to understand how public entities can contribute to innovation and growth through their procurements.

Public procurements aim to carry out safe and sound, made for purpose acquisitions for the common good, and ensure efficient utilization of public resources. We found lots of research on *public sector, change management and innovation*, but we did not find substantial amount of research on how the organizations within the public entities can contribute to innovation through their procurements. When we discovered the “*National Program for Vendor Development*”, we saw the opportunity to highlight this phenomenon by researching “*How can public entities contribute to innovation through their procurements?*”.

To answer this question, we have applied a qualitative methodology through semi-structured interviews with subjects holding different roles in procurement projects that utilizes methods developed by the “*National Program for Vendor Development*”, and subjects working within the program itself. Our findings mainly point to organizational culture for creativity and innovation, management of change and impact of innovation, as important internal forces for driving the continuous innovation process. We also found that both financial and non-financial measures are important external forces to enable an innovative mindset. A main barrier to accomplish the transition is to change the mindset from describing a desired solution, to describing the basic need. We also found that the law works as a prerequisite for the execution of procurement in public entities.

The utility value of public procurements, and the effective utilization of the community’s resources are affected by all these driving forces, both internal and external.

Keywords: *Management of change, Public procurement, Public sector, Innovation, Innovation in public sector.*

Forord

Denne masteroppgaven markerer slutten på vårt treårige MBA-studium i Teknologiledelse ved Nord Universitet. Det har vært en lærerik tid, vi har tilegnet oss nye bekjenskaper, perspektiver og metoder som vi tror og håper at vi vil ha stor glede av i årene framover.

Formålet med denne oppgaven har vært å studere noen offentlige organisasjoner for å utforske hvordan de kan bidra til innovasjoner. Dette har vi gjort ved hjelp av empiriske studier og intervjuer med ulike personer i forskjellige offentlige organisasjoner. Det har tidvis vært krevende og hektisk, men for det meste spennende og lærerikt.

Vi vil takke vår veileder, Førsteamanuensis Marianne Terese Steinmo ved Handelshøgskolen ved Nord Universitet, for utmerket veiledning, faglig innsikt og gode tilbakemeldinger. Du har alltid vært tilgjengelig når vi har hatt behov for veiledning, selv på kort varsel. Vi er takknemlige for arbeidet du har lagt ned for å hjelpe oss.

Vi ønsker også å takke alle våre informanter som takket ja til å stille på intervju og som har gjort denne oppgaven mulig.

Vi føler at det også er nødvendig å takke våre arbeidsgivere som har vært fleksible og gitt oss tid og mulighet til å gjennomføre dette studiet.

Til sist må vi takke våre ektefeller, samboere og barn, som har vist støtte, tålmodighet og forståelse for at vi tidvis har brukt mye tid på denne oppgaven istedenfor å tilbringe tiden med dem.

Denne oppgaven markerer kanskje slutten på dette studiet, men den markerer også starten på et nytt og spennende kapittel på vårt fremtidige arbeidsliv.

Bodø, Lørenskog og Randaberg, 24. mai 2020

Fredrik U.H.

Fredrik Undli Hammerfjeld

Mustafa Karais

Mustafa Karais

J. A Sie

John Arne Sie

Sammendrag

Denne oppgaven har *endringsledelse* og *offentlige anskaffelser* som overordnet tema. Formålet har vært å forstå hvordan offentlige aktører kan bidra til nyskaping og innovasjon gjennom sine anskaffelser.

Offentlige anskaffelser har til formål å sikre trygge, gode og formålstjenlige innkjøp med fellesskapets verdier, herunder effektiv bruk av samfunnets ressurser. I vår gjennomgang av litteratur finner vi at det er gjennomført mye forskning på *offentlig sektor*, *endringsledelse* og *innovasjon*, vi registrerer at det er mindre fokus innenfor hvordan offentlige organisasjoner kan bidra til innovasjon gjennom sine anskaffelser. Da vi oppdaget Nasjonalt program for leverandørutvikling, så vi en god mulighet til å belyse dette fenomenet gjennom problemstillingen: «*Hvordan kan offentlige aktører bidra til innovasjon gjennom sine anskaffelser?*».

I vår besvarelse av problemstillingen har vi benyttet oss av kvalitativ metode gjennom semi-strukturerte intervjuer av objekter involvert i forskjellige roller i anskaffelsesprosjekter som benytter metodene som Nasjonalt program for leverandørutvikling har utviklet, og objekter som jobber direkte i selve programmet. Vi har sett både eksterne og interne drivkrefter som påvirker innovasjonsgraden i de offentlige organisasjonene. I stor grad peker våre funn på organisasjonskultur for kreativitet og innovasjon, endringsledelse og innovasjonseffekt som viktige interne drivkrefter for å etablere en kontinuerlig innovasjonsprosess.. Vi fant også at virkemidler, både finansielle og ikke-finansielle, er viktige eksterne drivkrefter for å muliggjøre et innovativt tanke sett. Organisasjonene som skal gjennomføre anskaffelser i henhold til Nasjonalt program for leverandørutvikling opplever det som en barriere å bevege seg fra å beskrive ønsket løsning til å beskrive organisasjonens behov. Vi ser også at lovverket ligger som en forutsetning for gjennomføringen av offentlige anskaffelser.

Nytteverdien av offentlige anskaffelser, herunder effektiv bruk av samfunnets ressurser, påvirkes av alle disse drivkreftene, både interne og eksterne.

Nøkkelord: *Endringsledelse, offentlige anskaffelser, offentlig sektor, innovasjon, innovasjon i offentlig sektor.*

Innholdsfortegnelse

Abstract	i
Forord	ii
Sammendrag	iii
Innholdsfortegnelse	iv
Tabelloversikt	vii
Figuroversikt	viii
Oversikt over vedlegg	ix
Begrepsordliste	x
1 Innledning	1
1.1 Problemstilling	2
2 Teori og litteratur	3
2.1 Innovasjon	3
2.1.1 Ulike innovasjonstyper	4
2.2 Innovasjon i offentlig sektor	6
2.2.1 Innovasjonsdrivere i offentlig sektor	9
2.2.2 Barrierer for innovasjon i offentlig sektor	12
2.3 Virkemidler for innovasjon	18
2.4 Innovasjonskultur	19
2.5 Endringsledelse	21
2.6 Oppsummering av teori	24
3 Metodisk refleksjon	25
3.1 Metodisk kontekst	25
3.2 Oppgavens design	26
3.3 Utvalg	27
3.4 Datainnsamling	28
3.4.1 Litteratursøk	29
3.4.2 Intervjuprosessen	29
	iv

3.4.3	Dataanalyse	30
3.5	Oppgavens kvalitet	32
3.5.1	Reliabilitet	32
3.5.2	Validitet	32
3.5.3	Objektivitet	33
3.6	Etiske problemstillinger	33
3.7	Kritisk refleksjon av valgt metode	34
4	Empiri	35
4.1	F1: <i>Hvilke krav stilles til innkjøperen for å gjennomføre en innovativ anskaffelse?</i>	36
4.1.1	Forskjell på innovativ og tradisjonell anskaffelse	36
4.1.2	Kompetanse hos innkjøper og innkjøpere	37
4.2	F2: <i>Hvilke organisatoriske utfordringer kan knyttes til innovative anskaffelser?</i>	40
4.2.1	Kompetanse	40
4.2.2	Tid	41
4.2.3	Ledelse	43
4.2.4	Økonomi	44
4.3	F3: <i>Hvordan stiller offentlige organisasjoner krav i anskaffelsene som fremmer innovasjon?</i>	45
4.3.1	Kultur for innovasjon	46
4.3.2	Forankring i toppen	47
4.4	F4: <i>Hvordan evner organisasjonene å hente ut innovasjonseffekt?</i>	49
4.5	Oppsummering av empiri	50
5	Analyse	51
5.1	F1: <i>Hvilke krav stilles til innkjøperen for å gjennomføre en innovativ anskaffelse?</i>	51
5.1.1	Kompetansehevning gjennom endring	53
5.2	F2: <i>Hvilke organisatoriske utfordringer kan knyttes til innovative anskaffelser?</i>	57
5.2.1	Kompetanse	58
5.2.2	Tid	59

5.2.3	Ledelse	62
5.2.4	Økonomi	63
5.3	F3: <i>Hvordan stiller offentlige organisasjoner krav i anskaffelsene som fremmer innovasjon?</i>	66
5.3.1	Kultur for innovasjon	66
5.3.2	Forankring i toppen	68
5.4	F4: <i>Hvordan evner organisasjonene å hente ut innovasjonseffekt?</i>	69
5.5	Oppsummering av analyse	70
6	Konklusjon	73
6.1	Forslag til videre forskning	76
	Vedlegg 1 - Kontaktskjema	77
	Vedlegg 2 - Intervjuguide	78
	Vedlegg 3 - Samtykke erklæring	80
	Vedlegg 4 - NSD sin vurdering	84
	Litteraturliste	87

Tabelloversikt

Tabell 1: Ulike definisjoner av innovasjon	4
Tabell 2: Innovasjonsdrivere i offentlig sektor	9
Tabell 3: Barrierer for innovasjon i offentlig sektor	14
Tabell 4: Eksempler på roller, ansvar og kompetansebehov i en offentlig anskaffelsesprosess	17
Tabell 5: Prosessbeskrivelse	26
Tabell 6: Resultater innovative anskaffelser	26
Tabell 7: Liste over informanter	28

Figuroversikt

Figur 1: Inkrementell og radikal innovasjon.....	5
Figur 2: Lewins endringsmodell.....	22
Figur 3: Kotters åttestegsmodell.....	22
Figur 4: Kategorisering av resultater.....	31
Figur 5: Resultat av analysen.....	71

Oversikt over vedlegg

Vedlegg 1 - Kontaktskjema.....	77
Vedlegg 2 - Intervjuguide.....	78
Vedlegg 3 - Samtykke erklæring.....	80
Vedlegg 4 - NSD sin vurdering.....	84

Begrepsordliste

Ordliste for ulike forkortelser og begreper som er brukt.

Bestillerkompetanse:

- Kompetanse til å identifisere behov, stille riktige krav til identifiserte behov, og verifisere kravene som er stilt.

«Bottom-up»:

- En prosess som blir initiert av personer i organisasjonen og opp mot ledelsen.

Før-kommersiell anskaffelse:

- I en før-kommersiell anskaffelse skjer innkjøpet av utviklingen og innkjøpet for å dekke behovet/utfordringen i separate kontrakter (anskaffelser.no, 2020a).

Innovasjonspartnerskap:

- I et innovasjonspartnerskap kombineres utviklingsdelen og innkjøpet av utviklede løsninger i en og samme kontrakt (anskaffelser.no, 2020a).

Innovative anskaffelser:

- Anskaffelser utført i henhold til Nasjonalt program for leverandørutvikling. Konteksten på setningen vil avgjøre om begrepet er brukt for anskaffelser i henhold til leverandørutviklingsprogrammet eller om det er brukt i ordenes rette betydning.

«Kravspec»:

- Mye brukt forkortelse for kravspesifikasjon.

Leverandørutviklingsprogrammet:

- Et annet navn for Nasjonalt program for leverandørutvikling.

«Top-down»:

- En prosess som blir initiert av ledelsen og som drives ned mot personer i organisasjonen.

1 Innledning

De neste tiårene vil offentlig sektor og velferdssamfunnet stå overfor store utfordringer da oljeinntektene vil reduseres og antall yrkesaktive per eldre vil synke (regjeringen.no, 2019). For å imøtekomme disse utfordringene er det viktig å tenke innovativt. Et ledd i dette er å bruke offentlige anskaffelser til å drive innovasjon. Hvert år blir det gjort anskaffelser av varer og tjenester for i overkant av 500 milliarder norske kroner av det offentlige (difi.no, 2020c; regjeringen.no, 2019), noe som vitner for det enorme potensialet som ligger i offentlige anskaffelser. For de offentlige aktørene kan innovative anskaffelser gi økt nytteverdi gjennom rimeligere og bedre løsninger. Disse løsningene kan også gi de private aktørene økt konkurransekraft i nye og eksisterende markeder.

Nasjonalt program for leverandørutvikling skal være en pådriver til at offentlige virksomheter skaper innovasjon gjennom sine anskaffelser. Leverandørutviklingsprogrammet, som det kalles, handler om at de offentlige organisasjonene formidler behovene sine gjennom dialog med markedet. Løsning overlates til leverandørene. Gjennom programmet blir det fokusert på at den offentlige organisasjonen som oppdragsgiver stiller egnede krav og kriterier. Disse skal bidra til å fremme hensyn til miljø, innovasjon, arbeidsforhold og sosialt ansvar for de involverte aktørene. På denne måten kan man åpne opp for nye, fremtidsrettede løsninger (innovativeanskaffelser.no, 2019a).

Innkjøperen har ansvaret for å formidle organisasjonens behov for varer og tjenester. En viktig egenskap er å kunne ta temperaturen på trendene i samfunnet og på egen organisasjon. Offentlige aktører har et samfunnsansvar, og innkjøpene som gjennomføres kan ha nytteverdi langt utover egen organisasjon. For å muliggjøre dette krever det også tilstrekkelig med endringsvilje hos den aktuelle organisasjonen. Gjennom leverandørutviklingsprogrammet ønsker en å fremme leverandørutvikling og innovasjon, nettopp for å fremme nytteverdien for den enkelte organisasjon og for samfunnet som helhet. Dette plasserer innkjøperen i en mellomposisjon. Du skal tilfredsstille behovet til organisasjonen i dag, men også i å ivareta fellesskapets interesser på lang sikt.

Kunnskap og innsikt i hvordan økt innovasjon skapes gjennom offentlige anskaffelser er viktig for å kunne utnytte samfunnets ressurser på en effektiv måte. Vi skal få til mer for mindre.

1.1 Problemstilling

Med bakgrunn i den omfattende mengden innkjøp som gjennomføres i offentlig sektor, med krav om innovasjons- og leverandørutvikling ønsker vi å se nærmere på følgende problemstilling:

Hvordan kan offentlige aktører bidra til innovasjon gjennom sine anskaffelser?

Herunder ønsker vi å se på hva som kreves av offentlige organisasjoner, altså hvilke perspektiv som legger premissene for endring og anskaffelsene som gjennomføres for å bidra til innovasjon. For å besvare problemstillingen er den konkretisert og operasjonalisert ved hjelp av fire forskningsspørsmål:

- 1) Hvilke krav stilles til innkjøperen i offentlige organisasjoner for å gjennomføre en innovativ anskaffelse?
- 2) Hvilke organisatoriske utfordringer kan knyttes til innovative anskaffelser?
- 3) Hvordan stiller offentlige organisasjoner krav i anskaffelsene som fremmer innovasjon?
- 4) Hvordan evner organisasjonene å hente ut innovasjonseffekt?

For å besvare disse spørsmålene har vi intervjuet personer i tre forskjellige organisasjoner som har gjennomført anskaffelser med metoden fra Nasjonalt program for leverandørutvikling. Vi har også intervjuet personer som jobber sentralt med selve programmet. I innledningen har vi belyst bakgrunnen for oppgaven, og lagt fram problemstillingen og forskningsspørsmålene våre. Vi har benyttet teori om innovasjon, innovasjon i offentlig sektor, organisasjonskultur og endringsledelse fordi vi mener dette vil gi verdifull innsikt i de mekanismene som spiller inn på dynamikken i organisasjonene. I kapittel 3 ser vi nærmere på vår forskningsmetode og hva som ligger til grunn for de valgene vi har tatt. De empiriske funnene fra undersøkelsen blir presentert i kapittel 4, hvor vi vil belyse forskningsspørsmålene. Videre finner vi analysen i kapittel 5, her knyttes funnene fra undersøkelsen opp mot teorien, det drøftes og hovedproblemstillingen besvares. I kapittel 6 blir konklusjonen presentert, samt går gjennom ideer for videre forskning.

2 Teori og litteratur

I dette kapitlet presenterer vi litteratur innen innovasjon, innovasjon i offentlig sektor og endringsledelse. Innholdet i dette kapitlet setter rammene og danner grunnlaget for å belyse vår problemstilling. Vi presenterer først innovasjon hvor vi avklarer begrepsbruken, og følger så videre med å presentere innovasjon i offentlig sektor for å spisse teorien inn mot besvarelsen av vår problemstilling. Deretter fortsetter vi med å presentere teorier innen endringsledelse. Det finnes utallige teorier og litteratur om alle disse hovedpunktene, men vi har valgt ut de vi mener best belyser vår problemstilling.

2.1 Innovasjon

Utrykket innovasjon kommer fra det latinske ordet «*innovare*» og betyr å fornye eller å lage noe nytt (Handelsdepartementet, 2008; Ørstavik, 2019). Begrepet innovasjon er et ord som ofte blir brukt til å beskrive en nyvinning og/eller nyskaping, men innovasjon er ikke det samme som en oppdagelse eller oppfinnelse. For at en nyvinning skal kunne klassifiseres som en innovasjon må den skape verdi for brukeren. En idé eller en tanke om en nyvinning er ikke i seg selv en innovasjon, man må også gjennomføre det i praksis for at det skal være en innovasjon. Det er heller ikke nødvendigvis slik at det er idéskaperen som ender opp med å utvikle innovasjonen. For eksempel hadde Leonardo da Vinci én idé om en «flyvende maskin», men denne idéen ble ikke realisert før århundrer seinere (Fagerberg referert av Handelsdepartementet, 2008).

Joseph Schumpeter (1934) mener at innovasjon er å skape utvikling i næringslivet gjennom nye kombinasjoner, og det kan skje på følgende fem måter:

- 1) Introduksjon av en ny vare eller tjeneste, eller en forbedret utgave av en eksisterende vare eller tjeneste.
- 2) Introduksjon av en ny prosess/produksjonsmetode.
- 3) Etablering eller introduksjon i et nytt marked, uavhengig av om markedet har eksistert tidligere eller ikke.
- 4) Fremskaffing av nye kilder for råvarer.
- 5) Innføring av nye måter å organisere en virksomhet eller en bransje på.

Tabell 1 gjengir noen ulike definisjoner for innovasjon. Felles for alle er at de tar utgangspunkt i definisjonen til Schumpeter.

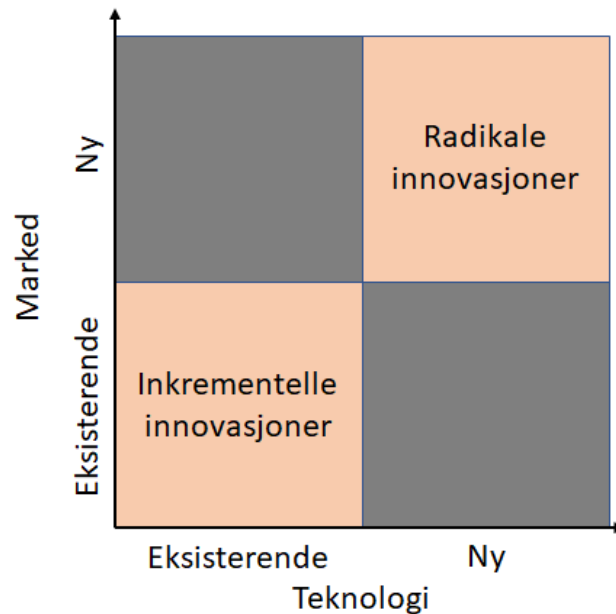
Tabell 1: Ulike definisjoner av innovasjon

Kilde	Definisjon
Store norske leksikon (Idsø, 2017)	«Innovasjon betyr fornyelse; nyskapning; forandring; nye produkter, tjenester eller produksjonsprosesser; eller å bringe fram endringer i måten økonomiske goder eller andre verdier blir produsert på»
DIFI (difi.no, 2019)	«Innovasjon er å fornye eller lage noe nytt som skaper verdi for virksomhet, samfunn eller innbyggere. Formen er eksperimenterende og løsningen er ikke kjent på forhånd»
Meld. S. 22 (Det Kongelige Nærings- og Fiskeridepartementet, 2019, s. 58) og Anskaffelsesforskriften (2016, §4-5 bokstav h)	«Innføring av en ny eller betydelig forbedret vare, tjeneste eller prosess, inkludert produksjons-, bygge- eller anleggsprosesser, en ny markedsføringsmetode eller en ny organisasjonsmetode innen forretningspraksis, arbeidsplassorganisering eller eksterne relasjoner»
C. Freeman (referert av Biong, Nes & Sande, 2016, s. 286)	«Innovasjon kan defineres som en betydelig endring og forbedring av en prosess, et produkt eller et system som er ny for virksomheten som utvikler endringen»
Rothaermel (2019, s. 223)	«The commercialization of any product or process, or the modification and recombination of existing ones»
OECD (OECD & Communities, 2005, s. 46)	«An innovation is the implementation of a new or significantly improved product (good or service), or process, a new marketing method, or a new organisational method in business practices, workplace organisation or external relations»

Disse definisjonene forteller oss at det finnes flere former for innovasjon, og at en innovasjon ikke trenger å være et fysisk produkt. For at en ny oppfinnelse skal kvalifisere seg til å være en innovasjon er det et krav, ifølge definisjonene i Tabell 1, at denne oppfinnelsen skaper verdi for noe eller for noen. I oppgaven vår velger vi å gå videre med definisjonen gjengitt i Stortingsmelding 22 og Anskaffelsesforskriften. Denne mener vi er mest beskrivende for innovasjon i offentlig sektor.

2.1.1 Ulike innovasjonstyper

Basert på innovasjonens omfang og effekt i markedet/samfunnet er det vanlig å skille mellom to typer innovasjoner. Disse to typene er *inkrementelle innovasjoner* og *radikale innovasjoner*.



Figur 1: Inkrementell og radikal innovasjon¹

Inkrementelle innovasjoner: Inkrementelle innovasjoner er den mest vanlige formen for innovasjon da den bygger videre på eksisterende produkter, tjenester, teknologier, prosesser, organisasjoner og forretningsmodeller, slik at det skapes nye forbedrede produkter, tjenester, prosesser og/eller organisasjoner. Inkrementelle innovasjoner kan være noe så enkelt, men samtidig så komplekst, som å oppdatere en programvare for en datamaskin med et nytt og bedre grensesnitt. Inkrementelle innovasjoner har en lavere innovasjonsgrad enn radikale innovasjoner og er også ofte mindre risikable (Schilling, 2017).

Radikale innovasjoner: Radikale innovasjoner er det de fleste av oss tenker på når de hører ordet innovasjon. Det skyldes at radikale innovasjoner bringer fram nye produkter, tjenester, teknologier, prosesser og/eller organisasjoner som anses å være revolusjonære. De kan endre markeder betydelig og/eller skape helt nye markeder. Et eksempel på en radikal innovasjon er introduksjon av fly som transportmiddel. Fly var ikke det første transportmiddelet som ble oppfunnet, men revolusjonerte transportbransjen ved at man nå kunne frakte personer og gods over lengre avstander på kortere tid (Lopez, 2015). Radikale innovasjoner er ansett til å ha en høy innovasjonsgrad (Fiskeridepartementet, 2019).

De fleste av oss forbinder innovasjon med høyteknologiske bedrifter, men det er ikke slik at det kun er teknologibedrifter som innoverer. Innovasjon skjer i alle næringer, i det private og i det offentlige, i store og i små bedrifter og innenfor alle teknologiområder

¹ Figuren er laget av oss basert på forelesningspresentasjoner av Roger Sørheim i faget EK360E – Teknologibasert innovasjon og entreprenørskap fra H17.

(Handelsdepartementet, 2008). Vi skal i neste delkapittel se mer på innovasjon i offentlig sektor.

2.2 Innovasjon i offentlig sektor

Offentlig sektor er et veldig bredt begrep som omfatter statsforvaltningen, kommuneforvaltningen og forretningsmessige foretak som eies eller er kontrollert av staten eller kommunene (Idsø, 2017). De leverer tjenester som for eksempel skole, helse og samferdsel til innbyggerne.

Selv om offentlig sektor gjennom tiden har bidratt med store radikale innovasjoner som internett, er ikke offentlig sektor kjent for å være en stor innovasjonsdriver (Bloch & Bugge, 2013). Mangelen på innovasjonsprosjekter kan til dels skyldes at det er en asymmetrisk tilnærming til belønning av innovasjon i offentlig sektor. Dette kan bidra til at man straffer feilede prosjekter mer enn man belønner de suksessfulle (S. Borins, 2001). Et mislykket innovasjonsprosjekt kan bidra til negativ mediedekning og anklager fra opposisjon, noe som kan få store negative konsekvenser for initiativtakende politikerne. Misnøyen kan være direkte rettet mot innovasjonsprosjektet eller mot organisasjonen i sin helhet. Røste og Godø (2005) mener på sin side at negativ mediedekning og misnøye kan være en positiv faktor for innovasjon, selv om det kan være mindre positivt for enkelt personer, for det kan vise at det er behov for en endring av den etablerte virksomheten og derfor kan tvinge fram nytenkning. Denne nytenkningen kan resultere i ny organisering, nye regler og prosesser og nye måter å utføre og levere tjenester på.

En av hovedforskjellene mellom privat og offentlig sektor er at mens det private leverer varer og tjenester til et marked og konkurrer om profitt, leverer offentlig sektor tjenester til samfunnet og er ikke i en markedskonkurranse om å maksimere profitt. Mangelen på konkurranse kan føre til færre innovasjoner og lavere innovasjonsvilje (Miles og Røste referert av Koch & Hauknes, 2005).

Som vi har nevnt tidligere, vil offentlig sektor og velferdssamfunnet de neste tiårene stå overfor store utfordringer. Oljeinntektene vil reduseres og antall yrkesaktive per eldre vil synke (regjeringen.no, 2019). For å imøtekomme disse utfordringene er det viktig å tenke innovativ, og regjeringen arbeider derfor med en stortingsmelding om innovasjon som de planlegger å utgi innen 1. kvartal 2020 (offentliginnovasjon.no, 2019). Målet med denne stortingsmeldingen er å utvikle en nasjonal politikk for innovasjon som:

1. Staker ut en tydelig retning for arbeidet med innovasjon i offentlig sektor som står seg over tid.
2. Etablerer gode rammevilkår og legger til rette for en kultur for økt innovasjon.
3. Gir konkrete verktøy for ledere og ansatte (offentliginnovasjon.no, 2019).

Innovasjon i offentlig sektor er viktig for å ivareta et høyt nivå av velferd. For å imøtekomme de økonomiske og sosiale utfordringer er det derfor viktig at disse innovasjonene er suksessfulle (Bakke & Nielsen, 2014). Sahni, Wessel og Christensen (2013) identifiserer følgende fem kriterier som definerer om en innovasjon i offentlig sektor vil være suksessfull:

1. **Evne til å eksperimentere:** Enhver organisasjon som ønsker å tilpasse seg til endringer i teknologi og i samfunnet, må ha et system for å eksperimentere med ny teknologi og nye modeller.
2. **Evne til å forkaste utdatert infrastruktur:** Hvis et eksperiment er suksessfullt må organisasjon ha en evne til å fase ut det gamle for å introdusere det nye.
3. **Eksistens av tilbakemeldingsstruktur:** Det bør være en sterk struktur for tilbakemelding på eksperimentet slik at alle interessenter kan kommentere og motivere organisasjonen for å ta de rette valgene.
4. **Insentiver for produkt- og/eller service forbedringer:** Ved å vite hva innbyggerne ønsker kan de offentlig anskaffe og forbedre sine tilbud. De ansatte må derfor ha motivasjon for å finne ut hva innbyggerne ønsker.
5. **Budsjettbegrensninger for sluttbruker:** I enhver transaksjon er kundens valg avhengig av begrensningene på budsjettet. Dersom budsjettet til den offentlige virksomheten reduseres, vil den offentlige virksomheten motiveres til å prioritere riktig.

Offentlig sektor har endret seg, og endrer seg stadig. Ord som modernisering, omorganisering og effektivisering er velkjente begreper (Handelsdepartementet, 2008; Røste & Godø, 2005). Tradisjonelt sett har offentlige sektor vært sterk styrt av politikere på øverste nivå, men med den økende populariteten til «New Public Management» (NPM) får offentlig sektor mer og mer handlingsfrihet (Hansen, 2018; Koch & Hauknes, 2005). Kort forklart går NPM ut på at offentlige virksomheter som styres etter prinsippene fra private virksomheter vil kunne gi bedre kvalitet og større effektivitet i sine tjenester. Et av prinsippene er at de offentlige virksomhetene får et budsjett med relativt stort handlingsfrihet så lenge målene til virksomheten blir innfridd. Dette skulle tilsi at de offentlige virksomhetene har mulighet til å være innovative (Koch & Hauknes, 2005). Økonomi og lovverket kan likevel virke

begrensende på dette handlingsrommet. Det er satt krav til offentlige virksomheter om at de skal være tids- og kostnadseffektive. Det kan være med på å redusere mulighetene til å tenke innovativt (Røste & Godø, 2005).

På en annen side kan strammere økonomi og korte tidsfrister også være med på å fremme innovativ tenking. Det kan være behov for nye løsninger som er tids- og kostnadseffektive, men ofte vil den enkleste veien være å redusere på personellbehovet og prøve å gjøre mer med mindre. Dette vil ikke nødvendigvis føre til bedre tjenester (Røste & Godø, 2005).

