

Prestasjonsmåling av innovative offentlige anskaffelser

Et empirisk studie av tre innovative offentlige anskaffelser i Norge

Christoffer Wallin
Maren Wiktorin Østensen

Industriell økonomi og teknologiledelse

Innlevert: juni 2017

Hovedveileder: Luitzen de Boer, IØT

Medveileder: Elsebeth Holmen, IØT

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet
Institutt for industriell økonomi og teknologiledelse

Forord

Masteravhandlingen er skrevet ved Institutt for Industriell Økonomi og Teknologiledelse (IØT) ved Norges Naturvitenskaplige Universitet (NTNU). Masteravhandlingen er skrevet innenfor fordypningsprofilen Strategisk Innkjøp og Forsyningsledelse og har blitt skrevet i perioden januar-juni 2017.

Avhandlingen er tilknyttet Regionalt Forskningsfond region Midt-Norge og prosjektet ”Felles verdiskapning gjennom innovative offentlige anskaffelser”. Prosjektet har bistått med stipend til reise og deltakelse på konferanser. I tillegg har avhandlingen blitt skrevet med støtte og stipend fra PwC, Norge, og KS.

Vi vil gjerne rette en stor takk til Professor Luitzen de Boer og Professor Elsebeth Holmen ved IØT, som har veiledet og kommet med tilbakemeldinger på det faglige og forskningsmetodelige i avhandlingen.

Videre vil vi også rette en stor takk til Harald Schmidt-Horix og Gunnar Wessel Thomassen i PwC, Norge, som har vært gode sparringspartnere i arbeidet med masteravhandlingen.

Tilslutt vil vi rette en stor takk til alle informantene som deltok i intervjuene. Deres informasjon, tanker og refleksjoner rundt de innovative offentlige anskaffelsene har gjort det mulig å belyse prestasjonsmåling av innovative offentlige anskaffelser.

Christoffer Wallin, Maren Wiktorin Østensen

Trondheim, June 2017

Sammendrag

Innovative offentlige anskaffelser har de siste årene fått stor oppmerksomhet etter som det kan øke innovasjonsgraden i offentlig sektor og stimulere markeder til å komme opp med nye løsninger.

Hensikten med studiet var å avdekke hva litteraturen sier om prestasjonsmåling av innovative offentlige anskaffelser, hvordan prestasjonsmåling av innovative offentlige anskaffelser gjøres av offentlige oppdragsgivere og foreslå hvordan det burde gjøres. Avhandlingen er basert på et fler-case studie av tre innovative offentlige anskaffelser i region Midt-Norge. Videre er avhandlingen utformet som et utforskende studie der datagrunnlaget er hovedsakelig basert på intervjuer med informanter fra de offentlige oppdragsgiverne.

I litteraturstudiet ble det avdekt at det finnes lite litteratur om prestasjonsmåling av innovative offentlige anskaffelser. Studiet har derfor tatt utgangspunkt i litteratur om offentlige anskaffelser generelt, prestasjonsmåling og innovative offentlige anskaffelser.

Funnene fra det empiriske studiet viste at det ikke ble gjort prestasjonsmåling av anskaffelsene, men i to av anskaffelsene ble det brukt prestasjonsmål i kontraktsoppfølgingen for å måle prestasjonen til tjenesten. Politiske krefter som legger krav om rapportering ved bevilgning av midler, ledelsesforankring av prestasjonsmåling og modenhet i kontraktsoppfølging kan være med på å forklare hvorfor prestasjonsmåling ikke ble gjort av anskaffelsene, men av tjenestene som ble anskaffet.

Prestasjonsmåling av innovative offentlige anskaffelser bør ta hensyn til ytre og indre element når prestasjonsmål skal utarbeides. De ytre elementene er knyttet til at prestasjonsmåling av innovative offentlige anskaffelser bør være politisk og ledelsesforankret. I tillegg må modenheten i kontraktsoppfølging være kommet til et nivå som muliggjør prestasjonsmåling. Prestasjonsmål bør utarbeides på bakgrunn av indre elementer som behov, strategi og mål, og følges opp i kontraktsoppfølgingen. Prestasjonsmål for kostnad, tid og etterlevelse kan være generiske prestasjonsmål, og kostnad og tid kan måle anskaffelsens effisiens. Prestasjonsmål for kvalitet, miljø, sosialt og innovasjon bør derimot tilpasses konteksten og tjenesten til den spesifikke innovative offentlige anskaffelsen.

Studiet har implikasjoner for politiske beslutningstakere og offentlige oppdragsgivere som er viktige pådrivere for at prestasjonsmåling av innovative offentlige anskaffelser kan gjennomføres.

Abstract

Innovation in public procurement has over the last years been recognized as a method to increase innovation in public sector and to stimulate markets to develop new solutions.

The purpose of this study is to review literature about performance measurement of innovation in public procurement, examine performance measurement of innovation in public procurement and suggest how it can be done. The thesis is an explorative and qualitative study based on multiple case study of three innovative public procurements in the central region of Norway.

The literature review revealed that there were few publications about performance measurement of innovation in public procurement. The study has therefore been based on literature about innovation in public procurement, public procurement and performance measurement.

The empirical study showed that performance measurement was not conducted for any of the public procurements. However, performance measurement was used in two of the cases to evaluate the purchased service. It was found that when political forces and management demanded reporting, performance measurement was done. Political forces, management support and maturity in contract management may explain why performance measurement was done of the purchased services but absent in the procurement process.

Political forces and management support can drive performance measurement of innovation in public procurement. The level of maturity of contract management should have reached a certain point, which can facilitate performance measurement. Performance measures should be based on the needs and goals of the specific public procurement and further connected to the strategic context of innovation in public procurement. Performance measurement should be done in contract management phase. Performance measures for cost, time and compliance can be generic performance measures and cost and time can evaluate the efficiency of innovation in public procurement. Performance measures for quality, environment, social and innovation should be adjusted to the specific innovation in public procurement.

The study has implications for public decision makers and public buyers that can drive performance measurement of innovation in public procurement.

Innhold

Forord	i
Sammendrag	iii
Abstract	v
Oversettelser og forkortelser	xiii
1 Introduksjon	1
1.1 Bakgrunn	2
1.2 Problemstilling og forskningsspørsmål	7
1.3 Formålet og strukturen til studiet	8
1.4 Avgrensninger	10
2 Forskningsmetodologi	13
2.1 Litteraturstudie	13
2.2 Empirisk studie	18
2.3 Evaluering av metodologi	30
3 Litteraturgjennomgang	35
3.1 Offentlige anskaffelser	35
3.2 Prestasjonsmåling	47
3.3 Konseptuelt rammeverk	69
4 Casebeskrivelser	87
4.1 Lokaliseringsteknologi av Trondheim kommune	88
4.2 Ungdomsprosjektet av Nord-Trøndelag fylkeskommune	100
4.3 Brekstad-Valset 2017	110
4.4 Oppsummering av casebeskrivelsene	118

5	Enkeltanalyser	121
5.1	Lokaliseringsteknologi	122
5.2	Ungdomsprosjektet	149
5.3	Brekstad-Valset 2017	172
5.4	Oppsummering av enkeltanalyser	195
6	Kryss-case analyse	197
6.1	Overordnet	198
6.2	Diskusjon	205
6.3	Revidert rammeverk	209
7	Konklusjon	217
7.1	Hovedfunn basert på forskningsspørsmål	217
7.2	Bidrag og implikasjoner	221
7.3	Begrensninger med studiet	224
	Referanser	227
A	Appendiks	245

Figurer

1.1	Oppgavens overordnende struktur	9
2.1	Grunnleggende typer design av case-studier (Yin, 2014, s. 50).	23
3.1	Krefter som påvirker offentlige anskaffelser	38
3.2	Offentlige anskaffelsesprosessene	43
3.3	Konseptuelt rammeverk	72
3.4	Første hovedelementet av rammeverket: Innovative offentlige anskaffelser	73
3.5	Andre hovedelementet: Offentlige anskaffelser generelt	76
3.6	Tredje hovedelementet: Prestasjonsmåling generelt	80
5.1	Behov i anskaffelsen av Lokaliseringsteknologi	124
5.2	Innovative offentlige anskaffelser: Lokaliseringsteknologi	125
5.3	Offentlige anskaffelser generelt: Lokaliseringsteknologi	132
5.4	Prestasjonsmåling generelt: Lokaliseringsteknologi	139
5.5	Bildet til anskaffelsen av Lokaliseringsteknologi	140
5.6	Behovene i anskaffelsen for Ungdomsprosjektet	151
5.7	Innovative offentlige anskaffelser: Ungdomsprosjektet	152
5.8	Offentlige anskaffelser generelt: Ungdomsprosjektet	157
5.9	Prestasjonsmåling generelt: Ungdomsprosjektet	164
5.10	Bildet til anskaffelsen for Ungdomsprosjektet	165
5.11	Behov i anskaffelsen for Brekstad-Valset 2017	174
5.12	Innovative offentlige anskaffelser: Brekstad-Valset 2017	175
5.13	Offentlige anskaffelser generelt: Brekstad-Valset 2017	180
5.14	Prestasjonsmåling generelt: Brekstad-Valset 2017	187
5.15	Bildet til anskaffelsen av Brekstad-Valset 2017	188

6.1	Mønstrene til de tre innovative offentlige anskaffelsene som viser grad av kompleksitet	199
6.2	Opprinnelig konseptuelt rammeverk	209
6.3	Revidert rammeverk for prestasjonsmåling av innovative offentlige anskaffelser	215

