



Handelshøyskolen BI - campus Bergen

BTH 25321

Bacheloroppgave - Prosjektledelse

Bacheloroppgave

Offentlige anskaffelser av innovasjon

Navn: Julie Osland, Silje Oksholen Seim

Utlevering: 06.01.2020 09.00

Innlevering: 03.06.2020 12.00

Bacheloroppgave
ved Handelshøyskolen BI

- Offentlige anskaffelser av innovasjon -

Eksamenskode og navn:

BTH25321 Bacheloroppgave- Prosjektledelse

Utleveringsdato:

06.01.2020

Innleveringsdato:

03.06.2020

Studiested:

BI Bergen

"Denne oppgaven er gjennomført som en del av studiet ved Handelshøyskolen BI. Dette innebærer ikke at Handelshøyskolen BI går god for de metoder som er anvendt, de resultater som er fremkommet, eller de konklusjoner som er trukket."

Forord

Denne bacheloroppgaven er skrevet i forbindelse med avslutningen på et treårig bachelorstudium i markedsføringsledelse ved Handelshøyskolen BI Bergen. Oppgaven er en fordyping innen faget prosjektledelse. Vi har gjennom et godt samarbeid med ulike virksomheter fått kunnskap vi ikke ville vært foruten. Læringskurven ble bratt, men med et stort pågangsmot og høy motivasjon, har vi skrevet en oppgave vi mener er viktig og svært spennende.

Vi vil benytte anledningen til å takke alle intervjuobjektene som har tatt seg tid til å møte oss og la seg intervju. Uten deres innspill og forslag hadde ikke denne oppgaven vært mulig å gjennomføre.

Avslutningsvis vil vi takke vår veileder, Barbara Salopek, som har vist tillitt og utfordret oss til å skrive om dette svært dagsaktuelle og interessante temaet. Tusen takk for støtte og veiledning underveis i prosjektet!

God lesing!

Sammendrag

Samfunnsmessige utfordringer vil prege fremtiden og det er et økende behov etter innovative løsninger. Offentlig sektor kan etterspørre innovasjon gjennom sine prosjekter «anskaffelser av innovasjon».

Etter å ha gjennomgått teori og artikler som omhandlet innovative prosjekter, oppdaget vi at offentlige anskaffelser av innovasjon er en krevende og omfattende prosess. Vi har valgt å identifisere faktorer som vil ha betydning for anskaffelsen, uavhengig av prosess. Etter en gjennomgang av anskaffelsesmetodikken, har vi innhentet relevant prosjektteori og koblet dette mot hverandre. Vi oppdaget det var en sammenheng mellom prosjektlitteratur og utgitte rapporter. Vi konkluderte med at «offentlige anskaffelser av innovasjon» karakteriseres som et prosjekt og dermed kunne vi benytte prosjektlitteraturen.

Innovative prosjekter er risikofylt og det må foreligge grunnleggende faktorer for å drive med innovasjon. Vi fant betydningen av individuelle vurderinger og hvordan et godt samarbeid med leverandørene økte muligheten for prosjektsuksess. Vi formulerte problemstillingen følgende:

“Hvordan kan offentlig sektor fremme innovasjon i sine anskaffelsesprosjekter?”

Problemstillingen er komplisert og berører mange fagområder. Vi utviklet derfor tre forskningsspørsmål som ville besvare den.

Etter gjennomgangen av sekundærdata, oppdaget vi at det finnes få studier og litteratur som kombinerer prosjektledelse og offentlige innovative anskaffelser. Dette er fordi det generelt mangler studier og forskning innen tematikken. På bakgrunnen av dette valgte vi å benytte eksplorativ tilnærming, som anbefales for saksområder hvor det finnes lite informasjon fra før. Vi valgte en kvalitativ undersøkelse og benyttet dybdeintervjuer for å innhente primærdata. På denne måten har vi

innhentet bakenforliggende informasjon, som har underbygget vår konklusjon. Under forskningsprosessen fant vi kriterier som skapte et grunnlag for innovative prosjekter: *usikkerhet, individuelle vurderinger og samarbeid*. Videre ga dybdeintervjuene oss datamateriale som vi kategoriserte under fem kategorier: *interne faktorer, risiko, muligheter, barrierer for samarbeid og risikoreduserende tiltak*.

Intervjuobjektene som deltok har tilhørighet i både private og offentlige virksomheter i Norge. Intervjuobjektene har lang erfaring og høy kompetanse innen innovasjon og anskaffelser. Denne utredningen vil styrke problemstillingen og belyse den fra flere synsvinkler. Dermed vil denne undersøkelsen skape et realistisk bilde over problemstillingen og dens konklusjon.

Gjennom forskningen har vi klart å identifisere ulike faktorer som kan være hemmede på innovasjon. Basert på faktorene ble det utarbeidet anbefalte tiltak som kan fremme innovasjon i offentlig sektor:

- Kompetanseheving
- Økt satsning på innovasjon fra offentlige myndigheter
- Forenkle regelverket
- Erfarne innkjøpere og prosjektledere
- Profesjonalisere offentlige anskaffelser
- Bedre samarbeidet med leverandører og inkludere dem i utvikling av nye konsepter

Disse tiltakene vil lette prosessen og gjøre det enklere både for det offentlige og leverandørene å gjennomføre offentlige anskaffelser av innovasjon.

Innholdsfortegnelse

<i>Forord</i>	2
<i>Sammendrag</i>	<i>i</i>
<i>Innholdsfortegnelse</i>	<i>iii</i>
1.0 Introduksjon	1
1.1 Bakgrunn for valgt tema	1
1.2 Introduksjon av tema	1
1.3 Begrensing av oppgavens tema	2
1.4 Problemstilling	3
1.5 Utarbeiding av oppgave og refleksjon	4
2.0 Teoretisk grunnlag	4
2.1 Forholdet mellom prosjekt og anskaffelse	4
2.2 Innovasjon.....	5
2.2.1 Innovasjonsdiamanten.....	6
2.2.2 Innovasjon må forankres i organisasjonen	7
2.2.3 Team og lederens betydning i innovasjonsprosjekter	8
2.2.4 Læring i prosjekter.....	8
2.3 Offentlige anskaffelser	9
2.3.1 Offentlige anskaffelser av innovasjon.....	9
2.3.2 Prosedyrer	9
2.3.3 anbefalinger fra EU.....	10
2.4 Usikkerhet.....	10
2.4.1 Typer av usikkerhet	11
2.4.2 Muligheter.....	12
2.4.3 Risiko.....	12
2.4.4 Usikkerhet på individnivå	13
2.4.5 Usikkerhetshåndtering	13
2.4.6 Samarbeid	14
3.0 Metode	14
3.1 Forskningsdesign.....	14
3.2 Metodevalg	15
3.2.1 Dybdeintervju.....	15

3.2.2 Utvalg	16
3.2.3 Datainnsamling.....	16
3.2.4 Gjennomføring	17
3.2.5 Intervjuguide	17
3.3 Personvern	18
3.4 Dataanalyse.....	18
3.5 Validitet og reliabilitet.....	18
4.0 Funn	19
4.1 Interne faktorer.....	20
4.2 Risiko.....	21
4.3 Muligheter.....	23
4.4 Barrierer for samarbeid.....	24
4.5 Risikoreducerende tiltak	26
4.6 Presentasjon av de viktigste funn	27
5.0 Analyse og diskusjon.....	28
5.1 Interne faktorer.....	28
5.2 Risiko.....	30
5.3 Barrierer for samarbeid.....	33
5.4 Risikoreducerende tiltak	34
5.5 Muligheter.....	35
6.0 Konklusjon.....	36
6.1 Hvilke usikkerhetsfaktorer hindrer innovasjon i offentlig sektor.....	37
6.2 Hva skal til for at leverandører skal inngå et samarbeid.....	38
6.3 Hvilke erfaringer er blitt gjort som kan bedres i fremtidige prosjekter	38
6.4 Hovedkonklusjon	39
6.5 Anbefaling til tiltak	40
Litteraturliste	41

1.0 Introduksjon

1.1 Bakgrunn for valgt tema

Prosjektledelse er et relevant fagområde for private og offentlige organisasjoner. Vi ønsket å fordype oss i et tema som er dagsaktuelt og fremtidsrettet. Offentlige anskaffelser av innovasjon har et stort potensial, og Norge kan bli den viktigste innovasjonsmotoren inn i et “grønt skifte”. Dette vil også ha stor betydning innen bygg, transport og avfall (Almlid, Kreutzer, & Kristensen, 2019). Regjeringen ønsker at innovasjon skal være en drivkraft og omstille norsk økonomi. Nye løsninger må etterspørres og stimulere til nytenking hos leverandørene (Anskaffelser, 2020). Samfunnsmessige utfordringer vil prege fremtiden og innovasjon må i større grad påvirke fremtidige offentlige prosjekter. Det anslås at kun 2 % av alle offentlige anskaffelser har innovasjon som mål (Sæterbø, 2020). Dette er et lavt mål med hensyn til fremtidens utvikling.

1.2 Introduksjon av tema

I 2017 kom et nytt regelverk for anskaffelser av innovasjon som skulle gjøre innkjøpene strategiske og mer fleksible. Innovative anskaffelser er et strategisk virkemiddel for de utfordringene samfunnet står overfor. Norge har stort potensiale til å utvikle nye løsninger, og etterspørsel etter innovasjon er nødvendig for fremtidens næringsliv og for å nå klimamål. Nye løsninger som blir nyttig og nyttiggjort, er en motivasjonsfaktor for næringslivet. I dag har 234 offentlige organisasjoner benyttet anskaffelser av innovasjon. Dette har gitt samfunnet 334 millioner i besparelser og 350 nye arbeidsplasser. Det er oppgitt at 22 prosjekter er radikale eller vesentlige innovasjoner (Innovativeanskaffelser.no).

Innovative anskaffelser er en strategisk fremgangsmåte til å fornye offentlig sektor. Krav og etterspørsel etter innovative løsninger er økende (KS, 2018). Det kan være økonomi, kostnadsreduksjon eller det å tilby et produkt som markedet oppfatter som bedre. Hvis vi ikke endrer eller skaper nye produkter og tjenester, risikerer vi å bli overgått av andre. Det

handler om overlevelse og å gjøre bedriftene i stand til å fokusere på endring (Tidd & Bessant, 2018).

Det er et økende behov for innovasjon og teknologiutvikling i offentlig sektor. Mange innovasjonsprosjekter mislykkes grunnet manglende behovsforståelse hos sluttbrukere. Innovasjonsprosjekter blir ekstra utfordrende når de skal innoveres i komplekse kontekster og mange individer involveres i prosessen (Holen-Rabbersvik, Haugland, Omland, Fredwall & Hansen, 2019). I en pressemelding fra regjeringen, skriver næringsministeren at profesjonalisering og kompetanseheving i offentlige anskaffelser er et satsingsområde (Regjeringen, 2020). Nye miljøkrav og et grønt skifte tvinger frem innovasjon i offentlig og privat sektor. Vi må tenke fremtidsrettet og skape nye prosjekter (Vestlandskonferansen, 2020). Innovative løsninger er derfor viktigere enn før og myndighetene har et ansvar. Anskaffelser av innovasjon vil stimulere markedet til å komme med bedre løsninger enn de eksisterende. Det må skapes tilbud og etterspørsel for nye løsninger (Almlid et al., 2019).

I denne oppgaven vil vi identifisere faktorer som kan være hemmende på gjennomføringen av offentlige innovasjonsprosjekter. Innovasjon forbindes med noe ukjent, og usikkerheten er høy. Derfor ønsker vi å identifisere usikkerhet og hvordan den kan reduseres for at prosjektene skal bli gjennomført med gevinstrealiseringer. Dette innebærer at vi må inkludere leverandørene, noe som er nøkkelfaktorer for å lykkes. De må motiveres til å delta slik at de utvikler nye og kreative løsninger.

1.3 Begrensing av oppgavens tema

Offentlige anskaffelser av innovasjon er svært kompleks og berører mange fagområder. Samtidig er det politisk og juridisk forankret. Det finnes lite litteratur og få studier er blitt gjennomført innen dette temaet. Det vil derfor være flere faktorer som har betydning og som ikke blir nevnt i denne oppgaven. Grunnet oppgavens begrensning av tid og ressurser, har vi ikke kunnet undersøke alle aspekter.