Det er flere ulike måter innovasjon kan skapes på i offentlig sektor. Typisk kan man gå til anskaffelse av varer og tjenester, utvikling av varer og tjenester, prosessinnovasjon, administrativinnovasjon, systeminnovasjon, konseptuellinnovasjon, byråkratiske- og organisasjonsmessige reformer og nye retningslinjer (Halvorsen, Hauknes, Miles & Røste, 2005).

Når det gjelder de faktorene som gjør det nødvendig å innovere i offentlig sektor nevner Koch og Hauknes (2005) følgende:

Problemer: Det er klart at mye av innoveringer er for å løse eksisterende eller fremtidige problemer. Eldrebølgen og masseinnvandring er eksempler på forhold som kan kreve nytenkning og innovering for å løses. Masseinnvandring kan føre til økende behov av grensekontroll og ikke minst sosiale tiltak som gjør at de som kommer til landet lærer seg språket og kulturen for å sikre en god nok integrering i samfunnet (Halvorsen et al., 2005; Koch & Hauknes, 2005). Bloch og Bugge (2013) mener at majoriteten av offentlig virksomheters innovasjonsaktiviteter havner i denne kategorien, da innovering ofte skjer som et svar på et spesifikt problem eller utfordring.

Forbedringer: Av og til er det ikke spesifikke problemer en ønsker å løse, men det er heller et behov for en forbedring av nåsituasjonen. Et godt eksempel på dette er effektivisering som ikke nødvendigvis løser et spesifikt problem, men potensielt endrer en nåsituasjon til noe bedre. Eksempler på det er å forbedre offentlige tjenester, øke brukertilfredshet og gjøre de ansattes arbeidsforhold bedre (Bloch, 2011; Koch & Hauknes, 2005).

Konkurransen: Selv om offentlig sektor ikke er veldig konkurranse utsatt, så kan det allikevel lages en konkurranse innad i sektoren for å drive innovasjon. Et eksempel på dette er de nasjonale prøvene som skal kartlegge elevenes kunnskap i lesing, matematikk og engelsk (udir.no, 2019). Dette vil vise hvilke skoler som har de høyeste ferdighetene i disse fagområdene. Dette kan igjen påvirke skolene til å fokusere på de områdene som blir testet slik at skolene deres kommer godt ut. Et annet eksempel på det er universiteter som blir målt på

antall artikler som blir publisert. Dersom fokuset dreies mot antallet, vil antallet mest sannsynligvis gå opp, men det vil ikke nødvendigvis bety at det vil bli utført relevant forskning med god kvalitet. Derfor er konkurranse i offentlig sektor et eksempel på en ikke optimal faktor for innovasjon (Koch, Cunningham, Schwabsky & Hauknes, 2006; Koch & Hauknes, 2005).

Teknologi: Teknologiske faktorer er en veldig sterk faktor for innovasjon. Det er stor teknologisk utvikling og det er nødvendig å ta i bruk ny teknologi for å imøtekomme morgendagens utfordringer. Noe av teknologien som kommer fører til utvikling av annen type teknologi som også må anskaffes. Ett godt eksempel på det er introduksjon av bredbånd internett som fører til at det er behov for maskinvare som håndterer de nye høye hastighetene (Halvorsen et al., 2005; Handelsdepartementet, 2008; Koch & Hauknes, 2005).

Andre faktorer som kan nevnes som nødvendiggjør innovasjon er naturkatastrofer, krise og krig som kan avdekke et lands svakheter knyttet til beredskapen (Fiskeridepartementet, 2019; Halvorsen et al., 2005; Handelsdepartementet, 2008). Halvorsen et al. (2005) hevder på sin side at selv om det er sterke meninger om at det er kriser som driver innovasjon i offentlig sektor, så er det ikke nødvendigvis tilfelle.

Offentlig sektor anskaffer varer og tjenester for mer enn 500 milliarder kroner i året (difi.no, 2020c; regjeringen.no, 2019) og kan derfor potensielt stimulere til mye innovasjon i sine anskaffelser. Vi skal videre i denne oppgaven se på innovasjon gjennom anskaffelser i ulike kommuner og fylkeskommuner, og vil først starte med å se hvilke innovasjonsdrivere man kan finne i offentlig sektor.

2.2.1 Innovasjonsdrivere i offentlig sektor

Offentlig sektor innoverer oftere enn kun fra krise til krise og mellom 50-60% av innoveringen skjer på grunn av interne utfordringer i virksomheten, som ifølge S. Borins (2001) er den viktigste innovasjonsdriveren. Bloch (2011) peker på faktorer gjengitt i Tabell 2 som innovasjonsdrivere i offentlig sektor:

Tabell 2: Innovasjonsdrivere i offentlig sektor

Interne drivere:	Eksterne drivere:	
<ul style="list-style-type: none"> • Ledelse • Ansatte 	<u>Politiske:</u> <ul style="list-style-type: none"> • Endringer av budsjett • Nye lover og reguleringer • Endringer eller innovasjoner på et høyere nivå • Nye politiske prioriteringer 	<u>Kunder/klienter:</u> <ul style="list-style-type: none"> • Bedrifter <ul style="list-style-type: none"> ○ Som leverandører ○ Som klienter/brukere • Offentlige organisasjoner • Innbyggere som klienter/brukere

Det skiller mellom interne og eksterne drivere for innovasjon. De eksterne driverne deles i to, som de politiske kreftene og kreftene til kundene/klientene til den offentlige virksomheten. Det er en allmenn forståelse at det er de politiske kreftene som er de viktigste kreftene når det gjelder innovasjon i offentlig sektor («top-down»), men forskning viser at det er de interne driverne som er de viktigste for innovasjon («bottom-up») (S. Borins, 2001; Bugge, Mortensen & Bloch, 2011; Koch & Hauknes, 2005; Sander, 2019). Ifølge St. Meld. Nr. 7 (Handelsdepartementet, 2008) er hele 50% av all innovasjon i offentlig sektor drevet av interne krefter. For å skape et miljø og kultur for innovasjon er det viktig med ledere og mellomledere som kan innarbeide og ivareta denne kulturen (Rydland, 2015). Ansatte på lav- og mellomnivå er ofte yngre mennesker som fortsatt har sterke bånd til universitetstankegangen, samtidig som de er involvert i den daglige driften av virksomheten som gjør at de er i stand til å bruke det de har lært til innovasjon (S. Borins, 2001). Det betyr allikevel ikke at de eksterne kreftene er mindre viktige. Forskningen til Bloch og Bugge (2013) viser at 60 % av offentlige virksomheter ser på politiske drivere som veldig viktige for sine innovasjonsaktiviteter.

Innovative organisasjoner leder innovasjon på en god måte og de er dyktige til å måle effektene av ressursene som er brukt på innovasjon (Handelsdepartementet, 2008; Koch & Hauknes, 2005). Ledere oppfordrer sine ansatte til å tenke innovativ og har gode systemer til å lære av sine erfaringer, en god tilbakemeldingsstruktur, et støttesystem og rutiner for å utvikle sine ansatte på en riktig måte slik at risikoen for mislykkede innovasjoner minker samtidig som sjansen for å lykkes øker. «*Innovasjonsledelse omfatter blant annet områder som strategi, organisasjonsutvikling, forretningsutvikling, utnyttelse og koordinering av immaterielle og finansielle ressurser og relasjoner med omverdenen*» (Handelsdepartementet, 2008, s. 19).

Halvorsen et al. (2005) nevner følgende fire måter ansatte kan påvirke sin virksomhet til innovasjon som også støttes av Koch og Hauknes (2005):

- De kan være ideologiske og mene at en endring er nødvendig.
- De kan være idealister eller altruister som har tatt seg en jobb i offentlig sektor fordi de ønsker å bidra til tjenestene som tilbys av den offentlige organisasjonen på en ny og positiv måte.
- Ved å være innovative kan de fremme sine egne karrierer.
- De kan være faglig nysgjerrige og kan finne områder med behov for endring som de ser på som en interessant utfordring.

De politiske kreftene som driver innovasjon er spesielt synlig rundt valgtider, da mange politiske partier inkluderer ulike former for innovasjon og effektivisering i sine partiprogrammer (Halvorsen et al., 2005; Koch & Hauknes, 2005). Dette begrunnes med at innovasjon og løfter om å gi bedre og billigere tjenester til folket er med på å skape politisk støtte. For å bevare den politiske makten man har tilegnet seg gjennom demokratiske valg, er det også viktig å være innovativ og gi bedre tjenester mellom valgkampanjer også. Det kan være ideologiske endringer eller en respons til endret fokus i befolkningen (Koch & Hauknes, 2005). Dette kan bety at det skjer en endring i prioritet for å tilfredsstille velgere og mulige velgere.

Nye lover og reguleringer, som for eksempel anskaffelsesregelverket, kan være med på å drive innovasjon. Siden starten av 1990-tallet har vi hatt en egen lov som regulerer offentlige anskaffelser. I første omgang ble denne implementert som en konsekvens av EØS-samarbeidet, med hensikt å regulere kjøp over EØS-terskelverdi. En terskelverdi er en beløpsgrense som angir når en lov kommer til anvendelse (Fiskeridepartementet, 2017). Gjennom de siste 30 årene har lovverket utviklet seg i takt med rammebetingelsene og behovene i offentlig sektor. Fra starten av 2000-tallet regulerte loven alle anskaffelser (både over og under EØS-terskelverdi) i offentlig sektor. Senest i 2016 ble siste større endring av lovverket publisert og var gjeldende fra 1. januar 2017. Her ble det blant annet satt krav om at elektronisk kommunikasjon skulle brukes i gjennomføringen av offentlige anskaffelser (Fiskeridepartementet, 2017). Dette vil føre til et redusert forbruk av papir samtidig som det har potensiale til å gjøre prosessene enklere, mer strømlinjeformet og økt muligheter for innsyn og lagring.

Et annet eksempel på lover og reguleringer er Parisavtalen og Forente Nasjoner (FN) sine bærekraftsmål. Parisavtalen er en klimapolitisk avtale inngått av 195 stater som blant annet forplikter landene som har underskrevet avtalen til å redusere den globale oppvarmingen med

2 °C. Det krever nytenking og innovering for å klare å nå det satte målet (fn.no, 2020b; Jakobsen & Kallbekken, 2015).

FNs bærekraftsmål er verdens felles arbeidsplan for å utrydde fattigdom, bekjempe ulikhet og stoppe klimaendringer innen 2030 (fn.no, 2020a). For å få til dette er man nødt til å drive med bærekraftig utvikling. Bærekraftsmålene handler om å ta vare på de behovene mennesker har i dag, uten å ødelegge mulighetene for at framtidige generasjoner skal ha sine muligheter til å dekke sine behov (Olerud & Tjernshaugen, 2020). FNs bærekraftsmål reflekterer de tre dimensjonene i bærekraftig utvikling: klima og miljø, økonomi og sosiale forhold (fn.no, 2020a).

Innbyggere og mottakere av offentlige tjenester kan i tillegg til å påvirke politiske valg bidra til å skape et press for innovasjon. Et eksempel på det er økende motstand mot bruk av olje og gass som fører til økt elektrifisering av kollektiv transport i form av elektriske busser og ferger. Dette skjer spesielt med hjelp av media og offentlige organisasjoner som er med på å forsterke og polarisere folkets mening. Innbyggere i industriland med sterk økonomi har en stor forventning når det gjelder graden og kvaliteten av offentlige tjenester. I en rapport fra Norges forskningsråd (2012) trekkes borgere frem som en stor drivkraft for innovasjon i offentlig sektor. Når tjenestene tilfredsstillende behøver går det som oftest uten noen form for tilbakemelding, men når de ikke lever opp til forventningene vil misnøyen komme fram klart og tydelig. Denne negative skjevheten av tilbakemeldinger kan føre til at innoveringer ikke blir brukt fullt ut som tiltenkt (Halvorsen et al., 2005). Utfordringen med innbyggere og mottakere av offentlige tjenester er at de ikke alltid vet hva de ønsker. Dette kommer klart fram i Steve Jobs (1955-2011) sitat: «*Ofte vet ikke folk hva de ønsker før du viser det til dem*» eller som Henry Ford (1863-1947) sa: «*Dersom jeg hadde spurt folk hva de ønsket, ville de ha sagt raskere hester*»².

Vi har i dette delkapittelet gått gjennom faktorer som kan være drivere for innovasjon i offentlig sektor. I neste delkapittel vi vi se på noen typiske barrierer for innovasjon i offentlig sektor.

2.2.2 Barrierer for innovasjon i offentlig sektor

Selv om det er bred enighet om at innovasjon er noe de fleste organisasjoner og brukere ønsker er det allikevel ikke alltid like enkelt å innovere. Virksomhetene kan ha klart for seg hvorfor

² Sitatene er allmenkjente sitater som er tilegnet disse to personene. Om de virkelig sa disse setningene eller ikke vites ikke. Sitatene er hentet fra internett.

de ønsker å innovere, hvem som driver innovasjonen fremover og prøve å skaffe en god innovasjonskultur, men det vil alltid være barrierer som må brytes ned (Demircioglu, 2018; Koch et al., 2006; Sørensen & Torfing, 2011; Torugsa & Arundel, 2016). Ofte innebærer det å få støtte fra egen organisasjon, både interne og eksterne beslutningstakere, partnere og brukere og tjenesteytere (S. F. Borins, 2014). Tabell 3 oppsummerer noen av de mest sentrale barrierene identifisert i litteraturen.

Tabell 3: Barrierer for innovasjon i offentlig sektor

	Politiske barrierer	Interne barrierer og byråkrati	Eksterne barrierer
(Bloch, 2011; Bloch & Bugge, 2013; Bugge et al., 2011)	<ul style="list-style-type: none"> • Lover og reguleringer • Mangel på finansiering • Mangel på insentiver 	<ul style="list-style-type: none"> • Lite tid • Mangel på insentiver • Mangel på samarbeidsvillighet 	<ul style="list-style-type: none"> • Kontraktuelle hindringer mot samarbeid med leverandører • «Hoff» leverandørers manglende innovasjonsevne • Motstand mot endring
(S. Borins, 2006; S. F. Borins, 2014)		<ul style="list-style-type: none"> • Byråkrati • Koordinering • Logistikk • Teknologi • Fagforeninger • Mellomledere • Motstand mot entreprenører <p>Mangel på ressurser</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Lover og reguleringer • Politisk motstand • Politisk endring • Tvil fra befolkningen • Nå målgruppen • Interesse konflikter
(Fiskeridepartementet, 2019)		<p>Skalering og utbredelse</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mengden av pilotprosjekt <p>Frykt for å gjøre feil og manglende kultur for innovasjon</p> <p>Mangel på kompetanse</p> <p>Økt risiko</p>	
(Koch et al., 2006)		<p>Byråkrati</p> <ul style="list-style-type: none"> • Størrelse og kompleksitet • Kultur og arv • Profesjonell motstand • Politisk profil og ansvarlighet • Skalering og hastighet på endringer <p>Risikooversjon</p> <p>Kompetanse</p> <ul style="list-style-type: none"> • Behov for konsultasjon • Fravær av organisatorisklæring • Tekniske barrierer <p>Mangel på ressurser</p>	Offentlig motstand mot endring

Selv om Tabell 3 viser ulike barrierer for utvikling av innovasjoner i offentlig sektor, er det ikke nødvendigvis slik at disse barrierene er uavhengig av hverandre. Barrierene kan dukke opp hver for seg, ha ulike avhengigheter av hverandre og/eller trigge andre barrierer. Mangel på ressurser er noe som går igjen som en barriere for innovasjon i litteraturen slik det

kommer frem av Tabell 3. Med ressurser så menes det ikke kun finansielle ressurser, men også ikke-finansielle ressurser som ledelse, tid og kompetanse.

Ledelse: Offentlig sektor er ofte beskrevet som byråkratisk, i en negativ kontekst (Halvorsen et al., 2005). Det er store komplekse organisasjoner med en hierarkisk struktur med ulike departementer for å løse ulike samfunnsoppgaver. I tillegg til byråkratiet internt i organisasjonen er det også byråkrati som følger av de demokratiske prinsipper (S. Borins, 2006; Demircioglu, 2018). De er styrt av et demokratisk valgt Storting og regjering. Dette kan føre til at innovasjon kan bli presset på virksomheten fra politisk hold, med eller uten nødvendig finansiering (Bloch & Bugge, 2013; Fiskeridepartementet, 2019; Halvorsen et al., 2005; Handelsdepartementet, 2008; Koch et al., 2006).

Store og komplekse organisasjoner kan ha ulike utfordringer med tanke på organiseringen sin, som igjen kan føre til barrierer mot innovasjon internt i virksomheten (S. Borins, 2006; Demircioglu, 2018; Hillestad, Grönquist & Yttri, 2014; Koch et al., 2006). Koch et al. (2006) beskriver «silo-mentalitet» som kan oppstå på grunn av utfordringer og mangel på kommunikasjon oppover og bortover i virksomheten, ulike prioriteringer internt i virksomheten og mangel på forståelse for hvordan virksomheten fungerer i sin helhet. Dette kan tyde på at det kan være mulighet for organisatorisk innovasjon i offentlige virksomheter, og at det er tenkelig at det skjer når ulike partier kommer til makten (Halvorsen et al., 2005). Halvorsen et al. (2005) mener videre at tjenesteytere av offentlig sektor ofte ikke er interessert i organiseringen til virksomheten så lenge den klarer å levere tjenester av tilstrekkelig kvalitet til ønsket tid.

På en annen side vil store organisasjoner ofte ha mer kompetanse da de består av flere individer som vil være med på å lage ulike faggrupper. For eksempel så kan det i store kommuner være store innkjøpsmiljøer som kun arbeider med innkjøp, mens det i mindre kommuner vil være slik at innkjøper er en birolle i tillegg til andre dagligdagse oppgaver. Store faggrupper kan virke positivt til å gjøre gode anskaffelser og gode vurderinger av innovative innkjøp, gitt at de besitter den nødvendige kompetansen for å gjøre denne vurderingen (Fiskeridepartementet, 2019).

Tid: Innovasjonsprosesser er gjerne tidkrevende prosesser som krever kompetanse på flere ulike fagfelt, interaksjon mellom ulike personer i og utenfor organisasjonen, planlegging og ikke minst støtte og forankring fra alle hold innad og utenfor organisasjonen, og mangelen på tid for alle disse prosessene er en utfordring (Demircioglu, 2018; Loewe & Dominiquini, 2006; Torugsa & Arundel, 2016). Det er derfor nødvendig å sette av tilstrekkelig tid til alle prosesser som inngår i innovasjonsarbeidet. Allikevel er det slik at i offentlig sektor er det et

ønske om å være så effektiv som mulig, som i praksis betyr «å gjøre mer for mindre» og «så fort som mulig» (Røste & Godø, 2005). Ved å fremskynde innovasjoner vil man risikere å ikke klare å få den ønskede effekten, samtidig som man ikke vil klare å vinne over motstand mot prosjektene. Dette vil igjen føre til en økt risiko for at en innovasjonsprosjekt vil feile.

Kompetanse: Å bygge kompetanse for innovasjon krever at en virksomhet klarer å skaffe personer med kunnskap og også ha evne til å utnytte kunnskapene og kreativiteten til sine ansatte (Loewe & Dominiquini, 2006). Kompetanse og kreativitet trenger ikke kun å besittes av teknisk personell, men finnes også blant personell i andre avdelinger og det er derfor viktig å inkludere nødvendig personell fra ulike faggrupper i innovasjonsprosesser.

Meld. St. 22 (Fiskeridepartementet, 2019, s. 68) sier: «*For å kunne omsette mål til handling, må oppdragsgiverne ha kunnskap om innovasjon og hvordan det kan stimuleres til innovasjon i de ulike fasene av anskaffelsesprosessen*». I den samme stortingsmeldingen blir det pekt på at offentlige virksomheter ikke har tid eller kompetanse til å videreutvikle sin innkjøpskompetanse. Videre er det et problem å rekruttere og beholde gode innkjøpere med den nødvendige kvalifikasjonen. En OECD rapport referert av Fiskeridepartementet (2019) peker på mangelen av anerkjenning av anskaffelse som en profesjon, mangel på overordnet strategi for å bygge kompetanse, mangel på omforente krav til kompetanse, mangel på evaluering av ferdigheter og opplæring som en barriere for offentlige anskaffelser i Norge. Det er viktig å ha god kontroll på kompetansen som finnes i organisasjonen og jevnlig oppdatere denne oversikten (difi.no, 2020a).

Det er stor bredde i anskaffelsene som gjøres i offentlig sektor og det er derfor behov for stor bredde i kompetansen som kreves av anskaffelsesorganisasjonen. Tabell 4 gir eksempler på noen roller med ansvar og kompetansebehov. Økt kompetanse er derfor helt grunnleggende for å oppnå en økt profesjonalisering av anskaffelsesprosessen.

Tabell 4: Eksempler på roller, ansvar og kompetansebehov i en offentlig anskaffelsesprosess³

Rolle	Ansvar	Kompetansebehov
Virksomhetsleder	<ul style="list-style-type: none"> - Bruke innkjøp som virkemiddel for å nå virksomhetens overordnede mål 	<ul style="list-style-type: none"> - Bruk av relevant styringsinformasjon - Hva virksomheten bør utføre selv og hva som bør konkurranseutsettes
Budsjetteier	<ul style="list-style-type: none"> - Godkjenne budsjettrammer og mandat - Organisere anskaffelsen - Kontraktsoppfølging - Ivareta risikostyring - Ansvarlig for uttak av effekter 	<ul style="list-style-type: none"> - Kobling av overordnede mål med kommende anskaffelsesbehov - Sette sammen hensiktsmessige team med kompetanse fra ulike fagretninger - Effektberegning og gevinstrealisering
Innkjøpsleder	<ul style="list-style-type: none"> - Lede og samordne innkjøpsfunksjonen - Utvikle og oppdatere virksomhetens anskaffelsesstrategi, verktøy og maler 	<ul style="list-style-type: none"> - Bruk av digitale verktøy - Effektiv organisering av anskaffelsesprosessen - Innovasjon, miljø og andre samfunns-hensyn - Utarbeide relevant styringsinformasjon
Innkjøper	<ul style="list-style-type: none"> - Lede anskaffelsesprosessen og være kommersielt og anskaffelsesfaglig ansvarlig - Dokumentere anskaffelsen 	<ul style="list-style-type: none"> - Økonomi - Anskaffelsesregelverket - Prosess- og prosjektledelse - Bruk av digitale verktøy - Innovasjon, miljø og andre samfunns-hensyn - Kontraktsrett og forhandlinger
Fagansvarlig	<ul style="list-style-type: none"> - Avklare brukernes og ulike fagmiljøers behov - Ansvarlig for spesifisering av leveransen - Forberede mottak og akseptere leveranse 	<ul style="list-style-type: none"> - Kompetanse innen sitt fagområde - Brukerdialog - Markedsdialog og markedsforståelse - Behovsforståelse
Kontraktsforvalter	<ul style="list-style-type: none"> - Implementere kontrakt - Ha løpende kontakt med brukere, inn- kjøpskoordinator og leverandører i kontraktperioden - Sørgje for at kontrakten blir oppfylt og legge til rette for uttak av effekter - Ivareta dokumentasjon etter kontraktstildeling 	<ul style="list-style-type: none"> - Kontraktsoppfølging - Kontraktsrett - Prosess- og prosjektledelse - Effektberegning og gevinstrealisering

Finansielle midler: Ifølge Torugsa og Arundel (2016) er finansielle barrierer den største barrieren for innovasjon, noe som også støttes av annen forskning (Bloch, 2011; Bloch & Bugge, 2013; S. Borins, 2006; S. F. Borins, 2014; Bugge et al., 2011; Koch et al., 2006). Det er ofte høy konkurranse om ressursene i offentlig sektor, og det er ofte ønskelig å gjøre mer med mindre, for å bruke skattekrone mer effektivt (Røste & Godø, 2005). Det positive med å kutte finansieringer, er at virksomheter kan bli nødt til å tenke i nye baner for å klare å gjøre mer med mindre, noe som igjen kan føre til en innovasjon (Torugsa & Arundel, 2016). Det er likevel ikke alltid det er like heldig å prøve å hente ut gevinsten av en innovasjon før

³ Tabell hentet fra (Fiskeridepartementet, 2019).

man har realisert innovasjonen. Ved å kutte på tid og ressurser kan man ende opp med lite gjennomtenkte løsninger som kan være kostnadsbesparende der og da, men som kan føre til mye større kostnader i et levetidsperspektiv, som man igjen kanskje må være nødt til å finansiere for å ikke miste hele investeringen. Korttidsfokus kan også være en stor barriere (Loewe & Dominiquini, 2006), og det er derfor viktig at man har en generelle plan og strategi for innovasjonen sin og finansierer den nødvendig.

Fiskeridepartementet (2019) peker på en økt risiko når det gjelder innovasjonsprosjekter. Dersom man skal innovere, er det ikke alltid helt klart hvor målet er og dette gjør at risikoen øker. Man kan ende opp med å bruke mye ressurser på en innovasjon, men kun sitte igjen med erfaringen fra et mislykket prosjekt. Offentlige virksomheter er under konstant overvåkning av både politikere og media, dette sammen med at ansatte normalt sett ikke blir premiert for å ta risiko, fører ifølge kartlegging utført under Publin prosjektet (Koch et al., 2006) til at risiko er en barriere for innovasjon i offentlige virksomheter (Demircioglu, 2018; Fiskeridepartementet, 2019; Loewe & Dominiquini, 2006; Sørensen & Torfing, 2011; Torugsa & Arundel, 2016). Det er allikevel ikke alle som mener at risiko er en barriere for innovasjon i offentlig sektor. Forskingen til Bloch og Bugge (2013) viser at risiko ikke blir sett på som en barriere for innovasjon i offentlig sektor.

For å overkomme noen av disse barrierene kan det være nødvendig å tenke nytt og handle på en ny og annerledes måte. Det å tenke og gjøre ting annerledes kan være en barriere i seg selv, men disse barrierene kan løses ved for eksempel å ta i bruk endringsledelse. Endringsledelse er beskrevet i kapittel 2.5, men før vi ser på endringsledelse vil vi se på noen virkemidler for innovasjon og på innovasjonskultur i offentlig sektor.

2.3 Virkemidler for innovasjon

Det finnes mange forskjellige virkemidler for å støtte, bidra og oppmuntre til innovasjon. Noen av disse kan summeres opp som offentlig støtte i form av kapital, både som donasjon og som lån, skattelette, rådgivning, kompetanseheving og tilbud om rimelige kontorplasser. Mange av disse virkemidlene er forbeholdt privat sektor da det ikke er like vanlig at offentlige etater tar imot støtte fra privat sektor som privat tar imot fra det offentlige. Det finnes derimot priser delt ut av ikke offentlige etater som har vært et viktig virkemiddel for offentlig innovasjon som for eksempel, Innovation in American Government Award⁴ i USA, European Public Sector

⁴ <https://ash.harvard.edu/innovations-american-government-awards>, besøkt 18.04.19

Award⁵ i Europa og Innovasjonsprisen⁶ gitt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet i Norge (S. Borins, 2001; OECD, 2017). Forskning viser også at belønning av de som tenker innovativt vil føre til mer innovasjon ved at de innovative føler seg verdsatt, innovative sjeler kommer i kontakt med hverandre og befolkningens oppfatning av de offentlig ansatte blir mer positivt (Berryhill, 2017; S. F. Borins, 2014). S. Borins (2001) mener også at en systematisk endring i og introduksjon av programmer som oppfordrer til innovasjon vil være med å gjøre offentlig sektor mer åpen for innovasjon.

Leverandørutviklingsprogrammet er et eksempel på et initiativ hvor offentlige etater blir oppfordret til å være innovative i sine anskaffelser ved hjelp av leverandører. Det offentlige kan i samarbeid med private leverandører skissere innovative løsninger, og leverandører kan så dra nytte av eksisterende støtteordninger som oppfordrer til innovasjon (anskaffelser.no, 2019). Programmet beskriver også metodikken for hvordan man bør gå fram for å være innovativ og med det bidrar til å gi en kompetanseheving til innkjøpere.

Virkemidler alene vil ikke nødvendigvis bidra til innovasjon, da de alene ikke alltid kan bidra til en innovativ tankegang. Organisasjonen må ha en kultur som oppfordrer til innovativ tenking og innovasjon.

2.4 Innovasjonskultur

Organisasjonskultur representerer de felles verdier, normer, virkelighetsoppfatning og antakelser, og hva som etterstrebes innad i grupper/avdelinger (Shein, referert av Hillestad et al., 2014). Kulturens funksjon er blant annet å motivere medlemmene i gruppen. Felles verdier og idealer som skaper felles målsetninger som fremstår som verdifulle og meningsfulle.