Tabeller

1.1	Inndeling av litteratur	11
2.1	Publikasjonsoversikt av bøker og journaler	17
2.2	Fordeling av litteratur om prestasjonsmåling.	18
2.3	Intervjuer avholdt i avhandlingen	25
2.4	Dokumentasjon som er innhentet i de forskjellige casene	26
2.5	Tilleggsdata som er samlet i avhandlingen	27
3.1	Karakteristikk i offentlige anskaffelser	41
3.2	Nivåer for modenhet av kontraktsoppfølging	46
3.3	Definisjoner på prestasjonsmåling	49
3.4	Definisjoner på prestasjonsmålingssystem	50
3.5	Utfordringer med prestasjonsmåling	55
3.6	Proseduralt rammeverk for å utvikle prestasjonsmål for innkjøp (Lar- denoije, Van Raaij & Van Weele, 2005)	59
3.7	Spesifikke prestasjonsmål fra litteraturen	63
4.1	Tidsforløpet til Lokaliseringsteknologi	91
4.2	Anskaffelsesinformasjon om Lokaliseringsteknologi	98
4.3	Tidsforløpet i Ungdomsprosjektet	103
4.4	Anskaffelsesinformasjon om Ungdomsprosjektet	108
4.5	Tidsforløpet i Brekstad-Valset 2017	112
4.6	Anskaffelsesinformasjon om Brekstad-Valset 2017	116
5.1	Krefter som påvirket behovene i anskaffelsen av Lokaliseringsteknologi	127
5.2	Krefter som påvirker valget av IOA i anskaffelsen av Lokalisering- steknologi	128

5.3	Interessenter i anskaffelsen av Lokaliseringsteknologi	130
5.4	Strategidokumenter i Trondheim kommune	133
5.5	Prestasjonsmål i Trondheim kommune	134
5.6	Belyste prestasjonsmål i anskaffelsen av Lokaliseringsteknologi	135
5.7	Barrierer til prestasjonsmåling i anskaffelsen av Lokaliseringsteknologi	137
5.8	Mulige prestasjonsmål for anskaffelsen av Lokaliseringsteknologi . . .	148
5.9	Krefter som påvirket behovet i anskaffelsen for Ungdomsprosjektet .	153
5.10	Krefter som påvirket valget av IOA i Ungdomsprosjektet	154
5.11	Interessenter i anskaffelsen for Ungdomsprosjektet	156
5.12	Strategier i NTFK	158
5.13	Prestasjonsmål i NTFK	159
5.14	Belyste prestasjonsmål i anskaffelsen Ungdomsprosjektet	160
5.15	Ungdomsprosjektet	162
5.16	Mulige prestasjonsmål i anskaffelsen for Ungdomsprosjektet	171
5.17	Krefter som påvirket på behovene i anskaffelsen for Brekstad-Valset 2017	176
5.18	Krefter som påvirket valget av IOA i anskaffelsen for Brekstad-Valset 2017	177
5.19	Interessenter i anskaffelsen for Brekstad-Valset 2017	179
5.20	Strategier i AtB	181
5.21	Prestasjonsmål i AtB	182
5.22	Belyste prestasjonsmål i anskaffelsen for Brekstad-Valset 2017	183
5.23	Barrierer til prestasjonsmåling i anskaffelsen for Brekstad-Valset 2017	185
5.24	Mulige prestasjonsmål i anskaffelsen for Brekstad-Valset 2017	194
6.1	Prestasjonsmål belyst i de tre innovative offentlige anskaffelsene . . .	203
A.1	Utregning av score til overordnet bilde i enkeltanalyse	246

Engelsk-Norsk oversettelser

Benefit realisation - Gevinstrealisering

Bias - Skjevhet

Cross-case analysis - Kryss-case analyse

Effectiveness - Effektivitet

Efficiency - Effisiens

Extended enterprise - Utvidede virksomhet

Impact assessment - Konsekvensutredning

Key performance indicators - Nøkkelindikatorer

Measures - Parametere

Manager performance - Lederprestasjon

Performance - Prestasjon

Performance measurement - Prestasjonsmåling

Performance measurement system - Prestasjonsmålingssystem

Performance measures - Prestasjonsmål

Purchasing - Innkjøp

Procurement - Anskaffelse

Policy - Føring

Public-private partnership - Offentlig-privat partnerskap

Review - Oversikt

Supply chain - Forsyningskjede

Sustainable procurement - Bærekraftige anskaffelser

Total Cost of Ownership - Livsløpskostnader

Worker performance - Arbeider prestasjon

Forkortelser/beskrivelser

BNP - Bruttonasjonalprodukt

DFØ - Direktoratet for Økonomistyring

Difi - Direktoratet for forvaltning og IKT

Doffin - Norske nettbaserte databasen for kunngjøringer av offentlige anskaffelser

EU - Europeiske Union

EØS - Europeiske økonomiske samarbeidsområdet

IOA - Innovative offentlige anskaffelser

LUP - Nasjonalt program for leverandørutvikling

KOFA - Klagenemnda for offentlige anskaffelser

KS - Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon

NHO - Næringslivets Hovedorganisasjon

RMN-LUP - Region Midt-Norge, Nasjonalt program for leverandørutvikling

Kapittel 1

Introduksjon

Offentlige anskaffelser står for 14 % av den Europeiske Unions (EU) bruttonasjonalprodukt (BNP), likevel har det flere ganger blitt poengtert av politikere og byråkrater at det fulle potensialet til offentlige anskaffelser ikke har blitt utnyttet (European Commission, 2016b). Programmet Horisont 2020 er initiert av EU for å kunne forbedre Europa sin konkurransedyktighet, innovasjonsevne, bærekraft, økonomiske vekst og sysselsetting (European Commission, 2016d). Fokuset til programmet har vært å få et tettere forhold mellom forskning og markeder for å kunne møte samfunnsutfordringer og arbeide for at privat og offentlig sektor kan samarbeide tettere for å komme frem til nye løsninger (European Commission, 2016d). I Horisont 2020 trekkes offentlige anskaffelser frem som et markedsbasert verktøy som kan brukes for å oppnå de overordnede målene til programmet (European Commission, 2011). Norge er knyttet til det indre markedet i EU gjennom EØS-avtalen og Horisont 2020 er et av EU programmene som Norge følger. Norske bedrifter har blitt oppfordret til å delta i samarbeidet. Målet er å øke spredningen av kunnskap og få bedre samarbeid i næringslivet som kan føre til flere fordeler (Kunnskapsdepartementet, 2014). Offentlige anskaffelser har de siste årene også blitt sett på som et politisk verktøy for å øke innovasjonsgraden (Edler & Georghiou, 2007), og Nasjonalt program for leverandørutvikling (LUP) har blitt etablert i Norge for å fremme og fasilitere bruk av innovative offentlige anskaffelser (Thorvaldsen & Stenersen, 2015). Til tross for at innovative offentlige anskaffelser har blitt tatt i bruk på både europeisk og nasjonalt nivå, finnes det få evalueringer av prestasjonen til innovative offentlige anskaffelser og det er et sjeldent fenomen at de blir evaluert på utfall (Uyarra, 2013). Ettersom oppfølging av tiltak og evaluering av innova-

tive offentlige anskaffelser har fått liten oppmerksomhet både på europeisk nivå og i Norge, er det hensiktsmessig å se nærmere på hvordan innovative offentlige anskaffelser kan evalueres. Hovedmålet med studiet er å kartlegge hva som har blitt skrevet om prestasjonsmåling av innovative offentlige anskaffelser i litteraturen, se nærmere på hva offentlige oppdragsgivere gjør for å måle prestasjonen til innovative offentlige anskaffelser i Norge, og tilslutt, hvordan kan og burde innovative offentlige anskaffelser måles?

Avhandlingen består av syv kapitler. I kapittel én vil bakgrunnen og motivasjonen for studiet bli presentert. Deretter vil studiets forskningsmetodologi bli gjennomgått i kapittel to. I kapittel tre blir relevant litteratur og et konseptuelt rammeverk presentert. Videre i kapittel fire presenteres casebeskrivelsene. I kapittel fem vil enkeltanalysene av casene bli lagt frem. Deretter i kapittel seks presenteres kryss-case analysen og det reviderte rammeverket. I kapittel syv vil konklusjonen fremlegges. I seksjon 1.3 vil det bli gitt en grundigere beskrivelse av strukturen til avhandling.

1.1 Bakgrunn

I de følgende seksjonene vil bakgrunnen og motivasjonen for studiet bli presentert. Først vil innovative offentlige anskaffelser i Europa og Norge bli belyst. Deretter blir det sett på hva som er gjort av evalueringer som vil føre frem til problemstillingen og forskningspørsmålene for studiet. Avslutningsvis vil strukturen og avgrensninger med studiet bli presentert.

1.1.1 Innovative offentlige anskaffelser i Europa

Forskning og utviklingsarbeid (FoU) og innovasjon inngår som en av de fem hovedmålene i EUs 2020 strategi. Målet er at EU skal investere 3 % av deres BNP i innovasjon og FoU aktiviteter (European Commission, 2011). Offentlige anskaffelser har blitt sett på som et verktøy det offentlige kan anvende på veien for å nå de overordnede målene til Horisont 2020. Offentlige virksomheter representerer en stor kjøper og har muligheten til å bruke etterspørsel som et verktøy for å utvikle nye løsninger lenge før markedet har mulighet til det (European Commission, 2016b). Offentlige virksomheter kan da påvirke trender innenfor produksjon og markeder (Edler & Georghiou, 2007; Lember, Kalvet & Kattel, 2011). Nye markeder kan oppstå som et resultat av det offentliges etterspørsel, samtidig som det kan føre til

økt konkurranse i markeder som igjen kan føre til positive fordeler for den økonomiske situasjonen (Rolfstam, 2012a), og hindre marked- og systemfeil (Edquist & Zabala-Iturriagoitiaa, 2012).

