



Lene-Marie Gundersen Sørby og Malin Tveit Larsen

---

**Offentlige anskaffelser for innovasjon:  
En analyse av mulighetsrom og  
påvirkningsfaktorer**

Masteroppgave i offentlig administrasjon og styring OAS5900  
OsloMet - Storbyuniversitet  
Handelshøyskolen  
Fakultetet for samfunnsvitenskap

## **Forord**

Denne masteren representerer slutten på vårt toårige masterstudiet i offentlig administrasjon og styring ved handelshøyskolen OsloMet. Det har vært en innholdsrik tid som har bestått av mange morsomme-, lærerike-, utfordrende- men også krevende dager. Vi har tilegnet oss nye bekjentskap og ikke minst perspektiver og metoder som vi vil kunne ha stor nytte av i fremtiden.

Formålet med studien har vært å kartlegge hvilke faktorer som må være tilstede for at offentlige anskaffelser kan benyttes som et virkemiddel for å nå innovasjon. Det har vært en spennende og til tider hektisk periode, men mest av alt utrolig lærerik. Det er vemodig å skulle levere fra seg en oppgave vi har arbeidet med i så lang tid. Samtidig ser vi frem til å uteksamineres og starte et nytt kapittel.

Selv om masteroppgaven er et selvstendig arbeid, er det mange som fortjener en takk. Uten dere ville ikke studien vært det samme. Vi vil først takke vår veilederen og professor, Sissel Hovik, for gode tilbakemeldinger, veiledning og konstruktive tilbakemeldinger gjennom hele prosessen. Underveis i oppgaveskrivingen har vi hatt mange spørsmål hvor du har bidratt med din kunnskap, faglige kvalifikasjoner og gode råd. Igjen, tusen takk for god støtte!

Videre vil vi rette en stor takk til oppgavens informanter for at dere ville stille til intervju. Dere har beriket oppgaven med informative beskrivelse av deres arbeidshverdag og erfaringer. Det har vært spennende å få et dypere innblikk i innovative offentlige anskaffelser. Uten deres bidrag ville ikke oppgaven blitt det samme, tusen takk!

Sist men ikke minst vil vi gi en stor takk til hverandre for og hele tiden holde motet oppe, oppmuntre hverandre og ha en stødig partner å stå sammen med da det var tyngre dager. Sammen har vi ledd, diskutert, og gjort dette til et uforglemmelig minne vi vil dele og se tilbake på resten av livet. Tusen takk.

Lene-Marie og Malin

Oslo, mai 2023

## **Sammendrag**

Studien undersøker hvordan offentlige anskaffelser kan brukes som et virkemiddel for innovasjon, og hva som påvirker dette. Ønsket om å gjennomføre denne studien er forankret i hvordan offentlige anskaffelser utgjør en slik betydelig andel av norsk økonomi, og hvordan disse midlene kan benyttes for verdiøkning og samfunnsutvikling. Det forskes på hvilken rolle myndighetene har i henhold til mulighetsrommet for å benytte offentlige anskaffelser som virkemiddel, samt hvordan utvalgte faktorer påvirker hvilke muligheter som foreligger, og utnyttelsen av det.

Denne kvalitative forskningsstudien har benyttet et eksplorerende forskningsdesign, med en induktiv tilnærming, som anses som en datadrevet fremgangsmåte. For å gjennomføre undersøkelsen har studien benyttet semistrukturerte dybdeintervju med en intervjuguide som ble utarbeidet på bakgrunn av forskningsspørsmålene. Dybdeintervjuene med informantene ble gjennomført med lydopptak for videre transkribering, slik at analysearbeidet ville få med seg all den nødvendige informasjonen. I tillegg ga dokumentanalysen av to stortingsmeldinger innsikt i myndighetenes syn og refleksjoner rundt tema, fra deres egne plattformer. Det ga et unikt perspektiv, og en nyansert innsikt som ellers ikke ville vært mulig å samlet inn på et tilsvarende overordnet nivå. For å sikre god gjennomgående kvalitet på oppgaven har studien tatt hensyn til tre kvalitetsindikatorer; pålitelighet, gyldighet og generaliserbarhet. Det er kontinuerlig blitt tatt aktive valg for å sikre høy grad av alle tre, samtidig som vi har gjort grundige redegjørelser hvor det er nødvendig.

Myndighetene kan stimulere til innovasjon i offentlige anskaffelser gjennom føringer og insentiver de setter. Offentlige innkjøpere kjøper varer og tjenester til det offentlige for store summer hvert år, dette gir dem en betydelig maktposisjon. Denne makten gjør at offentlige anskaffelser har en spesielt egnet mulighet til å stimulere for innovasjon i offentlig sektor, og i leverandørmarkedet. Ved riktig benyttelse, kan anskaffelsesregelverket og prosedyre åpne for innovasjon, gjennom ulike tiltak som eksempelvis å be leverandørene komme med en løsning for et behov, fremfor å be om en spesifikk løsning. Innovative offentlige anskaffelser er preget av påvirkende faktorer i form av tid og ressurser, kunnskap og kompetanse, frykt og risiko, og styring og ledelse. Disse faktorene påvirker eksempelvis hvordan mulighetsrommet oppfattes, og hvorfor offentlige innkjøpere velger å benytte seg av mulighetsrommet som finnes for innovasjon.

# Innholdsfortegnelse

|                                          |    |
|------------------------------------------|----|
| Forord                                   | 2  |
| Sammendrag                               | 3  |
| 1. Innledning                            | 7  |
| 1.1 Bakgrunn                             | 7  |
| 1.2 Problemstilling                      | 8  |
| 1.3 Oppbygning og struktur               | 8  |
| 2. Teori                                 | 9  |
| 2.1 Innovasjon                           | 9  |
| 2.1.1 Innovasjon i offentlig sektor      | 10 |
| 2.1.2 Innovative offentlige anskaffelser | 10 |
| 2.2 Mulighetsrom                         | 11 |
| 2.2.1 Prosedyrer                         | 12 |
| 2.2.2 Anskaffelsesregelverket            | 13 |
| 2.3 Påvirkende faktorer                  | 14 |
| 2.3.1 Tid og ressurser                   | 15 |
| 2.3.2 Kunnskap og kompetanse             | 16 |
| 2.3.3 Frykt og risiko                    | 17 |
| 2.3.4 Styring og ledelse                 | 18 |
| 3. Metode                                | 20 |
| 3.1 Forskningsdesign                     | 20 |
| 3.2 Datainnsamling                       | 20 |
| 3.2.1 Dybdeintervjuer                    | 21 |
| 3.2.1.1 Utvalg                           | 22 |
| 3.2.2 Offentlige dokumenter              | 23 |
| 3.3 Analyse av dybdeintervju             | 25 |
| 3.4 Dokumentanalyse                      | 26 |
| 3.5 Undersøkelsens kvalitet              | 27 |
| 3.6 Etske hensyn                         | 28 |

|                                                                                                           |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 3.7 Metoderefleksjon                                                                                      | 29 |
| 4. Presentasjon av innsamlet data                                                                         | 31 |
| 4.1 Hvilke ambisjoner har myndighetene for innovative offentlige anskaffelser, og hvor realistiske er de? | 31 |
| 4.2 Hva avgjør muligheten for innovasjon i offentlige anskaffelser?                                       | 33 |
| 4.3. Hvilke faktorer kan påvirke utnyttelsen av muligheten for innovative offentlige anskaffelser?        | 36 |
| 5. Analyse                                                                                                | 40 |
| 5.1 Hvilke ambisjoner har myndighetene for innovative offentlige anskaffelser, og hvor realistiske er de? | 40 |
| 5.2 Hva avgjør muligheten for innovasjon i offentlige anskaffelser?                                       | 42 |
| 5.3 Hvilke faktorer påvirker utnyttelsen av mulighetsrommet for innovative offentlige anskaffelser        | 44 |
| 6. Avslutning                                                                                             | 49 |
| 6.1 Forslag til videre forskning                                                                          | 53 |
| Litteraturliste                                                                                           | 54 |
| Vedlegg                                                                                                   | 58 |
| Vedlegg 1 - Intervjuguide                                                                                 | 58 |
| Vedlegg 2 - Informasjonsskriv og samtykkeerklæring                                                        | 60 |

## **Tabelloversikt:**

|                                        |    |
|----------------------------------------|----|
| Tabell 1: Oversikt over informanter    | 23 |
| Tabell 2: Koding av stortingsmeldinger | 24 |
| Tabell 3: Tema og nøkkelord            | 26 |

## **1. Innledning**

Ifølge Kommunal- og distriktsdepartementet (2020) vil Norge møte utfordringer for å opprettholde velferdssamfunnet de neste årene. Som en konsekvens av nedgangen i oljeinntektene og eldrebølgen, mener departementet videre at innovasjon vil være et viktig aspekt for å møte disse utfordringene. Anskaffelser kan være aktuelt å betrakte som et virkemiddel i henhold til å fremme innovasjon (Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) 2022a). Tvedt Hogstad (2023) forklarer hvordan offentlige anskaffelser utgjorde 651 milliarder kroner i 2021, og sto for 16 prosent av bruttonasjonalproduktet. I anskaffelsesloven (2001, §1) forklares det hvordan formålet med regelverket skal sørge for at samfunnets ressurser blir brukt hensiktsmessig og effektivt. Samtidig skal regelverket også bidra til at ressursene stimulerer til økt verdiskapning.

### **1.1 Bakgrunn**

Ettersom offentlige anskaffelser står for 651 milliarder kroner årlig, er det mye som tyder på at offentlige anskaffelser utgjør en betydelig andel av den norske økonomien. Brynhildsvoll (2018, s. 28) forklarer hvordan offentlige anskaffelser inkluderer statlige, kommunale og fylkeskommunale virksomheter, samt andre offentlige organers innkjøp. Goller et al. (2017, s. 16) hevder Norge har et omfattende anskaffelsesregelverk som gir anskaffelser strenge regler og retningslinjer å følge. Regelverket er ifølge forfatteren underbygd av EU-direktiver, samt nasjonale for å sikre en rettferdig og effektiv konkurranse mellom tilbydere. Videre skriver forfatterne hvordan regelverket skal sørge for at offentlige midler brukes på en forsvarlig måte, samtidig som det skal åpne for innovasjon.

Ihlen (2014, s. 20) argumenterer for hvordan anskaffelsesprosessen handler om hvordan en kjøper en vare, eller tjeneste til en bestemt verdi for å nå et ønsket mål. Videre forklarer forfatteren hvordan en anskaffelsesprosess er en strukturert og systematisk tilnærming til å skaffe varer, tjenester eller arbeid fra en ekstern leverandør. På grunnlag av dette er det mye som tyder på at offentlige aktører kan ha en særskilt rolle som pågangsdriver for innovasjon og utvikling av nye løsninger. Verdier kan ifølge Ihlen (2014, s. 21) eksempelvis være tid, penger og andre ressurser virksomheten har disponibelt og bør benyttes mest mulig ressurseffektivt. Ihlen mener videre hvordan anskaffelsesprosessen varierer i kompleksitet og omfang, avhenger av art og størrelse på anskaffelsen, samtidig som det gjennomføres av mennesker med forskjellige utgangspunkt.

## 1.2 Problemstilling

Formålet med studien er å identifisere hvordan offentlige anskaffelser kan benyttes for innovasjon. Forskningsprosjektets hensikt er å se hvilken mulighet som foreligger for innovasjon gjennom offentlige anskaffelser, og hva som påvirker utnyttelsen av dette.

Med bakgrunn i studiens formål og hensikt har vi utarbeidet følgende problemstilling:

*«Hva påvirker bruken av offentlige anskaffelser som et virkemiddel for innovasjon?»*

For å besvare problemstillingen vil oppgaven først se på hvilket ambisjonsnivå myndighetene har for innovasjon og hvordan de stiller seg til å benytte offentlige anskaffelser for å nå dette. Deretter redegjøres det for hvilket mulighetsrom som foreligger for å nå dette ambisjonsnivået, og hva som definerer mulighetsrommet. Til slutt analyseres utvalgte faktorer som kan ha påvirkning på utnyttelsen av mulighetsrommet.

Følgelig svarer studien på tre forskningsspørsmål:

- *Hvilke ambisjoner har myndighetene for innovasjon gjennom offentlige anskaffelser, og hvor realistiske er de?*
- *Hva avgjør muligheten for innovasjon i offentlige anskaffelser?*
- *Hvilke faktorer kan påvirke utnyttelsen av muligheten for innovative offentlige anskaffelser?*

## 1.3 Oppbygning og struktur

Studien er bygget opp av fem kapitler. Kapittel 1 redegjør for valg av tema med påfølgende problemstilling og forskningsspørsmål. Deretter legges oppgavens problemstilling frem med tilhørende forskningsspørsmål. I teorikapitlet presenteres tidligere forskning og kunnskapsstatus knyttet til forskningsspørsmålene. Videre kommer oppgavens tredje kapittel, om metode, som redegjør for valgene som er gjort i forbindelse med den kvalitative forskningsprosessen, samt en metodisk refleksjon. Analyse er det fjerde kapitlet hvor funnene til forskningsspørsmålene blir presentert og analysert, hvor det deretter diskuteres opp mot det teoretiske grunnlaget. Avslutning er forskningens oppsummerende resultater. Til slutt blir det fremlagt litteraturliste og vedlegg.



## 2. Teori

Teori-kapittelet sin hensikt er å gi innsikt i tidligere forskning på tema, og hvilken kunnskap som foreligger knyttet til problemstillingen, og tilhørende forskningsspørsmål. Kapittelet starter med å redegjøre for innovasjon, før det videre gir en dypere innsikt i hvordan innovasjon trer frem i offentlig sektor, og i offentlige anskaffelser. Dette skal gi en innsikt i hvordan offentlige anskaffelser kan benyttes for å fremme innovasjon. Videre presenteres mulighetsrommet offentlige anskaffelser har for innovasjon gjennom sin maktposisjon, inkludert hvilke begrensninger som kommer som følge av anskaffelsesregelverket og prosedyrevalg. Til slutt legges det frem tidligere forskning om utvalgte faktorer med påvirkningskraft på utnyttelsen av muligheten for å benytte offentlige anskaffelser til innovasjon.

### 2.1 Innovasjon

Torfinng og Triantafillou (2016, s. 1) beskriver innovasjon som et omfattende-, og bredt begrep med mange ulike definisjoner, og oppfattes som aktuell i både næringslivet og i politikken. Forskriften om offentlige anskaffelser (2017 §4-5 h) definerer innovasjon som en ny tjeneste eller et nytt produkt, hvor tjenesten eller produktet ikke nødvendigvis trenger å være ny for å betraktes som innovasjon, så lenge endringen er vesentlig nok til at det gir et annet resultat. Mye tyder på at noe kan betraktes som en innovasjon så lenge det resulterer i en ny verdi (Isaksen og Ørstavik 2023).

Torfinng og Triantafillou (2016, s. 5) forklarer hvordan synet på innovasjon har utviklet seg de siste tiårene. Forfatterne hevdet samfunnet tidligere ikke ønsket innovasjon, og kritiserte begrepet ettersom de ikke opplevde det levde opp til ting som ble lovet i forbindelse med det. I ettertid er disse holdningene endret, og samfunnet får en gradvis mer positiv holdning til det. Olsen (2004, s. 6) hevder den negative holdningen rundt innovasjon var knyttet til hvordan nye ideer ikke var gode nok, og ikke leverte tilstrekkelig kvalitet.

Ifølge Solberg og Valseth (2016, s. 231) vil konsekvensene av å ikke prioritere innovasjon for å møte utfordringene som kommer av verdensutviklingen være høye. Sett i lys av dette forklarer Torfinng og Triantafillou (2016, s. 1) hvordan de mener innovasjon ofte blir koblet opp mot å løse samfunnsproblemer. Innovasjon kan ofte ses som smartere-, mer ressurseffektive-, og sirkulær-økonomiske løsninger, som videre kan bidra til å skape

konkurransefortrinn. Forfatteren legger også vekt på hvordan løsningene nødvendigvis ikke trenger å være vellykket for å bli betraktet som en innovasjon, ettersom prosessen er vanskelig å planlegge og kontrollere (Torfing og Triantafillou (2016, s. 7). Innovasjon kan derimot anses som revolusjonerende, i den forstand at prosessen kan overgå forventningene som ble satt, og effektivisere eksisterende løsninger.

### ***2.1.1 Innovasjon i offentlig sektor***

Begrepet innovasjon kan ifølge Teigen (2007, s. 17) inndeles i to ulike måter innenfor den offentlige sektor. For det første forklarer forfatteren hvordan offentlig sektor kan stå for innovasjon selv, som den tradisjonelle formen, men også hvordan offentlig sektor besitter en unik posisjon til å kunne påvirke privat sektor til innovasjon ved å stimulere gjennom offentlige tiltak. I tillegg mener Torfing og Triantafillou (2016, s. 5) offentlige myndigheter også hatt en endring i holdning til innovasjon de siste tiårene, hvor man kan se hvordan de har et ønske om å integrere det gjennom politikken. Demircioglu og Audretsch (2017, s. 1681) hevder små innovative løsninger i det offentlige kan gi gode resultater og effekter som samsvarer med argumentene til Torfing og Triantafillou med hvordan innovasjon kan løse samfunnsproblemer.

Rønning (2021 s. 9) hevder offentlig sektor er en pågangsdriver for innovasjon og hvordan det alltid foreligger en mulighet for innovasjon. Forfatteren mener behovet for innovasjon oppstår av to årsaker. Den første er i samsvar med de endringene som skjer i forbindelse med nye krav, mens den andre er et økende behov for forbedring av samfunnets ressursbruk (Rønning (2021, s. 11). Ettersom hensikten med innovasjon er å tjene et helt samfunn, er det ifølge Rønning (2021, s. 89) nødvendig å sikre at god innovasjon videreføres.