For at et team eller en organisasjon skal være god på innovasjon, er litteraturen ifølge McLean (2005) enige om hvilke faktorer som bidrar til kreativitet og innovasjon i organisasjonen. Han trekker frem følgende bidrag til litteraturen han mener er vesentlige for å komme til denne konklusjonen. Amabile et al., referert av McLean (2005) som i hovedsak tar for seg at man for ofte ser på forhold som støtter innovasjon, fremfor de som er hemmende eller underminerer innovasjon. Kanter, referert av McLean (2005) som tar utgangspunkt i kvalitative case-studier som blant annet er samlet i boken «Change Masters». Her hevder forskerne at mulighetene for innovasjon er størst dersom organisasjonen har visse kulturelle trekk. Van de Ven et al., referert av McLean (2005) som fremlegger de kulturelle forholdene

⁵ <https://www.epsa-projects.eu/index.php/EPSA-Projects.eu>, besøkt 18.04.19

⁶ <https://www.difi.no/fagomrader-og-tjenester/innovasjon/hva-tilbyr-difi/innovasjonsprisen>, besøkt 18.04.19

sett i sammenheng med studier av hele innovasjonsfeltet. Tesluk et al., referert av McLean (2005) fokuserer på at kulturen i organisasjonen påvirkes av kreativitet på individ nivå. De identifiserte fem faktorer som påvirker klimaet i organisasjonen som påvirker kreativitet: (1) fokusering på mål, (2) fokusering på virkemidler, (3) belønne orientering, (4) oppgavestøtte og (5) psykososial støtte. Ved å kommunisere klart og ofte skapes klarhet rundt hva som skal oppnås. Dette skal da frigjøre medarbeidere til å kun fokusere på problemløsning og skape ideer i stedet for å bruke tid og energi på å avklare hvilke prioriteringer som foreligger. McLean (2005) oppsummerer med følgende seks faktorer som påvirker kreativitet og innovasjon:

Organisatorisk oppmuntring: Hovedaspektet her er å skape en kultur hvor det tas risiko og genereres ideer. Åpen kommunikasjon på tvers av grupper og avdelinger innad i organisasjonen er et av virkemidlene som bidrar til å skape en organisasjonskultur som støtter innovasjon. En annen viktig del av organisatorisk oppmuntring er behovet for kommunikasjonsmuligheter på tvers i organisasjonen, mellom grupper og avdelinger. Integrerte organisasjoner, med flere strukturelle tilknytninger mellom de forskjellige grenene i organisasjonen (matrise organisasjon) er en effektiv måte å bygge denne kommunikasjonen inn i organisasjonen på noe som vil bidra til en kultur for innovasjon.

I motsatt ende vil klare/strengt avdelingsgrenser eller strukturelle grenser motvirke den innovative kulturen. Dersom ansatte føler at de ikke kan ta kontakt med andre avdelinger for hjelp, og føler at de straffes for det, vil terskelen være høy for å gjøre det igjen.

Støttende ledelse: Viktigheten av klart kommuniserte målsetninger, ledelsens støtte til teamet og å skape et miljø hvor åpenhet og ærlighet dyrkes frem. Mål og forventinger som er tydelig kommunisert, sammen med belønning og anerkjennelse for jobben som blir gjort, skaper rom for utfoldelse som angivelig øker innovasjonseffektiviteten.

Utviklende arbeidsgrupper: Mangfold i grupper sammen med behovet for «konstruktiv utfordrende relasjoner». Grupper som består av personer med ulik bakgrunn og personlige egenskaper antas å øke evnen til innovasjon. Organisasjoner som klart verdsetter, tolererer og omfavner mangfold, og da spesielt på det personlige plan, identifiseres i høy grad som kreative og innovative organisasjoner.

Frihet og autonomi: Organisasjoner som gir og tillater høy grad av frihet og valg av metode for å oppnå målet som er satt til de ansatte, vil oppnå en høyere grad av kreativitet og innovasjon. Viktigheten av klare og godt kommuniserte rammer og mål som friheten gis innenfor er en viktig forutsetning.

Disponering av ressurser: Med ressurser menes både tid og penger. Riktig balanse av både tid og penger er nøkkelen til suksess. Nok tid må allokere for å unngå stress og mistro,

men for mye tid vil minske følelsen av utfordring og gå utover kreativiteten. Samme mekanisme observeres for penger. Nok penger må allokeres for å unngå at den kreative energien brukes på å skaffe mer, men overallokering av penger gir i veldig liten grad økning i kreativitet (Amabile et al. 1996 referert av McLean, 2005).

Kontroll: Hovedfaktoren som hemmer innovasjon og kreativitet i en organisasjon er kontroll. Kontroll av beslutningstaking, informasjonsflyt eller måltall som fokuserer på eksterne faktorer, bidrar til forvitring av kreativitet og innovasjon. Hovedgrunnen til forvitringen er at kontroll påvirker den indre motivasjon negativt. Kimerly, referert av McLean (2005) påpeker at det ikke er gitt at kontroll reduserer kreativiteten. I stabile og forutsigbare rammer vil en viss grad av formell og sentraliserte beslutningskontroll øke en organisasjons evne til å implementere innovasjoner.

Innovasjonsarbeid i offentlige virksomheter er ofte organisert som prosjekter internt i virksomheten og de blir prioritert fra toppledelsen ved at de ofte deltar aktivt i implementeringen av nye ideer (Bloch & Bugge, 2013). Dette viser at innovasjon er en del av kulturen til enkelte offentlige virksomheter.

Dersom den innovative kulturen ikke allerede er tilstede i organisasjonen kan endringsledelse være et virkemiddel for å endre kulturen på en kontrollert måte. Det å endre en holdning kan være enklere sagt enn gjort og det er viktig at endringsprosessen utøves kontrollert og bevisst.

2.5 Endringsledelse

Verden er i en kontinuerlig endring og med tiden så endrer både natur, mennesker og teknologi seg. Det dukker stadig opp nye behov og disse behovene prøver markedet, både det private og det offentlige, å dekke. Selv om behovet for endring er helt opplagt for mennesker, er allikevel endringsprosesser noe mennesker vegrer seg mot og det er prosesser de ikke ønsker (Hammerfeld, Karais & Sie, 2018). Disse prosessene bringer ofte med seg usikkerhet og det er denne usikkerheten som mennesker ikke ønsker å være en del av.

For organisasjoner i offentlig sektor, som har klare regler og retningslinjer for hvordan anskaffelser skal foregå, kan man anta at det ikke alltid er like enkelt å være innovativ. Man skal følge de rammene som er satt og det er ofte slik at det er pris som avgjør hva man anskaffer.

Kurt Lewins tre stegs endringsmodell er en av de mest anerkjente modellene for planlagte endringsprosesser (Connelly, 2016). I følge Lewin er det to krefter i en organisasjon som sørger for stabilitet; det er de som ønsker endringer velkommen og de som er imot

endringer. En endring vil være mest effektiv dersom kreftene som er imot endring svekkes og endres slik at de heller blir for endring (Cummings & Worley, 2015).



Figur 2: Lewins endringsmodell⁷

Den norskutviklede læringsmiljø og pedagogisk analysemodellen (LP-modellen), følger også en trestegs endringsmodell med (1) initieringsfasen, (2) implementeringsfasen og (3) institusjonaliseringsfasen (Jahnsen & Nordahl, 2010). De mener at endring ikke er fullført før den har blitt institusjonalisert og de implementerte endringene har blitt en naturlig del organisasjonens måte å arbeide på.

Uavhengig av hvilken modell man velger å bruke for å endre sine interne prosesser er det viktig å gjøre det riktig slik at prosessene er forankret godt i organisasjonen. Kotter (1995, s. 1) sier: «*Leaders who successfully transform businesses do eight things right (and they do them in right order)*». De åtte stegene er beskrevet i figuren nedenfor.



Figur 3: Kotters åttestegsmodell⁸

John Kotter mener at det første man må gjøre i en endringsprosess er (1) å skape en trang for at en endring er nødvendig. Dersom man ikke klarer å skape dette behovet og de fleste

⁷ <https://www.nationaleasing.com/en/blog/entry/4-change-management-models-for-your-small-business>, hentet 15.04.19

⁸ Figur hentet fra (kotterinc.com, 2019), hentet 15.04.19

er fornøyd med dagens situasjon, vil de prøve å motvirke den foreslåtte endringen da de ikke vil forstå hvorfor en endring er nødvendig (Cummings & Worley, 2015; Sander, 2017).

Neste steg er (2) å danne en prosjektgruppe/endringsgruppe med den nødvendige støtte fra høyere hold i organisasjonen, for å overbevise de ansatte om at den foreslåtte endringen er nødvendig. Denne gruppen bør ha diversitet (bestå av personer fra ulike nivåer i organisasjonen) og mandat nok, slik at den kan overvinne eventuell motstand som måtte dukke opp fra de ulike nivåene i organisasjonen. Det er viktig å få med seg mellomledere, da mellomledere har den funksjonen at de befinner seg på et nivå over de ansatte og på et eller flere nivå under ledelsen. De har som følge av dette ofte tett kontakt og interaksjon på ulike nivåer og kan være med påvirke på ulike nivåer (Rydland, 2015).

Det tredje steget i Kotters modell er (3) å skape en visjon som beskriver hvor bedriften skal ende opp etter at endringsprosessen er vel gjennomført. Den skal gi en klar retning og være til hjelp for å fatte riktige beslutninger underveis. En god visjon vil bidra til at de ansatte vil strebe etter å gjennomføre endringen da den skal være mest mulig samlende og favne alles interesser (difi.no, 2020b; kotterinc.com, 2019).

Videre er det viktig (4) å skape en «hær» av frivillige som viderefører arbeidet til prosjektgruppen/endringsgruppen og kommuniserer visjon til de øvrige ansatte, ved at de står frem som gode eksempler, snakker godt om prosessen og målet og på denne måten hjelper prosjektgruppen/endringsgruppen å dra de ansatte i endringens retning (Doseck, 2015). Det er viktig at budskapet er tydelig og konsistent og det må gjentas på mange ulike plattformer om nødvendig (difi.no, 2020b).

Fjerne hindringer for endringer (5) er det neste steget i Kotters modell. Det går ut på å fjerne gamle prosesser, modeller, rutiner og ikke minst personer som representerer det gamle man skal endre og erstatte de med nye, slik at relasjonen med det gamle forsvinner sakte men sikkert (mindtools.com, 2019). Det er viktig å finne de riktige måleparametere slik at man hele tiden kan kontrollere om endringen går i ønsket retning (difi.no, 2020b).

Etter hvert som prosessen utvikler seg er det viktig å (6) feire små seire, for det er ingenting som smaker bedre enn suksess. De ansatte må få en pekepinn på hvordan sluttresultatet skal bli og det er derfor viktig å belønne ansatte som opptrer i tråd med den ønskede endringen (Sander, 2017).

Selv om man har feiret noen små seire er det viktig å (7) ikke ta seieren på forskudd og opprettholde akselerasjonen mot den ønskede endringen. Det er viktig å fortsette å fjerne alt som ikke passer inn i den nye visjonen uansett hvor godt innarbeidet de er i organisasjonen (Kotter, 2012).

Det siste steget er å (8) institusjonalisere endringen i organisasjonskulturen. Dette kan gjøres ved å for eksempel synliggjøre sammenhengen mellom endringer og organisasjonens suksess (Melberg & Mikkelsen, 2015). Det er videre viktig å synliggjøre verdiene som støtter den nye visjonen. Dette må gjøres hele tiden til endringen har blitt så forankret i kulturen at det gamle nå har blitt historie.

2.6 Oppsummering av teori

For å forstå hvordan innovative anskaffelser fungerer, eller hvordan man skal få de til å fungere har vi sett på teorier for å først forstå hva som definerer en innovasjon. Videre er det viktig å forstå hva eller hvem som er drivere og barrierer for innovasjoner. Innovasjoner kan komme i alle former, men en viktig egenskap er at den skal materialiseres i økt verdi. Barrierer for innovasjon er ofte begrensninger i tilgang på ressurser. Bruk av virkemidler er en god måte å øke fokus på innovasjoner på. Tilførsel av kapital, kompetanse og andre ressurser er med på å drive frem innovasjoner og å minske barrierer. Holdninger og innstillinger danner og bygger opp under en organisasjonskultur. Denne kulturen kan også fungere som en barriere for innovasjon. En kultur for kreativitet og innovasjon kjennetegnes ved at det legges til rette for åpenhet, kommunikasjon på tvers i organisasjonen og frihet innenfor klare rammer fra ledelsen. For å skape den ønskede kulturen må organisasjonen som en helhet gjennom en transmisjon, altså en endringsreise. Endringer må rettferdiggjøres, forankres, støttes og til slutt blir de den nye normalen for organisasjonen.

Vi håper at våre funn om hvordan endring i bedriftskulturen foregår, kan gi læring om hvordan man kan oppfordre til en innovativ tankegang. Og at dette videre kan anvendes i framtidige anskaffelser og utarbeiding av lovverk/veiledere for offentlige anskaffelser.

3 Metodisk refleksjon

Under arbeid med forskning og større oppgaver, tas det mange valg. Retningen som valgene gir, vil også være med på å definere oppgavens utfall og innhold. Hva som undersøkes vil definere hvilke valg man stilles ovenfor. Valg av metode er selve fundamentet i de fleste akademiske oppgaver. Det er viktig å redegjøre for metoden på en ryddig og forklarende måte. På denne måten muliggjør man at forskere som kommer etter deg kan forstå forskningsprosessen og resultatet av den. I denne delen av oppgaven presenterer vi de metodiske refleksjonene vi har foretatt i prosessen med å besvare vår problemstilling. Kapittelet vil starte med en gjennomgang av den metodiske konteksten, før vi presenterer oppgavens design og vårt utvalg. Deretter går vi videre gjennom vår metodikk før kapittelet avsluttes med vår vurdering av oppgavens kvalitet.

3.1 Metodisk kontekst

Offentlig sektor anskaffer årlig varer og tjenester for i overkant av 500 milliarder norske kroner (difi.no, 2020c; regjeringen.no, 2019). Lov om offentlig anskaffelse regulerer alle anskaffelser som gjennomføres av offentlige organisasjoner. Loven peker på at offentlige virksomheter gjennom sine anskaffelser skal bidra til å redusere miljøpåvirkning, fremme klimavennlige løsninger og sosiale forhold. Offentlige kontrakter gjennomføres videre med hensyn til innovasjon. Formålet i loven skal sikres gjennom å ivareta prinsippene om konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvbarehet og forholdsmessighet. Av loven leser vi formålet; «*Loven skal fremme effektiv bruk av samfunnets ressurser. Den skal også bidra til at det offentlige opptrer med integritet, slik at allmennheten har tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte.*» Anskaffelsesloven (2016 §1).

NHO, KS, DIFI, Innovasjon Norge og Forskningsrådet har gått sammen om et nasjonalt program, for å stimulere til at statlige og kommunale virksomheter skal være en bidragsyter til leverandørutvikling og innovasjon gjennom sine anskaffelser. Programmet heter «Nasjonalt program for leverandørutvikling» og ble etablert i 2010. Anskaffelsene skulle bidra til bedre og mer effektive tjenester, næringsvekst og lavere utslipp (innovativeanskaffelser.no, 2019b). Programmet har hatt tre grunnleggende forutsetninger. Programmet skal vise vei og legge føringer for innovative anskaffelser som en varig praksis. Arbeidet skal baseres på konkrete innkjøp som offentlig sektor uansett skal gjennomføre. Dette skal muliggjøres gjennom

samarbeid mellom aktører både i stat, kommune og næringsliv (innovativeanskaffelser.no, 2019b).

Programmet anvender mulighetene som ligger i det allerede eksisterende lovverket for å skape bedre produkter og tjenester. «*Innovative anskaffelser handler om å utnytte mulighetene som ligger i anskaffelsesregelverket og virkemiddelapparatet til å kjøpe bedre produkter og tjenester.*» (anskaffelser.no, 2020b). Kjernen er at man utvider dialogen med markedet før anskaffelsen, formidler behovet og overlater løsningen til leverandørene. Prosessen er beskrevet i sju steg som illustrert i Tabell 5;

Tabell 5: Prosessbeskrivelse⁹

Aktivitet	Beskrivelse
Behovsvurdering	Erkjennelsen av et behov. Dekker eksisterende løsning behovet på en tilfredsstillende måte eller skal man orientere seg mot morgendagens løsning?
Kartlegge brukerbehov	Grundig gjennomgang av brukernes behov.
Dialog om løsninger	Få best mulig oversikt over tilgjengelige løsninger eller leverandører som er villig til å utvikle nye løsninger.
Behovsbeskrivelse	Formidle behovet.
Anbud eller utvikling?	Fins løsningen i markedet, anbud. Ny løsning, utviklingsprosess.
Tilbud	Evaluerer av tilbud.
Kontrakt	Oppfølging av kontrakt for å realisere målene for anskaffelsen.

Nasjonalt program for leverandørutvikling har siden oppstarten i 2010 jobbet for å heve offentlige anskaffelser og ser flere positive effekter;

Tabell 6: Resultater innovative anskaffelser¹⁰

234	Offentlige virksomheter som har tatt metoden i bruk.
869	Antall utlyste anskaffelser på Doffin med Markedsdialog i perioden 2010 til 2018.
334	Millioner i offentlige besparelser.
22	Vesentlige eller radikale innovasjoner.
350	Nye arbeidsplasser.
2895	Tonn reduksjon i årlige CO2-ekvivalenter.
6	Næringsklynger/interesseorganisasjoner er involvert i programarbeidet.

3.2 Oppgavens design

Tradisjonelt kan forskjellene i kvantitativ og kvalitativ metode knyttes til dataen som skal analyseres. «*Kvalitet betyr beskaffenhet og viser til egenskaper ved fenomener, mens kvantitet viser til mengde eller antall*» (Johannessen, Christoffersen & Tufte, 2011, s. 417). Innenfor samfunnsvitenskapelig metode snakker man ofte om at det er fenomenet som definerer hvilke metoder som egner seg best, herunder dataen som man ønsker å finne. Med bakgrunn i

⁹ Tabell hentet fra (anskaffelser.no, 2020c)

¹⁰ Tabell hentet fra (anskaffelser.no, 2020c)

problemstillingens natur har vi benyttet kvalitativ metodikk for å belyse problemstillingen. Vi har sett nærmere på offentlige anskaffelser, herunder organisasjoner som har gjennomført anskaffelser gjennom Nasjonalt program for leverandørutvikling. Vi har sett på konkrete anskaffelser og innkjøperne som har gjennomført dem. Ved å benytte en case-metode vil dette sammen med vår teori, og vår problemstilling, hjelpe oss som forskere i undersøkelsen av fenomenet. I arbeidet med å utvikle kunnskap, i denne komplekse sammenhengen, mener vi at bruk av kvalitativ metodikk støtter denne konteksten.

3.3 Utvalg

For å finne frem til de best egnede informantene for å få økt kunnskap om innovasjon gjennom offentlige anskaffelser ønsket vi først å få til et intervju med en person i den sentrale prosjektorganisasjonen i leverandørutviklingsprogrammet. Vi fikk et intervju med programlederen fra NHO. På slutten av intervjuet forklarte vi intensjonen i forskningsprosjektet vårt, og ba om hjelp til å identifisere enten prosjekt, organisasjon eller personer som er beste egnet for å kunne hjelpe oss med den informasjon vi trenger videre (se Vedlegg 1 - Kontaktskjema). Å lokalisere den første informantene i en slik kjede av referanser, eller «snowball sampling», er viktig for kvaliteten til forskningsarbeidet vårt (Biernacki & Waldorf, 1981).

Vi hadde flere kriterier for utvelgelse av prosjekter. Basert på vår egen lokasjon var hele landet nedslagsfelt. Først ønsket vi å se nærmere på større kommuner (blant de 20 største kommunene) eller fylkeskommuner. Videre var det viktig at organisasjonen i løpet av de siste to år hadde gjennomført anskaffelser med utgangspunkt i metodikken til leverandørutviklingsprogrammet. Til slutt så vi det som hensiktsmessig at minimum ett av prosjektene også var partner i Nasjonalt program for leverandørutvikling. Gjennom kontaktpersoner i Nasjonalt program for leverandørutvikling ble vi anbefalt å ta kontakt med tre organisasjoner som gjennomfører eller har gjennomført prosjekter, enten som førkommersiell anskaffelse eller Innovasjonspartnerskap. De tre var Stavanger Kommune, Bergen Kommune og Trøndelag Fylkeskommune.

Stavanger Kommune har de siste årene gjennomført flere spennende innovative anskaffelser. Stavanger er først ut i Norge med å teste ut den nye konkurranseformen innovasjonspartnerskap. Kommunen har vært partner i Nasjonalt program for leverandørutvikling i mange år.

Bergen Kommune har gjennomført innovative anskaffelser innenfor flere sektorer, og er en av kommunene som er i front på dette feltet i Norge. De har etablert et prosjekt de kaller Innolab, for å fungere som et knutepunkt for innovasjon i kommunen.

Trøndelag fylkeskommune har jobbet med innovasjonsprosjekter i forbindelse med utslippsfrie ferjer, og er i forbindelse med utlysning av anbud på hurtigbåt samband for perioden 2020-2024 i gang med et innovasjonssamarbeid for utvikling av utslippsfrie hurtigbåter.

Tabell 7: Liste over informanter

Dato	Rolle	Organisasjon	Forkortelser
25.09.19	Programleder -Nasjonalt program for leverandørutvikling	NHO	Programleder NHO
22.10.19	Seniorrådgiver – Nasjonalt program for leverandørutvikling	DIFI	Seniorrådgiver DIFI
07.11.19	Prosjektleder Innovasjonssamarbeid	Stavanger kommune	Prosjektleder Stavanger
12.11.19	Leder Innolab – Digitalisering og innovasjon	Bergen kommune	Leder Innolab Bergen
13.11.19	Prosjektansvarlig / Rådgiver Seksjon Sjø	Trøndelag fylkeskommune	Prosjektansvarlig Trøndelag
13.11.19	Spesialrådgiver Helse og Velferd	Stavanger kommune	Spesialrådgiver Stavanger
22.11.19	Jurist Anskaffelser Utslippsfrie Ferje/Hurtigbåt	Trøndelag fylkeskommune	Jurist Trøndelag
02.12.19	Innkjøpsjef	Bergen Kommune	Innkjøpsjef Bergen
11.12.19	Innkjøpsjef	Stavanger kommune	Innkjøpsjef Stavanger

3.4 Datainnsamling

Kvalitative undersøkelser har i hovedsak to retninger, observasjon og intervju. I undersøkelsen av vår problemstilling anser vi det som mest hensiktsmessig å benytte dybdeintervjuer med enkeltpersoner for å innhente data. Kvale & Brinkmann (referert av Johannessen et al., 2011, s. 143) definerer det kvalitative intervjuet som «en samtale med en struktur og et formål». Fordelen med intervjuer er at vi på en effektiv måte kan få innblikk i de prosessene som er gjennomført på flere nivåer. I tillegg har vi brukt et semi-strukturert intervju for å kunne styre samtalen med informanten inn på de temaene vi ønsker å belyse. Det er viktig at informanten skal få snakke fritt og utdype der han/hun måtte føle for det. Vi valgte ut to til tre informanter i hver organisasjon. Vi passet på at disse personene hadde varierte roller på forskjellige nivåer i organisasjonen for best å kunne analysere den endringsprosessen vi forventer å finne. Vi

intervjuet jurister, rådgivere, innkjøpssjefer og prosjektansvarlige og prosjektledere. De hadde en gjennomsnittlig erfaring på 7 år på sine arbeidsplasser. En komplett liste av våre informanter er å finne i Tabell 7.

3.4.1 Litteratursøk

For å få en oversikt over relevant litteratur startet vi med et bredt søk for å bygge oss et teoretisk fundament. Ved å ta utgangspunkt i lærebøkene i MBA studiet og det øvrige pensumsmaterialet, identifiserte vi litteratur og teorier som vi ønsket å søke mer i dybden på. Videre satte vi følgende kriterier for litteraturutvelgelse:

Siteringer: For å kalle en artikkel relevant satte vi som krav at artikkelen skulle være referert til av minst 20 andre artikler. Vi satte et unntak for lærebøker og artikler på norsk som omhandler innovasjon generelt, og mer spesifikt innovasjon i offentlig sektor, da vår oppgave handler om norsk offentlig sektor og det er begrenset med forskning som har blitt gjort på det feltet (Fiskeridepartementet, 2019). Det ble også gjort et unntak for artikler publisert etter 2010. Det er ingen forskning bak det årstallet, men heller en vurdering gjort av oss om at artikler skrevet i denne dekadene er å anse som relevant på grunn av den lave mengden med forskning innenfor feltet.

«Snowballing»: Artikler som ble funnet relevante ble ikke nødvendigvis kun brukt direkte i oppgaven, men de ble også brukt til å identifisere andre relevante artikler. Kilder som ble brukt som referanser som vi anså som viktige referanser i artikkelen, ble søkt opp og igjen brukt enten direkte eller for å identifisere andre kilder. Artikler funnet på denne måten ble derfor brukt uten å ta hensyn til antall siteringer de hadde, da de ble funnet i artikler som hadde gått gjennom det nåløyet og som vi anså som relevante.

Evaluering: Artikler som vi fant ble først evaluert ved å lese overskriften og deretter sammendraget og av og til konklusjonen. Dersom de virket relevante, prøvde vi å lese gjennom dem og markerte de stedene i artikkelen som var mer relevant enn andre.

Referanseføring: EndNote X9 ble brukt til å holde oversikt over referansene som ble brukt i oppgaven. Referansene ble sortert og loggført etter beste evne i henhold til «APA 6th norsk» som ble lastet ned fra Nord Universitet sine hjemmesider (nord.no, 2019).

3.4.2 Intervjuprosessen

Grunnet vår geografiske spredning og våre informanternes geografiske spredning ble de fleste av intervjuene gjort over telefon. Det første intervjuet med programleder for

leverandørutviklingsprogrammet ble derimot gjennomført med personlig oppmøte på informantens arbeidsplass i NHO. En av forskerne var fysisk tilstede, mens de to andre var med over telefon. Intervjuene ble gjennomført ved hjelp av en semi-strukturert intervjuguide (se Vedlegg 2 - Intervjuguide). «*Menneskers erfaringer og oppfatninger kommer best fram når informanten kan være med på å bestemme hva som tas opp i intervjuet*» (Johannessen et al., 2011, s. 144). Dette ønsker vi å ta hensyn til, dermed oversendte vi intervjuguiden til informantene i god tid før vi gjennomførte intervjuene slik at de hadde mulighet til å komme med sine innspill. Vi gikk også gjennom intervjuguiden med veileder forut for intervjuprosessen for å sikre at vi kan avdekke det vi ønsker. Vi har vektlagt å fokusere på spørsmål som oppmuntrer til refleksjon hos informanten, dette gjør vi med spørsmål som: «Hvordan opplevde du prosessen, første gang dere gjennomførte en «innovativ anskaffelse»?». Dette gir informanten anledning til å vektlegge det positive og/eller det negative. Spørsmålet kan typisk følges opp med: «Hva gjorde du da du forstod omfanget av tidligfasen det legges opp til i innovative anskaffelser?», som gir oss muligheten til å få innsikt i de faktiske arbeidsprosessene som ble gjennomført. Vi ønsket at informantene skulle reflektere og svare utfyllende, det opplever vi at i stor grad lyktes med.

I forbindelse med intervjuene ble samtalene tatt opp og vi samlet i tillegg inn personopplysninger, som vi lagret elektronisk. Dette utløste meldeplikt til Norsk senter for forskningsdata (NSD). Ingen av våre informanter ønsket å bli anonymisert.

Selve innmeldingen ble sendt og godkjent av NSD før vi startet datainnsamlingen (se Vedlegg 4 - NSD sin vurdering). Informantene ble tilsendt en samtykkeerklæring i forkant av intervjuet som de kvitterte på og sendte tilbake til oss. Denne erklæringen ga informantene informasjon om deres rettigheter som deltaker og vårt prosjektet (se Vedlegg 3 - Samtykke erklæring).

3.4.3 Dataanalyse

Alle intervjuene ble transkribert slik at metodisk gjennomgang blir ryddigere og mer presist. Transkribering var en tidkrevende prosess. Vi brukte Inqscribe til transkriberingen.

Ferdig transkribert tekst fra hvert intervju ble sendt til intervjuobjektet for godkjenning. Dette gjorde vi for at informanten skulle få en mulighet til å se at vi har fått med oss alt, men også for at de skulle få muligheten til å eventuelt trekke sine uttalelser. Dette vil være med å legitimere undersøkelsen. En informant godkjente ikke transkriberingen. Informanten ønsket å trekke enkelte uttalelser. Uttalelsene som ble trukket har ikke blitt brukt i oppgaven.

Til analyse av de transkriberte intervjuene brukte vi en deduktiv tilnærming. Vi var åpne for en mer induktiv tilnærming dersom vi i arbeidet med analysen avdekket elementer som vi anså som viktige, og som ikke var dekket av teorien vår for å gjøre analysen mer aktuell. Vi avdekket ingen nye elementer i empirien som ikke var dekket av vår teori. Gruppering og organisering av informasjonen indekserte vi i tråd med tematiseringen vi utførte før vi startet intervjurunden. På denne måten kunne vi hele tiden sjekke informasjonen vi har innhentet opp mot våre teoretiske antakelser, altså en deduktiv metode.

