

Spredning av innovative offentlige anskaffelser i norske kommuner



Innhold

Sammendrag	4
Executive summary	8
1. Introduksjon	10
2. Innovative offentlige anskaffelser	12
2.1. To hovedkategorier av innovative offentlige anskaffelser (IOA)	12
2.1.1. Innovasjon i anskaffelser (IIA, «breddeidrett»)	12
2.1.2. Anskaffelser av innovasjon (AAI, «toppidrett»).....	13
2.2. IOA en viktigere del av nasjonal innovasjonspolitik	15
3. Offentlige anskaffelser og innovasjon i Norge	16
3.1. Offentlige innkjøp er mer enn doblet siden år 2000.....	16
3.2. Det offentlige prioriterer i liten grad innovasjon i sine anskaffelser	17
3.3. Effekten av innovative offentlige anskaffelser.....	22
3.3.1. Evaluering av Program for Leverandørutvikling (LUP).....	23
3.3.2. Innovative offentlige anskaffer i forhold til andre anskaffelsesmetoder	24
3.4. Særtrekk ved offentlig sektor kan forklare lavere satsing på innovasjon	25
3.5. Organisering og rammebetingelser for offentlige innovative innkjøp.....	27
3.5.1. IOA i henholdsvis statlig og kommunal sektor	28
3.6. Erfaringer med innovative offentlige anskaffelser og deling av beste praksis på tvers av kommuner ...	32
4. Erfaringer med innovative offentlige anskaffelser i Norden og utvalgte europeiske land	33
4.1. EU.....	33
4.1.1. Nytt regelverk.....	33
4.1.2. Innovation Union	35
4.1.3. Horizon 2020	35
4.1.4. Førkommersielle anskaffelser	35
4.2. Storbritannia	35
4.3. Nederland	37
4.4. Danmark.....	39
4.5. Sverige.....	40
4.6. Finland	41
5. Spredning av innovasjon i kommunesektoren	42
5.1. Hvordan spres innovasjon?.....	42
5.2. Tre innganger til spredning av innovasjon i kommunesektoren.....	44

5.2.1.	Innovasjon innad i kommunale organisasjoner	45
5.2.2.	Kommunal innovasjon i et systemperspektiv	45
5.2.3.	Kommunal innovasjon som en del av systemskift	46
5.3.	Spredning av innovasjon <i>oppstrøms</i> og <i>nedstrøms</i>	47
5.4.	Hvilke spredningsmekanismer benyttes av kommunene?	49
5.4.1.	«Læring i linja»	49
5.4.2.	Nettverk	50
5.4.3.	Kunnskapssenter	50
5.4.4.	Sentralisert koordinering	50
5.4.5.	Utdannings- og FoU-institusjoner	50
5.4.6.	Dokumentasjonssystem	50
5.4.7.	Felles protokollsystem	51
5.4.8.	Koordinerte innkjøp	51
5.4.9.	Dialogkonferanser på tvers av kommuner	52
5.4.10.	Online portaler (Formidling /innovasjonsverktøy)	52
5.4.11.	Fylkeskommunen som koordinator	52
5.4.12.	Leverandørene som kilde til spredning av innovative anskaffelser	53
6.	Analyse og konklusjon knyttet til spredning av innovasjon i kommunesektoren	54
6.1.	Beskjedent fokus på spredning	54
6.2.	Nettverksbasert bottom-up spredning	54
6.3.	Eksisterende struktur for spredning er ressurskrevende og sårbart	54
6.4.	Nasjonal top-down koordinering	56
6.4.1.	Hvilke aktører er i dag relevante for å spre innovasjon gjennom IOA?	57
6.5.	Formelle eller uformelle mekanismer for innovasjonsspredning gjennom anskaffelser?	59
7.	Handlingsalternativer og anbefalinger	60
7.1.	IOA innad i og mellom enkeltkommuner	61
7.2.	IOA i et bredere system- og omstillingsperspektiv	62
7.2.1.	Organisering av en fremtidig enhet for innovative offentlige anskaffelser	62
7.3.	Oppsummering og anbefalinger	65
8.	Litteraturliste	70
9.	Referansegruppe og liste over aktører som er intervjuet	73

«Det nye er ikke at innovasjon foregår i kommuner, men at viten om hvordan innovasjonsprosesser kan ledes og organiseres er systematisert og løftet fram, og at forståelsen av behovet får allment fotfeste.» KS

Sammendrag

Denne rapporten oppsummerer funnene i et FoU-prosjekt som Menon og NIFU har gjennomført på oppdrag for KS. Prosjektet har pågått i perioden januar – desember 2015. Vi takker for godt samarbeid med KS' team: Henrik Dons Finsrud, Øystein Haugen, Anne Romsaas og Jon Anders Drøpping.

Studien har kartlagt i hvilken grad og hvordan kommunene arbeider med spredning av løsninger og erfaringer fra innovative offentlige anskaffelser på tvers av norske kommuner. Vi søker i denne rapporten å svare på KS' utredningsspørsmål: «...avdekke og systematisere forutsetninger, rammebetingelser og tiltak som er nødvendig for at alle kommuner uavhengig av størrelse og geografisk beliggenhet skal være i stand til å ta i bruk erfaringene fra arbeidet med innovasjon ved offentlige anskaffelser.» Prosjektet har hatt et særskilt fokus på å drøfte ulike tilnæringer til spredning av innovasjoner utviklet i anskaffelsesprosesser i kommunene.

Datainnsamlingen i prosjektet er basert på innhenting og gjennomgang av eksisterende forskning og statistikk, deltakelse på ulike bransje- og policyseminarer, samt omkring 50 intervjuer med kommuner, fylkeskommuner, statlige aktører, næringsorganisasjoner og leverandørbedrifter. Intervjuene har primært dekket de kommunale sektorene helse/omsorg, bygg, samferdsel, vann, avløp og avfall (VAR), skole og administrasjon/forvaltning.

Utredningen konkluderer med at dagens mekanismer for innovasjon gjennom kommunale anskaffelser, og ikke minst spredning av disse, er utilstrekkelige. Potensialet er i utgangspunktet stort, og på mange måter større enn i staten: Innkjøp utgjør en mye større innsatsfaktor i kommunesektoren enn i staten: Anskaffelser av varer og tjenester utgjør 37% av kommunale budsjetter, men bare 13% av statlige budsjetter. Eksterne leveranser representerer altså en mye større del av den kommunale produksjonen, og dermed også potensielt den kommunale *innovasjonen*. Det å tilrettelegge for å øke effekten av innovative offentlige anskaffelser vil derfor kunne ha stor betydning for kvaliteten og produktiviteten i kommunal tjenesteproduksjon.

Datainnsamlingen viser altså at norske kommuner ikke har kommet veldig langt i arbeidet med IOA, og tilsvarende at det ikke finnes noen utbredt systematikk for deling og spredning av IOA på tvers av kommuner. I den grad spredning av erfaringer og løsninger faktisk skjer på tvers av kommuner kan det se ut som om dette skjer på en ad hoc basis og gjennom uformelle, muntlige og nettverksbaserte kanaler. Ifølge våre informanter er det oftest gjennom slike kanaler man får nye impulser, ideer eller rådgivning ift. innovative offentlige anskaffelser.

Allikevel er det tydelig at dette er et tema som interesserer mange, og det må ses i sammenheng med at innovasjon generelt har vært gjenstand for økt oppmerksomhet og interesse i offentlig og kommunal sektor. KS har etablert enkelte pilotnettverk for deling av kunnskap om innovative offentlige anskaffelser samt at andre eksisterende KS-nettverk innen anskaffelser (KS Innkjøp) og effektivisering (effektiviseringsnettverkene med ca. 130 deltagende kommuner) også i noen grad bidrar til relevant kunnskapsspredning. Det KS-deleide programmet *Nasjonalt program for leverandørutvikling (LUP)* fremstår også som en effektiv og formalisert spredningsordning: Programmet synes å være svært vellykket og har høstet stor anerkjennelse blant både kommuner (innkjøpere) og bedrifter (leverandører) for sin evne til å fasilitere utvikling og spredning av innovative løsninger i forbindelse med offentlige anskaffelser.

Men foreløpig er disse initiativene relativt små sett opp mot utfordringene og mulighetene knyttet til systematisk spredning av innovasjon på tvers av alle landets små og store kommuner.

Basert på datainnsamlingen fra dette prosjektet kan det synes som om det i dag er fire dominerende spredningsmekanismer for IOA:

1. «Læring i linja» - spredning av innovasjon fra fagperson til fagperson (innad og på tvers av kommuner)

2. Nettverk – innad og på tvers av kommuner (i dag både i regi av KS og LUP)
3. Felles dialogkonferanser (oftest i regi av LUP)
4. Leverandørbedrifter tar med sine innovasjoner og selv oppsøker kommunene med potensielle løsninger på kommunale behov (og slik sett fungerer som «bestøvende bier», effektive innovasjonsspredere)

Disse fire formene for spredning kan alle betraktes som en del av en nettverksbasert form for spredning. Denne nettverksbaserte spredningsmodellen er ressurskrevende for kommuner og leverandører. Kommuner som har vært gjennom en vellykket IOA-prosess opplever å bruke mye tid på å formidle sine erfaringer til andre i etterkant, enten i form av å ta imot besøk, presentere på konferanser o.l., eller ved å besvare henvendelser på telefon. Mange kommuner bruker også ressurser på å reise til andre kommuner i utlandet for å få med seg siste nytt. Denne formen for innhenting av internasjonale impulser er svært viktig for et lite land som Norge. Mange ulike kommuner reiser uavhengig av hverandre på slike turer, i tillegg til at andre typer aktører og nettverk uavhengig av kommunene også arrangerer slike inspirasjonsturer. For leverandørene utgjør kommunesektoren et fragmentert marked, og mange leverandører opplever det som svært ressurskrevende å delta på dialogkonferanser om begrensede kontrakter i mange ulike kommuner.

I sum bidrar denne nettverksbaserte spredningen til en kontinuerlig kompetanseheving på tvers av kommune-Norge. Denne formen for fortløpende oppdatering av kunnskapsgrunnlaget er viktig ettersom innovasjon i stor grad handler om læring og kunnskapsutvikling. For å kunne videreutvikle et godt offentlig og kommunalt tjenestetilbud er det sentralt å sørge for at arbeidet med innovasjon ikke flyttes for langt unna den daglige praksisen i utformingen og produksjonen av offentlige tjenester. KS sitt arbeid med Nytt, Nyttig og Nyttiggjort (N3) og SAMVEIS-veikart for tjenesteinnovasjon er eksempler på hvordan arbeidet med innovasjon søkes integrert inn i det daglige kommunale praksisfeltet.

Samtidig går det an å tenke seg måter å supplere denne formen for nettverksbasert spredning og organisasjonsspesifikk kompetanseheving med andre former for mer formalisert og koordinert innsats for mer systematisk utvikling og spredning av innovasjon på tvers av kommuner.

Disse funnene innebærer at det er et betydelig uforløst potensial for økt effekt av IOA gjennom å tilrettelegge for økt systematikk og spredning av IOA på tvers av norske kommuner.

Vi har blant annet sett hvordan det såkalte SAMVEIS-programmet (Helsedirektoratet og KS) er en viktig overgripende og koordinerende instans for omsorgsfeltet i utviklingen og implementeringen av ny velferdsteknologi i Norge. SAMVEIS har bidratt til spredning gjennom den koordinerte utviklingsprosessen der mange kommuner er med, og dels gjennom utvikling av tekniske standarder som utgjør viktige rammebetingelser for videre anskaffelser og implementering. Denne formen for toppstyrt og koordinert synliggjøring og spredning av løsninger og erfaringer utgjør et viktig supplement til den «bottom-up»-baserte nettverksmodellen. SAMVEIS er dermed et eksempel på en mer helhetlig innsats som både rommer lokal og praksisnær nettverksbygging på den ene siden og nasjonal koordinering og mer gjennomgripende innovasjon og teknologisk utvikling på den andre. I sum vil begge modeller kunne være viktige komplementære komponenter.

På grunnlag av arbeidet som er gjort i dette prosjektet foretas en todeling av innovative offentlige anskaffelser:

1. Innovasjon i anskaffelser (IIA) «breddeidrett» – med vekt på å legge til rette for at innovasjon kan skje i alle typer anskaffelser.
2. Anskaffelser av innovasjon (AAI) «toppidrett» – med vekt på mer avanserte løsninger som ofte krever forskning og utvikling.

Innenfor disse to områdene ser vi på ulike alternativer for virkemiddelbruk og eventuelle endringer i eksisterende ordninger. Vi finner at *Nasjonalt program for leverandørutvikling (LUP)* er et velfungerende eksisterende virkemiddel for *innovasjon i anskaffelser*, «breddeidrett», som bør skaleres opp ytterligere fra dagens nivå. LUP mottar 10 millioner over statsbudsjettet (2016). Virkemiddelet er slik vi ser det særlig egnet for innovative *kommunale anskaffelser*. Potensialet som ligger i det å få med mange flere av de små og mellomstore kommunene («breddeidrett») er stort. Dette understøttes av siste evaluering av LUP.¹

Vi anbefaler fire satsingsområder:

1. Videreutvikle, formalisere og profesjonalisere nettverksbasert spredning (både egne nettverk og gjennom LUP).
2. Styrke etterspørselen etter anskaffelser av innovasjon med stor innovasjonshøyde.
3. Etablere / oppskalere eksisterende søkbar database for deling av innovasjon (knyttet til anskaffelser) på tvers av kommuner.
4. Samspill mellom sektorvise (eks. SAMVEIS) og nasjonale tverrsektorielle programmer (eks. Nasjonalt program for leverandørutvikling).

Vi foreslår videre ulike modeller og ordninger for nasjonal koordinering og satsing på innovative offentlige anskaffelser innenfor både statlig og kommunal sektor i Norge. I de fleste andre land vi har sett på i denne studien finner man ikke et så stort skille mellom det statlige og kommunale politiske nivået som i Norge. De etablerte nasjonale ordningene vi har sett i andre land som Nederland og Storbritannia bør trolig skreddersys til norske forhold for å sikre deltagelse fra kommune-Norge. Et sentralt element i de ordningene som fungerer godt internasjonalt er at de benytter *innovasjonskonkurranser* som virkemiddel.

Rapporten beskriver også nye regler for offentlige anskaffelser som skal implementeres i Norge i 2016 (basert på nye EU-direktiver). Endringene gir økt fleksibilitet for innkjøper, større muligheter for å hente inn informasjon fra markedet samt større adgang til dialog og forhandlinger i forbindelse med anskaffelser. I sum vil dette kunne ha en betydelig effekt i form av risikoavlastning for innkjøper. En ny ordning, *innovasjonspartnerskap*, vil på den annen side først og fremst gi økt risikoavlastning for leverandørene.

Dette utgjør sentrale endringer som bør vurderes implementert. Samtidig er det viktig å påpeke at dagens regelverk representerer et betydelig handlingsrom for å gjennomføre anskaffelser med særlig fokus på innovasjon, og at den største utfordringen er at dette handlingsrommet ikke benyttes i tilstrekkelig grad i dag. Denne og flere andre studier om offentlige anskaffelser (se Menons rapporter i litteraturlisten) viser at kommunale innkjøpere hemmes av frykt for å bryte regelverket og ender opp med å velge bort innovative offentlige anskaffelser. KS har sammen med myndighetene en svært viktig oppgave i tiden fremover: Å sikre at kommunene opplever redusert risiko og økt gevinst ved å velge innovative anskaffelser samt å spre innovasjoner innad i og på tvers av kommuner. Det må skapes rom for å prøve og feile gjennom forankring helt opp i toppledelsen i kommunene.

Frem til nå har politikk for innovative offentlige anskaffelser i stor grad vært næringspolitikk med fokus på å utløse innovasjon og konkurransekraft hos leverandørene. Dette er selvsagt en riktig og viktig ambisjon, men denne studien er en del av en større trend mot et nytt fokus på barrierene som finnes på innkjøpssiden.

¹ Analyse & Strategi. 2015. SLUTTEVALUERING, Nasjonalt program for leverandørutvikling 2010-2014.

KS vil kunne spille en svært viktig rolle i arbeidet mot en mer systematisk deling av innovasjon og erfaringer rundt disse, både som politikkpådriver og ikke minst som fasilitator og medhjelper for kommunene i forhold til gjennomføring av koordinerte anskaffelser samt spredning av beste praksis.

Executive summary

This report summarises the findings in an R&D project commissioned by KS and performed by Menon and NIFU during 2015.

The study maps how and to what extent local government spreads solutions and best practices related to innovate public procurement. This report tries to answer the questions raised by KS: What are the framework conditions and the steps that can be taken in order to secure a more systematic and effective diffusion of innovate procurement solutions and experiences across local governments of all sizes and geographies.

The empirical evidence in the project is collected from a broad base of national and international research reports and about 50 interviews with local government, suppliers and national authorities.

The report concludes that existing measures to exploit the benefits of innovative procurement in and across local government are insufficient. However, the potential is great, and larger than for state level public procurement, as local government spends 2 ½ times as much on procurement measures as part of total budgets.

“Learning networks” appears to be the most prominent mechanism for diffusion of best practice today. This is an efficient but resource intensive way to spread knowledge across municipalities. We suggest that the diffusion of knowledge and innovation procurement best practice is formalized and systematized.

In order to formulate relevant recommendations we find that it is necessary to separate to different types of innovative procurement:

1. “Innovation friendly” procurement (reduce barriers for innovation in all types of procurement).
2. “Procurement of innovation” (R&D-based procurement of more radical innovation).

Our policy advice based on the findings in this study is divided in two, according to these two categories.

Innovation friendly procurement is in our view most relevant and important for local government in Norway: Supporting the possibility of achieving innovation in all types of procurement can create great value. Nonetheless; our advice for how public procurement of innovation can be formalized and systematized contains four measures:

1. Further develop, formalise and professionalise the network-based mechanism for spreading of best practices.
2. Strengthen the demand for procurement of innovation.
3. Establish a database with information about innovations procured and implemented by local government in order to achieve more efficient sharing of innovations and procurement best practices.
4. Improve the interoperability between sector programs (e.g. the health and care sector program “SAMVEIS” and national programs like the Norwegian program for supplier development “LUP”).

LUP is a successful tool for Norwegian local government to develop and share best practices and make procurement more innovation friendly. We suggest that this program is strengthened further and doubled in scale within the next couple of years.

As for procurement of innovation we suggest that local government become part of national programs where they will be able to share their challenges with state level authorities and be part of national innovation competitions organised by a new innovation procurement body similar to the UK and USA’s SBRI and SBIR.

1. Introduksjon

Prognoser Menon har gjennomført viser at det ble utført offentlige anskaffelser for ca. 500 mrd. kroner i 2015, og at kommunene sto for drøyt 150 mrd. (mens staten, inkl. statsforetakene og oljesektoren, anskaffet for 350 mrd.). Dette innkjøpsvolumet representerer et betydelig potensial for innovasjon i kommunesektoren, ikke minst fordi kommunale innkjøp utgjør en betydelig og økende andel av totale kommunale budsjetter (37% i 2013). Denne andelen er samtidig tre ganger så stor som det statlige innkjøp utgjør i forhold til statlige budsjetter.

Innovative offentlige anskaffelser (IOA) innebærer at kommunene etterspør nye typer løsninger som ikke finnes i kommunesektoren. IOA kan både føre til innovasjon i form av nye og bedre offentlige tjenester, og samtidig bidra til økt innovasjon i privat sektor i form av kompetanseløft, produktutvikling og utvidelser av markeder for private leverandører.

Som en følge av det store innovasjonspotensialet som ligger i offentlige anskaffelser har det i de senere årene vært en økt oppmerksomhet mot hvordan handlingsrommet for innovative offentlige anskaffelser (IOA) ser ut, samt mot å øke forståelsen for hva innovative offentlige anskaffelser er og hva som skiller dette fra tradisjonelle offentlige anskaffelser. IOA utgjør et stadig viktigere element i dreiningen mot en mer *etterspørselsorientert* innovasjonspolitik. Det utgjør således et supplement til mer tradisjonelle tilbudsrevne virkemidler (som for eksempel finansiell støtte til FoU).

En rekke studier har pekt på at det per i dag er for svake incentiver hos offentlige innkjøpere til å gjennomføre innovative offentlige anskaffelser². Videre fremhever Produktivitetskommissjonen at offentlige innkjøp må organiseres med sikte på kostnadsbesparelser og innovasjon. De peker videre på at det ser ut til å være et misforhold mellom midler som bevilges til FoU og hva som bevilges for å sikre at forskningsresultater blir tatt i bruk og blir til innovasjoner.

Mot denne bakgrunnen innebærer mandatet for inneværende prosjekt at man søker å bringe forståelsen av IOA et steg videre ved å anlegge et bredere perspektiv på hvordan man kan tilrettelegge for mer systematikk og størst mulig effekt og spredning av IOA på tvers av kommunesektoren. Offentlig sektor skiller seg fra privat sektor blant annet ved at det nettopp er et poeng å spre innovasjoner mest mulig effektivt på tvers av flest mulige (offentlige og private) aktører: Verdien av innovasjon skal økes for hele samfunnet, og ikke beskyttes for å sikre høyest mulig bedriftsøkonomisk avkastning.

Arbeidet med spredning av IOA fra én kommune til en annen innebærer både et behov for å forstå hvordan en avsenderkommune deler sine innovative løsninger med andre kommuner, og samtidig hvordan mottakerkommunen av en IOA forholder seg og hvilken evne denne har til å fange opp og implementere IOA'er som er utviklet andre steder. Slik sett handler arbeidet med spredning av IOA naturlig om både en avsender og en mottaker av IOA, samt ikke minst om systemet som forbinder og omkranser disse.

Arbeidet med å øke effektene av IOA handler dermed om:

1. Tilrettelegge for gjennomføring av en IOA innad i en kommune.
2. Hvordan enkeltkommuner jobber for å synliggjøre og dele sine IOA'er med andre kommuner.
3. Tilrettelegge systemer for spredning av løsningene og/eller erfaringene fra en IOA på tvers av kommuner.

² Se bl.a. Menons rapporter om offentlige anskaffelser: Menon 2013, Menon 2014 a, Menon 2014b og Menon 2015.

4. Hvordan enkeltkommuner søker etter nye løsninger og i hvilken grad de evner å absorbere slik informasjon og i neste omgang deres evne til å implementere disse.

I forlengelse av dette vil spredning av IOA kunne begrenses av ulike typer barrierer. Disse kan finnes i form av 1) barrierer for gjennomføring av en IOA-prosess innad i en kommune, 2) barrierer for spredning av en IOA fra én kommune til en annen, eller 3) barrierer for en kommunes søk, absorpsjon og implementering av en IOA fra en annen kommune.

Arbeidet med spredning av IOA på tvers av kommuner åpner imidlertid opp for en problemstilling knyttet til hvorvidt IOA i utgangspunktet kan og bør koordineres mellom flere kommuner med liknende behov. En slik koordinering ville innebære en form for spredning på tvers av kommuner i forkant av en anskaffelse. Den ville også innebære en fordeling av kostnader og risiko på flere aktører, samtidig som det i noen vil kunne være en mer hensiktsmessig tilnærming i den grad en innovativ anskaffelsesprosess krever mye kompetanse og ressurser.

En annen sentral problemstilling i tilknytning til innovative offentlige anskaffelser handler om de løsningene og erfaringene som spres. I den grad man utvikler initiativ, tiltak eller systemer for spredning av IOA på tvers av kommuner – vil ikke disse også kunne gjelde for alle typer innovasjoner? Sagt på en annen måte: Er det hensiktsmessig å ta utgangspunkt i IOA når man skal diskutere hvordan man kan tilrettelegge for økt effekt av innovasjoner på tvers av kommuner, eller bør man da i prinsippet ta utgangspunkt i alle typer innovasjoner?

Dette er problemstillinger som har dukket opp i arbeidet med dette prosjektet, og som det kan være nyttig å ha med som et bakteppe når man leser rapporten. Vårt utgangspunkt er altså kommunal innovasjon *gjennom anskaffelser*, men deler av analysen og det meste av konklusjonene er også relevant for alle typer innovasjon i kommuneNorge.

Rapporten søker å gi en bedre forståelse av hvilke rammebetingelser og tiltak som kan etableres for å fremme innovasjon ved kommunale anskaffelser, med særlig vekt på små og mellomstore kommuner. Rapporten er strukturert på samme måte som arbeidspakkene i prosjektet den er basert på, og inneholder tre hovedelementer:

1. Vise status, rammebetingelser og handlingsrom for innovasjon i kommunale anskaffelser.
2. Synliggjøre ulike måter å gå frem på for å øke omfanget og effektene av innovative kommunale anskaffelser.
3. Anbefale hvilke tiltak som kan settes i verk for å styrke omfang og effekt av innovasjon i kommunale innkjøp.

I henhold til denne disposisjonen har vi strukturert rapporten på følgende måte: Etter dette innledningskapittelet følger kapittel 2 med en beskrivelse av hva innovative offentlige anskaffelser er og hvilket *potensial* det representerer for innovasjon. Kapittel 3 gir så en beskrivelse av omfanget av offentlige anskaffelser i Norge, i stat og kommune. Deretter gjennomgår vi erfaringer med innovative offentlige anskaffelser i Norden og utvalgte europeiske land i kapittel 4. I kapittel 5 beskrives ulike former for *spredning av innovasjon* mellom kommuner (med hovedfokus på anskaffelsesinitierte innovasjoner og empirien som er innhentet i dette prosjektet). Kapittel 6 inneholder en drøfting og konklusjon om hvordan spredning av innovasjon kan optimaliseres i kommunesektoren, mens kapittel 7 fokuserer på konkrete råd og anbefalinger til KS og myndighetene om hvilke tiltak som kan settes i verk for å stimulere til økt effekt av innovative kommunale anskaffelser.

2. Innovative offentlige anskaffelser

Offentlige anskaffelser kan bidra til innovasjon på ulike måter og i ulik grad:

- Produkter eller tjenester som innebærer en videreutvikling eller optimalisering av eksisterende løsninger.
- Helt nye produkter eller tjenester som krever forskning og utvikling (FoU).
- Helt nye produkter og teknologier hvor den offentlige innkjøperen er første kunde.
- Produkter eller tjenester som er utviklet til bruk innenfor én sektor/ett marked til bruk i en ny sektor/ett nytt marked.
- Produkter eller tjenester fra flere leverandører som samlet sett gir et nytt produkt eller en ny tjeneste.

2.1. To hovedkategorier av innovative offentlige anskaffelser (IOA)

I denne utredningen nyanserer vi hva innovative offentlige anskaffelser (IOA) omfatter ved å skille mellom to ulike typer:

1. Innovasjon i anskaffelser (IIA) «breddeidrett»

2. Anskaffelse av innovasjon (AAI) «toppidrett»

Vi argumenterer for at en slik inndeling er viktig når vi skal gi konkrete anbefalinger om virkemidler, strategier og tiltak for kommuneNorge: Det meste av teori, empiri og politikk knyttet til innovative offentlige anskaffelser ser ut til å være knyttet til avanserte, FoU-drevne anskaffelser av innovasjon. Men dette utgjør en svært liten del av norske kommuners befatning med innovative anskaffelser. For eksempel oppgir Oslo kommune at det dreier seg om 2-3 *promille* av deres anskaffelsesbudsjett. Det er snarere «breddeidretten», det å senke terskelen for at alle kommuner og alle typer anskaffelser kan bli litt mer innovative, som vil kunne gi mest innovasjon gjennom kommunale anskaffelser. Men begge kategorier er viktige. Vi vil derfor i det følgende beskrive forskjellen på disse to kategoriene av innovative anskaffelser før vi sorterer våre funn og tilhørende anbefalinger i henhold til disse to kategoriene.

2.1.1. Innovasjon i anskaffelser (IIA, «breddeidrett»)

I grove trekk handler dette om å øke offentlige innkjøperes fokus på *funksjonelle krav* (fremfor detaljert teknisk spesifisering som gir lite rom for leverandøren) samt dialog med markedet/leverandørene i tidlig fase av anskaffelsesprosessen. På engelsk betegnes dette som «innovation friendly procurement». Målet er å sikre at sub-optimale og ikke-innovative løsninger utelukkes i anskaffelsesprosessen pga. manglende informasjon, kunnskap eller for snevre rammer. Hovedutfordringen er at både innkjøper og leverandør ikke tør eller ikke har ressurser til å benytte handlingsrommet som allerede ligger i anskaffelsesregelverket. En annen utfordring er å sørge for bedre koordinering og mer systematisert erfaringsutveksling mellom kommunene.

Virkemidler er nettsider med informasjon, kurs, nettverk, metodeutvikling, spredningsaktiviteter m.m. I enkelte land tilbys også begrenset finansiell støtte til kjøp av konsulentbistand og bruk av egne timer hos både offentlig innkjøper og leverandør for å kunne løfte fokuset på innovasjon i anskaffelsen.

I Sverige er det for eksempel den nyopprettede «Upphandlingsmyndigheten» som har dette ansvaret. I Danmark er det «Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen». I UK er det «Crown Commercial Service» og i NL er det «PIANOo».

I tillegg til at det drives veiledning på området har de fleste land også en sentral innkjøpsenhet (Central Purchasing Body - CPB), som tilbyr innkjøpstjenester til statlige etater og til kommuner.³

I Norge er det Difi som har ansvaret for denne aktiviteten fra statens side. Difi tilbyr for eksempel en «Veileder for ytelses- og funksjonsspesifikasjoner» og annen informasjon om innovasjon i anskaffelser på egen hjemmeside om dette (på anskaffelser.no). Difi har også utviklet et Anskaffelsesakademi i samarbeid med NHO, KS, NIMA og en rekke virksomheter i kommunal og statlig sektor. NTNU, Norges Handelshøyskole, BI, Høgskolen i Molde og Universitetet i Bergen er involvert.⁴

Nasjonalt program for leverandørutvikling (LUP) som er deleid av Difi sammen med KS og NHO, har en annen og mer operativ rolle. LUP har lyktes godt og utgjør et svært viktig virkemiddel på dette området (og med egen post på statsbudsjettet på 10 millioner kroner fra 2016). Det finnes også slike offentlig-private aktører i enkelte andre land. I Nederland finnes tilsvarende miljøer som LUP; delvis finansiert over offentlige budsjetter, men ikke organisert som en formell offentlig virksomhet.