For å utforske temaet, ser vi på forholdet mellom privat og offentlig sektor. Uten et slikt samarbeid er det vanskelig å skape gode innovative løsninger. Vi begynte å studere de seks ulike prosedyrene for anskaffelse av innovasjon (Anskaffelser.no), men oppdaget at omfanget ble for stort. Derfor besluttet vi å undersøke temaet på et overordnet nivå etter gjentakende elementer dukket opp i intervjuene. Forskningsprosessen viser at det ikke er *en* god fremgangsmåte for å skape innovasjon i offentlig sektor. Vi valgte å begrense temaer til usikkerhet og hva som hindrer leverandører i å inngå samarbeid ved offentlige anskaffelser av innovasjon. Valg av anskaffelsesprosedyrer er likevel viktig, men dette er en egen problemstilling, for en annen oppgave.

1.4 Problemstilling

Etter å ha gjennomgått litteratur og sekundærdata innenfor fagfeltet utarbeidet vi problemstillingen. Innovative prosjekter er risikofylt og usikkerhet vil prege hele prosjektperioden. Mange velger bort innovasjon for trygge valg i sine anskaffelser. Vi oppdaget leverandørenes betydning og hvordan de kan påvirke prosjektet. Deres samarbeid er vesentlig og kan påvirke prosjektet positivt for å oppnå gevinst.

Formålet med vår problemstilling er å finne faktorer som er avgjørende for å gjennomføre flere offentlige anskaffelser av innovasjon. Etter å ha innhentet relevant kunnskap, utviklet vi følgende problemstilling:

“Hvordan kan offentlig sektor fremme innovasjon i sine anskaffelsesprosjekter?”

For å besvare problemstillingen, har vi valgt å undersøke på følgende forskningsspørsmål:

1. Hvilke usikkerhetsfaktorer hindrer innovasjon i offentlig sektor?
2. Hva skal til for at leverandører skal inngå et samarbeid?
3. Hvilke erfaringer er blitt gjort som kan bedres i fremtidige prosjekter?

1.5 Utarbeiding av oppgave og refleksjon

Tidlig i prosessen besluttet vi å fordype oss innen innovative prosjekter. Vi bestemte oss for å lære mer om anskaffelser av innovasjon, da vi hadde lite kunnskap om temaet fra før. Fagområdet er svært komplisert og vi brukte mye tid på å forstå metodikken, og vi fikk en bratt læringskurve. Det ble utfordrende å begrense oppgavens omfang, da vi oppdaget kompleksiteten og ulike elementer vi kunne inkludere i problemstillingen. Siden temaet er viktig og svært spennende, var motivasjonen høy, og vi ville benytte muligheten til å tilegne ny kunnskap. Sammen med vår veileder, ble vi enig om å utforske flere organisasjoner i Norge. Dette ga oss en unik mulighet til å undersøke dyptliggende informasjon og belyse temaet fra flere synsvinkler. Oppgaven ville også få større betydning for næringslivet.

Mangel på relevant litteratur og tidligere forskning skapte utfordringer underveis. Metodikkens omfang var så stor og vi innså våre begrensninger i henhold til tid, kompetanse og gjennomføring av metode. Derfor besluttet vi å besvare problemstillingen på et overordnet nivå. Valg av anskaffelsesprosedyrer ble ikke like relevant for vår oppgave og problemstilling. Dermed kunne vi benytte faglig prosjektlitteratur og knytte dette opp mot vår forskning av anskaffelser av innovasjon. I tillegg fikk vi mulighet til å bruke viktig sekundærdata, for å bekrefte våre funn.

Vi har benyttet litteratur om innovative prosjekter. Våre hovedkilder er: *“Managing Innovation”* og *“Reinventing Project Management: The Diamond Approach To Successful Growth And Innovation”*. Vi har valgt noen offentlige nettsider og rapporter fra Menon Economics.

2.0 Teoretisk grunnlag

2.1 Forholdet mellom prosjekt og anskaffelse

En anskaffelse av innovasjon er et prosjekt som offentlige virksomheter gjennomfører. Skyttermoen og Vaagaasar (2019) definerer prosjekt slik:

“Et prosjekt er en midlertidig organisasjon som innenfor avgrensede tids- og ressursrammer skal gjennomføre en engangsuppgave som skal skape merverdi for oppdragsgiver”

Anskaffelse av innovasjon er engangsuppgaver som skal skape merverdi for oppdragsgiver. I slike oppgaver dannes midlertidige organisasjoner, innenfor et avgrenset tidsrom, vanligvis 3-5 år. Prosjektet tildeles økonomiske midler, og gjennomføres innenfor økonomiske begrensninger. For hver enkelt oppgave, må personer med rett kompetanse utføre oppgaven.

2.2 Innovasjon

Begrepet innovasjon er bredt og det finnes ulike definisjoner i litteraturen, i hovedsak handler innovasjon om en ny måte å skape verdi på. Innovasjon er noe som er nytt, nyttig og blir nyttiggjort (Skyttermoen og Vaagaasar, 2019). Forskriften om offentlige anskaffelser FOA §4-5 (h) definerer begrepet innovasjon som følgende (Lovdata, 2020):

“innovasjon: innføring av en ny eller betydelig forbedret vare, tjeneste eller prosess, inkludert produksjons-, bygge- eller anleggsprosesser, en ny markedsføringsmetode eller en ny organisasjons metode innen forretningspraksis, arbeidsplassorganisering eller eksterne relasjoner”.

Skyttermoen og Vaagaasar (2019) beskriver to prosjekttypen som forbindes med høy usikkerhet og innovasjon. Et halvåpent prosjekt, er prosjekter der man kjenner metoden, men ikke resultatene det vil gi. I åpne prosjekter er mål og metode usikkert, og man vet ikke hva som forventes. Prosjekttypene har økt grad av *uidentifisert usikkerhet* som er vanskelig å identifisere. Prosjektdeltakerne lever med usikkerhet gjennom store deler av prosjektet, og gode relasjoner i teamet er vesentlig for å tolke usikkerhet kontinuerlig.

Tidd og Bessant beskriver innovasjon basert på fem karakteristika (Figur 1). Muligheten for å ta i bruk ny innovasjon er større om den er

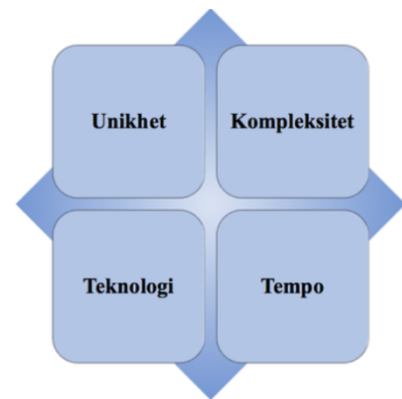
kompatibel med eksisterende produkter. Det er sjeldent innovasjonen passer inn i hele brukermiljøet. Ved å prøve ut og observere tester, gir det innsikt om innovasjonen vil bli tatt i bruk. Da er graden av kompleksitet avgjørende for å forstå hvordan det nye skal brukes og er tilknyttet kostnader. En relativ fordel gir økonomiske gevinster, og raskere adopsjon av brukerne. I de mest suksessfulle implementeringene er det gjensidighet mellom organisasjonen og adopsjon av innovasjon (Tidd & Bessant, 2018).



Figur 1: Innovasjon karakteristika (Tidd & Bessant, 2018)

2.2.1 Innovasjonsdiamanten

Shenhar og Dvir (2007) utviklet en modell som synliggjør organisasjonens evner i innovasjonsprosjekter. Modellen kan benyttes til å velge rett prosjekt, eller lede og tilpasse gjennomføringen. Modellen har fire dimensjoner for innovasjon og kan brukes som et verktøy til å klassifisere risiko og muligheter individuelt i prosjekter. Diamantens form endres etter ulik grad av dimensjonene, men påvirkes ikke av om prosjektet er internt eller eksternt. Diamantens størrelse øker jo større risiko, men gir økte muligheter for prosjektet (Shenhar & Dvir, 2007).



Figur 2: Innovasjonsdiamanten (Skyttermoen & Vaagaasar, 2019)

Unikhet: Handler om hvor nytt og originalt produktet/tjenestene er.

Graden varierer om det er en forbedring, ny generasjon av produkt, om innovasjonen kan tilpasses eksisterende eller nytt marked, eller om det er en ny måte å bruke innovasjon på. Unikhet karakteriseres som høy risiko, men kan gi store muligheter. Markedsundersøkelser og analyser er nødvendig for å fange opp behov og muligheter hos potensielle brukere.

Kompleksitet: Innebærer hvor sammensatt produktet eller organiseringen er. Er graden av kompleksiteten høy, må koordineringsbehovet økes. Høy grad av kompleksitet betyr høyere samhandling og krever større grad av formalitet. Produksjonen må tilpasses etter produktet eller prosessen.

Teknologi: Graden av ny eller moderne teknologi, representerer usikkerhet og hvor mange sykluser prosjektet trenger. Ny teknologi utsetter prosjektet for forsinkelser, kostnadsoverskridelser, og risiko for fiasko. Å benytte eksisterende teknologi har lav risiko.

Tempo: Er være avgjørende for å vinne tid i markedet, men gir risiko for forsinkelser. Særlig for prosjekter som er mer tidssensitive. Hvor kritisk tidsaspektet er avhenger av å oppnå konkurransefortrinn, nå raskt ut i markedet, milepæl avhengighet, eller om øyeblikkelige løsninger behøves. Uavhengig av nivå, må prosjektleder ta hensyn til at hendelser kan oppstå internt eller eksternt, som kan påvirke prosjektets ferdigstillelse.

Dimensjon	Mulighet	Risiko
Unikhet	Å bli først på markedet og skape konkurransefortrinn. Utforske nye markeder	Vurdere feilt markedsbehov, kundegruppe. Konkurrenter kan kopiere og gjøre det bedre.
Teknologi	Gjøre produkt/tjenesten enda bedre	Mangel på kompetanse og teknologi som ikke virker
Kompleksitet	Kan oppnå større gevinster jo mer kompleks produkt/tjenesten er	Kan oppleve utfordringer med å koordinere og integrere
Tempo	Mulighet å komme tidlig på markedet og gi oppfølging av produkt/tjenester	Risiko for å gjøre større feil ved stort tidspress og tidsfrister vanskelig å holde

Tabell 1: Muligheter og potensiell risiko ved dimensjonene, Skyttermoen og Vaagaasar 2019, s 319)

2.2.2 Innovasjon må forankres i organisasjonen

Innovasjon bør forankres gjennom hele organisasjonskulturen. Innovative organisasjoner tilrettelegger for innovasjon både på et strategisk og operativt nivå (Skyttermoen & Vaagaasar, 2019). Det identifiseres to gjentakende faktorer i en undersøkelse fra 1000 store internasjonale bedrifter: *hvordan bedriften lyttet til markedsbehov* og *bedriftens innovasjon strategi*. Disse kan ha sammenheng med hvordan bedriften tilpasser innovasjon med strategi, hvordan kundene er åpne og innsats. Inkrementell innovasjon reduserer usikkerheten da man har noe innsikt i

markedet. Andre innovasjoner, som radikale, har høy risiko grunnet informasjonsmangel (Tidd & Bessant, 2018).

2.2.3 Team og lederens betydning i innovasjonsprosjekter

Organisasjonene må ha et felles grunnsyn og et verdsett som gjenspeiler hele organisasjonen. En utfordring er at prosjektet endrer seg gjennom hele tidsløpet, og ny informasjon kan endre retning. Eksperimentering og utprøving er sentralt og det kreves tålmodighet. Sentrale faktorer for å lykkes er å tilrettelegge team, teamprosesser, læring og utvikling. Det må være et miljø for gjensidig tillit blant teammedlemmene. De må ha forståelse for prosjektet og det kreves en grad av autonomi i arbeidsoppgavene. Derfor trengs det kompetanse (Skyttermoen & Vaagaasar, 2019).

Skal innovasjonen gjentas over tid, må leder ha oppmerksomhet mot tre områder: *samarbeid, utforskende læring og integrerte beslutninger*. Leders kunnskap, kreativitet, og potensialet til teamet er viktig for å lykkes med innovasjon (Skyttermoen & Vaagaasar, 2019). En casebasert forskning fant at mellomledere i kommunen har en nøkkelrolle for innovasjon. De kan fange opp, bearbeide og videreformidle behov. De kan være drivere for innovasjonsaktiviteter og se nye løsninger som behøves på tvers av organisasjonen (Aarsæther, 2014). Mange ledere lykkes ikke grunnet kontroversiell prosjektteori som ikke er dynamisk nok i forhold til omgivelsene. Skyttermoen og Vaagaasar (2019) anbefaler følgende analyse:

- *Hva er kjennetegnet på prosjektets natur og omgivelser prosjektet inngår i?*
- *Hvilken kompetanse det kreves for å kunne håndtere dette. Hvilket gap er det mellom kompetanse og den kompetansen man besitter.*

2.2.4 Læring i prosjekter

En sentral forutsetning for å utvikle evner er å sette seg inn i ny kunnskap og læring. Læringsprosessen skaffer individene ny kunnskap og innsikt, og på dette grunnlag endrer de atferd. Det kreves ressurser, og organisasjonen

må fremme refleksjon og deling underveis, samt etter at prosjektet er avsluttet. Tidligere prosjekter og erfaringsrapporter gir læring som kan utnyttes i etterfølgende prosjekter og i basisorganisasjonene (Karlsen, 2018).