Innovative offentlige anskaffelser er et verktøy som det offentlige bruker for å stimulere innovasjon blant virksomheter som deltar i offentlige anskaffelser (European Commission, 2016a). I EU har innovative offentlige anskaffelser blitt brukt for å anskaffe innovative løsninger som er nesten klare eller som kun har blitt introdusert i små markeder og ikke krever FoU. Innovative offentlige anskaffelser bidrar derfor med å kommersialisere produkter og tjenester og få de tidligere inn i markeder (European Commission, 2016c). Resultatet er ofte at offentlige produkter eller tjenester blir kostnadseffektive eller fører til andre effektive løsninger (European Commission, 2016a). Innovasjon trenger ikke å innebære at helt nye løsninger utvikles, men at teknologier og løsninger kan bli tatt i bruk innenfor nye områder som vil ha potensialet til å redusere risikoen og kostnaden med kommersialisering innenfor næringslivet (Cave & Frinking, 2003). I forprosjektet til avhandlingen ble barrierene mot innovasjon i offentlige anskaffelser kartlagt i et litteraturstudie. Litteraturstudiet viste at det var flere barrierer knyttet til miljøet i det offentlige, men også selve anskaffelsesprosessen. Barrierene som ble kartlagt var blant annet risikoaversjon, mangel på interaksjon med oppdragsgiver, manglende kompetanse hos oppdragsgiver, detaljerte kravspesifikasjoner og kontraktstørrelse (Wallin & Østensen, 2016).

1.1.2 Innovative offentlige anskaffelser i Norge

Norge må som medlem av det europeiske økonomiske samarbeidsområdet (EØS), følge EUs direktiver og det internasjonale regelverket (KS, 2016). Samarbeidet gir også Norge tilgang til det indre markedet i EU. Innovative offentlige anskaffelser har fått stor oppmerksomhet de siste årene i Norge og det har blitt påpekt at innovasjon kan fremmes gjennom offentlige anskaffelser i St.meld. nr. 7 (2008-2009) (2009) *Et nyskapende og Bærekraftig Norge* og St.meld. nr. 36 (2008-2009) (2009) *Det gode innkjøp*. I senere tid har det også blitt utarbeidet en egen strategi for hvordan innovasjonseffekten til innovative offentlige anskaffelser kan økes. Strategien har blitt utarbeidet for perioden 2012 til 2018. Det overordnede målet til strategien er:

“... økt verdiskaping og ressursutnyttelse ved økt innovasjonseffekt av offentlige anskaffelser. Anskaffelser kan også på denne måten bidra til å løse enkelte samfunnsutfordringer. Offentlige innkjøp kan bidra til innovative løsninger og der-

med bidra til økt samfunnsøkonomisk nytte på flere måter: bedre tjenester til innbyggerne, effektivisering av det offentlige og et mer lønnsomt og omstillingsdyktig næringsliv.” (Nærings- og handelsdepartementet, 2013, s. 12)

Frem til strategien for innovative offentlige anskaffelser kom i 2012, har hovedfokuset i offentlige virksomheters anskaffelsesstrategier vært å etterleve regelverket (Nærings- og handelsdepartementet, 2013). I anskaffelsesstrategier har det vært minst fokus prestasjonsmål, målsettinger for innkjøpssamarbeid og innovasjon (Naas-Bibow, Nygård & Thomassen, 2013). Innovative offentlige anskaffelser legger vekt på at det skal være dialog mellom oppdragsgiver og leverandør i forberedelsesfasen av anskaffelsen for å kunne kartlegge hva markedet kan tilby for å dekke et behov.

Det økte fokuset på innovative offentlige anskaffelser på nasjonalt nivå, har ført til at LUP ble opprettet i 2010 og videreført som program i 2015 frem til 2019 (LUP, 2017). LUP skal opptre som en pådriver og fasilitator for innovative offentlige anskaffelser og formålet med programmet er å “øke innovasjonseffekten av offentlige anskaffelser” (Menon, 2015). I den første programperioden fra 2010-2014, var fokuset til programmet å øke kompetansen og forståelsen om innovative offentlige anskaffelser, og spre metoden (LUP, 2010). Programmet ble i 2015 videreført frem til 2019 med en visjon om at “Norge skal bli det ledende landet i Europa i innovative offentlige anskaffelser innen 2020” (LUP, 2015, s. 3). Programmet er eid av NHO, KS og Difi, og har flere samarbeidspartnere som departementer, statlige organisasjoner og kommuner. Programmet er organisert nasjonalt og regionalt inn i fem områder: Oslo, Akershus og Østfold, Buskerud, Telemark og Vestfold, Vestlandet, Midt-Norge og Nord-Norge (LUP, 2017).

Frem til 2017, har LUP vært med på 149 pilotprosjekter og utviklet en fem-steps metode for anskaffelsesprosessen i innovative offentlige anskaffelser. Pilotprosjektene har vist at det offentlige kan stimulere innovasjon gjennom å kartlegge behov og gå i dialog med markedet før konkurransen utlyses. Fokuset i pilotprosjektene har vært på anskaffelser innenfor tre områder: Helse og omsorg, digitalisering og klima og miljø (LUP, 2017).

Hovedfokuset til LUP frem til 2019 er å arbeide med å få flere offentlige virksomheter til å bruke metoden for innovative offentlige anskaffelser og få metoden til å bli varig praksis (LUP, 2017). Programmet har frem til i dag primært vært rettet mot offentlige oppdragsgivere og utvikle leverandørmarkeder gjennom anskaffelser. Frem til 2017 har LUP vektlagt å arbeide med de tre første stegene i modellen:

Vurdere behov, involvere brukere og ha dialog med markedet (LUP, 2017). I det siste steget av modellen, kontraktsoppfølging, legger programmet vekt på at gevinster og effekter skal tas ut. Difi (2016c) har påpekt at i kontraktsoppfølging bør en plan utarbeides for hvordan kontrakten skal brukes, hvordan mål skal oppfølges og hvordan effekter kan tas ut. Evaluering og måling av prestasjonen blir da viktig for å se om mål blir oppnådd og om ønskede effekter blir synlige. Bevisstgjøring av evaluering er sentralt for å kunne se resultater og prestasjonsmål kan både være kvantitative og kvalitative for å gjenspeile flere sider av anskaffelsen. Aspekter som bør belyses ved prestasjonsmåling er når det skal måles, hvor lenge, hva og hvordan data skal brukes. Det å måle innovasjon kan by på utfordringer og effekter av en ny løsning kan komme lang tid etter at løsningen har blitt tatt i bruk. Andre aspekter som kan tas med for å evaluere en innovative offentlig anskaffelse er: om behovet til brukerne blir møtt, økonomiske aspekter, tidsparametere, barrierer for innovasjon, styrker og svakheter ved anskaffelsen, ulike interessenter og tilbakemeldinger fra leverandører. Selv om kontraktsoppfølging er en viktig del av metoden, har steget ikke vært i hovedfokus av LUP (LUP, 2017).

Difi har i forbindelse med offentlige anskaffelser utarbeidet flere verktøy som offentlige oppdragsgivere kan ta i bruk. Et verktøy for å evaluere og måle resultater har blitt laget for konvensjonelle offentlige anskaffelser som bruker ulike prestasjonsmål og nøkkelindikatorer for å gjenspeile prestasjon (Difi, 2016d). Det har derimot ikke blitt utviklet et lignende verktøy som er spesielt tilpasset for innovative offentlige anskaffelser og derfor er det relevant å se på hvordan et lignende verktøy kan lages for innovative offentlige anskaffelser.

1.1.3 Evaluering av innovative offentlige anskaffelser

I litteratur om innkjøp har det blitt påpekt at det ikke finnes en holistisk metode for hvordan prestasjonen av innkjøp skal måles (Van Weele, 2012). Det finansielle aspektet i offentlige organisasjoner er knyttet til å holde budsjetter og levere produkter og tjenester etter krav. I tillegg må offentlige virksomheter forholde seg til flere mål som er komplekse og kan være motstridende. Ettersom de ikke har noe avkastningskrav på seg i form av profit, må prestasjonen vurderes med alternative prestasjonsmål (Knudsen, 1999).

Uyarra (2013) påpekte at evalueringer av innovative offentlige anskaffelser er overraskende sjeldne. Prestasjonsmålinger av innovative offentlige anskaffelser er ofte oppdelte og knyttet til “suksess-anskaffelser” som utforsker antagelige faktorer

som fører til suksess, imotsetning til å se på det faktiske utfallet (e.g., Edler et al., 2005; Edquist & Hommen, 2000; Lember et al., 2011). I litteraturen har det også blitt belyst at det er flere utfordringer med å måle prestasjonen til innovative offentlige anskaffelser. For det første er det påpekt at det er vanskelig å evaluere effektene som kommer fra etterspørselsverktøy og knytte de opp til den spesifikke metoden. Dersom innovative offentlige anskaffelser brukes i kombinasjon med andre forsyningsverktøy og andre politiske føringer, blir det enda vanskeligere å koble effektene. Videre kan det være utfordrende å sette systemgrenser og dermed si hvilke effekter som kan knyttes til en innovativ offentlig anskaffelse (Uyarra, 2013). Edler (2013) uttrykte at: “Etterspørselsbasert føringer på dette området lar seg ikke lett programisere i den forstand at de har verifiserbare mål, en tidsplan for leveranser og et budsjett“ (s. 35). I innovative offentlige anskaffelser er det også flere mål som skal oppnåes og det kan derfor være vanskelig å knytte hvilke aspekter som resulterer i ulike effekter (Uyarra, 2013).

LUP har tatt initiativ til å gjennomføre gevinstanalyser på et utvalg av pilotprosjektene der programmet har bistått i gjennomføringen. Av de over 149 pilotprosjektene, har det blitt utført 10 gevinstanalyser. Tallene viser at det er et fåtall av innovative offentlige anskaffelser som har blitt evaluert. Gevinstanalysene er basert på veiledningen for gevinstrealisering av Direktoratet for økonomistyring (DFØ) (DFØ, 2016). Gevinstanalyser har blitt utført på innovative offentlige anskaffelser som er ferdige og har ført til nye løsninger som kan bli tatt i bruk innenfor nye områder. De innovative offentlige anskaffelsene som har blitt evaluert kan betegnes som suksesser. Produktene eller tjenestene som har blitt anskaffet, har ikke kommet i drift eller kun i en kort periode. Gevinstene som er trukket frem i rapportene er potensielle og har blitt evaluert før selve implementeringen av produktene eller tjenestene er ferdig. Uyarra (2013) stilte seg kritisk til evaluering av gevinster av innovasjon som enda ikke eksiterer.