Vi brukte verktøyet Nvivo for å systematisere temaene som ble belyst i intervjuene. Dette var en arbeidskrevende oppgave, men vi mener at det gjorde det lettere å gå tilbake og sjekke hvordan vi tolket eller satte sammen den innsamlede informasjonen. Dette var spesielt nyttig i forbindelse med et slikt forskningsarbeid vi jobbet med, hvor gruppen er spredt geografisk og ikke jobber kontinuerlig med oppgaven. Dette muliggjorde at vi hver for oss analyserte informasjonen etter de «nodene» (som det heter i programmet) som vi har avtalt på forhånd og klarte på den måten få et godt utgangspunkt for å drøfte de forskjellige fortolkningene og perspektivene som dukket opp (Johannessen et al., 2011, s. 187). Nvivo lettet også arbeidet med å analysere på tvers av casene vi har forsket på. Ut fra disse drøftingene prøvde vi å besvare problemstillingene i prosjektet, samt trekke konklusjoner. Nodene er gjengitt i Figur 4.

Nodes			
Name	Files	References	
Aktører i en innovativ anskaffelse		1	1
Barrierer mot innovasjon		0	0
Formål		1	4
Gevinst Implementering			
Kompetanse		9	37
Organisasjonsstørrelse		7	14
Risikovillighet		8	25
Tid		5	19
Forankring i toppen		8	24
Incentiver		1	1
Informanter		8	10
Innovasjonseffekt		2	3
Kunnskap		3	3
Ledelse		4	5
Risikoavlastning		4	5
Innovasjonskultur		9	25
Endringsmotsatand		4	6
Innovative anskaffelser		7	16
Eksempler på innovative anskaffelser		2	9
Regelverkstilpassning		3	8
Virkemidler		1	2

Figur 4: Kategorisering av resultater

3.5 Oppgavens kvalitet

Forskning av høy kvalitet danner grunnlag for økt kunnskap og viten. Forskning med lav kvalitet kan ikke generaliseres og har liten eller ingen nytte i andre sammenhenger. Det vil derfor alltid være et mål for forskeren å tilstrebe forskning med høyest mulig kvalitet. Vi vil vurdere vår forskning med bakgrunn i reliabilitet, validitet og objektivitet.

3.5.1 Reliabilitet

Reliabilitet handler om hvordan data er samlet inn og hvordan de er behandlet. Dette for å muliggjøre etterprøvbarhet (Johannessen et al., 2011). Det er verdt å merke seg at selv ikke forskeren kan gjenskape kvalitativ forskning. Den foregår i en begrenset periode, med forskeren selv som et instrument. Tolkningen av data vil alltid være unik. Vi forsket på et program og anskaffelser som allerede er gjennomført. Dette vil kunne muliggjøre at andre forskere kan etterprøve våre funn, selv om dette vanskeliggjøres av at intervjuobjektene på et senere tidspunkt vil ha gjort seg nye erfaringer som gjør at de kan gjøre andre vurderinger. Vi har med denne bakgrunnen brukt dette kapittelet til å presentere hvilken metode vi har anvendt, hvordan vi har behandlet og tolket data, funnet informanter og intervjuet dem. Vi har dermed beskrevet vår framgangsmåte fra start til slutt, og det vil være mulig for forskere som kommer etter oss å gå de samme stegene som vi har gjort. På denne måten har vi arbeidet for å styrke oppgavens reliabilitet.

3.5.2 Validitet

Validiteten til forskningen handler om hvorvidt prosessen bak forskningen og funnene som presenteres er i henhold til formålet til undersøkelsen og representerer virkeligheten. For å styrke validiteten til en undersøkelse er det viktig å være klar over potensielle metodefeil (Johannessen et al., 2011). Vi har med ulike tiltak forsøkt å påvirke validiteten til vår undersøkelse. Først, intervjuet er en sosial interaksjon. Det kan ikke gjenskapes, den som gjennomfører intervjuet vil kunne påvirke svarene som gis. Som vi har nevnt tidligere benyttet vi Inqscribe til å transkribere, vi har også sammenstilt notater umiddelbart etter gjennomført intervju slik at eventuelle misforståelser ble oppklart. Transkribert intervju ble også oversendt informanten for eventuelle korreksjoner.

Videre var det viktig for oss å gjennomføre tilstrekkelig antall intervjuer for å hindre utvalgsskjevhet. Vi må være klar over menneskers noe mangelfulle evne til å gjenfortelle tidligere hendelser og inntrykk (Johannessen et al., 2011). Ved å gjennomføre tilstrekkelig

antall intervjuer kan vi få bekreftet/eller avkreftet påstander fra våre informanter og vi minimerer muligheten for metodefeilen. Vi gjennomførte 9 intervjuer som vi mener var et tilstrekkelig antall for å belyse fenomenet.

3.5.3 Objektivitet

Som forskere har vi en unik erfaringsbakgrunn, dette vil føre til at vi vil gjennomføre vår forskning med et unikt perspektiv. Det er viktig at forskningen vi gjennomfører ikke blir et resultat av våre subjektive holdninger, men et resultat av undersøkelsen som er gjennomført (Johannessen et al., 2011). Med bakgrunn i vår metodiske tilnærming muliggjør vi også at forskere kan gå etter vår forskning, de vil ikke få det samme resultatet, da de gjennomfører forskningen med sin erfaringsbakgrunn på et annet tidspunkt. Vi ønsker å legge til rette for størst mulig grad av bekreftbarhet fra andre forskere. Dette har vi forsøkt å tilstrebe gjennom tre konkrete tiltak:

- Beskrive beslutningene som tas gjennom prosessen.
- Vurdere prosessen på en selvkritisk måte.
- Vurdere våre funn opp mot teoretiske perspektiver.

Dette krever strukturert arbeid gjennom hele forskningsprosessen, den geografiske avstanden mellom oss forskere ble også en utfordring. Denne utfordringen løste vi ved å ha jevnlig kontakt og statusmøter. Vi opplevde stor effekt av å være tre forskere, dette har bidratt til å øke vårt perspektiv og dermed styrke vår objektivitet.

3.6 Etiske problemstillinger

På lik linje med samfunnet forøvrig handler forskningsetikk om «*prinsipper, regler og retningslinjer for vurdering av om handlinger er riktige eller gale*» (Johannessen et al., 2011). Etikk handler om interaksjon og forholdet mellom mennesker, hvordan våre handlinger påvirker andre. I forskningen dukker dette særlig opp når man er i direkte interaksjon. Nord universitet har også egne forskningsetiske retningslinjer som bygger på at vi som forskere skal være bevisst de etiske problemstillinger som oppstår gjennom forskningsprosessen. «*Etisk refleksjon skal være gjennomgripende i alle ledd ved utøvelse av forskning.*» (nord.no, 2018). For vår forskning var dette særlig relevant under datainnsamlingen. Informantene kan settes i en ubehagelig situasjon hvis spørsmålene skulle bli for nærgående, sensitive eller vi skaper et inntrykk av at vi er ute etter å «ta» informanten. Vi er avhengig av dem for å kunne få

gjennomført vår forskning. Vi har vært bevisst på at informantene skulle føle seg ivaretatt, og at eventuelle misforståelser skulle oppklares. Videre var det også viktig at vi behandlet alle våre informanter så nøytralt som mulig. Dette mener vi at vi fikk til på en god måte, noe som kan bekreftes av at 8 av våre informanter aksepterte transkribert tekst uten kommentarer. Vi fikk heller ingen negative tilbakemeldinger fra våre informanter verken under intervjuet eller i ettertid.

Vår etiske refleksjon har ikke vært en statisk øvelse, det har vært en kontinuerlig refleksjon gjennom hele forskningsprosessen fram til det endelige resultatet ble levert. Det har vært viktig for å ivareta kvaliteten på arbeidet vårt.

3.7 Kritisk refleksjon av valgt metode

Vi er tre forskere som har gjennomført dette prosjektet i fellesskap. Gruppearbeid har sine spesielle utfordringer (Johannessen et al., 2011) og krever samarbeid fra utarbeiding av ide til ferdig sluttprodukt. Vi har i tillegg stor geografisk avstand, lokalisert i vest, øst og nord. Vi har samarbeidet på flere oppgaver gjennom studiet og ved hjelp av digitale hjelpemidler og hyppig møtevirksomhet prøver vi å kompensere for den geografiske avstanden. Avstanden i geografi, yrkesretning og bakgrunn har også bidratt til å løfte kvaliteten på forskningen ved å tilføye flere perspektiver. Vi ser også at det har vært en stor utfordring å få sluttproduktet til å henge sammen som en oppgave.

Noe av formålet med Nasjonalt program for leverandørutvikling er å bedre samhandlingen mellom det offentlige og leverandører (anskaffelser.no, 2020b). Dette skal oppnås gjennom å fokusere på hvilket behov som skal dekkes. Med dette som bakteppe kunne observasjon i teorien vært en egnet metode for å kunne observere hvordan samhandlingen mellom de involverte aktørene fungerte. I praksis jobber organisasjonene med mange anskaffelser parallelt, som igjen vil påvirke organisasjonene på ulike måter, samt at prosessen noen ganger går over en lang tidsperiode. Dette er faktorer som gjør observasjon som metode krevende for å belyse hvordan offentlige aktører bidrar til innovasjon gjennom sine anskaffelser. Vi hadde lite erfaring med kvalitative undersøkelser, før vi startet dette arbeidet. Slike undersøkelser er en god blanding av kunst, teft, teknikk og systematikk (Johannessen et al., 2011). Som forskere har vi tilstrebet å være bevisste på at vi holder fokus på forskningsarbeidet og er nysgjerrige. Uten en nysgjerrighet for prosjektet risikerer vi å miste konteksten i arbeidet. Som vi har nevnt er det derfor viktig å beskrive alle beslutninger vi tar i forskningsprosessen, slik at leseren og andre forskere kan følge disse.

4 Empiri

For å forstå mer om hvordan leverandørutviklingsprosjektet jobber, og hvordan de har valgt å gå frem for å få resultater, intervjuet vi først informanter som er knyttet til leverandørutviklingsprogrammet sentralt. Programleder NHO forteller at kontekst for selve programmet er et samfunn som står ovenfor store utfordringer. Blant annet trekker han fram at *«vi blir flere, vi blir eldre, vi må få til mer for mindre, men ikke minst så er det nå samfunnsutfordringer som kommer over oss som krever raske skalerbare løsninger»*. Han har gjennom programmet jobbet, gjennom 10 år, for å løfte offentlige anskaffelser fra administrasjon, til et strategisk virkemiddel, for å få bedre løsninger for befolkningen. Programlederen formidlet at NHO ønsket at næringslivet skulle bli invitert til å utvikle morgendagens løsninger for offentlig sektor. KS ønsket at kommunesektoren skulle levere bedre tjenester til befolkningen. Innovasjon Norge og Forskningsrådene var interessert i å bidra til å utvikle gode virkemidler for å bidra til innovasjon. DIFI ønsket å utvikle gode veiledere. På denne måten kunne de bidra i arbeidet med å konkretisere arbeidet for mottakerne og ta ned barrierene for gjennomføringen. Her var det flere aktører som alle så muligheten i å anvende offentlige anskaffelser på en smartere, mer framoverlent måte, for å bidra til å ruste oss for morgendagens utfordringer. Nasjonalt program for leverandørutvikling var etablert.

Programleder NHO formidlet at i det tidlige arbeidet ble det identifisert noen toneangivende offentlige aktører; *«37 offentlige virksomheter står for 50% av anskaffelsesvolumet i Norge»*. Hovedstrategien gjennom de 10 årene programmet har eksistert har vært å tilnærme seg disse aktørene, med profesjonelle innkjøpsmiljø. På denne måten har man fått Oslo kommune fram på scenen for å fortelle om hvordan de er blitt kvitt oljefyring. Gjennom slike aktører viser programleder NHO til at man har skapt legitimitet for at metodikken for innovative anskaffelser gir merverdi og effekten av leverandørutviklingsprogrammet har blitt selvgående.

Videre vil vi sammenfatte relevant empiri som vi knyttet opp mot de enkelte forskningsspørsmålene.

4.1 F1: *Hvilke krav stilles til innkjøperen for å gjennomføre en innovativ anskaffelse?*

For å besvare dette spørsmålet har vi først forsøkt å belyse hvordan våre informanter definerer en innovativ anskaffelse og hvordan en innovativ anskaffelse skiller seg fra en tradisjonell anskaffelse. Deretter vil vi finne ut av hva som kreves av kompetanse for å drive med innovative anskaffelser utover det som kreves av tradisjonelle anskaffelser.

4.1.1 Forskjell på innovativ og tradisjonell anskaffelse

Vi observerer at våre informanter er enige i at det er en forskjell på tradisjonelle og innovative anskaffelser. I tradisjonelle anskaffelser får innkjøper ofte beskjed om å kjøpe noe som innkjøperen allerede vet hva er og det er det innkjøperen legger ut på anbud. «*Du får en stol med fire bein hvis det er det du ønsker*» sier prosjektansvarlig Trøndelag. En innovativ anskaffelse blir på den andre siden beskrevet slik av spesialrådgiver Stavanger: «*Nå med den innovative anskaffelsen beskriver vi hvilke behov vi har. Vi beskriver behovene og så er det noen andre (leverandørene) som skal komme med løsningen, det går så mye fortere og er så mye enklere*».

Programleder NHO beskriver hovedforskjellen mellom tradisjonell og innovative anskaffelser slik: «*... forskjellen på en innovativ anskaffelse og ... en tradisjonell anskaffelse ... er jo dialog fasen. Altså behov og dialogfasen og når man skal beskrive selve anskaffelsen*». I en tradisjonell anskaffelse beskriver det offentlige det de ønsker å anskaffe og leverandørene som besvarer anbudet er de som har dette produktet/tjenesten og kan levere det. Innovative anskaffelser prøver å endre på dette ved at de får det offentlige til å beskrive sine behov, slik at det åpner muligheter for enda flere leverandører samtidig som det får leverandørene til å tenke at det offentlige nå har begynt å etterspørre nye innovative løsninger. «*Jøss nå begynner man faktisk å etterspørre morgendagens løsninger her!*».

Prosjektleder Stavanger oppsummerer forskjellen mellom tradisjonell anskaffelse og en innovativ anskaffelse kort og enkelt som «*å tenke behov og ikke løsning*», der behovstenking er innovativt tankegang og løsning er tradisjonell. Dette støttes av flere informanter.

En annen viktig forskjell som blir beskrevet av mange informanter er at behovene må kommuniseres med leverandører gjennom dialog og dialogkonferanser. Prosjektansvarlig Trøndelag sier at han forbinder innovative anskaffelser med å ha dialog med markedet. Dette støttes av de fleste informanter og spesialrådgiver Stavanger sier: «*Noe av det som er nytt er*

dialogen med leverandørene. Det er mer dialog med leverandørmarkedet og det er større utveksling av gjensidig informasjon dialogen med leverandørmarkedet er veldig viktig for at vi skal kunne være gode bestillere».

Programleder NHO gir et skrekkeeksempel fra Stavanger kommune for å vise viktigheten av å ha gode dialogkonferanser. Stavanger kommune hadde behov for et felles overvåkningssystem for å monitorere og overvåke temperaturer i kommunale bygg og svømmebassenger. De tok derfor kontakt med sin «hoff-leverandør» for å finne ut om dette var en problemsstilling som var mulig å løse. Denne leverandøren svarer med at *«sånn 40 millioner kroner så løser vi dette»*. Dette var et høyere beløp enn det kommunen hadde sett for seg og de bestemte seg derfor for å skrinlegge prosjektet. Før de hadde lagt ned prosjektet ombestemte de seg, og bestemte seg for å prøve å kjøre dette prosjektet som en innovativ anskaffelse. De gikk derfor ut til markedet for å forhøre seg om det produktet de var ute etter, et monitoreringsverktøy for å overvåke bygg, var tilgjengelig. *«Hele løsningen, det var en hyllevare, var allerede utviklet og kostet 1,5 millioner Hadde dem ikke gjort det (dialog) så hadde dem enten ikke gjort noe i det hele tatt eller så hadde de ... betalt ca. 40 millioner»*.

Eksempelen viser potensiale til dialog med leverandører og hvordan relativt enkle grep kan føre til innovasjon. *«Poenget var at det bare var en innovasjon for Stavanger kommune som gjorde at de sparte voldsomme summer, rett og slett fordi de gikk i dialog med markedet»* sier programleder NHO.

4.1.2 Kompetanse hos innkjøper og innkjøpere

Våre funn viser at det er en enighet blant informantene om at innkjøperen i en innovativ anskaffelse ikke er en person, men heller er et team bestående av individer med ulike kompetanse innenfor sine felt. Anskaffelsen vil avgjøre hvilke individer denne innkjøpsgruppen skal bestå av, men den tradisjonelle innkjøperen må være en av deltagerne i denne gruppen. Spesialrådgiver Stavanger sier følgende: *«... det handler om å involvere de som skal ha noe med eller følge opp produktet eller tjenesten du kjøper. Det er viktig å involvere de tidlig i arbeidet med kravspec-en ... Vi må jobbe tverrfaglig.»*

Det blir trukket frem av flere informanter at rollen til den tradisjonelle innkjøperen i dette innkjøpsteamet er å bistå med det juridiske og det innkjøpstekniske. Prosjektansvarlig Trøndelag mener at nøkkelkompetansen som kreves er å ha en tydelig forståelse av behovet. Dette er en kompetanse han tilegner hele innkjøpsteamet og ikke kun den tradisjonelle innkjøperen. Videre mener han at det er viktig for den tradisjonelle innkjøperen med god

kompetanse innen offentlige anskaffelser og følgelig kjenne til mulighetsrommet som finnes i regelverket. Dette støttes av blant annet programleder NHO, som sier at det er viktig at innkjøperne vet hvordan man gjennomfører en innovativ anskaffelsesprosess.

Prosjektansvarlig Trøndelag mener videre at den tradisjonelle innkjøperen må være en «brobygger» for «... vi må, egenskapene er vel egentlig at vi må ha tillit til leverandørmarkedet og ... vi blir jo bindeleddet mellom på en måte politikk og fag, og vi må på en måte evne å formidle politikken gjennom våre innkjøp».

Denne brobygger egenskapen til den tradisjonelle innkjøperen er også andre informanter enig i. Jurist Trøndelag sier at man har tett kontakt med leverandørene hele tiden og han sier også at den tradisjonelle innkjøperen er organisasjonens «ansikt utad overfor leverandørene». Dette er en egenskap som tidligere ikke har vært et krav til innkjøper i like stor grad ifølge innkjøpssjef Bergen, «Altså, i dag har den offentlige innkjøperen ... en litt annen rolle. Vi er forut for konkurransen tettere opp imot leverandørene og er egentlig likestilte samtalepartnere».

Andre informanter legger mer i rollen til den tradisjonelle innkjøperen og mener at det er denne personen som skal lede innkjøpsteamet og sørge for at prosessen blir utført riktig. Innkjøpssjef Stavanger forklarer dette slik:

Vi som innkjøpere vi er jo mer der for å legge til rette for at det blir en bra prosess ... som innkjøper trenger ikke en spesialkompetanse annet enn at de må vite hva prosessen går i, og de må sørge for at alt skjer rett Men vi har jo spesialkompetanse innenfor de prosesser vi skal bruke, hvordan vi skal gå frem, holde alt dette juridiske knyttet til dette.

Noen informanter mener at det å lede anskaffelsesprosessen ikke er noe som kun gjelder innovative anskaffelser og at dette er tilfelle i dag med tradisjonelle anskaffelser også. Spesialrådgiver Stavanger sier «... du må ha en som er leder, som leder innkjøpsprosessen, som for eksempel sørger for at kravspec-en er egnet, skal lage en tidsplan, innkalle de som skal kalles inn på dialogmøter. Dette må innkjøperen ha ansvaret for som i dag».

Andre informanter er ikke nødvendigvis enig i at det er den tradisjonelle innkjøperen som skal være teamleder i innkjøpsteamet. Prosjektleder Stavanger er ikke innkjøpsansvarlig, men hun er allikevel prosjektleder i et innovasjonssamarbeidsprosjekt som omhandler helse og velferd og som består av innkjøpssjef, en sykepleier, en fysioterapeut, digitaliseringssjef og IT-

sjef. Hun mener at den innkjøpsfaglige kompetansen er veldig viktig, da innovative anskaffelser er et anskaffelsesprosjekt og ikke et innovasjonsprosjekt.

Innkjøpssjef Stavanger har en annen tilnærming til rollen til den tradisjonelle innkjøperen. Han sier: *«mange tilfeller kan vi være teamleder, andre tilfeller en støtte ... til prosessene. Vi har spesialkompetanse innenfor de prosesser vi skal bruke, hvordan vi skal gå frem, holde alt dette juridiske knyttet til. Selve anskaffelsen eies vanligvis av noen andre».*

Innkjøpssjef Bergen mener kravene som stilles til den tradisjonelle innkjøperen er på et personlig plan. Han sier:

... altså du må i hvert fall ikke være redd for å snakke med folk som tidvis er veldig spesialisert innenfor sine fag. Du må tørre å gå inn i det og stille spørsmål selv om du vet at du ikke har den inngående kompetansen, men det skal du egentlig ikke ha heller.

Som en innkjøpsgruppe trekkes det fram av flere informanter at en nøkkelukunnskap er å klare å tyde og forstå behovet. De mener at det er nødvendig for å klare å stille de riktige kravene for å tilfredsstille disse behovene. Prosjektansvarlig Trøndelag mener det er veldig viktig å tørre gå ut av sin komfortsone og si klart og tydelig ifra til markedet om at man kanskje ikke har nok kompetanse til å vite hva man ønsker seg. Han trekker også fram at det er viktig å ha tillit til at markedet klarer å tilfredsstille de behovene som har blitt beskrevet på en best mulig måte.

Ingeniører blir beskrevet som typiske deltagere i et innkjøpsteam av innkjøpssjef Bergen. Det er de som stiller de faglige kravene til anskaffelsen, men de må finne seg i at arbeidsoppgavene og kravene til dem kan endres i fremtiden. Han sier følgende:

Den tradisjonelle ingeniøren tror jeg at vi fremdeles trenger. Samtidig tror jeg at han vil finne mindre av sitt tankegods igjen i konkurranser som vi utlyser. Jeg tror egentlig det dreier seg mer om at den tradisjonelle ingeniøren er nødt til å forstå at det er ikke han som sitter med løsningen og hans ide om løsning skal bli implementert, men han skal bidra til at markedet faktisk finner denne løsningen. Det er lett og få forståelse for hos noen, og ganske så tungt for noen andre fordi det rokker litt ved deres, kanskje ved deres selvbilde.

4.2 F2: Hvilke organisatoriske utfordringer kan knyttes til innovative anskaffelser?

Offentlige anskaffelser som innovasjonsmotor var en fjern tanke i oppstarten av leverandørutviklingsprogrammet. Programleder NHO uttaler at han ikke tror han vet om noe som er kraftigere enn når flere offentlige virksomheter sammen utfordrer næringslivet til å utvikle nye løsninger. Den omfattende dialogfasen er et særtegn ved innovative anskaffelser. Dialog ble også ett nøkkelmoment for å bryte ned barrierene knyttet til innovative offentlige anskaffelser. Leverandørutviklingsprogrammet gikk målrettet mot store aktører innenfor offentlige anskaffelser i et forsøk på å få disse til å bane vei.

Våre informanter trekker primært fram tre typer barrierer knyttet til det å gjennomføre innovative anskaffelser. Kompetanse, tid og ledelse. Det er også en fjerde barriere som blir trukket fram av noen informanter, og denne barrieren er økonomi.

4.2.1 Kompetanse

Våre funn viser at om man skal gjøre noe på en ny måte, kan det være utfordrende å endre vaner og arbeidsmetodikk. Det kreves også kompetanse for å kunne se mulighetene for å tenke innovativt i offentlige anskaffelser. Seniorrådgiver DIFI sier at: «Det å kjenne til mulighetsrommet som ligger i regelverket og ha en trygghet i måten du utøver regelverket på, fordi regelverket for offentlige anskaffelser er jo etablert av helt andre årsaker enn å oppnå innovasjon».

Kompetanse på å gjennomføre en innovativ offentlig anskaffelsesprosess trekkes frem av programleder NHO, som et viktig element for å ta i bruk metoden:

Og dette vet jo mange at det å gjøre noe på en annen måte enn det du alltid har gjort, føles ofte som litt sånn skummelt, ikke sant, slik at bygge kunnskap og gjøre dem trygge på at dette faktisk er lov, ikke sant, bare du følger visse kriterier med åpenhet og transparent, all informasjon som blir gitt i sånne prosesser skal være åpne for alle og alt dette her.

Det er utviklet et pedagogisk tilrettelagt program for å heve kompetansen i innkjøpsorganisasjonene. Programleder NHO fremholder at dette gjøres for å ufarliggjøre den nye metoden, og for å fremme en holdningsendring overfor innovative anskaffelser.

Flere av våre informanter trekker frem størrelsen på organisasjonen som en viktig faktor for å kunne tilegne seg den nødvendige kompetansen. Programleder NHO sier at de bevisst henvendte seg til de store aktørene i starten for å få fotfeste og en god start på implementeringen. Innkjøpssjef Bergen presiserer at i Bergen og omegn er det kun Bergen Kommune, Hordaland fylkeskommune, og Universitet i Bergen som har kompetanse på dette området. Han mener grunnen til dette er at mindre kommuner eller organisasjoner gjerne ikke har dedikerte innkjøpere. Innkjøpsrollen er bare en prosentvis andel av stillingen, da blir det ekstra vanskelig å tilegne seg den nødvendige kompetansen.

4.2.2 Tid

Flere av informantene trekker frem tid, eller mer presist, prioritering av tid som en barriere for å ta i bruk nye metoder. En normal arbeidshverdag preges ifølge leder Innolab Bergen av «brannslukking»: *«da vet dere det at alle byråkrater, alle i kommunene de har brannslukking, de har brannslukkingsapparatet under armen og holder på å slukke branner hele tiden»*. Ved at det daglige fokuset er på den vanlige driften, samtidig som det er for mye å gjøre, er det vanskelig å finne tid til å drive med innovativt arbeid. *«Da har du ikke alltid anledning til å løfte blikket og se om det finnes andre ting å gjøre på, enn å slukke de brannene som er rett frem forbi nesetippen»*.

En innovativ anskaffelse kjennetegnes ved at tidligfasen av anskaffelsen vektlegges både med behovsavklaring og dialogkonferanser. Dette trekkes frem av flere av våre informanter som en arbeids- og tidskrevende prosess. Spesialrådgiver Stavanger sier at den tverrfaglige aktiviteten man holder på med gjør at det er behov for mer koordinering enn ved vanlige anskaffelser. Jurist Trøndelag mener på sin side at kombinasjon av at dette er tidkrevende prosesser og at det er for lite menneskelige ressurser gjør dette enda vanskeligere. Han sier:

«folk har for mye å jobbe med og for lite tid». Innkjøpssjef Bergen trekker fram det faktum at radikale innovasjoner og anskaffelse av disse innovasjonene gjerne tar lenger tid enn de inkrementelle innovasjonene. Han trekker fram at dialogfasen i slike anskaffelser fort kan ta mellom 1 til 2,5 år før det i det hele tatt skjer noe med konkurransen. For hans del så har Bergen kommune fått forståelse for dette, men det betyr ikke at ting allikevel er optimale. De offentlige oppdragsgiverne har ifølge han ikke vært gode nok til å gjennomføre gode markeds- og dialogkonferanser. Det offentlige leverer tjenester og de er presset på å levere tjenester som er «gode nok». Når det å levere godt nok er målet, er det ifølge han vanskelig å få forståelse for at man trenger 12 dialogkonferanser med fire medarbeidere som krever 48 timer med forberedelser og det tredobbelte i etterarbeid, for å konkludere med at markedet ikke er modent nok til å levere en innovasjon til behovet i kommunen.

Innkjøpssjef Bergen sier at når et behov oppstår er det ikke gitt at organisasjonen har tid til å vente noen ekstra måneder, i tillegg til normal leveringstid for å få dekket sitt behov. Ofte er behovet der og da, og det å vente unødvendig lenge kan fjerne eller endre på behovet. Dersom man skal bruke flere måneder på å snakke med markedsaktører for å finne ut hva som er tilgjengelig for deretter å kjøre dialogkonferanser og utsette utlysningen enda mer er det vanskelig å «selge det» til de som har behovet. Dette kommer klart fram i dette sitatet fra innkjøpssjef Bergen: *«Så sier de, nei det går ikke fordi jeg trenger det om 2 måneder. Vi har ikke tid til dette, så det var vanskelig»*.

For en organisasjon som er vant med å definere løsningen de skal ha innenfor knappe tidsfrister og kostnadsrammer, blir omstillingen ekstra vanskelig når den ekstra tiden går med til å tenke behov og ikke løsning. *«Jeg vil jo ikke delta i en arbeidsgruppe Jeg skulle jo bare ha en anskaffelse»* sier innkjøpssjef Bergen.