2.3 Offentlige anskaffelser

Norge går til innkjøp for 520 milliarder kroner årlig og regelverket skal sikre en effektiv bruk av pengene og skape et konkurransedyktig næringsliv (Regjeringen, 2020). Anskaffelsesregelverket har grunnleggende prinsipper og skal sikre likebehandling, konkurranse, etterprøvbarhet og forholdsmessighet (Regjeringen, 2017).

2.3.1 Offentlige anskaffelser av innovasjon

Offentlig sektor kan stimulere innovasjon gjennom anskaffelser. Offentlig forvaltning har to roller innen innovasjon: søke nye og forbedre løsninger innenfor eget eller tverrgående behov, eller stimulere til innovasjon hos private aktører. For at offentlig sektor skal bli mer innovativ, kreves et godt samarbeid med det private markedet (Difi rapport, 2017). For å oppnå formålet med anskaffelsen, er markedsdialog vesentlig. Den gir kunnskap om potensielle muligheter og om det er løsninger i markedet som dekker behovet (Anskaffelser.no). For å gjennomføre innovative prosjekter kreves praktisk kompetanse, finansiering, og tid til å jobbe med innovasjon.

2.3.2 Prosedyrer

Det finnes ulike anskaffelse prosedyrer og metoder for innovasjon. Dette er *innovasjonspartnerskap, før-kommersielle anskaffelser, forsknings- og utviklingskontrakter, plan- og designkonkurranse, og konkurransepreget dialog*. Alle metodene styres av regelverket, unntatt før-kommersielle anskaffelser som er en unntaksbestemmelse, FoU-unntaket (Anskaffelser.no). Figur 1 beskriver de ulike stegene i innovasjonsprosessen. Først identifiseres et behov, for å så kunne gi en beskrivelse, deretter inviteres markedet til dialog. Siste del av prosessen er om anskaffelsen er innovasjonsvennlig eller om det resulterer i en anskaffelse av innovasjon. Forskjellen er en forbedring eller en radikal innovasjon.



Figur 3 : Stegene i innovasjonsprosess (Anskaffelser.no)

2.3.3 Anbefalinger fra EU

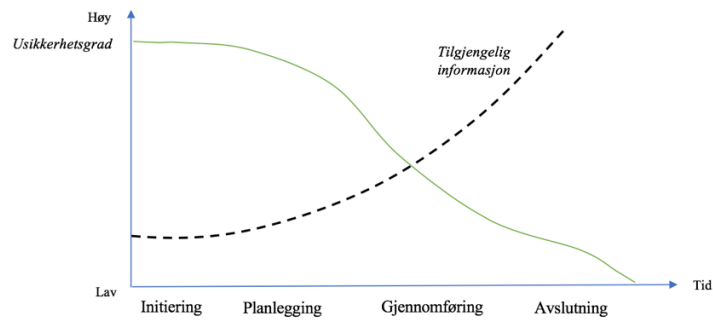
EU publiserte en artikkel med konkrete anbefalinger til anskaffelse av innovasjon. Ulike prosedyrer avhenger av oppdragsgiver, markedssektor og behov. Erfaring tilsier å starte å analysere markedet tidlig, selv om ikke alle detaljer eller budsjett er fastsatt. Det anbefales å kjenne markedet, ha kontakt med andre erfarne folk, eller søke råd fra eksperter med oppdatert kunnskap. Underveis må man aktivt vurdere og styre risiko, samt ha fleksible prosedyrer. Er det første gang man går til anskaffelse av innovasjon må ekstra tid påregnes, samt unngå over spesifisering av prosedyrene. Det anbefales å finne balanse mellom løsninger og krav (Europeiska Kommissionen, 2018).

2.4 Usikkerhet

Den uidentifiserbare usikkerheten er den vanligste usikkerheten å forholde seg til. Den øker ved innovative prosjekter og er størst i tidlig fase eller planleggingsfase og endres gjennom hele prosjektperioden (Skyttermoen & Vaagaasar, 2019). Usikkerhet handler om tilgang til informasjon og tilgjengelig informasjon mengde. Den oppstår når vi ikke kan forutsi fremtidige hendelser. Det innebærer situasjoner med mye informasjon, men kan ikke skille mellom relevant og ikke relevant informasjon.

Usikkerhet defineres:

“forskjellen mellom den nødvendige informasjonsmengde til oppgavens utførelse og den informasjonsmengde, der allerede besittes av organisasjonen” (Karlsen, 2018 s.414).



Figur 4. Endring av usikkerhetsbildet (Karlsen, 2018 s.417)

Usikkerhet vil inntreffe, det spør bare når og hva du vil gjøre. Usikkerhet vil prege prosjektet gjennom alle fasene. Det vil være tilstede uavhengig av planer, regler og rutiner. Å håndtere usikkerhet handler like mye om kultur som teknikk (Skyttermoen & Vaagaasar, 2019). Fremgangsmåten må være strategisk og fleksibel nok til å kunne adoptere nye prosjekter i samme hastighet som endringer. Strategiske valg kan være avveininger mellom mulighet, risiko og ressursbruk og innebærer at det ikke kan planlegges i detalj (Tidd & Bessant, 2018). For å lykkes i usikkerhetshåndtering, kan det rettes oppmerksomhet mot følgende (Skyttermoen & Vaagaasar, 2019):

Trekk	Oppmerksomhetsområde
Høy grad av unikhet	Viktig å finne ut om det er marked for denne leveransen og hvordan man kan berede grunnen for det.
Høy grad av teknologisk usikkerhet	Stor sannsynlighet for å mislykkes med kvaliteten på leveransen (viktig for kunden)- krever mange interaksjoner og ofte arbeid med prototyper.
Høy grad av kompleksitet	Krever mer formaliserte prosesser
Høyt tidspress	Kjapp respons er viktig. Prosjektet må kunne handle adekvat på ulike situasjoner umiddelbart, der bør derfor utarbeide beredskapsplaner der hvor det er mulig.

(Tabell 2: Usikkerhetstrekk ved prosjektet og oppmerksomhetsområder Skyttermoen og Vaagaasar, 2019 s. 259)

2.4.1 Typer av usikkerhet

Vi kan skille mellom ekstern og intern usikkerhet (Skyttermoen & Vaagaasar, 2019).

- *Ekstern usikkerhet* handler om prosjektets omgivelser som politikk, regelverk, interessenter, eller eksterne faktorer. Slik usikkerheten kan være uforutsigbar.

- *Intern usikkerhet* handler om det som er direkte tilknyttet til prosjektet. Det er usikkerhet knyttet til fremdriften og det er viktig å ha autonome medarbeidere med høy kompetanse. De må kunne respondere raskt og hensiktsmessig.

2.4.2 Muligheter

I senere år har usikkerhet endret seg til å se etter muligheter, og få positiv effekt på prosjektet. Dette er like viktig som å vurdere risiko da det kan øke verdiskapingen (Skyttermoen & Vaagaasar, 2019).

Innovasjonsprosjekter gir muligheter til å gjøre noe nytt som kan gi langsiktig nytte. Dette er en fordel da dagens løsning blir fort gamle.

Ulempen er at usikkerheten økes. Avsluttes prosjektet for tidlig vil potensielle muligheter elimineres (Tidd & Bessant, 2018). Er man på den sikre siden og unngår feil kan innovasjonen bli inkrementell. Nyttig lærdom oppstår når det begås feil (Samset, 2018).

2.4.3 Risiko

Risiko er knyttet til negative effekter som kan inntreffe og må knyttes mer opp mot intenderte målsettinger om effekter (Skyttermoen & Vaagaasar, 2019). I offentlig sektor kan det være politiske og offentlige spørsmål, samt sikkerhet og aksept hos innbyggere. De ønsker å skape et langsiktig forhold som kan resultere i påfølgende kontrakter, vedlikehold og skape fremtid for generasjoner. Å erstatte usikkerhet med kunnskap kan være utfordrende. Når prosjekter preges av usikkerhet og høy kompleksitet kan det gå på bekostning av nytenkning og innovasjon, grunnet høyere risiko for fiasko (Shenhar & Dvir, 2007).

Shenhar & Dvir (2007) referer til prosjektlitteraturen og en utarbeiding av projektrisiko liste:

1. Risikoidentifikasjon
2. Kvalitativ risikoanalyse. En prioritert liste over sannsynlighet og typiske sannsynligheter
3. Kvantitativ analyse som viser sannsynlighet for å nå mål eller hva som vil skje. Beregne forventede kostnader.

4. Planlegg for risikoansvar. Hvordan møte negative effekter og sammenligne kostnader som oppstår. Ta avgjørelser på om du vil inkludere dette i prosjektet.
5. Risikoovervåking og kontroll. Plan for fremgang, korrigerende tiltak og hold en oppdatert risiko plan.

2.4.4 Usikkerhet på individnivå

Alle har individuelle oppfatninger av risiko som baseres på individets psykologiske og kognitive verdivurderinger. Kultur og sosiale faktorer har også betydning. Vi unngår tap fremfor å risikere gevinst. Overvurdere man egne oppfatninger og evner kan det resultere i kognitiv skjevhet, samt skape overoptimisme og feilvurderinger. Vi kan undervurdere informasjon som strider mot det vi tror på. Individer kan bli overtalt til å ta høyere risiko med overtalende argumenter, energisk framtoning eller spille på frykt og belønning. Forskning beskriver graden av refleksjon, resonnement, og tolkning påvirker kvaliteten av problemformuleringer, evalueringer og løsninger. Dette viser hvor viktig den kognitive prosessen er i toppledelsen og i funksjons- gruppe og individnivå (Tidd & Bessant, 2018). Forskning sier at de som evner å responder raskt, lykkes med usikkerhetshåndtering. Rask respons kjennetegnes med fleksibel atferd og evne til å bruke kompetansen i nye sammenhenger. Komplekse sammenhenger, fravær av nøyaktig data, eller menneskelige vurderinger kan øke usikkerheten (Skyttermoen & Vaagaasar, 2019).

2.4.5 Usikkerhetshåndtering

For effektiv usikkerhetshåndtering, må det være relevant kompetanse, kjennskap, og en positiv holdning til arbeidet. Kultur for usikkerhet kan sammenlignes som kultur for læring, man må kunne prøve og feile. Det er viktig med åpenhet og kunnskapsdeling da dette skaper god refleksjon (Skyttermoen & Vaagaasar, 2019). Kunnskap er sentralt og kan konvertere usikkerhet til risikovurderinger. Tidlig kunnskap fra konkurrentanalyser, trendspotting, markedsundersøkelser, og andre mekanismer, vil gi grunnlag for bedre beslutninger. Innovasjonsprosjekter handler om å finne balansen mellom handling og kostnader. Ressurser forpliktes til prosjektet,

og man vet ikke gevinsten grunnet informasjonsmangel. Det må være balanse mellom risiko og potensiell gevinst (Tidd & Bessant, 2018). En undersøkelse fant at for å oppnå prosjekt gevinst, er aktiv støtte fra toppledelsen og dyktige kompetente medarbeidere avgjørende. Toppledelsen må motivere medarbeidere til å øke innsatsen og medarbeiderne må være kunnskapsrike, motiverte, og ha erfaring. (Karlsen, 2018).

2.4.6 Samarbeid

Ulike kompetanseområder kan være en årsak til samarbeid mellom bedrifter. Noen har et variert område, mens andre har spesifisert seg. Ny og konstant utvikling, særlig innen teknologi, gjør det vanskelig å følge med på alt og holde det “in-house”. Samarbeid egner seg derfor godt til å tilegne manglende kunnskapen slik at usikkerheten reduseres. Ved samarbeid må man ta hensyn til to faktorer: *strategiske implikasjoner* og *transaksjonskostnader* (Tidd & Bessant, 2018).

Tidligere var samarbeid med leverandører kortvarig, avtalefestede avtaler og kostnads problemer. Gjennom anskaffelser av innovasjonsprosjekter innledes en langvarig prosess med leverandør som hjelper det offentlige med å utvikle nye produkter. Slik tilnærming øker synligheten for avtaler med kostnads ytelse, reduserer tiden til markedet og forbedrer integrasjonene av komponentteknologier (Tidd & Bessant, 2018).

3.0 Metode

Ved hjelp av vitenskapelig metode vil vi redegjøre for metodevalg og fremgangsmåten som er benyttet for å besvare vår problemstilling. Deretter vil vi drøfte validitet og reliabilitet i forskningsprosessen.