Det kan se ut til at det har blitt gjort varierende arbeid med å evaluere og måle prestasjonen til innovative offentlige anskaffelser. I Norge er det hovedsakelig gevinstrealiseringer utført på pilotprosjektene som kan gjenspeile prestasjonen til innovative offentlige anskaffelser. Det er derfor relevant å se nærmere på hvordan prestasjonsmåling gjøres og burde gjøres av innovative offentlige anskaffelser i Norge. I den følgende seksjonen vil problemstillingen og forskningsspørsmålene for studiet bli presentert.

1.2 Problemstilling og forskningsspørsmål

Hensikten med studiet bygger på det minimale arbeidet som er gjort på å evaluere og måle prestasjonen i innovative offentlige anskaffelser. Det er også uvisst hva offentlige oppdragsgivere gjør for å måle prestasjonen. Studiet vil søke etter å få en bedre forståelse for hvordan prestasjonen til innovative offentlige anskaffelser kan måles. Den overordnede problemstillingen til studiet er:

Hvordan kan prestasjonen av innovative offentlige anskaffelser måles?

Det har blitt utarbeidet tre forskningsspørsmål som sammen vil forsøke å besvare den overordnede problemstillingen. Ifølge Bryman (2016) er forskningsspørsmål et viktig steg i studier ettersom det setter retningslinjer for hva som skal undersøkes og valgene for metode som presenteres i kapittel 2.

På veien mot å besvare problemstillingen, er det hensiktsmessig å kunne få en oversikt over hva litteraturen har sagt om prestasjonsmåling av innovative offentlige anskaffelser. Litteraturgjennomgangen vil også legge føringer for utviklingen av et konseptuelt rammeverk som kan brukes for å undersøke hvordan prestasjonsmåling av innovative offentlige anskaffelser har blitt gjort og burde gjøres. Det første forskningsspørsmålet er,

FS1 Hva sier litteraturen om prestasjonsmåling av innovative offentlige anskaffelser?

Videre vil den empiriske delen av studiet forsøke å forstå om prestasjonsmåling av innovative offentlige anskaffelser som gjøres av offentlige oppdragsgivere, samsvarer med litteraturen som rammeverket er basert på. Forskningsspørsmål to er derfor,

FS2 Hvordan gjøres prestasjonsmåling av innovative offentlige anskaffelser i Norge?

Basert på litteraturen om prestasjonsmåling og innovative offentlige anskaffelser, og de empiriske funnene, vil det være hensiktsmessig å se på hvordan prestasjonsmåling av innovative offentlige anskaffelser burde gjøres og hvilke elementer det burde tas hensyn til. Forskningsspørsmål tre er,

FS3 Hvordan bør et rammeverk for prestasjonsmåling av innovative offentlige anskaffelser utformes og hva bør det ta hensyn til?

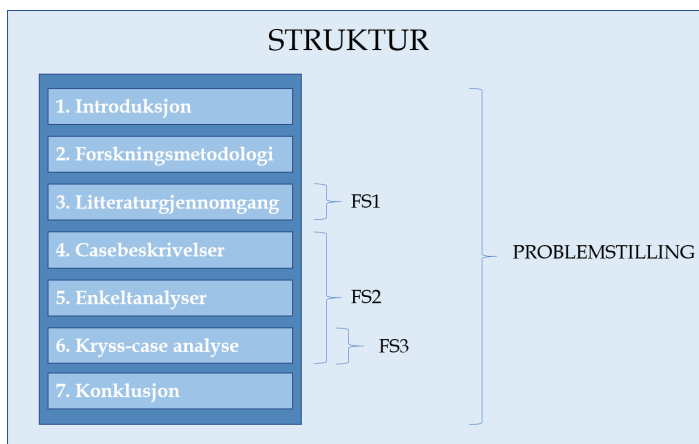
Svarene på forskningsspørsmålene vil gi en bedre forståelse for hvordan prestasjonsmåling av innovative offentlige anskaffelser gjøres hos norske offentlige oppdragsgivere som bruker en innovativ metode for anskaffelser. Studiet vil også avdekke hvilke elementer som påvirker prestasjonsmåling av innovative offentlige anskaffelser og hvordan de burde bli tatt hensyn til. Tilslutt vil det bli gitt anbefalinger for hvordan prestasjonsmåling av innovative offentlige anskaffelser burde gjøres.

FS1 vil besvares gjennom en litteraturgjennomgang som ender opp i et konseptuelt rammeverk. FS2 og FS3 vil forsøkes å besvares gjennom et empirisk studie ved å sammenligne de funnene som blir gjort opp i mot litteraturen.

1.3 Formålet og strukturen til studiet

Motivasjonen for å skrive om prestasjonsmåling av innovative offentlige anskaffelser stammer fra at det har blitt gjort lite for å evaluere og måle prestasjonen til innovative offentlige anskaffelser. Det arbeidet som har blitt gjort i Norge er i initiativ fra LUP. I tillegg har avhandlingen vært tilknyttet Regionalt Forskningsfond region Midt-Norge (RFF) prosjektet “Felles verdiskapning gjennom innovative offentlige anskaffelser“, hvor det har blitt undersøkt hvilke fordeler innovative offentlige anskaffelser fører til. Formålet med avhandlingen er å forsøke å se om empiri samstemmer med litteraturen og foreslå hvordan prestasjonsmåling av innovative offentlige anskaffelser kan gjøres.

Avhandlingen er strukturert inn i åtte kapitler. Hvert kapittel består av ett eller flere seksjoner og underseksjoner. Strukturen til oppgaven er illustrert i figur 1.1 og viser i hvilke kapitler forskningsspørsmålene vil bli bevart.



Figur 1.1: Oppgavens overordnende struktur

I det første kapittelet, *introduksjon*, vil bakgrunnen og motivasjonen for studiet bli beskrevet og sette studiet inn i en kontekst. Videre skal kapittelet rette fokus i avhandlingen gjennom forskningsspørsmålene og avgrensningen for studiet.

Det andre kapittelet er *forskningsmetodologi*. I kapittelet vil forskningsmetodologien som er blitt brukt for å besvare forskningsspørsmålene bli presentert. Først vil det gjennomgås hvordan litteraturstudiet i avhandlingen har blitt gjennomført. Deretter vil forskningsmetodologien til det empiriske studiet bli gjennomgått ved å se på forskningsstrategi, -design, -metode og datanalyse. Tilslutt vil det foretas en evaluering av forskningsmetodologien.

Litteraturgjennomgangen er det tredje kapittelet i avhandlingen. Den starter med å gjennomgå litteratur om offentlige anskaffelser og innovative offentlige anskaffelser. Deretter presenteres litteratur om prestasjonsmåling. I seksjonen om prestasjonsmåling gjennomgås den historiske utviklingen, definisjoner og inndelingen av litteratur. Videre ses det nærmere på hva som er gjort av prestasjonsmåling innenfor innkjøp og offentlige anskaffelser. Tilslutt vil det konseptuelle rammeverket som er basert på litteraturgjennomgangen bli presentert.

I det fjerde kapittelet, *casebeskrivelser*, vil funnene fra datainnsamlingen presenteres. Kapittelet er delt inn i tre seksjoner hvor hvert case vil bli presentert separat. Hver av casebeskrivelsene er strukturert inn i to deler hvor oppdragsgiver først beskrives og deretter beskrives hendelsesforløpet til anskaffelsen etter en lineær tidslinje.

Det femte kapittelet er *enkeltanalyser*. Kapittelet består av tre enkeltanalyser

hvor det gjøres en analyse for hvert case. Strukturen i enkeltanalysene følger oppbygningen til det konseptuelle rammeverket. I hver av enkeltanalysene vil funnene bli analysert opp i mot hvert element i rammeverket. Etter hver enkeltanalyse vil det følge en diskusjon av hvert enkelt case hvor det gis et forsøk på å forklare funnene og mønstrene.

I det sjette kapitlet, *kryss-case analyse*, vil funnene fra de tre enkeltanalysene bli sammenlignet. Hensikten med kryss-case analysen er å undersøke om funnene og mønstrene som ble identifisert i enkeltanalysene, er gjeldene på tvers av casene og hvilke som skiller seg fra hverandre. Kryss-case analysen vil følges opp med en diskusjon. Avslutningsvis i kapitlet vil det foreslås et revidert rammeverk.

Det siste kapitlet i avhandlingen er *konklusjon*. I konklusjonen vil det returneres til forskningsspørsmålene for å kunne oppsummere besvarelsen i avhandlingen. I den siste delen av konklusjonen vil bidrag og implikasjoner med avhandlingen bli drøftet. Videre vil begrensninger med studiet legges frem og forslag til videre forskning vil bli presentert.

I avhandlingen vil FS1 bli besvart i litteraturgjennomgangen. FS2 vil bli belyst i casebeskrivelsen, enkeltanalysene og i kryss-case analysen. I underkapitlet til kryss-case analysen, revidert rammeverk, FS3 besvares.

1.4 Avgrensninger

De to overordnede temaene i avhandlingen, innovative offentlige anskaffelser og prestasjonsmåling, omfavner mye. Det har derfor vært nødvendig å foreta avgrensninger i forhold til studiet. Avgrensningene som har blitt gjort, kan deles inn i to deler, avgrensninger for litteratur og avgrensninger for det empiriske studiet.

Avgrensninger for litteratur

Avhandlingen har tatt utgangspunkt i litteratur om prestasjonsmåling for å se på hvordan innovative offentlige anskaffelser kan måles. I forbindelse med evaluering av prosjekter og programmer, er det to begrep i tillegg til prestasjonsmåling som anvendes, konsekvensutredning og gevinstrealisering. Gevinstrealisering er en prosess for å organisere og lede slik at potensielle gevinster fra en investering som fører til endring, kan bli realisert (Bradley, 2016). Det har blitt brukt for evaluere prosjekter, programmer og forretningsstrategier, og har blitt knyttet opp mot prosjekt- og endringsledelse litteratur.