### ***2.1.2 Innovative offentlige anskaffelser***

Innovative offentlige anskaffelser kan ifølge DFØ (2023) være en felles betegnelse for prosedyrer ved gjennomføring av offentlige anskaffelser som åpner for innovasjon. Brynhildsvoll (2018, s. 58) forklarer hvordan innovative offentlige anskaffelser ofte refererer til en anskaffelse som søker en løsning til en utfordring uten en tilstrekkelig løsning. Van Weele (2018, s. 123) mener dersom en legger til rette for konkurranse som er åpne for innovative løsninger, bidrar offentlig sektor til nyskapning som kan gi samfunnet økt verdiskapning.

Similä og Westeren (2021, s. 194) hevder offentlig sektor kan bidra til innovasjon gjennom offentlige anskaffelser uten direkte å be om det. Forfatterne forklarer hvordan det er mulig dersom man har en innovativ tilnærming. Van Weele (2018, s. 225) mener innovative offentlige anskaffelser eksempelvis kan gjennomføres ved å åpne for innovative oppstartsbedrifter i konkurransene, eller la leverandørene presentere innovative løsninger. I 2010 ble leverandørutviklingsprogrammet (LUP) utviklet (LUP 2023). Hensikten med programmet er å hjelpe offentlige virksomheter med innovative anskaffelser. Målet til LUP er at en større andel av pengene som går til offentlig innkjøp årlig, skal benyttes til innovasjon.

Teorien viser hvordan det er mulig for myndighetene å benytte offentlige anskaffelser for å nå sine målsetninger, dersom det blir brukt riktig. Videre sier også teorien hvordan myndighetene kan sette ambisjoner for innovasjon gjennom offentlige anskaffelser. På bakgrunn av dette ønsker vi å undersøke hvor realistisk disse ambisjonene er i forhold til mulighetsrommet som eksisterer.

## **2.2 Mulighetsrom**

Askim, Klausen og Vabo skriver om hvordan politiske føringer og insentiver kan ha stor påvirkningskraft på offentlige anskaffelser (2020, s. 138). Forfatterne forklarer hvordan politiske føringer er retningslinjer som politikken gir for å underbygge sine beslutninger, mens politiske insentiver derimot er tiltak som støtter opp under beslutningene. Van Weele (2019, s. 129) mener politiske beslutninger kan påvirke hvordan offentlige innkjøp blir planlagt, gjennomført og evaluert. Eksempelvis kan politikeres beslutninger knyttet til miljøhensyn resultere i høyere miljø- og klimakrav i anskaffelsesprosessen.

Rønning og Lesjø (2015, s. 30) argumenterer for hvordan makt er sterkt knyttet opp mot hvorfor innovasjon lykkes, og hvorfor innovasjon ikke blir realisert. Rønning (2021, s. 96) hevder politikere og ledere i det offentlige besitter mye makt hvor de kan bestemme, og påvirke graden av innovativt arbeid. Videre forklarer forfatteren hvordan også denne makten påvirker mulighetene til å lykkes med innovasjon og hvordan holdningen til politikere og offentlige ledere påvirker nettopp dette. Sett opp mot teoriene til Teigen (2007), Torfing og Triantafillou (2016) og Demircioglu og Audretsch (2017) forklarer Askim, Klausen og Vabo (2020, s. 131) hvordan politiske virkemidler som lover, reguleringer og offentlige anskaffelser kan være tiltak som kan brukes som et verktøy for å stimulerer til innovasjon. Disse politiske

virkemidlene kan ha både positive og negative konsekvenser, og dermed kan det være hensiktsmessig med en grundig evaluering i forkant (Askim, Klausen og Vabo, 2020, s. 131). Edquist og Wesseling (2018, s. 1) mener offentlige anskaffelser er godt egnet som et politisk virkemiddel, på bakgrunn av hvordan offentlige innkjøpere besitter stor innkjøpsmakt, men at det ikke blir benyttet godt nok.

Van Weele (2018, s. 124) forklarer hvordan makten som medfører offentlige anskaffelser kan stimulere til innovasjon dersom den benyttes hensiktsmessig. Eksempelvis kan offentlige innkjøpere utøve denne makten ved å sette krav til bærekraftige materialer eller satse på innovative oppstartsbedrifter. På den andre siden kan det også være utfordringer tilknyttet ulike hensyn og målsettinger når en benytter offentlige anskaffelser som et politisk virkemiddel (Askim, Klausen og Vabo, 2020, s. 139). For å møte utfordringene hevder Van Weele (2018, s. 139) det er nødvendig med klare retningslinjer for bruken av offentlige anskaffelser som politisk virkemiddel. Videre hevdes det hvor viktig en grundig og objektiv evaluering av tilbudene vil være i en slik prosess. Forfatteren mener dette vil sikre oppnåelse av ønskede resultater, samtidig som kvaliteten ivaretas. Imidlertid er trolig ikke myndighetene flinke nok til å benytte seg av markedsmakten de besitter til å benytte offentlige anskaffelser som et virkemiddel (Riksrevisjonen 2022; Grønt Punkt Norge 2021).

### ***2.2.1 Prosedyrer***

En anskaffelsesprosedyre hevder Ihlen (2014, s. 20) er den planlagte prosessen for gjennomføringen av en anskaffelse. Ihlen skriver hvordan hensikten med en prosedyre er å sikre åpen, rettfærdig og effektiv gjennomføring, i henhold til anskaffelsesregelverket. Valg av prosedyre avhenger ifølge Goller et al. (2017, s. 73) hvilken art og verdi anskaffelser har. Gjennomføring av enhver offentlig anskaffelse utdyper Van Weele (2018, s. 123) krever en systematisk tilnærming, samt gode forberedelser og planlegging. I anskaffelsesundersøkelsen (DFØ 2022c, s. 23) er det mye som tyder på at innkjøpere sitt fokus i en anskaffelsesprosess ligger på de operative aktivitetene.

Ifølge DFØ (2022c, s. 26) blir valget av prosedyre stadig drøftet. DFØ (2022b) presenterer hvilke prosedyrer som kan benyttes i offentlige anskaffelser etter anskaffelsesforskriften (2017, §13-1). Åpen og begrenset anbuds konkurranse kan ifølge Goller (2017, s. 76) alltid benyttes. Det beskrives hvordan åpen anbuds konkurranse er åpent for alle leverandører, hvor alle stiller likt. Begrenset anbuds konkurranse blir derimot beskrevet som en prosess hvor alle

leverandører er velkomne til å forespørre om å bli med i konkurransen, men en begrenset gruppe inviteres basert på forhåndskvalifisering. Konkurransen med forhandlinger vil ifølge Goller (2017, s. 84) være mulig å benytte i tilfeller hvor anskaffelsen er spesielt kompleks, eller der det ikke finnes en tilstrekkelig løsning. I et slikt tilfelle kan leverandører be om å delta, før de aktuelle blir invitert, og det innledes en forhandlingsfase om løsninger og priser. Konkurranspreget dialog argumenterer Goller (2017, s. 90) tilnærmet lik konkurranse med forhandling, men er preget av nødvendighet for dialog med markedet for å kunne utarbeide konkurransegrunnlaget. Konkurransen om innovasjonspartnerskap er en prosedyre som kan benyttes for å finne en ny og bedre løsning til et behov, dersom markedet ikke tilbyr en tilstrekkelig løsning, forklarer Goller (2017, s. 75)

Ihlen (2014, s. 139) mener det er mulig å stille krav i en anskaffelse ut fra behovet sluttbrukeren, eller samfunnet har, fremfor en tiltenkt løsning. Van Weele (2017, s. 227) hevder hvordan flere av prosedyrene kan åpne for innovasjon, eksempelvis gjennom kravspesifikasjon. Kravspesifikasjon kan anses som en viktig del av anskaffelsesprosessen, ifølge forfatteren. Krav som stimulerer til innovasjon argumenterer Van Weele eksempelvis kan være kvalitetsnivå, funksjonalitet og brukervennlighet. Dersom kravene blir lagt frem på en måte som gir leverandører mulighet til å fremlegge innovative løsninger, tilrettelegger anskaffelsen trolig for innovasjon.

Ifølge anskaffelsesundersøkelsen (DFØ, 2022c, s. 50) har flere innkjøpere kunnskapen og kompetansen som skal til for å vurdere når en skal stille krav utover det normale, men ikke om hvilke krav som skal stilles. Konkurransgrunnlaget er dokumentet som setter føringer for hvilke løsninger en aktør blir tilbudt, og hvordan en skal evaluere dem, forklarer Ihlen (2014, s. 95). På bakgrunn av dette er det mye som tyder på at det kan være hensiktsmessig og utforme dette slik at det stimulerer til innovasjon og nytenkning.

### ***2.2.2 Anskaffelsesregelverket***

Van Weele (2018, s. 125) beskriver hvordan hensikten med regelverket er å sørge for at anskaffelsesprosessen gjennomføres på en åpen og rettferdig måte, samtidig som det fremmer konkurranse og effektiv bruk av samfunnets midler. Goller et al. (2017, s. 15) argumenterer for nødvendigheten med et tilstrekkelig regelverk som skal regulere offentlige anskaffelser, ettersom det utgjør en slik betydelig sum. Forfatterne forklarer hvordan anskaffelsesregelverket består av lover, forskrifter og retningslinjer som styrer hvordan

offentlige anskaffelser gjennomføres i Norge. Videre forklarer forfatterne hvordan EUs anskaffelsesdirektiver skal inkluderes i norsk regelverk. Forfatterne mener leverandører også må forholde seg til regelverket, ikke bare offentlige innkjøpere. Leverandører må forholde seg til regelverket i henhold til oppfølging av krav og å kunne konkurrere på en rettferdig måte.

Anskaffelsesforskriften deles inn i fem deler som regulerer hvordan det stilles forskjellige krav i henhold til anskaffelsens omfang og art (anskaffelsesforskriften, § 5-1, 2017). Anskaffelsesveilederen (2017, s. 45) forklarer hvordan terskelverdier avgjør hvilken del som benyttes, og hvordan man skiller mellom nasjonal terskelverdi og EØS-terskelverdi. Hvilken del anskaffelsen faller under avgjør blant annet prosedyren som benyttes og hvor en anskaffelse skal kunngjøres. Regelverket omfatter både varer og tjenester som blir gjort av offentlige aktører, utenom anskaffelser under 100.000 kr ekskl. mva, hvor man er fritatt regelverket (anskaffelsesloven 2017, § 1-1).

I anskaffelsesloven (2017, §4) blir det presentert fem grunnleggende prinsipper som regelverket er bygget på. De fem prinsippene er konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvnbarhet og forholdsmessighet. Goller et. al (2017, s. 49) hevder hensikten med prinsippene er å optimalisere verdien for pengene, og sikre høy standard på kvaliteten i offentlig sektor. Teorien vi tar utgangspunkt i forklarer hvordan det er mulighet for innovasjon i offentlige anskaffelser, men at det kan foreligge visse begrensninger. I tillegg er det mye som tyder på at anskaffelsesregelverket, som offentlige anskaffelser er underlagt, setter føringer som innkjøpere er nødt til å jobbe innenfor, forklarer Brynhildsvoll (2018, s. 51).

Selv om det foreligger muligheter for å prioritere innovasjon i offentlige anskaffelser, er det ikke gitt at det blir benyttet. Dermed åpnes det spørsmål rundt hva som påvirker i hvilken grad innkjøps-Norge utnytter mulighetene.

### **2.3 Påvirkende faktorer**

Brynhildsvoll (2018, s. 57) legger til grunn for hvordan det er flere faktorer som påvirker hvordan det offentlige skal prioritere diverse målsettinger i anskaffelsene sine. På den andre side mener Edquist og Wesseling (2018, s. 8) ulike påvirkningsfaktorer også avgjør hvor

vellykket innovative offentlige anskaffelser er. Anskaffelsesundersøkelsen (DFØ, 2022c, s. 76) presenterer hvordan virksomhetene fra undersøkelsen nevner tid og ressurser, innovasjonskompetanse, økonomiske handlingsrom, ledelsesforankring og oversikt over mulighetsrommet som de fem største barrierene for innovative offentlige anskaffelser.

Med utgangspunkt i anskaffelsesundersøkelsens fire største barrierer for innovative offentlige anskaffelser har vi valgt tid og ressurser, kunnskap og kompetanse, og styring og ledelse som påvirkningsfaktorer studien skal undersøke. Tid og ressurser har vi valgt å knytte sammen med det anskaffelsesundersøkelsen sier om økonomisk handlingsrom. Samtidig ser vi etter en litt bredere påvirkning av kompetanse enn kun knyttet til innovasjon, og velger å inkludere oversikt over mulighetsrom i denne sammenheng. Til slutt ser vi ledelsesforankring også i et større perspektiv, hvor vi velger å se til styring og ledelse. I tillegg til de tre påvirkningsfaktorene har vi sett at risiko blir nevnt gjennomgående, samt hvordan teorien trekker frem hvordan innovasjon er risikopreget. Dermed ønsket vi å legge til en siste påvirkningsfaktor om frykt og risiko.

### ***2.3.1 Tid og ressurser***

Innovative anskaffelser kan ifølge Edquist og Wesseling (2018, s. 2) være komplekse, samt kreve mer tid og ressurser enn hva tradisjonelle anskaffelser gjør. Demircioglu (2018, s. 1304) mener innovasjon i anskaffelser krever en betydelig investering av virksomhetens ressurser. Større kostnader og ressursbruk argumenterer Brynhildsvoll (2018, s. 58) vil være en barriere for å prioritere innovasjon i offentlige anskaffelser, fremfor å gå for etablerte løsninger. DFØ (2022c, s. 8) hevder i anskaffelsesundersøkelsen hvordan tid og ressurser opptrer som en utfordring generelt når det gjelder offentlige anskaffelser i Norge, i tillegg til at det er en av de største barrierene til prioriteringen av innovasjon.

Innkjøpere kan oppleve å prioritere å bruke tid på selve anskaffelsen, fremfor de strategiske aktivitetene rundt (DFØ, 2022c, s. 25). Det vises videre til hvordan det trolig er mye fokus knyttet til tidsfrister som er satt, fremfor å prioritere strategiske aktiviteter, ettersom det er tydelig dersom det ikke blir gjennomført som planlagt. Kommunale- og fylkeskommunale virksomheter opplever ifølge DFØ (2022c, s. 76) det økonomiske handlingsrommet som en dobbelt så stor barriere for innovative anskaffelser fremfor statlige, med 22% kontra 45%. I utgangspunktet kan offentlige innkjøpere allerede oppleve mangel på tilstrekkelig tid og ressurser for å kunne gjennomføre en tradisjonell anskaffelsesprosess (DFØ, 2022c, s. 45).

Van Weele (2018, s. 166) argumenterer for hvor vellykket en innovativ offentlig anskaffelse blir, påvirkes av hvor mye tid og ressurser virksomheten gjør tilgjengelig. Dette kan gjøres ved å sette av tilstrekkelige midler i budsjettet, tid for utvikling, implementering av nye løsninger, men også kompetanseheving, ifølge Demircioglu og Audretsch (2017, s. 1682). Anskaffelsesundersøkelsen (DFØ, 2022c, s. 76) viser hvordan 54% av de statlige virksomhetene og 76% av de kommunale- og fylkeskommunale virksomhetene satt tid og ressurser som den største barrieren. Hvordan virksomhetene skal prioritere strategiske aktiviteter, som kompetanseheving, kan bli påvirket av den generelle tids- og ressursmengden de har disponibelt hevder anskaffelsesundersøkelsen (DFØ, 2022c, s. 45). Det er dermed ifølge DFØ (2022c, s. 48) nødvendig å sette av tid og ressurser til aktiviteter som utvikler innkjøpsfunksjonen.

### ***2.3.2 Kunnskap og kompetanse***

Innkjøpere er avhengig av god kunnskap og kompetanse for å kunne møte virksomhetens behov etter beste evne, mener Brynhildsvoll (2018, s. 129). Hvilken kunnskap og kompetanse som er nødvendig derimot, uttrykker forfatteren som skiftende, ut fra behovene til anskaffelsen. En innkjøpsfaglig kompetanse kan tilknyttes selve anskaffelsesarbeidet, men også markedet og omgivelsene til anskaffelsens natur forklarer forfatteren. DFØ (2022c, s. 8) hevder eksempelvis i anskaffelsesundersøkelsen hvordan anskaffelsesregelverket er et av områdene det er mest ønskelig og kontinuerlig å jobbe med, selv om de opplever at det er et tilstrekkelig nivå. Innovasjon derimot, oppleves behovet større i utgangspunktet, men virker ikke like prioritert. Dette kan tolkes som at offentlige virksomheter ikke utnytter potensiale for innovative anskaffelser. Brynhildsvoll (2018, s. 132) beskriver hvordan det kan oppleves som vanskelig å kunne tilegne seg tilstrekkelig med kompetanse knyttet til anskaffelsesarbeidet uten å kontinuerlig jobbe med videreutvikling av det.

Demircioglu og Audretsch (2017, s. 1682) identifiserer kunnskap og kompetanse som faktorer som kan skape utfordringer knyttet til innovative anskaffelser.

Anskaffelsesundersøkelsen (DFØ, 2022c, s. 75) sier kunnskapen rundt anskaffelser som fremmer innovasjon er et av de områdene som blir vurdert til å ha minst kunnskap rundt. For å kunne benytte markedsposisjonen det offentlige besitter med innkjøpsmakten sin er det nødvendig med tilstrekkelig kompetanse for å kunne stimulere til innovasjon, hevder Fjose, Lunde og Wifstad (2013, s. 3). Forfatterne forklarer videre hvordan kompetansen vil bidra til



å minimere frykten noen kan oppleve knyttet til regelverket og risikoene rundt det å satse på innovasjon.