3.1 Forskningsdesign

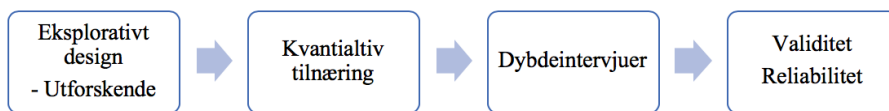
Valg av design avhenger av hvor mye man vet om saksområdet fra før, og det avgjør fremgangsmåten for å innhente data og analysere. Problemstillingen er utgangspunktet for hvilket design som er hensiktsmessig å benytte for å innhente informasjon. Det er tre ulike

undersøkellesdesign eksplorativt, deskriptivt og kausalt design (Gripsrud, Olsson & Silkoset, 2017).

Det finnes få studier og lite litteratur som gir svar på vår problemstilling. Når vi vet lite om saksområdet, anbefales det å benytte en utforskende metode, eksplorativt design. Designet benyttes der målet er å utforske og det er behov for innsikt og forståelse. Av den grunn vil eksplorativt design være hensiktsmessig for å forstå og tolke offentlige anskaffelser, og hva som hindrer innovasjon. Dette vil gi muligheter til å tolke fenomenet på best måte og gir en bedre forståelse (Gripsrud et al., 2017).

3.2 Metodevalg

Ved eksplorativt design er kvalitativ tilnærming en egnet fremgangsmåte for å innhente primærdata. Fremgangsmåten innebærer gjennomføring av individuelle dybdeintervjuer eller fokusgrupper, i motsetning til kvantitativ undersøkelse hvor måleinstrumentet er mer statistisk. Metoden kan også benyttes til å utvikle hypoteser som kan testes ved andre forskningsdesign på et senere tidspunkt (Gripsrud et al., 2017). Kvalitativ forskning er opptatt av meninger, opplevelser og erfaringer ulike mennesker tillegger seg. Metoden er induktiv, som innebærer en forståelse ut fra mønstre av innsamlet data. Disse mønstrene av data kan testes opp mot innsamlet teori (Askheim & Grenness, 2019). Metoden gir oss dypere forståelse for offentlige anskaffelser av innovasjon grunnet problemstillingens omfang og tilgjengelige ressurser.



Figur 5: Oversikt over forskningsprosess

3.2.1 Dybdeintervju

Vi ønsket å innhente primærdata gjennom dybdeintervjuer. Slik vil vi få en dypere forståelse og bedre innsikt, samt det ga oss mulighet til å innhente sensitive opplysninger (Gripsrud et al., 2017). På denne måten ville vi finne underliggende data, som kunne tolkes ut fra respondentenes

oppfatninger om offentlige anskaffelser av innovasjon. Ved å benytte dybdeintervjuer kan spørsmålene tilpasses intervjuobjektene og vi kunne stille oppfølgende spørsmål. En fordel med slike intervjuer er at man møter intervjuobjektene på deres premisser, og det oppnås en naturlig relasjon i intervjuet. Kvalitativ metode gjør det lettere å få frem det unike ved respondenten da svarene kan variere fra respondent til respondent, men det er vanskelig å fange opp det generelle. Dataene er komplekse og det er utfordrende å få med seg, og tolke all informasjon på en gang. Vi kunne risikere å miste viktig informasjon grunnet mange opplysninger ble oppgitt samtidig (Jacobsen, 2018). En annen ulempe er at resultatene ikke kan generaliseres i populasjonen (Gripsrud et al., 2017).

3.2.2 Utvalg

I dybdeintervju er det vanlig å benytte intervjuobjekter som representerer ulike kategorier i populasjonen. Vi benyttet vurderingsutvalg på intervjuobjekter som besitter spesifikke egenskaper vi ønsket å undersøke. Kriteriene behøver ikke å være eksplisitt formulert (Gripsrud et al., 2017). For å finne de rette intervjuobjektene søkte vi etter gjennomførte offentlige innovasjonsprosjekter. Her fant vi personer som hadde erfaring med offentlige anskaffelser av innovasjon. Hensikten med valg av intervjuobjekter var å øke forståelsen ved å innhente data fra ulike synsvinkler (Gripsrud et al., 2017). Representantene befant seg i ulike deler av landet, noe som ga et bredt utvalg. Utfordringen ble å skape naturlige relasjoner gjennom digitale intervjuer.

3.2.3 Datainnsamling

Vi gjennomførte 10 dybdeintervjuer med informanter fra 8 ulike organisasjoner i Norge. Intervjuobjektene jobber med prosjektledelse, innkjøp og rådgiving i offentlige virksomheter og i støtte organisasjoner. På leverandørmarkedet tok vi direkte kontakt med bedrifter som jobber med innovative prosjekter. To leverandører har erfaring med offentlige virksomheter, den ene arbeider i et pågående prosjekt.

3.2.4 Gjennomføring

Grunnet geografiske avstander ble fire intervjuer gjennomført via Skype. En respondent var behjelpelig med å gi oss tilgang til en rapport fra et erfaringsmøte. Resterende intervjuer var planlagt å gjennomføre på respondentenes egne kontorer og omgivelser. Grunnet Covid-19 utbrudd ble to intervjuer endret til digitalt møte. Intervjuene hadde en varighet på 1- 1,5 time.

Kategori	Antall intervju objekter	Beskrivelse
Kommune	3	Offentlig organisasjoner i Norge. En har erfaring med innkjøp og innovasjon. Og en har lyktes med en offentlig anskaffelse av innovasjon.
Leverandør	3	To store nasjonale konsert som jobber med pågående innovative prosjekter i stat/kommune. Og siste jobber med stat/kommune og er aktivt med i innovative prosjekter.
Interesse-organisasjon	2	Interesseorganisasjon for bedrifter i Norge. Respondentene jobber med innovative prosjekter og rådgivning mot privat og offentlig sektor.
Statlig organisasjon	1	Respondenten jobber med innovasjon mot offentlig og bistår privat sektor.
Privat organisasjon	1	Respondenten har erfaring med offentlig anskaffelser av innovasjon

Figur 6: Oversikt over intervjuobjekter

3.2.5 Intervjuguide

I forkant av hvert intervju ble en intervjuguide tilpasset hver organisasjon utarbeidet. Samtidig som vi sendte intervjuguiden, ble også en midlertidig problemstilling presentert, slik at respondentene kunne komme med innspill de mente var relevant for tema (Vedlegg nr. 1). Under intervjuet fordelte vi oppgavene mellom oss, der en stilte spørsmål og den andre tok notater. Begge stilte oppfølgingsspørsmål, for å sikre forståelsen og tolkningen av budskapet.

Intervjuguiden skulle sikre alle detaljer og temaer vi ønsket å diskutere. På denne måten var vi forberedt, og den ville være en guide gjennom intervjuet. En god intervjuguide starter med det generelle og ender i det spesielle (Askheim & Grenness, 2019). Samtalen startet med innledende spørsmål om innovasjon og deretter gikk vi i dybden på faktorer vi ønsket å utdype. På denne måten etablerte vi god relasjon og åpenhet slik at

respondentene kunne uttalte sine synspunkter (Askheim & Grenness, 2019).

Spørsmålene var planlagt i en bestemt rekkefølge og intervjuet betegnes som et semistrukturert intervju. Intervjuguiden var en god retningslinje, men etter hvert som samtalen utartet seg, ble flere spørsmål besvart samtidig og vi måtte tilpasse spørsmålene. Noen respondenter var godt forberedt og hadde mange interessante innspill. Vi ønsket at intervjuet skulle være åpent for at intervjuobjektet selv kunne ta opp temaer de mente er relevant for problemstillingen (Jacobsen, 2018). Vi kan ikke utelukke at det ble holdt igjen konfidensielle opplysninger.

3.3 Personvern

Vi har gjennom undersøkelsen respektert GDPR og personvern. Noen av våre respondenter ønsket å være anonym og vi velger derfor å ikke navngi bedrift eller person på intervjuobjekter. Ved å benytte skriftlige notater, og kan ikke spores til noen av representantene.

3.4 Dataanalyse

Etter hvert dybdeintervju renskrev vi informasjonen for å sikre viktig data. Videre reduserte vi teksten til mindre bestanddeler for å binde elementene sammen. Ut fra dette tolket vi argumenter, ord og setninger opp mot helheten av intervjuet og problemstillingen (Jacobsen, 2018). Analyse av egne tekster kan få et induktivt preg og forståelsen vokser gradvis frem etter hvert som intervjuene gjennomføres. Vi benyttet åpen koding, der vi trakk beskrivende ord ut fra teksten. Det innebar at vi fant meningsbærende ord som var relevant for problemstilling (Askheim & Grenness, 2019). Ved analyse av tekstene fant vi gjentakende elementer som vi sorterte etter kategorier.

3.5 Validitet og reliabilitet

En kvalitetsvurdering er nødvendig for å vurdere om resultatene er reliable og valide. Reliabiliteten beskriver *etterprøvnbarhet* og at resultatene blir de samme om de testes på nytt eller av andre. Validiteten innebærer i hvilken

grad datainnsamlingen er *gyldig*. Vi skiller mellom intern og ekstern validitet (Askheim & Grenness, 2019).

Intern validitet handler om kausaliteten holder mål i undersøkelsen. Kvalitativ undersøkelse måler verken atferd eller holdninger, og vi bør være sikre på at variasjonen ikke kommer fra andre forhold og at resultatene gjenspeiler det vi ønsker å måle (Gripsrud et al., 2017). Vi må vurdere om respondentene har gitt en riktig beskrivelse av virkeligheten, og om det er tolket rett. Undersøkelsen må derfor reflektere formålet med den, og representere virkeligheten. Vi valgte å benytte 10 representative intervjuobjekter, som også er geografisk spredt. Dette skapte bredde, samt at det vil være representativt for virkeligheten. Validiteten blir svakere dersom vi ser på helheten og omfanget i offentlige sektor. I ettertid ser vi at vi burde intervjuet flere leverandører, med ulik bakgrunn og erfaring.

Ekstern validitet handler om i hvilken grad funnene fra undersøkelsen kan generaliseres til andre enn deltakerne i undersøkelsen (Jacobsen, 2018). Kvalitativ metode har begrensninger da dataen ikke kan teste på nytt, da den er subjektiv for hver enkel person som har uttalt seg (Jacobsen, 2018).

Hvordan vi kan stole på resultatene i en kvalitativ undersøkelse, avhenger av reliabiliteten (Askheim & Grenness, 2019). Reliabiliteten øker ved antall respondenter (Gripsrud et al., 2017). Våre 10 respondenter øker reliabiliteten i vår undersøkelse. Vi kan tolke svarene som pålitelige ettersom at det var flere gjentakende svar. Noen intervjuer ble gjennomført digitalt og omgivelsene kan ha skapt forstyrrelser, dette kan ha svekket reliabiliteten.

4.0 Funn

Vi vil videre presentere funn basert på innsamlede data gjennom dybdeintervjuet. Etter å ha analysert data fant vi det hensiktsmessig å sortere gjentakende funn inn i fem kategorier: *interne faktorer, risiko, muligheter, barrierer for samarbeid og risikoreducerende tiltak*.

4.1 Interne faktorer

Dette er faktorer vi ikke klassifiserer som en direkte usikkerhet, men beskriver faktiske forhold internt i organisasjonene. Disse faktorer som må ligge til rette for å drive med innovasjon, men kan frembringe usikkerhet til prosjekter.

Våre funn viser at prosjektet må ha god forankring i toppledelsen og prosjektleder må få støtte fra prosjekteier underveis. Dette bekreftes av en intern undersøkelse som en respondent referer til. Leder etterspør lite innovasjon, samt ambisjonsnivået er for lavt og innovasjonshøyden bør økes. Offentlige anskaffelser er krevende og er et eget spesialfelt. Et av intervjuobjektene antyder at kommunene ikke tiltrekker seg de «riktige» folkene, som tør å jobbe med usikkerhet og innovasjon. Personer som driver med innovasjon må være «*pionerer. de må være eventyrlystne og moderne*», og de må like og tørre å ta risiko. Noen tiltrekkes av det. De liker å gjøre nye ting, de liker å ta risiko, og de synes det er spennende. En respondent siterer:

«En viktig faktor er risikovillighet»

Kommunene må kunne *håndtere* offentlige anskaffer av innovasjon. Kompetansen og erfaring må økes fra både innkjøper og prosjektleder. Dette bekreftes gjennom respondenter og en intern undersøkelse. Det handler om en kulturendring. Fem respondenter forklarer at frykten for å gjøre feil er for stor, noe som også bekreftes gjennom en intern undersøkelse. Videre forklarer en respondent at det ikke forventes at offentlige innkjøpere skal drive med innovasjon og forklarer at «*de kjøper det riktige, istedenfor å kjøpe de riktige tingene*». Det er vanskelig å kombinere regelverk og innovasjon, og det trengs nye løsninger. Et av intervjuobjektene mener tradisjonelle innkjøpere ofte er konservativ, og at de liker å følge reglene og holde seg på trygg grunn.