Konsekvensutredning har blitt definert som: “En prosess for ressursforvaltning og miljøplanlegging som sørger for måloppnåelse innenfor bærekraft“ (Smith, 2014, s.1). Hovedsakelig har konsekvensutredning blitt brukt for å se på konsekvenser av ressursbruk. Konsekvensutredning er knyttet til elementer som effekter, fremtiden, sentrert teknologisk utvikling, systematisk tilnærming og er politisk orientert. Konsekvensanalyse har hovedsakelig blitt brukt innenfor prosjektledelse og for å evaluere ressursbruk opp mot miljø. Tabell 1.1 viser en oversikt over hvilke områder prestasjonsmåling, konsekvensutredning og gevinstrealisering har sitt opphav.

Tabell 1.1: Inndeling av litteratur

Prestasjonsmåling	Konsekvensutredning	Gevinstrealisering
Innkjøplitteratur / Strategisk ledelse	Miljøvitenskap/ Prosjektledelse	IKT-sektoren/ Prosjekt- og endringsledelse

Innovative offentlige anskaffelser inngår som en del av innkjøplitteraturen som er videre en del av fagstoffet innenfor fordypningsprofilen Strategisk innkjøp og forsyningledelse ved IØT. Prestasjonsmåling omtales innenfor innkjøplitteraturen, og er knyttet til det samme fagfeltet som strategisk ledelse. Etersom prestasjonsmåling og innovative offentlige anskaffelser er forankret i samme litteratur og har vært en del av studieforløpet til forfatterne av avhandlingen, har det vært mest hensiktsmessig å ta utgangspunkt i denne litteraturen og ikke se på litteratur om konsekvensutredning og genvinstrealisering.

I litteraturstudiet har det også blitt gjort avgrensninger i forhold til hvilken litteratur det har vært relevant å se på innenfor innovative offentlige anskaffelser. Det har ikke blitt sett på før-kommersielle anskaffelser i offentlig sektor på grunn av de utvalgte casene ikke har vært før-kommersielle anskaffelser.

Avgrensninger for det empiriske studiet

Det har også blitt satt avgrensninger for det empiriske studiet. De innovative offentlige anskaffelsene som har inngått i casene, har blitt gjennomført i region Midt-Norge og har vært en del av RFF-prosjektet “Felles verdiskapning gjennom innovative offentlige anskaffelser“. Det følger derfor at det har vært en geografisk avgrensning for casene.

Alle de tre offentlige oppdragsgiverne i casene er samarbeidspartner med region Midt-Norge, Nasjonalt program for leverandørutvikling (RMN-LUP). RMN-LUP

har vært en støttespiller i anskaffelsene og pådriver for at en innovativ offentlig anskaffelse har blitt valgt som metode. De offentlige oppdragsgiverne er i dag sett på som noen av de mest erfarne med å gjøre innovative offentlige anskaffelser. Anskaffelsene ble gjennomført i 2014-2015 og var en av de første innovative offentlige anskaffelsene som ble gjennomført av oppdragsgiverene.

Fokuset i det empiriske studiet har vært å få belyst prestasjonsmåling og innovative offentlige anskaffelser fra oppdragsgiver sitt ståsted og det har ikke blitt lagt vekt på leverandørene som har vært involvert i anskaffelsene.

Kapittel 2

Forskningsmetodologi

I dette kapitlet vil forskningsmetodologien bli presentert. Hensikten med kapitlet er å beskrive forskningsprosessen som har blitt gjort i studiet og rettferdiggjøre de valgene som har blitt tatt.

Kapitlet er strukturert inn i tre deler, litteraturstudie, empirisk studie og evaluering av forskningsmetodologi. Litteraturstudiet er videre delt inn i to deler, bakgrunnsstudie og litteratursøk. Det empiriske studiet vil gjennomgå og argumentere for valg tatt i forhold til forskningsstrategi, -design, -metode og datanalyse. Evaluering av forskningsmetodologi vil drøfte og evaluere kvaliteten på studiet basert på ekstern validitet, intern validitet og reliabiliteten med studiet.

2.1 Litteraturstudie

I denne seksjonen presenteres metoden og valgene som har blitt gjort i litteraturstudiet. For å kunne få en oversikt over temaene innovative offentlige anskaffelser og prestasjonsmåling, har det blitt gjort et to-trinns søk og utforskningsprosess. Det første trinnet var et bakgrunnsstudie hvor det ble et dannet et bilde av bakgrunnen for innovative offentlige anskaffelser og hva som har blitt gjort i Norge og EU. Det andre trinnet var et litteratursøk basert på funn fra bakgrunnstudiet. For å kunne rettferdiggjøre valgene som har blitt gjort, vil det først bli presentert om ulike tilnærminger for litteraturstudier. Deretter vil bakgrunnsstudiet og litteraturstudiet legges frem. Avslutningsvis vil det reflekteres over valgene av metode.

Ifølge Bryman (2016) er det kritisk å gjennomgå litteratur innefor forskningsfeltet det skal forskes på. Målet er å kartlegge hva som finnes av eksisterende kunnskap

innenfor området som kan brukes som en naturlig bakgrunn og rettferdiggjøre studiet. *Narrativ* og *systematisk* tilnærming er to metoder som kan brukes for å gjøre en litteraturgjennomgang. En *narrativ* tilnærming er en gjennomgang av teori og forskning relatert til et forskningsfelt som hjelper med å vise konturen av hva som eksisterer av kunnskap, og som rammer inn og rettferdiggjør forskningsspørsmålene. Den narrative tilnærmingen kan fremstå som noe mer tilfeldig enn en *systematisk* tilnærming ettersom det ikke følges en klar prosedyre og forfatterene vet ikke på forhånd hvor søket skal ende, men at det skal gjøres en kritisk tolkning av litteraturen. Videre har den *narrative* tilnærmingen blitt kritisert for å ikke gi en tilstrekkelig gjennomgang av litteratur og ikke skille godt nok mellom hvilke bevis som har blitt brukt.

En *systematisk* tilnærming av litteraturen følger eksplisitte prosedyrer. En av årsakene til at *systematisk* tilnærming følger bestemte prosedyrer, er for å unngå forfatterenes skjevheter (Tranfield, Denyer & Smart, 2003). *Systematisk* tilnærming legger vekt på evaluering av kvaliteten i forskningen som er gjennomført innenfor et felt og deretter tar en avgjørelse for om det skal bli tatt med i litteraturgjennomgangen eller ikke. Målet er å kunne redegjøre for at litteraturgjennomgangen er tilstrekkelig, mulig å replisere og er transparent i sin tilnærming (Bryman, 2016).

2.1.1 Bakgrunnsstudie

Det første steget i litteraturstudiet var et bakgrunnsstudie. Målet med bakgrunnsstudiet var å få en oversikt over bakgrunnen og konteksten til innovative offentlige anskaffelser og kartlegge hvilket arbeid LUP hadde gjort for å kunne finne temaer som kunne være relevant å gå videre med. Bakgrunnsstudiet startet med å gjennomgå rapporter og offentlige publikasjoner som omhandlet innovative offentlige anskaffelser i Norge. Det ble oppdaget at innovative offentlige anskaffelser brukes som et politisk verktøy for å nå flere mål som regjeringen har satt. Gjennomgangen ble derfor utvidet til å innlemme rapporter og publikasjoner innenfor EU for å undersøke om det var et overordnet fenomen i Europa, noe som også ble bekreftet. Det ble derfor søkt i forskjellige databaser som Oria, Scopus, Web of Knowledge og Google Scholar etter artikler som akademisk forankret innovative offentlige anskaffelser. Søkeordene som ble brukt var: “public procurement”, “innovative public procurement”, “public procurement of innovation”, “public procurement for innovation”. Litteratursøket som ble gjort i denne delen av bakgrunnsstudiet, kan betraktes som både *systematisk* og *narrativt*. Søket var i første omgang *systema-*

tisk ettersom det ble brukt definerte ordstrenger til å søke i forskjellige databaser. Etterhvert ble flere relevante artikler funnet ved å gjennomgå referanselistene til de artiklene som hadde blitt plukket ut. Denne søkeprosessen var overordnet *narrativ*. Søkene resulterte i en del artikler som beskrev konteksten til offentlige anskaffelser, offentlige anskaffelses karakteristikk, hva innovative offentlige anskaffelser er og at offentlige anskaffelser kan bli sett på som et politisk verktøy.

I bakgrunnsstudiet ble det også gjennomgått rapporter og statlige publikasjoner i forbindelse med LUP. Gjennomgangen ble gjort for å kunne få en oversikt over de innovative offentlige anskaffelsene som LUP har vært involvert i og utgjør ca. halvparten av de innovative offentlige anskaffelsene som har blitt gjort i Norge. Som nevnt i seksjon 1.1.2, har LUPs rolle vært å spre ordet og bistå offentlige oppdragsgivere i bruk av metoden for innovative offentlige anskaffelser. Det ble opprettet en database for å systematisere informasjonen som ble funnet fra LUP (u.d.). I databasen ble informasjon strukturert etter oppdragsgiver, status for anskaffelsen, kontaktperson fra LUP, satsningsområde: IKT/digitalisering, klima/miljø og helse/sosialt, og typer av dokumentasjon som var tilgjengelig slik som Doffin kunngjøringer, pilotnotater, gevinstanalyser og avisoppslag. Etter at innsamlingen og struktureringen av data var blitt gjort, ble det avdekt at det fantes lite informasjon om hvordan prestasjonen til innovative offentlige anskaffelser måles og evalueres. Det var derfor mulig å gå videre til det neste trinnet i litteraturstudiet som innebar å søke og gjennomgå litteratur om prestasjonsmåling. Fokuset var på prestasjonsmåling om innkjøp, offentlige anskaffelser og innovative offentlige anskaffelser.