Hovedoppgaven for myndighetene på dette området er ikke å redusere risiko, men å veilede offentlige oppdragsgivere i hvordan de skal organisere anskaffelsesvirksomheten sin for å gjøre gode anskaffelser. Dette kan likevel resultere i redusert risiko for innkjøpere all den tid mangel på kunnskap oppgis som en av de viktigste risikofaktorene knyttet til innovasjon fra offentlige innkjøperes side.

Før vi går over på den andre varianten av innovative offentlige anskaffelser, nemlig anskaffelser av innovasjon (AAI) «toppidrett», er det verdt å nevne at det i noen tilfeller er en glidende overgang mellom aktører og virkemidler rettet mot IIA «breddeidrett» og AAI «toppidrett». I UK ser vi for eksempel at CPB'en (Central Purchasing Body) Crown Commercial Service gjennomfører store teknologianskaffelser, på vegne av mange departementer, som er så avansert både i teknologisk innhold og i anskaffelsesform at det grenser opp mot en anskaffelse av innovasjon. Dermed er det i praksis en form for arbeidsdeling mellom CBP'en og aktørene som har ansvaret for anskaffelser av innovasjon i Storbritannia: Innovate UK og SBRI⁵-ordningen.

Tilsvarende ser vi i Norge at LUP det siste året har beveget seg mer over på denne type anskaffelser (eksempler på dette er før-kommersielle anskaffelser som NoDig/Oslo kommune og ubemannede kjøretøyer for snøbrøyting på Gardermoen/Avinor). Difi tilbyr dessuten også informasjon og veiledere om anskaffelse av innovasjon (bl.a. førkommersielle anskaffelser) på anskaffelser.no.

2.1.2. Anskaffelser av innovasjon (AAI, «toppidrett»)

Her er det snakk om anskaffelser av løsninger som i utgangspunktet ikke finnes på markedet, oftest med betydelige innslag av forskning og utvikling (FoU).

Typiske virkemidler er nasjonale innovasjonskonkurranser der de beste tilbud/forslag gis støtte til en forprosjekt-fase og en utviklingsfase. Det er gjerne et fokus på å løse store samfunnsutfordringer innen ulike sektorer i disse konkurransene. Typiske virkemiddelaktører er SBRI i Storbritannia, VINNOVA i Sverige, Tekes i Finland og SBIR i

³ Med unntak av statlige og kommunale foretak som konkurrerer i private markeder, som i henhold til EØS-reglene ikke kan gis fortrinn (i dette tilfellet offentlig forhandlede innkjøpspriser) som private aktører i de samme markedene ikke har.

⁴ http://www.anskaffelser.no/sites/anskaffelser/files/anskaffelsesakademi_-_difi_arbeidsnotat_2015.pdf

⁵ SBIR; Small Business Innovation Research. Ordningen er eksportert til flere land fra USA, blant annet Storbritannia og Nederland. Navnet på ordningen og fokuset på små bedrifter vil ikke nødvendigvis være relevant for tilpasning og innføring av en slik ordning i Norge. Men dette bør avklares nærmere. Blant annet fremgår det av Forsvarets helt nye strategi at denne delen av offentlig sektor skal fokusere eksplisitt på SMB gjennom sine anskaffelser i årene som kommer. Tilgjengelig på: <http://www.anskaffelser.no/nyhet/2015-11-18/forsvaret-satsar-pa-innovative-smb>.

USA og Nederland. Disse aktørene er oftest knyttet til eller del av en nasjonal innovasjonspolitisk virkemiddel-aktør («innovation agency», som Innovasjon Norge) og slik sett like mye et innovasjonspolitisk virkemiddel som et offentlig anskaffelsesrelatert virkemiddel. En annen måte å si det på er at innovasjon i anskaffelser (IIA) «breddeidrett» benytter innovasjon for å gjøre anskaffelser bedre, mens AAI «toppidrett» benytter anskaffelser for å gjøre innovasjon bedre. Dette illustrerer en todeling av mål og fag innenfor innovative offentlige anskaffelser:

Fra den ene siden kommer de anskaffelsesfaglige miljøene i offentlig sektor, med ønske om å utvide sin verktøykasse til også å inkludere innovasjon som følge av politisk påtrykk («pisk») og behov for å finne nye løsninger for offentlig sektor («gulrot»). Fra den andre siden kommer innovasjonsvirkemiddelapparatet. Disse ønsker å utvide sin verktøykasse til også å inkludere offentlige anskaffelser, da dagens verktøykasse med nesten utelukkende «tilbudsside»-støtteordninger for forskning og innovasjon må suppleres med etterspørselssidevirkemidler iht. ny innovasjonspolitikk.



Figur 2-1: Innovative offentlige anskaffelser består av de to politikkområdene/virkemiddelområdene innovasjon og anskaffelser

I Norge har Innovasjon Norge ordningen Offentlige Forsknings- og Utviklingskontrakter (OFU)⁶ som det nærmeste man kommer en formalisert AAI-ordning for alle sektorer. Svært få offentlige innkjøpere benytter seg av denne ordningen.

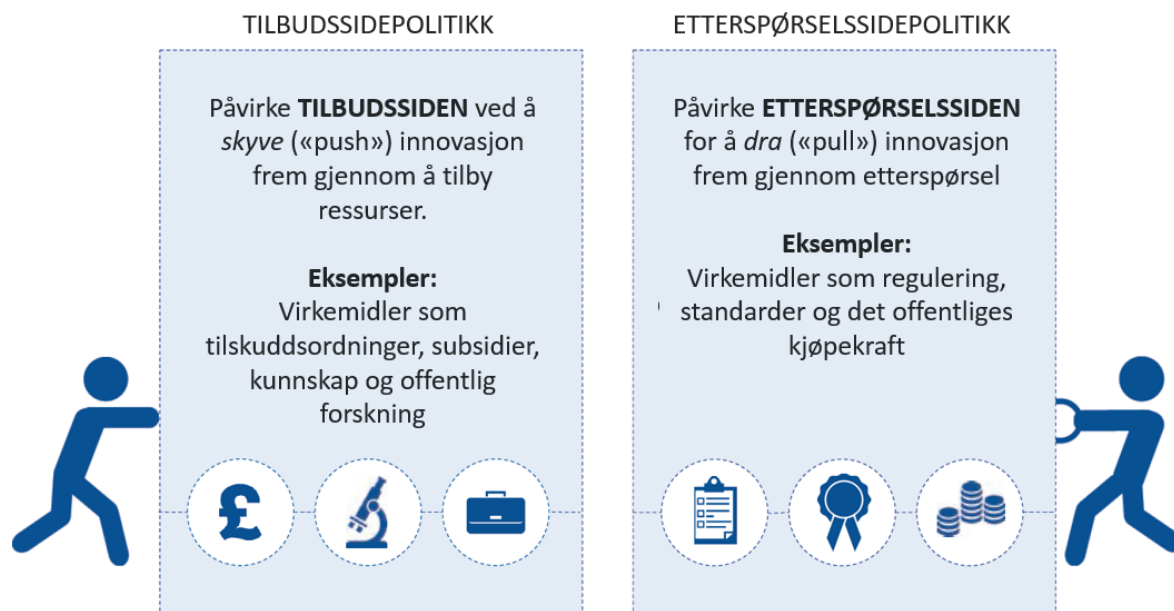
Innenfor helse- og omsorgssektoren har man i flere år hatt en betydelig satsing på AAI i Norge. Sektorene med lengst og mest erfaring er imidlertid forsvaret og energi-/petroleumssektoren. Det største AAI i Norge så langt er den førkommersielle anskaffelsen knyttet til utviklingen av CO₂-rensing og lagring på Mongstad («måne-landingen»). AAI er altså en meget aktuell løsning for utvikling av klimateknologi/lavutslippsløsninger gjennom offentlige anskaffelser i Norge som i resten av EU og OECD.

Menons gjennomgang viser at det er flere virkemidler/ordninger fra det næringsrettede virkemiddelapparatet som i prinsippet kan fungere sammen med AAI. Men disse ordningene er hovedsakelig på tilbudssiden (NFR og IN med bl.a. Miljøteknologiordningen og OFU) og ikke tilstrekkelig tilpasset offentlige anskaffelser.

⁶ OFU er en tilskuddsordning som skal bidra til utviklingen av produkter og løsninger med internasjonalt potensial. I OFU-prosjektet er kunden en offentlig virksomhet. Hensikten med ordningen er at leverandøren skal få en unik innsikt i kundens behov. Dette skal i sin tur gi leverandørbedriften en bedre forutsetning for å utvikle et produkt/tjeneste som er bedre tilpasset markedet sammenlignet med det leverandørbedriften ville utviklet på egenhånd. Ordningen støtter utviklingsprosjekter frem til en før-kommersiell prototyp og har vanligvis en varighet på mellom 1 til 3 år.

2.2. IOA en viktigere del av nasjonal innovasjonspolitik

Innovasjonspolitik har tradisjonelt sett vært såkalt *tilbudssidepolitikk*. I senere år har fokus skiftet til hvordan det offentlige kan være en drivkraft på *etterspørselssiden*. Dette har ført til at innovative offentlige anskaffelser (IOA) har blitt et viktig verktøy i innovasjonspolitikken.



Figur 2-2: Tilbudsside- og etterspørselssidepolitikk

Innovasjon og anskaffelsespolitikk har vært berørt i en rekke offentlige utredninger de senere årene og er både i Europa og Norge i ferd med å bli et eget politikkområde:



3. Offentlige anskaffelser og innovasjon i Norge

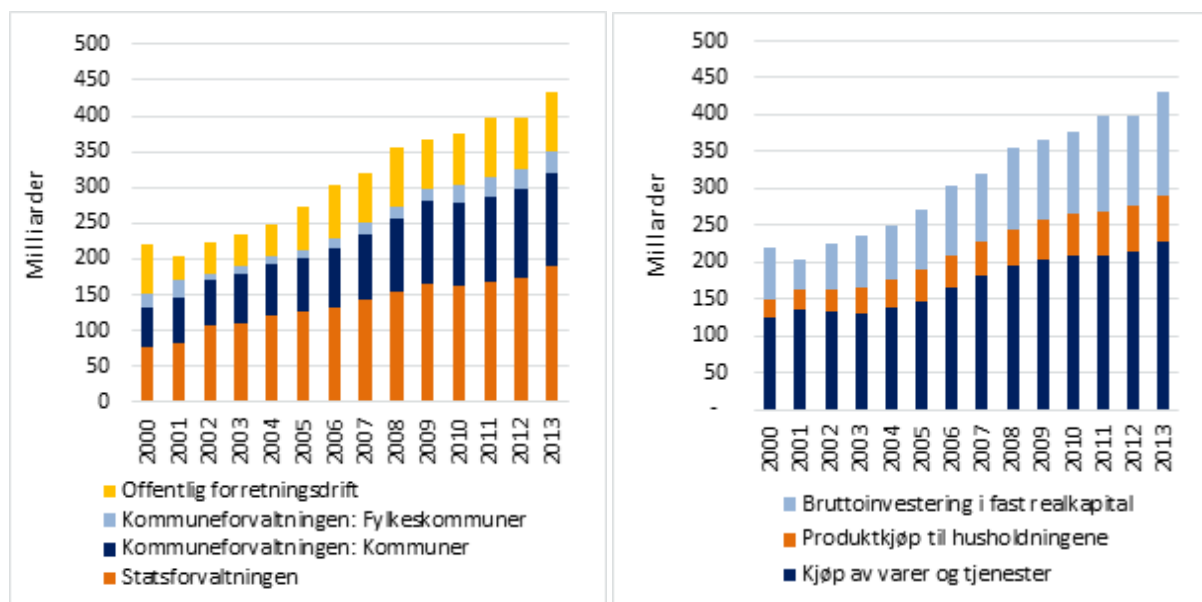
I dette kapittelet vil vi kort oppsummere status for bruk av innovasjon i offentlige innkjøp i Norge. Her ser vi på utviklingen i midler brukt til offentlige innkjøp siden 2000, resultater fra tidligere undersøkelser og mulige forklaringer på hvorfor innovasjon i offentlige innkjøp er en utfordring.

3.1. Offentlige innkjøp er mer enn doblet siden år 2000

Offentlige innkjøp er en betydelig bidragsyter til den norske økonomien. I 2013 utgjorde offentlige innkjøp litt over 430 milliarder kroner. Dette tilsvarer rundt 10 prosent av produksjonen/inntektene fra Fastlands-Norge i 2013.

Midler brukt til offentlige innkjøp er økende og har mer enn doblet seg i løpet av perioden mellom 2000 og 2013. I figuren under ser vi utviklingen i midler brukt på offentlige innkjøp i perioden i de ulike sektorene og fordelt på type innkjøp.

Figur 3-1: Offentlige innkjøp i ulike sektorer (venstre) og fordelt på type innkjøp (høyre) i perioden 2000-2013 i løpende priser. Kilde: SSB (2015)⁷

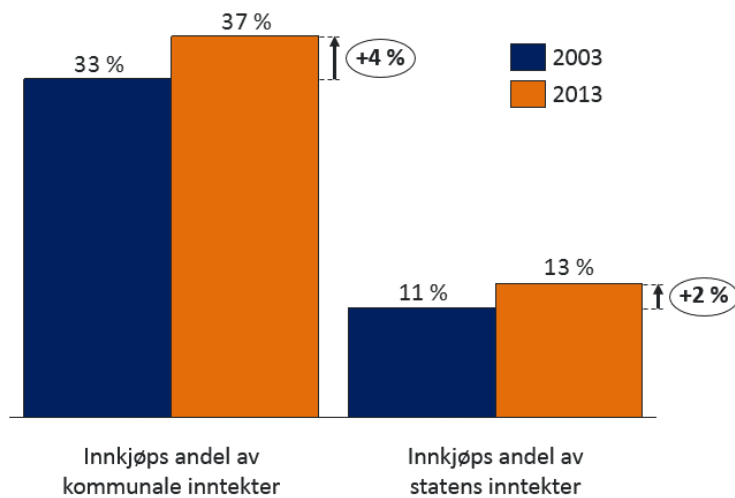


Kommunene står for rundt 31 prosent, 130 milliarder kroner i 2013, av midlene brukt på offentlige innkjøp. Det er også innen statsforvaltningen og i kommunene midlene brukt til innkjøp vokser mest.

Midler brukt til offentlige innkjøp utgjør samtidig en stadig større del av de offentliges utgifter og har i perioden mellom 2000 og 2013 vokst relativt mer enn totale inntekter. Målt som andel av totale inntekter er den største økningen i kommunal forvaltning fra å utgjøre 33 prosent i 2000 til 37 prosent i 2012. Figuren under viser samtidig at innkjøpsandel av inntekter er betydelig høyere i kommunal forvaltning enn i statlig forvaltning.

⁷ SSB reviderte i begynnelsen av 2015 sine tall for offentlig forvaltningsinntekter og utgifter i samsvar med nye internasjonale retningslinjer. Tallene presentert her kan derfor avvike fra tidligere publiseringer.

Figur 4: Anskaffelser som andel av inntekter (dvs. budsjetter) for kommunal sektor og for staten. Kilde: SSB, bearbejdet av Menon



Dette understreker at innkjøp blir en stadig viktigere del av det offentlige budsjetter og med dette deres påvirkning på den norske økonomien. Gjennom rollen som stor innkjøper har de makt til å sette krav til sine leverandører. Denne makten kan blant annet brukes for å stimulere til økt innovasjon i de innkjøp som gjøres, hvilket igjen kan bidra til at offentlig sektor driftes mer effektivt på lang sikt. En offentlig innkjøper som oppfordrer til mer innovasjon i sine anskaffelser kan derfor bidra til løsninger som både er mer kostnadseffektive og/eller mer bærekraftige.

Innovative offentlige anskaffelser er et politikkområde som kombinerer både offentlige anskaffelser og innovasjonspolitik i en satsing som i norsk sammenheng er beskrevet i «Strategi for økt innovasjonseffekt av offentlige anskaffelser» fra 2013:

«... økt verdiskaping og ressursutnyttelse ved økt innovasjonseffekt av offentlige anskaffelser. Anskaffelser kan også på denne måten bidra til å løse enkelte samfunnsutfordringer ... Å fremme innovasjon gjennom offentlige anskaffelser vil si å finne bedre løsninger på virksomhetenes oppgaver ved å ta i bruk kjente varer og tjenester på nye områder eller ved å utvikle nye produkter.»

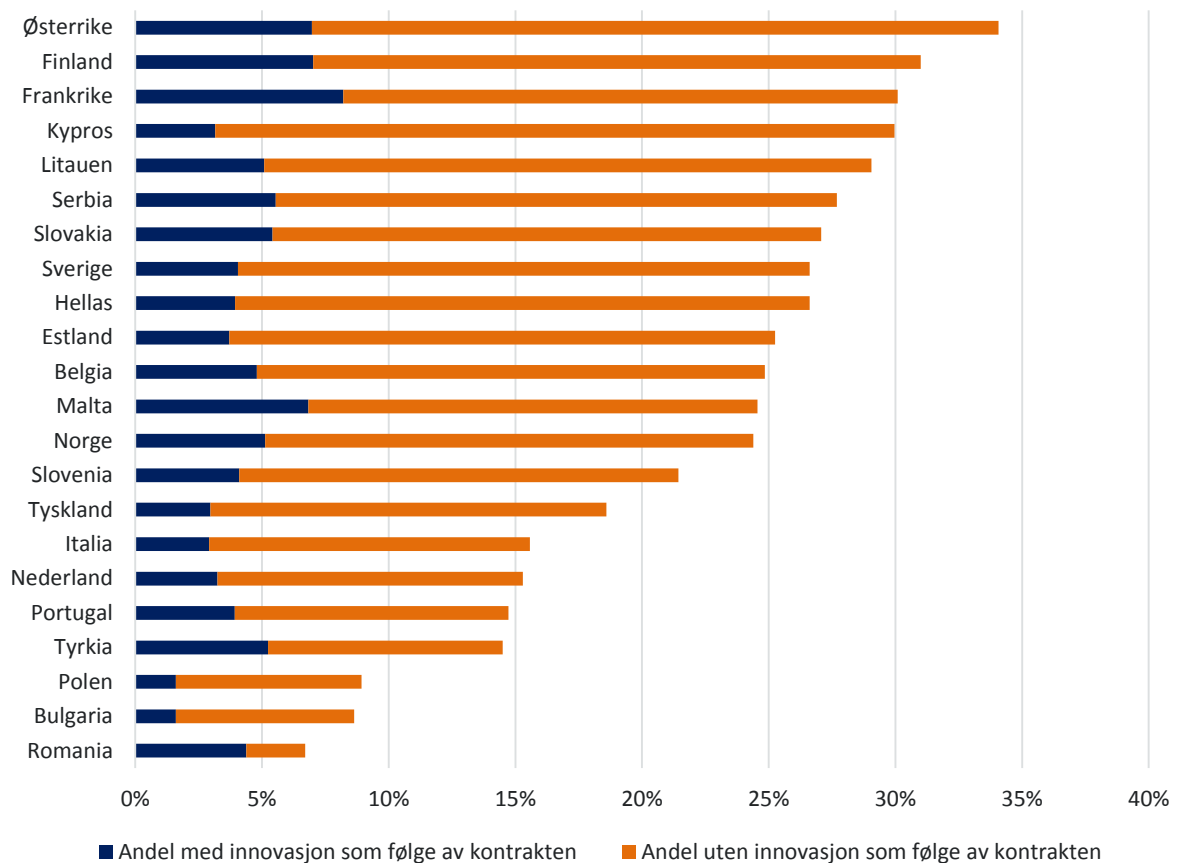
3.2. Det offentlige prioriterer i liten grad innovasjon i sine anskaffelser

Tidligere undersøkelser⁸ indikerer at innovasjon har liten plass i offentlig sektors innkjøp, også sammenlignet med privat sektor. Vi vil her raskt oppsummere tidligere funn tilknyttet det offentlige prioritering av innovasjon i sine anskaffelser.

EUs innovasjonsmåling Innovation Union (tidligere European Innovation Scoreboard) gir informasjon om andelen innovasjon i offentlige anskaffelser i Norge målt opp mot andre land⁹.

⁸ Som for eksempel tidligere undersøkelser gjennomført av Menon, PwCs årlige innkjøpsundersøkelse «PwCs Sourcing Survey» og SSBs «Community innovation Survey».

⁹ Det norske forsknings- og innovasjonssystemet – Statistikk og indikatorer, 2015: <http://www.nifu.no/statistikk/indikatorrapporten/>

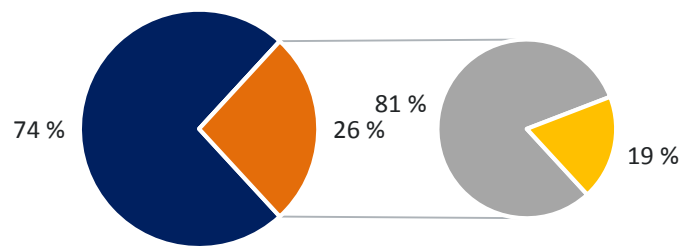


Figur 3-2: Andel foretak med offentlige kontrakter og andel kontrakter som har ført til innovasjon. EU28 og assosierte land. 2010-2012. Kilde: Eurostat

Som man kan se av figuren ligger Norge i utgangspunktet noe under snittet i målingen som ble gjort for perioden 2010-2012.

SSB¹⁰ har videre kartlagt i hvilken grad næringslivet har offentlige kontrakter og hvorvidt disse krevde eller ledet til innovasjonsaktivitet i foretaket (se figuren under). 26 prosent av de spurte foretakene hadde inngått en eller flere kontrakter. I 19 prosent av disse hadde kontrakten ført til innovasjonsaktivitet i foretaket. Det vil si at offentlige anskaffelser har ført til innovasjonsaktivitet hos rundt 5 prosent av respondentene i undersøkelsen.

¹⁰ Som en del av Eurostats Community Innovation Survey (CIS) gjennomfører SSB jevnlig en spørreundersøkelse tilknyttet innovasjon i norsk næringsliv. Undersøkelsen gjennomføres omtrent annethvert år, men kartleggingen av næringslivets deltagelse i offentlige innkjøp er først inkludert i den nyeste undersøkelsen som er gjennomført i perioden 2010-2012.



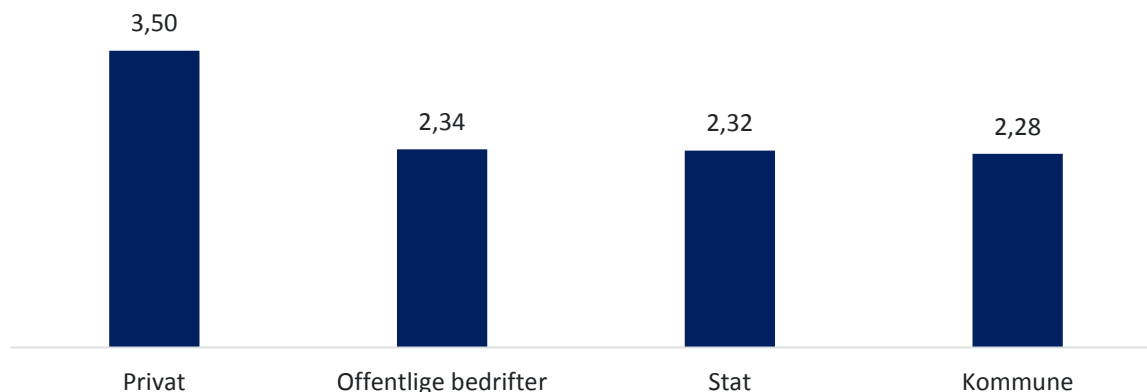
- Foretak uten innkjøpskontrakter fra offentlig sektor
- Foretak med innkjøpskontrakter: Ingen innovasjonsaktivitet som følge av kontrakten
- Foretak med innkjøpskontrakter: Innovasjonsaktivitet utført som følge av kontrakten

Figur 3-3: Offentlige anskaffelseskontrakter og innovasjon, 2010-2012. Andel spurte foretak med offentlige innkjøpskontrakter. Kilde: SSB rapport 6/2015 s. 16

Selv om den beste indikatoren på innovative offentlige anskaffelser nok er selve *resultatet*, hvorvidt man faktisk lykkes i å utløse innovasjon (som målt i de to SSB-studiene over), er det også relevant å se på hvorvidt IOA er en integrert del av innovasjonspolitikken i Norge. Pilotstudien MEPIN¹¹ (måling av innovasjon i offentlig sektor) finner at Norge scorer svært lavt på bruk av offentlige anskaffelser som et virkemiddel for å fremme innovasjon i forhold til de andre nordiske landene. Mens 40 til 50 prosent av offentlige anskaffelser i de øvrige nordiske landene brukes som innovasjonsvirkemiddel er den tilsvarende andelen i Norge kun 16 prosent ifølge denne studien. Tilsvarende ser vi at det innovasjonspolitiske virkemiddelapparatet i Norge i *svært liten grad* integrerer offentlige anskaffelser i sine programmer og målsettinger. (Mer om dette i punkt 2.4 og kapitel 3.)

Gjennom en spørreundersøkelse har Menon funnet at offentlig sektor i mindre grad tillater og legger til rette for innovasjon i sine anskaffelser enn hva bedrifter gjør. Figuren under viser i hvilken grad innkjøpere åpner for innovative løsninger.

¹¹Nordic Innovation. «Measuring Public Innovation in the Nordic Countries (MEPIN)». Tilgjengelig på: <http://www.nordicinnovation.org/Publications/measuring-public-innovation-in-the-nordic-countries-mepin/>



Figur 3-4: Respondentenes svar til påstanden «Innkjøperne i følgende sektor åpner for at du kan tilby løsninger som ikke er utprøvd/er innovative». Skala: 1-5. 5=helt enig. 1=helt uenig. Kilde: Menon 2014. N=120¹²

Det opplyses også at det ofte er etablert teknologi som velges. Videre hindrer offentlig sektors fokus på dokumentasjon, referanser og pris innovasjon ved å gjøre det vanskeligere for mindre og innovative aktører å vinne anbudskonkurranser.

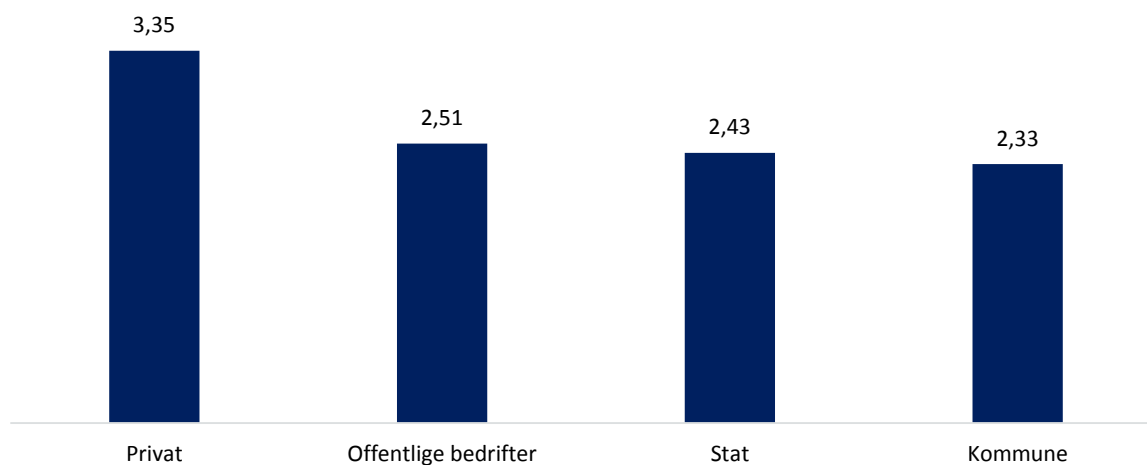
Menon viser at offentlig sektor mangler kompetanse i innkjøpsprosesser og at dette påvirker graden av innovasjon¹³. Samtidig anses privat sektor for i større grad å ha den nødvendige kompetansen. Respondentene sier videre at kunnskap hos innkjøperen generelt er viktig, og spesielt for å kunne velge innovative løsninger.

Menon fant også at offentlig sektor i mindre grad enn privat sektor legger til rette for innovasjon. Dette vises i figuren under.