Vi finner ingen klar oppfatning av begrepet innovasjon blant våre respondenter. Begrepet innovasjon kan være “*utvasket*”. Samtidig er det vanskelig å måle om innovasjonshøyden er høy nok. Det opplyses at 95%

av anskaffelsene er innovasjons vennlige og 5% er radikale. En respondent henviser til et innovasjonspartnerskap, der de måtte ha ekstern ekspertise til å vurdere innovasjonshøyden. En annen mener at når leverandører kommer med løsninger de allerede har utviklet, vil det være noe som finnes fra før og er da ingen utvikling/innovasjon. Svaret henger sammen med respondentens henvisning til lovverket og krav som må oppfylles for at de kan ta i bruk løsningen. Andre respondenter henviser til definisjonen: *“nytt og nyttiggjort”*.

Våre funn sier at offentlige virksomheter må gå i markedsdialog, før det velges modell for innkjøp. Dette er noe som bekreftes av flere intervjuobjekter. En av leverandørene mener også at kommunene bør kjøpe inn kompetanse i større grad og forklare behovet, for deretter å utvikle noe sammen. Dette ville stimulere markedet på en riktig måte. En annen leverandør mener slik systemet er i dag, koster det for mye å ha en ansatt til å jobbe med innovative anskaffelsesprosesser. De opplever at kommunen er for rigid og etterlyser en mer strukturert og fleksibel prosess. To leverandører beskriver kommunen som initiativrik og flink på å se helheter. Når det gjelder gjennomføringsevnen må den økes, for at innovasjonen skal bli realisert. Det er for stor avstand mellom de som skal ha og de som skal ha det. Det er mange brukere som skal tilfredsstilles for at innovasjonen skal tas i bruk.

4.2 Risiko

Det finnes ingen bruksanvisning for å gjennomføre anskaffelser av innovasjon. Prosjektene er avhengig av en dyktig prosjektleder. En respondent bemerker en uklarhet i hvem som egentlig er prosjektleder, leverandør eller kommune. Ved innovative anskaffelser vil en for bred utlysning være vanskelig for leverandører å tolke, og det vil være vanskelig å vite hva kommunen egentlig er ute etter. Innovasjonshøyden skaper usikkerhet, og risikoen for å feile øker ved høyden. Det har vært utfordrende og tidkrevende å sammenligne leverandører og nye løsninger. Forhandlingene kan ta fem måneder og i denne perioden er det dokumenter med opp til 80 sider per leverandør som må analyseres. Kommunen opplever at interessen er stor, men den de håpet flere ville delta videre i

prosessen. Noen leverandører blir usikre på prosedyren, dette bekreftes av seks respondenter. Slike faktorer kan resultere i feilvurderinger.

En respondent mener gründerbedrifter ofte er mer risikovillig, men de har for liten produktportefølje og for lite penger. Denne påstanden blir avvist av en annen respondent. Det mangler generelt kunnskap med å drive med innovative innkjøp.

Det er ingen garanti for mindre leverandørers levetid, da prosjektet kan strekke seg over 3-5 år. Da risikerer de å sitte igjen med et uferdig prosjekt og ingen løsning. En respondent referer til et pågående prosjekt, der leverandøren ikke hadde økonomi til å fortsette prosjektet. Vi vet ikke hva markedet er villig til å betale for produktet/tjenesten når det er ferdig og det er usikkerhet knyttet til om utgiftene vil bli dekket. Noen leverandører er redd for å utvikle nye konsepter i frykten for å hemme det de allerede har utviklet, da risikerer de å tape inntekter. Videre forklarer to respondenter at det er ingenting som tilsier at det offentlige *må* kjøpe den endelige løsningen av anskaffelsen. Leverandøren sitter da igjen med kostnader og ingen fortjeneste.

Den høyeste risikoen er bruken av egentid til å utvikle et nytt produkt eller tjeneste. En leverandør opplever at de bør nærmest ha et ferdig produkt å presentere i en anbudskonkurranse. Utviklingskostnadene vil påløpe, da de ikke er garantert å vinne en anbudskonkurranse. Leverandørene er avhengig av midler til å finansiere deler av prosjektet, om ikke utbetalinger skjer fortløpende utgjør det en risiko. Anskaffelsesprosessen er lang og må prioritere prosjekter som kommer nærmere pengene. To respondenter mener anskaffelsesprosessen er hemmende på innovasjon og bør tilpasses heller behovet.

En annen risiko er å bli tatt igjen på innovasjonen under prosessen og da vil det ikke være innovasjon og formålet forsvinner. Kommersialiseringen skjer lang frem i tid, og det er svært kostbar. Respondenten forklarer en risiko for at produktet/tjenesten eksisterer i markedet fra før. Du har ingen

garanti for hva leverandørene utvikler internt eller om den ligner din løsning.

Vi har identifisert en risiko tilknyttet gjennomføringsevnen, da en respondent bemerket endringsvegring hos kommunen. Dette var kulturelt og ved implementering av noe nytt. I utvikling av nye produkter, var det usikkerhet knyttet til å nå ut i alle linjer i organisasjonen og om det ville bli tatt i bruk. Kompleksiteten er så stor at det påvirker brukerinvolvering og det er mange meninger om prosjektet. Mange uttrykker meninger underveis og en respondent forklarer at det er for lett å mene for mye om produktet, noe som strider mot fornuften med tanke på hvem som er eier av produktet. Videre er det ingen garantier for at det ferdige produktet kan brukes eller integreres i systemet, samt at løsningen kan bli moderat. En fare er at man blir så fokusert på det man gjør, at man mister vesentlig innspill og informasjon fra utsiden. En annen respondent mener at avstanden er for stor mellom de som skal ha og de som skal ha det.

En respondent forklarer at det er lav sannsynlighet for å lykkes, og straffen er for stor i forhold til belønningen. De leter etter løsninger som ikke eksisterer i markedet og usikkerheten øker. Når behovet blir utlyst, gir dette rom for tolkning hos leverandøren og kan ende opp med en helt annen løsning enn det de i utgangspunktet hadde trodd.

4.3 Muligheter

Det er store muligheter for å skape løsninger for fremtiden. En respondent nevner muligheter for ny læring og nye arbeidsplasser i kommunene. Mellom kommunene er det erfaringsmøter, hvor de utveksler nyttig erfaring. Ansatte kan få mulighet til å bygge kompetanse og ferdigheter. Det bør utføres flere innovative anskaffelser og øke innovasjonshøyden i fremtiden. Det er mulig å heve kompetansen ved å øke etterspørsel etter innovasjon. Dette kan vinne fram i nye markeder. Fortjenesten og belønningen kan bli stor i slike prosjekter.

Leverandøren besitter innovativ kompetanse og produkter er allerede utviklet nytt eller forbedret. Disse løsningene og et godt samarbeid med kommunen, kan gi stor nytteverdi for samfunnet. Noen av løsningene er ikke tilgjengelig i det åpne markedet. En leverandør forklarer at bare ved å gi tilgang til kommunale data, kan de analysere og skape bedre løsninger. En respondent fremhever mulighetene for å eksportere løsningene til utlandet.

Det positive med anskaffelser av innovasjon, er at alle får sagt sin mening og komme med ideer. Leverandører får mulighet til å samarbeide, utvikle og teste sine ideer sammen med kommunen, samtidig som de får dekket utviklingsutgifter. Dette kan gi et stort potensial for fortjeneste, også når produktet/tjenesten ikke blir ferdig utviklet og de vil beholde sine rettigheter.

4.4 Barrierer for samarbeid

Anskaffelses regelverket er strengt og det er både norske og europeiske regler som må overholdes. Våre funn viser at det benyttes mye tid til å avklare regelverk. Å avklare regelverket, vil hjelpe mange. To respondenter mener innovasjonen ikke må «drepes» i et regelverk. Kravene må ikke være strengere enn høyst nødvendig. Det menes også at det kan stilles lavere krav, eller lette på dem så langt det lar seg gjøre da disse ikke kan endres senere i prosessen. Leverandørene mener det strenge regelverket er vanskelig å forholde seg til, og hadde prosessen vært mer fleksibel hadde det vært lettere å samarbeide.

Det må gis økonomisk støtte til prosjektene, både til kommunene og til leverandørene. Det kreves ressurser til å arbeide fulltid med prosjektene. På denne måten kan det stimuleres til etterspørsel av nye produkter og tjenester. Prosjektet har en lang tidshorison og våre funn viser også at det bør budsjetteres for å kjøpe de endelige løsningene.

Andre barrierer er kommunikasjonen mellom leverandør og kommune. En leverandør mener at kommunen må «*ta tak i nye ideer*» som de presenter.

Det kan gjennomføres uformelle samtaler, og en mulighet for å selge en innovativ løsning uten å gjennomgå et strengt regelverk. En annen leverandør mener kommunen bør «kjøpe inn kompetansen». En metodikk å gjøre prosessen på, er å ha dialog med leverandørene hvor de snakker løst og grovt. I et erfaringsmøte mellom kommuner kom det fram: “*Det kan være stor risiko ved gjennomføring av innovasjonspartnerskap, særlig for leverandørene, og det er derfor svært viktig å synliggjøre potensielle gevinster ved gjennomføring av et innovasjonspartnerskap*”

Et samarbeid mellom to konkurrerende leverandører kan lette prosessen. To leverandører ønsker muligheter for “*å skape noe sammen*”. I dag jobbes det med å etablere slike møter mellom leverandører og en respondent forklarer at det jobbes for en «*Matchmaking*». Dette kan by på utfordringer da de konkurrerer i samme marked og ikke ønsker å dele informasjon. Korte tidsfristene i en anbudskonkurranse kan være hinder for å skape ideer og formelle avtaler.

Vår undersøkelse viser at anskaffelsesprosedyrer ikke egner seg for gründerbedrifter. De må velge vekk arbeid de allerede jobber med, til fordel for en anskaffelse prosess og kan ende opp med å ikke få solgt løsningen. Dette bekreftes av to respondenter, der en refererer til en undersøkelse der mellomstore/mindre bedrifter har problemer med å nå denne sektoren. Våre funn viser at det reserveres plass til gründere, slik at de får mulighet til å konkurrere med større leverandører, men det er få som deltar. Behovet treffer de store leverandørene, som har flere komponenter å dekke det med. Disse har gjerne ikke like stort behov for støtten i et innovasjonspartnerskap. Et av intervjuobjektene mener der de er store, for “*de har fulgt med i timen*”. I dag er det stort sett store leverandør som deltar på møter. Erfaringen sier at leverandørene er mer tilbaketrukket i åpne møter, og åpner seg mer i én til én møter. Det positive med metoden er at alle får sagt sin mening og sine ideer. To leverandører påpeker at Bergen Kommuner flink på innovasjon og det å se helheten i prosjektene.

4.5 Risikoreducerende tiltak

En faktor som går igjen hos de fleste intervjuobjektene er at de frarådet å utlyse et bredt behov som skal løses. Da dette ble gjort, var det med hensikt å ikke sette begrensninger for leverandørene. Konsekvensen av dette var en tidkrevende prosess, ved å sammenligne forslag og avklare misforståelser. Fra et erfaringsmøte kom det fram:

“Det kan være fornuftig å først invitere kvalifiserte leverandører til å levere et tilbud med en kort beskrivelse av løsning, og pitch/presentasjon av løsningen”.

Det offentlige tar i større grad risiko, men de kan likevel sitte igjen med ingen løsning. Derfor bør de høre på ideene til leverandørene før de velger ut, ellers mister de gode løsninger. Siden oppdragsgiver kvalifiserer uten å ha informasjon om leverandørs løsning, kan det være uheldig å begrense antall kvalifiserte leverandører i et innovasjonspartnerskap.

En metode for å redusere risiko er å øke kompetansen hos innkjøper og prosjektleder. Å gjennomføre slike prosjekter mange nok ganger vil øke erfaringen og redusere risikoen. Et samarbeid mellom kommuner kan også redusere risiko, samt at leverandøren kan nå ut til et større marked. Vi finner også at man øker tryggheten ved å være støttende til prosjektgruppen underveis i prosjektet. Et annet tiltak må være å bevilge nok penger i statsbudsjettet. En intern undersøkelse fra en informant, viser at mangel på ressurser skaper forsinkelser og tiden er krevende. Det bør være tilstrekkelig med ressurser for å jobbe med innovasjon i kommune/stat. Det må budsjetteres for å kjøpe den endelige løsningen.