Edquist og Wesseling (2018, s. 3) legger vekt på hvordan det krever kunnskap og kompetanse av den enkelte innkjøper for å gjennomføre innovative anskaffelser, men også nødvendigheten til å dele det. Innovative anskaffelser kan i stor grad gi bedre behovsdekning (DFØ, 2022c, s. 78), og dermed kan det antagelig øke verdien av innovasjon dersom den deles. Ifølge Fjose, Lunde og Wifstad (2013, s. 20) kan manglende kunnskap og kompetanse være en årsak til at offentlige innkjøpere velger å gå for tradisjonelle løsninger fremfor å se til innovasjon. Dermed kan det være rimelig å anta at kompetansenivået bør opprettholdes kontinuerlig på flere områder (DFØ, 2022c, s. 75).

### ***2.3.3 Frykt og risiko***

Ifølge Ihlen (2014, s. 34) er risiko gjerne hendelser en kan forutse, mens usikkerheten rundt er konsekvenser en ikke kunne tenke seg ville skje. Enhver anskaffelse vil innebære en viss mengde risiko, og dermed mener Brynhildsvoll (2018, s. 26) det er viktig med tilstrekkelig vurdering av risikoen som foreligger, og eventuelle tiltak som kan lette den. Det kan tenkes at offentlige anskaffelser har potensialet til å bidra til innovasjon, men det kan også trolig medføre en betydelig risiko, og frykten for denne risikoen opptrer som en barriere. Ettersom offentlige virksomheter står ansvarlig for samfunnets midler er det en faktor som gjør at innkjøpere gjerne tenker seg om to ganger før de prioriterer innovativt. En innovativ anskaffelse kan også skape usikkerhet rundt tidsbruk, kostnader og kvalitet, og dette er ifølge Van Weele (2018, s. 25) en risikovurdering som må gjøres gjennom innkjøpsprosessen.

Offentlige innkjøpere kan oppleve å måtte vurdere hva de skal prioritere i henhold til effektivitet og grundighet, argumenterer Langseth, Johansen og Gustavsen (2021, s. 111). Dermed kan det tenkes at offentlige innkjøpere må ta stilling til hvorvidt de skal vurdere risikoene som foreligger og finne tiltak for å redusere risikoen, for å vurdere om de skal investere tid og ressurser i innovasjon. Men ifølge anskaffelsesundersøkelsen (DFØ, 2022c, s. 26) er ikke risikoanalyser en av aktivitetene som blir høyt prioritert.

Vi tolker teorien i den retning at risiko også kan fungere som et hinder underveis i innovative offentlige anskaffelser. En balansert tilnærming til risikostyring kan være nødvendig for å kunne fremme innovative offentlige anskaffelser, men Ihlen (2014, s. 76) mener det ikke

nødvendigvis er så lett i praksis. Det er ikke gitt at det vil være enkelt å finne rett balanse mellom risikostyring og å være åpen for innovative løsninger.

Hvilken grad av risiko som foreligger påvirker mer enn bare hvorvidt en innkjøper skal velge å ta sjansen på innovative anskaffelser, mener Van Weele (2018, s. 25). Forfatteren argumenterer hvordan større risiko vil kreve mer fra innkjøperen, samt prege valgene man tar. Det vil trolig kreve tiltak som vil redusere denne risikoen, som for eksempel ved å stille litt strengere krav, som kan gi motsatt effekt enn ønsket. Det er ikke gitt at hver enkelt innkjøper har det samme syn på risiko, og kompetansen eller erfaringen som skal til for å ta beslutningen om risikoen tilknyttet en innovativ offentlig anskaffelse er verdt det (Edquist og Wesseling, 2018, s. 8). Det kan dermed tenkes at det vil være hensiktsmessig å dele erfaringer, selv negative, rundt innovative offentlige anskaffelser for å øke kompetansen til flere.

#### ***2.3.4 Styring og ledelse***

Stokland og Værnor (2015, s. 42) beskriver hvordan styring handler om å få mennesker til å handle annerledes enn de normalt ville gjort. I henhold til styring forklarer forfatterne hvordan det foreligger en maktdimensjon ved ledelse, og graden av tvang som benyttes. Det forklares videre hvordan styring også er preget av påvirkning og tillit som er motsatsen av makt. De mener det kreves en balanse mellom tvang og tillit i styring for å kunne utøve god ledelse.

Diesen (2013, s. 1) hevder strategi er et viktig aspekt i styring og ledelse, på den måten det er hensiktsmessig å kunne vise til en strategi og en tydelig visjon. Med en klar strategi vil det styrke virksomhetens troverdighet og seriøsitet. Beslutningene og bestemmelsene som kommer fra Stortinget og regjeringen, er ifølge Diesen (2013, s. 2) et eksempel på hvordan styring blir utøvet på politisk nivå. DFØ (2022c, s. 11) viser til hvordan 62% av virksomhetene som deltok i anskaffelsesundersøkelsen oppgir at de har en anskaffelsesstrategi, men DFØ opplever likevel ikke dette som bra nok. DFØ hevder videre en strategi hever modenheten til anskaffelsene totalt sett, og hvordan en bred involvering i henhold til strategien på tvers av virksomheten vil styrke denne effekten. En anskaffelsesstrategi vil gi virksomheten mål og en langsiktig plan for anskaffelsesområdet, og ifølge Brynhildsvoll (2018, s. 131) er dette svært viktig for god styring fra ledelsen.

Ihlen (2014, s. 72) mener strategi kan fungere som et godt virkemiddel i innkjøpsprosessen med hvordan det skaper en felles retning. Samtidig vil det bidra til enklere måling og oppfølging, som fungerer som indikatorer som øker muligheten for virksomheten for å nå målene sine. DFØ (2022c, s. 16) hevder gjennom anskaffelsesundersøkelsen hvordan kommuner og fylkeskommuner er bedre til å prioritere anskaffelsesstrategier fremfor offentlige foretak og statlige virksomheter. Dersom en ser videre på hva de ulike nivåene velger å vektlegge i strategien sin, vektlegger kommuner og fylkeskommuner innovasjon på 65%, mens statlige virksomheter kun ligger på 38% ifølge DFØ (2022c, s. 17). Dette er en betraktelig forskjell i vektlegging av innovasjon i anskaffelsene på de forskjellige nivåene, som kan skape spørsmål om hvor forskjellen kommer fra.

### **3. Metode**

Forskningsmetoden handler om å gjennomføre et forskningsprosjekt i en fornuftig fremgangsmåte slik at man får et hensiktsmessig svar (Gripsrud, Olsson og Silkoset 2018, s. 15). Metoden legger føring for hvordan innsamling av data, men også hvordan dette senere skal analyseres og videre tolkes (Christoffersen, Johannessen og Tufte 2020, s. 21). Kapittelet redegjør for valgene som er tatt, og presentere oppgavens design, samt utvalget. Deretter blir metodikken gjennomgått, før oppgavens kvalitet blir vurdert.

#### **3.1 Forskningsdesign**

I forskningsstudier kan man benytte kvalitativ eller kvantitativ metode, og i noen tilfeller vil det være hensiktsmessig med en kombinasjon. Valget vårt om å gjennomføre en kvalitativ studie reflekteres gjennom hvordan problemstillingen er utformet som et mer utdypende spørsmål (Jacobsen, 2018, s. 64). Valget ble tatt på bakgrunn av hvordan vi ønsket en bredere innsikt innenfor emne, og derfor benytter vi kvalitativ studie som betraktes som et eksplorerende forskningsdesign (Gripsrud, Olsson og Silkoset, 2018, s. 47). Studien benytter forskningsintervjuer med få informanter, for å tilegne mer nyansert informasjon fra informantene (Leseth og Tellmann, 2018, s. 35). Ved å utføre studien med kvalitativ tilnærming har dataen fått et mer virkelighetsnært perspektiv (Jacobsen, 2018, s. 129). Det kan argumenteres for at det foreligger et ja eller nei spørsmål i problemstillingen, om det er noen faktorer som påvirker bruken av offentlige anskaffelser for innovasjon. Problemstillingen kan regnes som mer induktiv, ettersom den ønsker ord fremfor tall (Tjora, 2021, s. 23). I studiens tilfelle vil en induktiv tilnærming være hensiktsmessig ettersom det så vidt oss bekjent, ikke foreligger rikelig med forskning rundt tema fra før. Samtidig gir en induktiv tilnærming oss mulighet til å tilpasse teorien etter hva empirien gir av informasjon.

#### **3.2 Datainnsamling**

Her vil det redegjøres for hvordan denne kvalitative studien, med et eksplorerende design og en induktiv tilnærming, som er en datadrevet fremgangsmåte, samlet inn data (Skilbrei, 2019, s. 53). Innsamlingsmetoden som er benyttet blir presentert, samt hvordan innsamlingen foregikk. Valgene som er blitt tatt vil bli adressert og redegjort for hvorfor vi mener dette er mest hensiktsmessig for studien.

### **3.2.1 Dybdeintervjuer**

Ut fra studiens metodevalg og forskningsdesign er det mye som tyder på at dybdeintervjuer vil være den mest relevante datainnsamlingsmetoden. Ved å benytte dybdeintervjuer ønsket vi å skape en relativt fri samtale, ut fra noen spesifiserte- og åpne spørsmål knyttet til tema fra en intervjuguide (Tjora, 2021, s. 127). Det er ingen klare retningslinjer for hvordan et dybdeintervju skal bli gjennomført, mener Askheim og Grenness (2008, s. 123). Studien benyttet seg av et semistrukturert dybdeintervju, hvor det under intervjuene var mulig for digresjon underveis i samtalen (Tjora, 2021, s. 132). Slike hendelser kan ha både positive og negative effekter i form av unødvendig informasjon, men det kan også koble sammenhenger en ellers ikke ville oppdaget. I henhold til grad av struktur var det i studiens tilfelle mest relevant å benytte semistrukturert dybdeintervju.

Et semistrukturert dybdeintervju går ut fra en forutbestemt intervjuguide, men likevel fleksibilitet til å kunne tilpasse seg intervjuet, og stille oppfølgingsspørsmål når dette passer seg (Johannessen, Christoffersen og Tufte, 2020, s. 108). Den utarbeidede intervjuguiden studien har benyttet ble utviklet på bakgrunn av forskningsspørsmålene, som har gitt en pekepinn på hvilken informasjon som var ønskelig å innhente (Johannessen, Christoffersen og Tufte, 2020, s. 111). Dette ga videre mulighet for å utdype informasjonen hvor vi følte informantene kunne tilføye informasjon intervjuguiden ikke ville gitt utløp for, men ga alle informantene likt utgangspunkt.

Intervjuguiden ble utformet slik at en startet på et generelt basis, hvor informantene presenterte seg selv, og sin relevans for sitt bidrag til oppgaven, før det beveget seg over til det mer spesifikke spørsmål knyttet til tema (Johannessen, Christoffersen og Tufte, 2016, s. 150). Innledningsvis presenterte vi oss til informantene, ga generell informasjon knyttet til studien, deres rettigheter, og gjennomføring av intervjuet. Deretter startet intervjuguiden med fakta- og introduksjonsspørsmål, før det gikk over til nøkkelspørsmålene, som var inndelt etter tema (Johannessen, Christoffersen og Tufte, 2020, s. 112).

I invitasjonen til å delta i studien fikk informantene en kort forklaring på tema, og hvorfor nettopp deres innsikt var ønsket. Vi gjorde et bevisst valg med og ikke sende ut intervjuguiden på forhånd slik at de ikke skulle ha muligheten til å forberede seg, da muligheten for at man bevisst vil holde informasjon ute vil være større (Jacobsen og Thorsvik

2016, s. 246). Når det gjaldt gjennomføring av dybdeintervjuene ga vi informantene alle muligheten til å velge tid og sted som passet dem best ut fra en gitt tidsperiode. De fleste intervjuene foregikk på informanters arbeidsplass, mens noen ble gjennomført online. Intervjuene ble gjennomført separat, hvor en av forskerne tok ansvar for selve intervjuet, mens den andre tok opptak og notater.

### *3.2.1.1 Utvalg*

Utvelgelse av informanter er ikke tilfeldig når en studie benytter kvalitativ tilnærming, ettersom en ønsker å skaffe mest mulig innsikt innenfor et bestemt tema (Christoffersen, Johannessen og Tufte, 2020, s. 58). Vårt utvalg ble derfor siktet inn mot mennesker med erfaring knyttet til en anskaffelsesprosess. For å sørge for at vi fikk samle inn tilstrekkelig informasjon, men samtidig ikke overflødig, ønsket vi å komme til et balansert datametningspunkt, hvor vi endte med seks informanter (Tjora, 2021, s. 158). Informantene består av anskaffelsesrådgivere, rådgiver fra Innovasjon Norge, fagdirektør fra DFØ, samfunnsøkonom med innkjøp som fagfelt, og en forsker innenfor et fagfelt med operativ erfaring.

Studien gjorde en strategisk utvelgelse, hvor snøballmetoden ble benyttet videre (Christoffersen, Johannessen og Tufte, 2020, s. 71). Vi startet med å kontakte personlig nettverk for å høre om aktuelle kandidater var villig til å stille, eller kjente til mennesker som kunne være interessert i å bidra. Deretter gjorde vi undersøkelser på nett for å finne informanter i relevante stillinger (Tjora, 2021, s. 147). Vi fant informantene gjennom nettsidene til virksomhetene de hørte til, og aktuell kontaktinformasjon som var tilgjengelig der. Denne måten å samle inn informanter på kan fungere veldig bra samtidig som det er stor sannsynlighet for at ingen vil svare. I vårt tilfelle ville de fleste vi kontaktet stille opp til intervju, eller henvise oss videre.

Tabell 1: Oversikt over informanter

| Informanten                                                           | Forkortelse |
|-----------------------------------------------------------------------|-------------|
| Avdelingsdirektør innkjøp, kontrakt og juridiske forhold Oslo kommune | Informant 1 |
| Innkjøpsrådgiver Oslo kommune                                         | Informant 2 |
| Samfunnsøkonom med innkjøpsfag som fagfelt i Oslo Economics           | Informant 3 |
| Kunderådgiver for innovasjon Norge                                    | Informant 4 |
| Forsker og høskolelektor                                              | Informant 5 |
| Fagdirektør DFØ                                                       | Informant 6 |

### 3.2.2 Offentlige dokumenter

Studien benytter seg av dokumentstudie, som går ut på at vi har hentet data fra de to stortingsmeldingene vi valgte ut for å fremheve viktige sammenhenger til studiens tema (Johannessen, Christoffersen og Tufte, 2016, s. 99). Dataen som er samlet inn her kommer fra offentlige dokumenter, i form av stortingsmeldinger. Valget ble tatt ut fra studiens problemstilling, og dens underliggende forskningsspørsmål. Vi anså det som hensiktsmessig å anvende relevant informasjon om myndighetenes syn og ambisjoner for innovative offentlige anskaffelser. Stortingsmeldingene gir studien innsikt i myndighetens syn, ambisjoner og refleksjoner knyttet til innovasjon i offentlig sektor. Videre gir de innsikt i hvordan myndighetene stiller seg i henhold til å bruke offentlige anskaffelser i denne sammenheng. Informasjonen som blir samlet inn her skal være supplerende til dataen studien får fra informantene. Samtidig skal det gi en bredere nyanse til forskningsspørsmålene.

Dokumentstudie består av stortingsmeldingene:

- En innovativ offentlig sektor - kultur, ledelse og kompetanse (Meld. St.30 (2019-2020))
- Smartere innkjøp - effektive og profesjonelle offentlige anskaffelser (Meld. St.22 (2018-2019))

Ved å benytte dokumentanalyse for å analysere stortingsmeldingene gir dette innsikt i myndighetenes syn på problemstillingen oppgaven belyser, ettersom dette kunne vært vanskelig å tilegne seg informasjon om på andre måter. Ettersom dataen fra dybdeintervjuene blir basert på en subjektiv mening, vil det styrke studien ved å benytte dokumentanalyse for å

supplere med informasjon fra offentlige sektors egne kanaler angående tema (Tuft, 2021, s. 197).