Innkjøpssjef Stavanger trekker også frem at det er vanskelig å holde seg oppdatert med utviklingen i markedet og de tekniske løsningene som til enhver tid eksisterer, og at dialogen som en innovativ anskaffelse legger opp til gjør det mer effektivt å få oversikt og tilgang til denne kunnskapen. Hennes erfaring er at det tar lenger tid enn det de hadde trodd, men hun mener også at det en slik anskaffelse «koster» i starten i form av tid, kan gi store besparelser i form av korrekte billigere løsninger:

... det man har investert i starten av tid og ressurser, det kan man i hvert fall delvis få igjen etter på i prosessen. Fordi både konkurransen blir gjennomført på best mulig måte, og resultatet og leveransen blir faktisk bedre Men det er fryktelig vanskelig å formidle for en enhetsleder som må prioritere knallhardt hvor han bruker de ressursene som han har.

4.2.3 Ledelse

Leverandørutviklingsprogrammet hadde i starten dialog med ildsjeler de fant ute hos de offentlige virksomhetene. Programleder NHO trekker fram at dette ikke ga den ønskede effekten, da det trengs bidrag fra flere deler av organisasjonen for å få til gjennomføringen av et innovasjonsprosjekt. Involvering av ledelsen ble nøkkelen for å få hele organisasjonen til å bidra til innovasjonsprosjektene. Han sier at dersom ledelsen ikke forstår betydningen eller kraften som ligger i innovative anskaffelser, vil det fungere som en stor barriere. Ledelsen må støtte opp om prosjektene for at organisasjonen skal evne å gjennomføre krevende innovasjonsprosjekter. Seniorrådgiver DIFI mener på sin side at organisering av innkjøpsteamet ikke er noe nytt som følge av en innovativ anskaffelse, og at det er sånn det bør være ved en tradisjonell anskaffelse også. Hun sier at: *«manglende koordinering og måten offentligsektor er organisert på ... så fortsetter man å jobbe litt mer sånn i stafettorganisering».*

I Bergen kommune ble initiativet for å starte innovative anskaffelser startet politisk. De ga en gruppe ansvaret for å iverksette prosjekter. Dette blir av leder Innolab Bergen beskrevet som en vanskelig prosess, da de måtte få med seg ledelse fra mange nivåer og områder i organisasjonen for å drive prosjektet fremover: *«Og da kunne ikke vi begynne, vi fotsoldater, og komme med noe behov hvis ikke toppledelsen var med, så de ble tvunget med».*

De offentlige organisasjonene omtales av flere av våre informanter som hierarkiske, og for å kunne bruke ekstra ressurser i forbindelse med en innovativ anskaffelse, så må det allokeres ressurser til det fra politisk side og fra ledelsen. Et annet element som trekkes frem av våre informanter som en barriere ledelsen enten utgjør eller tar bort er risikoen for prosjekter som ikke blir som de er tenkt. Prosjektleder Stavanger sier:

Vi har hatt en fordel med denne topptunge styringsgruppen fordi de har vært tydelig på at denne risikoen ønsker Stavanger å ta og dersom det ikke går rett vei, det var de tydelig på i starten så blir det rådmannen som må fronte å si at nå prøvde vi noe som ikke funker. Det er ikke vi som jobber med prosjektet, men styringsgruppen som har tatt de valgene for oss eller sammen med oss som jobber med det.

4.2.4 Økonomi

Et utvalg av våre informanter trekker frem økonomi som en barriere mot innovative anskaffelser. Prosjektansvarlig Trøndelag uttaler at en del kommuner og fylkeskommuner har utfordringer i økonomien sin og det bør derfor ligge en «gulrot» i enden av et innovasjonsprosjekt. Videre sier han at fraværet av denne «gulroten» kan føre til en økt usikkerhet, som igjen fører til at man bestemmer seg for å gå den trygge veien med vanlig løsningsbeskrivelse, som det er knyttet mindre risiko til. Han sier derfor at det er veldig viktig å følge opp med virkemidler i form av penger. Størrelsen på denne «gulroten» må stå i stil med det som skal anskaffes. Han gir et eksempel på et veiprosjekt og forklarer at det er forskjell på å bygge en bro for 300 millioner og å anskaffe hurtigbåter til 4 milliarder. Det er vanskelig å gå for den innovative løsningen på 4 milliarder dersom man ikke får noe igjen for det. Dette er en oppfatning som deles av prosjektleder Stavanger, for det er ifølge henne ingen selvfølge at man kommer i mål slik man ønsket og hadde håpet.

Innkjøpsjef Bergen har en helt annen oppfatning av økonomi som en barriere for innovative anskaffelser. Han sier at han ikke «tror» at penger er en barriere for de offentlige virksomhetene, men at det er mer en risiko for leverandørene og spesielt de små og mellomstore gründerselskapene. At det er en stor økonomisk risiko for leverandørene støttes opp av flere av våre informanter. Programleder NHO sier at det finnes flere finansielle risikoavlastningsprogrammer for leverandører iblant annet Innovasjon Norge og Forskningsrådet. Disse avlastningsprogrammene skal være med på å redusere den økonomiske risikoen for leverandører som kan ende opp med å utvikle noe det ikke er marked for. Selv med disse risikoavlastningsprogrammene mener leder Innolab Bergen at det fortsatt er en høy risiko som skremmer bort leverandører. For det første så opplever hun ikke at Nasjonalt program for leverandørutvikling egner seg for de små selskapene, da de ikke har det nødvendige økonomiske kapitalen de kan binde i et produkt som det ikke blir noe av. For det andre så mener hun at det ikke passer utmerket for de store leverandørene heller. Hun nevner som et

eksempel at det var en stor leverandør som trakk seg dagen før et tilbud skulle leveres inn grunnet den høye økonomiske usikkerheten. De klarte ikke å forplikte seg til å utvikle et produkt som oppdragsgiver kunne trekke seg fra å kjøpe nært sagt når som helst. Hun sier: «Hvem leverandør tør å være med på dette?».

Innkjøpssjef Stavanger sier at en radikal innovasjon krever store økonomiske muskler, men ingenting om at disse økonomiske musklene ikke finnes i organisasjonen. Jurist Trøndelag er også av denne oppfatningen. Han sier:

Jeg oppfatter jo at toppledelsen er mer villig til å stille noe risikokapital til rådighet enn å binde opp ressurser i ansatte. Det er litt sånn spenningsforhold der som ikke er helt bra. Bruker for lite penger på tilstrekkelige antall ansatte, men har ikke noe problem med å stille penger til rådighet til prosjekter som kanskje aldri blir noen ting av. Både fergeprosjektet og hurtigbåtprosjektet kunne ha vært bortkastede penger. Spesielt hurtigbåtprosjektet som man gikk inn med tanke om at det var umulig å få til.

På en annen side så sier han at dersom det ikke hadde vært for denne risikokapitalen, og at man på denne måten reduserte den økonomiske risikoen til konsortiene som var med på utviklingen, ved å ta deler av regningen under utvikling, så hadde det vært uaktuelt for leverandørene å prøve å finne løsninger på hurtigbåtanskaffelsen. Leverandørene ville ikke ha prøvd å utvikle en løsning som de måtte ta alle kostnadene for, uten å få noe igjen for det, og ville dermed ha trukket seg.

Jurist Trøndelag trekker også fram en annen viktig problemstilling som ingen andre informanter har pekt på like direkte, nemlig mangel på økonomiske ressurser som fører til mangel på tilstrekkelig bemanning og kompetanseheving. Han mener at ledelsen er mer opptatt av å gi midler til leverandører for å redusere risikoen deres istedenfor å binde midlene i de ansatte.

4.3 F3: *Hvordan stiller offentlige organisasjoner krav i anskaffelsene som fremmer innovasjon?*

For å svare på dette spørsmålet har vi sett på hvilken kultur som må dyrkes frem i organisasjonene for å angripe anskaffelsesprosessen på en annen måte. Deretter ser vi på

hvordan dette må forankres for å gi rom for å utføre oppdraget som er gitt. Våre informanter har bidratt til at vi klarer å definere dette og våre funn blir presenter i underkapitlene nedenfor.

4.3.1 Kultur for innovasjon

Vi observerer at for alle deltakerne i denne studien er det å utvikle en kultur for innovasjon i organisasjonen en viktig forutsetning for å kunne stille krav som fremmer innovasjon. Seniorrådgiver i DIFI mener en del av dette er knyttet til rolleforståelsen til de som jobber i det offentlige. En rolle som bør inkludere deltakelse og bidrag til utvikling. Denne utvidede rolleforståelsen vil kunne motivere og bidra til utvikling i langt større grad enn kursing og kunnskap om regelverket alene. Hun mener at når de ansatte først føler seg trygge på den nye metoden, vil de ta en naturlig rolle og bidra til utviklingen. Denne uttalelsen støttes av Programleder NHO som sier: *«Fordi i bunn og grunn så er innovative offentlige anskaffelser en holdningsendring, du skal gjøre det samme, men du skal gjøre det på en annen måte, med en bredere tilnærming».*

Ifølge våre informanter er en endring i tankesett fra kravspesifikasjon, til å kommunisere behovet som skal dekkes, en viktig forutsetning for å få til innovative anskaffelser. Overgangen til å ta i bruk rammeverket i innovative anskaffelser blir av innkjøpssjef Bergen omtalt som: *«En trang fødsel».* Den administrative organisasjonen brukte lang tid før rammeverket ble en del av normal prosedyre med anskaffelser av en viss størrelse. Utfordringen var å gå fra kravspesifikasjon og hemmelighold, til behovsavklaring og dialog. For å endre fra krav til behov utviklet de i Bergen Kommune «Hjernedugnad», hvor de samler innsikter fra eksterne, ledelse og brukergrupper for å kartlegge behovet. Dette blir tverrfaglige team på tvers i organisasjonen, med god blanding av personlige egenskaper, og trekkes frem av leder Innolab Bergen som et viktig ledd i å utnytte de ressursene kommunen allerede sitter på i form av kunnskap. Hun trekker frem viktigheten av å gi tid til modning av nye prosesser, og gi tid og rom for å ta til seg ny kunnskap og metode. Hun sier at raske endringer som blir tredd ned over de ansatte av ledelsen ikke fungerer godt. Hun fortsetter med: *«Å bli tredd nedover hodebunnen på nordmenn, det er det ingen nordmenn som liker. Altså du blir helt sånn der, kulturen her var bare massiv motstand. Det er nei før hei, sant?».*

Spesialrådgiver Stavanger, som har vært en del av tverrfaglig team for å definere behov, trekker frem:

Jeg gikk inn med et åpent sinn, og jeg har sett så mange fordeler og jeg har veldig sansen for det å beskrive behov. Det er klart jeg kommer fra tjenesteområdet der beskrivelse av behov er viktig. Vi har ikke så god greie på teknisk funksjonalitet. Det er mye kjekkere og mer nærliggende for meg å beskrive behov.

Dette viser at å involvere bredere i organisasjonen både engasjerer og utnytter bredere kompetanse enn en tradisjonell anskaffelse. På spørsmål om hva prosjektansvarlig Trøndelag forbinder med innovasjon, svarer han: «Jeg forbinder det med å ha tillit til leverandørmarkedet, og å ha dialog. Et behov som man har, men som det ikke finnes løsninger for på markedet i dag». Med åpenhet, dialog og samarbeid som bakteppe blir utviklingskontraktene åpne og tillitsbaserte. Han fremholder at: «Risiko er selve DNAet til innovasjon», og uten insentiver og støtte for den risikoen man tar, oppleves det som usikkerhet og utrygghet som fort gjør at man havner inn i det gamle trygge og ikke utforsker og innoverer. Videre sier han at det er viktig at når prosjektet skal ta steget videre, å faktisk implementere løsningen som er utviklet, er det viktig at det er noen som står og tar imot i forhold til den risikoen og usikkerheten som den nyutviklede løsningen representerer. Dette underbygges av prosjektleder Stavanger som sier:

du må ha en organisasjon da eller en kommune eller organisasjon og offentlig virksomhet som tør ta risiko, fordi at det det er jo ikke dermed sagt at når vi jobber med innovasjon at du kommer i mål akkurat sånn som du håpet. Det er ikke sikkert det blir så bra, som du hadde håpet.

Hun sier også at risikoviljen til Stavanger Kommune har blitt fundamentert i styringsgruppen, noe som har gitt trygghet nedover i organisasjonen til å gjennomføre de prosjektene de har gjennomført så langt.

4.3.2 Forankring i toppen

Forankring i ledelsen trekkes frem av flere informanter som kanskje det viktigste for å endre en kultur, og få til den endringen som innovative anskaffelser faktisk er. Politisk sett handler endringen om å gi tillitt ved å forankre økt ressursbruk og risiko bredt, som i Stavanger hvor det ble etablert en styringsgruppe bestående av Rådmann, Assisterende Rådmann, 2 kommunaldirektører, Næringssjef, Direktør i Innovasjon Norge og representant fra NHO, som

ble premissgiverne i prosjektet. Dette trekkes frem av prosjektleder Stavanger som en faktor som har muliggjort endringen ved å sette klare mål, sikret ressurser og klart å opprettholde fokus på endringen.

I hierarkiske organisasjoner som offentlige oppdragsgivere er og har, så er det best og forankre det på toppen for å så å kunne forankre det litt lenger ned i organisasjonen. Bottom-up løsningen, den krever ildsjeler, den krever noen som sier «dette gjør jeg for alt i verden, fordi at jeg har tro på det». Da er det mer tilfeldig hvis man vil jobbe strukturert med innovative anskaffelser, så må man forankre i toppen. Innkjøpssjef Stavanger.

I Bergen kommune har forankring i ledelsen gjort det mulig å omprioritere eller frigjøre ressurser til innovasjonsprosjektene. Leder Innolab Bergen fremholder:

Hadde ikke hun blitt løst ut av det, så hadde vi nok ikke klart dette. Det er takket være at den topplederforankringen som ble gjort før sommeren. Hadde ikke den blitt gjort, så hadde ikke dette skjedd Da hadde vi ikke klart å lande de forskjellige fasene, og vi hadde ikke klart å komme i utvikling.

Våre funn peker også på at det er en økende driv blant politikere på lokalt og regionalt nivå for å øke innovasjonsgraden i sitt område. Dette er også med på å skape en forankring og prioritet for de som skal gjennomføre prosjektene.

Innovative anskaffelser har faktisk blitt et tema på både politisk plan altså, politikere innenfor kommunen, fylkeskommunen også staten anser anskaffelser som et viktig redskap til å oppnå de endringene i samfunnet som man ser vil være nødvendig. Det går på tvers av partigrensene. Og der har det utviklet seg altså nær en slags politisk bevissthet. Innkjøpssjef Bergen.

I Trøndelag er innovasjonsprosjektene også initiert fra politisk hold, og det trekkes frem at en sterk direktør på samferdselsområdet driver mye av innovasjonsprosjektene. Så også her kommer initiativene ovenfra, men de har valgt en tilnærming hvor mer av utviklingen skjer eksternt. Her kjøres prosjektene med innleid spesial kompetanse på prosjektbasis, og prosjektansvarlig Trøndelag forteller: «Folk har for mye å holde på med, og for lite tid». Jurist

Trøndelag forteller at det virker som om ledelsen har lettere for å stille risikokapital tilgjengelig, enn å binde opp ressurser i form av ansatte, og at dette gir noen spenningsforhold i organisasjonen som ikke er helt bra.

4.4 F4: *Hvordan evner organisasjonene å hente ut innovasjonseffekt?*

«Hvis vi ikke klarer å ta ut gevinstene av det vi har gjort, så er vi jo like langt sant. Så kan vi jo bare fortsette med det gamle egentlig» sier Innkjøpssjef Stavanger. Slike uttalelser fra informantene viser at det ligger et press i organisasjonen til å kunne vise til konkrete besparelser eller effektiviseringseffekter. Jurist Trøndelag sier «Det har vært fokus på både juss og teknologi og til en viss grad økonomi. Det burde kanskje vært litt mer fokus på økonomi ville jeg tro». Denne uttalelsen viser også at etterhvert som tiden går øker presset for økonomiske resultater.

Innovasjonseffekten fremheves av innkjøpssjef Stavanger som spesielt vanskelig å måle: «Vi opplever at implementering av nye løsninger kan være vanskelig, og vi opplever at det ikke er enkelt å ta ut gevinstene og implementere noe nytt». Hun forteller videre at dersom det over tid ikke kan vises til en innovasjonseffekt i form av billigere eller bedre løsninger vil det være vanskelig å fortsette satsingen. Å måle innovasjonseffekten er vanskelig, og å sette måltall for en løsning man ikke vet hvordan blir når prosjektet startes er enda vanskeligere. Spesialrådgiver Stavanger sier:

Jeg synes absolutt at den prosedyren for innovative anskaffelser gir oss noe mer enn «den gamle måten» å kjøpe på. Jeg tenker at det er i tråd med det som skjer på andre områder. Vi tar utgangspunkt i behov, har mer dialog med markedet, vi må teste mer.

Lignende opplevelse har flere informanter som mener metoden gir noe mer enn tradisjonelle innkjøp, uten at det enkelt kan kvantifiseres.

For å sikre innovasjonseffekten fremhever programleder NHO: kunnskap, ledelse og risikoavlastning som hovedelementer organisasjoner trenger for å komme videre med sine innovasjoner. Kunnskap, fordi det skaper trygghet til å utforske og våge å prøve nye ting og for å kjenne handlingsrommet. Ledelse, fordi organisatorisk læring må skje på tvers og implementeres i alle ledd, og det er ledelsens oppgave å fundamentere i organisasjonen.

Risikoavlastning, fordi økt gjennomføringstid og økte kostnader bidrar som et hinder for å bruke metoden.

4.5 Oppsummering av empiri

En oppsummering av våre funn viser at lovverket ikke er til hinder for innovative anskaffelser. Vi ser at lov om offentlig anskaffelser gjennom formål, prinsipper og andre retningslinjer legger premisser for hvordan anskaffelsene skal gjennomføres. Våre funn viser også at organisasjonene som skal gjennomføre anskaffelser i henhold til Nasjonalt program for leverandørutvikling opplever det som en barriere å bevege seg fra å beskrive ønsket løsning til å beskrive organisasjonens behov gjennom dialog med markedet. Det er en tidkrevende øvelse som setter store krav til kompetanse i egen organisasjon. Kompetanse på regelverk og metode, sammen med solid støtte fra flere nivåer i organisasjonen gir en trygghet for den enkelte til å bevege seg ut av komfortsonen og ta den økte risikoen som innovasjonsprosjektet faktisk er. Denne kompetanse kreves av alle involverte i prosessen fordi når man snakker om innkjøperen, så snakker man egentlig om et innkjøpsteam bestående av flere interessenter. Holdninger til risikotakning og tankesett på hvordan innovasjoner gjennomføres må bli det naturlige tankesettet, altså organisasjonskulturen endres til en mer åpen og tillitsbasert kultur, som oppmuntrer til dialog og samhandling.

5 Analyse

I dette kapittelet skal vi koble sammen våre empiriske funn med vårt teoretiske rammeverk som vi la fram i Teori og litteratur kapittelet. Denne sammenhengen mellom teori og empiri skal diskuteres opp mot våre forskningsspørsmål som igjen skal brukes til å belyse vår problemstilling.

5.1 F1: *Hvilke krav stilles til innkjøperen for å gjennomføre en innovativ anskaffelse?*

Våre funn viser at det stilles nye krav til innkjøperen i forbindelse med innovative anskaffelser, både den tradisjonelle innkjøperen og innkjøpsteamet. Disse nye kravene som stilles til innkjøperen kan sies å være på to plan:

Prosessuell plan: Innovative anskaffelser krever nye prosesser, siden det er en ny måte å anskaffe varer og tjenester på, og det er derfor nødvendig at innkjøper kjenner til de nye prosessene og mulighetsrommet som ligger i regelverket;

Personlig plan: Disse nye prosessene krever mer av innkjøperen, da han må være mer i dialog med leverandører og markedet enn tidligere, og det er derfor viktig for innkjøperen å være mer utadvendt enn tidligere. Det stilles også nye krav til de som trenger/beskriver løsningen/behovet siden de nå skal beskrive behovene de har og ikke løsningen.

Dersom vi tar for oss prosessen først, indikerte våre funn at en av hovedforskjellene på en tradisjonell og en innovativ anskaffelse var å beskrive et behov istedenfor en løsning, noe som ikke helt stemmer med vår forståelse av det eksisterende lovverket for offentlige anskaffelser. I følge Anskaffelsesforskriften (2016, §8-5) er hovedregelen at man skal stille krav til egenskapene til produktene eller tjenestene man skal anskaffe. Produktene skal ikke vise til bestemte fabrikater, prosesser, varemerker, patenter eller typer. Det er kun unntaksvis at man tillater slike henvisninger og det er nødvendig ut fra anskaffelsens formål eller det ikke er mulig å beskrive anskaffelsen tilstrekkelig presist. Det ser dermed ut for oss at de organisasjonene vi studerer bruker unntakstilfellene for sine anskaffelser. Dette skyldes trolig at det er mindre tidkrevende å stille krav til en løsning enn ett behov eller at det er enklere å beskrive en løsning som finnes.

Det å beskrive et behov framfor en løsning er en mer kompleks oppgave og for å løse denne oppgaven trengs det en kombinasjon av mennesker som jobber med ulike fagfelt avhengig av hva man skal anskaffe. Dette betyr at når man snakker om innkjøper, så snakker

man om et innkjøpsteam med ulike roller og ikke kun om et enkelt individ. Fiskeridepartementet (2019) beskriver seks roller som skal ivaretas i en offentlig innovativ anskaffelsesprosess. Våre funn har pekt på to av de rollene som de mest fremtredende. Det er fagpersoner (tekniske ressurser) som kan faget sitt og er de som er best utrustet til å beskrive behovet organisasjonen har, og det er den tradisjonelle innkjøperen som er den som sitter med den innkjøpstekniske kunnskapen. Innkjøperen er den som kjenner innkjøpsprosessen best og er den som må sørge for at prosessen blir utført riktig og at lovverket blir fulgt. Innkjøperen kan derfor sees på som et bindeledd mellom politikk og fag. En innovativ anskaffelse vil derfor kreve mer av den tradisjonelle innkjøperen. I vanlige anskaffelser er det nok med at innkjøperen kjenner til regelverket og sørger for at prosessen blir utført riktig, mens han ved en innovativ anskaffelse også må være leder for selve prosessen, slik våre funn indikerer. Dette støttes opp av Fiskeridepartementet (2019). Vi kan lese av Tabell 4 i Teori og litteratur kapitlet at en innkjøpers ansvar blant annet omhandler å lede anskaffelsesprosessen i innovative anskaffelser.

Et annet av våre funn sier at det stilles krav på et personlig nivå til den tradisjonelle innkjøperen, noe som oppsummeres av jurist Trøndelag som *«ansikt utad overfor leverandørene»*. Det fremgår av Tabell 4 at dette er et kompetansebehov til fagansvarlig og ikke innkjøperen. Det er fagansvarlig sin oppgave å ha en dialog med både bruker og leverandører. Dette er noe som virker veldig logisk da det er fagansvarlig som er den som er best egnet til å kommunisere tekniske detaljer og løsninger med leverandører. Dette betyr at kravet på det personlige plan også gjelder fagkompetansen (ingeniørene) da de vil ha mer dialog med leverandører. Det betyr likevel ikke at det ikke stilles personlige krav til innkjøperen noe våre funn indikerer. Selv om Tabell 4 ikke sier noe om at innkjøperen skal ha dialog med markedet, så ligger det implisitt at den som skal lede anskaffelsesprosessen og være en prosjektleder må legge til rette for at fagkompetansen kan møte leverandørene. Dette kan innebære at innkjøperen er i dialog med personer på sitt nivå hos leverandørene slik at de klarer å identifisere de riktige menneskene de fagansvarlige kan ha dialog med. Det er heller ikke utenkelig at innkjøper er med i disse dialogene mellom fagkompetansen og leverandører.

Fagkompetansen (ingeniørene) må på sin side være flinke i faget sitt, men samtidig være forberedt på at det kreves et annet tankesett av de i innovative anskaffelser. «Ingeniørene» må finne seg i at det ikke er de som skal utvikle løsningen, men at de skal bidra til at markedet finner den løsningen som klarer å svare på behovene som blir stilt til produktet/tjenesten. Fagkompetansen må derfor kjenne til behovene til anskaffelsen og være oppdatert på hva markedet kan tilby av varer og tjenester. En måte å skaffe seg denne kunnskapen på er å ha

kontinuerlig dialog med leverandører for å finne ut hva de kan tilby, både under dialogkonferanser i regi av den innovative anskaffelsen, men også generelt for å holde kunnskapen om markedet vedlike. Dette er som forventet i henhold til Tabell 4. Fagansvarlig skal avklare brukernes og fagmiljøenes behov, ha kompetanse innen sitt fagområde, være i dialog med både brukere og markedet og ha en forståelse for behovet i innovative anskaffelser (Fiskeridepartementet, 2019).

5.1.1 Kompetanseheving gjennom endring

For å kreve noe mer av innkjøperen og fagressursen bør man være sikker på at innkjøperen og fagressursen:

- 1) Besitter den kompetansen som kreves, eller
- 2) Gi de den kompetansen som kreves ved å lære de opp, eller
- 3) Ansatte personer som besitter den kompetansen som organisasjon nå ønsker.

Dersom vi starter med punkt 1) kan det sies at det er det enkleste når det gjelder kompetanse. Kompetansen er i organisasjonen fra før av, selv om den kanskje ikke blir brukt slik det er ønskelig. Dette betyr ikke at det allikevel ikke er utfordringer knyttet til å ta i bruk i denne ubrukte kompetansen hos innkjøperen og fagressursen. Dersom man ber innkjøperen og fagressursen jobbe på en annen måte enn tidligere kan man ende opp med å møte motstand, da dette vil føre til at det kreves en endring i innkjøperen og fagressursen sin arbeidsmetodikk. I følge Hammerfjeld et al. (2018) er endringsprosesser noe de fleste mennesker ikke ønsker å være en del av, da disse prosessene ofte bringer med seg usikkerheter.

Våre funn indikerer at kompetansen som etterspørres mangler, siden det er ny kompetanse som ønskes. De fleste informantene har sagt at det kreves kompetanse av en innkjøper på et personlig plan, da det kreves at innkjøperen er organisasjonenes «*ansikt utad for leverandørene*», at de må være utadvendte og at de må være «*teamledere*». Det siste er det ikke helt enighet om da spesialrådgiver Stavanger mener at det å være en leder er noe som innkjøperen allerede må være i dag. Dersom denne kompetansen mangler kan det tenkes at innkjøperen vil være veldig forsiktig på å utføre arbeidet sitt og være risikosky da det ikke finnes gode nok intensiver til at han skal ta risiko for noe han ikke kjenner godt nok (Bloch, 2011; Bloch & Bugge, 2013; Bugge et al., 2011). For fagressursen er det ifølge innkjøpssjef Bergen nødvendig å endre måten en ingeniør tenker på, samtidig som de ifølge Tabell 4 bør være mer i dialog med markedet. Dette er noe som vil kreve opplæring. For å tilegne seg en kompetanse som ikke eksisterer bør de offentlige organisasjonene lære opp sine innkjøpere og

fagressurser. En OECD rapport referert av Fiskeridepartementet (2019) peker på mangelen på anerkjennelse av anskaffelse som en profesjon, mangel på overordnet strategi for å bygge kompetanse, mangel på omforente krav til kompetanse, mangel på evaluering av ferdigheter og opplæring som en barriere for offentlige anskaffelser i Norge. Dersom organisasjonene klarer å overkomme disse barrierene og tilføre sine innkjøpsmiljøer den nødvendige kompetansen, betyr det ikke automatisk at de vil klare å få bedre innkjøpsmiljøer. I følge Loewe og Dominiquini (2006) må organisasjonen ha evne til å utnytte kompetansen og kreativiteten til innkjøper og fagressurs.

For å bryte ned barrierene beskrevet av Fiskeridepartementet (2019) og utnytte kreativiteten og kompetansen til innkjøper og fagressursen, bør de offentlige organisasjonene først kartlegge kompetansen som finnes i organisasjonen. Dette må gjøres for at personell med rett kompetanse får rett arbeid, for å identifisere hvilke kompetanseområder som mangler og for å finne ut hvilke kompetanseområder som ønskes, men som ikke eksisterer i organisasjonen. Kompetansen som ønskes, men ikke finnes må skaffes og det må derfor legges til rette for gode ansettelses- og opplæringsprosesser. Den mest ideelle måten å gjøre dette på er om en overordnet aktør som DIFI i samråd med offentlige organisasjoner utvikler opplæringsplaner sammen, slik at kravene er omforent i de offentlige organisasjonene. Deretter er organisasjonene nødt til å oppdatere utdaterte prosesser og prosedyrer for å legge til rette for mer kreativ tenking. Personer som viser engasjement og kreativitet må vises anerkjennelse og få en belønning for sin kreativitet (Berryhill, 2017; S. F. Borins, 2014). Mangelen på anerkjennelse er pekt på som en barriere for innovasjon i offentlig sektor (OECD rapport referert av Fiskeridepartementet, 2019).