¹² Menon-publikasjon 11/2014: Innovative offentlige innkjøp – mer produktivitet og bedre tjenester. Tilgjengelig på: <http://menon.no/upload/2014/03/25/menon-publikasjon-11-2014-offentlige-innkjop-mer-innovasjon-og-bedre-tjenester-endelig-rapport-2.pdf>

¹³ Menon-publikasjon 6/2012: Verdien av styrket kompetanse i offentlige innkjøpsprosesser. Tilgjengelig på: <http://menon.no/upload/2012/04/23/verdien-av-styrket-kompetanse-i-offentlige-innkjop-2.pdf>

Menon-publikasjon 17/2013: Kunnskap som virkemiddel i offentlige innkjøpsprosesser. Tilgjengelig på: <http://menon.no/upload/2013/05/06/menon-rapport-17-2013-kunnskap-som-virkemiddel-i-offentlige-innkjopsprosesser-2.pdf>



Figur 3-5: Respondentenes svar til påstanden ”Følgende aktør har de siste årene lagt mer til rette for innovasjon” Skala: 1-5. 5=helt enig. 1=helt uenig. Kilde: Menon 2014. N=120¹⁴

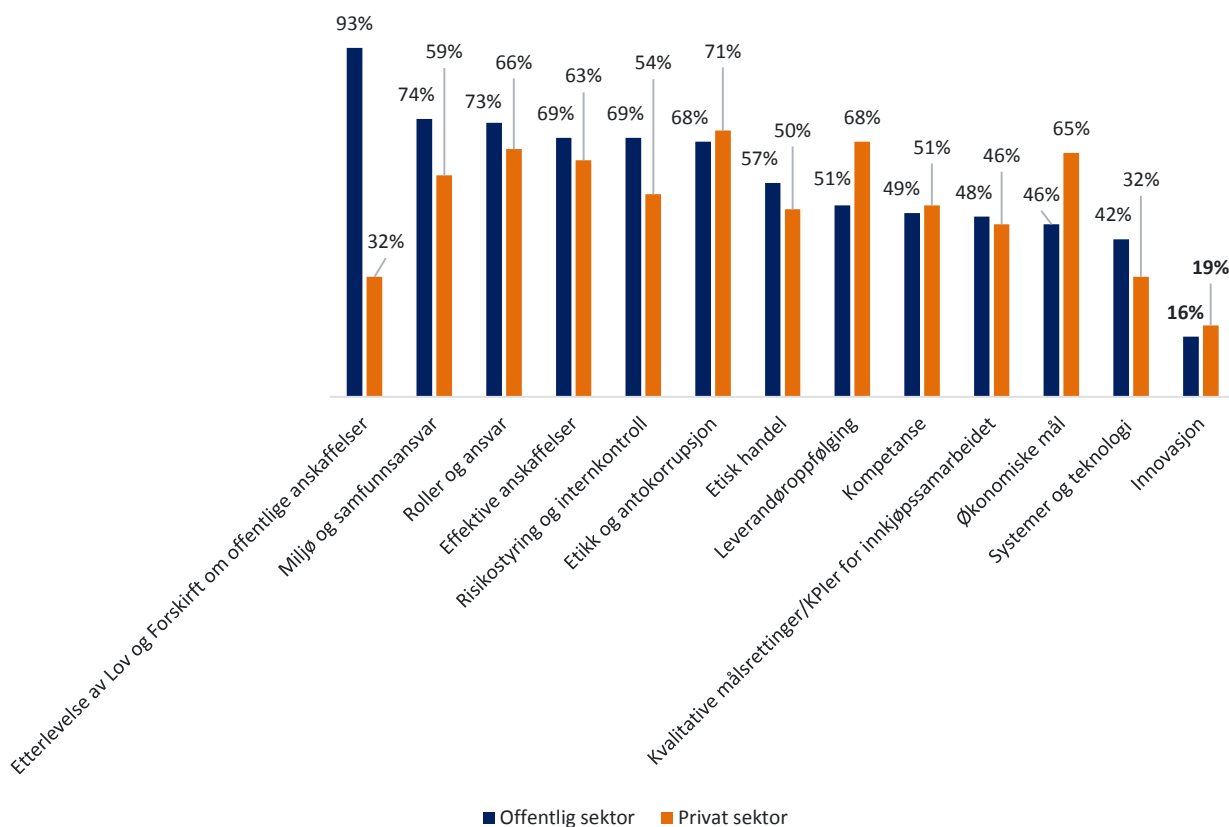
Menon fant i tillegg ingen vesentlige forskjeller i responsen fra ulike næringer. Resultatet kan tolkes som at IOA er like mangelfullt i alle næringer.

Videre bekrefter PwCs Sourcing Survey fra 2013¹⁵ Menons funn; at innovasjon i liten grad er inkludert i offentlig sektors innkjøpsstrategi. Figuren under viser at innovasjon er det minst prioriterte målet i offentlige anskaffelser, og prioriteres mindre enn i privat sektor. Samtidig har innovasjon økt kraftig fra 7 prosent i PwCs Sourcing Survey fra 2011¹⁶ til 16 prosent i 2013. Tallene må tolkes med omhu da antallet respondenter er lavt. Figuren under viser PwCs funn.

¹⁴ Menon-publikasjon 11/2014: Innovative offentlige innkjøp – mer produktivitet og bedre tjenester. Tilgjengelig på: <http://menon.no/upload/2014/03/25/menon-publikasjon-11-2014-offentlige-innkiop-mer-innovasjon-og-bedre-tjenester-endelig-rapport-2.pdf>

¹⁵ PwC (2013): PwCs Sourcing Survey 2013: Leverandørspfølging og -samarbeid. Tilgjengelig på: <http://www.pwc.no/no/publikasjoner/sourcing-survey.jhtml>

¹⁶ PwC (2011): PwC Sourcing survey 2011: Ledernes fokus på innkjøp i offentlige virksomheter.



Figur 3-6: Innhold i innkjøpsstrategi. Kilde: PwC Sourcing Survey (2012) s. 10

Samlet sett viser tidligere undersøkelser at offentlig sektor ser ut til å ligge noe bak privat sektor med tanke på bruk av innovasjon i sine anskaffelser, men resultatene fra PwCs Sourcing Survey indikerer at innovasjon har fått et større fokus i offentlig sektors innkjøpsstrategier.

3.3. Effekten av innovative offentlige anskaffelser

Det finnes dessverre begrenset med forskningsbaserte evalueringer og vurderinger av IOA som politisk virkemiddel:

“Demand-side policies in general, and public procurement of innovation in particular, have been under-evaluated (Edler et al., 2012; OECD, 2011). This lack of evaluation “makes evidence-based policy making in this area difficult” (OECD, 2011; p.12).”

Like fullt finnes det enkelte studier som indikerer at IOA er et effektivt innovasjonspolitisk virkemiddel, særlig i kombinasjon med mer tradisjonelle tilbudsside-innovasjonsvirkemidler:

“Following Aschhoff and Sofka (2009), Guerzoni and Raiteri (2012) consider not just the effect of public procurement and R&D subsidies, but also how they may potentially interact. Using data of 5238 firms from the Innobarometer on Strategic trends in innovation between 2006-2008 and in the 27 EU Member States, Norway and Switzerland; they design a quasi-experimental framework to assess the causal effect

of both, potentially coexisting policy tools. They found that public procurement not only tends to be more effective than R&D subsidies but also that strongest effects occur when the two policies interact.”¹⁷

Samtidig konkluderer rapporten med at:

“... evidence of actual policy practice in this area is still scarce. ... when it exists, it is either too early to properly assess impact or no evaluation exists of such measures. Evaluations are limited in their scope and the methodologies adopted, and rarely has innovation been the main focus of the evaluations.”

Dette stemmer godt overens med andre evalueringer deriblant av den såkalte SBIR-ordningen for innovative offentlige anskaffelser i USA og Nederland og SBRI i Storbritannia.

3.3.1. Evaluering av Program for Leverandørutvikling (LUP)

Det er gjort to evalueringer av Nasjonalt program for leverandørutvikling (LUP) og LUPs prosjekter. Gevinstanalysen¹⁸ av de to mest sentrale pilotene gjennomført av LUP etter metode for innovative offentlige anskaffelser dokumenterer meget gode resultater. Metoden LUP benytter har gitt betydelige gevinster for både brukere, leverandører og offentlige anskaffere.

«... pilotene alene har gitt netto økonomiske gevinster på MNOK 11,8-32,9. I tillegg kommer betydelige gevinster for brukere, blant annet i form av økt kvalitet. Dessuten viser analysene konturer av betydelige gevinster for samfunnet som helhet.»¹⁹

Videre finner sluttevalueringen av LUP at:

«... programmet har økt forståelsen, kunnskapen og kompetansen om innovative anskaffelser i innkjøps-Norge i tråd med hva man kunne forvente. En utfordring for arbeidet med å fremme bruk av innovative offentlige anskaffelser at man bare har gulrot, og ingen pisk. Dette kan være medvirkende årsak til at det kan tyde på at økt kjennskap ikke i like stor grad har latt seg overføre til økt gjennomføring av innovative anskaffelser.»²⁰

Resultatet stemmer godt overens med empiri innhentet av Menon gjennom bl.a. intervjuer. Forholdet mellom pisk og gulrot er også interessant med tanke på forskjellige finansieringsmetoder av SBRI/SBIR, noe vi kommer tilbake til senere i rapporten (avsnitt «5. Kostnads-/budsjettmessige konsekvenser»).

¹⁷ Uyarra, Elvira. (2012). Review of Measures in Support of Public Procurement of Innovation: Compendium of Evidence on the Effectiveness of Innovation Policy Intervention, Manchester Institute of Innovation Research. Tilgjengelig på: http://www.innovation-policy.org.uk/share/16_Review%20of%20Measures%20in%20Support%20of%20Public%20Procurement%20of%20Innovation.pdf

¹⁸ Analyse og Strategi og Multiconsult. Gevinstanalyse – bruk av metode for innovative offentlige anskaffelser. Tilgjengelig på: <http://leverandorutvikling.no/getfile.php/Bilder%202010-2014/Pilotnotater/Gevinstanalyser%20innovative%20anskaffelser.pdf>

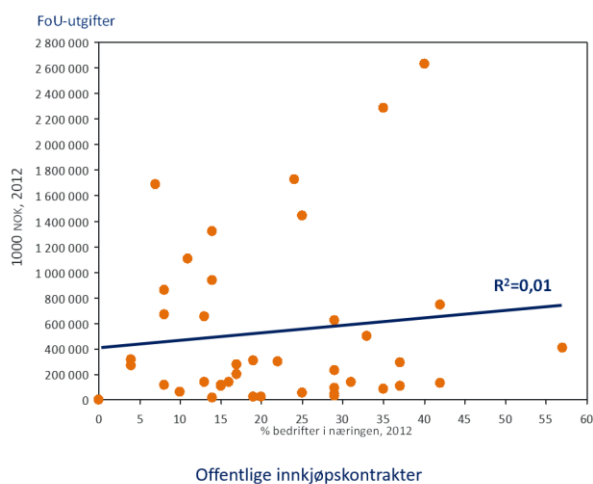
¹⁹ Nasjonalt program for leverandørutvikling. Tilgjengelig på: <http://leverandorutvikling.no/arkiv/oekonomiske-gevinster-og-oekt-kvalitet-article1125-740.html>

²⁰ Analyse og Strategi, Pöyry og Oslo Economics. Sluttevaluering av LUP. Tilgjengelig på: <http://leverandorutvikling.no/getfile.php/Bilder%202010-2014/Evalueringsrapporter/Sluttevaluering%20av%20nasjonalt%20program%20for%20leverand%C3%B8rutvikling.pdf>

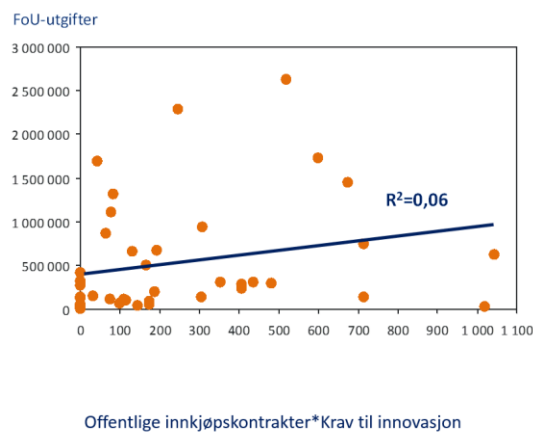
3.3.2. Innovative offentlige anskaffer i forhold til andre anskaffelsesmetoder²¹

Menon har gjennomført en analyse av tall fra SSBs innovasjonsundersøkelse. Innovative offentlige anskaffelser kan potensielt ha større innovasjonsutløsende effekt enn tradisjonelle innovasjonspolitiske virkemidler. Leverandører som hadde krav om innovasjon i offentlige kontrakter (graf til høyre under), i motsetning til de som offentlige kontrakter uten krav (graf til venstre under), seksdoblet sine FoU-investeringer i løpet av måleperioden.

Ingen sammenheng mellom næringers FoU-utgifter og andel offentlige innkjøpskontrakter/leveranser til offentlig sektor...



... men klar sammenheng mellom FoU-utgifter og offentlige innkjøpskontrakter som inneholder krav til innovasjon



Figur 3-1: Krav til innovasjon i anskaffelser har stor effekt. Kilde: SSB Innovasjonsundersøkelsen 2012, Menon

Dette samsvarer også med konklusjoner fra den britiske Underpin-undersøkelsen²² hvor 2/3 av de 800 spurte leverandørene sier at offentlig anskaffelser hadde en positiv innflytelse på innovasjon (selv om det ikke nødvendigvis var stilt eksplisitte krav til innovasjon i anskaffelsen).

Analyser av data viser at sammenlignet med andre anskaffelsesmetoder så har innovative offentlige anskaffelser (IOA) følgende virkninger:

- Øker kvaliteten på offentlige tjenester
- Øker effektiviteten i offentlig sektor
- Reduserer risikoen for å mislykkes ved skalering av prosjekter
- Reduserer «lock-in» til enkeltleverandører
- Reduserer tiden før produktet er på markedet
- Øker utnyttelsen av immaterielle rettigheter og resultater fra FoU

Videre har Menon tidligere utredet gevinsten av å profesjonalisere offentlige innkjøpsprosesser. Menon²³ dokumenterer at stat og kommune som et minimum kan spare omkring 10-15 prosent, tilsvarende 20-30 milliarder kroner årlig på å profesjonalisere innkjøpsprosessene. Dette dokumenteres gjennom intervjuer med aktører som har profesjonalisert innkjøpsprosessene, intervjuer med eksperter på området samt en omfattende mengde litteratur.

²¹ European Commission. «Quantifying the impact of PCP in Europe - Study SMART2014-0009». Tilgjengelig på: <https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/news/quantifying-impact-pcp-europe-study-smart2014-0009>

²² Underpin undersøkelsen (Edler, Georghiou, Uyarra, Yeow 2011-2013). Tilgjengelig på: <https://underpin.portals.mbs.ac.uk/>

²³ Menon. «Verdien av styrket kompetanse i offentlige innkjøpsprosesser». Tilgjengelig på: http://akademikerne.no/filestore/File_library/Akademikerne_mener/Rapporter/Menon-offentligeinnkjop.pdf

Vi legger dermed til grunn at IOA som sådan trolig er et effektivt innovasjonsvirkemiddel som bidrar til å bevege innovasjonspolitikken i retning av mer etterspørselsside-orientering.

3.4. Særtrekk ved offentlig sektor kan forklare lavere satsing på innovasjon

Menon viser i en tidligere rapport²⁴ at en rekke særtrekk ved offentlig sektor kan være årsaken til en lavere satsing på innovasjon sammenlignet med privat sektor. Disse kan deles inn i tre grupper; forventning om stabil tjenesteproduksjon, høyere risikoaversjon og mangel på incentiver til innovasjon. Sistnevnte diskuteres i neste kapittel.

Det første særtrekket er **forventning om stabil tjenesteproduksjon**. Tidligere forskning ser på særtrekk ved den offentlige sektoren tilknyttet institusjonell teori.²⁵ Disse viser at offentlige institusjoners legitimitet øker når de tilpasser seg samfunnets forventning. I tillegg blir formelle faktorer i innkjøpsprosessen vektlagt fremfor de kommersielle på grunn av byråkratisk press. Dette synet bekreftes blant annet i PwCs sourcing survey (2012)²⁶ hvor andelen i offentlig sektor som svarer at innkjøpsstrategien deres inneholder etterlevelse av Lov og Forskrift er vesentlig høyere enn privat sektor (93 prosent mot 32 prosent). Generelt finner PwCs undersøkelse at det helhetlige fokuset på kompetanse i innkjøpsprosessen er høyere i privat sektor enn i offentlig sektor. I privat sektor er det også en større andel som oppgir tilstrekkelig kommersiell innkjøpsfaglig kompetanse enn kompetanse innenfor relevante lover og regler. Det motsatte er tilfelle i offentlig sektor.

Menon har i tidligere undersøkelser²⁷ påpekt mulige gevinster ved økt kompetanse i offentlige anskaffelser og at ulik kompetanse; faglig, juridisk og prosessuell, er nødvendig i innkjøpsprosessen. I tillegg er samspillet mellom disse kompetansemiljøene avgjørende for å sikre profesjonalitet i innkjøpene. Innovative innkjøp vil i tillegg trolig gi et høyere behov for kompetanse som en følge av at leveransene vil trekke seg over tid og behovet for regelmessig evaluering av leveransen i prosessen øker.

Implementering av innovative innkjøp fører med seg høyere grad av oppfattet risiko på grunn av lavere grad av dokumentert effekt eller livsløp, og høyere innkjøpskostnader. Flere studier har pekt på **særtrekk ved offentlig sektor som bidrar til økt risikoaversjon**. Bozeman og Kingsley (1989)²⁸ fant at det er en positiv sammenheng mellom risikoaversjon i offentlig sektor og *grad av politisk styre*. Dette er en av flere problemstillinger som skiller offentlig sektor fra privat. Dette blir også bekreftet i en undersøkelse²⁹ blant 800 *leverandører* til offentlig sektor i Storbritannia. Undersøkelsen finner at 37 prosent vektlegger problemet med risikoaversjon hos de offentlige innkjøpere som en barriere for innovasjon.

²⁴ Menon-publikasjon 11 2014: Innovative offentlig anskaffelser –mer produktivitet og bedre tjenester – kap. 3. Tilgjengelig på: <http://menon.no/upload/2014/03/19/menon-publikasjon-11-2014-offentlige-innkjop-mer-innovasjon-og-bedre-tjenester.pdf>

²⁵ Scott (2001): Institutions and organizations. Sage 2001

Jakobsen, Sande og Haugland (2013): Using formal contracts to achieve cost reductions and improved end-products and services in industrial buyer-supplier relationships.

²⁶ PwC (2012): PwC Sourcing Survey: Sammenligning av offentlig og private virksomheter.

²⁷ Menon-publikasjon 6/2012: «Verdien av styrket kompetanse i offentlige innkjøpsprosesser» og

Menon-publikasjon 17/2013: «Kunnskap som virkemiddel i offentlige innkjøpsprosesser»

²⁸ Bozeman og Kingsley (1989): Risk culture in public and private organizations. Public Administration Review

²⁹ Underpin undersøkelsen (Edler, Georghiou, Uyarra, Yeow 2011-2013). Tilgjengelig på: <https://underpin.portals.mbs.ac.uk/>

Lovverket rundt offentlige anskaffelser er en annen kilde til manglende bruk av innovative offentlige anskaffelser. Dårlig eller liten kjennskap til lovverket er en klar driver av risikoaversjon hos innkjøpere³⁰. Bedre kjennskap antas å kunne øke villighetene til å kjøpe innovativt.

Videre fant Bysted og Jespersen (2013)³¹ en sterk empirisk sammenheng mellom en desentralisert beslutningsstruktur og innovativ adferd. Som følge av å være preget av en mer *hierarkisk struktur* sammenlignet med privat sektor, kan dette være med på å forklare hvorfor offentlig sektor har lavere innovativ aktivitet.

I sammenheng med dette fant de også at ledere i offentlig sektor har mindre mulighet til å handle selvstendig sammenlignet med privat sektor. *Manglende autonomi* blant ledelsen i offentlig sektor sammenlignet med privat sektor trekkes derfor frem som en viktig forklaringsfaktor på lavere innovasjonsgrad.

En kritisk faktor i forhold til viljen til å påta seg risiko er tilknyttet forventet positive virkninger ved suksess, og de negative virkningene ved feiling. Bysted og Jespersen (2013) testet derfor sammenhengen mellom risikovillig adferd og innovasjon og fant at en *manglende sammenheng mellom prestasjon og resultat* påvirket de ansatte i offentlig sektor sin vilje til å delta i innovasjonsfremmende aktivitet. Tidligere undersøkelser viser at ansatte i norsk offentlig sektor ikke oppfatter at gode prestasjoner belønnes innad i organisasjoner. Dårlige prestasjoner assosieres derimot med karrieremessige konsekvenser. Denne risikoaverse adferden typisk for offentlige organisasjoner er derfor trukket frem som en av grunnene til lav innovasjonsgrad i offentlig sektor (Edler og Uyarra, 2013)³².

Dette kan også uttrykkes som *insentiver* for innovasjon, eller mangel på sådan: I MEPIN-undersøkelsen (Bugge, Mortesen og Bloch, 2011) oppgir 87% av respondentene fra kommunesektoren av manglende insentiver for ansatte i noen eller stor grad er en barriere for innovasjon i kommunesektoren.

Et annet skille mellom offentlig sektor og private aktører er at offentlige organisasjoner gjerne jobber mot *flere mål*. Bysted og Jespersen (2013) finner i sin studie at antall mål reduserer viljen til innovasjon og forklarer dette med at multiple mål reduserer følelsen av «Sense of urgency» som assosieres med behovet for innovasjon for å opprettholde bedriftens konkurranseevne. En studie gjort av Bozeman og Kingsley (1998) finner samtidig en sammenheng mellom risikoaversjon og omfang av mål og målkonflikt.

Paradoksalt nok kan også det faktum at offentlig sektor forvalter fellesskapets ressurser være med på å høyne terskelen for innovativ adferd, til tross for at mer innovasjon i realiteten ofte vil kunne innebære en bedre utnyttelse av de samme ressursene.

Disse egenskapene ved offentlig sektor kan derfor forklare hvorfor innovative anskaffelser er mindre utbredt enn i privat sektor. Gjennomgangen i dette delkapittelet indikerer at for å øke innovative offentlige anskaffelser bør incentivene for å legge vekt på innovasjon i offentlige anskaffelser tilrettelegges på en måte som tilfredsstillende ønsket om en stabil tjenesteproduksjon og som samtidig reduserer oppfattet risiko tilknyttet bruk av innovative anskaffelser. I neste delkapittel ser vi kort på hvilke ulike tiltak og programmer som eksisterer for dette formålet i dag.

³⁰ Menon (2014): Innovative offentlige innkjøp – mer produktivitet og bedre tjenester. Tilgjengelig på:

<http://menon.no/upload/2014/03/25/menon-publikasjon-11-2014-offentlige-innkjop-mer-innovasjon-og-bedre-tjenester-endelig-rapport-2.pdf>

³¹ Bysted og Jespersen (2013): Exploring Managerial Mechanisms that influence innovative work behaviour. Comparing public and private employees. Public Management Review June 2013

³² Edler og Uyarra (2013): Chapter 15: "Public procurement of innovation" in "Handbook of Innovation in Public Services edited by Stephan P. Osbourne & Louise Brown

3.5. Organisering og rammebetingelser for offentlige innovative innkjøp

Som nevnt i avsnittet over er manglende incentiver en av de kritiske faktorene som assosieres med manglende grad av innovativ adferd i offentlige innkjøp. En del av dette går på en svak oppfattet sammenheng mellom prestasjoner og belønning blant de ansatte i offentlig sektor. I februar 2013 publiserte daværende Regjering «Strategi for økt innovasjonseffekt av offentlige anskaffelser». Strategien viser til en rekke tiltak for å stimulere til økt innovasjon i offentlige anskaffelser, samt en rekke eksempler på hvor innovative innkjøp er gjennomført. Tiltakene som trekkes frem i pressemeldingen til strategien er:

- Difi (Direktoratet for forvaltning og IKT) får i samarbeid med Innovasjon Norge og Norges forskningsråd en pådriverrolle i å gjøre gode metoder allment kjent.
- Regjeringen skal sette i gang en forsøksordning med stipendmidler rettet mot næringslivet, som offentlige virksomheter kan bruke til konkrete innovasjonsformål.
- Regjeringen vil videreføre støtten til NHO og KS' nasjonale leverandørutviklingsprogram.
- Ordningen med offentlige forsknings- og utviklingskontrakter (OFU) under Innovasjon Norge skal videreføres.
- Regjeringen vil oppfordre statlige etater til å innarbeide ansvar for anskaffelser i lederkontrakter der dette er relevant.

Strategien ble kritisert for å inneholde få konkrete og/eller nye tiltak, og viser også at det finnes få finansielle ordninger som har til hensikt å bidra til økt bruk av innovative anskaffelser.

I tabellen under har vi listet opp en kort beskrivelse av ulike ordninger i Norge som stimulerer innovative offentlige anskaffelser.

Initiativ	Beskrivelse
Nasjonalt program for leverandørutvikling	Programmet ble startet opp av NHO og KS i 2010 og gjennomføres i et partnerskap med statlige virksomheter, større kommuner og næringslivet. Programmet skal bidra til å øke kunnskapen om innovative anskaffelser ved å bidra til veiledning om innovative offentlige anskaffelser, fungere som et nasjonalt kontaktpunkt for leverandørutvikling og bidra til læring gjennom å gjennomføre systematiske evalueringer fra pilotprosjektene og metodearbeid. Gjennom programmet er det utført en rekke pilotprosjekter, utviklet veiledere, arrangert leverandørkonferanser og andre arrangementer for å fremme innkjøps- og leverandørfaglig kompetanse.
Offentlige forsknings- og utviklingskontrakter (OFU)	Innovasjon Norges ordning Offentlige Forsknings- og Utviklingskontrakter (OFU) er en tilskuddsordning som skal bidra til utviklingen av produkter og løsninger med internasjonalt potensial. I OFU-prosjektet er kunden en offentlig virksomhet. Hensikten med ordningen er at leverandøren skal få en unik innsikt i kundens behov. Dette skal i sin tur gi leverandørbedriften en bedre forutsetning for å utvikle et produkt/tjeneste som er bedre tilpasset markedet sammenlignet med det leverandørbedriften ville utviklet på egenhånd. Ordningen støtter utviklingsprosjekter frem til en før-kommersiell prototyp og har vanligvis en varighet på mellom 1 til 3 år.
Innovasjon og samarbeid i helse og - omsorgssektoren	I et tiltak for å møte den kommende eldrebølgen iverksatte Regjeringen i 2008 en femårig satsing på behovsdrevet innovasjon og næringsutvikling i helse- og omsorgssektoren. Satsingen ble utvidet i februar 2013 og gjelder ut 2017.

	<p>Partene i samarbeidsavtalen er Helsedirektoratet/InnoMed, de regionale helseforetakene, Forskningsrådet, Innovasjon Norge og KS. Partene skal samarbeide om å bidra til formidling av kunnskap om innovasjon, identifisere innovasjonsbehov og foreslå prosjekter, bidra til økt innovasjon gjennom bruk av førkommersielle anskaffelser og stimulere til innovasjon gjennom internasjonalt samarbeid i helse og omsorgssektoren.</p> <p>I St. Meld. 20 (2012-2013) ble det annonsert at et nasjonalt program for utvikling og innføring av velferdsteknologi i de kommunale helse- og omsorgstjenestene skulle settes i verk. Programmet har som mål at velferdsteknologi er en integrert del av tjenestetilbudet i omsorgstjenesten innen 2020. Prosjektene omhandler blant annet trygghetspakker, alarmsentral, GPS, elektriske låssystemer og andre løsninger som skal gi bedre trygghet for brukere og pårørende.</p>
Difis fagside for offentlige anskaffelser: anskaffelser.no	Siden er driftet av Difis avdeling for offentlig anskaffelser. Avdelingen skal ha et helhetlig syn på anskaffelser i offentlig forvaltning og jobber med å systematisere, analysere og formidle kunnskap som bidrar til effektive anskaffelser. Nettsiden er utviklet for offentlige anskaffelser generelt, men har egne sider som omhandler innovative anskaffelser. Her finner man veiledere og eksempler og artikler tilknyttet innovative anskaffelser i inn- og utland.
Regjeringens Innovasjonspris	Tidlig i 2014 annonserte Regjeringen at de ville dele ut en innovasjonspris til en verdi av 500 000 kroner til en kommune som hadde tenkt nytt og satt innovative ideer ut i livet. Innovasjonsprisen er ikke nødvendigvis tilknyttet innkjøp, men har et overordnet mål om å bidra til økt nytenkning i kommunene.
Prøveordninger for innovative anskaffelser av miljøteknologi i Fremtidens byer	I 2012 etablerte Miljøverndepartementet et toårig (2012-2013) prøveprosjekt hvor de ga tilskudd til prosjekter tilknyttet Framtidens byer som ønsket å gjennomføre innovative anskaffelser av miljøteknologi. Formålet er at offentlige innkjøp skal være en viktig bidragsyter til å utvikle ny miljøvennlig teknologi. I 2013 ble det satt av 1,7 millioner kroner til ordningen, og Difi fikk ansvar for å administrere den.

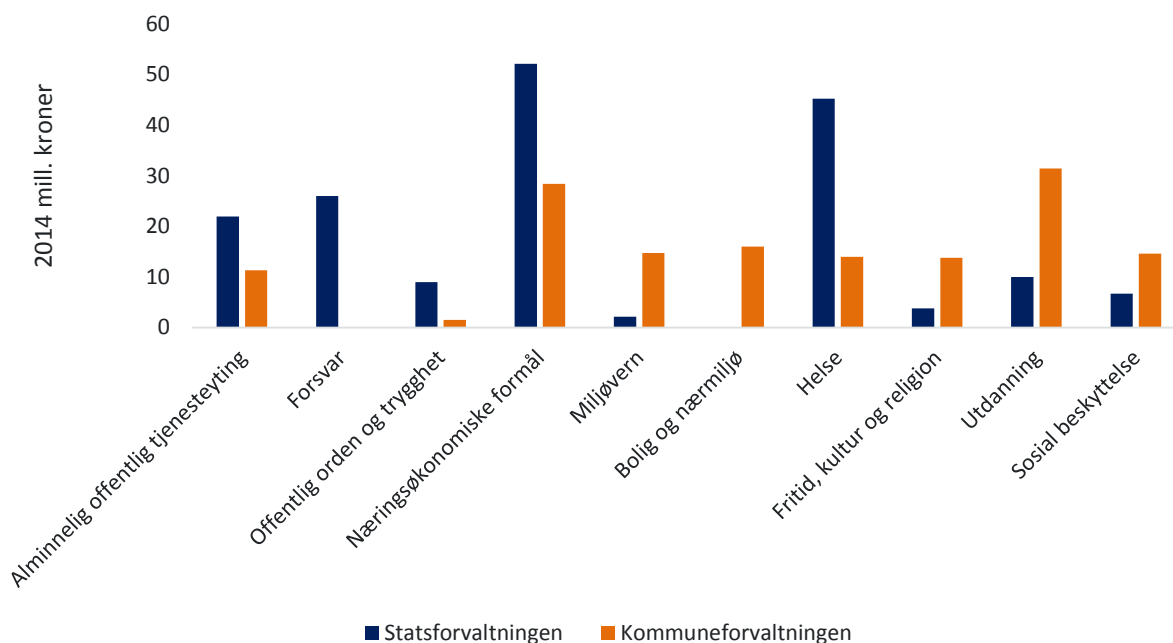
Mange av disse ordningene er imidlertid relativt små. Per i dag mangler det incentiver som er sterke nok til å veie opp for offentlig sektors fokus på formelle krav og den oppfattede risikoen ved å foreta innovative innkjøp.