Tabell 2: Koding av stortingsmeldinger

| Stortingsmelding              | Kapittel                                                                                                  | Underkapitler                                                                                                                                                                                               | Nøkkelord                                                                                            |
|-------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Smartere innkjøp              | 1 – Innledning og sammendrag                                                                              | 1.1 Sammendrag av stortingsmelding                                                                                                                                                                          | Innovative offentlige anskaffelser, faktorer                                                         |
|                               | 2 – Effektivisering og profesjonalisering                                                                 | 2.6 Effektivisering gjennom å redusere kostnadene ved anskaffelsesprosessen                                                                                                                                 | Tid, ressurser, anskaffelsesprosess, kostnader, offentlige anskaffelser                              |
|                               | 5 – Bedre konkurranse                                                                                     | 5.2.4 Legge til rette for innovasjon<br>5.2.3 Bedre dialog med markedet                                                                                                                                     | Bedre løsninger, innovasjon, regelverket, frykt, kunnskap, markedet, offentlige anskaffelser         |
|                               | 7 – Innovative offentlige anskaffelser                                                                    | 7.1 Innledning<br>7.2 Innovasjon i offentlige anskaffelser<br>7.5.2 frykt for å gjøre feil og manglende kultur for innovasjon<br>7.5.3 Manglende kompetanse<br>7.5.4 økt risiko ved innovative anskaffelser | Innovative løsninger, innovasjon, innovasjon i offentlige anskaffelser, kompetanse, frykt, risiko    |
|                               | 8- Ivaretagelse av ulike samfunnshensyn innenfor rammene av en effektiv og helhetlig anskaffelsespolitikk | 8.2 Offentlige anskaffelser som virkemiddel for å ivareta ulike samfunnshensyn                                                                                                                              | Anskaffelsesregelverket, offentlige anskaffelser, virkemiddel, samfunnshensyn                        |
|                               | 13 – Behovet for kompetanseløft                                                                           | 13.1 Innledning<br>13.2 Gode innkjøp forutsetter god kompetanse                                                                                                                                             | Økt kompetanse, offentlige anskaffelser, innkjøp, kunnskap                                           |
|                               | 14- Styring, ledelse og organisering                                                                      | 14.2.1 Behovet for effektivisering<br>14.3.1 Styring og ledelse av innkjøpsfunksjonene<br>14.4.1 Anskaffelsesstrategi                                                                                       | Styring, ledelse, effektivitet, innkjøper, ledere, anskaffelsesstrategi, virkemiddel,                |
| En innovativ offentlig sektor | 1 – Sammendrag                                                                                            | 1 Sammendrag av stortingsmeldingen                                                                                                                                                                          | Regjeringens mål, innovasjon, offentlig sektor, handlingsrom, ambisjoner                             |
|                               | 2 - Innovasjon i offentlig sektor                                                                         | 2.1 Norge trenger en innovativ offentlig sektor<br>2.3.3 Mindre økonomisk handlingsrom                                                                                                                      | Innovasjon, offentlig sektor, handlingsrom,                                                          |
|                               | 3 – Definisjoner og utgangspunkt                                                                          | 3.1 Hva er innovasjon i offentlig sektor<br>3.2.3 Risikoaversjon og insentiver                                                                                                                              | Innovasjon i offentlig sektor, innovasjon, offentlige anskaffelser, behovet, risiko, politisk ansvar |



|  |                                                              |                                                                                                              |                                                                                                                                |
|--|--------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|  | 4 – Rammebetingelser for innovasjon                          | 4.1 Styring<br>4.3 Lover og forskrifter påvirker handlingsrommet                                             | Styring, styring i staten, innovasjon, offentlig sektor, handlingsrom, politikk, regelverk, lover                              |
|  | 7 – Kultur for innovasjon                                    | 7.1.1 Kultur for innovasjon<br>7.1.2 Lederes rolle<br>7.1.2 Politikeres rolle<br>7.2.1 Kultur for innovasjon | Innovasjon, ledere, kompetanse, politikk, offentlig sektor                                                                     |
|  | 8 – kompetanse for innovasjon                                | 8.1 Situasjonene i dag                                                                                       | Innovasjon, kompetanse, utdanning, offentlig sektor                                                                            |
|  | 11 – Innovative anskaffelser og partnerskap med næringslivet | 11. 1 Situasjonene i dag<br>11.1.3 Innovative anskaffelser<br>11.2.2 innovative anskaffelser                 | Samfunnsutfordringer, offentlig sektor, innovativ offentlig sektor, innovative offentlige anskaffelser, virkemiddel, barrierer |

### 3.3 Analyse av dybdeintervju

For å skape en trygghet rundt hvordan all nødvendig informasjon blir mulig å se tilbake til, har intervjuene blitt tatt opp (Tjora, 2021, s. 180). Dette gir intervjueren mulighet til å konsentrere seg om god flyt og konsentrasjon i samtalen, samtidig som det gjør det lettere å stille gode oppfølgingsspørsmål. Alle informantene ble informert om lydopptaket, og ga sitt samtykke til dette. Lydopptakene ble deretter transkribert på en detaljert måte, slik at det skulle være enkelt å innhente viktig informasjon for analyseprosessen (Tjora, 2021, s. 185). For å kunne trekke ut den hensiktsmessige informasjonen fra empirien vår, utførte vi en analyse, før videre tolkning. Skilbrei (2019, s. 53) forklarer hvordan en induktiv tilnærming ikke utelukker teori, men hvordan en heller endrer og tilpasser dataene som fremkommer.

Ettersom vi utviklet spørsmålene i intervjuguiden ut fra forskningsspørsmålene, satte dette føringer for hvordan kodingen ble gjennomført. Dette gjorde det lettere å hente ut relevant informasjon tilknyttet hvert enkelte tema. Samtidig ble det enklere å identifisere fellestrekk og eventuelle mønstre som måtte forekomme. Dette effektiviserte fortolkningsarbeidet, og gjorde det enklere for studien å foreta en analyse av dataene. Videre ble det lettere å koble empirien fra intervjuene opp mot dokumentanalysen. Gjennom transkribering arbeidet gjorde vi en gruppering for å dele inn etter tema og nøkkelord (Aanesen, 2020). Dette skal hjelpe med å kartlegge hva informantene forbinder med de ulike temaene

Tabell 3: Tema og nøkkelord.

| Tema                                                                                                     | Nøkkelord                                                                                                                         |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Hva legger du i en innovativ anskaffelse?                                                                | Dialog med markedet, egne prosedyrer, tenke utenfor det vanlige                                                                   |
| Hva skiller Innovative offentlige anskaffelser fra en vanlig anskaffelse?                                | Samhandling med markedet, egne prosedyrer, beskriver mer åpent, hvordan kan markedet bidra                                        |
| Risikofaktorer som foreligger i IOA                                                                      | Frykt, tid, ressurser, kunnskap, kompetanse, penger                                                                               |
| Er det noen faktorer man som innkjøper bør besitte for å lykkes med IOA?                                 | Godt fagmiljø, ledelse som er opptatt av innovasjon, gode kommunikasjonsferdigheter                                               |
| Mulighetsrom for innovasjon i anskaffelsesregelverket?                                                   | Utgangspunktet ikke rigget for invasjon, revisjonene gjorde det lettere                                                           |
| Benytte offentlige anskaffelser som et virkemiddel for å nå politiske mål                                | Effektivt, raskt få til endringer                                                                                                 |
| Er politikernes mål og føringer realistiske i henhold til regelverket og mulighetsrommet for innovasjon? | Ja og nei, ønsker tydelige politiske føringer, ikke i forhold til ressursene, urealistisk å tro at innovasjon skal være løsningen |

### 3.4 Dokumentanalyse

Studiens formål med å benytte dokumenter er hovedsakelig for å supplere forståelsen for tema ut over informasjonen informantene gir. Dette gir studien innblikk fra en annen synsvinkel og vil utfylle informasjonen som er ønskelig for å besvare forskningsspørsmålene som ikke informantene nødvendigvis kan si så mye om. Dokumentene gir muligheten til å inkludere norske myndighetenes ambisjoner og syn innenfor emne studien forsker på. Ved å analysere informasjonen som fremkommer i dokumentene blir det lettere for studien å få en indikasjon på hvordan myndighetenes prioriteringer, forventninger og mål er innenfor emnet. Samtidig har det gitt oss muligheten til å kunne analysere om det finnes noen faktorer som påvirker situasjonen, og betingelser som eventuelt foreligger uten at det blir direkte sagt. Hensikten med å gjennomføre dokumentanalysen var å fortolke dokumentene i sin helhet for å kunne trekke ut det mest relevante for studien (Kvale og Brinkmann, 2009, s. 73). Vi startet med å skimlese dokumentet for å finne de relevante kapitlene. Videre kodet vi innholdet, i likhet med analysen av dybdeintervjuene. Forskjellen her var at kodingen inkluderte kapitler og hovedpunkter fra dem, slik at det ville bli tydelig oversikt og lettere å finne frem.

### 3.5 Undersøkelsens kvalitet

For å vurdere kvaliteten på studiens innsamlede data forklarer Johannessen, Christoffersen og Tufte (2020, s. 249) hvordan det finnes flere indikatorer en kan benytte for å evaluere en studie sin kvalitet. Vi fant Tjora (2021, s. 259) sine tre kvalitetsindikatorer; pålitelighet, gyldighet og generaliserbarhet, som mest hensiktsmessige og ryddige for vår studie.

Jacobsen (2018, s. 241) mener det er nødvendig å ta stilling til studiens pålitelighet når en gjennomfører en forskningsstudie. Dette løfter spørsmål knyttet til om studien er gjennomført på en hensiktsmessig måte som gir troverdige data, for å sikre funnene studiene kommer med er troverdige. For å styrke studiens pålitelighet har vi kontinuerlig jobbet med å ta hensiktsmessige valg, som er forankret i studiens tema og forskningsdesign (Tjora, 2021, s. 263). Valgene inkluderer for eksempel hvilke sitater vi har trukket frem, og hvilke informanter som er blitt valgt ut. I tillegg har vi redegjort grundig for valgene, som har hjulpet oss med å være klar over, og ta stilling til eventuelle feilkilder som kan oppstå, og ha en påvirkning (Tjora, 2021, s. 264). Eksempelvis er det ikke nødvendigvis gitt at andre forskere skal kunne gjenskape de samme funnene som vår studie, men at påliteligheten ligger i at man redegjør for hvorfor. I studiens tilfelle vil avvik kunne forekomme ettersom vi gjennomfører en induktiv studie, som er datadrevet og ser etter meninger og erfaringer som informantene kan videreutvikle. For å kompensere for dette har vi som nevnt ovenfor redegjort grundig for valgene, dette slik at andre skal kunne følge og gjennomføre en lignende studie og få en viss grad av tilsvarende resultater.

Gyldigheten til oppgaven handler om graden gyldighet i forhold til å besvare de spørsmålene studien reiser (Tjora, 2022, s. 260). I likhet med pålitelighet er det nødvendig å være klar over metodefeil som eventuelt kan oppstå (Jacobsen, 2018, s. 228). På bakgrunn av dette, for å sørge for høy gyldighet, har vi sørget for riktig forskningsdesign og å ta de rette valgene (Tjora, 2021, s. 262). I denne sammenhengen er det viktig å være kritisk til valgene en står overfor, og hvilke hensyn som må tas. Eksempelvis gjennom dybdeintervjuene våre, har vi utformet spørsmål til å konkret rette seg inn mot emner vi ønsker å prate om. Vi har stilt åpne spørsmål direkte knyttet til emnene vi ønsker informasjon om, og gitt informantene mulighet til å prate fritt rundt dem. Videre har vi også benyttet oppfølgingsspørsmål hvor vi ønsket å utdype informasjonen mer. Samtidig har vi vært observante på antall informanter.

Dybdeintervjuer er en sosial interaksjon, som er preget av informanter med egne inntrykk og erfaringer som kan påvirkes i ettertid. Informantene våre kan eksempelvis ha endret mening ved et senere intervju basert på en ny erfaring de har tilegnet seg. Dermed ønsket vi tilstrekkelig med informanter for å unngå lav gyldighet, noe vi mener våre seks informanter var hensiktsmessig for.

Det kan drøftes om hvorvidt det er aktuelt for oss å snakke om generaliserbarhet, ettersom studien spesifikt er ute etter informasjon tilknyttet en problemstilling som kan oppstå i offentlige anskaffelser. Ettersom studiens formål er å utvikle innsikt innenfor problemstillingen, anser vi det dermed som hensiktsmessig for studien å ta stilling til. Studien ønsker å bidra til forskningen innenfor dette feltet og er dermed avhengig av å kunne videreføres utover informantene (Jacobsen, 2018, s. 237). Generaliserbarhet er et kvalitetskriterium det er hensiktsmessig å ta stilling til tidlig i studien for å sørge for at valgene som tas, reflekterer nettopp dette (Tjora, 2021, s. 269). Studiens utvalg av informanter er mennesker med varierte perspektiver og utgangspunkt. Dette øker også sannsynligheten for et mer helhetlig bilde av problemstillingen studien skal belyse. Også ved å benytte stortingsmeldingene øker generaliserbarheten, ettersom dette bidrar til å gi en dypere kontekstuell forståelse av situasjonen. Det synliggjør det offentlige aspektet av problemstillingen på et mer overordnet nivå enn hva informanter vil kunne bidra med. Ønsket for studien er at funnene har en overføringsverdi for lignende situasjoner, som for eksempel ved å benytte offentlige anskaffelser som et politisk virkemiddel for andre målsettinger, som kan betraktes som konseptuell generalisering (Tjora, 2021, s. 268).

Valgene våre drøftes kontinuerlig kritisk opp mot disse tre kvalitetsindikatorene. Dette gjøres for å sikre studiens kvalitet, ettersom eksempelvis høy grad av pålitelighet alene ikke vil sikre dette (Gripsrud, Olsson og Silkoset, 2016, s. 62). Vi gjorde tidlig en beslutning på hvordan det skulle være en prioritet med å handle konsekvent etter å etterleve best evne for å oppnå høyest grad av alle tre.

### **3.6 Etiske hensyn**

I forbindelse med å gjennomføre en kvalitativ forskningsstudie er det etiske hensyn som må ivaretas i forbindelse med dataen som blir samlet inn (Tjora, 2021, s. 53). Gjennomføringen av en kvalitativ forskningsstudie som benytter dybdeintervjuer innebærer å ha et bevisst

forhold til viktige faktorer om etiske hensyn. Aktuelle faktorer studien har tatt stilling til er eksempelvis anonymitet, samtykke, og tillit mellom forskere og informanter. I tillegg er det viktig i forbindelse med informantene at en er observant på etiske hensyn, ettersom flere av dem kan påvirke forholdet forskerne får til informantene, og hvor mye informasjonen de velger å dele. Med dette tatt i betraktning er studien meldt inn til SIKT (Kunnskapssektorens tjenesteleverandør), som har vurdert det som lovlig i forhold til personvernregelverket.

Et av målene ved å ivareta etiske hensyn i forskningsstudien vår er at ingen av informantene skal bli negativ belastet som en konsekvens av deltakelsen (Tjora, 2021, s. 187). Gjennom dybdeintervjuene som er gjennomført påvirker forholdet som oppstår mellom forskere og informanter utfallet av intervjuet. Dermed har det blitt prioritert å opptre med kontinuerlig fokus på respekt og høflighet. Ettersom dybdeintervjuene er en kommunikasjonsform hvor vi har siktet mot en viss mengde åpen samtale, har vi tydeliggjort underveis de etiske hensynene rundt studien til informantene (Tjora, 2021, s. 55). Eksempelvis samtykkeerklæringen de får tilsendt i forbindelse med intervjuet og lydopptaket, som må signeres, samt hvordan muligheten til å trekke dette samtykke blir tydeliggjort.

### **3.7 Metoderefleksjon**

Ut over de kvalitetsindikatorerne studien har satt og de etiske hensynene, er det fortsatt noen forhold som bør adresseres, som kan ha påvirkning på studiens resultater. Forskningsstudien er et samarbeid mellom studiens to forfattere. Et slikt samarbeid krever at begge forfattere bidrar aktivt. I starten ble det satt en forventningsavklaring tilknyttet oppgaven og hverandres deltagelse for å sette tydelige krav til hverandre som en kan forholde seg til. I forkant av mastergraden har forfatterne gjennomført en bachelorgrad i innkjøpsledelse, sammen. Dette følger både fordeler og ulemper. Begge forfatterne har en relativt tilsvarende forståelse og kunnskapsnivå rundt temaet. På en side kan det være fordelaktig fordi det gjør prosessen lettere, men det kan argumenteres for at to ulike utgangspunkt ville gjort at en utforsket litt flere alternativer som kanskje kunne vært hensiktsmessig.

I forbindelse med oppgavens innhold er det også primært to forhold vi anser som relevant å adressere. Med tidsaspektet, studiens omfang og kapasitet studien har, har vi eksempelvis ikke benyttet oss av tilgjengelige dokumenter tilknyttet tidligere gjennomførte innovative offentlige anskaffelser. Dette kunne vært fordelaktig for å gi en bedre kvalitet av resultatene.

Men dette ville krevd tid og ressurser vi ikke hadde til rådighet. Videre har vi ikke trukket frem innovasjonspartnerskap. Dette var et aktivt valg som ble tatt med begrunnelsen av hvordan majoriteten av tidligere forskning handlet om det, eller inkluderte det i stor grad. Vi ønsket å se om det fantes andre forhold utover dette, derfor falt valget på å utelukke blant annet dette aspektet.

## 4. Presentasjon av innsamlet data

I dette kapittelet vil den innsamlede dataen bli presentert for å synliggjøre informasjonen den kvalitative forskningsstudien har samlet inn. Dataen som er samlet inn blir fordelt etter studiens forskningsspørsmål. For å illustrere forskjellen mellom funn fra dybdeintervjuer og dokumentanalysen blir de presentert systematisk, hvor informasjonen fra dybdeintervjuene kommer først, og deretter informasjonen fra dokumentanalysen. Årsaken til dette var for å synliggjøre skille av informasjonskildene best mulig, ettersom de i analysen vil bli stilt opp mot hverandre.

### 4.1 Hvilke ambisjoner har myndighetene for innovative offentlige anskaffelser, og hvor realistiske er de?

De fleste informantene er tydelige på deres forståelse om hvordan myndighetene har ambisjoner om at det offentlige skal drive med innovasjon. Informant nr. 1 opplever derimot ikke de politiske ambisjonene om innovasjon som realistiske, dersom ambisjonen er å finne en løsning som skal erstatte det olje-samfunnet Norge er. Informantene hevder videre hvordan det er urealistisk å anse innovasjon som løsning til all verdens samfunnsproblemer, men at derimot samfunnsproblemer er det som er mye av drivkraften for innovasjon. Informant nr. 4 mener på den andre siden at det er hensiktsmessig å se til innovasjon for å løse samfunnsoppgaver, ettersom det er i slike situasjoner det gjerne krever nytenkning.

*“Offentlige anskaffelser utføres av 3000 innkjøpere, men har en årlig sum på 651 milliarder kroner i året. Dette er et regnestykke som tilsier at hver innkjøper handler for en betydelig sum”,* forklarer informant nr 5. På bakgrunn av dette er det mye som tyder på at det er flere faktorer som spiller inn for å kunne prioritere å bruke disse pengene mest hensiktsmessig. Flere av informantene mener det er vanskelig for individuelle innkjøpere å være drivkraft uten politiske føringer å gå etter. Informant nr. 2 forklarer hvordan det er sjeldent vedkommende er involvert i en innovativ anskaffelse med mindre det er spesielle tilfeller.