Dersom vi tar for oss innkjøperen først, så kan det sies at for en innkjøper som ikke er en naturlig lederskikkelse og en utadvendt person, vil disse nye kravene føre til en endring i hans arbeidshverdag. Han er nødt til å lære seg å bli en leder og være mer utadvendt. Dette vil kanskje igjen føre til at hans arbeidsoppgaver må endres og at det må komme nye prosesser og prosedyrer for at han skal utføre arbeidet sitt på en best mulig måte. En endring i prosesser og prosedyrer vil kanskje trigge en endring i arbeidsplassorganiseringen og man kan derfor anta at det å anskaffe en innovasjon kan trigge en innovasjon av organisasjonen som skal anskaffe innovasjonen, da det å organisere seg på en annen måte også er sett på som en innovasjon (Fiskeridepartementet, 2019; Schumpeter, 1934). Det er viktig for en organisasjon å ha en klar og tydelig plan som er godt forankret i organisasjonen for at endringer som ønskes implementert ikke skal møte for mye motstand (Kotter, 1995).

Leder Innolab Bergen sier at det er typisk norsk å vise motstand til løsninger som blir tredd over hodet på en, «*det er nei før hei*». Dette var grunnen til at Bergen kommune brukte to ekstra måneder på modning av sine ansatte for å skape aksept for denne nye måten å jobbe på, slik at de «*istedenfor å hyperventilere og nesten svette blod*» var villige til å tenke nytt, og dette klarte de. Cummings og Worley (2015) sier at en endring blir mest effektiv dersom man klarer å svekke kreftene som er imot endringen, og det var nettopp dette Bergen kommune klarte ved å bruke mer tid på å skape aksept, istedenfor å institusjonalisere den nye måten å tenke på uten å bruke tid på det. Ved å tine, endre og fryse (Lewin referert av Connelly, 2016) klarte de å gå fra «*nei før hei*» til å akseptere denne nye måten å jobbe på og reflektere over den gamle måten: «*... dette var litt interessant, har vi jobbet sånn altså? ... jeg visste ikke at det var så mange kloke hoder i kommunen utenom der som vi selv jobber*».

Strategien til Bergen kommune er noe som også kan og bør brukes av andre organisasjoner som møter endringsmotstand. De må starte med å anerkjenne at folk flest er motstandere av endring (Hammerfjeld et al., 2018) og at det er nødvendig å avslutte med det gamle før man kan starte på noe nytt (Bridges referert av Hammerfjeld et al., 2018). Ved å ta seg god nok tid kan man klare å gå gjennom de åtte stegene i Kotters modell på en ryddig måte (Kotter, 1995), men det er viktig å ikke la en endringsprosess drøye for mye i tid heller da dette også kan føre til usikkerhet blant de ansatte (Hammerfjeld et al., 2018). Det er også viktig å påpeke at ingen organisasjoner er helt like og alle har ulik kultur, noe som gjør det vanskelig å definere hvor mye tid man ideelt sett bør bruke på å implementere en endring. For Bergen kommune holdt det med to måneder, men andre organisasjoner kan trenge flere. Når endringene er utført er det nødvendig å institusjonalisere det for en endring er ikke gjennomført før det har blitt den nye normalen (Jahnsen & Nordahl, 2010).

For fagressursen er kanskje endringen som kreves mye større enn det som kreves av innkjøperen. Der det trengs økt kompetanse og mer bredde i kunnskap hos innkjøper, trengs det en endring i tankesett for en fagressurs i tillegg til at de skal være mer utadvendte. Som innkjøpssjef Bergen sier er den tradisjonelle ingeniøren nødt til å akseptere at det ikke lenger er han som sitter på alle løsninger og at det ikke er hans løsninger som skal bli implementert. Han må nå bidra til at markedet finner løsningen på behovene organisasjonen har. Dette innebærer at en ingeniør må gjennom en kompetansedreining. De må bruke sin kompetanse på en annen måte og starte å utvikle en bestillerkompetanse. Det å be en ingeniør bli en bestiller istedenfor en utvikler og dermed slutte å drive med tradisjonelt ingeniørarbeid kan gå utover fagintegriteten til vedkomne, og kanskje vil dette føre til en forvitring av fagmiljøene i den offentlige virksomheten. Dette kan begrunnes med at en endring i tankegodset til ingeniøren

om at han ikke skal være med å utvikle en løsning, kan føre til at han ikke finner seg til rette i den nye organisasjonen. Han kan føle at hans kompetanse ikke blir respektert og brukt tilstrekkelig, noe som igjen kan føre til en naturlig avgang.

Et leveransefokus vil muligens ikke kreve en like stor dybdekompetanse hos det offentlige da dybdefokuset vil være mer overført til leverandøren som skal levere løsningen. Dersom fagmiljøet i en offentlig organisasjon består av høyt utdannede ingeniører med dybdekompetanse innen sine kompetanseområder vil ønske om å redusere dybdekunnskapen uten tvil føre til en stor motstand. Disse personene kan, dersom ikke behovet for en endring i tankesett blir kommunisert på en god nok måte, føle seg overkvalifisert for en del oppgaver, ubrukelig for noen andre oppgaver og i verste fall overflødig. Ved å ha en god visjon (difi.no, 2020a; kotterinc.com, 2019) som beskriver hvor organisasjonen vil ende opp kan man allikevel klare å overbevise fagressursene at denne endringen vil gjøre organisasjonen mye bedre og at de vil derfor akseptere det som er for det kollektives gode framfor sitt eget.

Dersom man ender opp med å endre organisasjonen for å bedre ivareta de kompetanseendringer som kreves av innkjøpspersonellet, er det viktig å innarbeide en innovasjonskultur i henhold til de kriteriene som er beskrevet av Sahni et al. (2013).

Dersom man bestemmer seg for å tilegne seg kompetansen ved å ansette nye personer (punkt 3), bør man tenke nytt og ansette personer som tilfredsstillende behøver til en organisasjon som skal utføre innovative anskaffelser. De nyansatte bør inneha en kultur og tankesett som er mottagelig for innovasjon og ønske om å fremme innovasjon. Man bør vurdere å ansette yngre, forholdsvis nyutdannede mennesker som fortsatt har universitetstankegangen friskt i minnet (S. Borins, 2001). Disse vil være med på å bidra til å dekke kompetansebehovet som trengs for å være innkjøper i en innovativ anskaffelse, samtidig som de kan være interne krefter som driver innovasjon og som derfor sørger for at flere anskaffelser blir utført som innovative anskaffelser. Dette betyr ikke at man skal kvitte seg med de erfarne i organisasjonen, for det er en god blanding av nyansatt og erfarne som bør være ønske til en organisasjon. De erfarne vil være kontinuiteten og de som skal sørge for at de nyansatte kan gjøre seg kjent med organisasjonen best mulig, mens de nyansatte vil være de nye øynene og bringe det nye tankesettet. Det er derfor viktig å hele tiden ha god oversikt over kompetansen som finnes i organisasjonen å sørge for å jevnlig medarbeidersamtaler (difi.no, 2020a). Man bør vurdere å ta i bruk de fire kriteriene for ansatte å påvirke sin virksomhet til innovasjon på ifølge Halvorsen et al. (2005):

- Man bør stille krav til at personen som skal ansettes er ideologisk og kreativ, en som klarer å se der det er behov for en endring og som kan ta initiativ for å endre det.
- Man bør sørge for å ansette idealister eller altruister, som ønsker en jobb i offentlig sektor for å bidra til å øke kvalitetene som tilbys av den offentlige virksomheten på en god måte.
- Man bør sørge for å ansette personer med langsiktige karriereplaner i organisasjonen.
- Man bør sørge for å ansette personer som er faglig nysgjerrige innenfor sine kompetanseområder.

For å oppsummere kan man si at innovative anskaffelser krever en annerledes kompetanse eller en som går utover det som besittes av personene i den rollen de sitter i på vanlige anskaffelser. Denne kompetansen kan enten tilegnes ved å lære opp sine ansatte eller ved å ansette personer med ønsket kompetanse dersom denne kompetansen ikke besittes av de ansatte. Det kan tenkes at en innovativ anskaffelse vil medføre en kultur- og organisasjonsendring i den organisasjonen som anskaffer innovasjon, og at anskaffelse av innovasjon derfor vil medføre en organisatorisk innovasjon. En endring i anskaffelsesform og kompetansekrav vil medføre endringsprosesser som det er viktig å håndtere på en god måte.

5.2 F2: *Hvilke organisatoriske utfordringer kan knyttes til innovative anskaffelser?*

Selv om det er bred enighet om at innovasjon er noe de fleste brukere ønsker, er det allikevel ikke alltid like enkelt å innovere. De offentlige virksomhetene kan ha klart for seg hvorfor de ønsker å innovere, hvem som driver innovasjonen fremover og prøve å skaffe en god innovasjonskultur, men det vil alltid være barrierer som må brytes ned (Demircioglu, 2018; Koch et al., 2006; Sørensen & Torfing, 2011; Torugsa & Arundel, 2016). Ofte så innebærer det å få støtte fra egen organisasjon, både interne og eksterne beslutningstakere, partnere og brukere og tjenesteytere (S. F. Borins, 2014). Programleder NHO uttaler at han ikke tror han vet om noe som er kraftigere enn når flere offentlige virksomheter sammen utfordrer næringslivet til å utvikle nye løsninger. For å få til dette samarbeidet er det viktig å gjøre grep i organisasjonen for å få det til å fungere optimalt. Dialog, samhandling og kommunikasjon på tvers av avdelinger og organisasjoner nevnes som suksessfaktorer. I en innføringsfase vil det oppstå utfordringer og muligheter. Videre har vi valgt å se på utfordringer som oppleves som

barrierer for våre informanter i forbindelse med endringsreisen de har vært gjennom, eller er midt oppi.

Våre informanter trekker primært fram tre typer barrierer knyttet til det å gjennomføre innovative anskaffelser. Kompetanse, tid og ledelse. Det er også en fjerde barriere som blir trukket fram av noen informanter, og denne barrieren er økonomi.

5.2.1 Kompetanse

Kompetanse kan være en barriere på to måter. Den ene går på den kjernekompetanse den enkelte medarbeider innehar, det være seg formell utdannelse, personlige egenskaper eller tilegnet yrkeserfaring. Den andre i denne sammenheng er kompetanse og kjennskap til de nye metodene og anvendelse av regelverket rundt innovative anskaffelser. Å bygge en kompetanse for innovasjon krever at en virksomhet klarer å skaffe personer med kunnskap og også ha evne til å utnytte kunnskapene og kreativiteten til sine ansatte (Loewe & Dominiquini, 2006). Kompetanse og kreativitet trenger ikke kun å besittes av teknisk personell, men finnes også blant personell i andre avdelinger og det er derfor viktig å inkludere nødvendig personell fra ulike faggrupper i innovasjonsprosesser. For leverandørutviklingsprogrammet er det nevnt at kjernekompetansen kan være en utfordring, men ikke et stort problem. Dette kan vi anta skyldes at metodikken som ønskes implementert bedre utnytter kompetansen leverandørene innehar, og at kompetansen hos den offentlige organisasjonen ikke trenger å være like spisset som i dag. Et av hovedprinsippene i leverandørutviklingsprosjektet er at det faktisk er leverandørene som innehar spisskompetanse på sitt fagfelt. Dette blir illustrert gjennom et eksempel fra Bergen, hvor en av kravspesifikasjonene for et nytt sykehjem spesifiserte at det skulle brukes ferdigstøpte betongelementer, siden de hadde hørt eller lært at det var bedre og billigere. Når tilbudene kom inn var det beste og laveste tilbudet ikke basert på betongelementer, men på å plasstøpe betongen. Siden det ville være brudd på anbudsreglene å velge et tilbud som ikke svarer på anbudet, kunne de ikke gå videre med dette tilbudet, og måtte velge en dyrere og dårligere løsning. Dette eksempelet viser at det er vanskelig for de som skal anskaffe å holde seg helt oppdatert på det som skjer i markedet til enhver tid, og at denne type kompetanse heller blir til en barriere for de gode løsningene, når den som innehar spisskompetanse blir påståelig og ikke drar nytte av den kunnskapen som finnes i markedet. Dialog er et av de viktigste verktøyene i leverandørutviklingsprogrammet, og i dette gitte tilfellet ville god dialog med entreprenører kunne gitt den nødvendige innsikten til å optimalisere byggingen av sykehjem.

Hovedfokuset for leverandørutviklingsprogrammet har ifølge Programleder NHO, vært å drive opplæring i metoden og regelverket rundt, for på den måten å styrke kompetansen på dette området. Dette sammenfaller med funnene i Stortingsmelding 22 (Fiskeridepartementet, 2019) som peker på at de offentlige virksomhetene må inneha kunnskap om hvordan det stimuleres til innovasjon i de ulike fasene av en anskaffelsesprosess. Det opplæringsprogrammet som programleder NHO viser til, er initiert for å gi kunnskap om det mulighetsrommet som allerede finnes i regelverket, og hvordan dette kan utnyttes gjennom metodene som leverandørutviklingsprogrammet har utviklet. Denne tilnærmingen er gjort for å ufarliggjøre det å prøve noe nytt for de ansatte, og på denne måten øke anvendelsen av metoden. Steg 5 i Kotter (1995) sin endringsmodell går på å fjerne hindringer for endringer, og muliggjøre å normalisere det nye. Å ufarliggjøre bruk av metoden gjennom opplæring og kompetanseheving, vil øke sjansen for at metodikken blir den nye normen.

Størrelsen på organisasjonen blir trukket frem som en utfordring for å tilegne seg kompetanse på innovative anskaffelser. Dette begrunnes med at små organisasjoner gjerne mangler dedikert personell som bare driver med anskaffelser, og det blir da vanskelig å forsvare kompetanseheving. Det kan også tenkes at den personlige barrieren for å våge å prøve en ny metodikk er høyere når man er alene om det. På den andre side kan det tenkes at små organisasjoner har bedre forutsetninger for å lykkes med innføring av nye metoder nettopp fordi de er små. Offentlige organisasjoner er ofte store og komplekse, noe som ofte leder til «silo-mentalitet» hvor kommunikasjon og samarbeid på tvers blir utfordrende (S. Borins, 2006). Det kan da tenkes at mulighetene for raskere implementering og adaptering av metoden i små og mellomstore offentlige virksomheter er større enn først antatt, da de kan antas å ha færre barrierer, men at kompetanse på metoden oppleves som en større barriere her enn i store organisasjoner.

5.2.2 Tid

Tid er en kritisk ressurs og mangel på denne ressursen kan være en barriere for innovasjon (Bloch, 2011; Bloch & Bugge, 2013; S. Borins, 2006; S. F. Borins, 2014; Bugge et al., 2011; Fiskeridepartementet, 2019; Koch et al., 2006). Det å innovere krever ofte at flere fagfelt samarbeider, forankring fra alle hold og koordinering internt og eksternt (Demircioglu, 2018; Loewe & Dominiquini, 2006; Torugsa & Arundel, 2016). Våre funn ser ut til å sammenfalle med det teorien viser. I startfasen for en innovativ anskaffelse går det mye tid på å koordinere internt, finne de riktige personene som kan jobbe med prosjektet, behovsavklaring og

markedsdialog. Dette skal foregå samtidig som alle tjenester skal leveres til innbyggerne som vanlig. Det er ønskelig at offentlig sektor er effektive, gjør mer for mindre og så fort som mulig (Handelsdepartementet, 2008; Røste & Godø, 2005). Jurist Trøndelag oppsummerer dette veldig fint med at: *«folk har for mye å jobbe med og for lite tid»*. Dette er ikke optimalt for innovasjonsprosjekter, som ofte er tidskrevende (Demircioglu, 2018; Loewe & Dominiquini, 2006; Torugsa & Arundel, 2016), og kan i verste fall føre til at prosjekter feiler. Dette kan igjen føre til at man bygger opp motstand og frykt mot slike prosjekter i fremtiden innad i organisasjonen. Et mislykket prosjekt kan bidra til negative konsekvenser for initiativtakere (S. Borins, 2001). Et kjent ordtak lyder «hastverk er lastverk» og i en innovasjonssammenheng virker det å være veldig beskrivende.

En måte å løse utfordringen med for mye å gjøre på for lite tid, vil være å akseptere at slike prosjekter vil ta tid og at man derfor bør prøve å bruke tiden mer fornuftig. En slik tankegang kan også føre til innovasjon, da det kan føre til de ansatte blir mer kreative med oppgaveløsingen sin slik at de innoverer i sine arbeidsoppgaver.

En annen måte vil være at organiseringen endres slik at de ansatte jobber mer med lignende oppgaver i de ulike prosjektene de er en del av, noe som vil føre til at de blir mer effektive. Det finnes teori som støtter opp under dette og som sier at mangel på tid kan føre til en effektivisering (Røste & Godø, 2005). Dette skyldes at de ansatte blir tvunget til å tenke mer kreativt på hvordan de skal løse de ulike problemene de støter på, og vil da være i stand til å løse de på en raskere og forhåpentligvis bedre måte. Det vil uansett ikke automatisk føre til at innoveringsprosesser går fortere da det er prosessene i en innovativ anskaffelse som tar lang tid og ikke nødvendigvis hvordan man løser ulike arbeidsoppgaver.

Sahni et al. (2013) sier at eksistens av en tilbakemeldingsstruktur er et viktig kriterium for at en innovasjon i offentlig sektor skal være suksessfull. Ved å ha løpende dialog med innbyggerne kan man klare å kartlegge behovene de har på en tydeligere og bedre måte. Man kan dermed «selge» problemet tilbake til innbyggerne. I stedet for å få innbyggerne til å vente på en løsning de kanskje mener kan løses på en enklere måte med eksisterende produkter/tjenester, kan man klare å kjøpe seg tid til å utføre innovasjonsprosjekter på en god måte. Selv om dette er en mulighet er det ikke nødvendigvis noe som er enkelt å gjennomføre. Løpende kommunikasjon med innbyggerne og markedsundersøkelser vil også være tidskrevende prosesser. Det går allikevel an å ta i bruk sosiale medier og kommunisere med innbyggerne på denne måten. Selv om du ikke vil nå ut til alle dine innbyggere og kan risikere å få tilbakemelding av kun en bestemt gruppe mennesker, kan det allikevel bidra til en god

tilbakemeldingsstruktur. Dersom folk flest blir overbevist om at sosiale medier fungerer for tilbakemeldinger, kan man klare å få tilbakemelding fra flere og flere.

Selv om tilbakemeldingsstruktur er noe som kan virke positivt for en innovasjon er allikevel ikke gitt at det vil fungere som tiltenkt. Offentlige virksomheter er styrt av politikk og politikernes ønske om å levere en viss tjeneste til en viss tid for å vinne stemmer kan føre til korte frister for leveranser med eller uten nødvendig ressurstildeling (Bloch & Bugge, 2013; Fiskeridepartementet, 2019; Halvorsen et al., 2005; Handelsdepartementet, 2008; Koch et al., 2006).

Litteraturen nevner også at det kan være konkurranser innad i sektoren, for eksempel mellom ulike kommuner som kan føre til et tidspress, siden man hele tiden ønsker å være bedre enn den andre kommunen. Dersom målet er å levere bedre tjenester mer effektivt kan en slik konkurranse være sunn, men dersom fokuset går over til å kun tenke på å levere først og billigst så kan en slik konkurranse virke mot sin hensikt (Koch et al., 2006; Koch & Hauknes, 2005).

En siste måte å løse utfordringen med at det er for mye å gjøre på for få ansatte er rett og slett å skaffe seg flere ansatte. Dersom man har nok ansatte kan de ulike ansatte jobbe målrettet med det prosjektet de er en del av istedenfor å jobbe på mange ulike prosjekter om gangen, men dette vil stille krav til økonomien i organisasjonen.

Innkjøpssjef Stavanger peker på et viktig poeng når det gjelder tidsbruk i innovative anskaffelser. Hun mener at dersom vi bruker god nok tid i starten og ikke skynder oss gjennom de ulike prosessene for å bli ferdig så fort som mulig, så vil man kunne tjene inn denne tidsbruken i form av et bedre resultat av anskaffelsen. Dette resultatet trenger ikke nødvendigvis å bety at det som er anskaffet blir billigere i anskaffelse eller drift. Det kan tenkes at den tjenesten det anskaffede produktet leverer vil være av en så mye bedre kvalitet at det vil være verdt de ekstra pengene det kostet å anskaffe.

Korttidsfokus kan være en stor barriere og det derfor er viktig å ha en generell plan og strategi for sine anskaffelser slik at man ikke ender opp med en løsning som koster mer enn det smaker, fordi man ønsker å spare tid og penger i starten (Loewe & Dominiqini, 2006; Torugsa & Arundel, 2016), og man kan derfor si at innkjøpssjef Stavanger har et poeng og det er slik en innovativ anskaffelse bør gjøres. Man skal ta seg den tiden det trenger med de riktige finansielle og ikke-finansielle ressursene for å få frem et sluttresultat som er best mulig.

5.2.3 Ledelse

Det er en allmenn forståelse at det er de politiske kreftene som er de viktigste kreftene når det gjelder innovasjon i offentlig sektor («top-down»), men forskning viser at det de interne driverne som er de viktigste for innovasjon («bottom-up») (S. Borins, 2001; Bugge et al., 2011; Koch et al., 2006; Sander, 2019). Ifølge St. Meld. Nr. 7 (Handelsdepartementet, 2008) så er hele 50% av all innovasjon i offentlige organisasjoner gjort av ressurser i de interne organisasjonene. Programleder NHO forteller at de prøvde «bottom-up» tilnærmingen først når de startet leverandørutviklingsprogrammet ved at de tok kontakt med ildsjeler. Det fungerte dårlig, og de endret dermed tilnærming til å starte med ledelsen i den aktuelle offentlige virksomhet eller kommune. De gikk ikke politisk, men ledelsen karakteriserer vi også her som «top-down». Leverandørprogrammet handler i så måte ikke om den enkelte innovasjonen, men heller om å sette systemet opp for å øke innovasjonseffekten i både den offentlige organisasjonen og hos leverandøren. Endringer i organisasjoner og systemer for hvordan en organisasjon jobber vil alltid være en lederoppgave, og i så måte kan det tenkes at de innovasjoner som forekommer i dag i det offentlige er tilfeldige, og ikke et resultat av et målrettet arbeid. Ledelsen må være en viktig premissgiver for å gi mulighet til å prøve noe nytt.

Innovative organisasjoner leder innovasjon på en god måte og de er dyktige til å måle effektene av ressursene som er brukt på innovasjon (Handelsdepartementet, 2008; Koch & Hauknes, 2005). Ledere oppfordrer sine ansatte til å tenke innovativ og har gode systemer til å lære av sine erfaringer, en god tilbakemeldingsstruktur, et støttesystem og utvikle sine ansatte på en riktig måte slik at risikoen for mislykkede innovasjoner minker samtidig som sjansen for å lykkes øker. Offentlig sektor er ofte beskrevet som byråkratisk i en negativ kontekst (Halvorsen et al., 2005). Det er store komplekse organisasjoner med en hierarkisk struktur med ulike departementer for å løse ulike samfunnsoppgaver med. I tillegg til byråkratiet internt i organisasjonen er det også byråkrati som følger av de demokratiske prinsipper (S. Borins, 2006; Demircioglu, 2018). Barrieren som våre informanter opplever kan tenkes å være et resultat av nettopp stor og kompleks organisasjon samt at deler av organisasjonen jobber i «siloeer», som gjør det enda vanskeligere å få en felles forståelse for viktigheten av å implementere innovative anskaffelser. Informantene viser til at denne barrieren er forsøkt løst ved å gå helt til topps i organisasjonen for å skape konsensus og forankring for at innovative anskaffelser er noe som skal gjennomføres. I og med at innføringen av innovative anskaffelser kan sees på som en endring av hvordan organisasjonen jobber sammen internt og på tvers av avdelinger, er det å få med ledelse et viktig steg i en endringsprosess. I Kotters åttestegsmodell for en

endringsprosess, er steg 2, 3 og 4 temaer som går på forankring i toppledelse, skape en visjon, og motivere mellomledelsen til å være endringssoffiser. Slik vi forstår våre informanter i prosjektene, er det en kombinasjon av disse 3 stegene som oppleves som en barriere for innovative anskaffelser. Styringsgruppene og topplederforankringen tar tid å etablere, og de fungerer dårlig dersom det ikke kontinuerlig kommuniseres og etterleves en felles visjon for hvor de skal. Med store komplekse organisasjoner vil det lett kunne oppstå lokale tolkninger eller forståelse av at «denne visjonen gjelder ikke min avdeling». I slike tilfeller vil det være vanskelig og mer tidkrevende å få mellomledernivå i organisasjonen til å være samstemte og trekke i samme retning.

5.2.4 Økonomi

Litteraturen sier at økonomi og finansiering er de største barrierene for innovasjon (Bloch, 2011; Bloch & Bugge, 2013; S. F. Borins, 2014; Bugge et al., 2011; Koch et al., 2006; Torugsa & Arundel, 2016). Dette begrunnes med at det er høy konkurranse om midlene i offentlig sektor og at det er ønskelig å gjøre mer for mindre (Røste & Godø, 2005). Våre funn indikerer derimot på noe annet. De fleste av informantene våre nevner ikke økonomi som en barriere for innovative anskaffelser, noe som kan skyldes ulike årsaker. Våre informanter kommer fra store kommuner og fylkeskommuner, som muligens har mer penger å rutte med enn andre kommuner, de har jobbet med «prestisjeprosjekter» som elektriske ferger og hurtigbåter, som kanskje har fått store økonomiske midler utover normalen, de har jobbet med vellykkede prosjekter og de har i snitt 7 års erfaring med å ha jobbet i de stillingene de sitter i, og kjenner derfor til det økonomiske mulighetsrommet i anskaffelser. Jurist Trøndelag sier at toppledelsen er mer villig til å stille risikokapital til store prosjekter som det kanskje aldri blir noe av, noe som er med på å støtte opp under prestisjeprosjekter.

Informantene som peker på økonomi som en utfordring kan derfor sies å tenke på mer enn kun sitt egen prosjekt og utenfor sin egen virksomhet. Det er mulig de tenker på de mindre kommunene som har mindre å rutte med og finansiering av andre typer anskaffelser enn store prestisjeprosjekter. Det er ikke helt utenkelig at når små kommuner skal anskaffe seg noe nytt som det ikke ligger like mye prestisje i, vil det være mindre penger å bruke og derfor viktig at disse pengene ikke blir kastet bort på et prosjekt som det ikke blir noe av. Dette kan være en utfordring da små kommuner kan ha særegne problemstillinger som ikke blir ivaretatt av de store anskaffelsesprosjektene i de store kommunene, og de kan derfor ende opp med deres særegne behov ikke blir innvert. Dette kan igjen føre til at man hele tiden går for de

tradisjonelle løsningene som finnes, men som kan vise seg å være dyrt i lengden (Loewe & Dominiquini, 2006).

Innkjøpssjef Stavanger sier at en radikal innovasjon krever store økonomiske muskler. Disse musklene er noe som leverandørene må ha. Det er de som skal utvikle løsningene basert på kravene som blir stilt av de offentlige innkjøperne, og det er de som sitter med brorparten av den økonomiske risikoen. De kan ende opp med å utvikle en løsning som kanskje blir for dyr for den kommunen som ønsket det, og det kan hende at det ikke er noe marked for dette produktet andre steder. Uavhengig av hva grunnen er for at det ikke blir kommersialisert så vil det økonomiske tapet være hos leverandør. Leder Innolab Bergen gir oss et eksempel på en leverandør som avstod fra å levere inn et tilbud nettopp på grunn av den økonomiske usikkerheten og risikoen. De klarte ikke å rettferdiggjøre en stor investering uten at det var en forpliktelse fra oppdragsgiver om å kjøpe produktet som ble utviklet. Dette kan sies å være uheldig da hele poenget med Nasjonalt program for leverandørutvikling er at det offentlige skal bruke pengene sine på en slik måte at leverandører utvikler seg. Dersom all den økonomiske risikoen overføres til leverandørene slik at leverandørene unnlater seg å levere anbud, vil programmet virke mot sin hensikt. Det er lærdom å hente fra mislykkede prosjekter, men disse erfaringene er ikke alltid verdt den prisen det koster å få den erfaringen. Dette er spesielt ugunstig for små og mellomstore gründerbedrifter som ikke har disse store økonomiske musklene. I bunn og grunn handler alt dette om bunnlinje og det å tjene penger.

Det er ikke kun selve anskaffelsen som blir påvirket av økonomi. Mangel på penger har også en effekt på blant annet kompetanseutvikling, bemanning og organisering. Dette er en problemstilling som jurist Trøndelag tar opp. Han mener at det skaper et spenningsforhold når midler blir investert i en anskaffelse og risikoavlastning av leverandører, men ikke blir bundet opp i egne ansatte. Dersom økonomien ikke er til stede vil det være vanskelig å heve kompetansen til medarbeidere, vanskelig å hente inn nye medarbeidere ved behov, og det kan også føre til en organisering som gjør at ansatte må utføre veldig mange ulike arbeidsoppgaver for å få utført organisasjonens arbeidsoppgaver. Dersom man ikke klarer å tiltrekke seg riktig kompetanse vil det være vanskelig å lykkes med innovative anskaffelser. Det samme kan sies om organisering. Dersom man er organisert på en slik måte at få personer må gjøre mange arbeidsoppgaver, kan det føre til at man velger å løse oppgaver på kortest mulig tid med minst mulig risiko. Dette er ikke noe som nødvendigvis er heldig da *«risiko er selveste DNA til innovasjon»* ifølge prosjektansvarlig Trøndelag.