3.5.1. IOA i henholdsvis statlig og kommunal sektor

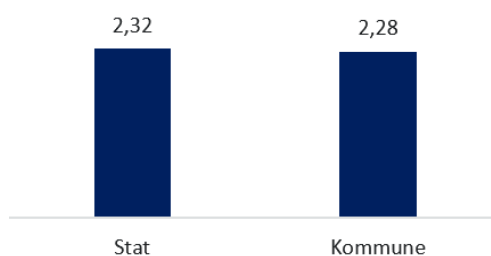
I det følgende vil vi se skillet mellom *statlig* og *kommunal* sektor, men også likheter og samspill, innenfor området innovative offentlige anskaffelser. Vi vil illustrere med et eksempel fra samferdselssektoren: En både statlig og kommunal sektor som ble studert i dette prosjektet med innhenting av data samt intervjuer med både kommuner, leverandører og representanter for statlige aktører og myndigheter.

Figuren under viser at kommunesektoren dominerer innenfor flere anskaffelsesområder. Det store volumet er med på å underbygge viktigheten av å gjøre kommunale anskaffelser bedre og effektive.

Figur 3-7: Offentlige anskaffelser – statsforvaltning sammenlignet med kommuneforvaltning 2013 (milliarder kroner).
Kilde: SSB.



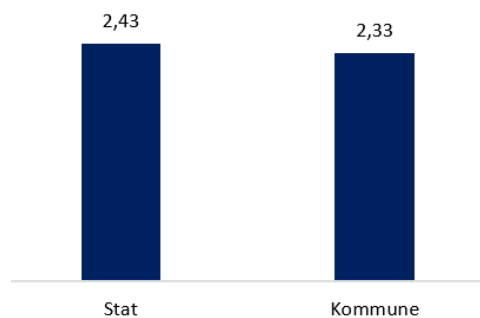
Menon finner at det er relativt liten forskjell mellom stat og kommune når det gjelder å *åpne* for innovasjon gjennom anskaffelser.



Figur 3-8: Respondentenes svar til påstanden «Innkjøperne i offentlig sektor åpner for at du kan tilby løsninger som ikke er utprøvd/er innovative». Skala: 1-5. 5=helt enig, 1=helt uenig. Kilde: Menon 2014. N=120³³

Når det gjelder å *legger til rette* for innovasjon er forskjellen noe større. Dette vises i figuren under.

³³ Menon-publikasjon 11/2014: Innovative offentlige innkjøp – mer produktivitet og bedre tjenester. Tilgjengelig på: <http://menon.no/upload/2014/03/25/menon-publikasjon-11-2014-offentlige-innkjop-mer-innovasjon-og-bedre-tjenester-endig-rapport-2.pdf>



Figur 3-9: Respondentenes svar til påstanden "Følgende aktør har de siste årene lagt mer til rette for innovasjon" Skala: 1-5. 5=helt enig. 1=helt uenig. Kilde: Menon 2014. N=120³⁴

Det som synes å skille stat og kommune er at kommunalt ansatte i større grad enn statlige ansatte opplever manglende incentiver som en barriere for innovasjon: I MEPIN-undersøkelsen (Bugge, Mortensen og Bloch, 2011) oppgir 87% av respondentene fra kommunesektoren at manglende incentiver for ansatte i noen eller stor grad er en barriere for innovasjon i kommunesektoren.

Anskaffelser andel av budsjetter er det tredobbelte i kommunesektoren sammenlignet med staten. Gjennom en rekke undersøkelser fremkommer innovasjonsbarrierene som høyere i kommunesektoren. Det er dermed naturlig å konkludere med at nettopp innovative offentlige anskaffelser har et stort potensial i kommunesektoren. Det viktigste argumentet for å satse på IOA i kommunesektoren vil dermed være anskaffelsers store andel av kommunenes budsjetter og at mulighetsrommet for IOA i liten grad er utnyttet per i dag.

Samferdselssektoren som illustrasjon

Omfang av anskaffelser

Offentlige anskaffelser i samferdselssektoren utgjorde i underkant av 69 milliarder kroner i 2013. Dette gjør den til det største enkeltområdet innen offentlige anskaffelser målt i kroner. Investeringer utgjorde på sin side om lag 24 milliarder kroner. Av de totale investeringene utgjorde *vei* i underkant av 52 milliarder. Vi har ikke hatt tilgang på tall som bryter investeringer ned på hhv. statlig og kommunal sektor.

Innovasjonspotensialet i sektoren

Vi har gjennom intervjuer og studier av kommunale anskaffelsesprosjekter dannet oss et inntrykk av at denne sektoren fortsatt har et stort innovasjonspotensial knyttet til kommunale og fylkeskommunale anskaffelser. Her er det viktig å påpeke at det ofte er et samspill mellom statlige, fylkeskommunale og kommunale aktører som gjør det hele enda mer komplekst. Et eksempel som kan illustrere dette er to anskaffelser av ferger knyttet til to ulike fergesamband underlagt fylkeskommunen, men hvor selve anskaffelsen ble utført av Statens Vegvesen:

³⁴ Menon-publikasjon 11/2014: Innovative offentlige innkjøp – mer produktivitet og bedre tjenester. Tilgjengelig på: <http://menon.no/upload/2014/03/25/menon-publikasjon-11-2014-offentlige-innkjop-mer-innovasjon-og-bedre-tjenester-endig-rapport-2.pdf>



Moss-Horten diesel



Lavik-Oppedal elektrisk

Moss-Horten fergesamband

Bastø-Fosen vant anbudet om Moss-Horten sambandet, og fikk konsesjon for perioden 2017 – 2026. De vil fortsette å benytte diesel-ferger for å operere sambandet, men vil redusere NOx-utslippet med over 80 prosent. Anbudsinndelingen fra Statens Vegvesen stilte krav til lavere utslipp, altså funksjon, men ikke spesifikke krav til fremdriftsteknologi. Bastø-Fosen var alene om å legge inn tilbud på drift av fergesambandet, og siden de oppfylte minstekravene som ble satt i anbudet, vant de uten konkurranse.

Både Fjord1 og Norled arbeidet med tilbud hvor LNG-ferger eller elektriske ferger var aktuelt, men valgte å frastå. Dette kan sees i sammenheng med at investeringskostnadene, både i form av infrastruktur (så som ladestasjon) og selve fergen, er langt større for LNG-ferger og spesielt elektriske ferger enn for diesel-drevne ferger. Derimot er både LNG-ferger og elektriske ferger billigere i drift.

Ifølge Norled var initielle kostnader i form av investering i ladestasjoner og tilhørende høyspenttilkobling på kaier samt kostnadene til selve utviklingen/bygging av fergene avgjørende for at de frastod fra å levere et tilbud. Dette var i utgangspunktet et fylkeskommunalt og til dels kommunalt ansvar og utenfor Statens Vegvesens primære domene.

Oppedal-Lavik fergesamband

Sambandet driftes i dag, etter en anbudskonkurranse i 2013, av Norled. De har tre ferger i drift her, hvorav én er 100 prosent elektrisk drevet. Norled vant både på pris og på de andre faktorene som lå til grunn i anbudsutlysningen, nemlig innovasjonsgrad, energieffektivitet, samt graden av miljøvennlighet³⁵.

Vanligvis er prisen avgjørende i anbudsrunder, men også i anbudsinndelingen til Oppedal-Lavik fergesamband ble det stilt krav til pris og miljø i kombinasjon. I motsetning til anbudsinndelingen til fergesambandet Moss-Horten, stilte Statens Vegvesen langt strengere krav til både miljø, innovasjon, og energieffektivitet i anbudsinndelingen til Oppedal-Lavik fergesamband. Her ble det videre stilt spesifikke miljøkrav til en av de tre fergene som skulle drifte sambandet.

Anbudskonkurransen om Oppedal-Lavik fergesamband inkluderte tilbud fra fire leverandører, og det kan antas at flere aktører kom på banen her enn i anbudskonkurransen Moss-Horten grunnet de strengere miljøkrav som ble stilt.³⁶

³⁵ Intervju med Statens Vegvesen 9. Oktober 2015.

³⁶ BT. «Norled slo ut Fjord1». Tilgjengelig på: <http://www.bt.no/nyheter/okonomi/Norled-slo-ut-Fjord1-2735639.html>

3.6. Erfaringer med innovative offentlige anskaffelser og deling av beste praksis på tvers av kommuner

En viktig lærdom fra de to fergeanskaffelsene er at innovasjon gjennom offentlige anskaffelser i samferdselssektoren krever et godt samspill mellom både stat, fylkeskommune og kommune slik at det kan tilrettelegges for økt innovasjonshøyde i prosjektene. Men dette er ikke unikt for samferdselssektoren: Det gjelder også ikke minst for bygg og anlegg, enten det er snakk om byggeprosjekter innenfor helse og omsorg eller kultur. I Oslo skal Statsbygg bygge nytt Nasjonalmuseum og kommunen skal bygge nytt Deichmanske bibliotek og Munch-museum. Her samarbeider stat og kommune om å gjennomføre innovative anskaffelser (med bistand fra LUP).

I Nord-Norge har Tromsø kommune gått foran i en regional satsing på innovative offentlige anskaffelser der andre kommuner i regionen tar del i deres erfaringer med innovative anskaffelser knyttet til såkalte hardbrukshus, seniorboliger og boliger for yngre funksjonshemmede.

I Sør-Norge har det regionale leverandørutviklingsprogrammet i Agder startet en systematisk deling av kunnskap og beste praksis mellom kommuner. Kristiansand kommune bygger omsorgsboliger gjennom en innovativ anskaffelse. De trekker veksler på Lyngdal kommunes Innobuild-prosjekt: Trolig et av landets mest avanserte omsorgsboligprosjekter. Fylkeskommunene i både Aust-Agder og Vest-Agder er også med og bidrar her. Samhandlingsreformen (innen helse og omsorg) og ønske om å bidra til regional næringsutvikling ved å utvikle avanserte regionale leverandører gjennom anskaffelser, er viktige drivere.

Deling av kunnskap om innovative løsninger og anskaffelses-beste-praksis er også systematisert gjennom større kommunale samarbeidsprogrammer som Framtidens byer. Framtidens byer er et samarbeid mellom staten og de 13 største byene i Norge om å redusere klimagassutslippene – og gjøre byene bedre å bo i. Her deles kunnskap om innovative anskaffelser gjennom nettverk og møteplasser.

Et annet eksempel vi har sett på i vår studie er fra vann, avløps- og renovasjonssektoren (VAR), hvor det også foregår betydelig satsing på innovative offentlige anskaffelser i en del kommuner: Noen kommuner har tunnelbasseng for drikkevann. Denne typen vannbasseng har noen spesielle utfordringer som samarbeidende kommuner er i ferd med å løse sammen. De har etablert en felles prosjektgruppe som utvikler en fjernstyrt enhet egnet til å utføre ulike oppgaver inne i fjellbasseng. Bergen kommune har gått i bresjen for dette samarbeidet der tanken er at både kostnad og nytte ved innovasjonen deles og spres effektivt.

Det finnes altså allerede en del eksempler på organisert samarbeid for effektiv spredning av innovasjon i kommuneNorge. Men det er først og fremst innen helse- og omsorg (primært bygg og velferdsteknologi) at vi finner slike samarbeid. Gjennom vår kontakt med kommuner og leverandører over hele landet er det i alle fall vår konklusjon. Det har vært nær sagt umulig å finne gode eksempler fra utdanningssektoren (ut over skolebygg), og omfang av systematisk spredning av innovasjon innenfor VAR, samferdsel og forvaltning synes å være begrenset når vi sammenligner med satsingen innen helse og omsorg generelt og velferdsteknologi spesielt, med nasjonale satsinger som SAMVEIS (Nasjonalt program for velferdsteknologi) i spissen.

Vi vil komme tilbake med en systematisk gjennomgang av hvordan kommuner deler og sprer kunnskap om innovasjon fra offentlige anskaffelser i kapittel 5.

4. Erfaringer med innovative offentlige anskaffelser i Norden og utvalgte europeiske land

Det er innført en rekke tiltak for å stimulere til innovasjon i offentlige anskaffelser i Europa. Nytt regelverk i EU gjør forhandlinger og innovasjonspartnerskap lettere. Andre viktige EU-tiltak er Innovation union og Horizon 2020, herunder satsingen på førkommersielle anskaffelser.

Vi vil her trekke frem noen eksempler på tiltak som er gjort i sammenlignbare land. Vi har valgt å presentere tiltak fra Nederland, Storbritannia, Sverige, Danmark og Finland. Nederland og Storbritannia har valgt interessante løsninger som ligger nær opp til hvordan EU definerer førkommersielle anskaffelser.

4.1. EU

4.1.1. Nytt regelverk

I 2014 vedtok EU-kommisjonen³⁷ tre nye direktiver som omhandler offentlige anskaffelser og innkjøpsregler i forsyningssektorene (vann- og energiforsyning, transport og posttjenester). Disse skal implementeres i Norge i 2016. De viktigste endringsforslagene på oppdragsgiversiden er:

1. «Utvidet adgang til bruk av forhandlinger og nye bestemmelser om forberedende markedsundersøkelser.» Dette antas å gi oppdragsgiver større fleksibilitet enn hva dagens regelverk gir, og utvider spillerommet til å organisere anskaffelsen slik oppdragsgiver mener er mest hensiktsmessig.
2. Utvidet adgang til å innhente supplerende informasjon hvor det foreligger uklarheter i tilbudet. Oppdragsgiver gis nå adgang til å innhente forberedende markedsundersøkelser for å få informasjon om markedet og sikre at konkurransegrunnlaget utformes på en måte som gir godt grunnlag for å inngi tilbud.
3. Nærings- og fiskeridepartementet sier videre at adgangen til å bruke forhandling med forutgående kunngjøring og konkurransepreget dialog vil bli utvidet.³⁸

Målene med endringene er; «enklere og mer fleksible regler, større rettslig klarhet, å legge bedre til rette for små og mellomstore bedrifter på markedet for offentlige anskaffelser samt å legge bedre til rette for at offentlige oppdragsgivere kan ivareta hensynet til miljø, sosiale hensyn, innovasjon, med mer gjennom sine anskaffelser.»³⁹

I det følgende beskriver vi de fire mest relevante endringene som berører innovative offentlige anskaffelser direkte eller indirekte.

Dialog før konkurranse

Dialog i planleggingsfasen har blitt tydeliggjort. Paragraf – «*Forberedende markedsundersøkelser*» sier at innkjøper har lov til å rådføre seg med markedet før en eventuell konkurranse.

³⁷ Regjeringen. «EU foreslår nye regler for offentlige anskaffelser». Tilgjengelig på: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/eu-foreslar-nye-regler-for-offentlige-an/id669088/>

³⁸ Regjeringen. «Direktiv om offentlige anskaffelser». Tilgjengelig på: <https://www.regjeringen.no/no/sub/eos-notatbasen/notatene/2011/nov/direktiv-om-offentlige-anskaffelser/id2434771/>

³⁹[https://www.regjeringen.no/no/sub/eos-notatbasen/notatene/2011/nov/direktiv-om-offentlige-](https://www.regjeringen.no/no/sub/eos-notatbasen/notatene/2011/nov/direktiv-om-offentlige-anskaffelser/id2434771/)

[anskaffelser/id2434771/](https://www.regjeringen.no/no/sub/eos-notatbasen/notatene/2011/nov/direktiv-om-offentlige-anskaffelser/id2434771/) Regjeringen. «Direktiv om offentlige anskaffelser». Tilgjengelig på:

<https://www.regjeringen.no/no/sub/eos-notatbasen/notatene/2011/nov/direktiv-om-offentlige-anskaffelser/id2434771/> Regjeringen. «Direktiv om offentlige anskaffelser». Tilgjengelig på: <https://www.regjeringen.no/no/sub/eos-notatbasen/notatene/2011/nov/direktiv-om-offentlige-anskaffelser/id2434771/>

Konkurranse med forhandling

Konkurranse med forhandling blir tillatt i adskillig flere situasjoner enn hva det er i dag. Konkurranse med forhandling vil fra det nye regelverket implementeres være tillatt å bruke i følgende situasjoner: ⁴⁰

1. *Behov for tilpasninger i allerede tilgjengelige løsninger*
2. *Anskaffelsen inkluderer design eller innovative løsninger*
3. *Nødvendig å forhandle pga. bestemte forhold (karakter, kompleksitet, rettslig eller finansiell sammensetning eller risiko)*
4. *Tekniske spesifikasjoner kan ikke utformes tilstrekkelig presist ved henvisning til standarder o.l.*

Disse formuleringene er samtidig betydelig mer fleksible enn dagens regelverk, noe som gjelder punkt 3. spesielt. Det forventes fra Nærings- og fiskeridepartementets side at endringen i lovverket vil muliggjøre alle innkjøpere som har et «legitimt behov» vil kunne benytte «konkurranse med dialog». Oppdragsgiver gis også retten til å ikke forhandle selv om de har utlyst en «konkurranse med forhandling». Oppdragsgiver avgjør altså alene om det blir forhandling.

Endringene kan antas å gi rom for mer innovasjon da dialog og avklaring er et viktige element for å finne frem til innovative løsninger.

Konkurransepreget dialog

I de tilfeller hvor oppdragsgiver har et behov men ikke vet nøyaktig hva som skal anskaffes (og dermed ikke kan utlyse et konkret anbud) legger de nye direktivene til rett for såkalt *konkurransepreget dialog*. Her utlyser oppdragsgiver sitt behov og inviterer leverandører til dialog. Etter denne dialogen, når oppdragsgiver har definert mulige løsninger og problemet, utlyses det endelige anbudet. Vilklårene for bruk av «konkurransepreget dialog» er endret fra å bare være tillatt i kontrakter som kan sies å være «særlig komplekse»⁴¹ til flere situasjoner. I det nye regelverket vil vilklårene for bruk av konkurransepreget dialog bli sammenfallende med de som gjelder for «konkurranse med forhandling» (se over).

På samme måte som «konkurranse med forhandling» kan denne utvidelsen antas å gi rom for mer innovasjon da dialog og avklaring er et viktige element for å finne frem til innovative løsninger.

Innovasjonspartnerskap

De nye EU-direktivene legger til rette for innovasjonspartnerskap (OPI) som en ny konkurranseform. Oppdragsgiver kan utvikle et innovativt produkt eller en tjeneste sammen med en eller flere partnere. Deretter kan oppdragsgiver eventuelt kjøpe det utviklede produktet, alt i én og samme kontrakt. Det betyr at den som utvikler kan få en større sikkerhet for at det utviklede produktet blir solgt enn i før-kommersielle anskaffelser. Per i dag er utviklingsfasen og den kommersielle utrulling av produktet mer eller mindre inndelt i to prosesser.

Innovasjonspartnerskap har som mål å forenkle og gjøre regelverket mer fleksibelt, samt å redusere administrative byrder og å skape større rettslig klarhet⁴². Innovasjonspartnerskap vil bare kunne inngås etter «konkurranse med forhandling».

⁴⁰ Difi. Anskaffelseskonferansen. Foredrag, Carsten Eriksrud, NFD. Tilgjengelig på: https://www.difi.no/sites/difino/files/carsten_eriksrud_ny.pdf

⁴¹ Difi. «Bedre styring av offentlige anskaffelser». Tilgjengelig på: http://www.anskaffelser.no/sites/anskaffelser/files/del_b_bedre_styring_av_offentlige_anskaffelser.pdf

⁴² Wiersholm. Om nytt lovverk i offentlige anskaffelser. «To skritt frem og et til siden». Tilgjengelig på: <http://www.wiersholm.no/current/Nyheter/To-skritt-frem-og-ett-til-siden>

Vil nye regler/prosedyrer redusere barrierene for IOA?

I hvor stor grad vil disse endringene som skal implementeres i tiden fremover bidra til å ta ned barrierene for innovative offentlige anskaffelser generelt og sørge for økt risikoavlastning og insentivering spesielt?

Grovt sett kan vi si at endringene som gir økt fleksibilitet for innkjøper, større muligheter for å hente inn informasjon fra markedet samt større adgang til dialog og forhandlinger i forbindelse med anskaffelsen, vil kunne få en betydelig effekt i form av risikoavlastning for innkjøper. Ordningen med innovasjonspartnerskap vil på den annen side først og fremst gi økt risikoavlastning for leverandørene.

Totalt sett er dette viktige endringer som myndighetene må implementere og spre så hurtig som mulig da de trolig vil kunne få like store innovasjonseffekter for offentlige anskaffelser som andre tiltak i form av andre finansielle og ikke-finansielle virkemidler/ordninger som ellers diskuteres og foreslås i denne utredningen.

4.1.2. Innovation Union

EU utformet i 2010 Europe 2020⁴³, EUs vekststrategi for det kommende tiåret. Av tiltak for å få økt vekst og flere jobber ble Innovation Union⁴⁴ lansert som en strategi for innovasjon. Et av de sentrale tiltakene er å skape et felles innovasjonsmarked, der medlemslandene er forpliktet til å avsette budsjettmidler til førkommersielle innkjøp og offentlige innkjøp av innovative varer og tjenester.

Innovasjonspartnerskap er et av de sentrale initiativene under Innovation Union. Formålet er å få til samarbeid mellom private og offentlige aktører for å takle de store utfordringene unionen står overfor, som klima, energi- og matsikkerhet, helse og eldrebølgen. EU anser innovasjon som nødvendig for å møte disse utfordringene på en best mulig måte, og anskaffelsesregelverket er her et sentralt virkemiddel for å få til økt samarbeid om innovasjon mellom private og offentlige aktører.

4.1.3. Horizon 2020

Horizon 2020 er det finansielle virkemiddelet for å implementere Innovation Union, og er det største forsknings- og innovasjonsprogrammet. Programmet har tilgjengelig om lag 80 milliarder euro i perioden 2014-2020. I tillegg kommer private midler programmet utløser.

Under Horizon 2020 støtter EU bl. a. opp under samarbeid mellom ulike offentlige oppdragsgivere for felles gjennomføring av innovasjonsanskaffelser. Støtte kan gis både til oppdragsgivere som velger å gå sammen for å gjennomføre felles anskaffelser av innovative løsninger, og ved å stå for medfinansiering av den aktuelle anskaffelsen.

4.1.4. Førkommersielle anskaffelser

Europakommisjonen oppfordret i 2007 medlemsstatene til økt satsing på førkommersielle anskaffelser, og gjorde en utredning av mulige metoder for gjennomføring av førkommersielle anskaffelser.⁴⁵ Dette er en innsats som er videreført gjennom Innovation Union og Horizon 2020. Førkommersielle anskaffelser er videre omtalt på sidene til Digital Agenda for Europe, et initiativ under Europe 2020.⁴⁶

4.2. Storbritannia

Allerede i 2004 ble det i Storbritannia utarbeidet en guide som skulle oppfordre innkjøpere i offentlig sektor til å opptre som krevende kunder under innkjøp og være åpne for nye idéer. Guiden var et resultat av «Innovation

⁴³ Se http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm

⁴⁴ Se http://ec.europa.eu/research/innovation-union/index_en.cfm?pg=home

⁴⁵ Se ftp://ftp.cordis.europa.eu/pub/fo7/ict/docs/pcp/pcp-brochure_en.pdf

⁴⁶ Se <http://ec.europa.eu/digital-agenda/pre-commercial-procurement>

Report»⁴⁷, en rapport utgitt i 2003 som identifiserte krevende kunder som den viktigste driveren bak innovasjon. Utover 2000-tallet ble det publisert flere rapporter og guider som oppfordret offentlig sektor til å bli en mer intelligent kunde.⁴⁸

Et annet viktig initiativ er **The Small Business Research Initiative (SBRI)**. SBRI's formål er å stimulere og øke etterspørselen etter forskning og utvikling hos høyteknologiske små og mellomstore bedrifter (SMB). Storbritannia har siden 2001 hatt et mål om at 2,5 prosent av alt innkjøp i større offentlige avdelinger skal komme fra SMB'er. Den opprinnelige SBRI-modellen tok utgangspunkt i USAs SBRI-program, men hadde til å begynne med mindre fokus på innovasjon. I 2008 ble den britiske SBRI-modellen videreutviklet og i 2009 ble det nye programmet implementert. Det britiske programmet har to overordnede formål på lang sikt:

- 1) Resultere i ledende teknologier som møter offentlig sektors fremtidige behov
- 2) Stimulere etterspørsel etter FoU-tjenester fra små høyteknologiske bedrifter i en tidlig fase.

Fra 2009 til 2013 har SBRI i Storbritannia ført til 1 300 SBRI kontrakter med en verdi på mer enn 130 millioner pund, tilsvarende om lag 1,3 milliarder kroner, noe som har stimulert til nye muligheter for flere bedrifter. Regjeringen besluttet i 2013 å øke budsjettet for SBRI-kontraktene i 2014/2015 fra 40 millioner pund til 200 millioner pund. Ordningen innebærer 100 % FoU-finansiering for å støtte SMB'er til å utvikle en innovasjon for offentlig sektor. Selskapene kan motta opp til en million pund for å utvikle ideen, og selge de videre kommersielt.

I 2007 opprettet Storbritannia et **Technology Strategy Board** under det som da het Department for Innovation, Universities and Skills. Dette uavhengige offentlige organet skal stimulere til innovasjon på områder som har klare fremtidige markedsmuligheter og klare fordeler tilknyttet fremtidig vekst og produktivitet. I 2005 annonserte de den første «Innovation Platforms» med fokus på samfunnsøkonomiske temaer som klimaendringer og den fremtidige eldrebølgen. Under denne plattformen jobber Technology Strategy Board sammen med representanter fra departementene, næringslivet og forskningsinstitusjoner for å redegjøre for hvilke utfordringer og løsninger som finnes innenfor ulike tema. Når dette er gjort settes det i gang ulike tiltak som for eksempel forskningsprogram for å skape et insentiv til økt innovasjon i næringslivet slik at disse er forberedt på fremtidig etterspørsel fra offentlig sektor (ibid.). I dag er dette en del av Innovate UK, tilsvarende Innovasjon Norge.

I Storbritannia har man også etablert et Centre for Public Innovation (CPI). CPI er en ideell sosial virksomhet⁴⁹ som jobber med å hjelpe offentlig sektor og frivillige organisasjoner med å utvikle innovative tjenester som forbedrer tilbudet til deres brukere. I likhet med danske COI er CPI en liten virksomhet som støtter seg på tilknyttede partnere i deres arbeid mot innovasjon.

I tillegg finner vi eksempler på enheter som startet som en integrert del av offentlig sektor, men som senere er gjort privat. NESTA i Storbritannia er et eksempel på dette. NESTA ble etablert i 1997 som en offentlig enhet som skulle promotere kreativitet, talent og innovasjon i en rekke områder. I 2010 ble det bestemt at NESTA ikke lenger skulle være en offentlig enhet, men at deres aktiviteter passet bedre som en ideell organisasjon. Organisasjonen skiftet navn til Nesta og er i dag en privat stiftelse som fokuserer på innovasjon i både privat og offentlig sektor. Organisasjonen utfører forskning på hvordan innovasjon foregår, utformer verktøy og veiledere

⁴⁷ <http://www.berr.ov.uk/files/file12093.pdf>

⁴⁸ European Commission, «Exploring Public Procurement as a Strategic Innovation Policy Mix Instrument», EU Project OMC-PTP lister opp en rekke publikasjoner med fokus på innovasjon og offentlig innkjøps rolle som drivkraft (ss. 30-33). Artikkelen er tilgjengelig via: http://www.technopolis-group.com/resources/downloads/reports/public_procurement.pdf

⁴⁹ Non-for-profit social enterprise

for innovasjonsprosesser som deles med alle som er interessert, investerer i oppstartsselskaper og tester ut idéer som kan bidra til å forbedre offentlige tjenester.

Et annet eksempel er den såkalte Innovation Unit i Storbritannia, som fokuserer mer direkte på kommunesektoren:

<http://www.innovationunit.org/our-projects/projects/creative-councils>



Wales har også en innovasjonsdatabase og oversikt over kommuners «shared services» og tilliggende innovasjon <http://ppi.w.org.uk/spreading-innovation-across-local-government/>

4.3. Nederland

Helt siden 1999 har man i Nederland hatt fokus på at offentlig sektor skal opptre som en profesjonell kunde, herunder et fokus på innovasjon i anskaffelser. Allerede i 2005 ble **PIANOO** etablert. PIANOO er en del av næringsdepartementet i Nederland, og fungerer som et kompetansesenter for offentlig innkjøpere. PIANOO samler eksperter fra flere ulike sektorer og gjør det mulig for disse å utveksle erfaringer og lære av hverandre. I dag består nettverket av over 3500 offentlige innkjøpere⁵⁰. Nettverket skal også bidra til dialog mellom offentlige innkjøpere og privat næringsliv.