Totalt sett ser vi hvordan de fleste informanter mener myndighetene benytter offentlige anskaffelser i liten grad for å nå politiske målsettinger, i forhold til hvilke potensial det har om det blir brukt riktig. Informant nr. 6 hevder innovasjon er ønsket av myndighetene, men at offentlige etater ikke nødvendigvis følger det samme ambisjonsnivået. Informant nr. 5 hevder

det er vanskelig å få et realistisk, nyansert bilde av hvordan innkjøps-Norge er med mindre en jobber operativt med det, ettersom det er relativt komplekst. Et par av informantene trekker frem hvordan myndighetene delvis mister perspektivet på offentlige anskaffelser når det gjelder ressursene de har til rådighet, og hva det krever å omstille seg fra en tradisjonell anskaffelse. Flere av informantene mener det kan være vanskelig for myndighetene å få tilstrekkelig med kompetanse for å utnytte det fulle potensialet. Informant nr. 3 hevder det beste myndighetene kan gjøre er å åpne opp for at det er lov å gjøre feil, men at man ikke kan sette noen spesifikke krav.

Informant nr. 6 er en av dem som mener de politiske ambisjonene, og påfølgende føringer, er realistiske. Vedkommende opplever de som realistiske i den forstand i forbindelse med hvordan det er fordelaktig med tydelige retningslinjer fra myndighetene og politikerne. Likevel hevder informanter også hvordan de samme menneskene ikke har den forståelsen rundt anskaffelsesregelverket, eller hvilke mekanismer som må tas hensyn til, som er nødvendig for å kunne utnytte det til sitt maksimale potensial. Flere av informantene hevder på den andre siden at føringene myndigheter setter, som ikke nødvendigvis er direkte satt til innovasjon, er urealistiske i forhold til hva som er mulig. Slik vi tolker det, viser funnene at myndighetene ikke alltid er like realistiske, både ved å ikke benytte potensialet som foreligger, men også ved å være i noen grad for ambisiøse på visse ting. De fleste informantene har en felles oppfatning om at myndighetene har et ønske om å benytte mest mulig av midlene smartere enn hva det blir gjort nå.

*“Det med innovative offentlig anskaffelser er et felt som har vært i utvikling i alle disse årene siden 2014. I Norge ligger vi langt frem på området og har en ganske god internasjonal standing”,* hevder informant nr. 6, noe informant nr. 3 støtter opp om. Informant nr. 3 nevner blant annet hvordan offentlige anskaffelser er et tema som er blitt mer og mer aktuelt gjennom årene, men at først nå ser man potensial som foreligger dersom de blir benyttet hensiktsmessig.

Dokumentanalysen trekker frem hvordan offentlig sektor ved bruk av innovative anskaffelser har en mulighet til å være en sterk drivkraft for innovasjon i samfunnet (Meld. St. 30 (2019-2020), s. 81). Det blir nevnt hvordan innovative anskaffelser kan skape verdiøkning for både offentlig sektor som oppdragsgiver, næringslivet som leverandør og innbyggerne i samfunnet. Gjennom gode innovative løsninger kan myndighetene bidra til å løse store



samfunnsmessige utfordringer verden som står ovenfor (Meld. St. 22 (2018-2019), s.58). Dette kan være klimaendringer, demografiske endringer eller utfordringer som oppstår som følge av eldrebølgen eller utviklingen av oljenæringen.

Gjennomgående i dokumentanalysen ser vi et ønske fra myndighetene om å få til innovasjon i offentlig sektor, og at de ser offentlige anskaffelser som en måte å nå dette på. Politikerne er den delen av myndigheten som setter rammene, samtidig som de i stor grad påvirker hvordan ambisjonene for innovasjon blir prioritert og hvordan handlingsrom det skal foreligge (Meld. St. 30 (2019-2020), s.48), dette gjennom hvordan de setter strategier, regelverk rundt, og den formelle organisering de står for. Det er et faktum at samfunnets ressurser skal bli benyttet best mulig, men dette kan også bety å satse på nye løsninger og å forbedre tjenestene for å være med på en omstilling i norsk økonomi (Meld. St. 30 (2019-2020), s.74). Skal det være mulig å oppnå dette er det mye som tyder på at politikerne må gjøre sin del i å prioritere innovasjon i offentlige anskaffelser, og åpne opp for muligheten til det.

Dersom en tar i bruk innovative offentlige anskaffelser vil det kunne bidra til både å fremme innovasjon gjennom selve anskaffelsen, men også virke som en pågangsdriver for leverandørene (Meld. St. 30 (2019-2020), s. 74). Videre kan det muliggjør samarbeid med markedet for å utvikle eller forbedre gode løsninger. For å møte utfordringene som fører med et samfunn i stadig utvikling kan innovative offentlige anskaffelser være en løsning (Meld. St. 30 (2019-2020), s. 59). Dersom en jobber med å utvikle nye, eller forbedre de eksisterende løsningene, vil en kunne øke effektiviteten, samtidig som det vil gjøre en bedre rustet til å håndtere endringer som forekommer.

#### **4.2 Hva avgjør muligheten for innovasjon i offentlige anskaffelser?**

Flere av informantene forklarer hvordan det er naturlig at offentlige innkjøpere med sin markedsposisjon skal stille krav til innovasjon, både ved å gjennomføre det selv, men også be om det fra leverandører. Informant nr. 2 påpeker hvordan staten, Oslo kommune, eller andre offentlige virksomheter, som store aktører i markedet, med betydelig innkjøpsmakt, har muligheten til å påvirke hvordan leverandørmarkedet også satser på innovasjon.

Informantene er enige om at anskaffelser er godt egnet som drivkraft for innovasjon, men at innkjøperne står ovenfor en utfordring om når en skal gjøre den prioriteringen. Det er flere av

informantene som uttrykker hvordan innovative offentlige anskaffelser åpner for en helt annen form for dialog med markedet, som kan heve kvaliteten av tilbudene som kommer inn.

Informant nr. 6 forklarer hvordan mulighetsrommet for innovasjon i offentlige anskaffelser for eksempel ligger i behovsbeskrivelsen, og i muligheten for dialog med markedet.

Majoriteten av informantene er enige om hvordan den største forskjellen på en tradisjonell anskaffelse versus en innovativ anskaffelse er måten en rigger selve kravspesifikasjonene på. Videre er det flere informanter som hevder at det mulighetsrommet som foreligger bærer preg av makten fra markedsposisjonen offentlige innkjøpere har, anskaffelsesregelverket, og hvordan de velger å gjennomføre anskaffelsesprosessen. Flere nevner også hvordan mulighetsrommet ikke blir benyttet i så stor grad på grunn av innkjøperne. Det er faktorer som påvirker hvorvidt innkjøperne velger å satse på det. Informant nr. 1 påpeker også hvordan innovasjon ofte kan bli et tomt begrep uten noen spesiell substans, på bakgrunn av at det blir benyttet i for mange sammenhenger.

De fleste informanter nevner hvordan anskaffelsesregelverket setter føring for hvordan en anskaffelse skal foregå. Det setter ikke nødvendigvis en barriere for innovasjon. Informant nr. 6 mener eksempelvis at anskaffelsesregelverket ikke i utgangspunktet er rigget for innovasjon, men at det krever god kunnskap og kompetanse for å kunne benytte det riktig. Informant nr. 1 nevner også hvordan de grunnleggende prinsippene ofte kan bli overkomplisert til at det fungerer som en barriere. Flere av informantene trekker videre frem hvordan prinsippene om likebehandling og konkurranse kan oppleves som en av årsakene til frykten rundt regelverket. Informant nr. 5 informerer om at desto flere faktorer man inkluderer i en anskaffelse, øker kompleksiteten tilsvarende. Informant nr. 4 forteller oss at *“mulighetsrommet for å benytte anskaffelser som virkemiddel for innovasjon er enda større enn hva myndighetene benytter det til”*, noe flere av informantene sier seg enig i.

Intervjuene forteller oss at det skjer veldig mye innovasjon gjennom innkjøpene, uten at man egentlig er klar over det. Innovasjon skjer mest sannsynligvis i flere innkjøp utenom at man tenker på det som innovasjon, men at leverandøren til enhver tid prøver å være smartere for å vinne et oppdrag og for å tjene mest mulig penger. Informant nr. 3 hevder *“det skjer veldig mye innovasjon som et resultat av offentlige anskaffelser, uten at man nødvendigvis kaller det innovasjon”*.

Informant nr. 2 trekker frem hvordan politikere i Norge har en betydelig påvirkningskraft på anskaffelsesregelverket. Det kan argumenteres for hvordan de politiske føringene dermed i stor grad burde vært tilpasset regelverket, eller om regelverket skulle blitt tilpasset for å muliggjøre de politiske føringene. En politisk føring er nødvendigvis ikke realistisk å gjennomføre, og dette kan i stor grad være hvordan innovasjon i offentlige anskaffelser oppstår uten at en er klar over det. Intervjuene belyser hvordan anskaffelsesregelverket setter klare retningslinjer, i form av hva som er tillatt i forbindelse med gjennomføringen av en offentlig anskaffelse. Dette underbygger informant nr. 2 ved å anslå at 80% av en anskaffelse er satt før selve prosessen starter på bakgrunn av regelverket. Men ved å implementere innovasjon i offentlige anskaffelser vil det kreve mer arbeid rundt gjennomføringen. Det krever også å sette de riktige rammebetingelsene fra regelverket og prosedyrevalg for å sikre en vellykket anskaffelse.

Offentlige anskaffelser representerer en betydelig del av norsk næringsliv, og krav offentlige innkjøpere stiller vil trolig påvirke private selskapers handlinger (Meld. St. 22 (2018-2019), s. 70). På bakgrunn av dette kan politikere gjennom politiske føring og insentiver påvirke beslutninger rundt anskaffelsesprosessen. Det offentlige er på grunn av makten de besitter, nødt til å benytte markedsposisjonen sin, og etterspør nye løsninger (Meld. St. 22 (2018-2019), s. 61). Hvorvidt innkjøperne selv aktivt er klar over denne makten er ikke gitt, og dette kan påvirke effekten av utnyttelsen. Et spørsmål som oppstår er hvorvidt en kan integrere pålegg om politiske mål i anskaffelsespolitikken som skal prioritere å bruke samfunnets ressurser mest kostnadseffektivt for å dekke behovene for å kunne skape best mulig konkurranse (Meld. St. 22 (2018-2019), s.72). Regjeringen har satt mål angående nettopp det å benytte innovasjon for å verdiøkning i samfunnet (Meld.St. 30 (2019-2020), s. 7).

Til tross for at politikerne stadig uttrykker et ønske om å integrere innovasjon i offentlige anskaffelser, er det en utfordring når oppdragsgivere kjenner frykt i henhold til regelverket (Meld. St. 22 (2018-2019), s. 67). Offentlig sektor er underlagt en rekke lover og forskrifter som videre påvirker og regulerer deres rammer og forutsetninger. Derfor kan dette sammen med nasjonale og internasjonale lover, rammeverk og regler påvirke offentlig sektors handlingsrom og videre hemmet innovasjon og effektivisering (Meld.St. 30 (2019-2020), s. 28).

### **4.3. Hvilke faktorer kan påvirke utnyttelsen av muligheten for innovative offentlige anskaffelser?**

*“Handlingsrommet for innovasjon er større enn hva mange tenker. Men det er absolutt noen faktorer som avgjør om den enkelte innkjøper benytter seg av det”. - Informant nr. 5*

Gjennomgående forteller alle informantene hvordan innovative offentlige anskaffelser oppleves som mer utfordrende enn en tradisjonell anskaffelse. En av årsakene informantene trekker frem er hvordan det krever mer tid og ressurser da det er et annet rammeverk, prosedyrer, dialog med markedet, konferanser og møter i forkant, da man beskriver anskaffelsen mer åpent. Informant nr. 3 forklarer hvordan innovasjon ofte også er kostbart, og er et godt eksempel på utfordringer ved å drive innovasjon i offentlig sektor. Informant nr. 2 utdyper ved å forklare hvordan innovative anskaffelser kan være vanskelig å ta i drift, ettersom det skal konkurrere med virksomhetens andre driftsutgifter. Konsekvensen blir at den innovative anskaffelsen ikke blir prioritert og stopper opp som resulterer i at man har brukt masse tid og ressurser på noe som ikke gir virksomheten verdiskapning. Informant nr. 3 påpeker også hvordan det er viktig å hele tiden strebe etter best mulig kvalitet til beste pris, og deretter velge om innovasjon er hvordan en skal oppnå dette.

Kollektivt mener informantene hvordan en av utfordringene som setter en barriere for innovative offentlige anskaffelser er kunnskap og kompetanse. Informant nr. 4 understreker dette ved å si: *“De fleste har ikke kunnskapen som skal til for å lykkes med innovative anskaffelser. Generelt har det offentlige for lite kunnskap om for eksempel hva næringslivet kan løse, hva innovasjon krever, hvilke løsninger som eksisterer, og hva regelverket egentlig tillater”*. Det å gjennomføre en innovativ offentlig anskaffelse krever kunnskap og kompetanse rundt flere aspekter, og flere av informantene mener det er vanskelig for innkjøpere å besitte all den kunnskapen og kompetansen som trengs, og derfor er avhengig av et godt fagmiljø rundt seg. Informant nr. 2 påpeker hvordan eksempelvis driftsorganisasjoner ofte etterlater innovasjon til leverandørene ettersom de selv ikke besitter kunnskapen eller ressursene til å prioritere det selv.

*“Det er veldig sjeldent at om man gjør et bra innkjøp at du får en applaus for det, men dersom du mislykkes med en anskaffelse osv så blir det ofte en veldig ubehagelig situasjon Det gjør at man som offentlig ansatt så unngår du ofte å ta denne type av risiko og du safer og gjør det som gjør at det blir minst jobb og styr med ting. Dette handler om kultur. Skal du kunne løse dette så må du ha en virksomhetsleder som skaper dette handlingsrommet. Nettopp her er det veldig stor forskjell fra offentlige virksomheter”.*

- Informant nr. 6

De fleste informantene er enige om at frykten for å gjøre feil er stor i fagfeltet, og at det ofte er en viss mengde frykt og risiko som foreligger med en anskaffelse. Innovative offentlige anskaffelser bærer preg av en større andel risiko, forklarer informantene. Risikoen kan for eksempel forankres i den økonomiske risikoen over at innovasjonen ikke blir brukbar. Informantene mener denne frykten stammer hovedsakelig fra styringen de får fra ledelsen sin, og kompetansen den enkelte innkjøper har rundt det. Det er også flere informanter som påpeker at frykten en innkjøper opplever også kan stamme fra anskaffelsesregelverket. De hevder det er flere innkjøpere som velger å gå for trygge alternativer, fremfor innovative løsninger på grunn av frykten for å gjøre feil i henhold til regelverket og bli meldt inn til klagenemnda.

For å kunne utnytte innovative offentlige anskaffelser sitt fulle potensial hevder flere av informantene det er avhengig av en ledelse som ser viktigheten av det. Utfordringen er ifølge informantene hvordan innovasjon i mange virksomheter ikke er en prioritet, og dersom innovative offentlige anskaffelser skal fungere optimalt må innovasjon inn på et tidlig tidspunkt. Konsekvensen dersom innovasjon ikke blir prioritert på et tidlig tidspunkt vil gjøre at en senere i arbeidet med gjennomføringen av en innovativ offentlig anskaffelse ikke blir realisert på grunn av manglende tid og penger. Ledelse og styringssystemer som er rigget, og positive til innovasjon, er nødt til å være forankret i virksomheten for at innkjøpere skal kunne lykkes med innovasjon, mener de fleste informantene. Gjennom flere informanter kommer det derimot frem at innovasjon i stor grad ikke blir vektlagt av ledelsen da fokuset ligger på å fylle behovet.

Dokumentanalysen belyser hvordan en av de største utfordringene som oppstår knyttet til innovasjon i offentlig sektor er tid og ressurser. Myndigheten har en forståelse av at

innkjøpere ofte har fokus på drift og det operative, og mener dette hemmer motivasjonen til å teste noe nytt. En av årsakene til dette er at det kan oppleves som risikabelt å bruke tid og ressurser, som det allerede er knapt av, på å utvikle noe uviten om det vil fungere (Meld. St. 22 (2018-2019), s. 68). Ved å prioritere innovasjon i offentlige anskaffelser velger en gjerne en prosedyre som starter med å definere hvilket behov som foreligger, fremfor en gitt løsning (Meld. St. 30 (2019-2020), s. 49). Mange kan velge å ikke prioritere slik, i frykt av å ikke få tilbud om løsninger som vil være tilstrekkelig i henhold til hva de ønsker.

I hvilken grad innovasjon oppstår, og ikke minst lykkes, er ofte påvirket av tilstrekkelig kompetanse (Meld. St. 30 (2019-2020), s. 54). Det belyses hvordan offentlig sektor har utviklet en strategi for å leve opp til det. Strategien bærer preg av nødvendigheten av tilstrekkelig rekruttering av mennesker med god kompetanse, og å videreutvikle fagmiljøet. Offentlige virksomheter er preget av en begrensning av ressurser for å kunne jobbe mot å forbedre innkjøpsfunksjonen (Meld. St. 22 (2018-2019), s. 122). Innkjøpskompetanse, som bør kontinuerlig forbedres, blir nedprioritert under det operative arbeidet, og grunnet manglende kapasitet. Dette har igjen en ringvirkning hvor det blir vanskelig for innkjøpere å starte med en innovativ anskaffelse.

Det er en gjennomgående bemerkelse av hvordan kunnskapen rundt anskaffelsesregelverket oppleves som en utfordring for innovative offentlige anskaffelser. Det foreligger muligheter for innovasjon der, dersom det blir benyttet riktig. En mangel på denne formen for fagkompetanse kan opptre som en barriere for å gjennomføre innovative offentlige anskaffelser. I tillegg opplever myndighetene at mange innkjøpere opplever frykt knyttet til regelverket og ender dermed opp med fokusere på å gjøre innkjøpene mest mulig etter regelverket, fremfor å se etter mulighetene bak (Meld. St. 22 (2018-2019), s. 67).