Det å ikke investere i egne ansatte i form av kompetanseheving kan gjøre det vanskeligere for en bedrift å endre sin kultur. Dersom en organisasjon ønsker at sine ansatte skal tenke og

jobbe annerledes enn det de er vant til, er det nødvendig for organisasjonen å investere i endringsprosesser for å ikke skape unødvendig usikkerhet og motstand (Hammerfeldt et al., 2018) i tillegg til å investere i selve opplæringsprosessen. Det å håpe at «ting går av seg selv» er ikke noe som vil fungere hver gang. Sahni et al. (2013) lister opp fem punkter som definerer om en innovasjon i offentlig sektor vil være suksessfull eller ikke. Det første punktet, evne til å eksperimentere, er noe som ikke er helt naturlig at kommer av seg selv for alle. Noen må læres opp til å tenke annerledes og noen må gis føringer for hva handlingsrommet er. Det må skapes aksept for at arbeidsoppgaver tar lenger tid å utføre slik at man ikke faller til det samme gamle på grunn av usikkerheten med det nye, som personellet ikke er i stand til å håndtere på en god nok måte. Det samme gjelder for punkt to, evne til å forkaste utdatert infrastruktur. Dersom man ikke vet hvordan man skal håndtere usikkerheter vil det være veldig vanskelig å forkaste noe man vet fungerer for man vil ikke nødvendigvis forstå at det er utdatert.

På en annen side kan mangel på finansiering føre til at man må tenke nytt. Røste og Godø (2005) sier at fravær av finansielle midler kan føre til at de offentlige bedriftene må tenke nytt når det gjelder organisering, bemanning og kompetanseutvikling. Ved å kutte de finansielle midlene kan man stimulere til innovering internt i organisasjonen. Dette støttes av Sahni et al. (2013) og de sier at budsjettbegrensninger for sluttbruker vil være med på å bidra til å tenke kreativt og å være innovativt. Det kan føre til at man organiserer seg mer effektivt slik at man får tid til å gjøre mer med samme bemanning. Man kan tvinges til å tenke mer kreativt, slik at utfordringer som tradisjonelt har vært dyre å løse blir mer kostnadseffektive. Amiable referert av McLean (2005) mener på sin side at det er veldig viktig å balansere ressursene for å oppnå den ønskede effekten og sier at det er det som er nøkkelen til suksess. Dersom man bare dytter på med penger kan man ende opp med å være mindre kreativ, da man har penger til å anskaffe seg det første som slår en uten å tenke på mer optimale løsninger. Det kan også føre til at man ansetter mange personer uten å nødvendigvis ha behov for dem, noe som vil trekke ned effektiviteten til personene. Det kan derfor sies at det stilles store krav til ledelsen hva det angår de økonomiske midlene og at det ikke bare er å «pøse på» med penger for å bryte ned barrierene. For det motsatte tilfelle, hvor det blir gitt mindre penger enn nødvendig, kan det føre til at de ansatte bruker sin kreativitet og sine krefter til å tilegne seg mer penger og ikke til å utvikle nye produkter og løsninger (Amabile, 1998).

Det at de fleste informanter ikke snakket om økonomien som en barriere eller en mulighet kan være på grunn av at informantene kun tenkte på definerte anskaffelsesprosjekter da de ble intervjuet og ikke på hele organisasjonen sin, for det er ingen tvil om at uten penger så er det

meste ganske umulig. Det er lett å glemme den daglige driften og de andre prosjektene når man jobber i med et prosjekt som ikke lider av mangel på finansielle midler.

5.3 F3: *Hvordan stiller offentlige organisasjoner krav i anskaffelsene som fremmer innovasjon?*

Våre funn peker på at for å stille krav/behov som fremmer innovasjon, så må først organisasjonen utvikle en kultur for innovasjon innad. Tankesettet vris over på behovsbeskrivelse og åpen dialog for å finne frem til nye og bedre løsninger sammen med leverandørene. Organisasjonskultur representerer de felles verdier, normer, virkelighetsoppfatning og antakelser, og hva som etterstrebes innad i grupper/avdelinger (Hillestad et al., 2014; Shein referert av McLean, 2005). Kulturens funksjon er blant annet å motivere medlemmene i gruppen.

5.3.1 Kultur for innovasjon

Innovasjonsarbeid i offentlige virksomheter er ofte organisert som prosjekter internt i virksomheten og de blir prioritert fra toppledelsen ved at de ofte deltar aktivt i implementeringen av nye ideer (Bloch & Bugge, 2013). Dette mønsteret finner vi igjen i alle de organisasjonene vi har undersøkt. Organiseringen som prosjekt gir fleksibilitet til å trekke inn de personer og ressurser som trengs, samt at den blir synligere for politisk ledelse. Organiseringen i prosjekter bidrar sterkt til kommunikasjon på tvers av fagmiljøer og grupperinger. Koch et al. (2006) beskriver «silo-mentalitet» som kan oppstå på grunn av utfordringer og mangel på kommunikasjon oppover og bortover i virksomheten, ulike prioriteringer internt i virksomheten og mangel på forståelse for hvordan virksomheten fungerer i sin helhet. Frihet til å kommunisere innad i organisasjonen og mulighet til å jobbe med kollegaer med forskjellig bakgrunn er viktige faktorer til motiverte medarbeidere, og fremmer kreativitet og innovasjon (McLean, 2005). Flere av våre informanter sier de har fått en helt annen involvering og påvirkning inn mot anskaffelser gjennom disse prosjektene, og samarbeidet med folk fra andre avdelinger og faggrupper er veldig lærerikt, og bidrar til å bygge ned «silo-mentalitet» i store organisasjoner som de vi har undersøkt. For å etablere en varig endring i en kultur ved å oppmuntre kreativitet og innovasjon, kan det være utfordringer med å organisere i prosjekter. Prosjekter kjennetegnes som spesifikke og tidsavgrenset, noe som kan gi en følelse for de involverte at de en gang skal tilbake til det gamle vante. Fordelen Bergen kommune og Stavanger kommune oppnår når de involverer egne ansatte fra flere deler

av organisasjonen er at det kan tenkes at de som har vært involvert i prosjektet vil gå tilbake til sin avdeling og ta med seg deler av de holdninger og tankegods som de har tilegnet seg i prosjektet. I så tilfelle vil organisasjonen kunne få en varig endring. I Trøndelag fylkeskommune har de valgt å leie inn eksterne ressurser for å bemanne prosjektene, dette kan sies å ikke ha ønsket effekt for å motvirke «silo-mentalitet». Disse ressursene har ikke knytninger til andre deler av organisasjonen, og vil da ikke bidra på samme måte som egne ressurser til å støtte opp om en endring i kulturen, og ved endt oppdrag forsvinner de ut av organisasjonen og bidrar derfor ikke til en varig endring for organisasjonen sin tilnærming til innovasjonsprosjekter.

Støttende ledelse, frihet og autonomi og ressurser er også faktorer som positivt bidrar til en kreativ og innovativ kultur (McLean, 2005). En støttende ledelse som gir frihet innenfor klart definerte rammer støtter en selvgående organisasjon. Rammene som ligger i innovative anskaffelser kan sies å gi rom for de fem kriteriene Sahni et al. (2013) har identifisert, som definerer om en innovasjon i offentlig sektor vil være suksessfull eller ikke. De fem kriteriene er: Evne til å eksperimentere, evne til å forkaste utdatert infrastruktur, eksistens av tilbakemeldingsstruktur, insentiver for produkt- og/eller service forbedringer, og budsjettbegrensninger for sluttbruker. Det er trukket frem av våre informanter at man må først erkjenne at det innebærer risiko å igangsette innovasjonsprosjekter, deretter må organisasjonen gjøres slik at det er lov å feile altså at risikoen slår ut negativt. Når dette er på plass, gir det frihet til å utforske. Styringskomiteer med både kommuneledelse og politikere, eller noe mindre formelt med ledende byråder eller direktører som brenner for innovasjon i sin organisasjon, er med på å erkjenne risikoen i prosjektene og gi den nødvendige risikodekningen som organisasjonen trenger for å ha frihet til å være kreativ og innovativ. Ifølge vår undersøkelse har begge tilnærminger den effekten at de synliggjør støtte fra ledelsen til prosjektene, og muliggjør en viss risikotakning i organisasjonen, som flere informanter har trukket frem som viktig for å kunne drive prosjektene fremover. Støtten fra ledelsen bidrar også til bedre ressurstilgang for prosjektene. Flere informanter trekker frem utfordringer med å få nok dedikerte ressurser, men at støtte fra ledelsen har hjulpet situasjonen. Dette bidrar til at det opprettholdes en viss balanse av tilførte ressurser til prosjektene, som trekkes frem av Ambalie referert av McLean (2005) som en nøkkel til suksess.

McLean (2005) sier at en viktig forutsetning for frihet og autonomi, er klart kommuniserte rammer og mål som frihet gis innenfor. De forskjellige metodene som kan brukes innenfor leverandørutviklingsprogrammet, gir i så måte klare rammer. Målsetningen finner vi noe sprikende. Seniorrådgiver DIFI sier at målsetningen med programmet er todelt.

Hovedformålet er å få bedre løsninger i offentlig sektor ved å få mer verdi for pengene, det utvidede målet er å utvikle leverandørindustrien. Dette står i kontrast til kost- og tidsbarrierene informantene i prosjektene omtaler. Viljen til å investere i et bedre produkt virker å sitte langt inne. Det innarbeidede tankesettet med fokus på å anskaffe det kjente til en lavest mulig kost, virker å være dominerende nedover i organisasjonene. For å oppnå frihet og autonomi, kunne fokuset på de overordnede målsetningene styrkes slik at dette fokuset også kommer frem i prosjektene. For å oppnå dette må målsetningen til innovasjons initiativene kommuniseres enda tydeligere til funksjonene og organisasjonen rundt selve innovasjonsprosjektet. En slik tilnærming vil bidra til at prosjektene vil bli målt på flere kriterier enn hovedsakelig kost. Først da vil målsetningen bidra til å gi handlingsrommet som bidrar til økt kreativitet og innovasjon. Ved å innarbeide metoden og rammene i hele organisasjonen over tid vil handlinger og holdninger endres, men for å få til dette må den overordnede målsetningen dyrkes frem i stedet for å fokusere på kortsiktig besparelse og hastverk.

Kontroll trekkes frem av McLean (2005) som hovedfaktoren som kan hemme innovasjon og kreativitet. Regelverket for offentlige anskaffelser kan oppleves som veldig rigid og tungvint, noe som kan oppleves som detaljstyring.

Våre informanter har ikke trukket frem kontroll fra beslutningstakere eller fokus på måltall som en utfordring. Snarere tvert imot, har rammeverket som innovative anskaffelser gir, gitt handlingsrom for å føre en mye åpnere dialog med leverandører. Dette samsvarer godt med at i stabile og forutsigbare rammer vil en viss grad av formell og sentral beslutningskontroll øke en organisasjons evne til å implementere innovasjoner (Kimberly referert av McLean, 2005).

5.3.2 Forankring i toppen

Selv om behovet for endring er helt opplagt for mennesker, er allikevel endringsprosesser noe mennesker vegrer seg for, og det er prosesser de ikke ønsker (Hammerfjeld et al., 2018). Disse prosessene bringer ofte med seg usikkerhet og det er denne usikkerheten som de ansatte ikke ønsker å være en del av. Vi har tidligere argumentert at usikkerhet og motstand motvirkes med kompetanse og ressurser, men en klar visjon fra ledelsen for hvordan organisasjonen skal fungere bør være første steg i en endringsprosess ifølge Kotter (1995). Som steg to i modellen trekkes forankring i toppen gjennom prosjektgruppe/styringsgruppe frem. Gruppen må ha et solid mandat som kan overvinne eventuell motstand som måtte oppstå. Mellomledere er også viktige å ha med seg som en del av endringen, da det er de som har tett interaksjon på ulike

nivåer og kan være med å påvirke organisasjonen (Rydland, 2015). En endring er ikke fullført før den har blitt institusjonalisert og de implementerte endringene har blitt en naturlig del av organisasjonens kultur (Jahnsen & Nordahl, 2010).

Forankringen i toppen kan være med på å rettferdiggjøre en økt ressursbruk som følge av den pågående endringen, og å gi prosjektene legitimitet i resten av organisasjonen. Det vil også være med på å minske usikkerheten knyttet til endringer enkelte medarbeidere kan føle på. Forankringen som er gjort i de organisasjonene vi har intervjuet har helt klart økt fokuset på prosjektene, og frigjort ressurser, men at de fortsatt må ha denne type forankring etter snart 10 år, forteller at endringene ikke har blitt institusjonalisert i organisasjonene.

Videre steg i endringsprosess er å fjerne gamle metoder og prosesser. Dette er med på å drive gjennom budskapet om at endringen er den nye normalen. Tilnærmingen til innovative anskaffelser som vi finner i Trøndelag fylkeskommune tilsier ikke at dette er den nye normalen, men heller en midlertidig løsning. Prosjektene kjøres på utsiden av organisasjonen ved hjelp av det vår informant omtaler som risiko kapital og innleide ressurser. Denne tilnærmingen vil gjøre det vanskeligere å fullføre en endrings prosess.

5.4 F4: *Hvordan evner organisasjonene å hente ut innovasjonseffekt?*

Innovasjon i offentlig sektor er viktig for å ivareta et høyt nivå av velferd og for å imøtekomme økonomiske og sosiale utfordringer (Bakke & Nielsen, 2014). Dette ligger som bakgrunn for å drive initiativer for innovasjon i det offentlige. Leverandørutviklingsprogrammets oppgave er å øke innovasjonseffekten av offentlige anskaffelser med fokus på effektive tjenester næringsvekst og lavere utslipp (anskaffelser.no, 2020b). Å legge til rette for økt innovasjonseffekt av offentlige anskaffelser går ut på å bedre informasjonsstrømmen og samarbeidet mellom innkjøperne, brukerne og leverandørene. (P. Windrum and P. Koch referert av Handelsdepartementet, 2013). Slike tiltak vil være samfunnsøkonomisk lønnsomme såfremt de ikke reduserer konkurransen på lang sikt, midlene ikke har en bedre alternativanvendelse og tiltakene ikke medfører administrative byrder som oppveier nytteeffekten (Handelsdepartementet, 2013).

Innovasjonseffekten kan ansees som en vinn-vinn-vinn-situasjon, der kjøper, selger og bruker får «noe mer». Oppfølging og kontroll av gevinstrealiseringen kan være utfordrende. Brukeren som mottar varen eller tjenesten har ikke alltid referanse eller erfaring med tilsvarende vare eller tjeneste. Tilbakemeldingen vil da enkelt sagt være fornøyd eller ikke fornøyd, den kan ikke angi om varen eller tjenesten er bedre eller dårligere enn alternativet.

For det er differansen som må sies å være innovasjonseffekten. For selger anser vi det som økt fortjeneste og vekst som resultat av å kunne tilby markedet noe nytt som følge av samarbeidet som er innovasjonseffekten. For kjøper, vil det være anskaffelseskost og levetidskost målt mot tilsvarende anskaffelser som kan defineres som innovasjonseffekten. For den offentlige organisasjonen som skal gjennomføre en anskaffelse, vil det i utgangspunktet være anskaffelseskosten og beregnet levetidskost som er mulig å forholde seg til i en tidlig fase. Våre funn peker på at denne utfordringen er klart tilstede. Flere av prosjektene opplever utfordringer grunnet økt kost og gjennomføringstid, og programleder NHO omtaler dette som risikoavlastning, altså tilføring av midler for å få prosjektene til å starte.

Budsjetter og bemanning utfordres stadig i det offentlige, og da er det vanskelig å argumentere for økte kostnader i forbindelse med en anskaffelse uten at man kan vise til den konkrete besparelsen over tid, eller effektiviseringsgevinsten. Utfordringen med målbarheten på gevinsten på innovasjonene kan ifølge innkjøpssjef Stavanger føre til at organisasjonen går tilbake til tradisjonell innkjøpsprosedyre dersom subsidiering og fokus på innovativ anskaffelse faller bort.

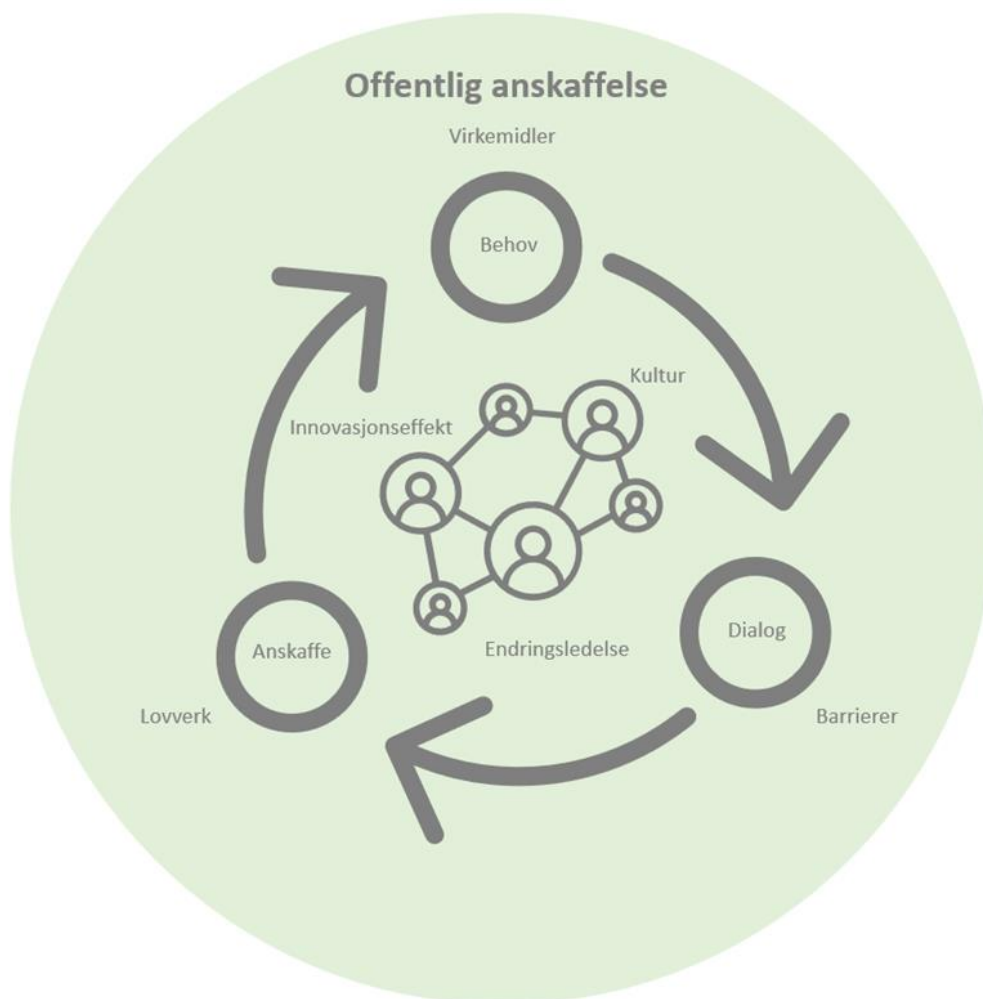
Slik vi tolker informantene fokuserer de på egen vinning når de snakker om innovasjonseffekten. Det går på enten billigere eller bedre produkt eller tjeneste. Om leverandøren har utviklet noe som skaper videre verdi for seg selv og da også samfunnet har er ikke vektlagt av informantene i særlig grad. For at de offentlige virksomhetene skal sikre innovasjonseffekten, så bør kortsiktige mål som ikke har forankring i organisasjonens strategiske målbilde ikke vektlegges. Man må tilstrebe at også kortsiktige målsettinger ute hos virksomhetene er forankret i organisasjonens strategiske målbilde.

5.5 Oppsummering av analyse

I Figur 5 presenterer vi oppsummering av vår analyse. Modellen representerer en offentlig anskaffelse. I senter har vi den offentlige organisasjonen. Vi ser for oss at våre ulike teoretiske perspektiver påvirker denne organisasjonen og anskaffelsen i ulik grad til ulik tid. Våre teoretiske perspektiver er dermed plassert i anskaffelsen og rundt organisasjonen etter hvor de har størst betydning. Vi kan se for oss at endringsledelse vil være en nøkkelfaktor for å muliggjøre innovative anskaffelser. Organisasjonskulturen må oppfordre til innovativ tankegang, som igjen kan komme til uttrykk i deres anskaffelser. Vi kan anta at denne kulturen må styrkes, og det kan skje i form av endringer av arbeidsbeskrivelser, prosedyrer, kursing,

belønning og ikke minst politiske endringer som definerer strategien til offentlige virksomheter.

Videre viser oppsummeringen av våre funn at lovverket ikke er til hinder for innovative anskaffelser. Vi ser at lov om offentlig anskaffelser gjennom formål, prinsipper og andre retningslinjer legger premisser for hvordan anskaffelsene skal gjennomføres. Våre funn viser også at organisasjonene som skal gjennomføre anskaffelser i henhold til Nasjonalt program for leverandørutvikling opplever det som en utfordring å beskrive behov fremfor løsning. Dette skyldes barrierer som kompetanse, tid, ledelse og økonomi. Første steget for å overkomme disse barrierene er å skape en kultur for innovasjon i organisasjonen. Holdninger til risikotakning og tankesett på hvordan innovasjoner gjennomføres må bli det naturlige tankesettet, altså organisasjonskulturen endres til en mer åpen og tillitsbasert kultur, som oppmuntrer til dialog og samhandling. For å skape denne kulturen er organisasjoner nødt til å klare å hente ut og kommunisere innovasjonseffekten til de interne og de eksterne. En endring i organisasjonskulturen krever en god endringsledelse.



Figur 5: Resultat av analysen

Vi ser gjennom vår analyse at innovasjonseffekt, kultur og endringsledelse i stor grad er interne faktorer som må være på plass i organisasjonen for å muliggjøre innovative anskaffelser. Lovverk, virkemidler, finansielle og ikke-finansielle, og barrierer vil være overordnede faktorer som påvirker anskaffelsesprosessen og ligger derfor på utsiden av organisasjonen. Vi mener at ved å skape en kultur for innovasjon vil man være bedre utrustet til å ta i bruk virkemidler og lovverk til sin fordel, og være bedre utrustet til å overvinne barrierer som møtes på veien fra behov og dialog til anskaffelse.

6 Konklusjon

Programleder for nasjonalt program for leverandørutvikling var opptatt av at vi bor i ett land med en aldrende befolkning, der vi må få til mer for mindre ressurser. Offentlig sektor er en betydelig bidragsyter i vår felles verdiskapning og samtidig en sektor der en tradisjonelt ser en lavere innovasjonsgrad enn i privat sektor. Mangelen på innovasjonsprosjekter i offentlige organisasjoner kan til dels skyldes at man straffer feilede prosjekter mer enn de suksessfulle blir belønnet (S. Borins, 2001). Vi har i denne masteroppgaven tatt utgangspunkt i leverandørutviklingsprogrammet og forsøkt å belyse hvordan offentlige aktører kan bidra til innovasjon gjennom sine anskaffelser ved å svare på problemstillingen;

Hvordan kan offentlige aktører bidra til innovasjon gjennom sine anskaffelser?

Det å anskaffe varer eller tjenester på en ny måte stiller nye krav til de offentlige organisasjonene og personellet som skal anskaffe dette. Anskaffelsesprosessen er i og for seg ikke ny, da anskaffelsesforskriften er veldig tydelig på at man må beskrive behov for en anskaffelse og ikke en løsning. Det som derimot er nytt er den økte interaksjon med markedet i forkant av anskaffelsen, som kjennetegnes av leverandørutviklingsprogrammet som dialogfasen. Denne økte interaksjonen stiller også personlige krav til innkjøperen da de må forholde seg mer til leverandører enn før.

Våre funn identifiserer fire store barrierer for innovative anskaffelser. Den første av dem er kompetanse. En OECD rapport gjengitt av Fiskeridepartementet (2019) peker på blant annet mangel på overordnet strategi for å bygge kompetanse, mangel på omforente krav til kompetanse, mangel på evaluering av ferdigheter og opplæring som en barriere for offentlige anskaffelser i Norge. Vi har identifisert at kjernekompetansen stort sett er tilstede, men det er kunnskapen om selve prosessen som er mer fraværende. Det er også pekt ut som en utfordring å klare å holde seg oppdatert med markedet, noe som fører til at man ikke alltid er i stand til å stille de relevante og tidsriktige kravene.

Det ser også ut til å være en avhengighet mellom størrelse på organisasjonen og kompetansen til innkjøperen. I store kommuner er det store innkjøpsmiljøer hvor det er mulig å lære av hverandre, men i de mindre kommunene er innkjøp ofte en bifunksjon. Vi tror at det derfor er vanskeligere for innkjøpere i mindre organisasjoner å våge å prøve noe nytt, da mangel på støtte, tid og tiltro til egne ferdigheter kan føre til at man er mer risikoavers og går for tryggere løsninger.

For å overkomme denne barrieren mener vi at de en overordnet aktør som DIFI må komme på banen og utvikle ansettelse- og opplæringsprosesser for innkjøpere i offentlige organisasjoner. På denne måten kan man sørge for at man har omforente krav i hele sektoren og det vil være enklere med kompetanseutvikling internt i organisasjonen og kompetanseoverføring til andre offentlige organisasjoner. Ved å utvikle kompetansen til innkjøperne som fører til en endring i arbeidshverdagen til innkjøperne kan man ha effekter man ikke hadde sett for seg. En av disse effektene er at en ny rollebevissthet kan trigge til en omstilling i organisasjonen som ifølge vår definisjon på innovasjon er en innovasjon i seg selv. Dette mener vi fordi når innkjøpere er mer kompetente i rollene sine, vil de ha mulighet til å se hvordan de bør organisere seg mer effektivt. Vi kan dermed konkludere at anskaffelse av en innovasjon også kan føre til innovasjon av egen organisasjon.

Den andre barrieren som vi har funnet er mangel på tid. Tid er en kritisk ressurs i offentlige virksomheter og innovative anskaffelser er en tidkrevende prosess. Dialogfasen tar mye tid og i en hektisk hverdag hvor det er forventet at de offentlige organisasjonene leverer gode tjenester hele tiden, er det vanskelig å få aksept for å bruke mer tid på en anskaffelse enn nødvendig. Selv om et tidspress kan være med på å utvikle kreativitet er det ikke alltid slik at tidsbruken vil reduseres med kreativ tenking, da det er prosessen som tar lang tid og ikke mangelen på kreativitet.

Vi mener at de offentlige virksomhetene må jobbe mer med å skape aksept for å levere en bedre tjeneste, og da er man noen ganger nødt til å bruke mer tid. Denne aksepten kan skapes ved å bruke sosiale medier mer aktivt for å lage tilbakemeldingsstrukturer slik Sahni et al. (2013) beskriver. Dersom det er en aksept blant innbyggerne om at det tar tid å skape gode tjenester, kan det føre til mindre tidspress fra politikere. Det kan av og til være konkurranse blant politikere og offentlige organisasjoner om å levere bedre tjenester fortere, men en aksept for tidsbruken blant innbyggere kan føre til at konkurransen går over på kvaliteten på tjenesten og ikke tidsbruken. Som en av våre informanter sier så kan tidsbruk i starten av en anskaffelsesprosess lønne seg på slutten, selv om man ikke nødvendigvis kan måle det i kroner og øre.

Den tredje barrieren er ledelse og ledelsens rolle til å fremme innovasjon. Det er viktig at ledelsen er premissgivere da endringer i en organisasjon vil være en lederoppgave. Dersom ledelsen ikke verdsetter innovativt tenkning og ikke tar det inn over seg at de muligens må endre seg for å utvikle seg, vil de være til en hinder for innovative anskaffelser. Det er viktig at det er aksept og forankring blant ledelsen for den økte tids- og ressursbruken innovative anskaffelser medfører. Vi mener at ledelsens oppgave er å oppfordre sine ansatte til en

innovativ tenking, legge til rette for at de ansatte kan utvikle seg i riktig retning og lære av sine erfaringer. På denne måten kan man redusere risikoen for mislykkede prosjekter.

Den siste barrieren er økonomi. Litteraturen peker på at dette er den aller største barrieren selv om det ikke ble støttet opp av våre funn. Det er allikevel ingen hemmelighet at økonomi er en stor utfordring for både offentlige organisasjoner og for leverandører. Mangel på penger fører til at man ikke vil være i stand til å gi de ansatte den kompetansehevingen de trenger og vil også føre til at man ikke klarer å bemanne nødvendig for sitt behov. Det er også slik at radikale innovasjoner krever økonomiske muskler, slik en informant påpeker. Disse musklene kreves ofte av leverandøren som skal utvikle løsningene det er behov for, men uten riktige personer som kan beskrive de riktige behovene vil det være vanskelig.

Vi mener at måten denne barrieren kan overkommes på er at det oppfordres mer til innovative anskaffelser blant politikere og at de sørger for at de nødvendige økonomiske ressursene er på plass. Arbeidene med innovative anskaffelser må også anerkjennes på en god nok måte slik at det ikke er en sprik mellom anerkjennelse og straff. Dersom man straffer mislykkede prosjekter og ikke anerkjenner innsatsen nok, vil det være vanskelig å oppfordre til innovativ tenkning.