PIANOO-ordningen samler alle anbud på et sted (som Doffin i Norge) og tilbyr juss-kurs for offentlige anskaffere. Ordningen fokuserer bl.a. på bærekraft i offentlige anskaffelser og dekker følgende syv temaer: sosiale forhold; samfunnsnytte; IOA; biobaserte produkter; SMB; og grønne offentlige anskaffelser. Flere evalueringer viser at PIANOO har fungert godt gjennom en rekke år, og at ordningen har hatt tydelig suksess ved å bryte barrierer mellom forskning, praksis, juss, og politikk, og samtidig også mellom land og markeder⁵¹.

PIANOO arbeider altså på et bredere anskaffelsesfelt med mer enn bare innovasjon i offentlige anskaffelser. Slik sett er PIANOO ganske lik Difi på anskaffelsesområdet: PIANOO har ansvar for rådgivning og veiledning til offentlig sektor om alle aspekter knyttet til offentlige anskaffelser. I Nederland har man også ulike andre grupper som jobber på samme måte som Nasjonalt program for leverandørutvikling i Norge, dvs. fasilitering av møteplasser

⁵⁰ <http://www.pianoo.nl/about-pianoo>

⁵¹ Uyarra, Elvira. (2013). Review of Measures of Support in Public Procurement of Innovation. Nesta Working Paper No. 13/17. Hentet 12.10.2015. Tilgjengelig på https://www.nesta.org.uk/sites/default/files/working_paper_-_review_of_measures_in_support_of_public_procurement_of_innovation.pdf.

Tazelaar, Kees. (2008). PIANOO-desk: a success story of online sharing of knowledge on public procurement. 3rd International Public Conference Proceedings. 28-30 August 2008.

Tazelaar, Kees. (2008). PIANOO, a knowledge network for public procurement. Hentet 12.10.2015. Tilgjengelig på <http://www.ipppa.org/IPPC4/Proceedings/14ProcurementProfession/Paper14-6.pdf>.

Oxford Research og Centre for Strategy & Evaluation Services. (2011). Final Evaluation of the Lead Market Initiative. Final Report Annex B.1. Hentet 12.10.2015. Tilgjengelig på <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/5627/attachments/1/translations/en/renditions/native>.

SOMO Paper. (2014). A review of the Dutch policy for socially responsible public procurement. Hentet 12.10.2015. Tilgjengelig på http://somo.nl/publications-en/Publication_4043/at_download/fullfile.

PIANOO. Hentet 12.10.2015. Tilgjengelig på <https://www.pianoo.nl/about-pianoo/sustainable-public-procurement-spp/spp-themes>.

osv. De initiativene kommer i tillegg til det arbeidet som PIANOo gjør. Totalt sett er Nederland det landet som ligner mest på Norge på dette området.

I 2006 startet Nederland «**The Launching Customer Programme**» som fokuserte på offentlig sektors to roller tilknyttet innovasjon:

1. For det første kan offentlig sektor være ledende som kunder ved å være de første til å kjøpe nye, innovative produkter og tjenester.
2. For det andre kan offentlig sektor stimulere innovasjon i privat sektor ved å etterspørre dette i større grad gjennom innkjøp. Hovedfokuset i dette programmet var å øke bevisstheten og informere relevante aktører og offentlige innkjøpere om den rollen de spilte⁵².

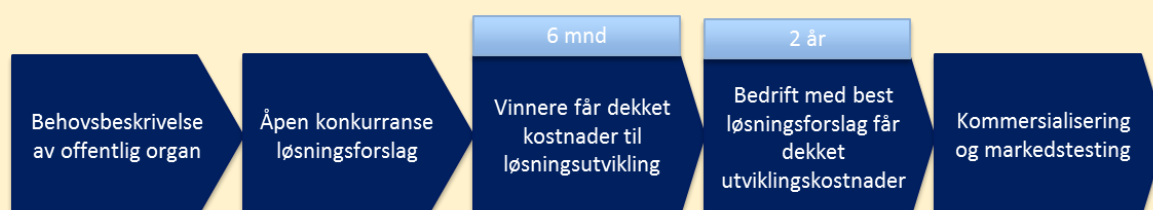
I likhet med Storbritannia har også Nederland et **SBIR program (Small Business Innovation Research)**. Den første piloten ble initiert allerede i 2004 og hadde som hovedfokus å bidra til utviklingen av innovative løsninger på samfunnsrelaterte problemer. Programmet er nærmere beskrevet under.

⁵² European Commission, «Exploring Public Procurement as a Strategic Innovation Policy Mix Instrument», EU Project OMC-PTP

Case: SBIR i Nederland

Small Business Innovation Research ble startet i Nederland i 2005 etter modell fra USA, hvor tilsvarende modell har vært kjørt i flere år. Programmet i USA bidro ifølge nederlandske Ministry of Economic Affairs, Agriculture and Innovation, til at både små, mellomstore og større bedrifter med offentlig støtte bidro til å løse utfordringer av stor samfunnsmessig betydning.

Figur 7: SBIRs arbeid med innovative innkjøp:



Prosessten starter med at et offentlig organ identifiserer et samfunnsmessig behov som best kan løses gjennom innovasjon. Fra departementshold blir det vurdert hvilke av behovene som er av størst samfunnsmessig betydning, hvoretter konkurranse om å finne løsninger på disse lysnes ut gjennom offentlige anbud. Etter en anbudskonkurranse velges de aktører med mest lovende løsninger, som får finansiert kostnader knyttet til videreutvikling av deres initiale løsningsforslag. Disse konkurrerer deretter med de andre bedriftene som er valgt ut om midler til å få dekket utviklingskostnader opp til 400 000 Euro.

SBIR i Nederland har ifølge nederlandske Ministry of Economic Affairs, Agriculture and Innovation vært en stor suksess, og har ledet til sterkere offentlig satsing på innovative innkjøp, høyere innovasjon i næringslivet og, viktigst fra myndighetenes perspektiv, fått løst utfordringer av stor samfunnsmessig betydning. Blant de prosjekter som fremheves som suksesser er:

- Intelligente blindestokker med sensorer som gir informasjon om avstand, helning, fuktighet m.m. Stokken gjør det lettere for blinde å bevege seg og delta i arbeidslivet
- Innendørs solcellepaneler som gjør det mulig å produsere strøm i glassbygninger langt mer effektivt enn tidligere
- Dataprogram for eldre som ved hjelp av spillteknologi følger med på bevegelser og automatisk melder fra om fare i tilfelle fall. Dette øker trygghet og reduserer behov for kontinuerlig tilsyn.

4.4. Danmark

I 2011 lanserte Erhvervsstyrelsen sammen med Mind Lab nettsiden **OPIguide.dk**. Nettsiden er en kombinert informasjons- og planleggingsplattform laget for å oppfordre til økt samarbeid mellom offentlige (O) og private (P) aktører tilknyttet utviklingen av innovative (I) løsninger til nytte for samfunnet. Løsningene som utvikles skal effektivisere offentlig sektor og ha et markedspotensial. I tillegg til informasjon om offentlig-privat samarbeid innen innovative løsninger inneholder siden en rekke verktøy som kan benyttes i prosessen, samt case-eksempler fra tidligere OPI-prosjekt.

Et annet relativt nytt tiltak som er satt i gang i Danmark er **Markedsmodningsfondet**. Fondets formål er å fremme vekst, bærekraftighet og eksport spesielt for små og mellomstore bedrifter på områder hvor Danmark etter den danske regjeringens vurdering har et særlig godt utgangspunkt eller fremtidig potensial. Dette gjøres ved å gi bedrifter tilskudd til testing eller tilpasning av nye produkter eller en type garanti som skaper større trygghet for

kjøperen. I tillegg til å gi støtte til bedrifter tilbyr fondet også tilskudd til offentlige institusjoner til forarbeidet som må gjøres ved innkjøp av innovative løsninger, for eksempel timebruk knyttet til oppgaver som behovsutredning, markedsdialog og analyse. På denne måten blir risikoen ved innkjøp av innovative løsninger redusert. Markedsmodningsfondet er en videreføring og redefinering av Fornylsesfondet fra 2010-2012. I perioden mellom 2013 og 2015 er det satt av 135 millioner danske kroner til Markedsmodningsfondet.

I Danmark ble det i 2014 dessuten opprettet et Center for Offentlig Innovation (COI). COI er politisk uavhengig og har som formål å medvirke til at den offentlige sektoren blir mer innovativ. Senteret skal sikre at gode løsninger fra et sted i offentlig sektor spres raskere til andre steder og aktører i offentlig sektor. COI ble etablert av de ulike partene i det offentlig arbeidsmarkedet; Regjeringen, Kommunernes Landsforening (KL), Danske Regioner og fagforeningene FTF, OAO og Akademikerne. Disse partnerne følger senterets aktiviteter gjennom en politisk følgegruppe med finansministeren som formann. COI er en liten organisasjon og støtter seg derfor på kompetansen og erfaringen hos andre aktører på innovasjonsområdet. COIs oppgave er å utnytte og spre de gode resultatene av innovasjonsprosjekter som allerede er satt i gang eller gjennomført. De gjennomfører i utgangspunktet ikke egne innovasjonsprosjekter. COI har mandat til å drive i tre år og har et budsjett på 30 millioner.

I Danmark finnes også en annen relativt uavhengig organisasjon: Mindlab. Mindlab ble opprettet i 2002 og er en tverroffentlig utviklingsenhet, en del av Erhvervs- og Vækstministeriet, Beskæftigelsesministeriet, Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling og Odense kommune. Mindlab er opprettet for å hjelpe ulike virksomheter med å forenkle og fornye deres tjenester til fordel for deres brukere. Brukerinvolvering og utvikling av offentlige løsninger på bakgrunn av dette står sentralt.

4.5. Sverige

I Sverige er økt innovasjon gjennom offentlige virksomheter et eget satsingsområde. Vinnovas (Sveriges svar på Innovasjon Norge) satsingsområde har som mål å bidra til at offentlig sektor blir en drivkraft både for utvikling og bruk av innovative løsninger. Innenfor satsingen finnes for eksempel programmet **FRÖN – FÖR Ökad iNnovation i offentlig verksamhet**. Her gis støtte til utviklingen av en innovativ idé innenfor offentlig sektor. Formålet med programmet er å oppfordre til innovasjon innen offentlig sektor enten gjennom implementering, utvikling eller planlegging av en innovativ løsning. Det var også Vinnova som i 2007 ga ut rapporten «Public procurement as a Driver for Innovation and Change» som i kan ansees som det første strategiske dokumentet på dette temaet i Sverige.⁵³

Vinnova har tidligere også hatt ansvar for tildeling av støtte til innovative offentlige innkjøp. I november 2013 ble det bestemt at alt ansvar tilknyttet støtte til offentlige innkjøp skulle ligge hos Konkursverket. Dette gjør at alle henvendelser om støtte, informasjon og veiledning tilknyttet offentlige anskaffelser rettes mot ett sted. Vinnova skal fortsatt støtte innovasjonstiltak innad i offentlig sektor.

Upphandlingsmyndigheten gir støtte (ikke-finansiell), veiledning og informasjon om alle aspekter av innovative offentlige anskaffelser for innkjøper. Upphandlingsmyndigheten er eksplisitt dedikert til de to områdene offentlige anskaffelser og bærekraftige offentlige anskaffelser. Myndigheten samarbeider med Miljöstyrringsrådet om en egen satsing der både klima/miljø og andre «strategiske» innkjøpsfaglige tema diskuteres og deles mellom ulike offentlige innkjøpsmiljøer⁵⁴.

⁵³ European Commission, «Exploring Public Procurement as a Strategic Innovation Policy Mix Instrument», EU Project OMC-PTP

⁵⁴ <http://www.upphandlingsmyndigheten.se/omraden/innovation-och-upphandling/tankesmedjan/>

Innen innovative offentlige anskaffelser samarbeider Upphandlingsmyndigheten med VINNOVA.

4.6. Finland

På samme måte som Vinnova har et eget satsingsområde for offentlig innovasjonsfokus, har det offentlige virkemiddelorganet for finansiering av innovative løsninger i Finland, TEKES, et eget program for smartere anskaffelser i offentlig sektor. Programmet «**Smart Procurement Program**» har en ramme på 60 millioner euro, og går fra 2013 til 2016. Programmet fokuserer spesielt på områder med stor innvirkning på samfunnet og hvor offentlig sektor har stor påvirkning for utvikling av markedet. Dette gjelder for eksempel temaer som energi og miljø og helse-, sosial- og omsorgstjenester. Formålet med programmet er å forbedre markedstilgangen til spesielt små og mellomstore bedrifter, og samtidig forbedre produktiviteten og effektiviteten i offentlige tjenester.

5. Spredning av innovasjon i kommunesektoren

I dette kapitlet fokuserer vi på følgende utredningsspørsmål fra KS: «Prosjektet skal drøfte ulike tilnæringer til spredning av innovasjoner utviklet i anskaffelsesprosesser i kommunene.»

5.1. Hvordan spres innovasjon?

Diffusion of Innovation (DOI)-teori ble utviklet av E.M. Rogers i 1962, og er blant de eldre samfunnsvitenskapelige teorier som fortsatt anvendes i dag. Hans beskrivelse er kanskje den mest kjente innenfor temaet spredning av innovasjon.⁵⁵

Rogers hevder, basert på omfattende empiri, at det særlig er fire elementer som påvirker spredning av innovasjon:

1. **Innovasjonen** i seg selv og dens karakteristika: Rogers deler inn i fem karakteristika som kan forklare hvorvidt innovasjonen spres hurtig eller langsomt. Disse fem gjennomgås under, etter denne første listen med de fire fundamentale elementene som påvirker spredning.
2. **Kommunikasjon**: Prosessen rundt hvordan man deler informasjon med andre, her spesifikt om innovasjonen og bruken av den, er avgjørende for spredning av innovasjon.
3. **Tid**: Tidsaspektet kan påvirke spredning på tre måter:
 - a. Tiden det tar fra innovasjonen blir kjent for potensiell anvender (dvs. den som tar i mot/tar i bruk/adopterer) til selve beslutningen om hvorvidt man forkaster eller adopterer løsningen.
 - b. Hvor tidlig ute anvender er mht. å ta i bruk innovasjonen sammenliknet med andre.
 - c. Adopsjonsraten; hvor stor andel av en gitt sosial gruppe/system tar i bruk innovasjonen innen en gitt tid.
4. **Det sosiale systemet**: Dette defineres i denne sammenheng som relaterte enheter som er knyttet sammen gjennom felles problemløsning for å oppnå et felles mål. Det sosiale systemet definerer gjerne grensen for hvor innovasjonen spres i første omgang. Dette sosiale systemet utgjør gjerne også en kritisk masse for videre selvdreven spredning i neste omgang.

Rogers finner videre at det er fem forhold ved innovasjonen som avgjør om den spres raskere enn andre innovasjoner. Dette er forhold som påvirker den som potensielt skal adoptere innovasjonen:

1. **Den relative fordel** innovasjonen potensielt gir deg. Dette er knyttet til flere faktorer, som bl.a. direkte økonomiske fordeler av å ta i bruk innovasjonen. Men sosial status, bekvemmelighet (brukergrensesnitt) samt tilfredsstillelse (fornøyd) ved bruk av innovasjonen er vel så viktige faktorer. Det essensielle er at brukeren opplever en fordel ved å bruke innovasjonen sammenliknet med tidligere løsning. Jo større oppnådde relativ fordel ved ny løsning oppleves, jo raskere vil adopsjonsraten være.
2. **Kompatibilitet**: I hvor stor grad innovasjonen passer inn i måten den kopierende organisasjonen gjør ting på fra før og organisasjonens eksisterende sosiale normer. Jo mer innovasjonen bryter med eksisterende normer (slik at eksisterende verdier og prosesser må tilpasses), jo lengre tid tar det å adoptere innovasjonen, og jo mer usikkert blir det om man i det hele tatt ender opp med å ta innovasjonen i bruk.

⁵⁵ Rogers, E. M. (1995): The Diffusion of Innovations, 4th edition.

3. **Kompleksitet:** Hvor vanskelig det er å forstå og ta i bruk innovasjonen. Jo mer kompleks, jo lengre tid vil adopsjonen ta, og med tilsvarende høy risiko for at man i stedet forkaster innovasjonen til fordel for eksisterende arbeidsmåter, teknologi osv.

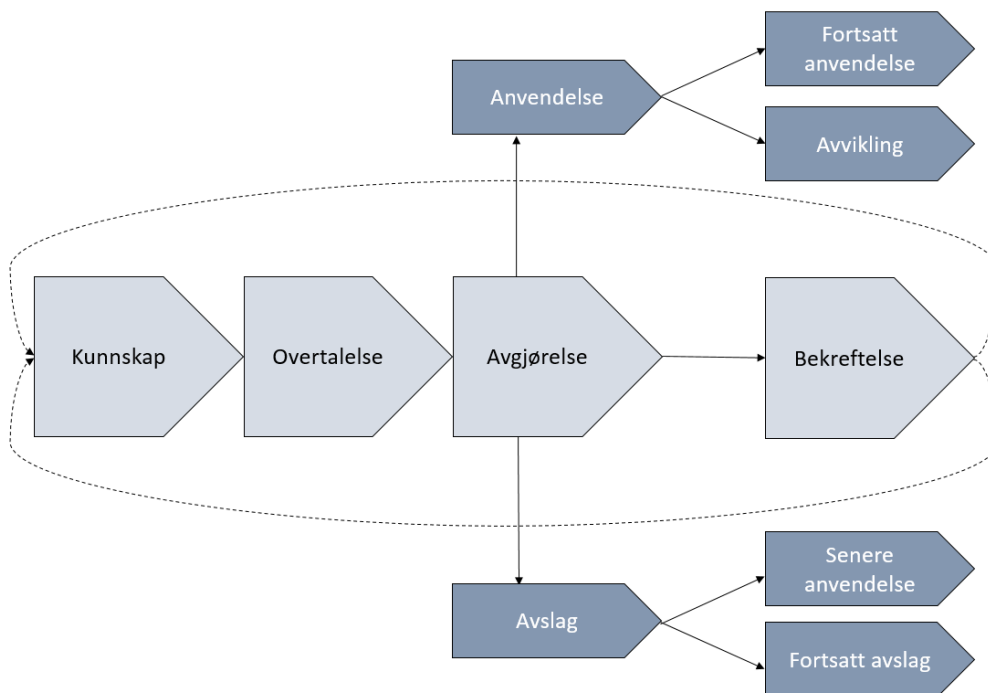
4. **Testbarhet:** I hvor stor grad innovasjonen kan testes av den som potensielt skal benytte den. Jo større grad av testbarhet, jo raskere vil innovasjonen bli tatt i bruk. Testbarheten reduserer risikoen ved adopsjon.

5. **Observerbarhet:** I hvor stor grad/hvor lett innovasjonen kan vurderes etter å ha blitt testet. Jo lettere det er å få tilgang til resultatene av bruk av innovasjonen, jo raskere vil man investere tid og penger i den og adoptere den.

Dette danner grunnlag for Rogers teori om selve spredningsprosessen, som han deler opp i fem faser (punkt A under). Og videre det kanskje mest kjente og benyttede elementet i hans teori: De fem kategoriene aktører langs tidslinjen som spredningsprosessen for innovasjoner følger (punkt B under):

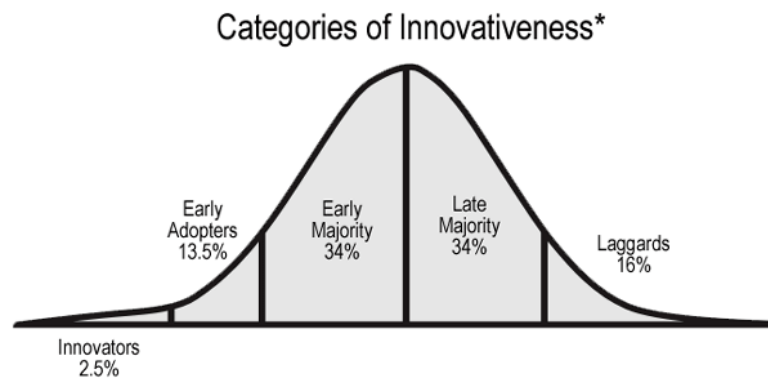
A. Tiden det tar fra innovasjonen blir kjent til man faktisk bruker den kan brytes opp i fem prosesser:

1. Kunnskap om innovasjonen
2. Overtalelse/overbevisning om innovasjonens relevans
3. Avgjørelse om anvendelse eller avslag
4. Implementering/anvendelse
5. Bekreftelse, gjennom evaluering av resultatene, om man skal fortsette anvendelse eller avvikle. Eller om man skal fortsette avslag av løsningen eller om man skal anvende den senere.



Figuren illustrerer hvordan disse fem prosessene henger sammen i en iterativ prosess der erfaring fra en anskaffelsesprosess og anvendelse av anskaffelsen brukes ved kommende beslutningsprosesser. En slik iterativ prosess gjør at erfaring og kunnskap tilflyter andre beslutningstakere også.

- B. Hvor tidlig ut er anskaffer? Rogers bryter disse opp i fem grupper og beregner gjennom empiriske studier med mange tusen observasjoner hvor stor andel de respektive gruppene utgjør.



1. **Innovatørene:** De første som tar i bruk innovasjonen og introdusere den i det sosiale nettverket. De er typisk kunnskapsrike på feltet der innovasjonen skjer, samt risikovillige, er kapitalsterke eller nyter tillit slik at de kan mobilisere nødvendige ressurser.
2. **De som tar i bruk innovasjonen tidlig:** Disse er viktige opinionsbærere da de gjerne blir rådført av andre som potensielt kan adoptere innovasjonen.
3. **De som verken er først eller sist:** Disse står gjerne for et bevisst valg om ikke være først/ledende, men ønsker gjerne å være før gjennomsnittet.
4. **De som tar i bruk innovasjonen rett etter gjennomsnittsbrukeren:** Mer skeptisk, og tar ikke innovasjonen i bruk før de fleste andre har gjort det. Begrensede midler/muligheter for å mobilisere gjør gruppen risikoavers. Usikkerheten rundt innovasjonen må være lavest mulig.
5. **Etternølere:** Deres referanse er som oftest fortiden; beslutningene tas ut ifra hva de har gjort tidligere. Tvilende til innovasjonens potensial. Begrensede ressurser; de må være sikre på at innovasjonen ikke feiler før de tar den i bruk.

- C. Hvor stor andel av en gitt sosial gruppe/system tar i bruk innovasjonen innen en gitt tid.

5.2. Tre innganger til spredning av innovasjon i kommunesektoren

I arbeidet med spredning av løsninger fra IOA på tvers av kommuner kan det være nyttig å ta et skritt tilbake og reflektere litt over hva innovasjon i kommunene innebærer og hvordan innovasjon kan forstås. I det følgende vil vi derfor presentere tre ulike måter eller nivåer å forstå og studere innovasjon på i kommunal sektor. Disse perspektivene vil i sin tur kunne angi retning og innretning for arbeidet med spredning av innovasjon på tvers av kommunene. De tre perspektivene er:

1. Innovasjon innad i organisasjoner (Management of innovation)
2. Innovasjon i et systemperspektiv (Systems of innovation)

3. Innovasjon i form av systemskift (Transformative change)

5.2.1. Innovasjon innad i kommunale organisasjoner

Én utbredt måte å forstå innovasjon på er med utgangspunkt i en gitt privat eller offentlig organisasjon. Her vil naturlige innganger være å studere hvordan organisasjonen gjennom ledelse, de ansattes kompetanse og gjennom sine samarbeidspartnere jobber for å legge til rette for en innovativ organisasjon. Eksempler på slike organisasjonsspesifikke innovasjoner vil kunne være innføring av lean arbeidsmetodikk eller utvikling av digitale tjenester. Innenfor velferdsteknologi kan det være snakk om innkjøp av ny software for samhandling og pasientflyt eller anskaffelse av ny lokaliseringsteknologi. En sentral avveining i et management-perspektiv er å finne en hensiktsmessig balanse mellom utforskning av nye løsninger eller tjenester på den ene siden, og utnyttelse av eksisterende kompetanse og effektivisering av eksisterende tjenester på den andre. For å kunne nyttiggjøre seg eksterne impulser og ny kunnskap må man imidlertid besitte en nødvendig grad av absorpsjonsevne internt (Cohen and Levinthal 1990). I praksis betyr dette at man for å kunne utnytte ny forskningsbasert kunnskap bør besitte en viss grad av forskningsbasert kunnskap selv.

I forhold til spredning av løsninger og erfaringer fra innovative kommunale anskaffelser vil det innenfor et management-perspektiv være sentralt å ta utgangspunkt i hver enkelt organisasjon (her: kommunene) og undersøke hvordan de søker etter eksisterende og nye løsninger i forkant av en innovativ anskaffelse, og deretter i hvilken grad og hvordan de sprer sine erfaringer og løsninger til andre i etterkant. KS har blant annet utviklet ulike typer verktøy og veikart (så som SAMVEIS-veikart for tjeneseteinnovasjon) som kan leses inn i et slikt perspektiv, og som søker å støtte opp under arbeidet med innovasjon i kommunene. På samme måte har DIFI utviklet veiledere for å spre kunnskap om innovative anskaffelsesprosesser.

Det er samtidig en utbredt oppfatning om at en slik organisasjonsspesifikk måte å forstå innovasjon på ikke alltid evner å fange opp den faktiske kompleksiteten som ligger bak utvikling og implementering av en ny løsning, prosess eller tjeneste. Sett i et slikt perspektiv kan denne formen for organisasjonsspesifikk innovasjonsledelse utgjøre en noe atomistisk eller reduksjonistisk forståelsesramme for innovasjon. Ofte vil andre typer aktører og sektorer som omkranser en gitt organisasjon utgjøre sentrale impulser eller barrierer for innovasjon. Siden 1990-tallet har det derfor vokst frem en fagretning som forsøker å forstå innovasjon i et mer helhetlig og systemisk perspektiv.

5.2.2. Kommunal innovasjon i et systemperspektiv

En innovasjonssystemtilnærming har tradisjonelt vært brukt med utgangspunkt i privat sektor, og offentlige aktører som forskningsinstitusjoner og universiteter har tradisjonelt utgjort aktører som har bygget opp under en slik tilnærming for å stimulere til innovasjon i privat sektor. I løpet av de senere årene har det imidlertid blitt stadig mer utbredt å fokusere på innovasjon innad i offentlig sektor (Borins 2001; Albury 2005; Bommert 2010; Osborne and Brown 2011; Bloch and Bugge 2013; Bason 2010; European Commission 2013). Innovative offentlige anskaffelser er et potensielt kraftfullt innovasjonsvirkemiddel som på mange måter utgjør et slags bindeledd mellom innovasjon i privat sektor og i offentlig sektor (Edler and Georghiou 2007).

I litteraturen på innovasjonssystemer fremheves det gjerne at innovasjon ikke kan forstås som et isolert eller tilfeldig fenomen, men noe som må tilrettelegges for og forstås i lys av det omkringliggende sosio-økonomiske systemet rundt en entreprenør eller en bedrift. Innovasjon oppstår gjerne i samspill mellom en rekke ulike aktører, og bestemmes i stor grad også av institusjonelle rammebetingelser rundt disse (Edquist 1997; Edquist 2005).

Eksempler på slikt samspill mellom de ulike aktørene er såkalte bruker-produent-relasjoner (user-producer relations) hvor etterspørsel fra kunder og brukere ofte utgjør like viktige impulser for innovasjon hos

produsenten som forskningsbasert innovasjon (Nahuis, Moors, and Smits 2012). Et systemperspektiv på innovasjon i kommunal sektor handler dermed om hvordan underleverandører, samarbeidskommuner, brukere av kommunale tjenester, deres pårørende og statlig sektor utgjør relevante og viktige omgivelser som påvirker muligheter og innovasjonsevne blant kommunene.

Innovasjonssystemer består analytisk av to subsystemer; et subsystem for kunnskapsutvikling, og ett subsystem for applikasjon og utnyttelse av kunnskap (Asheim and Gertler 2005). Kunnskapsutvikling kan både omfatte forskningsbasert (vitenskapelig) og erfaringsbasert (praksisnær) kunnskap (Jensen et al. 2007). Relatert til disse kunnskapsformene er forholdet mellom samlokaliserte aktører lokalt eller regionalt på den ene siden og internasjonale kontaktflater på den andre siden (Bathelt, Malmberg, and Maskell 2004). Ulike former for kontakter og nettverk påvirker hvilke kunnskapsmessige impulser man utsettes for. Ofte vil lokale og regionale kunnskapsimpulser på den ene siden, og internasjonale impulser på den andre kunne utfylle hverandre. Hvilke kompetanseformer finner vi i kommunesektoren? I hvilken grad og hvordan besitter kommunesektoren internasjonale kontaktflater?

For å skape et velfungerende innovasjonssystem er det avgjørende å sørge for en balanse mellom forskningsbasert og erfaringsbasert kunnskap, samt god interaksjon og toveis dynamikk mellom kunnskapsutvikling og –anvendelse. Hvordan evner det offentlige å balansere disse kompetanseformene på en hensiktsmessig måte? Hvordan sikres kunnskapsflyt og absorpsjonsevne på en måte som styrker innovasjonsevne og spredning av innovative løsninger og erfaringer rundt disse på tvers av kommuner?

Flere av disse faktorene inngår i det institusjonelle rammeverket rundt ulike aktører, hvilket gjerne anses som en del av et gitt innovasjonssystem og som angir spilleregler for hvordan innovasjon og nyskaping kan foregå. Institusjoner kan bestå av både formelle reguleringer og politiske virkemidler på den ene siden, og uformelle rutiner, normer og verdier på den andre. Andre typer strukturer knyttet til styringsregimer, budsjetterings- og rapporteringsrutiner, finansieringssystemer og organisasjonsformer utgjør også sentrale rammebetingelser for innovasjon i kommunene (Hartley 2005).