Et viktig aspekt for innovasjon i offentlig sektor er hvordan handlingsrommet ledelsen gir den enkelte innkjøper (Meld. St. 30 (2019-2020), s. 24). Dersom ledelsen skal kunne gi innkjøpere muligheten til å satse på innovasjon, er de nødt til å prioritere riktig (Meld. St. 30 (2019-2020), s. 48). Ledelsen er nødt til å operere med en styringsform som tilrettelegger for innovasjon, og er åpen for å ta en hensiktsmessig mengde risiko. Ledelse og styring i offentlig sektor mener myndighetene er preget av hyppig rapportering og detaljstyring, som kan opptre hemmende og begrensende i en situasjon hvor en skal satse på innovasjon (Meld.

St. 30 (2019-2020), s. 25). Det er nødvendig å finne riktig balansegang mellom frie tøyler og kontroll mellom innkjøper og leder, som kan være krevende.

Funnene studien har presentert gir innsikt som videre skal analyseres opp mot teorien. Videre skal den innsamlede dataen gi muligheten til å gjøre koblinger for forhold som foreligger for å kunne gjøre en antagelse om studiens problemstilling.

## 5. Analyse

### 5.1 Hvilke ambisjoner har myndighetene for innovative offentlige anskaffelser, og hvor realistiske er de?

Basert på dybdeintervjuene og dokumentstudiene vi har gjennomført er det mye som tyder på at myndighetene har ambisjoner om at det offentlige skal drive med innovasjon. Teorien Torfing og Triantafillou (2016, s. 1) viser til, handler om hvordan innovative anskaffelser er et omfattende og bredt begrep med mange ulike definisjoner, og oppfattes som aktuelle i både næringslivet og politikken. Funnene fra dokumentanalysen påpeker hvordan offentlig sektor kan være en sterk drivkraft for innovasjon i samfunnet, ved bruk av innovative offentlige anskaffelser. Dermed kan det tenkes at offentlig sektor er en viktig aktør for å bidra til innovasjon, og utvikling i samfunnet.

Offentlig sektor kan være en aktiv bidragsyter til innovasjon på flere måter, eksempelvis slik som Similä og Westernen (2021, s 194) argumenterer for hvordan de kan bidra til innovasjon gjennom offentlige anskaffelser uten direkte å be om det. Samtidig understreker Demircioglu og Audretsch (2017, s 1681) hvordan små innovative løsninger i det offentlige kan resultere i store gode resultater. Ettersom hensikten med innovasjon ifølge Rønning (2021, s 89) er å tjene et helt samfunn, er det viktig at innovasjon blir prioritert og videreført da det bidrar til verdiøkning for samfunnet.

Torfing og Triantafillou (2016, s 1) forklarer hvordan de mener innovasjon ofte blir koblet opp mot det å løse samfunnsproblemer. Teorien studien har presentert knytter innovasjon opp mot samfunnsproblemer ettersom innovasjon ofte kan ses i form av smartere løsninger som kan anses som blant annet mer ressurseffektive eller sirkulær-økonomiske.

Dokumentanalysen presenterer hvordan myndigheter også ser på innovasjon som en måte å møte utfordringene som kommer fra problemer som oppstår i et samfunn i utvikling (Meld. St. 22 (2018-2019), s. 58). Innovative offentlige anskaffelser har potensial til å styrke samfunnets omstillingsevne for å kunne møte utfordringer som oppstår. Dette er informantene i stor grad enige i. Videre er det mye som tyder på at det vil være hensiktsmessig å se til nye innovative løsninger for å møte nye problemer, men slik vi tolker det er det også viktig å se på hvilke løsninger som allerede eksisterer og som kanskje allerede dekker behovet godt.



Johansen (2011, s 13) mener derimot konsekvensene vil være høye dersom man ikke prioriterer innovasjon og velger bort innovative løsninger for å møte verdensutviklingen.

Studiens funn fra dokumentanalysen trekker frem hvordan samfunnets midler alltid skal anvendes hensiktsmessig, men at det handler om å se muligheten for når det er hensiktsmessig å benytte dem til innovasjon. Teigen (2007, s. 17) mener på en side at myndighetene har en særegen stilling for å være en drivkraft for innovasjon, ved å sette tiltak offentlige virksomheter må forholde seg til. Men, som informant nr. 5 poengterer er det en problematikk knyttet til hvor mange innkjøpere de 651 milliarder kronene som anskaffes for i året deles på. Informant nr. 1 mener selv om offentlige anskaffelser kan tilføre samfunnet en rekke fordeler, men at man ikke kan tvinge innkjøpere til å velge innovativt. Informantene hevder på lik linje at det beste myndighetene kan gjøre er å åpne muligheten til innovasjon for innkjøperne, uten å stille direkte krav av dem, men heller oppfordringer.

Slik som Rønning (2021, s. 11) trekker frem i teorien, kan behovet for innovasjon oppstå av nye krav eller et ønsket behov for forbedret ressursbruk i samfunnet. Funnene fra dokumentanalysen viser hvordan innovasjon stadig får større oppmerksomhet innenfor offentlige anskaffelser, og hvordan myndighetene ønsker å benytte dette for å nå de politiske ambisjonene. I denne sammenheng trekker informantene frem hvor viktig rolle politikerne spiller for å kunne realisere ambisjonene. Politikernes fastsetting av strategier, regelverk og organisering er eksempler på hvordan de kan legge til rette for innovasjon. Eksempelvis kan dette gjøres gjennom å sette tydelige føringer for hva som er ønskelig, som bidrar til et handlingsrom hvor innovasjon er mulig å teste ut. De samme fastsettingene kan også virke som en barriere, i den forstand at de ikke tilrettelegger godt nok i form av økonomisk støtte, eller ressurser til rådighet. Her kan det drøftes hvorvidt myndighetenes forståelse av hva som må tas hensyn til i en offentlig anskaffelse er svak, noe informant nr. 6 uttrykker er tilfelle.

Noen av informantene opplever derimot ikke de politiske ambisjonene om innovasjon som realistiske. Studiens funn trekker frem hvordan eksempelvis noen prioriterer innovasjon for å komme med en løsning som skal erstatte oljenæringen, og hvordan innovasjon skal være løsningen på ulike problemer som har oppstått i etterkant av utviklingen av oljenæringens utvikling. Vår tolkning av funnene er at dette med hvor realistiske de politiske ambisjonene er, er et komplekst emne ettersom det foreligger argumenter både for og i mot.

Hovedsakelig viser funnene til hvordan det er vanskelig for myndighetene å ha et realistisk syn på innkjøps-Norge, og dermed stille realistiske ambisjonsnivåer. På den ene siden kan det oppfattes som hvordan myndighetene har et realistisk syn på hvor egnet offentlige anskaffelser er som et politisk virkemiddel. Men på den andre siden virker det ikke like realistisk egnet i forhold til ressursene og faktorene som påvirker hvordan muligheten for innovasjon egentlig er, men også hvilke som påvirker hvor ofte det kan benyttes, blir tatt i betraktning. Dermed kan det virke som det oppstår en spenning mellom ambisjonsnivået til myndighetene om innovative offentlige anskaffelser, og den faktiske situasjonen i innkjøps-Norge.

## **5.2 Hva avgjør muligheten for innovasjon i offentlige anskaffelser?**

Samlet sett indikerer studiens funn hvordan det er mulighet for å utnytte offentlige anskaffelser til innovasjon, på ulike måter. Informant nr. 5 forklarer hvordan innovative offentlige anskaffelser gjerne betraktes som et overskuddsprosjekt. Selv om offentlige anskaffelser har potensial for å bidra til innovasjon, indikerer funnene hvordan det kan være utfordrende å realisere dette i praksis dersom en ikke er klar over hvor mulighetene ligger. Flere av informantene mener det er viktig å understreke hvordan flere offentlige innkjøpere unngår dette grunnet arbeidsmengden og detaljnivået det krever.

Som teorien fastslår, er det noen aspekter som setter føringer for hvordan en kan gå frem i offentlige anskaffelser, noe informantene sier seg enige i. Blant annet hvordan informant nr.2 hevder at store aktører i markedet, som Oslo kommune og staten, kan påvirke dette. Eksempelvis hvordan de offentlige aktørene kan stimulere til innovasjon i leverandørmarkedet. Videre forteller funnene hvordan offentlige aktører besitter stor innkjøpsmakt, og bruker store summer årlig, som styrker deres påvirkningskraft. Samtidig er offentlige anskaffelser underlagt anskaffelsesregelverket, og er avhengig av å velge riktig prosedyre etter hensikten med anskaffelsen. Begge setter føringer for hva som er mulig i en offentlig anskaffelse. Dermed blir det naturlig å se hvordan disse påvirker muligheten for innovasjon i offentlige anskaffelser.

Askim, Klausen og Vabo (2020, s. 138) mener offentlige anskaffelser kan bli påvirket av politiske føringer og insentiver. Funnene våre tilsier at innovasjon skjer i offentlige anskaffelser, også uten at en er klar over det. Dette kan da diskuteres eksempelvis dersom

politiske føringer og insentiver blir gitt, som resulterer i at offentlige innkjøpere må be om tjenester eller produkter som ikke er tilgjengelige. Myndigheten kan sette føringer og insentiver som det ikke finnes tilstrekkelige løsninger for på markedet. Det er ikke gitt at myndighetene er klar over mangelen på dette. Føringene og insentivene gjør resulterer dermed i hvordan innkjøperne må ty til innovative offentlige anskaffelser. På denne måten er det mye som tyder på at myndighetene stimulerer til innovasjon gjennom offentlige anskaffelser uten å egentlig være klar over det. Det kan deretter diskuteres om hvordan dette kunne blitt utnyttet bedre, dersom de var klar over det. Hadde dette vært intensjonen kunne det antagelig blitt satt mer hensiktsmessige føringer som reduserte utfordringene til anskaffelsen.

Innkjøpere i seg selv besitter også en stor makt som er blitt etablert i teorien, og videre bekreftet i empirien. I og med at innkjøperne som handler for det offentlig handler for en slik betydelig sum, er det mulig å argumentere for at innkjøperne, med sin posisjon, kan kreve innovasjon direkte, eller indirekte. For at en skal kunne integrere innovasjon i offentlige anskaffelser hevder både teorien og funnene våre at det kan være nødvendig å se på hvordan anskaffelsesprosessen kan legges opp på. Mye av årsaken til dette hevder informant nr. 6 er knyttet til variasjonen som foreligger i en innovativ anskaffelse. Dermed vil dette si at anskaffelsesprosessen vil være ulik fra gang til gang, og kan derfor kreve mer av den enkelte innkjøper for å legge den opp på best mulig måte.

Dersom innkjøperne ønsker å prioritere innovasjon kan de stille krav som fungerer som en pågangsdriver for innovasjon i leverandørmarkedet. Ifølge informant nr. 1 er operative innkjøpere viktig for å kunne stille nødvendige krav for å muliggjøre innovasjon. Hvordan innkjøperne skal kunne klare å prioritere innovasjon i en offentlig anskaffelse er komplekst slik vi tolker det. Selv om de har et ønske om å implementere innovasjon i offentlige anskaffelser, er de underlagt visse hensyn som må ivaretas. Informant nr. 1 mener det i liten grad blir prioritert å tilrettelegge for innovative offentlige anskaffelser. Funnene forteller hvordan de fleste innkjøpere har en viss grad av aspirasjon om å jobbe med innovasjon gjennom anskaffelser, men det er flere påvirkende faktorer som avgjør om det blir prioritert.

Teorien forklarer hvordan anskaffelsesregelverket er nødvendig for å sørge for at samfunnets midler blir benyttet effektivt og hensiktsmessig (Goller et al, 2017, s. 15). Samtidig kommer det frem i dokumentanalysen hvordan offentlige virksomheter har for lite innsikt i

anskaffelsesregelverket, samt hvor det finnes muligheter for innovasjon i det. Når myndighetene ikke besitter denne kunnskapen, er det mye som tyder på at det vil bli vanskelig å sette realistiske føringer. Dersom innkjøperne ikke besitter tilstrekkelig kompetanse, er det mye som tyder på at en slik prosess vil kunne bli utfordrende.

Det kan argumenteres for at innovasjon vil sørge for videreutvikling og verdiøkning, men det er tids- og ressurskrevende. Dermed kan en lure på om anskaffelsesregelverket fungerer som en barriere for å prioritere innovasjon. Eksempelvis kan antagelig de grunnleggende prinsippene om likebehandling og konkurranse skape utfordringer tilknyttet hvorvidt det er hensiktsmessig å prioritere innovasjon. Informant nr. 2 mener politikerne også besitter en påvirkningskraft overfor anskaffelsesregelverket. Dermed kan det argumenteres for hvordan kravene og føringene som blir satt bør være realistiske i forhold til dette. Studiens funn støtter opp om dette, og viser til hvordan offentlige anskaffelser er godt egnet som drivkraft for innovasjon. I funnene kommer det frem hvordan det kreves en grundig forståelse av anskaffelsesregelverket for å kunne se mulighetene som egentlig foreligger. Studiens funn belyser også hvordan det ikke nødvendigvis er en barriere, men faktorer som påvirker hvorvidt det kan anses som en barriere.

I teorien kan offentlige anskaffelser være en viktig drivkraft for innovasjon, noe funnene våre støtter. Det er flere faktorer som kan påvirke mulighetsrommet for innovative offentlige anskaffelser. Studien tilsier at det er mulighet for innovasjon i offentlige anskaffelser, gjennom føringer fra prosedyren som blir valgt, og anskaffelsesregelverket. Hvor godt dette mulighetsrommet blir benyttet avgjøres av innkjøpernes valg og prioriteringer. Dermed ønsker vi videre å se hva som egentlig påvirker utnyttelsen av mulighetsrommet.

### **5.3 Hvilke faktorer påvirker utnyttelsen av mulighetsrommet for innovative offentlige anskaffelser**

Brynhildsvoll (2018, s. 57) og Edquist og Wesseling (2018, s. 8) mener alle at det foreligger ulike faktorer som påvirker hvordan det offentlige prioriterer forskjellige målsettinger i anskaffelser, og suksessen av dem. Informant nr. 5 argumenterer for hvordan mulighetsrommet for innovasjon er større enn hva mange tror. Samtidig er det flere av informantene som argumenterer for hvordan det foreligger forskjellige faktorer som avgjør hvorvidt den enkelte innkjøper benytter seg av dette mulighetsrommet.

Myndighetene legger frem hvordan mulighetsrommet blir begrenset av ressursene som er tilgjengelige for å jobbe målrettet for å forbedre innkjøpsfunksjonen (Meld. St. 22. (2018-2019), s. 122). På den ene siden forklarer DFØ (2022c, s. 23) hvordan innkjøpere ofte prioriterer de operative aktivitetene i en anskaffelsesprosess, hvor på den andre siden dokumentanalysen trekker frem hvordan denne prioriteringen påvirker utviklingen av innkjøps-Norge negativt. Ifølge Fjose, Lunde og Wifstad (2013, s. 3) er det offentlige avhengig av et tilstrekkelig kunnskaps- og kompetansenivå på diverse fagområder for å kunne utnytte potensialet som foreligger i markedsposisjonen deres.

Edquist og Wesseling (2018, s. 2) og Brynhildsvoll (2019, s. 58) trekker frem hvordan innovative offentlige anskaffelser er mer utfordrende enn tradisjonelle, av flere årsaker, inkludert tid og ressurser, noe informantene støtter opp om. Informantene begrunner dette med hvordan innovative anskaffelser har et annet rammeverk, prosedyre og lignende. Anskaffelsesundersøkelsen (DFØ, 2022c, s. 8) nevner tid og ressurser som de største barrierene for å prioritere innovasjon i offentlige anskaffelser. Dersom innovasjon i offentlige anskaffelser ikke blir prioritert, er det mulig å argumentere for hvordan en på lang sikt kan ha kastet bort tid og ressurser, i form av at innovative løsninger kan være ressurseffektiv, og tidsbesparende. Dokumentanalysen argumenterer for hvordan en av årsakene til at tid og ressurser er den ledende barrieren for innovasjon i offentlige anskaffelser er usikkerheten. Det foreligger en viss mengde usikkerhet knyttet til hvorvidt en løsning vil være vellykket, når en benytter innovasjon (Meld. St. 22 (2018-2019), s. 68).

Informant nr. 1 påpeker hvordan det er fordelaktig for innovative offentlige anskaffelser å starte tidlig med å gjøre aktive valg for å ta stilling til de forskjellige hensynene som må ivaretas. Informantene er for det meste enige i hvordan det er utfordrende dersom dette ikke blir gjort, og hvordan en prosess som allerede er knapp, med tilstrekkelig tid og ressurser, da vil bli ekstra komplisert.

Tilstrekkelig kompetanse innenfor forskjellige fagområder påvirker i hvilken grad innovasjon blir benyttet i offentlig sektor (Meld. St. 30. (2019-2020), s. 54). Dokumentanalysen identifiserer dermed rekruttering og videreutvikling av kompetanse som prioriteringsområder for offentlige innkjøpere. Dette støtter teorien gjennomgående opp under, og mener videre dette er avgjørende for innkjøperes evne til å møte virksomhetenes behov etter beste evne. Flere av informantene påpeker hvordan en vellykket innovativ offentlig anskaffelse krever

kunnskap og kompetanse på flere områder. Funnene studien har gjort indikerer derimot hvordan innkjøpere ofte ikke besitter den nødvendige kunnskapen, eller kompetansen. Videre kan dette forsterkes dersom ikke innovasjon er vektlagt i virksomheten, ettersom det bidrar til at innkjøperen ikke får anledning til å heve kunnskaps- og kompetansenivået sitt.