Ved å samarbeide med en konkurrent kan idemyldring finne sted, og den økonomiske risikoen reduseres. En leverandør hadde forsøkt å få til et slikt samarbeid, men de kom ikke til enighet. Det er uklart hvorfor.

Fokuset må rettes mot potensielle gevinster og at belønningen kan bli stor. Et annet tiltak er å inkludere gründer- og småbedrifter i større grad. Dette gjøres ved å gi oppstart lån og hyppige utbetalinger underveis i prosjektet

slik at de har midler til å gjennomføre. De første utbetalingene til leverandørene bør komme raskt slik at de får dekket utgiftene.

Intervjuobjektene har gitt noen konkrete anbefalinger. Det må være åpenhet for endringer. En av leverandørene forklarer at prosjektet ikke bør gå for fort fram og avvik må bli tatt mer seriøst og bli ytterligere skjerpet. Alle fallgruver må følges opp etterhvert og risikoanalyser på alle kjente punkt må gjennomføres. Et av intervjuobjektene anbefalte flytende deltakelse i prosjektgruppen, ved å benytte ulike kompetansebehov for hvert prosjekt stadium. Ellers er det å kartlegge, planlegge for mulig risiko og lage sårbarhetsanalyser.

Det foreslås å bedre kommunikasjonen mellom leverandør og kommune. Leverandørene ønsker uformelle dialoger og de kan være en nøkkel til bedre anskaffelser av innovasjonsprosjekter. Det er mange bedrifter rundt om som har mye kunnskap og gode ideer, men de kommer ikke frem slik prosessen er nå. Vi finner at offentlig sektor bør gå i markedsdialog *før* det velges modell eller prosess for innovative innkjøp. Leverandørene mener kommunen må se hva som trengs ut fra gevinster og mener noen av løsningene er for marginal.

Det skal mer enn en god ide for å lykkes med innovasjons prosjekter. I tillegg er prosjektene avhengig av en positiv fagpresse. Slike prosesser må ikke bare kritiseres, man må heller motivere til deltagelse. Samtidig bemerker en respondent at det rettes lite oppmerksomhet rundt de prosjektene som lykkes.

4.6 Presentasjon av de viktigste funn

- Kommunene kjøper de riktige tingene, fremfor det rette. De tar trygge valg i sine anskaffelser. Offentlige virksomheter mangler kompetanse og erfaring til å gjennomføre innovative prosjekter. De mangler risikovillighet og er redd for å begå feil. Det etterlyses lederforankring og et miljø som tilrettelegger for innovasjon og utforskende læring.
- Endringsveging for brukere og gjennomføringsevner hos kommunen. Det er for lett å mene noe om produktet og når ikke ut i alle linjer.
- Mangler økonomiske midler og menneskelige ressurser til prosjektene

- Anskaffelsesprosedyren bør velges etter å ha presentert ide
- Når behovet blir utlyst, er det for bredt. Sammenligningsgrunnlaget er utfordrende og det blir en tidkrevende prosess
- Levernørende ønsker å lette regelverket og bedre kommunikasjonen med uformelle samtaler og oppfølging. Det foreslås konsulenter som utvikler innovative løsninger sammen med kommune/stat.
- Leverandørene er ikke garantert å få solgt sin løsning etter produktet er ferdig utviklet og de vet ikke hva markedet er villig til å betale.
- Hyppige utbetalinger, samarbeid mellom leverandører kan redusere risiko

5.0 Analyse og diskusjon

5.1 Interne faktorer

Interne faktorer må være tilstede, og de er grunnleggende for å planlegge og gjennomføre innovasjon. Innovative prosjekter kan betegnes som en åpen prosjekter, der mål og metode er ukjent (Skyttermoen & Vaagaasar, 2019). Det er ingen bruksanvisning for fremgangsmåten for anskaffelser av innovasjon, og prosjektdeltakerne må forholde seg til usikkerhet gjennom hele prosjektperioden. Våre undersøkelser viser hvor stor betydning ledelsen har og hvordan de tilrettelegger for innovasjon i organisasjonen. Der er tre viktige områder for å lede et innovativt prosjekt, samarbeid, utforskende læring og integrerte beslutninger (Skyttermoen & Vaagaasar, 2019). Organisasjonskulturen må være forankret gjennom hele virksomheten, strategisk og operativt. Den må vektlegge teamutvikling, kunnskap og læring. Dette er vesentlige faktorer som skal til for å lykkes med innovasjon. Våre funn tilsier at det foreligger en svakhet i offentlige virksomheter og om de *er* forberedt til framtidens utfordringer. Mange innkjøpere og prosjektledere mangler erfaring og relevant kompetanse. Vi finner også en begrensning i selve gjennomføringsevnen og en respondent er tvilende til innovasjonen vil bli realisert eller tatt i bruk. Det er en viss endringsvegning blant brukerne og det er mange meninger om prosjektene. Videre viser undersøkelsen at kulturen ikke er tilrettelagt i den grad det burde, men det er stor variasjon mellom kommunene.

Når kommunene skal gå til anskaffelse av innovasjon avhenger de av statlige midler. Funn viser at de tildelte midlene ikke er tilstrekkelig, det er ikke nok ressurser. Dette bekreftes gjennom en artikkel skrevet av leverandørutviklingsprogrammet. Her nevnes det at mesteparten av midlene går til utviklingsarbeidet hos leverandører. Det kan hindre offentlige virksomheter til å benytte seg av støtten grunnet kapasitet til å gjennomføre selve prosessen (Sæterbø, 2020).

Organisasjonene må av den grunn tiltrekke seg de «riktige» personene, som er risikovillige og ønsker å gjøre en forskjell. Noen tiltrekkes av det og synes det er spennende. De må være noen *pionerer, eventyrlystne* og moderne personer som tør, og liker å ta risiko. Alle individuelle oppfatninger av risiko baserer på individenes psykologiske og kognitive vurderinger. Vi undervurderer informasjon som strider mot det vi tror på (Tidd & Bessant, 2018). I en rapport fra 2017 utført av Menon economics ble det kartlagt de vanligste barrierene for innovasjon i offentlig sektor. Resultatet viste 34% hadde begrenset kompetanse, 37% fryktet for å begå feil, og 60% vektla pris. Manglende koordinering mellom innkjøpsorganisasjoner reduserte innovasjonsmuligheter. Det nevnes også at det var lav forankring hos ledelsen (Skogli, Høiseth-Gilje, Seeberg & Bustad, 2017). Når vi sammenligner prosjektlitteraturen med våre funn og rapporten, kan vi se at dette ikke samsvarer. Forskning beskriver graden av refleksjon, resonnement, og tolkning som påvirker kvaliteten av problemformuleringer, evalueringer og løsninger. Dette viser oss hvor viktig den kognitive prosessen er i toppledelsen og i funksjonsgruppe og individnivå (Tidd & Bessant, 2018).

To av leverandørene er positiv til Bergen Kommunen er flink å tilrettelegge ved å se helheten og tar initiativ. Vi finner at det koster mye å ha ansatte som jobber med innovative anskaffelsesprosesser, det er krevende og kan anses som et eget spesialfelt. Dette kan komme av et komplisert regelverk, og kombinasjonen med innovasjon. Dette er funn som bekreftes av flere av respondentene. Det jobbes mot å løse opp i kravene. Interesseorganisasjonen uttaler at det bør være en dialog før man

velger modell. De anbefaler at leverandøren presenterer sine forslag, før det velges anskaffelsesprosess. En leverandør hevder gode innovasjoner kan skapes gjennom innleid kompetanse. På denne måten kan kommunene forklare behovet og de kan utvikle dette sammen. Det påstås at de kjøper det rette fremfor de riktige tingene. Slike uttalelser viser igjen hvordan de individuelle faktorene påvirker prosjektet. Oppdragsgiver har behov for kompetanse for å etablere gode prosesser for å etablere et godt konkurransegrunnlag sammen med leverandører. Å sikre at anskaffelsen er effektiv og tilføre samfunnet gevinster (Almlid et al., 2019).

5.2 Risiko

Risiko er knyttet til politiske og offentlige spørsmål og skape fremtid for videre generasjoner (Shenhar & Dvir, 2007). Prosjektene er risikofylt og vi finner noen faktorer som går igjen fra flere respondenter.

Undersøkelsen vår viser at det mangler kunnskap til å drive med innovative innkjøp. En erfaren prosjektleder vil være vesentlig for gjennomføringen. Skyttermoen og Vaagaasar (2019) forklarer at oppdragsgiver må finne den riktige kompetanse prosjektet krever. Deretter identifisere gapet mellom kompetansen de besitter og hva prosjektet trenger. Innovative prosjekter endrer seg gjennom hele tidsløpet, prosjektet endres oppstår nye gap. En respondent forklarer at de må tilpasse deltakerne etter kompetansebehovet. Besitter ikke organisasjon selv kompetanse, bør oppdatert kunnskap fra eksperter benyttes. Leverandørene kan fungere som eksperter innenfor sitt område og tilføre den manglende kompetansen. Ved å øke kunnskap, kan vi konvertere usikkerhet til risiko. En av leverandørene anbefaler å kjøpe inn kompetanse og utvikle nye konsepter sammen med dem.

Prosjekt teorien beskriver at innovasjonsprosjekter handler om å finne rett balansen mellom handling og kostnader. Funnene forklarer at balansen ikke oppnås før prosjektet avsluttes, og produktet er solgt. De vet ikke hva markedet villig til å betale, og om det dekker kostnadene prosjektet har påført. Dette til tross for at prosjektet får midler fra statlige organisasjoner.

Det viser seg at selv med støtte, er budsjettet stramt. Prosjektet har en lang tidshorison, 3-5 år og risikoen øker for at små/ gründerbedrifter ikke eksisterer ut prosjektperioden. Dette gjelder likviditeten og risiko for å bli tatt igjen på innovasjonen. Tidsaspektet vil være avgjørende for å komme raskt ut i markedet, for å skape konkurranse fortrinn.

Teorien forteller at individenes egne oppfatninger av psykologiske og kognitive vurderinger, kan resulterer i at man unngår tap fremfor å risikere gevinst. Vi får bekreftet fra flere respondenter at medarbeiderne frykter for å begå feil. Det oppstår kritikk og negativ omtale for prosjekter som ikke lykkes. Øyvind Kvalnes fra Handelshøyskolen BI (2020), skriver i en artikkel at ledere og beslutningstakere må overvinne frykten for å begå feil. Han referer til hvordan de forholder seg til uvisshet og risiko, og så lenge ting er usikker er det akseptabelt å ikke gjøre noe. Han referer til aktive og passive feil. Individuer som begår aktiv feil, risikerer kritikk og ender i søkelyset. De som begår passive feil, er mindre synlig og deler gjerne ansvaret med andre. En høyere toleranse for passive feil fører til fravær av handling og initiativ, selv om individene besitter kunnskap om risiko. For å øke innovasjonshøyden må deltakerne være risikovillige.

Vi finner også endringsvegring i offentlige virksomheter. Det oppstår mange meninger om prosjektet underveis, en respondent mener det er for enkelt å mene noe om løsningen. Dette er noe som strider mot fornuften, med tanke på at leverandøren er eier av produktet. Teorien forklarer at man kan undervurdere informasjon som er i strid mot det vi tror på, og andres meninger kan påvirke prosjektet og gi feilvurderinger. Dette medfører også en risiko for at den innovative løsningen ikke vil bli adoptert i organisasjonen. Avstanden blir for stor mellom de som skal ha og det som skal ha det. Offentlige virksomheter har en risiko for å ende opp med ingen løsning.

Innovasjonsdiamanten klassifiserer risiko ved å dele inn i unikhet, kompleksitet, teknologi og tempo (Shenhar & Dvir, 2007). Tidsaspektet for prosjektet er relativt langt og det er stor sannsynlighet for å bli tatt igjen

på innovasjonen. Konkurransefortrinnet for leverandørene, og offentlig sektor kan resultere i et produkt som ikke lenger er innovativt. Graden av teknologi avgjør hvor mange sykluser prosjektet har behov for, risiko vil øke jo høyere innovasjonshøyden er. Offentlige virksomheter har høy kompleksitet og det kreves høy samhandling. Dette kreves en høyere formalitet i prosjektet. Undersøkelsen viser at det oppstår en usikkerhet i hvem som egentlig er prosjektleder og en rollekonflikt oppstår når leverandør og kommune ønsker ulike ting. I følge innovasjonsdiamanten vil offentlige virksomheter score høyt på de fire aspektene. Vår undersøkelse viser at det er utfordringer med å nå ut til alle linjene i organisasjonen og det er risiko for motstand blant brukerne. Teorien beskriver at man må vite hva markedet vil ha, og kunnskap på et tidlig tidspunkt, gir bedre beslutningsgrunnlag (Tidd & Bessant, 2018).