2.1.2 Litteratursøk

Det andre steget i litteraturstudiet var et litteratursøk. Kartlegging og vurdering av det intellektuelle emnet er viktig for å spesifisere forskningsspørsmål for å kunne videre utvikle kunnskap innenfor et felt (Tranfield et al., 2003). Bakgrunnsstudiet hadde lagt grunnlaget for de initielle søkeordene i litteraturstudiet. De første søkestrengene som ble anvendt var: “performance measurement” + “public procurement of innovation” og “performance measurement” + “public procurement for innovation”. Tilsammen ga de ett treff. Deretter ble det søkt med “performance measurement” + “public procurement” og “performance measurement” + “public purchasing” som tilsammen ga seks treff. Ettersom det var få treff, ble søket utvidet til mer generelle søkeord. Søkeordene var: “performance measurement”, “per-

formance measurement” + “purchasing”, “performance measurement” + “public”. Disse søkene ga tusenvis av treff i søkeportalene: Oria, Scopus, Web of Knowledge og Google Scholar. Ettersom søkene ga veldig mange treff, ble tittel og abstrakt lest for å kunne raffinere søket bedre. De artiklene som var relevant ble lagret i en ny database. Denne delen av litteratursøket kan betegnes som *systematisk*. I artiklene som ble lagret i databasen, ble nye artikler oppdaget ved å gjennomgå referanselistene og metoden blir omtalt som “snøballmetoden” i Bryman (2016). Litteratursøket kan beskrives som en to-steps prosess og er oppsummert under:

1. Litteratursøket startet med søk etter relevant litteratur i forskjellige søkeportaler som er nevnt over. Scopus ble valgt som hovedportal og ettersom Scopus er en abstraktdatabase, ble de første søkene gjennomført ved å lese tittel og abstrakt. Det ble benyttet forskjellige kombinasjoner av søkeord som er gjengitt over og ønsket var å avdekke hvilken litteratur som fantes om prestasjonsmåling. Søkene ga flere tusen treff og det var derfor nødvendig å filtrere søkene ytterligere. Det ble derfor valgt å filtrere etter litteraturnomganger, artikler, mest siterte og publikasjoner innenfor fagområder som “Business”, “Management and Accounting”, “Social science”, “Engineering science”, “Decision science og Economics” og “Econometrics and Finance”. Ved å filtrere søket, ble det lettere å gjennomgå publikasjoner som kunne være relevante. Artikler som var lite sitert omhandlet mer spesialiserte felt og var mindre relevant for litteraturstudiet. Abstraktet til de 100 første publikasjonene ble deretter lest. De mest relevante artiklene ble samlet i databasen for videre lesing.
2. De relevante artiklene som hadde blitt funnet i det første steget av litteratursøket, ble lest og referanselistene ble gjennomgått for å finne nye artikler. Flere relevante publikasjoner for avhandlingen, ble funnet gjennom denne metoden.

Litteratursøket vekslet mellom *systematisk* og *narrativ* tilnærming for å finne relevant litteratur. Dette ble gjort for å trekke på styrkene til de forskjellige metodene. En *systematisk* tilnærming ble først valgt for å kunne få en oversikt over fagfeltet. Det første søket viste at det veldig lite litteratur som omhandlet prestasjonsmåling av innovative offentlige anskaffelser. I det utvidede søket ble det avdekt at litteratur om prestasjonsmåling er fragmentert og at det mangler en klar terminologi innenfor fagfeltet som også ble påpekt i litteraturen (e.g., Neely, 2005). Noe

av årsaken kan spores tilbake til at det er forskjellige fagfelt som har forklart prestasjonsmåling. Slike karakteristikker kan favorisere en *narrativ* tilnærming, selvom en det kan redusere studiets reliabilitet. Det ble likevel valgt å gå videre med en *narrativ* tilnærming ettersom Bryman (2016) vektlegger at tilnærmingen kan gagne kvalitativ forskning ettersom ingen klare ekskluderingskriterier er satt.

2.1.3 Deskriptive funn

I denne seksjonen presenteres deskriptive funn fra litteratur som omtaler prestasjonsmåling av innkjøp, offentlige anskaffelser og innovative offentlige anskaffelser. Tabell 2.1 viser en oversikt over fordelingen av litteratur i forhold bøker og journaler.

Tabell 2.1: Publikasjonsoversikt av bøker og journaler

Journaler	
Bøker	5
Journal of Purchasing and Supply Management	4
Supply Chain Management: An International Journal	3
European Journal of Purchasing and Supply Management	2
International Journal of Public Sector Management	2
International Journal of Purchasing and Materials Management	2
Journal of Public Economics	2
Journal of Public Procurement	2
Andre journaler	16
Sum	38

Som det fremkommer av tabell 2.1, er det flest bøker som har blitt brukt i litteraturgjennomgangen for å se på prestasjonsmåling av innkjøp, offentlige anskaffelser og innovative offentlige anskaffelser. Videre er det flest artikler som er publisert i “Journal of Purchasing and Supply Management” og nest flest i “Supply Chain Management: An International Journal”. Totalt ble det funnet 38 publikasjoner som har vært relevant for litteraturgjennomgangen om prestasjonsmåling av innkjøps, offentlige anskaffelser og innovative offentlige anskaffelser.

Tabell 2.2 viser hvor mange av publikasjonene som omtaler prestasjonsmåling innenfor private anskaffelser, offentlige anskaffelser og innovative offentlige anskaffelser. Oversikten viser at det har blitt publisert lite om prestasjonsmåling av innovative offentlige anskaffelser.

Tabell 2.2: Fordeling av litteratur om prestasjonsmåling.

Domene	
Private anskaffelser	16
Offentlige anskaffelser	21
Innovative offentlige anskaffelser	1
Sum	38

2.2 Empirisk studie

I denne seksjonen vil metodevalgene i det empiriske studiet bli gjennomgått og gjøre rede for hvilke valg som har blitt tatt basert på litteratur innenfor forskningsmetodologi. Seksjonen er strukturert etter Bryman (2016) sin inndeling av forskningsmetodologi. I slutten av hver underseksjon vil det gis en oppsummering som belyser hvilke valg som har blitt tatt i studiet og reflektere over valgene.

2.2.1 Forskningsstrategi

I denne seksjonen vil forskningsstrategien til det empiriske studiet bli belyst. All forskning tar et bevisst eller ubevisst valg angående filosofisk ståsted. Forskningsstrategien utgjør tilsammen de valgene som blir tatt innenfor epistemologi og ontologi. Ontologi handler om det rent grunnleggende synet på verden, mens epistemologi handler om synet på kunnskap. I forskningsstrategien er det videre viktig å ta stilling til om det tas en *deduktiv* eller *induktiv* tilnærming til teori og empiri og om studiet skal være *kvalitativt* eller *kvantitativt* (Bryman, 2016).

Ontologi og epistemologi

Ontologiske betraktninger om prestasjonsmåling kan deles opp i *objektivistiske* og *konstruktivistiske* ståsted. Et *objektivistisk* ståsted tar utgangspunkt i at prestasjonsmål kan betraktes som objektive enheter som har en virkelighet eksternt for aktørene og deres aktiviteter. Et *konstruktivistisk* ståsted tar utgangspunkt i at prestasjonsmål skapes og reproduseres kontinuerlig av aktørene. Ifølge Bryman (2016) handler epistemologiske vurderinger om hva som anses som akseptabel kunnskap innenfor en disiplin. Et vitalt spørsmål i denne sammenheng er spørsmålet om hvorvidt den sosiale verden kan og bør studeres i henhold til de samme prinsippene som naturvitenskapen. Til dette spørsmålet finnes det to ståsted: *positivistisk*

og *interpretivistisk*. Et *positivistisk* ståsted vil si at tilnærmingen til den sosiale verden skal være lik den i naturvitenskapen og med andre ord, kan naturvitenskapelige metoder også anvendes på den sosiale virkeligheten. Dette er bare tilfellet hvis man tror at virkeligheten eksisterer uavhengig. En konsekvens av det vil være at det bare finnes én sannhet om denne virkeligheten. Et *interpretivistisk* ståsted tar utgangspunkt i at virkeligheten bare eksisterer i vår oppfattelse og med det er virkeligheten indirekte en sosial konstruksjon. Dette medfører at det ikke finnes én sannhet om virkeligheten, men flere konkurrerende sannheter som det ikke kan avgjøre om er mer riktig enn andre.

Hvilket ståsted som tas med ontologiske og epistemologiske betraktninger, vil få implikasjoner for selve studiet, men også for rammeverket, prestasjonsmålene som presenteres og anbefalinger i avhandlingen. Dersom det tas et *objektivistisk* ståsted til prestasjonsmåling, vil det si at det finnes noen prestasjonsmål som er riktige og uavhengig, mens hvis det tas et *konstruktivistisk* ståsted vil prestasjonsmål skapes for hver gang og er avhengige. Hvis informantene i studiet har et *konstruktivistisk* ståsted, vil det si at prestasjonen vil vurderes ulikt av ulike informanter. Dersom informantene har et *objektivistisk* ståsted vil prestasjonen bli vurdert likt av ulike informanter. Dette vil få konsekvenser for prestasjonsmålene som blir belyst av informantene.

Overordnet tas det en blanding mellom et *objektivistisk* og *konstruktivistisk* ståsted til prestasjonsmåling av innovativ offentlig anskaffelser. Det gjøres på bakgrunn av at det har blitt observert at hver enkelt anskaffelse er unik og prestasjonsmål er nødt til å bli utviklet for den enkelte anskaffelse, men kan ta utgangspunkt i noen mer aggregerte og abstrakte prestasjonsmålskategorier. Det vil si at det kan finnes noen prestasjonsmål som er uavhengige som for eksempel tid, men selv om tid brukes som en generell kategori, kan ikke uten videre sammenligne tidsbruken i hver enkelt innovativ offentlig anskaffelse ettersom hver anskaffelse er unik.