Begrunnelser for å legitimere politiske inngrep og virkemidler overfor et innovasjonssystem knyttes gjerne til mangel på a) ressurser og evner, (capabilities failures), b) infrastruktur (infrastructural failures), c) nettverk (network failures) og d) institusjoner (institutional failures) (Klein Woolthuis, Lankhuizen, and Gilsing 2005).

I forhold til effektiv spredning av erfaringer og løsninger fra innovative kommunale anskaffelser vil det innenfor et systemperspektiv dermed være relevant å støtte opp under disse funksjonene. Konkret bør man derfor undersøke hvorvidt og hvordan samspill og samarbeid på tvers av kommuner vil kunne påvirke utvikling og utnyttelse av ny kunnskap. Videre vil det være relevant å se på hvordan institusjonelle rammebetingelser understøtter deling av løsninger og erfaringer på tvers og hvilke incentiver og belønningmekanismer som finnes i systemet for å dele.

5.2.3. Kommunal innovasjon som en del av systemskift

I løpet av det siste tiåret har det vokst frem en tydeligere såkalt *evolusjonær* tilnærming til innovasjon i form av et fokus på mer gjennomgripende endring av eksisterende produksjonssystemer. Mens innovasjonssystemer tradisjonelt og primært har vært opptatt av å forstå innovasjonens systemiske karakter og betingelser har denne evolusjonære tilnærmingen dermed lagt en historisk dimensjon til det systemiske: Hvordan endrer innovasjonssystemer seg over tid? Fremveksten av (bevisstheten om) større samfunnsutfordringer som klimakrise, eldrebølge, økonomisk krise og flyktningkrise er eksempler på større samfunnsutfordringer som fordrer mer radikale grep og re-konfigurasjon av eksisterende produksjons- og innovasjonssystemer (Mazzucato 2013; 2015).

Slike større samfunnsutfordringer (*grand challenges*) er ofte vanskelig å definere, og løsninger må gjerne utvikles på tvers av mange ulike aktører, og på tvers av offentlig og privat sektor (Miettinen 2013; Kuhlmann and Rip 2014). For å kunne studere og forstå slike endringsprosesser anlegges ofte et flernivåperspektiv (*multi-level perspective*) bestående av både såkalte regimer, nisjer og landskap. Regimer henspiller på eksisterende sosio-tekniske produksjonssystemer bestående av teknologi, produsenter, forbrukere, adferd og forbruksmønstre, kunnskap, kultur, regelverk og institusjoner. Nisjer henspiller på utvikling av nye løsninger innenfor offentlig støttede pilotprosjekter og utviklingsprogrammer som kan komme til å erstatte eksisterende løsninger og konfigurasjoner i eksisterende regimer. Landskap henspiller på mer langsiktige utviklingstrekk og som utløser behov for nytenkning og endring av eksisterende produksjonssystemer.

Ofte vil det være en vel så stor utfordring å implementere en ny løsning inn i det eksisterende apparatet for tjenesteproduksjon som utviklingen av teknologien i seg selv. De sosiale og organisatoriske utfordringene knyttet til innovasjon, som eksempelvis innøvd kunnskap, arbeidsrutiner, reguleringer, skepsis, risikovegring og teknofrykt er eksempler på faktorer som kan utgjøre utfordringer og barrierer i arbeidet med innovasjon.

Overgangen fra sentraliserte og sykehjemsbaserte omsorgstjenester til distribuerte og hjemmebaserte omsorgstjenester muliggjort av ny velferdsteknologi kan ses som et eksempel på et slikt systemskift. Her er det ikke nødvendigvis teknologien i seg selv som er det banebrytende elementet, men snarere hvordan teknologien fordrer reorganisering av eksisterende apparat for produksjon og levering av omsorgstjenester. Den demografiske utviklingen utgjør her det omkringliggende landskapet for helsetjenester, og som vil utøve et stadig sterkere press på velferdssamfunnet. Dette fordrer i sin tur nytenkning innenfor organiseringen av offentlige omsorgstjenester og skaper et behov for å initiere utviklingsprosjekter som utforsker nye former for velferdsteknologi.

5.3. Spredning av innovasjon oppstrøms og nedstrøms

Oppskalering og spredning av innovasjon gjennom kommunale anskaffelser kan skje på ulike måter. I utgangspunktet er det kanskje mest nærliggende å diskutere spredning av vellykkede innovasjoner og dermed en oppskalering av gjennomførte innovasjoner fra én kommune til et antall andre kommuner. En annen måte å oppskalere innovative anskaffelser på, er å koordinere innkjøpsfunksjonen på tvers av flere kommuner – for så om mulig å spre innovasjonen ytterligere i etterkant. En slik koordinering av innkjøp finner allerede sted på tvers av mange kommuner i dag.

I forlengelsen av dette kan man samtidig se for seg at det også kan være mye læring i spredning av erfaring fra mislykkede innovasjonsprosesser hvor man unngår at de samme feilene gjøres gang på gang i ulike kommuner. Slik sett vil man i tilfelle snakke om mer fullverdige kunnskaps- eller læringssystemer.

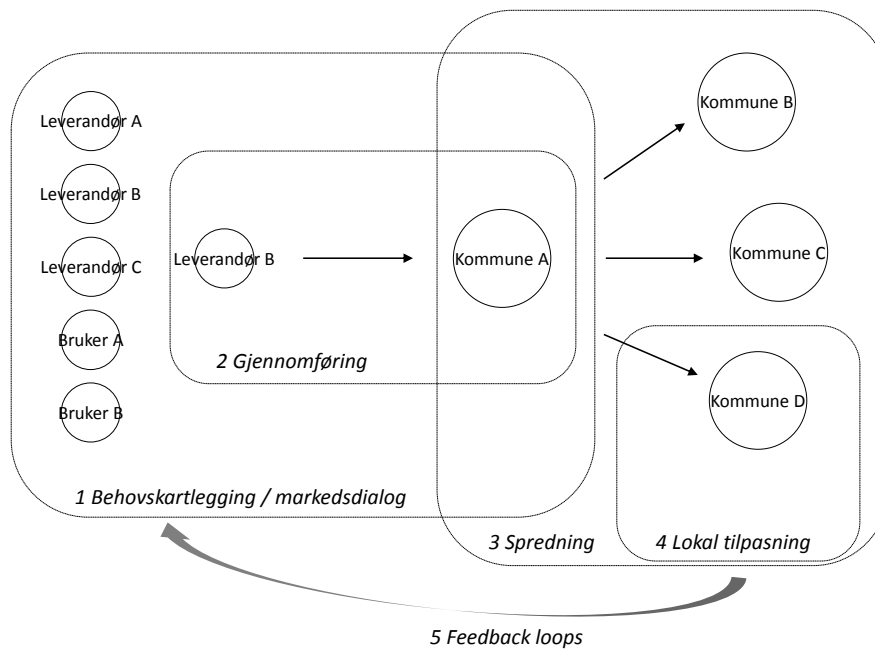
De to figurene nedenfor illustrerer hvordan spredning nedstrøms og koordinering oppstrøms utgjør to hovedakser for arbeidet med å øke omfang og effekter av innovative kommunale anskaffelser. I tråd med KS innkjøpsforums verdikjede bestående av en planleggingsfase med behovskartlegging og markedsdialog, en anskaffelsesfase, en implementeringsfase og en oppfølgingsfase illustrerer nedenstående figurer på en skjematisk måte hvordan spredning og koordinering kan forstås i et verdikjedeperspektiv.

Figuren om enkeltstående innovative kommunale anskaffelser viser hvordan en første prekommersiell fase handler om behovskartlegging og markedsdialog. Neste fase er gjennomføring og implementering av selve anskaffelsen, før erfaringer, løsning og metodikk så spres videre til flere kommuner og tilpasses nye kontekster.

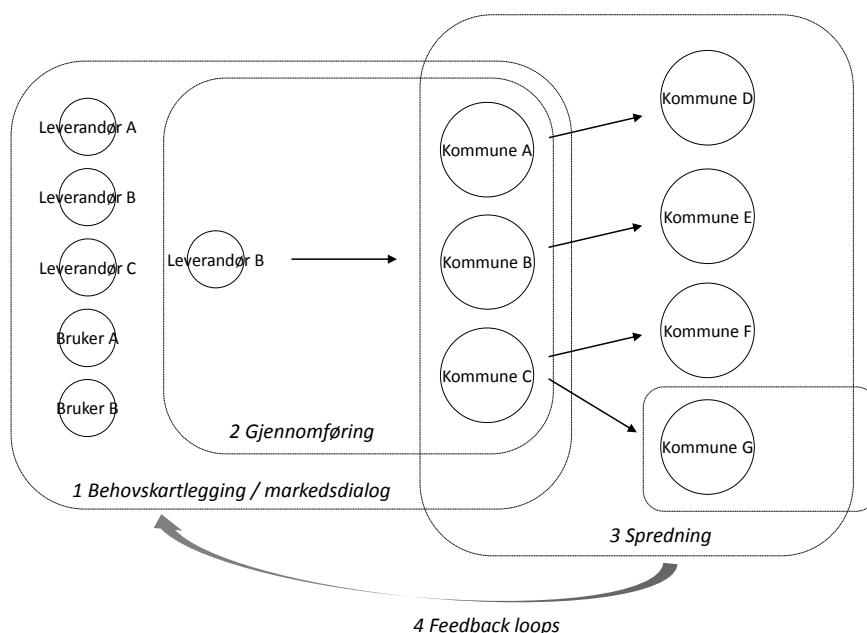
Figuren om koordinerte innovative kommunale anskaffelser illustrerer hvordan flere kommuner med et liknende behov kan koples sammen og gå gjennom de samme fasene med behovskartlegging og markedsdialog, deretter gjennomføring av selve anskaffelsen, før erfaringer, løsninger og metodikk eventuelt spres videre og tilpasses flere kommuner.

Felles for begge typer oppskalering er at det vil være avgjørende med kanaler for tilbakeføring av erfaringer gjennom såkalte feedback loops fra alle steg i prosessen.

Enkeltstående innovative kommunale anskaffelser



Koordinerte innovative kommunale anskaffelser



Det kan vurderes hva som skal være førende prinsipper for spredningen av innovasjon og beste praksis fra kommunesektoren; om det skal være sektorbasert, fundert i kommunesektoren eller om det skal være på tvers av hele offentlig sektor (eller på tvers av offentlig og privat sektor), inkludert statlig nivå samt andre offentlige organisasjoner innenfor offentlig tjenesteproduksjon og offentlige foretak. I dette tilfelle vil innovasjon bli et stort og utydelig landskap, og behovet for systematikk og oversikt oppstår.

Det er mange måter å systematisere, oppsummere og dele erfaringer og innovasjon på. Vi skal nå løfte frem og presentere noen ulike tilnærminger til spredning av løsninger, erfaringer og metodikk fra innovative kommunale anskaffelser. Dette følges så opp med en gjennomgang av hvilke spredningsmekanismer som faktisk brukes av kommunal sektor. Deretter vil vi se på hva som hindrer spredning av IOA, og hvilke mulige tiltak som kan gjøres for å senke spredningsterskelen.

5.4. Hvilke spredningsmekanismer benyttes av kommunene?

Vi har i dette prosjektet, gjennom intervjuer og gjennomgang av ulike forskningsrapporter, identifisert 12 potensielle spredningsmekanismer for innovasjon i kommuneNorge. I det følgende redegjør vi for disse.

5.4.1. «Læring i linja»

Det vil i mange tilfeller være et poeng å knytte spredningstiltak opp mot eksisterende arenaer og strukturer, for å unngå at arbeidet med innovasjon i kommunene samt spredning av denne blir «klistret» utenpå den daglige praksis i kommunene. For å sikre lokal forankring og for å unngå merarbeid vil det dermed være hensiktsmessig å knytte innovasjons- og spredningsarbeid tettest mulig opp mot den daglige praksis. Det finnes allerede mange relevante arenaer og møteplasser innenfor ulike sektorer hvor det kan være naturlig å tenke seg tydeligere komponenter for erfaringsutveksling og kompetansedeling rundt innovative kommunale anskaffelser. Dette kan

være arenaer som regionale partnerskap, interkommunalt samarbeid, regionrådene, plansamarbeid mellom fylke og kommune, eller samarbeid mellom kommuner og statlige foretak.

5.4.2. Nettverk

KS har allerede vært aktive innenfor etablering og drifting av ulike nettverk, som f.eks. Innovasjonsalliansen og Arendalskonferansen. Andre aktører som DIFI har utviklet et kunnskapsnettverk for statlige innkjøp (Nettverk Stat). Videre har KS og NHO også vært sentrale i et systematisk kunnskapsutvikling gjennom for eksempel Leverandørutviklingsprogrammet. I tilknytning til slike nettverksmekanismer kan man se for seg en tettere integrasjon av spredningskomponenter i form av opplæring og kursing.

5.4.3. Kunnskapscenter

En annen måte å tilrettelegge for økt spredning av løsninger, erfaringer og metodikk fra innovative kommunale anskaffelser er å etablere et såkalt kunnskapscenter. Disse kan både være regionale eller nasjonale. Vi har allerede fått kunnskapscenter innenfor helse og utdanning, og det har vært foreslått å etablere tilsvarende funksjon for offentlig forvaltning⁵⁶. Men kunnskapsfunksjonen kan også organiseres på andre måter:

- Enkeltstående innkjøp av utredninger og evalueringer
- Etablering av analyseenhet internt i en kommune (in-house)
- Strategisk oppbygging av utvalgte fagmiljøer og ad hoc bruk av enkeltpersoner herfra

5.4.4. Sentralisert koordinering

KS' sitt eget Innkjøpsforum vil kunne være et naturlig utgangspunkt for en videreutvikling av en form for nasjonal koordinering. Utover dette vil spredning av erfaringer, løsninger og metodikk fra innovative kommunale anskaffelser samtidig kunne koordineres av øvrige myndigheter som spiller sentrale roller på regional-, innovasjons- eller anskaffelsesfeltet, som f.eks. KMD, KOFA, DIFI, Innovasjon Norge, KOSTRA/SSB eller DSS/Depkjøp.

5.4.5. Utdannings- og FoU-institusjoner

Tredjepartsinstitusjoner innenfor utdanning og FoU kan spille en viktig rolle i kunnskapsflyt og spredning regionalt og på tvers av sektorer. Denne funksjonen vil både kunne ivaretas av uteksaminering av studenter med oppdatert kompetanse, samt ikke minst i form av kursing av lokalt arbeidsliv/forvaltning og kompetanseoverføring på tvers av sektorer.

5.4.6. Dokumentasjonssystem

Man kan se for seg at eksisterende dokumentasjonssystemer som kommunene er underlagt kan utvides og/eller suppleres med innebygde spredningsmekanismer. NIFU arbeider eksempelvis for tiden med utvikling av et dokumentasjonssystem for Helse Sør-Øst som inneholder et parallelt dokumentasjonssystem og et spredningssystem for innovasjon. Her ser man for seg at helseforetakene beskriver egne innovasjoner i form av såkalte case-beskrivelser i et felles onlinesystem, som både dokumenterer innovasjonsaktivitet i en organisasjon samtidig som denne spres til andre relevante organisasjoner. Kommunene er allerede pålagt en stor rapporterings- og dokumentasjonsbyrde fra ulike instanser, som f.eks. KOSTRA. Ved å utnytte slike eksisterende informasjonsstrømmer vil man unngå pålegg om ytterligere rapporteringskrav. Ved å kople slike systemer på finansiering vil man kunne verdsette spredning av innovasjoner over dokumentasjon av en innovasjon i én organisasjon.

⁵⁶ <http://www.statogstyring.no/forskerne-ma-ville-vaere-relevante/>

5.4.7. Felles protokollsystem

For å tilrettelegge for mest mulig læring fra utprøving av ny teknologi i kommunene og for å sikre et best mulig beslutningsgrunnlag for videre arbeid i kommunen ble det i «SAMVEIS-veikart for tjenesteinnovasjon av velferdsteknologi» foreslått å etablere en "forskningsprotokoll" for utprøving av ny teknologi som skulle sikre en mer strukturert kunnskapsinnhenting i kommunene. Et slikt protokollsystem vil kunne være utformet som en digital database hvor innkjøpere både legger ut sine anskaffelser og sine behov. Ved sammenfall mellom behov eller med tidligere anskaffelser vil system kunne matche disse. Man kan se for seg at utrulling og koordinering av et slikt system vil kunne gi opphav til viktig læring og kunnskapsspredning på tvers. Fordelen med slike protokoller er at man fanger opp kunnskap og erfaringer fortløpende i løpet av et år, og ikke kun i form av én årlig rapportering. SAMVEIS - Nasjonalt program for velferdsteknologi (NPV) har eksempelvis hatt stor betydning for koordinering av utviklingsprosessene på helse- og omsorgsfeltet samt for spredningen av erfaringene fra disse (se SAMVEIS senere i rapporten).

Digital spredning av anskaffelser og behov

Når det gjelder spredning digitalt blir en ønsket løsning ofte trukket frem. Denne løsningen går ut på å lagre opplysninger om anskaffelser, behovsutlysninger, og matcher disse opp mot nye behovsutlysninger som legges ut, slik at man unngår dobbeltinnovasjoner samt at allerede innovative løsninger spres. Videre legger leverandører inn sine forslag til hvordan løse behovene som blir utlyst. En kritisk faktor for dette virkemidlet er at aktørene som utlyser behov har stor nok kjøpekraft til å gjøre det attraktivt for leverandører å delta i systemet. Dette kan blant annet oppnås ved at en sentralisert aktør foretar anskaffelsen på vegne av mindre aktører. Denne løsningen implementeres for øyeblikket for alle helseforetak i Norge, men også i Sverige og Danmark, slik at spredning sikres også mellom landene.

Videre kan man her tenke seg at en tilsvarende løsning kunne eksistere på tvers av sektorer, slik at anskaffelser og behov som har vært gjort i en sektor kan spres til andre, da det med stor sannsynlighet er overlappene behov mellom sektorer. Dette kan illustreres med følgende eksempel. Per i dag er det ikke mulig å booke poliklinisk time online. Å utvikle en slik bookingtjeneste fra grunnen for helsesektoren vil være noe helt nytt, krevende, og innovativt da det ikke per i dag finnes andre steder. Derimot finnes tilsvarende bookingsystemer overalt i andre sektorer. Dette systemet ville kunne koble sammen tilsvarende anskaffelser i andre sektorer opp mot behovet her, for så å la disse aktørene potensielt løse dette langt enklere enn ved å skulle lage/innovere noe helt nytt. Det er altså viktig å ta en systemtilnærming til anskaffelser for å unngå ineffektiv ressursbruk, men også sikre spredning.

5.4.8. Koordinerte innkjøp

I motsetning til de ovennevnte spredningsmekanismene som refererer til nedstrømsaktiviteter for å spre en allerede gjennomført anskaffelse kan man også koordinere selve anskaffelsen oppstrøms på tvers av flere kommuner. Ved at flere kommuner samarbeider om en anskaffelse vil samtidig ressursbruk og risiko bli fordelt på flere aktører.

Interkommunalt samarbeid (IKS) kan være en formell måte for kommuner å koordinere innkjøp. I disse er det definert områder der kommunene kan være tjent med å gjennomføre felles innkjøp, for å få en bedre pris i markedet. Samtidig virker disse som en kunnskapsbase om anskaffelser for kommunene.

I Oslo Economics' rapport om samordning av statlige innkjøp ble det imidlertid påpekt at en samordning av innovative anskaffelser innebærer betydelige lokale tilpasninger og at dette kan være negativt ift. koordinering på tvers av aktører⁵⁷.

5.4.9. Dialogkonferanser på tvers av kommuner

Dialogkonferanser utgjør en viktig arena i en førkommersiell fase hvor innkjøpere/kommunene kan orientere seg om hvilke løsninger og muligheter som finnes i markedet. Men det kan samtidig være at det ligger mye relevant kunnskap andre steder i offentlig sektor også. En mulighet kan derfor være å utvide formatet på dialogkonferanser til også å favne bredere deler av kommunal og offentlig sektor.

Nasjonalt program for leverandørutvikling (LUP) fungerer i dag som en slik fasilitator. LUP arrangerer konferanser der innkjøper og leverandør kan møtes for å avklare innkjøpers behov samt hvilke muligheter det er i markedet for å løse behovet. Videre har LUP spredingskonferanser for prosjekter som har vært pilotprosjekter gjennom LUP.

Et annet eksempel er Oslo Medtechs og Oslo Edtechs «matchmaking»-eventer⁵⁸ hvor selskaper, studenter, forskere og andre som har kunnskap og ideer og som utvikler innovative løsninger møte og deler disse. Matchmaking går ut på å danne konsortier med intensjon om etablering av felles prosjekter og innsendinger av ideskisser til mulige oppdragsgivere. Tilsvarende vil innkjøpere også ha mulighet for å lage tilsvarende eventer hvor de møtes for å samkjøre sine behov og utlyse disse som en samlet gruppe fremfor hver for seg.

5.4.10. Online portaler (Formidling /innovasjonsverktøy)

En annen potensielt viktig og tilgjengelig spredningskanal er gjennom online portaler som oppsummerer og formidler kunnskap om innovative offentlige anskaffelser. Det finnes allerede en rekke slike potensielt relevante kanaler, som eksempelvis erfaringsportaler⁵⁹, inspirasjonshefter⁶⁰, nettmagasiner⁶¹, veiledere⁶² og konferanser. En kan også tenke seg en utvidelse av portaler for innovasjon i kommunene, som for eksempel, SLIK – Verktøy for ledelse av systematisk innovasjon i kommunene, til også å omfatte en spredningskomponent, tilsvarende punkt «felles protokollsystem».

KSs «SAMVEIS-veikart for tjenesteinnovasjon»⁶³ er et annet eksempel. Dette er et hjelpemiddel for alle som jobber med innovasjonsprosesser i kommunene. Veikartet inneholder konkrete verktøy, maler og veiledning for de ulike fasene i en innovasjons/innkjøpsprosess, og gir kommunene hjelp ved prosjektstart, i forankringsarbeid, i endringsfasen og i overgangen til ordinær drift.

5.4.11. Fylkeskommunen som koordinator

Fylkeskommunen kan tenkes å inneha en koordinerende rolle overfor sine kommuner. Dette bør imidlertid ses i sammenheng med Regjeringens videre arbeid med kommunereform, se stortingsmelding fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet om nye oppgaver til kommunene fra våren 2015⁶⁴. Stortingsmeldingen sier blant annet at:

⁵⁷ http://www.difi.no/filearchive/samordning_statlige_anskaffelser_rapport2011.pdf

⁵⁸ <http://www.oslomedtech.no/event/innovasjonsworkshop-og-utvikling-av-skisser-for-innovasjon-i-utdanning-og-helse/>

⁵⁹ <http://www.aldringoghelse.no/ViewFile.aspx?ItemID=2504>

<https://sites.google.com/a/navmeldinga.no/portal/Om-oss>

<http://www.fylkesmannen.no/Aust-Agder/Kommunal-styring/Kommunal-fornyng/Erfaringsportalen/>

<http://www.bedrekommune.no/bk/hjem/>

⁶⁰ <http://leverandorutvikling.no/getfile.php/Bilder/Pilotbrosjyrebilder/NHO%20Lev%20pilotbrosjyre%202014.pdf>

⁶¹ <http://www.3in.no/>

⁶² www.anskaffelser.no

⁶³ <http://www.ks.no/fagomrader/utvikling/innovasjon/innovasjonsverktoy/Veikart-for-velferdsteknologi/>

⁶⁴ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-14-2014-2015/id2401505/>

«... offentlig sektor må være en god bestiller av nye og bedre løsninger. Et viktig ledd i å oppnå dette er å skape sterke innkjøpsmiljøer i større kommuner. Disse ... bør foruten å sikre god ... behovsforankring hos innbyggerne, gi kommuneledelsen gode råd om hvordan anskaffelser kan bidra til å nå de langsiktige målene for virksomheten og lage gode rutiner for markedsdialog og leverandørutvikling.»

Innenfor velferdsteknologifeltet ligger det eksempelvis nå an til at makt og ansvar skyves nedover fra HelseDirektoratet og over på fylkeskommunen i forhold til å koordinere det videre arbeidet med utvikling og implementering av velferdsteknologiske løsninger i kommunene.

For å lette forståelsen av de ulike spredningsmekanismene kan man operere med noen analytiske skillelinjer:

- Man kan skille mellom spredningsmekanismer som tar utgangspunkt i daglig praksis innenfor etablerte fagetater eller eksisterende samarbeidsarenaer på den ene siden, og spredningsmekanismer i form av eksterne tiltak uavhengig av den daglige tjenesteproduksjonen på den andre (f. eks. kunnskapssenter).
- Et annet relatert skille går mellom bottom-up spredningsmekanismer på den ene siden og mer toppstyrte, «top-down», og sentraliserte mekanismer for koordinering på den andre.
- Et tredje skille går mellom sektorspesifikke og tverrsektorielle/generiske spredningskanaler.

Sannsynligvis vil det være mest hensiktsmessig med en blanding av ulike typer mekanismer som i sum vil gi en ønsket spredningseffekt. Basert på datainnsamlingen vil vi i den siste arbeidspakken komme tilbake til hvilke typer mekanismer som kan være hensiktsmessige for de ulike fasene av verdikjeden.

5.4.12. Leverandørene som kilde til spredning av innovative anskaffelser

Leverandører kan være kilde til å spre innovative anskaffelser andre kommuner har gjennomført. I de fleste tilfeller ved IOA har leverandøren rettighetene på produktet/tjenesten som inngår i en innovativ anskaffelse. Leverandøren kan da søke opp andre kommuner for å tilby tjenesten/produktet som med samme behov.

6. Analyse og konklusjon knyttet til spredning av innovasjon i kommunesektoren

Menon og NIFU har gjennomført over 50 intervjuer med ulike aktører vedrørende spredning av IOA innen kommunal sektor. Intervjuene viser at av de ovennevnte potensielle spredningsmekanismer, er det få som brukes i utstrakt grad. For det første virker det som om fokuset på og arbeidet med spredning er forholdsvis beskjedent. For det andre kan det synes som om mye av delingen som faktisk skjer mellom kommuner er basert på en nettverksbasert modell.

6.1. Beskjedent fokus på spredning

Våre funn antyder at det ikke er noe systematisk arbeid eller stort trykk på deling og spredning mellom kommunene per i dag, og fokuset synes i større grad å ligge på gjennomføring av IOA-prosesser i henhold til gjeldende retningslinjer. Tilsvarende finnes det svært begrenset erfaring med å koordinere anskaffelsesprosesser på tvers av kommuner (se SAMVEIS senere i rapporten). Det kan virke som om dette er ofte er komplekse prosesser i utgangspunktet, og hvor ulike faggrupper fra kommunen er representert (som for eksempel, jus, IT og helse). Det fremstår derfor ofte som vanskelig å i tillegg skulle koordinere slike prosesser på tvers av ulike kommuner, med deres respektive ulike faggrupper. Ulike utsagn kan tolkes som et uttrykk for at arbeidet med spredning av løsninger og erfaringer fra IOA i mange tilfeller bærer mer preg av organisasjonsspesifikk innovasjonsledelse enn av et innovasjonssystem-perspektiv.

6.2. Nettverksbasert bottom-up spredning

Mye av den spredningen av innovasjon som skjer mellom kommuner finner sted gjennom personlige nettverk og deltakelse i ulike møter, seminarer og (dialog)konferanser. Mange kommuner reiser også på egeninitierte studiebesøk til andre kommuner eller relevante miljøer utlandet. En konsekvens av dette er at de kommunene som faktisk har gjennomført innovative anskaffelser kan oppleve å få svært mange henvendelser om en og samme prosess. Det er ressurskrevende for den enkelte kommune å ta imot besøk og delegasjoner. En annen fremtredende kanal for informasjonsinnhenting og spredning av løsninger og erfaringer rundt disse er å ringe andre kommuner (f.eks. etter tips/ DOFFIN) for å høre mer om bestemte løsninger samt erfaringer rundt disse.

Det kan dermed synes som om de mest sentrale spredningskanalene på lokalt plan primært er nettverksbaserte, fragmenterte, personavhengige, tilfeldige og muntlige spredningsmekanismer. Denne formen for nettverksbasert spredning og interaktiv læring kan anses som en sentral del av innovasjonssystemet som kommunene er en del av. I den grad kommunene oppsøker nabokommunen eller andre samarbeidskommuner kan det forstås som et uttrykk for en nettverksbasert spredning, og som samtidig utgjør en del av innovasjonssystemet som kommunene inngår i. Her spiller også aktører som LUP, DIFI og KS sentrale roller og som former handlingsrommet for innovasjon. Oppmykningen av regelverket fra tradisjonelle anskaffelser til innovative offentlige anskaffelser er et eksempel på hvordan reguleringer og det institusjonelle rammeverket for et innovasjonssystem påvirker fokuset på og handlingsrommet for innovasjon.

6.3. Eksisterende struktur for spredning er ressurskrevende og sårbart

Denne formen for nettverksbasert spredning og læring utgjør et ressurskrevende system for deling og spredning av kunnskap, løsninger og erfaringer. Det er ressurskrevende ettersom det i stor grad er basert på en-til-en-kontakt. Dette gjelder både for kommuner og for bedrifter. På samme måte som det er ressurskrevende for den

enkelte kommune å tilegne seg informasjon eller dele av sine erfaringer, er det samtidig kostbart for leverandørene å reise rundt og delta på en rekke mindre dialogkonferanser i den enkelte kommune.

Lokale og nettverksbaserte spredningsmekanismer representerer samtidig et sårbart og tilfeldig system for læring og kunnskapsdeling i den forstand at det er avhengige av enkeltpersoner og deres nettverk og bekjentskaper. Det er gjerne lite systematikk og formalisert koordinering mellom kommuner. Kommunene vet ikke alltid om hverandres utviklingsløp, til tross for at ulike typer kommuner i mange tilfeller har liknende behov.