Når offentlige virksomheter utlyser et behov som skal løses, har den vært for bred. Sammenligningsgrunnlaget faller vekk, og det blir vanskelig å avgjøre hvilken løsning eller leverandør som er best kvalifisert. Dette kan påvirke fremdriften i prosjektet. Andre funn viser at noen leverandører er redd for å utvikle nye løsninger som overgår de andre produktene de har i porteføljen.

Tidd og Bessant (2018) beskriver innovasjon med fem karakterstikka. Det vil være en relativ fordel å utvikle bedre løsninger enn markedet tilbyr i dag. Å etterspørre innovasjon vil være en strategisk fremgangsmåte for å stimulere leverandørene til å utvikle nye og bedre løsninger. Dette vil gi samfunnsøkonomiske fordeler og nye arbeidsplasser i fremtiden.

Utfordringen er at det ikke finnes en garanti for at leverandøren å få solgt produktet til offentlige virksomheter, eller i andre markeder. Vi finner også motstand når produktet skal integreres i eksisterende løsninger. Når kompleksiteten øker vil det ta lengre tid for at innovasjonen blir tatt i bruk.

I dag gjennomføres det hovedsakelig inkrementelle innovasjoner, og det finnes noe innsikt i markedet fra før. Slike prosjekter er mindre risikofylte.

5.3 Barrierer for samarbeid

Samarbeidet mellom leverandør og offentlige virksomheter er avgjørende for at prosjektet skal bli vellykket. Leverandørene opplever anskaffelsen innovasjon som svært komplisert og dette kan hemme innovasjonen. Det er en tidkrevende prosess og noen har ikke mulighet til å sette inn ekstra ressurser til å jobbe med prosjektene. Interesse- og statlige organisasjoner tilbyr støtte og veiledning til private og offentlige virksomheter. Det er spesielt viktig for private bedrifter som trenger veiledning gjennom regelverket. Dette kan resultere i at flere får mulighet å delta og kan heller benytte tiden til å utvikle løsningen.

Vi finner at regelverket må mykes opp for at leverandørene skal ønske å inngå et samarbeid. Kravene må ikke settes høyere enn det som er høyest nødvendig, fordi dette ikke kan endres på i etterkant. En respondent opplever at kommunen er for rigid og ønsker uformelle samtaler for å presentere nye ideer, eller snakke grovt om nye prosjekter. Funnene viser også at leverandørene ønsker fleksibilitet og økte muligheter for å selge ferdige løsninger. Et intervjuobjekt foreslår at kommunene kan dele eksisterende data som de analyserer og utvikler nye løsninger ut fra dette. Et samarbeid mellom bedrifter og kommuner gir det leverandøren mulighet til å prøve ut ideen med kommunen. Markedet er i konstant utvikling, særlig innen teknologi, gjør det vanskelig å følge med på alt. Samarbeid egner seg derfor godt til å tilegne manglende kunnskapen slik at usikkerheten reduseres (Tidd & Bessant, 2018).

To leverandører foreslår et samarbeid mellom leverandørene. Et slikt samarbeid kan være en barriere for å spre økonomisk risiko og være en støtte gjennom en anbudsprosess. Ved samarbeid må man ta hensyn til to faktorer: *strategiske implikasjoner* og *transaksjonskostnader* (Tidd & Bessant, 2018). Andre årsaker er at bedrifter har ulik kunnskap og er spesialisert på ulike områder. Samarbeid er derfor en god måte å tilegne seg den manglende kunnskapen (Tidd & Bessant, 2018). Leverandører er avhengig av den økonomiske støtten som tildeles prosjekter. Samtidig

viser funnene det er helsemessig å ha et større fokus på potensielle gevinster.

5.4 Risikoreduserende tiltak

Vi har identifisert risikoreduserende tiltak som kan bidra til å fremme innovasjon i offentlig sektor. De økonomiske rammene setter en begrensning i hvor mye ressurser som kan benyttes. Et risikoreduserende tiltak vil være å bevilge mer penger til innovasjon i statsbudsjettet. Tidd og Bessant (2018) skriver at innovasjon er et strategisk valg og kan være avveininger mellom mulighet, risiko og ressursbruk. I innovative prosjekter må ha strategisk fremgangsmåte som er fleksibel nok til endringene som oppstår. Ved høyt tidspres, må det være kjapp respons (Skyttermoen & Vaagaasar, 2019). Det er stor sannsynlighet for endringer underveis, og funnene viser at ikke planlegging ikke må bli for detaljert. Det anbefales sårbarhetsanalyser og risikoanalyser på alle kjente punkt. Om det oppstår avvik må dette bli tatt seriøst. Vi finner at dette har vært et problem i et pågående prosjekt. Shenhar & Dvir (2007) anbefaler risikoidentifikasjon og at det foretas en prioritert liste av sannsynligheter og planlegge for risikoansvar.

Kompetansenivået og erfaringer må økes ved å gjennomføre flere innovasjonsprosjekter. Ettersom at dette er en relativ ny måte å gjennomføre prosjekter på er det viktig at metoden for anskaffelse å øke erfaringen og for at det skal bli bra. Hvis det ikke omtales positiv fagpresse, vil dette forsterke usikkerheten hos innkjøperne. Oppmerksomheten som blir gis svært viktig for å motivere til innovasjon.

Innovasjonsdiamanten beskriver at risiko øker med graden av kompleksitet, og det kan oppstå utfordringer ved å integrere og koordinere. En respondent anbefaler flytende deltagelse i prosjektgruppen og som endres etter kompetansebehov. Deltakelsen endres etter ulike stadier i prosjektet. Tidlig kunnskap gjennom trendspotting, markedsundersøkelser, konkurrentanalyser og andre mekanismer, vil kunne gi grunnlag for bedre beslutninger (Tidd & Bessant, 2018). Prosjekter hvor det er høy

teknologisk anbefales mange interaksjoner og bruk av prototyper, ellers vil det gå utover kvaliteten (Shenhar & Dvir, 2007). Vi finner i undersøkelsen en indikasjon på at det er motstand mot nye løsninger i kommunen. Shenhar & Dvir (2007) skriver at risikoen øker ved høyere grad av unikhhet. De anbefaler å utføre undersøkelser om det finnes et marked for produktet, og hvordan øke etterspørselen. Slike tiltak kan også øke muligheten for kommersialisering og få solgt produktet videre.

Vi har forklart at en bred behovsbeskrivelse i et innovasjonspartnerskap, medfører risiko for prosjektet. Et tiltak vil være å være at behovsbeskrivelsen burde beskrive et snevrere behov. Det vil bli enklere å sammenligne leverandører og det sparer prosjektet for mye tid.

5.5 Muligheter

Et innovasjonsprosjekt gir muligheter til å gjøre noe nytt (Tidd & Bessant, 2018). Nyere prosjekt teori har et like stort fokus på muligheter som risiko. Et prosjekt er midlertidig, avgrenset og er innenfor økonomiske rammer (Skyttermoen & Vaagaasar, 2019). Innenfor denne avgrensingen vil anskaffelser av innovasjon gi samfunnet merverdi. I dag er det spart 334 millioner kroner, skapt 335 nye arbeidsplasser og redusering av CO2 (Innovativeanskaffelser, 2020).

Endingene som oppstår underveis i prosjektet, kan bli til noe positivt og kan resultere i bedre løsninger enn planlagt (Skyttermoen & Vaagaasar, 2019). Det er dette som unikt med innovasjon. Bedre mulighet skapes etter hvert som prosjektet pågår. Usikkerheten kan skape bedre refleksjon og nye måter å tenke på. Å begå feil er noe som kan bli nyttig i en større sammenheng. Vi lærer mer av våre feil, enn våre suksesser (Samset, 2018). Risikovillighet har vært gjentakende i vår undersøkelse og er en avgjørende faktor for innovasjon. Uten risikovillighet i offentlig sektor, vil samfunnet gå glipp av mange muligheter.

Å skape etterspørsel etter innovasjon vil være en strategisk framgangsmåte for å stimulere markedet til å innovere. Innovasjonsdiamanten beskriver

muligheter ved innovasjon. Høy grad av unikhet vil gi et konkurransefortrinn (Shenhar & Dvir, 2007). Vi må ikke glemme leverandørens rolle, at deres gevinst vil gi samfunnet fortjeneste. De kjenner markedet og er likeverdige partnere i prosessen. En respondent viser til muligheter for å eksportere løsningen til utlandet. Leverandørene lever av å utvikle nye løsninger og besitter kunnskap det offentlige kan ta nytte av og derfor må motiveres til å komme med løsninger. Denne kompetansen kan modernisere og gjøre samfunnet bedre rustet for fremtidens utfordringer. En etterspørsel kan styrke posisjonen til nye løsninger eller det som er i markedet fra før (Bugge, Fevolden, & Klitkou, 2019).

Ved å gjennomføre flere prosjekter, vil gjøre individene tryggere gjennom økt erfaring og kompetanse. En rapport fra Menon Economics (2017) viser at anskaffelser av innovasjon hadde en positiv effekt på effektivitet og kvalitet. Den beskriver at innovasjonshøyden kan økes ettersom metodikken er blitt bedre kjent (Skogli et al., 2017).

Immaterielle rettigheter beskytter leverandøren og denne kan utnyttes videre. Leverandørene får mulighet til å utnytte sine rettigheter og videreutvikle produktet, selv om prosjektet ikke lykkes.

Leverandørutviklingsprogrammet har publisert en artikkel, og skriver at samfunnsutfordringer kan løses sammen og samtidig. Kommunene kan lyse ut felles behov og flere felles-prosesser. Leverandørene kan oppnå et større marked og øke mulighetene for å få kommersialisert nye løsninger. I tillegg kan uttaler en respondent at det kan være en mulighet å eksportere løsning til utlandet. Artikkelen nevner at myndighetene må ta initiativ til nasjonale innovasjonsprosesser, da hadde de skapt raskere innovasjoner fremfor flere småjobber (Sæterbø, 2020).

6.0 Konklusjon

Vi har i denne oppgaven tatt utgangspunkt i offentlig sektor for å finne faktorer som hemmer innovasjon i offentlige anskaffelser. Vi har uavhengig av anskaffelsesprosess, identifisert gjentakende elementer som

kan skape hindringer. Vi har valgt å inkludere leverandørene og deres strategiske samarbeid, for å belyse problemstillingen fra ulike synsvinkler. Disse elementene vil være grunnleggende og kan være hemmende på innovasjon eller innovasjonshøyden. Vår problemstilling var: *Hvordan kan offentlig sektor fremme innovasjon i sine anskaffelsesprosjekter?* For å besvare problemstillingen presenterte vi tre forskningsspørsmål.

6.1 Hvilke usikkerhetsfaktorer hindrer innovasjon i offentlig sektor

Usikkerhet i prosjektet er den største faktoren som hindrer innovasjon i offentlig sektor. Innovasjon innebærer å utforske noe nytt og ukjent, samtidig er det er stor sannsynlighet at prosjektet endrer retning. Dette innebærer at prosjektet ikke blir som planlagt eller må avsluttes. Vi finner at betydningen av et utforskende miljø og risikovillighet blant individene har en stor påvirkning på prosjektet. Individuelle og kognitive vurderinger gjør at man unngå tap fremfor gevinst. Offentlige innkjøpere tar trygge valg og innovative løsninger velges bort.

Vi kan utfra våre funn konkludere med at noen offentlige virksomheter ikke har en etablert kultur for innovasjon. Frykten for å gjøre feil kan medføre personlig ulempe, og kan være årsaken til at innovasjon velges bort. Dette henger sammen med manglende kompetanse og erfaring som forsterker usikkerheten. Prosjektene er avhengig av tildelte midler, og er avgjørende for at organisasjonen kan skape et innovativt miljø. Uten det økonomiske grunnlaget vil det bli utfordrende å bygge miljø eller å sette nok ressurser inn i prosjektet.

Vår undersøkelse viser også en endingsveging blant brukerne, og det oppstår lett meninger om løsningen. Dette skaper usikkerhet for leverandøren, som er eier produktet. Det vil også være en risiko for at innovasjonen ikke bli adoptert og integrert i brukermiljøet.

Vi finner at tidsaspektet kan være utforende, da prosjektet går over flere år, kan være en sannsynlighet for å bli tatt igjen på innovasjonen.

Usikkerheten vil være å sitte igjen med et produkt som ikke lenger kan defineres som innovasjon.

6.2 Hva skal til for at leverandører skal inngå et samarbeid

Et samarbeid mellom private og offentlige organisasjoner er avgjørende for prosjektsuksess. Dette samarbeidet er en viktig faktor for kunnskapsdeling og kompetanse deling mellom bedrifter.