Studiens funn belyser hvordan kunnskaps- og kompetansemangel blant annet ligger innenfor selve markedet, anskaffelsesprosessen, anskaffelsesregelverket, og innovasjon.

Anskaffelsesundersøkelsen (DFØ, 2022c) fremstiller et bilde av hvordan mangel på spesifikk fagkompetanse gjør det vanskelig å gjennomføre gode, innovative offentlige anskaffelser, kontinuerlig gjennom hele prosessen. Dokumentanalysen støtter opp om dette, men presenterer videre en strategi for å møte denne utfordringen. Strategien for kunnskaps- og kompetanseutvikling av de ansatte blir bygget på blant annet god rekruttering, opplæring og utdanning (Meld. St. 30. (2019-2020), s. 54).

En av årsakene som kan forklare hvorfor offentlige innkjøpere beslutter å benytte tradisjonelle løsninger fremfor innovasjon, kan være mangel på kunnskap og kompetanse, ifølge Fjose, Lunde og Wifstad (2013, s. 20). Denne mangelen kan skape frykt rundt diverse aspekter av en anskaffelse, som eksempelvis knyttet til regelverket. Eksempelvis kommer det frem i dokumentanalysen hvordan offentlige virksomheter har lite innsikt i hvilke muligheter det finnes for innovasjon i anskaffelsesregelverket. Dette er derimot ikke informantene, eller teorien helt enig i. Funnene i studien forankrer hvordan barrieren anskaffelsesregelverket kan sette, og er avhengig av, er frykt, ledelse, tid og ressurser. Overordnet forklarer teorien hvordan en kan redusere frykten ved å øke kunnskapen.

Funnene som er kommet frem i studien tilsier at det i stor grad foreligger en viss mengde risiko til enhver anskaffelse, og hvordan de fleste til en viss grad ofte vil være redde for å gjøre feil. Informant nr. 6 forklarte hvordan utfallet av en anskaffelse primært kun får en respons dersom resultatene er ugunstige. Dokumentanalysen forteller oss hvordan frykten kan resultere i hvordan gjennomføre innkjøp korrekt, fremfor å se hvilke muligheter som foreligger for å teste nye løsninger. Ihlen (2014, s. 76) beskriver hvordan det er nødvendig med tilstrekkelige vurderinger for å vurdere når en skal ta større risiko. DFØ (2022c, s. 26) forklarer derimot hvordan risikoanalyser ikke er en aktivitet som blir prioritert av offentlige innkjøpere.

Ettersom hver anskaffelse bærer preg av en form for risiko, er det trolig en større risiko tilknyttet innovative offentlige anskaffelser. Frykten som følger av dette er ifølge Demircioglu (2018, s. 1304) en stor barriere for utnyttelsen av innovasjon i offentlige anskaffelser. På den ene siden fremmer informant nr. 3 hvordan det er nødvendig for innkjøpere å tørre å ta risiko, men hvordan dette er en fin balansegang. Flere av informantene trekker derimot frem hvordan frykt også er positivt, ettersom det gjør at en vurderer risikoen som foreligger. Mange velger derimot å velge mer forsiktig, grunnet usikkerheten rundt innovative offentlige anskaffelser er høy (Meld. St. 30 (2019-2020), s. 49).

Langseth, Johansen og Gustavsen (2021, s. 111) forklarer hvordan det er innkjøper som må vurdere hvordan en skal prioritere i henhold til andre målsettinger i offentlige anskaffelser enn kun å dekke behovet til beste pris. Teorien om frykt og risiko indikerer risiko graden som foreligger øker kompleksiteten til anskaffelsen, og hvordan frykten knyttet til risikoen er individuell for den enkelte innkjøper. Mye tyder på at frykten innkjøperen opplever knyttet til risiko kan eksempelvis påvirkes av kompetanse, ressurser tilgjengelig, tiden en har til rådighet, og personlige egenskaper. Dermed vil dette kunne forsterke ønsket om å prioritere best kvalitet til beste pris fremfor andre målsettinger.

Informantene trekker frem hvordan god ledelse er avgjørende for å kunne satse fullt på potensialet som foreligger i innovative offentlige anskaffelser. Funnene beskriver hvordan god ledelse er preget av hvordan lederne styrer virksomheten, og videre hvordan gode styringssystemer bør være forankret for å sikre dette. Diesen (2013, s. 1) støtter opp om dette ved at strategi er en avgjørende del av styring og ledelse. Studiens anvendte teori forklarer hvordan strategi bidrar til å presisere hvordan virksomhetens ledelse-styring vil bli gjennomført, og gi innsikt i hvorfor.

Det er nødvendig med en ledelse som styrer på et sett som tilrettelegger og åpner for innovasjon for å kunne lykkes med innovative offentlige anskaffelser (Meld. St. 30 (2019-2020), s. 24). Informantene poengterer hvordan det vil være fordelaktig dersom ledelsen har tillit til innkjøperne, og gir handlingsrom som tillater å prøve ut nye løsninger. Det kan derimot være utfordrende å finne en balanse for alle hensynene som må tas i en innovativ offentlig anskaffelse (Meld. St. 30, (2019-2020), s. 25).

Brynhildsvoll (2018, s. 131) forklarer hvordan det kan være fordelaktig for innkjøpere med en langsiktig plan for å nå virksomhetens mål for anskaffelsesavdelingen, og hvordan en anskaffelsesstrategi vil bidra til dette. Hvorvidt virksomhetene benytter seg av strategier, spesielt innenfor anskaffelsesområdet, belyser studiens funn hvordan dette avhenger av styringen ledelsen setter i forbindelse med det. Ifølge Diesen (2013, s. 2) er regjeringens beslutninger et eksempel på hvordan styring fungerer på et politisk nivå. Eksempelvis viser dokumentanalysen hvordan politikere besitter en betydelig rolle i offentlig sektor, hvor de har innflytelse på hvor stort handlingsrommet for innovasjon er. Dette er et typisk eksempel på hvordan styring og ledelse er et avgjørende aspekt på et politisk nivå, men kan også videreføres til ledere på operativt nivå. Derfor er faktorer som systematisk og strategisk arbeid med innovasjon, endring og kompetanse viktig. Samtidig som de må åpne opp for at medarbeiderne kan stille spørsmål og jobbe på nye måter. De fleste informantene trekker frem hvordan de ikke opplever innovasjon som en prioritet for ledere i offentlig sektor, utover hva som vil dekke behovet som oppstår på best mulig vis.

Oppsummerende kan studien vår trekke frem fire viktige påvirkningsfaktorer som påvirker utnyttelsen av mulighetsrommet for innovasjon i offentlige anskaffelser. Faktorene studien har tatt for seg er; tid og ressurser, kunnskap og kompetanse, frykt og risiko og styring og ledelse. Dette er forankret i eksisterende teori, innsamlet data fra dybdeintervjuer og funn fra dokumentanalysen av de to aktuelle stortingsmeldingene.



## 6. Avslutning

Mye tyder på at innovasjon kan anses som et viktig aspekt å implementere i offentlige anskaffelser for å kunne følge verdensutviklingen, og utfordringene som oppstår. Offentlige anskaffelser har underliggende rammeverk som understreker hvordan samfunnets midler skal benyttes så hensiktsmessig som mulig. Dette bidrar til økt verdiskapning i samfunnet, samt en hensiktsmessig utnyttelse av midlene.

Studiens formål har vært å identifisere hva som avgjør i hvilken grad innovasjon blir benyttet som virkemiddel for å nå innovasjon i offentlig sektor. For å kunne besvare studiens problemstilling etter beste evne har det blitt benyttet tre forskningsspørsmål. Ved hjelp av forskningsspørsmålene har studien undersøkt hvilket ambisjonsnivå myndighetene har for å benytte offentlige anskaffelser til å oppnå politiske mål tilknyttet innovasjon, samt hvor realistiske disse ambisjonene er. Videre forsket vi på hvilket mulighetsrom som eksisterer for å benytte innovasjon i offentlige anskaffelser, og hva som definerte dette. Avslutningsvis gikk studiens undersøkelser mer i dybden på hvordan utvalgte faktorer påvirket utnyttelsen av det eksisterende mulighetsrommet. På bakgrunn av dette har derfor undersøkelsen gjort det mulig å besvare den gitte problemstillingen:

*«Hva påvirker bruken av offentlige anskaffelser som et virkemiddel for innovasjon?»*

Offentlig sektor anses som en viktig aktør for hvordan innovasjon blir prioritert i samfunnet, og avgjørende for utviklingen av innovative offentlige anskaffelser, for å bidra til verdiøkning i samfunnet. Myndighetene, politikere og offentlige virksomheter har en unik posisjon til å kunne stimulere til innovasjon i offentlig sektor, gjennom offentlige anskaffelser. Styring og ledelse er en faktor som påvirker de ulike nivåene, både på det operative nivået for den enkelte innkjøper, men også på det politiske nivået med myndighetene.

Myndighetene kan bidra til innovasjon gjennom politiske føringer og insentiver, både direkte og indirekte. Analysen forklarer hvordan styring og ledelse er en faktor som påvirker de ulike nivåene i en anskaffelsesprosess, både på det operative nivået for den enkelte innkjøper, men også på det politiske nivået med myndighetene. Myndigheter kan ikke tvinge offentlige innkjøpere til å utføre innovative offentlige anskaffelser, men ved å åpne for det, med en klar oppfordring, øker det muligheten for at det blir benyttet. Funnene viser hvordan benyttelsen

av innovative offentlige anskaffelser bidrar til samfunnsutvikling, samt bedre omstillingsevne og verdiøkning av samfunnet.

Å bruke innovative offentlige anskaffelser for å møte samfunnsutfordringer kan være krevende, men det er også en god drivkraft for innovasjon. Funnene våre viser hvordan myndighetene har et realistisk syn på hvordan situasjonen rundt innkjøps-Norge er, og hvordan innovative offentlige anskaffelser egner seg som virkemiddel. Videre kommer det tydelig frem hvordan det foreligger en spenning mellom ambisjonsnivået til myndighetene for innovative offentlige anskaffelser, og den reelle muligheten basert på påvirkende faktorer.

Når myndighetene åpner for innovasjon gjennom offentlige anskaffelser er det imidlertid ulike hensyn som gjør det til en mer kompleks prosess. Offentlige innkjøpere besitter en god del makt i form av posisjonen deres i markedet, og innkjøpsmakten som foreligger. Makten er forankret i de store summene offentlige anskaffelser utgjør årlig. Studien viser videre hva som er lovlig, og fremgangsmåten en slik prosess må forholde seg til. Dette avgjør mulighetene som foreligger for innovasjon. Faktorene studien har undersøkt påvirker utnyttelsen av mulighetsrommet og viser hvordan disse faktorene er nyanserte og har en gjensidig påvirkningskraft på hverandre.

Basert på studiens funn er det mye som tyder på at offentlige anskaffelser egner seg godt som et politisk virkemiddel for å nå politiske målsettinger for innovasjon, grunnet sin posisjons- og innkjøpsmakt. Det er derimot flere faktorer som påvirker ulike dimensjoner av situasjonen om å benytte offentlige anskaffelser som et virkemiddel for innovasjon. Dersom offentlig sektor skal utnytte sin maktposisjon, og potensialet som foreligger for innovasjon, er det diverse faktorer som avgjør hvor gode mulighetene er, og i hvor stor grad dette blir prioritert. Eksempelvis kan prioriteringen av operative aktiviteter, og andelen av tilgjengelige ressurser påvirke benyttelsen av innovasjon i innkjøps-Norge negativt, mens anskaffelsesregelverket derimot setter føringer for hva som er mulig å gjøre i en offentlig anskaffelse. Til tross for hvordan offentlige anskaffelser kan anses som et effektivt virkemiddel, og stimulere til innovasjon, kan det være utfordrende å gjennomføre innovative offentlige anskaffelser i praksis på grunn av dette.

Studien viser hvordan det er mange detaljer som må ivaretas for å gjennomføre innovative offentlige anskaffelser, og dette skaper en høy kompleksitet. Videre kommer det frem

hvordan det er en mer nyansert situasjon som krever kunnskap og kompetanse rundt fagområdet for å kunne utnytte det til sitt fulle potensial. Studien viser hvordan støtte fra ledelsen er nødvendig for å kunne prioritere en slik anskaffelse, men også for å øke det faglige nivået, er kritisk for å lykkes. Forholdet mellom de forskjellige faktorene er nyanserte, og krever en god del kunnskap og kompetanse for å ta hensyn til dem og gjennomføre en vellykket, innovativ offentlig anskaffelse. Ettersom omtrent alle anskaffelser har risiko i seg, vil risikostyring være hensiktsmessig for ledelsen å prioritere. Dersom ledelsen øker benyttelsen av risikostyring vil det trolig redusere frykten som er knyttet til risiko.

Studien forklarer hvordan offentlige anskaffelser er avhengig av en prosedyre som setter føringer for gjennomføringen av anskaffelsen. Innovative offentlige anskaffelser innebærer å kjøpe produkter eller tjenester til det offentlige, og å være åpne for nye-, eller en videreutvikling av en eksisterende løsning. Dermed kan det trekkes frem hvordan det er nødvendig å velge en prosedyre som muliggjør dette. En av de enkleste og beste fremgangsmåtene å åpne opp for innovasjon i offentlige anskaffelser på, basert på våre funn, er gjennom å sette intensiver som vektleggingen i kravspesifikasjonen. Samtidig kan prosedyrer og anskaffelsesregelverket åpne opp for innovasjon og muliggjøre dialog med leverandørene, i startfasen av anskaffelsen.

Analysen viser hvordan det foreligger en frykt for anskaffelsesregelverket, som er forankret i en mangel på kunnskap og kompetanse på området. Eksempelvis kan to av de grunnleggende prinsippene, som anskaffelsesregelverket er bygget på, likebehandling og konkurranse bli overvurdert og overskygge mulighetene som egentlig ligger der. Gjennom analysen kommer viktigheten av å vite når det er hensiktsmessig å tilpasse graden av hvor mye en tar hensyn til de diverse prinsippene, tydelig frem. Det foreligger stor risiko dersom en gjør feiltrinn i forhold til anskaffelsesregelverket, og frykten er forståelig, men det krever en villighet til å ta en viss mengde risiko for å kunne videreutvikle innkjøpsfunksjonen. Usikkerheten rundt innholdet i rammeverket og anskaffelsesregelverket i forhold til innovasjon er det som gjør at det for mange oppstår frykt.

Tid og ressurser er blitt nevnt til den største utfordringen knyttet til innovative offentlige anskaffelser. Studiens resultater viser hvordan offentlige anskaffelser allerede er preget av en knapphet med tid til rådighet og tilgjengelige ressurser. Ettersom innovative offentlige anskaffelser krever mer enn en tradisjonell anskaffelse er det derfor naturlig at tid og

ressurser har en stor påvirkningskraft på prioriteringen av dette. Offentlige anskaffers ressurser inkluderer økonomi, og studien poengterer gjennomgående hvordan en av hovedprioritetene til offentlige anskaffelser skal være å bruke samfunnets midler hensiktsmessig. Funnene viser hvordan en av risikoene som foreligger ved innovative offentlige anskaffelser er kostnadene det innebærer. Med dette tatt i betraktning er det ikke urimelig å anse tid og ressurser som den største påvirkningsfaktoren.

Studien viser hvordan offentlige anskaffelser er tilrettelagt for å benyttes som et politisk virkemiddel for innovasjon basert på innovasjonsledelsen myndighetene praktiserer og maktposisjonen offentlige innkjøpere har. Men det kan oppleves en distanse mellom politiske ambisjoner og praktiske mekanismer for å gjennomføre innovative anskaffelser. Det kan være forankret i hvordan innkjøpere føler frykt for å ta risikoen for å gjøre feil. Innkjøperne må være villige til å ta en viss mengde risiko, men også vite når det ikke vil være gunstig, ettersom anskaffelser allerede er preget av knapp tid, og ressurser til rådighet.

Funnene fremhever hvordan det foreligger et manglende kunnskaps- og kompetansenivå på flere områder, samtidig som det er nødvendig med kontinuerlig heving av disse nivåene. Eksempelvis kan en si det kreves en god kompetanse for å velge riktig prosedyre for hva som er mest hensiktsmessig for anskaffelsen. De føringene myndighetene setter, som anses som en form for styring, påvirker hvordan en kan gå frem i en anskaffelse. Anskaffelsesregelverket påvirker hvilke muligheter som foreligger for innovasjon i offentlige anskaffelser, og om det skaper en barriere, eller åpner opp for det, er avhengig av kunnskapen innkjøperen har. Faktorer alene er ikke nødvendigvis så påvirkende, men forholdet mellom dem er komplekst og skaper en nyansert dimensjon som gjør at det krever en mer detaljert styring av innkjøperen.

Basert på analysene som er gjort kan vi konkludere med at myndighetene kan benytte offentlige anskaffelser som et virkemiddel for innovasjon. En av årsakene som begrunner hvorfor det egner seg godt er i henhold til innkjøps- og posisjonsmakten. Denne makten setter dem i en unik posisjon til å prioritere innovasjon, men også stille krav til markedet om å prioritere det. Videre styrer anskaffelsesregelverket og prosedyrevalg hvor stor mulighet det er for innovasjon, i offentlige anskaffelser, gjennom føringene det setter. Derimot vil påvirkningsfaktorer som tilgjengelig tid og ressurser, kunnskaps- og kompetansenivå, graden

av frykt og risiko og hvordan innovasjonsledelse blir praktisert påvirke i hvor stor grad mulighetsrommet blir utnyttet.