Men samtidig som denne formen for nettverksbasert deling muligens er ressurskrevende og sårbar, representerer den en viktig impuls ift. faglig oppdatering lokalt. Lokal, regional og sektoriell spredning og deling utgjør en viktig del av den faglige oppdateringen og kompetanseutvikling i den enkelte kommune og omsorgsinstitusjon, samt et muntlig supplement til og oppdatering av erfaringer rundt ofte mangelfulle/foreldede skriftlige kilder (eks. DOFFIN). Denne formen for bottom-up forankring av forståelse for behov og kvalitativ kunnskapsdeling utgjør derfor en nødvendig del av kunnskapsflyten i spredning av innovasjon. Uansett hvor mye løsninger fra IOA blir sentralisert, koordinert og synliggjort vil hver enkelt løsning alltid måtte implementeres lokalt i det kommunale tjenestetilbudet, og så lenge vi har dagens kommunestruktur finnes det ingen snarveier til den lokale faglige anerkjennelsen av et behov og forståelsen av (og motivasjonen for) hvordan dette behovet kan møtes.

Mer informasjon og inspirasjon om hvordan dette gjøres i andre land kan være viktige bidrag. I så måte er initiativene rettet mot «kommunesektoren» i Storbritannia verdt å merke seg. Her fra et oppslag om bottom-up kommunal innovasjon og innovasjonsspredning i regi av Association for Public Service Excellence⁶⁵:

Frontline council staff can help design a more creative approach to services

APSE research shows listening to the ideas of delivery staff is the key to a more innovative culture in local government



© Nobody understands local communities better than those who provide frontline services. Photograph: Christopher Thomond for the Guardian Christopher Thomond/Guardian

Devon county council's [month-long programme](#) to raise awareness of creativity among staff and promote innovation in service design is exactly what local government needs right now. And the Association for Public Service Excellence is happy to report that the council is among a growing band of authorities that are recognising the value of encouraging innovation among frontline employees.

Our recent research shows that a whole new breed of municipal intrapreneurs - people embodying the spirit of entrepreneurship but working in a large organisation such as a council - are alive, kicking and bringing improvements to council services. Monmouthshire county council, for example, is encouraging its workforce to find imaginative ways to solve problems through its intrapreneurship school, which has recently collected its "recipes" for better ways of working in an [intrapreneurship cookbook](#).

⁶⁵ <http://www.theguardian.com/local-government-network/2013/jul/27/top-tips-encourage-local-government-innovate>

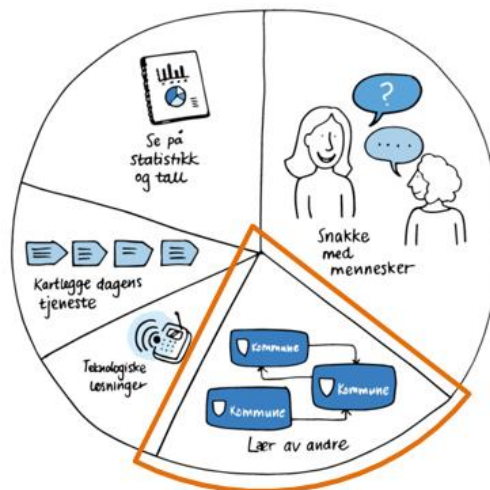
6.4. Nasjonal top-down koordinering

De ulike erfaringene som antyder at mye av delingskulturen i kommunal sektor er nettverksbasert rommer samtidig et behov for en større grad av sentralisert koordinering.

SAMVEIS – veikart for tjenesteinnovasjon

SAMVEIS er en praktisk metodikk som skal sette kommuner i stand til å endre offentlige tjenester for å møte fremtidige utfordringer og hjelpe dem med å tilpasse seg endrede behov. Veikartet er generelt og kan brukes innenfor alle kommunale sektorer, og det tilbys et komplett verktøy som følger hele innovasjonsprosessen.

SAMVEIS legger tidlig i prosessen vekt på utveksling og kartlegging av erfaringer. Dette kan gjøres bl.a. gjennom observasjon eller «jobb-bytte» som går ut på at man følger en person med kunnskapen man trenger for en kortere periode for å selv tilegne seg denne kunnskapen. Figuren under illustrerer viktigheten av erfaringsdeling.



Figur 6-1: Kommunene oppfordres til å kartlegge om en eventuell innovativ anskaffelse er gjort av andre tidligere "Lær av andre". Kilde: KS

Vi skiller mellom to innfallsvinkler for å sikre spredning og deling av erfaring. Fra aktørene som operer «nedstrøms» og fra aktørene som operer «oppstrøms». Den første, spredning fra aktørene som opererer «nedstrøms», er en betegnelse på «førsteinnovatør», altså den første kunden og leverandør som har gått sammen om å innovere noe nytt. Disse, og da spesielt den kommunale innkjøper, må sikre at deres erfaringer og resultater blir tilgjengelige for andre aktører allerede fra en tidlig fase. «Nedstrøms» eller «førsteinnovatørene» må altså *dele* deres viten. Den andre, spredning fra aktørene som operer «oppstrøms», er innkjøpere som skal anskaffe noe som allerede kan eksistere. Disse bør *kartlegge* hva som allerede finnes, noe som ligner på oppfordringen, «Lær av andre» fra SAMVEIS, beskrevet over.

SAMVEIS sikrer spredning gjennom en koordinert utviklingsprosess der mange kommuner er med, og dels gjennom utvikling av tekniske standarder som utgjør viktige rammebetingelser for videre anskaffelser og implementering. Denne formen for toppstyrt og koordinert synliggjøring og spredning av løsninger og erfaringer utgjør et viktig supplement til den bottom-up-baserte nettverksmodellen representerer.

SAMVEIS - Nasjonalt program for velferdsteknologi (NPV) har eksempelvis hatt stor betydning for koordinering av utviklingsprosessene på helse- og omsorgsfeltet samt for spredningen av erfaringene fra disse. Leverandørutviklingsprogrammet og DIFI nevnes også som viktige sentrale aktører ift. kunnskapsspredning og rådgivning. Både SAMVEIS (Helsedirektoratet og KS) og Leverandørutviklingsprogrammet (NHO, DIFI og KS) har initiert møteplasser, nettverk og workshops for koordinering, informasjonsspredning og erfaringsutveksling på velferdsteknologifeltet. Initiativ som foregår innenfor rammen av nasjonale prosjekter som dette får finansiering og tilhørende forventninger om formidling, som dermed utgjør et viktig incentiv for deling av erfaringer.

Det nasjonale og sentraliserte nivået (eks. SAMVEIS og Leverandørutviklingsprogrammet) synes derfor å utgjøre en nødvendig og effektiv funksjon og supplement til lokale og kommunale spredningsmekanismer i form av systematisk koordinering og spredning.

Utviklingen og implementeringen av nye løsninger innenfor velferdsteknologi kan forstås som et eksempel på et *systemskift*. Gjennom etableringen av teknologiske standarder samt orkestrering og koordinering av de ulike kommunene i pilotprosjektene har det nasjonale programmet for velferdsteknologi initiert beskyttede og innovative nisjer som etter hvert vil kunne erstatte eksisterende organisering og systemer i det kommunale tjenesteapparatet.

Det kan dermed virke som om det ligger et stort potensial i å supplere en nettverksbasert og bottom-up spredningsmodell med en mer formalisert top-down og sentralisert koordinering av spredning av IOA på tvers av kommuner. Mer formelle og etablerte strukturer for deling ville innebære en senkning av tilfeldigheter, personavhengighet og sårbarhet i arbeidet med spredning av innovasjon fra offentlige og kommunale anskaffelser.

6.4.1. Hvilke aktører er i dag relevante for å spre innovasjon gjennom IOA?


Spredningsmekanismer og faktisk anvendelse av disse mekanismene er helt avhengig av at det finnes aktører som kan fasilitere denne spredningen av informasjon og kunnskap om innovasjon. Hvem er de? Hvilken rolle har de? Hvordan brukes de?

Når det gjelder spredningsmekanismene som sådan kan disse grovt sett deles i to typer:

1) Uformelle og 2) formelle mekanismer.

Skillet ligger i hvorvidt spredningen skjer via muntlige eller skriftlige kilder, samt hvilke avtaler som ligger til grunn for ulike typer mekanismer. Jo høyere formell spredningsmekanisme en kommune er tilknyttet, jo større sjanse er det for at kommunen evner å fange opp relevante innovative innkjøp gjennomført av andre kommuner.

Ulike spredningsmekanismer	
Lav	Læring i linja
	Nettverk
Grad av formalitet	Dialogkonferanse på tvers av kommuner (LUP)
	Leverandør som kilde for spredning av anskaffelser til kommunene
	Utdannings- og FoU-institusjoner
	Online portaler (formidling/innovasjonsverktøy)
	Dokumentasjonssystem
	Felles protokollsystem
	Kunnskapssenter
	Koordinerende innkjøp
	Fylkeskommunen som koordinator
	Høy



Tabellen over illustrerer hvordan de ulike potensielle spredningsmekanismene kan rangeres på en skala som angir i hvor stor grad spredningsmekanismene er formalisert. Hovedinntrykket fra våre intervjuer er at de mest anvendte spredningskanalene i dag er kanaler som kan sies å være lite formelle. Ofte skjer spredningen i form av muntlig og uformell erfaringsutveksling på arenaer som seminarer, workshops, konferanser, eller ved å ringe til nabokommunen.

Basert på datainnsamlingen i dette prosjektet kan man noe forenklet si at det i dag er fire dominerende spredningsmekanismer for IOA. (Disse er markert med piler i tabellen ovenfor.):

5. «Læring i linja»
6. Nettverk
7. Felles dialogkonferanser (ofte initiert av Leverandørutviklingsprogrammet)
8. Leverandørbedrifter tar med sine innovasjoner og selv oppsøker kommunene med potensielle løsninger på kommunale behov (og slik sett fungerer som «bestøvende bier», effektive innovasjonsspredere)

Leverandørutviklingsprogrammet (LUP) har eksistert i fem år, og ble forlenget med ytterligere fem år fra og med 2015. LUP har vært en suksess med hensyn til å koble leverandører og innkjøpere, og til å formidle IOA som en effektiv anskaffelsesform gjennom pilotprosjekter. Gjennom LUPs dialogkonferanser og spredningskonferanser er det dannet arenaer der kommunale innkjøpere kan diskutere valgte løsninger, samt få bedre kunnskap om hvilke løsninger som er i markedet. Men LUP er fremdeles et tids- og ressursbegrenset program som ikke makter å mobilisere alle kommuner og kommunale sektorer.

Mange kommuner deltar i en eller annen form for interkommunalt samarbeid. Men våre intervjuer og dokumentasjonsgjennomgang viser at det ikke er gjennomført en fullstendig kartlegging av hvor mange kommuner som er med i interkommunalt innkjøpsamarbeid, eller hvilket omfang dette samarbeidet har.

6.5. Formelle eller uformelle mekanismer for innovasjonsspredning gjennom anskaffelser?

Vi vil her gjøre en kort vurdering av hvordan de ulike spredningsmekanismene for kommunal sektor passer inn med kriteriene hentet fra Rogers (se punkt 4.1) for hva som påvirker hvor raskt en innovasjon spres. Vi tar igjen utgangspunkt i de fem kriteriene for spredning av innovasjon som Rogers vektlegger:

1. **Den relative fordel** innovasjonen potensielt gir deg. Det essensielle er at brukeren opplever en fordel ved å bruke innovasjonen sammenliknet med tidligere løsning.
2. **Kompatibilitet**: I hvor stor grad innovasjonen passer inn i måten den kopierende organisasjonen gjør ting på fra før og organisasjonens eksisterende sosiale normer.
3. **Kompleksitet**: Hvor vanskelig det er å forstå og ta i bruk innovasjonen.
4. **Testbarhet**: I hvor stor grad innovasjonen kan testes av den som potensielt skal benytte den.
5. **Observerbarhet**: I hvor stor grad/hvor lett innovasjonen kan vurderes etter å ha blitt testet.

De 12 ulike spredningsmekanismene vi har beskrevet over oppfyller disse spredningskriteriene i ulik grad. Jo mer formalisert spredningsmekanismen er, jo bedre oppfylles særlig de tre siste kriteriene; *reducere kompleksitet, øke testbarhet og observerbarhet*. Ved bruk av mer koordinerte samarbeidsformer for innkjøp vil de enkelte kommunene kunne dra nytte av andre kommuners kompetanse, samt få tilgang til informasjon som reduserer risikoen og øker testbarheten knyttet til den aktuelle innovasjonen.

På den annen side er det ingen tvil om at de uformelle spredningsmekanismene har sine fordeler. De forankrer forståelsen og behovet for innovasjon lokalt og gir informasjon om innovasjoner på mottakers premisser. Dette bidrar til at eventuell skepsis og motstand mot innovasjon blir mindre enn ved formelle (top-down) spredningsmekanismer. Informasjon som sikrer **kompatibilitet** og overbevisning om innovasjonens **relative fordel** sikres oftest best gjennom nettverk og andre uformelle læringskanaler.

Rammeverket til Rogers er utviklet mange tiår før fremveksten av innovasjonssystemlitteraturen, og tilsvarende lenge før fokuset på den potensielt kraftfulle rollen som offentlig sektor kan spille som pådriver for innovasjon gjennom innovative offentlige anskaffelser. Samtidig ligger også fokuset hos Rogers primært på en organisasjonsspesifikk forståelse av innovasjon og spredning av innovasjon. Rogers diskuterer eksempelvis ikke hvordan kontekstuelle og systemiske utfordringer knyttet til regelverk, infrastruktur, incentiver, kostnader, kultur eller kunnskap influerer på spredning av innovasjon på tvers av organisasjoner. Ofte vil slike samfunnsmessige strukturer kunne påvirke og bremse spredning og implementering av en gitt innovasjon. Her vil det derfor kunne være et poeng å supplere en organisasjonsspesifikk innovasjonsforståelse med et mer utpreget systemisk fokus på innovasjonssystemer og/ eller endring av disse systemene i form av systemskift. I slike tilfeller vil det være et større behov for mer toppstyrte og koordinerte innovasjonsprosesser.

Vi kan så langt konkludere med at formelle spredningsmekanismer også må nyttiggjøre seg fordelene ved uformelle mekanismer så langt det lar seg gjøre: Nettverk, fysiske møteplasser osv. For i praksis kommer vi ikke utenom formelle spredningsmekanismer (også) når spredning skal skaleres på tvers av ulike organisasjoner og sektorer innad i kommuner, og ikke minst på tvers av mange hundre kommuner over hele landet. Ikke minst tror vi dette gjelder spredning av innovasjon gjennom offentlige anskaffelser: En svært liten del av anskaffelsene i kommuneNorge er i dag koordinert på tvers av organisasjonelle enheter, enten det er innad i kommunen eller på tvers av kommunen. Spredningspotensialet ved å oppskalere den type koordinering av anskaffelser som Leverandørutviklingsprogrammet bidrar til er trolig en effektiv mekanisme. Dette representerer en formell måte

å spre innovasjon på i den forstand at et forpliktende samarbeid knyttet til en konkret anskaffelsesprosess som regel ligger til grunn.

7. Handlingsalternativer og anbefalinger

I dette prosjektet har vi vist at det synes å være et relativt beskjedent fokus på å anskaffe innovative løsninger i kommunene, det vi har betegnet som anskaffelser av innovasjon, «toppidrett».⁶⁶ Hovedvekten synes å ligge på å øke muligheten for innovasjon i anskaffelser generelt, *innovasjonsvennlige anskaffelser*, eller det vi har betegnet som innovasjon i anskaffelser, «breddeidrett». I tråd med denne anskaffelsestypologien bestående av «breddeidrett» og «toppidrett» handler våre anbefalinger om å:

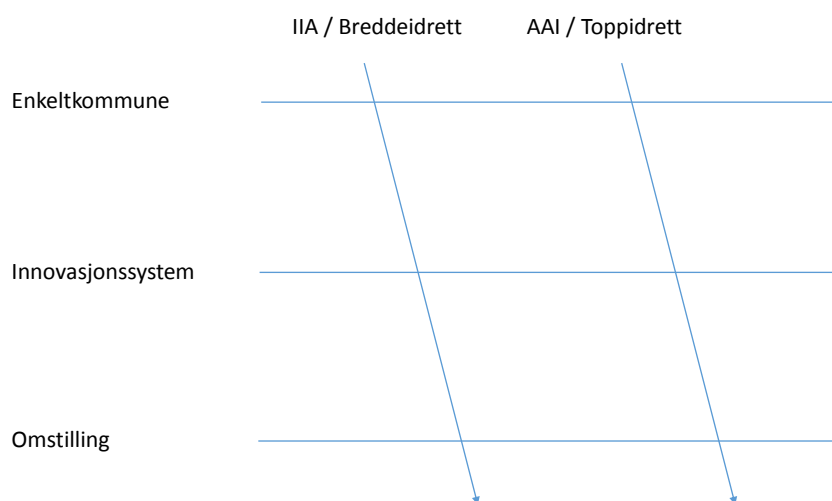
1. Formalisere, oppskalere og profesjonalisere arbeidet med å gjøre kommunale anskaffelser generelt mer innovasjonsvennlige (IIA) («breddeidrett») i alle kommunale sektorer og over hele landet.
2. Styrke koordineringen, kunnskapen og omfanget av anskaffelser av innovasjon (AAI) «toppidrett».

Samtidig har vi sett hvordan innovasjon kan forstås på ulike måter:

- Innenfor et ledelsesperspektiv: mandat/styringssignaler, insentiver, kunnskap osv. på ulike nivåer i kommunen.
- På et systemnivå hvor innovasjonsarbeidet i én kommune må forstås i lys av det omkringliggende systemet av nabokommuner, KS, leverandørbedrifter, brukere og kunnskapsutviklere.
- I et omstillingsperspektiv, hvor kommunen inngår i større samfunnsmessige endringsprosesser som typisk omfatter omlegging av hele systemer for offentlig tjenesteproduksjon.

De ovennevnte dimensjonene og aspektene kan settes opp i en matrise, som illustrert i figuren nedenfor. Denne matrisestrukturen vil strukturere den påfølgende diskusjonen av våre funn og våre anbefalinger.

⁶⁶ Som tidligere nevnt utgjør IIA så lite som 2-3 promille av for eksempel Oslo kommunes anskaffelsesvolum. Kilde: Oslo kommunes innkjøpsdirektør Gunnar Wedde på Difis *Anskaffelseskonferansen 2015*.



Her ønsker vi å synliggjøre hvordan breddeidretten og toppidretten ivaretar ulike deler av den «innovasjonsøkologien» som kommunesektoren inngår i. Dette innebærer å vise hvordan ulike tiltak og initiativ i arbeidet med IOA retter seg mot ulike typer innovasjonsaktiviteter og kan ivareta ulike behov på henholdsvis kommunenivå, systemnivå eller i forhold til en større samfunnsmessig omstilling.

7.1. IOA innad i og mellom enkeltkommuner

For å bidra til **økt innovasjon i anskaffelser (IIA)** er det et behov for å formalisere og profesjonalisere mye av den nettverksbaserte spredningen av løsninger og erfaringer som allerede finner sted. Dette handler både om å gjøre den enkelte kommune i stand til å søke og absorbere nye impulser utenfra og samtidig tilrettelegge for deling mellom kommuner. Det vil kunne være flere måter å støtte disse prosessene på. Én mulighet er å la Nasjonalt program for leverandørutvikling (LUP) få fortsette å spille en sentral rolle. Programmet har vist seg som et velfungerende virkemiddel som også andre land nå ser til. LUPs erfaring med metodeutvikling, nettverk og portefølje av gjennomførte prosjekter har stor verdi for den videre utviklingen. I tillegg ser vi en stor verdi i DIFIs eksisterende informasjons- og kompetansevirksomhet blant annet gjennom anskaffelser.no. Den nye kontraktsformen 'Innovasjonspartnerskap' (IP) kan også nevnes her som en hensiktsmessig og integrert kontraktsform som legger til rette for nærmere samspill mellom innkjøper og utvikler både gjennom utvikling og anskaffelse av en ny løsning. I tillegg vil det være naturlig at KS videreutvikler og oppskalere sitt nettverksarbeid rundt innovative anskaffelser mot kommunene.

En styrking og videreutvikling av disse tiltakene og initiativene vil kunne styrke den nettverksbaserte spredningen av kunnskap og løsninger knyttet til innovative offentlige anskaffelser. Samtidig vil disse ulike initiativene i sum kunne utgjøre en noe fragmentert og potensielt overlappende tiltaksportefølje. Samtidig kan det synes som om det allerede er en form for arbeidsdeling mellom de ulike aktørene på dette feltet som muligens kan tydeliggjøres: LUP fokuserer på etablering av møteplasser mellom leverandører og innkjøpere med tanke på å redusere barrierene for innovasjon i offentlige anskaffelser; Difi videreutvikler metoder, informasjon og rådgivning gjennom en oppskalering basert på LUPs «suksessformel»; mens KS jobber med kunnskapsutvikling internt i kommunene samt erfaringsutveksling (bl.a. nettverk) på tvers av kommunesektoren.

I den grad det anses som en utfordring og et problem at de ulike rådgivnings- og nettverksinitiativene i sum utgjør et fragmentert apparat vil en mulig løsning kunne være å samle disse funksjonene/aktørene i én «ordning» som dermed kan bidra til større samordning og større slagkraft. En slik samordnet funksjon kan potensielt skaleres opp betydelig utover de samlede bevilgninger til denne typen formål som er vedtatt i årets statsbudsjett. For å bidra til større moment rundt innovative offentlige anskaffelser kan man se for seg at en slik nettverksbasert satsing på sikt økes til det tidobbelte (opp fra 10 millioner til LUP/Difi i årets statsbudsjett til 100 millioner kroner).

Det er imidlertid ikke først og fremst tilgang på finansielle ressurser som setter begrensninger for videre utvikling og skalering av en slik ordning. Spørsmålet er snarere hvilken institusjonell forankring og modell en slik ny ordning skal anta. Vår anbefaling er at en slik form for profesjonalisering av den nettverksbaserte spredningen bør vurderes utformet etter modell av den nederlandske PIANOo-modellen og jobbe mot rådgivning og prosessutvikling samt tilby ressurser for å redusere risiko tilknyttet innovasjon i offentlige anskaffelser. Et slikt grep etter modell fra PIANOo-ordningen ville kunne innebære en formalisering og profesjonalisering av den nettverksbaserte spredningsformen som allerede synes utbredt i Norge.

7.2. IOA i et bredere system- og omstillingsperspektiv

Den nettverksbaserte spredningsmodellen kan imidlertid være sårbar og tilfeldig i den grad den ofte er personavhengig og basert på muntlig dialog og fysiske møteplasser. For å bidra til en større grad av formalitet og systematikk bør denne delingsmodellen ses i sammenheng med og suppleres av andre initiativer som i større grad ser den enkelte kommune i sammenheng med andre typer aktører som inngår i det omkringliggende innovasjonssystemet.

Ved siden av utbredelsen av en nettverksbasert «breddeidrett» med relativt lav innovasjonshøyde, har denne studien avdekket at kommunene ikke har kommet spesielt langt i arbeidet med gjennomføring av «toppidrett» i form av anskaffelser av innovasjon. Gjennomgangen i kapittel 3 og 4 viser samtidig at det norske virkemiddelapparatet mangler etterspørselsorienterte innovasjonspolitiske verktøy som er viktige med tanke på å **øke mer avanserte anskaffelser av innovasjon (AAI)**. Vi ser derfor et behov for å tilrettelegge for et større trykk på denne typen innovative anskaffelser. Ettersom slike prosjekter gjerne vil være komplekse og systemiske vil de kreve et samspill på tvers av ulike typer aktører og sektorer. Denne typen IOA'er vil dermed være svært krevende å bære for den enkelte kommune - både finansielt og kunnskapsmessig. Utvikling og implementering av velferdsteknologi kan fungere som et eksempel på denne typen IOA. Dette er langsiktige og krevende utviklingsprosesser, og som innebærer stor grad av koordinering, reorganisering av eksisterende tjenesteapparat, samt utvikling av nye teknologiske standarder. Det vil derfor være hensiktsmessig å adressere denne typen anskaffelser gjennom koordinert innsats på tvers av flere kommuner med liknende behov. Vi anbefaler derfor å etablere en effektiv nasjonal mekanisme eller funksjon som på vegne av offentlig sektor gjennomfører anskaffelser med stor innovasjonshøyde og som kan bidra til å løse større samfunnsutfordringer.

7.2.1. Organisering av en fremtidig enhet for innovative offentlige anskaffelser

Det er mange måter å organisere en slik felles funksjon på. Her vil SBIR/SBRI-ordninger kunne være et godt eksempel å følge, ettersom disse kan forstås som både tilbudsside- og etterspørselsdrevne virkemidler, og som innehar et sterkere fokus på teknologiutvikling og mer innovasjonshøyde enn andre typer praksisnære virkemidler. Tiltaket vil kunne være både interkommunalt og/eller statlig. Deltagende departementer (og underliggende etater) vil kunne kanalisere et utvalg av avanserte anskaffelser gjennom et slikt virkemiddel, som i praksis vil kunne bestå av et lite sekretariat med relevant kompetanse om innovasjon og anskaffelser.

Prosesen kan organiseres gjennom flere nasjonale innovasjonskonkurranser slik tilfellet er i UK, USA og Sverige. En slik ordning vil også kunne bygge på kompetanse fra det næringsrettede virkemiddelapparatet og fra LUP, samt eventuelt kompetanse og midler fra Innovasjon Norges såkalte OFU-ordning⁶⁷. OFU-ordningen er i utgangspunktet bare rettet mot leverandører, og ikke mot offentlige innkjøpere⁶⁸. Den har dermed begrenset effekt når det gjelder å bøte på den største utfordringen for innovative anskaffelser; offentlige innkjøperes risikoaversjon. Vi foreslår å innlemme OFU i en ny SBIR-liknende ordning der også hensynet til innovasjon i offentlig sektor er tydeligere ivaretatt. For utvelgelse av vinnerløsninger og leverandører kan man for eksempel ta utgangspunkt i utvelgelsesmetodikk og beste praksis fra Norges forskningsråd og deres prosedyrer for utvelgelse av prosjekter i forbindelse med søknader til ulike innovasjonsprogrammer. Eksisterende virkemidler som Innovasjon Norges OFU-ordning og tilhørende midler kan også vurderes innlemmet i en slik ordning. Pilotprosjekter lignende de som gjennomføres i LUP kan også vurderes inkludert. I sum vil dette kunne innebære en samling, koordinering og oppskalering av så vel kompetanse som ressurser i retning av et mer kraftfullt etterspørselsdrevet innovasjonspolitisk verktøy i Norge.

I en nasjonal satsing vil kommunene og KS i samspill med departementene kunne bidra til opprettelsen og driften av en ordning med samme funksjon som SBIR- og SBRI-programmene i Nederland og UK. Denne vil ha fokus på større innovasjonsprosesser hvor målet er å finne løsninger på samfunnsproblemer. Dette kan være velferdsteknologier for å imøtekomme eldrebølgeproblematikken, miljøeffektive løsninger i offentlige bygg, innovative infrastrukturløsninger og lignende. Ordningen vil kunne finansieres gjennom et spleiselag mellom departementene, kommunene og eksisterende virkemiddelapparat. I tillegg kan det opprettes en (virtuell) enhet for offentlig innovasjon og som vil kunne trekke veksler på allerede eksisterende kompetanse hos ulike aktører. Denne enheten vil i større grad være rettet mot innovasjon i anskaffelser og være et koordinerende senter for veiledere, informasjonsformidling og generell kunnskapsspredning. I praksis vil dette kunne innebære en utvidelse av Difis rolle i dag. På samme måte som «SBIR Norge» vil det også være et resultat av samlet innsats fra departementer, kommunene (gjennom KS) og eksisterende virkemiddelapparat. Enkeltprosjekter slik som kommunenes samarbeid med Helsedirektoratet gjennom SAMVEIS – Nasjonalt Program for Velferdsteknologi vil dermed være en del av den samlede satsingen. Utfordringen ved en slik løsning vil være å sikre kommunenes særskilte interesser i tilfeller der forskjellen mellom statlige og kommunale interesser blir stor.

Spørsmålet videre er om en nasjonal satsing vil være den beste løsningen sett fra kommunenes ståsted. Et alternativ er å bygge videre på LUPs erfaringer med før-kommersielle anskaffelser og utvide LUPs kapasitet og kompetanse innenfor anskaffelser av innovasjon. Et annet alternativ er å gå for en parallell satsning på innovasjon og IOA i kommunesektoren adskilt fra øvrige aktører og statlig nivå. Et slikt alternativ ville innebære at kommunene gjennom KS oppretter en parallell og samlet enhet her kalt «Senter for kommunal innovasjon» hvor kommunenes innkjøpsordning tilknyttet innovasjon og generell kunnskap, veiledning og formidling samles. Kommunenes tilkobling til departementene blir i tilfelle direkte mot det enkelte sektordepartement. En slik løsning vil i utgangspunktet kunne sikre ivaretagelsen av kommunenes særskilte interesser. På den annen side kan man risikere å bli stående utenfor et apparat med større muskler og dermed gå glipp av de gevinstene som en større samlet nasjonal satsing kan gi. En annen utfordring i denne sammenhengen er om man kan klare å finansiere en satsing som er stor nok til å ha effekt som risikodempende tiltak for å skape incentiv til innovasjon i innkjøp og spredning av innovasjon i stor skala på tvers av små og store kommuner over hele landet.

Erfaringer fra andre land tilsier at det kan være mange fordeler forbundet med å opprette sentrale koordinerende enheter og som dermed supplerer andre og mer lokalt forankrede deler av kunnskapsutvikling og

⁶⁷ Offentlige forsknings- og utviklingskontrakter: <http://www.innovasjon Norge.no/no/finansiering/tilskudd-til-forskning-og-utvikling/>.