Anskaffelsesregelverket gjør prosessen utfordrende og kan bli hemmende på innovasjonen. Leverandørene benytter mye tid på å tolke og det er en lang prosess å gå igjennom, og allikevel ikke får presentert sine ider.

Dermed vil gode løsninger stå i fare for å gå tapt i prosessen. Regelverket bør derfor holdes til et minimum, samtidig som det foreligger rettferdighet og forhindrer korrupsjon.

Offentlige virksomheter kan skape en et innovativt og kreativt miljø sammen med leverandører. De kan etterspørre innovasjon i større grad og redusere terskelen for uformelle samtaler. Det må være et større rom for ideutveksling og oppfølging. Vi finner at kommunene kan leie inn mer kompetanse fra leverandørene og ut fra behovet utvikle de nye løsningene. Økt etterspørsel kan tiltrekke leverandører med høy kompetanse og kreativitet.

Leverandørene må motiveres til å delta i en anbudsprosess. Dette kan gjøres ved å synliggjøre potensielle gevinster i større grad. Leverandører er avhengig av støtte gjennom tildelte midler og hyppige utbetalinger vil holde likviditeten gjennom prosjektperioden. Dette er særlig fordi er ingen garanti at det offentlig kjøper den ferdige løsningen eller prisen markedet er villig til å betale, vil dekke alle utgifter. Et samarbeid mellom konkurrerende leverandører vil redusere den økonomiske risikoen, samt gjøre anskaffelsesprosessen lettere. Da kan det benyttes medarbeidere på fulltid, som kun jobber med anskaffelsen. Men for at det skal skje må tidsfrister og formelle avtaler tilrettelegges for at det lar seg gjøre.

6.3 Hvilke erfaringer er blitt gjort som kan bedres i fremtidige prosjekter

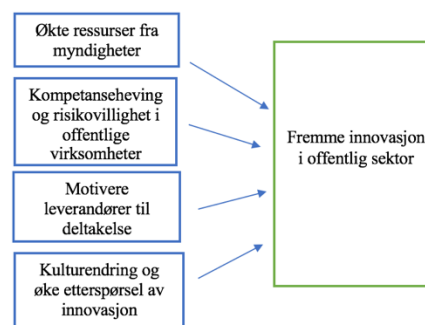
Et vellykket prosjekt er avhengig av kunnskap og erfaringsoverføring fra tidligere prosjekter. Vi finner at det må først må etableres en kultur som

tilrettelegger for innovasjon og akseptere feil i prosjektene. Dette innebærer også å skape erfaring og kompetanse blant individene. For å bli mer innovativ, må det gjennomføres anskaffelser av innovasjon mange nok ganger, og lære av sine feil. Prosjektene er i dag avhengig av å hente inn erfarne medarbeidere eller søke rådgivning, målet er at offentlige virksomheter vil bli mer selvstendig. Innovasjonshøyden økes ved å tiltrekke seg medarbeidere som ønsker å jobbe med innovasjon. Tid er kritisk faktor for å lykkes og innovative prosjekter ofte overgår tidsfrister. Forenklete prosesser og prosedyrer kan være tidsbesparende og sammenligningsgrunnlaget for leverandører vil være enklere. Samtidig som leverandørene raskere kommer ut markedet med sitt produkt. En løsning vil være å la bedriftene få presentere ideene før valgene tas, i noen av anskaffelsesprosedyrene. Hyppige utbetalinger kan være med å sikre likviditeten hos leverandørene, for å øke sannsynligheten for at prosjektet blir gjennomført. Mange prosjekter mislykkes grunnet manglende behovsforståelse. Endringsvegring blant brukere resulterer i at innovasjonen ikke når sitt fulle potensiale.

6.4 Hovedkonklusjon

Innovative anskaffelser er viktigere enn noen gang og etterspørselen er økende. Samfunnsmessige utfordringer tvinger innovasjon inn i offentlig sektor. Våre funn tilsier er det et forbedringspotensial om de skal møte etterspørselen i fremtiden. Vår forskning viser det er et behov for kompetanseheving og det må bygges kultur for innovasjon i offentlige virksomheter. Risikovillighet er en grunnleggende faktor og er avgjørende for hvordan vi vurderer usikkerhet. Økonomiske begrensninger hindrer private og offentlige virksomheter i å samarbeide. For å fremme innovasjon i sine anskaffelser er kommunene avhengig av øremerkede innovasjonsmidler, og leverandørene må ha egenkapital. Felles for begge er mangel på menneskelige ressurser i prosjektene. Det må skapes et tilbud og en etterspørsel etter nye løsninger, ved å motivere leverandørene til å utvikle noe sammen. Anskaffelsesregelverket må ikke begrense kreativiteten og bør holdes til et minimum. Like viktig er det å se på mulighetene som oppstår etter som prosjektene utvikler seg.

Ved å gjennomføre enda flere prosjekter vil det gi viktig lærdom og kompetansen heves. Løsningene kan bli bedre tilpasset brukerbehovet eller det oppstår noe eksepsjonelt som ikke var planlagt. Innovative anskaffelser kan bli et strategisk virkemiddel og en drivkraft for norsk økonomi. Vi må tenke fremtidsrettet og skape nye prosjekter gjennom anskaffelser av innovasjon eller et tettere samarbeid med leverandørmarkedet.



(Figur 7: Oppsummering av konklusjon)

6.5 Anbefaling til tiltak

Formålet med undersøkelsen var å finne faktorer som fremmer innovasjon i offentlige virksomheter. Basert på vår undersøkelse og tolking har vi utarbeidet noen anbefalinger:

- Økt satsning på innovasjon og etablere miljø for nyskaping
- Forenkle regelverket
- Erfarne innkjøpere og prosjektledere
- Profesjonalisere offentlige anskaffelser
- Bedre samarbeidet med leverandører og inkludere dem i utvikling av nye konsepter

Vi kan bekrefte anbefalingen gjennom en pressemelding mai 2020, der næringsministeren skriver at det er rom for forbedringer når det kommer til kunnskap om regelverket. Videre forteller han at gode anskaffelser krever gode innkjøpere. Økt kompetanse og profesjonalisering av offentlige anskaffelser er et satsningsområde for regjeringen (Regjeringen, 2020). Våre vurderinger tilsier at offentlige virksomheter må etablere innovativ kultur internt i organisasjonen. Kompetanseheving og økt erfaring vil skapes gjennom å øke etterspørsel etter innovasjon og planlegge for flere prosjekter. Vi anbefaler å bedre kommunikasjon med leverandørmarkedet og etablere en felles kultur som stimuler til kreativitet og nyskaping i Norge.

Litteraturliste

- Aarsæther, N. (2014). Innovative kommuner- i møte med en ny strukturreform. Stat og styring. Hentet fra https://www-idunn-no.ezproxy.library.bi.no/stat/2014/01/innovative_kommuner_-_i_moete_med_en_ny_strukturreform
- Almlid, O. E., Kreutzer, I., & Kristensen, I. H. (2019). Det grønne skiftet må skapes med både tilbud og etterspørsel. Finans Norge. Hentet fra <https://www.finansnorge.no/aktuelt/nyheter/2019/05/det-gronne-skiftet-ma-skapes-med-bade-tilbud-og-etterspørsel/>
- Anskaffelser.no. (u.å). Innovative anskaffelser. Hentet fra <https://www.anskaffelser.no/innovasjon>
- Anskaffelser.no. (u.å). Før-kommersielle anskaffelser. Hentet fra <https://www.anskaffelser.no/avtaler-og-regelverk/anskaffelsesprosedyrer/kommersielle-anskaffelser>
- Askheim, O. G. A & Grenness, T. (2019). Kvalitative metoder for markedsføring og organisasjonsfag. Oslo: Universitetsforlaget AS
- Bugge, M. M., Fevolden, A. M., & Klitkou, A. (2019). Er det offentlige rigget for det grønne skiftet? Stat og styring. Hentet fra https://www-idunn-no.ezproxy.library.bi.no/stat/2019/03/er_offentlig_sektor_rigget_for_det_groenne_skiftet
- Difi. (2017). Innovasjon i offentlig sektor - både helhet og mangfold. Hentet fra https://www.difi.no/sites/difino/files/innovasjon_i_offentlig_sektor_-_bade_helhet_og_mangfold_difi-rapport_2017_1.pdf
- Europeiska Kommissionen. (2018). Kommissionens tillkännagivande. Vägledning om innovationsupphandling. Hentet fra <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2018/SV/C-2018-3051-F1-SV-MAIN-PART-1.PDF>
- Gripsrud, E., Olsson, U. H. & Silkoset, R. (2017). Metode og dataanalyse (3. utgave). Oslo: Cappelen Damm
- Holen-Rabbersvik, E., Haugland, S., Omland, H. O., Fredwall, T. E. & Hansen, L. A. (2019). Fra behovskartlegging til innovasjon for personer med utviklingshemming - noen metodiske og etiske refleksjoner. Hentet fra <https://aho.brage.unit.no/aho-xmlui/handle/11250/2654283>

-
- Innovativeanskaffelser.no (u.å). Resultater. Hentet fra
<https://innovativeanskaffelser.no/resultater/>
- Jacobsen, D.I. (2018). Hvordan gjennomføre undersøkelser? Oslo: Cappelen Damm AS (bok)
- Karlsen, J. T. (2018). Prosjektledelse - fra initiering til gevinstrealisering. Oslo: Universitetsforlaget AS
- KS. (2018). Digitalisering er en vesentlig innsatsfaktor for innovasjon og økt produktivitet. Hentet fra
<https://www.ks.no/fagomrader/digitalisering/styring-og-organisering/digitaliseringsstrategien/mal-og-posisjoner2/digitalisering-er-en-vesentlig-innsatsfaktor-for-innovasjon-og-okt-produktivitet/>
- Kvalnes, Ø. (2020). Frykten for å gjøre noe galt. BI. Hentet fra
<https://www.bi.no/forskning/business-review/articles/2020/05/frykten-for-a-gjore-noe-galt/?fbclid=IwAR0oES7ajxVNqeP5gXAZzhG5AJOWHyyV6f1qmXKDe km1saIy14j9BcYgWlQ>
- Lovdata. (2016). Forskrift om offentlige anskaffelser. Hentet fra
<https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2016-08-12-974>
- Regjeringen.no. (2020). Ny rapport om nye store kontrakter i offentlige anskaffelser. Hentet fra
<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/ny-side3/id2701303/>
- Regjeringen.no. (2019). Stortingsmelding om offentlige anskaffelser: 500 milliarder som må brukes bedre. Hentet fra
<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/500-milliarder-som-ma-brukes-bedre/id2641739/>
- Regjeringen.no. (2017). De grunnleggende prinsippene. Hentet fra
<https://www.regjeringen.no/no/tema/naringsliv/konkurrensepolitikk/offentlige-anskaffelser-/andre-kolonne/grunnleggende-prinsipper2/id2581849/>
- Samset, K (2018) Det lønnsomme med å feile. Stat og styring. Hentet fra
https://www-idunn-no.ezproxy.library.bi.no/stat/2018/02/det_loennsomme_ved_aa_feile
- Shenhar, A. J. & Dvir, D. (2007). Reinventing Project Management. The Diamond Approach to Successful Growth and Innovation. Harvard Business School Press. Hentet fra
http://reinventingprojectmanagement.com/material/other/030_HBS.pdf
-

Skogli, E., Høiseth-Gilje, K., Seeberg, A. R., & Baustad, H. (2017). Midtveisevaluering av nasjonalt program for leverandørutvikling. Menon Economics. Hentet fra <https://innovativeanskaffelser.no/wp-content/uploads/2017/10/midtveisevaluering-av-nasjonalt-program-for-leverandorutvikling-menon-13.pdf>

Skyttermoen, T & Vaagaasar, A. L. (2019). Verdiskapende prosjektledelse. Oslo: Cappelen Damm

Sæterbø, H. (2020). Innovasjon i krisetider. Anbud365. Hentet fra <https://www.anbud365.no/regelverk/innovasjon-i-krisetider/>

Tidd, J & Bessant, J. (2018). Managing Innovation. Integrating Technological, Market and organizational Change. TJ International Ltd, Padstow

Vestlandskonferansen, 2020 Vestlandsmeldingen. Hentet fra <https://www.vestlandskonferansen.no/vestlandsmeldinga/>

Winje, E., Scheffer, M., Fjose, S., & Grimsby, G. (2019). Klimaomstilling i norsk næringsliv. Menon Economics. Hentet fra <https://www.menon.no/wp-content/uploads/2019-95-Klimaomstilling-i-norsk-n%C3%A6ringsliv.pdf>