I bunn og grunn handler innovativ tankegang om kulturen i organisasjonen. Det å overkomme barrierene som kompetanse, tid, ledelse og økonomi er for innovasjon avhenger av å ha en riktig organisasjonskultur. Som nevnt tidligere er det ledelsen som setter grunnlaget for den innovative holdningen i organisasjonen. De organisasjonene vi har studert organiserer anskaffelsene sine som prosjekter, og den positive kulturen for innovasjon som skapes i disse prosjektene tar de ansatte med seg tilbake til avdelingene de til daglig hører hjemme. Dersom ledelsen tillater dem «å så» denne innovasjonskulturen i sine egne avdelinger ved å være støttende, tilby frihet og autonomi vil dette være med på å utvikle organisasjonskulturen på en riktig måte. Dersom ledelsen anerkjenner at innovativ tankegang ikke alltid fører til mål og tillater ansatte og feile vil de være på god vei for å skape en kultur. Videre er det viktig at innovativ tankegang er godt forankret i ledelsen, ved at de for eksempel er godt representert i styringsgrupper. På denne måten kan de skape legitimitet og rettferdiggjøre ressursforbruk.

Det å skape en innovasjon uten å dra ut effekten av det, vil ikke være en innovasjon og det er derfor viktig at organisasjonene evner å hente ut denne effekten. Denne gevinstrealiseringen er ikke nødvendigvis enkel da det er vanskelig å differensiere mellom den effekten man har fått og den effekten man kunne ha fått uten å tenke innovativt. Dette skyldes at kjøper måler innovasjonseffekten som en reduksjon i anskaffelses- og levekost, uten å nødvendigvis tenke på den ikke-økonomiske effekten den tilfører brukeren. Denne

utfordringen med at man vanskelig kan måle effekten kan føre til at man kjøper det som er billigst. Dette må unngås og det må legges mer vekt på den verdien som skapes for befolkningen. Ved å opprette en god tilbakemeldingsstruktur kan man klare å måle denne gevinsten bedre. Det er de langsiktige målene om å levere forbedrede tjenester i lang tid som må vektlegges, ikke de kortsiktige økonomiske målene.

6.1 Forslag til videre forskning

Vi har gjennom denne masteroppgaven undersøkt hvordan offentlige aktører bidrar til nyskaping og innovasjon gjennom sine anskaffelser. Vi anbefaler at videre forskning studerer hvordan leverandører til offentlig sektor opplever dette. Noe av kritikken mot den dialogbaserte metodikken for anskaffelser som vi har observert går på at dette også er krevende for leverandørene. Klarer leverandørene å stå i prosessen sammen med offentlig sektor?

Denne prosessen legger også brorparten av den økonomiske usikkerheten på leverandørene, noe som avskrekker en del leverandører og spesielt de minste som mangler de nødvendige økonomiske musklene. Det kan være interessant å utforske deres synspunkter på dette og om de ser på leverandørutviklingsprogrammet som noe nyttig for å kunne utvikle seg fra gründerbedrifter til store selskaper.

Videre kunne det ha vært interessant å se nærmere på de økonomiske aspektene knyttet til gjennomføring og implementering av nye varer og tjenester i offentlig sektor.

Det vil også være veldig interessant å studere effekten Covid-19 krisen vil ha for innovasjon i offentlig sektor. Covid-19 har vært en langvarig global krise som mest sannsynlig vil endre den hverdagen vi er kjent med, og det vil derfor være interessant å følge med på hvordan den kan påvirke private og offentlige organisasjoners kultur for innovativt tenking og organisering. Vi ser for oss at det vil være en økt utbredelse av fjernkontor og videokonferanse løsninger, som muligens også vil føre til endringer i hvordan organisasjoner organiserer seg.

Vedlegg 1 - Kontaktskjema

Hei, #NAVN.

Vi er tre studenter ved Nord Universitet som skriver masteroppgave innen Teknologiledelse, om innovative anskaffelser. Problemstillingen vår er; Hvordan kan offentlige aktører bidra til nyskaping og innovasjon gjennom sine anskaffelser?

Datainnsamling vil bli gjort gjennom intervjuer og dokumentstudier. Formålet med intervjuet er å samle inn dine erfaringer fra programmet Innovative anskaffelser, samt håper vi at du kan peke oss i retning av flere prosjekter (informanter) vi kunne sett nærmere på. All informasjon vil bli trygt lagret og det er kun vi, samt vår veileder Marianne Terese Steinmo som vil ha tilgang til informasjon hentet fra intervjuet. Det er også mulig, hvis ønskelig, å bli anonymisert og man kan når som helst trekke seg fra deltakelse i vår oppgave.

Oppgaven skal etter planen ferdigstilles i mai 2020. All data vil på dette tidspunktet bli anonymisert, og gitt at du ikke har kommet med en forespørsel om å bli behandlet anonymt, vil du kunne bli gjenkjent i den ferdige oppgaven.

Basert på informasjonen vi har innhentet om programmet fremstår det som at du har en sentral rolle og vi kunne godt tenkt oss å intervju deg (20 - 30 min). Har du mulighet til å stille til intervju i løpet av de neste par ukene, og når måtte det isåfall passe?

Med vennlig hilsen

MBA Student, Teknologiledelse

Tlf.

Kontaktinformasjon veileder

Vedlegg 2 - Intervjuguide

Faktaspørsmål:

Innledning

Presentere seg selv, info om oppgaven og tema. Informere om rettighetene til informanten, at samtalen tas opp og lydklippet slettes. Antyde varighet på 30 min.

Hva er bakgrunnen din?

Hvilken utdanning har du, hvor og når?

Hvor lenge har du jobbet i din nåværende stilling?

Tidligere arbeidserfaring?

Oppfølging underveis:

Hva?

Hvorfor?

Hvordan?

Hvem?

Hva følte du/dere?

Hva var konsekvensene?

Introduksjonsspørsmål

Hva forbinder du med programmet Innovative anskaffelser?

Hva opplever du som bakgrunn for at NHO, KS, DIFI, Innovasjon Norge og Forskningsrådet har gått sammen om et nasjonalt program? Leverandørutvikling? Innovasjon?

Hvilke prosjekter har du deltatt i?

Hva mener du er årsaken til at nettopp prosjekt XXXX ble en suksess?

Hvordan opplevde du prosessen, første gang dere gjennomførte en “innovativ anskaffelse”?

Forstod du omfanget av prosessen? Tidligfasen?

Kan du fort ta meg gjennom din opplevelse av prosessen, fra behov til gjennomført innkjøp?

Overgangsspørsmål

Hvilke erfaringer har dere gjort dere i denne prosessen med innovative anskaffelser?

Hvordan opplever du at programmet har blitt tatt imot av de offentlige aktørene?
Leverandørene?

Hvilke egenskaper er det viktig at en offentlig innkjøper besitter?

Nøkkelspørsmål

Hvilken rolle ser du for deg at en offentlig innkjøper har? Hvorfor?

Hvilke krav til kompetanse stilles til innkjøperen?

Tror du at offentlige virksomhetene har de nødvendige ressursene til å gjennomføre innovative anskaffelser? (tid, kompetanse, penger, vilje etc.)

Hva er de viktigste egenskapene til en organisasjon som skal gjennomføre en innovativ anskaffelse? Og hva er den største forskjellen fra slik dere tradisjonelt jobber?

Avslutning

Oppklare eventuelle ting som har vært uklart

Rom for kommentarer og innspill

Vedlegg 3 - Samtykke erklæring

Vil du delta i forskningsprosjektet

«Hvordan kan offentlige aktører bidra til nyskaping og innovasjon gjennom sine anskaffelser?»

Dette er et spørsmål til deg om å delta i et forskningsprosjekt hvor formålet er å identifisere hvordan offentlige aktører bidrar til innovasjon gjennom sine anskaffelser. I dette skrevet gir vi deg informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg.

Formål

Vi er tre studenter ved Nord Universitet som skriver masteroppgave innen Teknologiledelse, om innovative anskaffelser. Med bakgrunn i den omfattende mengden innkjøp som gjennomføres i offentlig sektor ønsker vi å se nærmere på følgende problemstilling:

Hvordan kan offentlige aktører bidra til nyskaping og innovasjon gjennom sine anskaffelser?

Herunder ønsker vi å se på hva som kreves av organisasjonene, altså hvilke perspektiv som legger premissene for endring og anskaffelsene som gjennomføres. Vi håper at undersøkelsen vil belyse hvordan innkjøp gjennomføres for å bidra til nyskaping og innovasjon.

For å besvare problemstillingen er den konkretisert og operasjonalisert ved hjelp av fire forskningsspørsmål:

- 1) *For å gjennomføre en “Innovativ anskaffelse”, hvilke egenskaper kreves fra innkjøperen?*
- 2) *Hvilke organisatoriske utfordringer er det knyttet til innovative anskaffelser?*
- 3) *Hvordan evner organisasjonene å stille krav i anskaffelsene som fremmer innovasjon?*
- 4) *Hvordan bidrar innkjøpsreglene i offentlige anskaffelser til nyskaping og innovasjon?*

Masteroppgaven vår er planlagt til å foregå i skoleåret 2019/2020. Vi planlegger å samle inn data høsten 2019 og skrive ferdig oppgaven og levere inn mai 2020.

Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?

Nord Universitet er ansvarlig for prosjektet.

Hvorfor får du spørsmål om å delta?

Basert på informasjonen vi har innhentet om programmet, fra dets nettsider og kontaktpersoner (hvis aktuelt), fremstår det som at du har en sentral rolle i programmet innovative anskaffelser. Du er en av 10-12 personer som er planlagt intervjuet.

Hva innebærer det for deg å delta?

Hvis du velger å delta i prosjektet, innebærer det at du vil bli intervjuet av oss. Dette intervjuet vil vare i ca. 30 minutter. I forkant av intervjuet vil du bli sendt intervjuguiden i god tid, slik at du kan komme med eventuelle innspill. Spørsmålene omhandler programmet «innovative anskaffelser», om prosjekter som du har vært en del av og generelle erfaringer forbundet med programmet. Intervjuet vil bli tatt opp for transkribering, og du vil bli tilsendt dette for å verifisere dine utsagn. Når du har godkjent dette vil dine svar være en del av datagrunnlaget for oppgaven vår.

Det er frivillig å delta

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

Ditt personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger

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

- Følgende personer vil ha tilgang til dine data:
 - Fredrik Undli Hammerfjeld (fredrik.undli@gmail.com)
 - Mustafa Karais (mustafa.karais@student.nord.no)
 - John Arne Sie (johnarne.sie@gmail.com)

- Lydopptaket vil bli værende på våre private lydopptakere/mobiltelefoner og private PC-er. Etter at opptaket er overført til PC-er vil de bli slettet fra lydopptaker/mobiltelefoner. Våre private PC-er er passord beskyttet og ingen andre enn oss vil ha tilgang til opptakene.

Vi vil ikke anonymisere intervjuene da vi ikke samler inn sensitive data. Dine utsagn kan bli gjenkjent i den endelige oppgaven, med mindre du ønsker at dette skal anonymiseres. Dersom det er utsagn du ikke ønsker skal publiseres da disse kan spores tilbake til deg selv ved en anonymisering, vil disse utsagnene ikke brukes.

Hva skjer med opplysningene dine når vi avslutter forskningsprosjektet?

Prosjektet skal etter planen avsluttes mai 2020. Lydopptakene vil slettes etter at transkribering er gjennomført og du har godkjent referatet. Referatet fra intervjuet vil vi beholde på være private PC-er inntil sensur har falt på oppgaven og det ikke lenger er behov for etterprøvbarehet.

Dine rettigheter

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

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

Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?

Vi behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke.

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

Hvor kan jeg finne ut mer?

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

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

Med vennlig hilsen

Fredrik Undli Hammerfjeld

Mustafa Karais

John Arne Sie

Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet «*Hvordan kan offentlige aktører bidra til nyskaping og innovasjon gjennom sine anskaffelser?*» og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykker til:

- å delta i personlig intervju

Jeg samtykker til at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet, ca. Mai 2020

(Signert av prosjektdeltaker, dato)

Vedlegg 4 - NSD sin vurdering

NSD sin vurdering

Prosjekttittel

MBA i teknologiledelse

Referansenummer

524835

Registrert

08.09.2019 av Mustafa Karais - mustafa.karais@student.nord.no

Behandlingsansvarlig institusjon

Nord universitet / Fakultet for samfunnsvitenskap / Ledelse og innovasjon

Prosjektansvarlig (vitenskapelig ansatt/veileder eller stipendiat)

Marianne Terese Steinmo, marianne.steinmo@nord.no, tlf: 75129707

Type prosjekt

Studentprosjekt, masterstudium

Kontaktinformasjon, student

Mustafa Karais, mustafa.karais@student.nord.no, tlf: 98858746

Prosjektperiode

11.09.2019 - 30.06.2020

Status

10.09.2019 – Vurdert

Vurdering (1)

10.09.2019 - Vurdert

Det er vår vurdering at behandlingen av personopplysninger i prosjektet vil være i samsvar med personvernlovgivningen så fremt den gjennomføres i tråd med det som er dokumentert i meldeskjemaet med vedlegg 10.09.2019. Behandlingen kan starte.

MELD VESENTLIGE ENDRINGER

Dersom det skjer vesentlige endringer i behandlingen av personopplysninger, kan det være nødvendig å melde dette til NSD ved å oppdatere meldeskjemaet. Før du melder inn en endring, oppfordrer vi deg til å lese om hvilke type endringer det er nødvendig å melde:

https://nsd.no/personvernombud/meld_prosjekt/meldendringer.html

Du må vente på svar fra NSD før endringen gjennomføres.

TYPE OPPLYSNINGER OG VARIGHET

Prosjektet vil behandle alminnelige kategorier av personopplysninger frem til 30.06.2020.

LOVLIG GRUNNLAG

Prosjektet vil innhente samtykke fra de registrerte til behandlingen av personopplysninger. Vår vurdering er at prosjektet legger opp til et samtykke i samsvar med kravene i art. 4 og 7, ved at det er en frivillig, spesifikk, informert og utvetydig bekreftelse som kan dokumenteres, og som den registrerte kan trekke tilbake. Lovlig grunnlag for behandlingen vil dermed være den registrertes samtykke, jf. personvernforordningen art. 6 nr. 1 bokstav a.

PERSONVERNPRINSIPPER

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

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

DE REGISTRERTES RETTIGHETER

Så lenge de registrerte kan identifiseres i datamaterialet vil de ha følgende rettigheter: åpenhet (art. 12), informasjon (art. 13), innsyn (art. 15), retting (art. 16), sletting (art. 17), begrensning (art. 18), underretning (art. 19), dataportabilitet (art. 20).

NSD vurderer at informasjonen om behandlingen som de registrerte vil motta oppfyller lovens krav til form og innhold, jf. art. 12.1 og art. 13.

Vi minner om at hvis en registrert tar kontakt om sine rettigheter, har behandlingsansvarlig institusjon plikt til å svare innen en måned.

FØLG DIN INSTITUSJONS RETNINGSLINJER

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

Dersom du benytter en databehandler i prosjektet må behandlingen oppfylle kravene til bruk av databehandler, jf. art 28 og 29.

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

OPPFØLGING AV PROSJEKTET

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

Lykke til med prosjektet!

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

Litteraturliste

- Amabile, T. M. (1998). How to kill creativity. *Harvard Business Review*, 76(5), 77.
- anskaffelser.no. (2019). Finansiell støtte til innovative anskaffelser. Hentet 17.04 2019 fra <https://www.anskaffelser.no/innovasjon/finansiell-stotte-til-innovative-anskaffelser>
- anskaffelser.no. (2020a). Før-kommersielle anskaffelser Hentet 24.05 2019 fra <https://www.anskaffelser.no/avtaler-og-regelverk/anskaffelsesprosedyrer/kommersielle-anskaffelser>
- anskaffelser.no. (2020b). Om oss. Hentet 15.04 2019 fra <https://innovativeanskaffelser.no/om-oss/>
- anskaffelser.no. (2020c). Resultater. Hentet 15.04 2019 fra <https://innovativeanskaffelser.no/resultater/>
- Anskaffelsesforskriften. (2016). Forskrift om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften) (FOR-2016-08-12-974). Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2016-08-12-974?q=forskrift%20om%20offentlige%20anskaffelser>
- Anskaffelsesloven. (2016). Lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven) (LOV-2016-06-17-73). Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2016-06-17-73?q=offentlige%20anskaffelser>
- Bakke, Ø. & Nielsen, M. K. (2014). *Public Sector Innovation, An Empirical Study on Managers in the Norwegian Public Sector* NTNU School of Entrepreneurship. Hentet fra <https://ntnuopen.ntnu.no/ntnu-xmliui/handle/11250/2571301>
- Berryhill, J. (2017). What's all the hype about innovations awards? Hentet 18.04 2019 fra <https://www.oecd.org/governance/observatory-public-sector-innovation/blog/page/whatsallthehypeaboutinnovationawards.htm>
- Biernacki, P. & Waldorf, D. (1981). Snowball Sampling: Problems and Techniques of Chain Referral Sampling. *Sociological methods & research*, 10(2), 141-163. <https://doi.org/10.1177/004912418101000205>
- Biong, H., Nes, E. B. & Sande, J. B. (2016). *Markedsføring på bedriftsmarkedet* (4. utg.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Bloch, C. (2011). *Measuring Public Innovation in the Nordic Countries: Copenhagen Manual* (Nordic Innovation Centre (NICE) project number: 08207). Hentet fra http://nyskopunarvefur.is/files/filepicker/9/201102_mepin_report_web.pdf

- Bloch, C. & Bugge, M. M. (2013). Public sector innovation—From theory to measurement. *Structural Change and Economic Dynamics*, 27, 133-145.
<https://doi.org/10.1016/j.strueco.2013.06.008>
- Borins, S. (2001). Encouraging innovation in the public sector. *Journal of Intellectual Capital*, 2(3), 310-319. <https://doi.org/10.1108/14691930110400128>
- Borins, S. (2006). *The Challenge of Innovating in Government*. Hentet fra <http://www.businessofgovernment.org/report/challenge-innovating-government>
- Borins, S. F. (2014). *The Persistence of Innovation in Government*. Hentet fra <http://www.businessofgovernment.org/report/persistence-innovation-government-guide-innovative-public-servants>
- Bugge, M. M., Mortensen, P. S. & Bloch, C. (2011). *Measuring Public Innovation in Nordic Countries: Report on the Nordic Pilot studies – Analyses of methodology and results* (Rapport 40/2011). Hentet fra <https://nifu.brage.unit.no/nifu-xmlui/bitstream/handle/11250/282035/NIFUrapport2011-40.pdf?sequence=1>
- Connelly, M. (2016). The Kurt Lewin Change Management Model. Hentet 23.03 2019 fra https://www.change-management-coach.com/kurt_lewin.html
- Cummings, T. G. & Worley, C. G. (2015). *Organization development & change* (10. utg.). Australia: Cengage Learning.
- Demircioglu, M. A. (2018). The Effects of Empowerment Practices on Perceived Barriers to Innovation: Evidence from Public Organizations. *International Journal of Public Administration*, 41(15), 1302-1313. <https://doi.org/10.1080/01900692.2017.1387143>
- difi.no. (2019). Innovasjon i offentlig sektor. Hentet 23.03 2019 fra <https://www.difi.no/fagomrader-og-tjenester/innovasjon>
- difi.no. (2020a). Kompetanseledelse. Hentet 14.04 2020 fra <https://laeringsplattformen.difi.no/kurs/991825827/kompetanseledelse>
- difi.no. (2020b). Samarbeid og medbestemmelse - for ledere og tillitsvalgte. Hentet 14.04 2020 fra <https://laeringsplattformen.difi.no/kurs/991825827/samarbeid-og-medbestemmelse-ledere-og-tillitsvalgte>
- difi.no. (2020c). Statistikk om innkjøp. Hentet 19.04 2020 fra <https://www.difi.no/rapporter-og-statistikk/nokkeltall-og-statistikk/innkjop>
- Doseck, K. (2015). Change Management Process - Step 4 - Enlist a Volunteer Army. Hentet 15.04 2019 fra <https://viralsolutions.net/change-management-process-step-4-enlisting-a-volunteer-army/>

- Fiskeridepartementet, N.-o. (2017). Terskelverdier. Hentet 18.04 2020 fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/naringsliv/konkurransopolitikk/offentlige-anskaffelser-/andre-kolonne/terskelverdier/id2522847/>
- Fiskeridepartementet, N.-o. (2019). *Smartere innkjøp - effektive og prosjonelle offentlige anskaffelser* (Meld. St. 22 (2018-2019)). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-22-20182019/id2641507/>
- fn.no. (2020a). FNs bærekraftsmål. Hentet 28.03 2020 fra <https://www.fn.no/Om-FN/FNs-baerekraftsmaal>
- fn.no. (2020b). Parisavtalen. Hentet 19.04 2020 fra <https://www.fn.no/Om-FN/Avtaler/Miljoe-og-klime/Parisavtalen>
- forskningsråd, N. (2012). *Hovedrapport: Kunnskapsoversikt og muligheter for innovasjon i offentlig sektor*. Hentet fra <https://www.forskningsradet.no/siteassets/publikasjoner/1253979441423.pdf>
- Halvorsen, T., Hauknes, J., Miles, I. & Røste, R. (2005). *On the differences between public and private sector innovation* (Publin D9). Hentet fra <https://nifu.brage.unit.no/nifu-xmlui/handle/11250/226535>
- Hammerfjeld, F. U., Karais, M. & Sie, J. A. (2018). *Hvordan bidrar de nye eierne til å redusere usikkerhet knyttet til oppkjøpet, for selskapets ansatte?* OR340E Ledelse, team og endring i teknologidrevne bedrifter.
- Handelsdepartementet, N.-o. (2008). *Et nyskapende og bærekraftig Norge* (St. meld. nr. 7 (2008-2009)). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-7-2008-2009-/id538010/>
- Handelsdepartementet, N.-o. (2013). *Strategi for økt innovasjonseffekt av offentlige anskaffelser*. Hentet fra https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/nhd/vedlegg/rapporter_2013/innovasjonseffektavoffentligeanskaffelser_2013.pdf?id=2089617
- Hansen, T. (2018). New Public Management. I *Store norske leksikon*. Hentet 26.12.19 fra https://snl.no/New_Public_Management
- Hillestad, T., Grönquist, D. N. & Yttri, B. (2014). Organisasjonskultur: Aktivum eller barriere for radikal innovasjon og transformasjon?
- Idsø, J. (2017). Offentlig sektor. I *Store norske leksikon*. Hentet 29.12.19 fra https://snl.no/offentlig_sektor
- innovativeanskaffelser.no. (2019a). Metode og verktøy. Hentet 18.04 2019 fra <http://innovativeanskaffelser.no/metode/>

- innovativeanskaffelser.no. (2019b). Om oss. Hentet 18.04 2019 fra <http://innovativeanskaffelser.no/om-oss/>
- Jahnsen, H. & Nordahl, T. (2010). *Innovasjonsheftet; Hvordan drive utviklingsarbeidet med LP-modellen*. Hentet fra https://laringsmiljosenteret.uis.no/getfile.php/13119922/Læringsmiljosenteret/Pdf/Forskning%20og%20prosjekter/Avsluttet/LP/lp_innovasjonsheftet.pdf
- Jakobsen, I. U. & Kallbekken, S. (2015). Parisavtalen. I *Store norske leksikon*. Hentet 30.12.19 fra <https://snl.no/Parisavtalen>
- Johannessen, A., Christoffersen, L. & Tufte, P. A. (2011). *Forskningsmetode for økonomisk-administrative fag* (3. utg. utg.). Oslo: Abstrakt forl.
- Koch, P., Cunningham, P., Schwabsky, N. & Hauknes, J. (2006). *Innovation in the Public Sector: Summary and policy recommendations* (Publin Report No. D24). Hentet fra <https://nifu.brage.unit.no/nifu-xmlui/handle/11250/226575>
- Koch, P. & Hauknes, J. (2005). *Innovation in the Public Sector: On innovation in the public sector - today and beyond* (Publin D20). Hentet fra <https://nifu.brage.unit.no/nifu-xmlui/handle/11250/226573>
- Kotter, J. P. (1995). Leading change: why transformation efforts fail. *Harvard Business Review*, 73(2), 9.
- Kotter, J. P. (2012). ACCELERATE! *Harvard Business Review*, 90(11), 44-58.
- kotterinc.com. (2019). The 8-Step Process for Leading Change. Hentet 15.04 2019 fra <https://www.kotterinc.com/8-steps-process-for-leading-change/>
- Loewe, P. & Dominiquini, J. (2006). Overcoming the barriers to effective innovation. *Strategy & Leadership*, 34(1), 24-31. <https://doi.org/10.1108/10878570610637858>
- Lopez, J. (2015). Types of Innovation. Hentet 26.12 2019 fra <https://techblog.constantcontact.com/software-development/types-of-innovation/>
- McLean, L. D. (2005). Organizational Culture's Influence on Creativity and Innovation: A Review of the Literature and Implications for Human Resource Development. *Advances in Developing Human Resources*, 7(2), 226-246.
- Melberg, K. & Mikkelsen, A. (2015). Endringsledelse i nedgangstider. Hentet 15.04 2019 fra <https://www.magma.no/endringsledelse-i-nedgangstider>
- mindtools.com. (2019). Kotter's 8-step Change Model - Change Model: Implementing Change Powerfully and Successfully. Hentet 15.04 2019 fra https://www.mindtools.com/pages/article/newPPM_82.htm

- nord.no. (2018). Forskningsetiske retningslinjer for Nord universitet. Hentet 15.04 2019 fra <https://www.nord.no/no/forskning/forskningsetikk/Documents/Forskningsetiske-retningslinjer-for-Nord-universitet-2018.pdf>
- nord.no. (2019). APA 6th. Hentet 26.12 2019 fra <https://www.nord.no/no/bibliotek/skrive-og-referere/apa>
- OECD. (2017). *Fostering Innovation in the Public Sector*. Paris: OECD Publishing.
- OECD & Communities, S. O. o. t. E. (2005). *Oslo Manual*.
- offentliginnovasjon.no. (2019). Innovasjon i offentlige anskaffelser. Hentet 15.04 2019 fra https://www.offentliginnovasjon.no/om-arbeidet/#_ftn1
- Olerud, K. & Tjernshaugen, A. (2020). bærekraftig utvikling. I *Store norske leksikon*. Hentet 28.03.20 fra https://snl.no/bærekraftig_utvikling
- regjeringen.no. (2019). Offentlige anskaffelser. Hentet 11.04 2019 fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/naringsliv/konkurransopolitikk/offentlige-anskaffelser-/id2511781/>
- Rothaermel, F. T. (2019). *Strategic Management* (4. utg.). New York: McGraw-Hill Education.
- Rydland, M. (2015). Hvilken rolle spiller mellomlederen? Hentet 11.04 2019 fra <https://www.magma.no/hvilken-rolle-spiller-mellomlederen>
- Røste, R. & Godø, H. (2005). *Notat om innovasjon i offentlig sektor – til utvikling av kompetansegrunnet for VIOS* (Arbeidsnotat 3). Hentet fra <https://nifu.brage.unit.no/nifu-xmlui/handle/11250/282887>
- Sahni, N., Wessel, M. & Christensen, C. (2013). Unleashing Breakthrough Innovation in Government. *Stanford Social Innovation Review*, 11(3), 26-31. Hentet fra https://ssir.org/articles/entry/unleashing_breakthrough_innovation_in_government
- Sander, K. (2017). Kotters åtte faser for organisatoriske endringer. Hentet 15.04 2019 fra <https://estudie.no/kotter-modell-endring/>
- Sander, K. (2019). Innovasjonsdrivere. Hentet 29.12 2019 fra <https://estudie.no/innovasjonsdrivere/>
- Schilling, M. A. (2017). *Strategic Management of Technological Innovation* (5. utg.). New York: McGraw-Hill Education.
- Schumpeter, J. A. (1934). *The theory of economic development : an inquiry into profits, capital, credit, interest, and the business cycle* (bd. 46). Cambridge, Mass: Harvard University Press.

Sørensen, E. & Torfing, J. (2011). Enhancing Collaborative Innovation in the Public Sector.

Administration & Society, 43(8), 842-868.

<https://doi.org/10.1177/0095399711418768>

Torugsa, N. & Arundel, A. (2016). The Nature and Incidence of Workgroup Innovation in the

Australian Public Sector: Evidence from the Australian 2011 State of the Service

Survey. *Australian Journal of Public Administration*, 75(2), 202-221.

<https://doi.org/10.1111/1467-8500.12095>

udir.no. (2019). Nasjonale prøver. Hentet 31.12 2019 fra [https://www.udir.no/eksamen-og-](https://www.udir.no/eksamen-og-prover/prover/nasjonale-prover/)

[prover/prover/nasjonale-prover/](https://www.udir.no/eksamen-og-prover/prover/nasjonale-prover/)

Ørstavik, F. (2019). innovasjon. I *Store norske leksikon*. Hentet 26.12.19 fra

<https://snl.no/innovasjon>