### **6.1 Forslag til videre forskning**

Etter å ha gjennomført studien, har dette gitt noen ideer til hva som kan være spennende å forske videre på. Studien konkluderte hvordan det å benytte offentlige anskaffelser som et virkemiddel for innovasjon ved riktig balanse mellom ulike påvirkningsforhold er mulig. På bakgrunn av det ville et spennende forskningstema vært å undersøke i hvor stor grad de forskjellige faktorene påvirker effektiviteten av offentlige anskaffelser som et virkemiddel. Med studien i bakgrunn mener vi det ville vært interessant å se hvor stor rolle ledelse og styring, både på operativt og politisk nivå, har på benyttelsen av offentlige anskaffelser på et slikt vis.

Innovasjonsledelse hadde vært interessant å kunne utforsket mer i dybden i forbindelse med offentlige anskaffelser. Styring og ledelse kan opptre som en barriere for et slikt formål, men også styrke muligheten. På bakgrunn av dette hadde det vært interessant å studere hvorvidt en integrert innovasjonsledelse på et operativt nivå kunne påvirket effektiviteten av å benytte offentlige anskaffelser som et virkemiddel for å nå politiske målsettinger for innovasjon.

## Litteraturliste

- Aanesen, K. H. (2018, 05. november). *Analyse og drøfting av kvalitative data*. NDLA.  
<https://ndla.no/article/26932>
- Anskaffelsesforskriften. (2017). *Forskrift om offentlige anskaffelser*. (FOR-2016-08-12-974). Lovdata.  
<https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2016-08-12-974>
- Anskaffelsesloven. (2017). *Lov om offentlige anskaffelser* (LOV-2016-06-17-73). Lovdata.  
<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2016-06-17-73>
- Askim, J. Klausen, J. E. & Vabo, S. I. (2020). *Offentlig politikk*. Universitetsforlaget
- Askheim, O. G. A. & Grenness, T. (2008). *Kvalitative metoder for markedsføring og organisasjonsfag* (1.utg.). Universitetsforlaget.
- Brynhildsvoll, I. (2018). *Prinsipper for bedre innkjøp*. (3. utg.). Fagbokforlaget
- 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>
- Demircioglu, M. A., & Audretsch, D. B. (2017). *Conditions for innovation in public sector organizations*. *Research policy*, 46(9), 1681-1691.  
<https://doi.org/10.1016/j.respol.2017.08.004>
- Diesen, S. (2013). *Strategisk styring og ledelse i norsk offentlig sektor*. Minerva nett, 30.
- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. (2022a, 12. desember). *Innovative anskaffelser - forankring og organisasjon*. Anskaffelser.no  
<https://anskaffelser.no/innkjopsledelse/innovative-anskaffelser-forankring-og-organisering>
- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. (2022b, 12. desember). *Velg riktig anskaffelsesprosedyre*. Anskaffelser  
<https://anskaffelser.no/avtaler-og-regelverk/anskaffelsesprosedyrer/velg-riktig-anskaffelsesprosedyre>
- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. (2022c). *Anskaffelsesundersøkelsen*. (Hovedrapport 2022). Direktoratet for forvaltning og økonomistyring.  
<https://anskaffelser.no/innkjopsledelse/anskaffelsesundersokelsen>
- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. 2023, 31. januar. *Hva er innovative anskaffelser*. Anskaffelser  
<https://anskaffelser.no/innovasjon/hva-er-innovative-anskaffelser>

- Fjose, A. S., Lunde, T. F., & Wifstad, K. (2013). *Kunnskap som virkemiddel i offentlige innkjøpsprosesser*. Menon-publikasjon, 17, 2013.  
<https://www.menon.no/wp-content/uploads/06menon-rapport-17-2013-kunnskap-som-virkemiddel-i-offentlige-innkjopsprosesser-2.pdf>
- Goller, M., Ekre, O. H., Gulsvik, A. A., Kreyberg, K., Neslein, K. Ø., Thommessen, K. N. & Werner, L. C. (2017). *Anskaffelsesrett i et nøtteskall*. Gyldendal
- Gripsrud, G. Olsson, U. H. & Silkoset, R. (2018). *Metode og dataanalyse: Beslutningsstøtte for bedrifter ved bruk av JMP, Excel og SPSS* (3. utg.). Cappelen Damm Akademisk.
- Grønt Punkt Norge. (2021, 3. mai). *Offentlig sektor må bli flinkere til å bruke sin markedsrett til å gjøre bærekraftige innkjøp*. Grønt Punkt  
<https://www.grontpunkt.no/aktuelt/nyheter/offentlig-sektor-maa-bli-flinkere-til-aa-bruke-sin-markedsrett-til-aa-gjore-baerekraftige-innkjoep>
- Ihlen, G. B. (2014). *Anskaffelsesprosessen: En praktisk tilnærming til forberedelse og gjennomføring*. Universitetsforlaget
- Isaksen, A. & Østavik, F. (2023, 3. februar). *Innovasjon*. I Store Norske Leksikon.  
<https://snl.no/innovasjon>
- Johannessen, A. Christoffersen, L. & Tufte, P. A. (2020). *Forskningsmetode for økonomisk-administrative fag* (4. utg.). Abstrakt forlag.
- Johannessen, A., Christoffersen, L. & Tufte, P. A. (2020). *Forskningsmetode for økonomisk-administrative fag* (3. utg.). Abstrakt forlag.
- Johannessen, A., Christoffersen, L. & Tufte, P. A. (2016). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode* (5. utg.). Abstrakt.
- Jacobsen, D. I. (2018). *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode* (3. utg.). Cappelen Damm AS
- Jacobsen, D. I. & Thorsvik, J. (2016). *Hvordan organisasjoner fungerer* (4. utg.). Fagbokforlaget.
- Kommunal- og distriktsdepartementet. (2020, 2. juli). *Innovasjon i offentlig sektor*. Regjeringen.  
<https://www.regjeringen.no/no/tema/statlig-forvaltning/forvaltningsutvikling/innovasjon-i-offentlig-sektor/id2610542/>
- Kvale, S. & Brinkmann, S. (2009). *Det kvalitative forskningsintervju* (3. utg.). Gyldendal akademisk.
- Langseth, M., Johansen, O. & Gustavsen, T. E. (2021). *Kontraktoppfølging i offentlige anskaffelser*. I M. Langseth & J. O. Similä (Red.), *Å kjøpe for Norge* (s. 97-121).

- Leseth, A. B & Tellmann, S. M. (2018). *Hvordan lese kvalitativ forskning?*. Cappelen Damm Akademisk.
- Leverandørutviklingsprogrammet. u.a. *Om LUP*. Innovative anskaffelser  
<https://innovativeanskaffelser.no/om-oss/>
- Meld. St 22 (2018-2019). *Smartere innkjøp - effektive og profesjonelle offentlige anskaffelser*. Det kongelige nærings- og fiskeridepartementet.  
<https://www.regjeringen.no/contentassets/2d7006f67c374cbdab5d4d6ba7198ebd/no/pdfs/stm201820190022000dddpdfs.pdf>
- Meld. St. 30 (2019-2020). *En innovativ offentlig sektor: Kultur, ledelse og kompetanse*. Det kongelige kommunale- og moderniseringsdepartementet.  
<https://www.regjeringen.no/contentassets/14fce122212d46668253087e6301cec9/no/pdfs/stm201920200030000dddpdfs.pdf>
- Nærings- og fiskeridepartementet. (2018, 24. april). Veileder til reglene om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften). Regjeringen.  
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/veileder-offentlige-anskaffelser/id2581234/>
- Olsen, J. P. (2004). *Innovasjon, politikk og institusjonell dynamikk* (No. 4). Arena.  
[https://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-working-papers/2001-2010/2004/wp04\\_4.pdf](https://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-working-papers/2001-2010/2004/wp04_4.pdf)
- Riksrevisjonen. (2022, 3. februar). *Offentlig sektor bruker ikke innkjøpsmakten til å redusere klimagassutslipp*. NTB.  
<https://kommunikasjon.ntb.no/pressemelding/offentlig-sektor-bruker-ikke-innkjopsmakten-til-a-redusere-klimagassutslipp?publisherId=17846918&releaseId=17925539>
- Rønning, R. (2021). *Innovasjon i offentlig sektor . Innover eller bli innovert*. Universitetsforlaget
- Rønning, R. & Lesjø, J.H. (2015) *Vårt politiske Norge*. Fagbokforlaget, Bergen.
- Similä, J. O & Western, K. I. (2021). *Innovasjonsfremmende offentlige anskaffelser*. I M. Langseth & J. O. Similä (Red.), *Å kjøpe for Norge* (s. 193-221). Cappelen Damm Akademisk.
- Skilbrei, M. L. (2019). *Kvalitative metoder. Planlegging, gjennomføring og etisk refleksjon*. Fagbokforlaget.
- Solberg, I. & Valseth, Marit. (2016, 13. desember). *Bioøkonomisk og det grønne skifte*. Idunn.  
<https://doi.org/10.18261/issn.1504-2871-2016-03-02>
- Stokland, D. & Værnor, K. (2015, 10. juni). *Ledelse og styring - to forskjellige verdener?*.



Idunn. <https://doi.org/10.18261/ISSN0809-750X-2015-02-1>

Teigen, H. (2007). *Innovativ forvaltning. Avgrensninger og omgrepsbruk*. I R. Rønning & H. Teigen (Red.), *En innovativ forvaltning?* (s. 13-40). Fagbokforlaget.

Torring, J., & Triantafillou, P. (Eds.). (2016). *Enhancing public innovation by transforming public governance*. Cambridge University Press.

Tvedt Hogstad, M. E. (2023, 20. januar). *Utgifter til offentlige innkjøp*. Direktoratet for forvaltning og økonomistyring.

<https://dfo.no/nokkeltall-og-statistikk/innkjop-i-offentlig-sektor/utgifter-til-offentlige-innkjo>

Van Weele, A. (2018). *Purchasing and supply chain management*(seventh edition). UK. Cengage Learning EMEA.

Wesseling, J. H., & Edquist, C. (2018). *Public procurement for innovation to help meet societal challenges: a review and case study*. *Science and Public Policy*, 45(4), 493-502. <http://doi.org/10.1093/SCIPOL/SCY013>

## Vedlegg

### Vedlegg 1 - Intervjuguide

Informere om at det kan komme følgende oppfølgingsspørsmål underveis:

- Hva?
- Hvorfor?
- Hvordan?
- Hvilke?
- Hvem?
- Hva følte du/dere?
- Hva var konsekvensene?

#### Innledning

- Navn og nåværende stilling
- Hvor lenge har du vært i stillingen og hva innebærer det?
- Hvilken utdanningsbakgrunn har du?
- Hva er profesjonell bakgrunn?

#### Spørsmål om anskaffelser og innovasjon

- Hva legger du i en innovativ anskaffelse?
- Hva mener du er forskjellen mellom en innovativ anskaffelse, i henhold til den tradisjonelle formen?
- Hvilke forskjeller mener du det foreligger i fremgangsmåten mellom anskaffelser for innovasjon og innovasjon for anskaffelser?
- Hva mener du avgjør hvor gode muligheter det er for innovasjon i en offentlig anskaffelse?
- Hva mener du skal til for å kunne lykkes med en innovativ anskaffelse?
- Hvilke risikoer mener du foreligger ved å gjennomføre en innovativ anskaffelse?
- Hvilke egenskaper mener du er viktig at en innkjøper besitter for å kunne gjennomføre en innovativ anskaffelse?
- Hvilke kunnskapsområder mener du er viktig i henhold til innovative offentlige anskaffelser?
- Hvordan tror du leverandørene opplever det økende fokuset på innovasjon?

- Hvilke faktorer opplever du som utfordrende i henhold til innovasjon i offentlig sektor?

#### Politiske virkemidler og offentlige anskaffelser

- I hvilken grad mener du offentlige anskaffelser er egnet som et politisk virkemiddel?
- Hva avgjør hvor effektivt offentlige anskaffelser kan regnes som politisk virkemiddel?
- Hvordan mener du offentlige anskaffelser kan benyttes for å nå politiske mål?
- Hvorfor tror du politikerne har lagt vekt på innovasjon i henhold til offentlige anskaffelser?
- Hva er dine tanker rundt hvordan dagens anskaffelsesregelverk er satt opp?
- I hvilken grad opplever du anskaffelsesregelverket som tilrettelagt for innovasjon?
- I hvilken grad opplever du politikernes syn på mulighetsrommet anskaffelsesregelverket skaper?
- I hvilken grad mener du politikernes mål om innovasjon er realistiske i henhold til dagens anskaffelsesregelverket?

## Vedlegg 2 - Informasjonsskriv og samtykkeerklæring

### **Forespørsel om å delta til et forskningsintervju i forbindelse med masteroppgaven «I hvilken grad er dagens anskaffelsesregelverk i stand til å fremme innovasjon, samtidig som det forsikrer rettferdig konkurranse?»**

Dette er et spørsmål til deg om å delta i et forskningsprosjekt hvor formålet er å tilegne oss en dypere forståelse om hvorvidt dagens anskaffelsesregelverk er i stand til å fremme innovasjon, samtidig som det forsikrer rettferdig konkurranse. I dette skrivet gir vi deg informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg.

#### **Formål**

Vi er to studenter som skal skrive denne masteroppgaven sammen, og har tidligere gått samme bachelorstudiet, innenfor innkjøpsledelse. Dermed kan man si at dette er et tema vi er svært interesserte i. Gjennom masterstudiet er det to emner som har skapt stor interesse hos oss, innovasjon og politiske virkemidler. Dermed ønsker vi å bygge denne masteroppgaven på nettopp dette.

Formålet med denne oppgaven er hvordan offentlige anskaffelser kan benyttes som et politisk virkemiddel for innovasjon. Studien vil fokusere på ulike innfallsvinkler, hvilke erfaringer relevante parter har fra en anskaffelsesprosess, og hvordan erfaringer som kan knyttes til innovasjon i offentlig sektor. Vi vil gjøre dette gjennom en kvalitativ tilnærming, samt benytte relevant teori for å drøfte tema vårt.

Vi ønsker å gjennomføre dette forskningsprosjektet for å identifisere mulighetsrommet som finnes i offentlige anskaffelser for innovasjon. Vi ønsker å se hvordan anskaffelser kan benyttes som et politisk virkemiddel for innovasjon, og i hvilken grad det er egnet for dette.

Med dette har vi kommet frem til problemstillingen vår:

*«I hvilken grad er dagens anskaffelsesregelverk i stand til å fremme innovasjon, samtidig som det forsikrer rettferdig konkurranse?»*

### **Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?**

OsloMet – storbyuniversitetet, Fakultet for samfunnsvitenskap / Handelshøyskolen er behandlingsansvarlig institusjon for prosjektet.

### **Hvorfor får du spørsmål om å delta?**

Vi spør deg om deltagelse i dette prosjektet ettersom vi rekrutterer personer med relevant erfaring innenfor anskaffelsesprosessen, anskaffelsesregelverket og innovasjon i offentlig sektor gjennom eget nettverk.

### **Hva innebærer det for deg å delta?**

Dersom du ønsker å delta i prosjektet vårt, vil det bety at du deltar i et forskningsintervju. Dette forskningsintervjuet vil foregå over nett, eller på lokasjon, hva som passer informanten best. Dette intervjuet vil bli tatt taleopptak av, slik at det kan bli transkribert og behandlet for videre bruk i oppgaven. Lydopptaket, og transkribisjonen blir oppbevart elektronisk med tilstrekkelig adgangsbegrensning. Intervjuets varighet varierer fra 30-60 minutter, og vil bli holdt ut fra en fastsatt intervjuguide. Vi benytter oss av informasjonen vi tilegner oss i løpet av intervjuet, samt stilling og arbeids- og utdanningsbakgrunn.

### **Det er frivillig å delta**

Det er frivillig å delta i prosjektet. Hvis du velger å delta, kan du når som helst trekke samtykket tilbake uten å oppgi noen grunn. Alle dine personopplysninger vil da bli slettet. 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 skrevet. Vi behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket. Intervjuet vil bli tatt lydopptak av og slettes etter prosjektet er ferdig. Personer med tilgang til lydopptaket er forfatterne av oppgaven. Lydopptaket blir oppbevart trygt, så andre enn forfattere ikke har tilgang, det oppbevares på kodelåst PC. Du vil kunne bli gjenkjent i prosjektets publikasjon gjennom jobb stilling, samt eventuell bakgrunnsinformasjon innen jobb og utdanning.

### **Hva skjer med opplysningene dine når vi avslutter forskningsprosjektet?**

Opplysningene anonymiseres når prosjektet avsluttes/oppgaven er godkjent, noe som etter planen er 16. juni. Alle lydopptak og dokumenter som inneholder personopplysninger vil bli slettet.

### **Dine rettigheter**

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

- innsyn i hvilke personopplysninger som er registrert om deg, og å få utlevert en kopi av opplysningene,
- å få rettet personopplysninger om deg,
- å få slettet personopplysninger om deg, og
- å sende klage til 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 OsloMet – Storbyuniversitet har Sikt – Kunnskapssektorens tjenesteleverandør 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 Malin Tveit Larsen, student ved OsloMet, eller Sissel Hovik, veileder ved OsloMet. Eller vårt personvernombud: Ingrid S. Jacobsen, [personvernombud@oslomet.no](mailto:personvernombud@oslomet.no)

Hvis du har spørsmål knyttet til vurderingen som er gjort av personverntjenestene fra Sikt, kan du ta kontakt via:

- Epost: [personverntjenester@sikt.no](mailto:personverntjenester@sikt.no) eller telefon: 73 98 40 40.

Med vennlig hilsen

Sissel Hovik (Veileder), Lene-Marie Gundersen Sørby og Malin Tveit Larsen (Studentene)

### **Samtykkeerklæring**

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet , og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykker til:

- å delta i forskningsintervju
- at det kan tas lydopptak av dybdeintervjuet
- at opplysninger om meg publiseres
- at opplysninger om meg oppbevares på forfatterens private enheter til prosjektslutt

Jeg samtykker til at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet

---

(Signert av prosjektdeltaker, dato)