Deduktiv og induktiv tilnærming

Bryman (2016) definerer teori som en forklaring på observerte regulariteter. I den sammenheng er det vanlig å skille mellom *deduktiv* og *induktiv* tilnærming til forholdet mellom teori og empiri. Forskning innebærer alltid *deduktive* og *induktive* steg, spørsmålet er bare hvor det startes ettersom det er en kontinuerlig sirkel og de fleste studier innebærer i praksis en mer iterativ tilnærming til *deduksjon* og

induksjon, også kalt *abduktiv* tilnærming (Dubois & Gadde, 2002). Bryman (2016) beskriver stegene i en *deduktiv* tilnærming som: teori, hypoteser, datainnsamling, funn, bekreftelse eller avkreftelse av hypoteser og revidering av teori. Det siste steget inkluderer *induksjon* ved at mulig funn i empirien kan revidere teorien. En *induktiv* tilnærming vil si at teorien er utfallet av studiet med andre ord, betyr det at det kan trekkes generaliserbare slutninger basert på empirisk data dersom det gjøres funn. Oppsummert handler *deduksjon* i all enkelhet å gå fra teori til observasjon og funn, mens for *induksjon* vil det være observasjon til funn og så teori. *Deduktive* og *induktive* strategier kan sees på som tendenser enn klare distinksjoner (Bryman, 2016). Ifølge Dubois og Gadde (2002) vil en *abduktiv* tilnærming si at det teoretiske rammeverket, den empiriske dataen og case-analysen utvikler seg samtidig. Den *abduktive* tilnærmingen beskriver en fram og tilbake prosess hvor det går fra en type forskningsaktivitet til en annen og mellom empiriske observasjoner og teori, er i stand til å øke forståelsen for både teori og det empiriske fenomenet.

Studiet har hatt en kombinasjon av en *induktiv* og *deduktiv* tilnærming til teori og empiri. I starten av avhandlingen var studiet strengt *induktivt* ettersom det ble gjennomgått en stor mengde data om innovative offentlige anskaffelser på veien mot å definere forskningsspørsmål som kunne legge grunnlaget for avhandlingen. Etter at forskningsspørsmålene var etablert, gikk studiet over i en *deduktiv* tilnærming hvor forskningsspørsmålene la føringene for teorien som ble søkt opp og la grunnlaget for det konseptuelle rammeverket. I datainnsamlingen ble elementer avdekket som det ikke hadde blitt tatt høyde for i det konseptuelle rammeverket som førte til en utvidelse av litteraturstudiet og det konseptuelle rammeverket. Denne prosessen kan betegnes som *abduktiv* tilnærming ifølge Dubois og Gadde (2002). Videre ble empirien analysert med utgangspunkt i rammeverket og avslutningsvis ble funnene indusert tilbake til teori med en diskusjon rundt studiets implikasjoner. Oppsummert kan det sies at studiet har først hatt en *induktiv* tilnærming og deretter en *deduktiv* tilnærming til hovedstudiet med innslag av *abduktive* tilnærminger.

Kvalitativt og kvantitativ forskningsstrategi

Ifølge Bryman (2016) er et vanlig valg i forskning knyttet til om studiet skal være *kvalitativt* eller *kvantitativt*. Det som skiller de to strategiene fra hverandre er at *kvantitativ* forskning vektlegger tall, mens *kvalitativt* forskning vektlegger ord. I avhandlingen har det empiriske studiet vært *kvalitativt*. *Kvalitativ* forskning er en forskningsstrategi som vanligvis vektlegger ord fremfor tallfesting i innsamling

og analysering av data. I de fleste tilfellene blir det anvendt en *induktiv* tilnærming mellom teori og forskning hvor fokuset er på frembringe teorier. Den *kvalitative* forskningen har avvist praksisen og normene til den naturvitenskapelige modellen og især positivismen. I den *kvalitative* forskningingen legges det større vekt på hvordan individer tolker sin sosiale verden og som uttrykker et syn på den sosiale virkelighet som en konstant fremvoksende og endrende konstruksjon skapt av individer. *Kvalitativ* forskning prøver å beskrive det spesifikke fremfor det generelle imotsetning til *kvantitativ* forskning. Dette muliggjør å studere spørsmål i dybden og finne de underliggende årsakene (Bryman, 2016).

I studiet har det blitt valgt en *kvalitativ* forskningsstrategi for å forsøke å beskrive det spesifikke med prestasjonsmåling av innovative offentlige anskaffelser og sammenhengene. Bennett og Elman (2006) understøtter en slik strategi spesielt ved kombinerings av enkeltanalyser og kryss-case analyse. Dette er også i tråd med ståstedet som har blitt brukt innenfor ontologi og epistemologi, hvor det er relevant å forstå deltakernes oppfattelse av det som studeres.

Oppsummering

Oppsummert har studiet i forhold til forskningsstrategi tatt en blanding mellom *konstruktivistisk* og *objektivistisk* ståsted angående hvordan prestasjonsmåling av innovative offentlige anskaffelser skal gjøres. I studiet har det blitt fulgt en *induktiv*, *deduktiv* og *abduktiv* tilnærming til teori og empiri. En *kvalitativ* strategi har blitt valgt for å kunne forstå de underliggende årsakene i casene om prestasjonsmåling av innovative offentlige anskaffelser.

2.2.2 Forskningsdesign

I denne seksjonen vil det empiriske studiets forskningsdesign gjennomgås. Etter å ha valgt forskningsstrategi, må det tas et valg av forskningsdesign og -metode. Begrepene forskningsdesign og -metode brukes ofte om hverandre, men ifølge Bryman (2016) er begrepene forskjellige, men relatert til hverandre ved at forskningsmetoder assosieres med ulike typer forskningsdesign. Forskningsdesign er en struktur for innsamling og analyse av data som skal bidra til å besvare forskningsspørsmålene og legger føringer for forskningsmetoden. Det finnes fem typer design hvor ett er case-studie som har blitt valgt for denne avhandlingen. Ifølge Yin (2014) og Wacker (1998) er det ikke ett design som er overlegen over de andre, men noen design- og

metodevalg er mer passende for enkelte formål. Valget av forskningsdesign, burde avhenge av det gitte studiet, målet og hensiktene med studiet (Bryman, 2016; Yin, 2014).

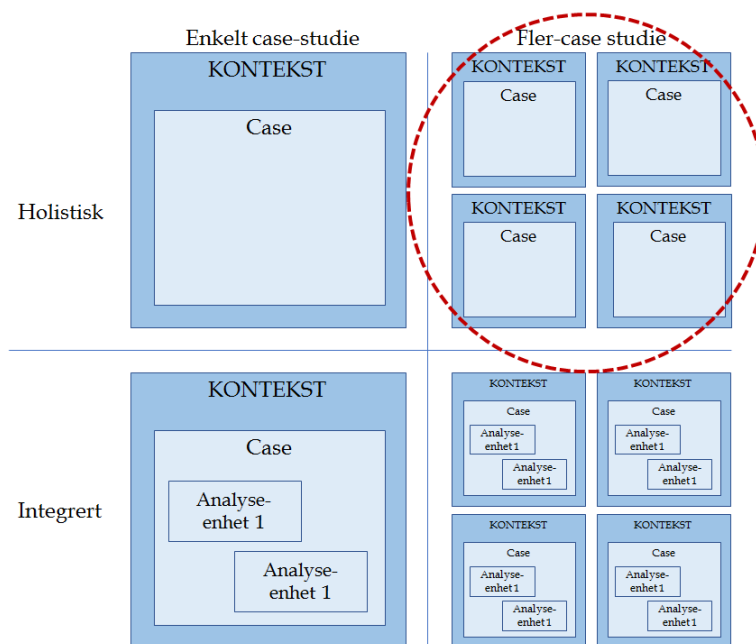
Yin (2014) legger tre ulike vurderinger til grunn for å vurdere og velge forskningsdesign: evaluering av forskningsspørsmål, grad av kontroll over atferdsmessige hendelser og graden av fokus på samtidig fremfor historiske hendelser. Ved å evaluere hvorvidt forskningsspørsmål(ene) er i form av, *hva*, som peker mot spørreundersøkelse eller, *hvordan*, som peker mot case og intervju, vil det legge føringer for forskningsdesignet. FS1 i studiet var et *hva* spørsmål, men var rettet mot litteraturstudiet. FS2 og FS3 var *hvordan* spørsmål som var rettet mot den empiriske delen av studiet. Basert på forskningsspørsmålene var det derfor naturlig å bruke case-studie som design.

Når case har blitt valgt forskningsdesign, gjenstår to viktige valg: hvilken hensikt skal studiet ha når det gjelder beskrivelsen av casen(e) og hvor mange case skal studiet omfatte. Yin (2014) foreslår tre ulike former for case-studier med hver sine hensikter. I *deskriptive* case-studier er hensikten å forklare et fenomen (casen) i sin kontekst. I *eksplorative* case-studier er hensikten å identifisere forskningsspørsmål eller prosedyrer som kan brukes i påfølgende studier, og i *forklarende* case-studier er hensikten å forklare hvordan og hvorfor noe skjer. Skillet som Yin (2014) beskriver er ikke så tydelig i virkeligheten. Studiets forskningsspørsmål og hensikt gjør at studiet kan betegnes som *forklarende* fordi det forsøkes å forklare hvorfor prestasjonsmåling av innovative offentlige anskaffelser ikke gjøres. I tillegg kan studiet betegnes som *eksplorativt* ettersom det ikke har blitt gjort lite til ingenting på dette feltet.