⁶⁸ På Innovasjon Norges informasjonssider om ordningen finnes det ingen informasjon rettet mot offentlige innkjøpere: <http://www.innovasjon Norge.no/no/finansiering/tilskudd-til-forskning-og-utvikling/>

erfaringsutveksling på tvers av kommunesektoren. Samtidig som vi ser verdien av enkelte sterkere koordinerende funksjoner på tvers av kommunesektoren ser vi verdien av lokal kompetanseutvikling i den enkelte kommune. Som vi allerede har pekt på er kompetansen og absorpsjonsevnen i den enkelte kommune ofte en forutsetning for å kunne nyttiggjøre seg ny kunnskap fra andre.

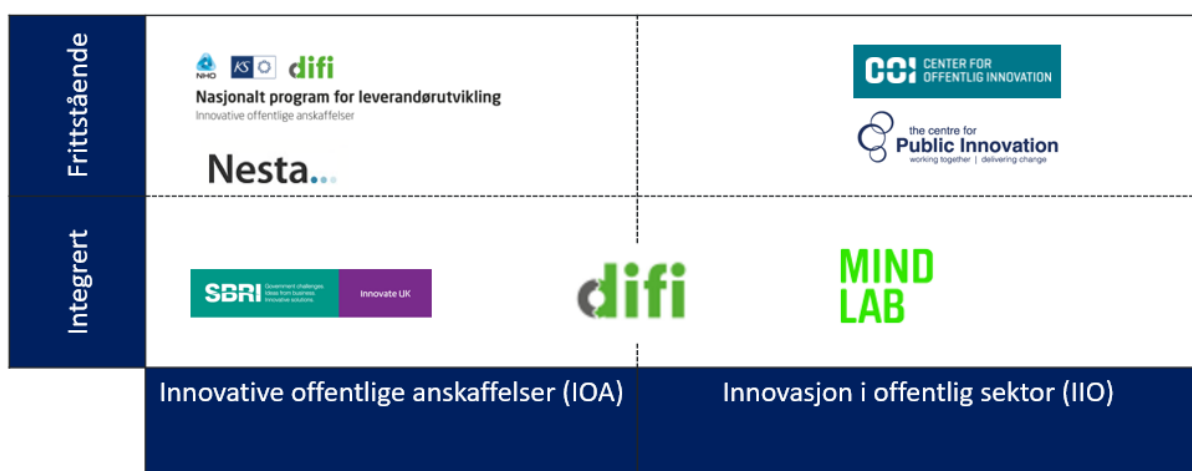
Det er en rekke gode argumenter for hvorfor en fremtidig enhet for innovative offentlige anskaffelser bør være tett integrert mot statlig forvaltning, men det er også mange argumenter for at en mer frittstående ordning som LUP bør beholdes.

Som en del av statlig forvaltning, underlagt ett eller flere koordinerende departementer, vil en samlet enhet for innovative offentlige innkjøp og/eller innovasjon i offentlig sektor gi en tettere tilknytning og forankring hos både regjeringen, Stortinget og i forvaltningen. Arbeidet blir en del av departementenes ansvar hvilket igjen kan gi en større følelse av eierskap til prosjektene som gjennomføres. Både forankring i ledelse og følelsen av eierskap til ideene slike innovasjonstiltak gir, er ansett som svært viktige for at fokus på innovasjon implementeres og følges opp i offentlig sektor.⁶⁹

Frittstående organisasjoner vil på sin side i utgangspunktet være politisk uavhengig og ikke begrenses av forvaltningens ulike krav til etater som ofte kan være til hinder for nettopp den type innovativ aktivitet vi her er opptatt av. Utfordringen knyttet til målkonflikter vil være noe mindre for en uavhengig organisasjon.

Det kan samtidig argumenteres for at frittstående organisasjoner vil ha et større press på seg til å dokumentere resultater for å opprettholde sin eksistens (finansiering osv.). Dette skaper et ekstra incentiv til å fornye og forbedre arbeidet som gjennomføres. Samtidig kan mangel på en stabil finansieringskilde gjøre en frittstående organisasjon mer sårbar.

Erfaringer fra Norge og andre land viser at det er gode eksempler på at både integrerte og frittstående innovasjonsheter fungerer. I figuren under har vi plassert et utvalg aktører som jobber med innovasjon og innovative anskaffelser i offentlig sektor. Aktørene er plassert ut fra hvorvidt de er en integrert del av offentlig sektor eller en frittstående aktør, samt hvorvidt de først og fremst er innrettet mot anskaffelser eller innovasjon i offentlig sektor generelt.



I Norge har LUP hatt stor suksess både med å spre kunnskap og støtte opp om pilotprosjekter for å finne innovative løsninger til kommuners oppgaver. Utfordringen med leverandørutviklingsprogrammet har så langt

⁶⁹ Se for eksempel Nesta (2014), "Innovation in the public sector - How can public organisations better create, improve and adapt?", skrevet av Geoff Mugan.

vært at bruken fortsatt er relativt beskjeden. Storbritannia, USA og Nederland har hatt på sin side hatt stor suksess med sine SBRI/SBIR-program. Disse programmene er underordnet utvalgte departement og er således eksempler på integrerte løsninger. De er også vesentlig større enn leverandørutviklingsprogrammet. Disse gjennomfører store innovasjonskonkurranser hvor kommersielle aktører oppfordres til å komme med forslag til løsninger på en gitt samfunnsutfordring. Erfaringene herfra peker i retning av en integrert løsning i forhold til å finne innovative løsninger på dagens behov og fremtidens utfordringer.

I tillegg til et spesifikt fokus på innovative anskaffelser ser vi at fokuset på innovasjon i offentlig sektor generelt må ses i sammenheng med IOA, og særlig spredning av innovasjon knyttet til IOA. I land som Danmark og Storbritannia har egne organisasjoner for offentlig innovasjon (som tidligere nevnt i rapporten) blitt etablert.

I Norge har Difi en lignende rolle som innovasjonssenter for offentlig sektor. Difi tilbyr både veiledere, metodeverktøy og erfaringer fra norske og utenlandske prosjekter både om innovasjon i offentlig sektor generelt og i tilknytning til anskaffelser spesielt.

Vi tror det er viktig å tilrettelegge for et arbeid for oppskalering av IOA samt en spredningsstruktur som både ivaretar verdiene ved lokal forankring av læring og kunnskapsutvikling i kommunene og ved samordning på tvers av så vel kommunale som statlige aktører.

7.3. Oppsummering og anbefalinger

Oppsummering av spredningsmekanismer og anbefalinger

Vi har i denne studien kartlagt i hvilken grad og hvordan kommunene arbeider med spredning av løsninger og erfaringer fra IOA. Våre funn viser at kommunene per i dag har et relativt beskjedent fokus på spredning av IOA. Selv spydspisskommunene har ikke kommet spesielt langt på dette feltet. Allikevel er det tydelig at dette er et tema som interesserer mange, og det må ses i sammenheng med at innovasjon generelt har vært gjenstand for økt oppmerksomhet og interesse i offentlig og kommunal sektor. I den grad kommunene faktisk har et fokus på og erfaring med spredningsarbeid knyttet til IOA skjer dette i all hovedsak i form av en nettverksbasert fremgangsmåte, hvor kommunene deler erfaringer og informasjon om løsninger seg imellom gjennom uformelle kanaler og sosiale møteplasser, og som gjerne er muntlige og personavhengige. Basert på datainnsamlingen i innværende prosjekt kan det synes som om det i dag er fire dominerende spredningsmekanismer for IOA; læring i linja, nettverk, felles dialogkonferanser (ofte initiert av Leverandørutviklingsprogrammet) og private leverandører som selv oppsøker kommunene med potensielle løsninger på kommunale behov.

Denne nettverksbaserte spredningsmodellen er ressurskrevende for kommuner og leverandører. Kommuner som har vært gjennom en vellykket IOA-prosess opplever å bruke mye tid på å formidle sine erfaringer til andre i etterkant, enten i form av å ta imot besøk, presentere på konferanser o.l., eller ved å besvare henvendelser på telefon. Mange kommuner bruker også ressurser på å reise til andre kommuner i utlandet for å få med seg siste nytt. Denne formen for innhenting av internasjonale impulser er svært viktig for et lite land som Norge. Mange ulike kommuner reiser uavhengig av hverandre på slike turer, i tillegg til at andre typer aktører og nettverk uavhengig av kommunene også arrangerer slike inspirasjonsturer. For leverandørene utgjør kommunesektoren et fragmentert marked, og mange leverandører opplever det som svært ressurskrevende å delta på dialogkonferanser om begrensede kontrakter i mange ulike kommuner.

I sum utgjør denne nettverksbaserte spredningen en kontinuerlig kompetanseheving på tvers av ansatte i kommuneNorge. Denne formen for fortløpende oppdatering av kunnskapsgrunnlaget i det kommunale

tjenesteapparatet er svært viktig for å sikre nytenkning og innovasjon, ettersom innovasjon i stor grad handler om læring og kunnskapsutvikling.

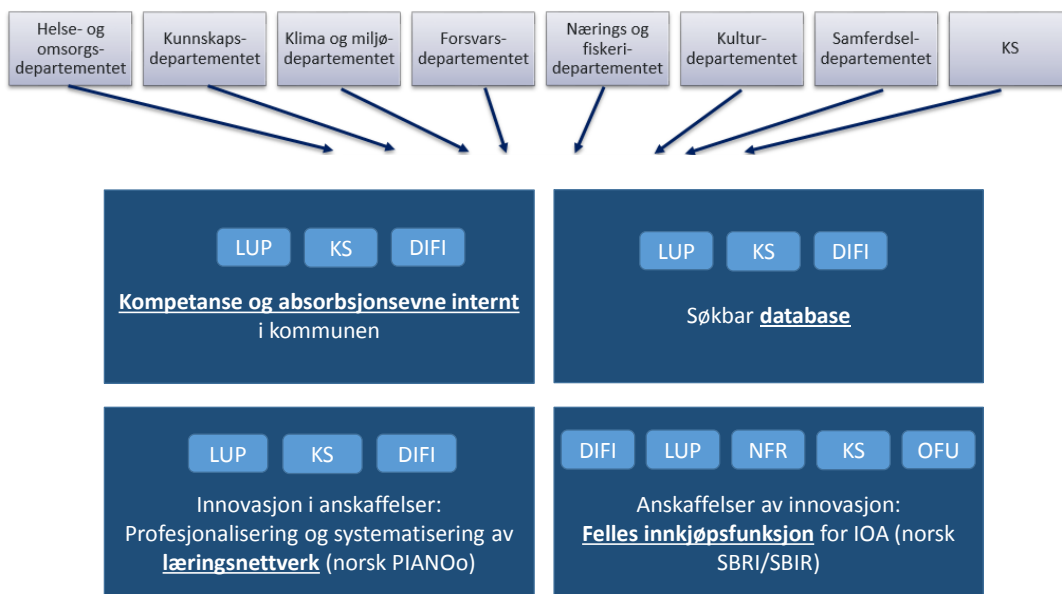
For å kunne opprettholde og videreutvikle et godt offentlig og kommunalt tjenestetilbud er det derfor sentralt å sørge for at arbeidet med innovasjon ikke flyttes for langt unna den daglige praksisen i utformingen og produksjonen av offentlige tjenester. KS sitt arbeid med Nytt, Nyttig og Nyttiggjort (N3), SAMVEIS-veikart for tjenesteinnovasjon er eksempler på hvordan arbeidet med innovasjon søkes integrert inn i det daglige kommunale praksisfeltet. Samtidig utgjør denne typen verktøy og innsats en organisasjonsspesifikk og en noe «atomistisk» fremgangsmåte som retter seg mot hver enkelt kommune.

Samtidig går det an å tenke seg måter å supplere denne formen for nettverksbasert spredning og organisasjonsspesifikk kompetanseheving med andre former for mer formalisert og koordinert innsats for utvikling og spredning av innovasjon på tvers av kommuner. Vi har blant annet sett hvordan SAMVEIS representerer en viktig overgripende og koordinerende instans for omsorgsfeltet i utviklingen og implementeringen av ny velferdsteknologi i Norge. SAMVEIS har bidratt til spredning gjennom den koordinerte utviklingsprosessen der mange kommuner er med, og dels gjennom utvikling av tekniske standarder som utgjør viktige rammebetingelser for videre anskaffelser og implementering. Denne formen for toppstyrt og koordinert synliggjøring og spredning av løsninger og erfaringer utgjør et viktig supplement til den bottom-up-baserte nettverksmodellen. SAMVEIS er dermed et eksempel på en mer helhetlig innsats som både rommer lokal og praksisnær nettverksbygging på den ene siden og nasjonal koordinering og mer gjennomgripende innovasjon og teknologisk utvikling på den andre. I sum vil begge modeller kunne være viktige ingredienser som utfyller hverandre innenfor en helhetlig spredningsøkologi.

Basert på foregående diskusjon anbefaler vi å styrke effekten av IOA i Norge gjennom fire tiltak:

1. Å styrke kompetanse og absorpsjonsevne internt i kommunene («breddeidrett»)
2. Formalisere og profesjonalisere nettverksbasert spredning («breddeidrett»)
3. Tilrettelegge for koordinerte anskaffelser av innovasjon (AAI) mellom flere kommuner («toppidrett»)
4. Etablere felles søkbar database for systematisk og kontinuerlig deling av IOA på tvers av kommuner (både «breddeidrett» og «toppidrett»)

Figur: Anbefalte tiltak for å øke effekten av IOA



1. Styrking av kompetanse og absorpsjonsevne i kommunene

For å kunne tilegne seg ny kompetanse og eksterne impulser er det avgjørende å besitte en viss grad av kompetanse selv. Det vil derfor være viktig å gjøre kommunene i stand til å søke etter informasjon og kunnskap på hensiktsmessige måter samt å kunne tilegne seg denne. Denne typen styrking av kompetanse i kommunene kan ivaretas gjennom etterutdanning kursing, rådgivning, nyansettelser eller samarbeid mellom kommuner. En annen måte å på sikt styrke kommunens interne kompetanse på er å sørge for at kommunens ansatte selv deltar i kunnskapsutviklingsprosjekter. I stedet for å sette ut alle typer oppdrag til eksterne kontraktører kan en del utviklingsarbeid gjøres av kommunens egne ansatte eller i samarbeid med andre. På denne måten vil man sørge for en kontinuerlig tilflyt av ny kunnskap i kommunen, og som vil styrke effekten av annen ekstern kunnskap som tilflyter kommunen.

2. Formalisering og profesjonalisering av nettverksbasert spredning

Den nettverksbaserte spredningen og delingen som allerede finner sted kan oppskaleres og profesjonaliseres gjennom å etablere superbrukere i form av større kommuner eller spydspisskommuner som server et antall tilhørende kommuner regionalt. På denne måten vil man kunne formalisere læringsnettverk regionalt. I forlengelsen av dette kan man tenke seg at disse regionale læringsnettverkene inngår i nasjonale nettverk for deling på tvers av regionene. Man kan også se for seg en sektoriell variant av denne strukturen. Innenfor rammene av et slik formalisert læringsnettverk kan man også tenke seg en mer samordnet og effektiv innhenting og oversikt over beste praksis fra så vel inn- og utland. Denne modellen vil kunne være inspirert av den nederlandske PIANOo-modellen, og vil samtidig kunne innebære en videreføring og oppskalering av de regionale pilotnettverkene for IOA som KS har initiert. Driften av dette oppskalerte læringsnettverket kunne eksempelvis gjøres i tettere samarbeid mellom KS, LUP og DIFI.

3. Tilrettelegging for koordinerte anskaffelser av innovasjon med stor innovasjonshøyde

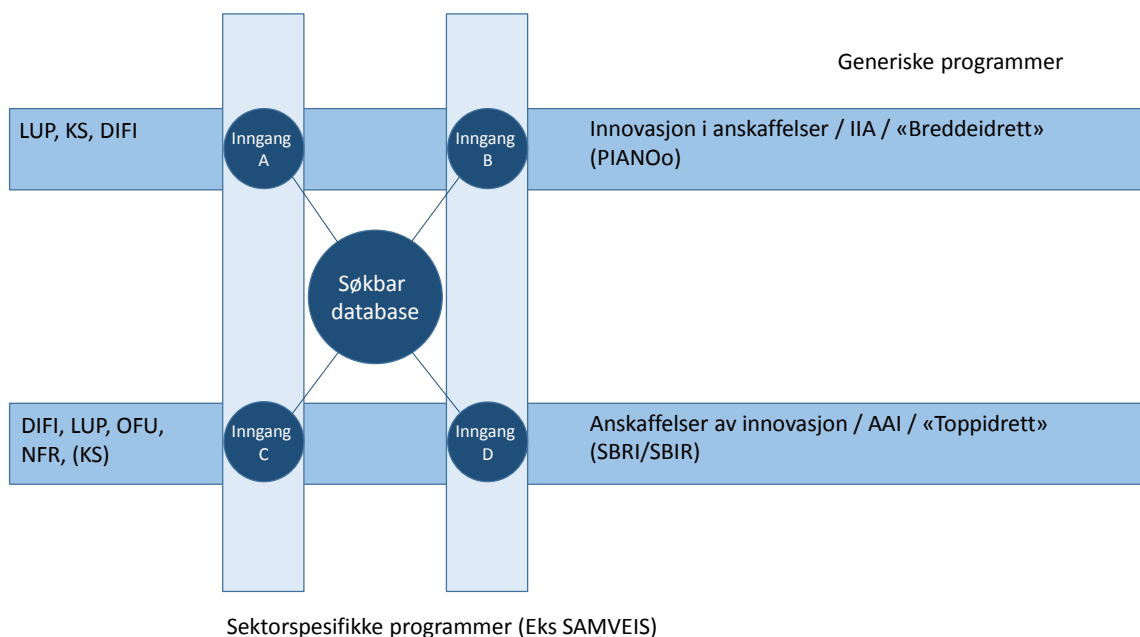
Vi har pekt på hvordan det i Norge ser ut til å mangle en tydelig etterspørsel av anskaffelser med et høyt innovasjonspotensial. Etter modell fra SBIR/SBRI vil vi derfor anbefale å etablere en tydelig etterspørselsfunksjon som tar sikte på å anskaffe løsninger med stor innovasjonshøyde for flere kommuner parallelt. Dette vil dermed

utgjøre en form for koordinerte innkjøp på tvers av kommuner hvor man etterspør innovasjonsintensive løsninger med teknologiutvikling. Dette er i utgangspunktet tenkt som en generisk og sektor-uavhengig funksjon, men som kan koples opp mot sektor-spesifikke satsinger a la SAMVEIS etter behov. Tilsvarende vil sektorvise satsinger kunne koples på læringsnettverket skissert ovenfor. I praksis vil dette kunne bygge videre på og oppskalere allerede eksisterende satsinger i regi av Innovasjon Norge (OFU), Norges Forskningsråd, Nasjonalt program for leverandørutvikling (LUP) og KS. Et aspekt som må avklares ift. en slik koordinert funksjon for anskaffelser av innovasjon er hvorvidt denne skal organiseres som en virtuell enhet på tvers av eksisterende enheter/organisasjoner eller om man ønsker å etablere en ny og frittstående enhet.

4. Etablere en søkbar database/ oppskalere eksisterende database

For å supplere den muntlige og nettverksbaserte spredningsmodellen som vi har identifisert med en mer formalisert og strukturert spredningsstruktur vil vi samtidig anbefale å etablere en søkbar database (eller oppskalere en eksisterende database) som fanger opp innovative løsninger og IOA som er relevante for kommunene. En slik database bør sammenstille og oppsummere smarte løsninger og erfaringer rundt disse på tvers av sektorer og regioner i kommuneNorge. En slik database bør også kunne nås via rapportering fra sektorvise programmer (eks. SAMVEIS) samt via det formaliserte læringsnettverket (anbefaling 2) og den nyetablerte etterspørselsfunksjonen (anbefaling 3). Det foreligger allerede liknende initiativer, som SAMVEIS veikart for tjenesteinnovasjon, LUPs eksempelsamling av innovative offentlige anskaffelser eller DIFIs online pekere mot innovative anskaffelsesprosesser. I tillegg fungerer DOFFIN til en viss grad også som en søkbar database for hva som allerede er bestilt i markedet. På samme måte som for de ulike tiltakene i den nettverksbaserte delingsmodellen fremstår disse ulike initiativene for skriftlig syntetisering og sammenstilling av IOA på nett som noe fragmentert. Det finnes dermed ikke ett naturlig sted å henvende seg for en fullt oppdatert og samlet oversikt over dette landskapet for kommunene. For at en slik form for skriftlig database skal kunne få økt betydning i arbeidet med IOA på tvers av kommunesektoren kan det virke hensiktsmessig med en bedre koordinering og integrasjon mellom ulike eksisterende initiativer.

Figuren nedenfor illustrerer hvordan de anbefalte spredningsfunksjonene er tenkt å samspille.



Figuren illustrerer hvordan spredning av IOA kan stimuleres gjennom ulike og parallelle initiativ. Praksisnære læringsnettverk støtter opp under breddeidretten og koordinert etterspørsel etter innovasjonsintensive løsninger (a la SBRI/SBIR) sikrer toppidretten. Begge disse tiltakene er imidlertid med på å ivareta kontinuerlig læring og kompetanseoppbygging på tvers av temporære og sektorspesifikke programmer. Endelig viser figuren hvordan en digital database vil kunne oppsummere og tilgjengeliggjøre løsninger og erfaringer fra de øvrige IOA-funksjonene, og hvor én felles database i prinsippet vil kunne nås gjennom ulike portaler/innganger.

8. Litteraturliste

- Albury, D. 2005. Fostering Innovation In Public Services. *Public Money & Management* 25:51-56.
- Analyse & Strategi. 2015. SLUTTEVALUERING, Nasjonalt program for leverandørutvikling 2010-2014.
- Analyse og Strategi og Multiconsult. 2014. Gevinstanalyse – bruk av metode for innovative offentlige anskaffelser. Tilgjengelig på: <http://leverandorutvikling.no/getfile.php/Bilder%202010-2014/Pilotnotater/Gevinstanalyser%20innovative%20anskaffelser.pdf>
- Asheim, B.T. and M. Gertler. 2005. *The Geography of Innovation – Regional Innovation Systems, 11 in Fagerberg, Mowery, and Nelson (eds) 'The Oxford Handbook of Innovation'*. Oxford University Press.
- Bason, C. 2010. *Leading public sector innovation: Co-creating for a better society*. Bristol, UK: The Policy Press.
- Bathelt, H.; A. Malmberg; and P. Maskell. 2004. Clusters and Knowledge: Local Buzz, Global Pipelines and the Process of Knowledge Creation. *Progress in Human Geography* 28:31-56.
- Bloch, C. and M.M. Bugge. 2013. Public sector innovation - From theory to measurement. *Struct. Change Econ. Dyn.* 27:133–145.
- Bommert, B. 2010. Collaborative innovation in the public sector *International Public Management Review* 11:15-33.
- Borins, S. 2001. Encouraging innovation in the public sector. *Journal of Intellectual Capital*:310-319.
- Bozeman og Kingsley. 1989. Risk culture in public and private organizations. *Public Administration Review*.
- Bysted og Jespersen (2013): Exploring Managerial Mechanisms that influence innovative work behaviour. Comparing public and private employees. *Public Management Review* June 2013
- Cohen, M.D. and D.A. Levinthal. 1990. Absorptive capacity: A new perspective on learning and innovation. *Administrative Science Quarterly* 35:128-152.
- Difi. 2014. «Bedre styring av offentlige anskaffelser». Tilgjengelig på: http://www.anskaffelser.no/sites/anskaffelser/files/del_b_bedre_styring_av_offentlige_anskaffelser.pdf
- Edler, J. and L. Georghiou. 2007. Public procurement and innovation - Resurrecting the demand side. *Research Policy* 36:949-963.
- Edler, Georghiou, Uyerra og Yeow. 2013. Underpin undersøkelsen. Tilgjengelig på: <https://underpin.portals.mbs.ac.uk/>
- Edler og Uyerra (2013): Chapter 15:“Public procurement of innovation” in “Handbook of Innovation in Public Services edited by Stephan P. Osbourne & Louise Brown
- Edquist, C. 1997. *Systems of innovation : technologies, institutions and organizations*. London: Pinter.
- Edquist, C. 2005. Systems of Innovation: Perspectives and Challenges. In *The Oxford Handbook of Innovation*, ed. J. Fagerberg; D.C. Mowery; and R.R. Neldon, 181-208: Oxford University Press.
- European Commission. 2013. European Public Sector Innovation Scoreboard (EPSIS) - A pilot exercise: DG Enterprise and Industry.
- European Commission. 2013. «Exploring Public Procurement as a Strategic Innovation Policy Mix Instrument», tilgjengelig via: http://www.technopolis-group.com/resources/downloads/reports/public_procurement.pdf

- Hartley, J. 2005. Innovation in Governance and Public Services: Past and Present. *Public Money and Management* 25:27-34.
- Jakobsen, Sande og Haugland. 2013. Using formal contracts to achieve cost reductions and improved end-products and services in industrial buyer-supplier relationships.
- Jensen, M.B.; B. Johnson; E. Lorenz; and B.Å. Lundvall. 2007. Forms of knowledge and modes of innovation. *Research Policy* 36:680-693.
- Klein Woolthuis, R.; M. Lankhuizen; and V. Gilsing. 2005. A system failure framework for innovation policy design. *Technovation* 25:609-619.
- Kuhlmann, S. and A. Rip. 2014. The challenge of addressing Grand Challenges. A think piece on how innovation can be driven towards the "Grand Challenges" as defined under the European Union Framework Programme Horizon 2020. In *Report to ERIAB*.
- NIFU. 2015. Det norske forsknings- og innovasjonssystemet – Statistikk og indikatorer, 2015: <http://www.nifu.no/statistikk/indikatorrapporten/>
- Mazzucato, M. 2011. *The Entrepreneurial State*, ed. T.O. University. London, UK: Demos.
- Menon (2012): Verdien av styrket kompetanse i offentlige innkjøpsprosesser. <http://menon.no/upload/2012/04/23/verdien-av-styrket-kompetanse-i-offentlige-innkjop-2.pdf>
- Menon (2013): Evaluering av INTSOK og INTPOW. Tilgjengelig på: <http://menon.no/upload/2013/10/14/menon-rapport-30-2013-evaluering-av-intsok-og-intpow.pdf>
- Menon (2013): Kunnskap som virkemiddel i offentlige innkjøpsprosesser. Tilgjengelig på: <http://menon.no/upload/2013/05/06/menon-rapport-17-2013-kunnskap-som-virkemiddel-i-offentlige-innkjopsprosesser-2.pdf>
- Menon (2014): Innovative offentlige innkjøp – mer produktivitet og bedre tjenester. Tilgjengelig på: <http://menon.no/upload/2014/03/25/menon-publikasjon-11-2014-offentlige-innkjop-mer-innovasjon-og-bedre-tjenester-endelig-rapport-2.pdf>
- Miettinen, R. 2013. *Innovation, Human Capabilities, and Democracy*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Nordic Innovation. 2013. «Measuring Public Innovation in the Nordic Countries (MEPIN)». Tilgjengelig på: <http://www.nordicinnovation.org/Publications/measuring-public-innovation-in-the-nordic-countries-mepin/>
- Osborne, S.P. and L. Brown. 2011. Innovation, public policy and public services delivery in the UK: The word that would be king? *Public Administration* 89:1335–1350.
- PwC. 2013. PwCs Sourcing Survey 2013: Leverandør oppfølging og -samarbeid. Tilgjengelig på: <http://www.pwc.no/no/publikasjoner/sourcing-survey.jhtml>
- PwC. 2011. PwC Sourcing survey 2011: Ledernes fokus på innkjøp i offentlige virksomheter.
- Rogers, E. M. 1995. *The Diffusion of Innovations*, 4th edition.

Scott (2001): Institutions and organizations. Sage 2001.

Tazelaar, Kees. (2008). PIANOo, a knowledge network for public procurement. Hentet 12.10.2015. Tilgjengelig på <http://www.ippa.org/IPPC4/Proceedings/14ProcurementProfession/Paper14-6.pdf>.

Uyarra, Elvira. 2012. Review of Measures in Support of Public Procurement of Innovation: Compendium of Evidence on the Effectiveness of Innovation Policy Intervention, Manchester Institute of Innovation Research. Tilgjengelig på: http://www.innovation-policy.org.uk/share/16_Review%20of%20Measures%20in%20Support%20of%20Public%20Procurement%20of%20Innovation.pdf

9. Referansegruppe og liste over aktører som er intervjuet

Prosjektets referansegruppe har bestått av:

Tommy Hestem, Asker kommune

Per Harbø, Nasjonalt program for leverandørutvikling

Johan Englund, Difi

Fra KS: Øystein Haugen og Henrik Dons Finsrud

Intervjuliste (flere personer er intervjuet hos enkelte av aktørene i listen):

Sør-Trøndelag fylkeskommune

Akershus fylkeskommune

Asker kommune

Bergen kommune

Bærum kommune

Etnedal kommune

Horten kommune

Larvik kommune

Lindås kommune

Nedre Romerike Innkjøpssamarbeid

Oslo kommune

Overhalla kommune

Skien kommune

Stavanger kommune

Stjørdal kommune

Sørums kommun

Trondheim kommune

Difi

Helsedirektoratet

Helse Sør-Øst

Norges Forskningsråd

Innovasjon Norge

Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Nærings- og fiskeridepartementet

Klima- og miljødepartementet

Center for offentlig innovasjon, Danmark

Innovate UK/SBRI

PIANOo, Nederland

Tekes, Finland

Upphandlingsmyndigheten, Sverige

VINOVA, Sverige

Abelia

Medtek Norge

Nasjonalt program for leverandørutvikling

NELFO

Næringslivets Hovedorganisasjon – NHO

ASAP Norway AS

Enwa Water Treatment AS

Ipark AS

ItsLearning AS

Olafsen prosjektadministrasjon AS

Siemens AS