Ettersom et case-studie ble valgt som empirisk forskningsdesign i studiet, ble fordelene og ulempene ved *enkelt-* og *fler-case* design vurdert opp imot Yin (2014) sitt rammeverk. Hovedargumentet for å anvende flere case er at det fremmer teoribygging (Bryman, 2016). Ved å sammenligne flere case, er forfatterene i en bedre posisjon til å etablere under hvilke omstendigheter en teori vil, eller ikke vil, gjelde (Eisenhardt, 1989; Yin, 2014). Yin (2014) anbefaler å bruke flere case når det er tilstrekkelig med ressurser tilgjengelig fordi analytiske konklusjoner vil være mer overbevisende ved flere case enn ved *enkelt-case*, og det overordnede studiet vil fremstå som mer robust. Bruk av *flere case* tillater en sammenligning av funn fra hver av casene og oppmuntrer forfatterene til å vurdere hva som er unikt og hva som er felles på tvers av case, og fremmer dermed teoretiske refleksjoner rundt fun-

nene. Den underliggende logikken er at sosiale fenomen kan bedre sammenlignes i to eller flere caser. Argumentene som er påpekt danner grunnlaget for valg av flere case fremfor et *enkelt-case* design, bruk av flere case har også fått kritikk. Dyer og Wilkins (1991) argumenterer for at slike tilnærminger har en tendens til å føre til at forfatterene er mindre oppmerksom på den spesifikke konteksten og fokuserer mer på hvordan casene skiller seg fra hverandre. I studiet har utfordringen blitt forsøkt å i møtes kommes ved å gjøre *enkeltanalyser* og *kryss-case analyser*. Videre hevder Dubois og Gadde (2002) at å øke antall case med de samme ressursene, vil resultere i mer bredde, men mindre dybdeforståelse. Det anerkjennes at dette er en mulig svakhet ved dette studiet.

Studiet har vært et *holistisk fler-case* studie. Casene i studiet har vært prestasjonsmåling av innovative offentlige anskaffelser, mens konteksten har vært omgivelsene til den innovative offentlige anskaffelsen. I følge Yin (2014) er et holistisk design et godt valg når teorien som underligger case-studien er holistisk i seg selv, noe som må sier å være tilfellet her. Valgt kombinasjon av holistisk og fler-case design, er indikert i figur 2.1, hvor også alternative kombinasjoner er vist.



Figur 2.1: Grunnleggende typer design av case-studier (Yin, 2014, s. 50).

2.2.3 Forskningsmetode

I denne seksjonen vil studiets forskningsmetode bli gjennomgått. Bryman (2016) definerer forskningsmetode som en teknikk for å samle inn data. Teknikker for å samle inn data kan være et spørreskjema, et strukturert intervju eller observasjon av handlinger. Forskningsmetode handler med andre ord om hvordan data skal samles inn innenfor et valgt design. Case-studier kombinerer gjerne flere metoder for datainnsamling slik som intervju, spørreundersøkelser, dokumentasjon og observasjoner (Eisenhardt, 1989; Yin, 2014). Dataen kan være kvalitativ, kvantitativ eller en kombinasjon av de to formene (Bryman, 2016). I de neste avsnittene vil forskningsmetodene som har blitt brukt i studiet bli presentert i lys av tidligere valg for forskningsstrategi og -design.

Ifølge Bryman (2016) er intervjuer den mest anvendte metoden for datainnsamling innen *kvalitativ* forskning. De to hovedtypene for intervju i kvalitativ forskning er *ustrukturerte* og *semistrukturerte intervjuer*. I datainnsamlingen ble det brukt et *semistrukturert intervju*. I et *semistrukturert intervju* har forfatterene en liste med relativt spesifikke spørsmål som er nedskrevet i en intervjuguide. Intervjue- ren står relativt fritt til å følge intervjuguiden ettersom informasjon blir avdekket under intervjuet etter intervjuers vurdering. Dette gir intervjusituasjonen relativ stor frihet og intervjuobjektet mulighet til å svare. Spørsmålene som ble brukt i intervjuene i studiet, var basert på Bryman (2016) og Kvale (1996) sine anbefalte spørsmålstyper. *Intervjuguiden* finnes i appendiks A. Bryman (2016) trekker frem at *semistrukturerte intervju* kan være fordelaktig når intervjueren har en viss for- mening om det som skal undersøkes. *Semistrukturert intervju* ble ansett som den mest fornuftige metoden å anvende i intervjuesettingen i studiet ettersom det hadde blitt gjort et ganske omfattende litteraturstudie på området. Intervjuguiden var basert på det konseptuelle rammeverket. Likevel har det i etterkant blitt sett at det kunne vært relevant å gjennomføre et mer *strukturert intervju*.

I forkant av intervjuene, ble det gjennomført et pilotintervju for å teste intervjuguiden. Det ble gjort noen få justeringer før de resterende intervjuene ble gjennomført. Yin (2014) foreslår å gjennomføre et pilotintervju for å sjekke kvali- teten til spørsmålene. En oversikt over informantene som ble intervjuet er gjengitt i tabell 2.3. Det ble totalt gjennomført ni intervjuer med 12 informanter. I to av intervjuene var det flere informanter tilstede av praktiske årsaker og det ble da lagt vekt på informantenes felles forståelse og ikke den enkelte informant. I hver av casene ble informanter med ulike roller i den offentlige virksomheten intervjuet.

Under intervjuene var begge forfatterne tilstede hvor den ene hadde rollen med å stille spørsmål fra intervjuguiden, mens den andre tok notater. Alle intervjuene som ble gjennomført ble tatt opp etter godkjenning fra informanter og transkribert i etterkant. Det transkriberte materialet utgjorde ca. 70 000 ord. Intervjuene ble transkribert for å kunne konsentere seg om det som ble sagt i intervjuene, komme med oppfølgingsspørsmål og gå over det som hadde blitt sagt i etterkant. De transkriberte intervjuene ble i etterkant av intervjuene sendt til informantene for å bekrefte det som hadde blitt sagt og om det var noe som ikke hadde kommet tydelig frem. Oppfølgingsspørsmål for å oppklare aspekter, ble også sendt til informantene i etterkant av intervjuene.

Tabell 2.3: Intervjuer avholdt i avhandlingen

Case	Dato	Informant	Sted	Tid	Ord
RMN-LUP	27.03.2017	Prosjektrådgiver	Video- konferanse	32 min	3675
	06.04.2017	Prosjektleder	Trondheim	42 min	3340
TFoU	26.04.2017	Seniorforsker1 Seniorforsker2 Forskningsleder	Steinkjer	99 min	6160
Lokaliserings- teknologi	18.04.2017	Prosjektleder	Video- konferanse	53 min	6612
	24.04.2017	Innkjøpsrådgiver	Trondheim	109 min	13 927
Ungdoms- prosjektet	19.04.2017	Prosjektleder Prosjektmedlem	Steinkjer	93 min	13 859
	26.04.2017	Innkjøpsrådgiver		89 min	11 555
Brekstad- Valset	03.05.2017	Styringsgruppe- medlem	Trondheim	55 min	6014
	03.05.2017	Prosjektmedlem		56 min	6391

Tilgjengelig dokumentasjon var også en viktig datakilde. Dokumentasjon som ble samlet inn i de ulike casene er vist i tabell 2.4. Offentlig tilgjengelig dokumentasjon ble samlet inn i forkant av intervjuene for å gjøre seg kjent med oppdragsgiver og anskaffelen, men dokumentene har også blitt brukt som kilder til data. Det ble supplert med annen offentlig informasjon som årsrapporter, årsmeldinger og Doffin dokumenter. I tillegg til å bruke dokumenter for å gjøre seg kjent med anskaffelse-
ne og de offentlige oppdragsgiverne, var den viktigste bruken av dokumentene til å triangulere og supplere informasjonen som kom frem i intervjuene.

Tabell 2.4: Dokumentasjon som er innhentet i de forskjellige casene

Case	Dokumentasjon
Lokaliseringsteknologi	Doffin: Veiledende kunngjøring Doffin: Kunngjøring om konkurranse Doffin: Kunngjøring om tildeling Doffin: Kvalifiseringsgrunnlag Pilotnotat Strategidokumenter: Kommunens samfunnsdel 2009-2020 planstrategien Planstrategi for Trondheim kommune 2012-2015 Program for velferdsteknologi 2020 Anskaffelsesstrategi 2014-2017 Innkjøpsreglement Rapporter Årsrapporter fra 2015 Trygge Spor Innovativ offentlig anskaffelse av Lokaliseringsteknologi
Ungdomsprosjektet	Doffin: Veiledende kunngjøring Doffin: Kunngjøring om konkurranse Pilotnotat Strategidokumenter: Regional planstrategi Nord-Trøndelag 2012-2016 Styringsgrunnlag for utdanningssektoren 2013-2014/15 Årsmeldinger fra 2012 - 2015
Brekstad-Valset 2017	Doffin: Veiledende kunngjøring Doffin: Konkurranse kunngjøring Doffin: Tildelings kunngjøring Pilotnotat Årsrapporter fra 2012 -2015 Pressemelding

Andre former for datainnhenting har vært som observatør og deltaker på konferanser i regi av LUP og workshops i forbindelse med RFF-prosjektet ”Felles verdiskaping gjennom innovative offentlige anskaffelser”. Tabell 2.5 viser en oversikt over andre former for datainnhenting som har blitt gjort i studiet. “Business”

Tabell 2.5: Tilleggsdata som er samlet i avhandlingen

Aktivitet	Hva vi har gjort	Dokumentering	Sted	Dato
Intervju i forbindelse med RFF-prosjektet: “Felles verdiskapning gjennom innovative offentlige anskaffelser“	Intervjuet regionsjef, Norled, Brekstad-Valset	Notater	Video-konferanse	25.11.2016
	Intervjuet salgssjef, Fiskeverft, Brekstad-Valset	Notater	Video-konferanse	18.01.2017
Workshop med RFF-prosjektet: “Felles verdiskapning gjennom innovative offentlige anskaffelser“	Deltatt	Notater	Trondheim	24.01.2017
	Observert			28.02.2017
				11.05.2017
Studietur med Nasjonalt program for leveradørutvikling om før-kommersielle anskaffelser	Deltatt	Notater	Stockholm	30.11.2016-
	Observert			02.12.2016
Møte med prosjektleder i Nasjonalt program for leverandørutvikling	Diskutert problemstillinger	Notater	Video-konferanse	11.01.2017
Seminar om innovasjons-partnerskap i offentlige anskaffelser	Deltatt	Notater	Trondheim	17.01.2017
	Observert			
Dialogkonferanse om mobilitets-tjenester for Sør-Trøndelag fylkes-kommune	Deltatt	Notater	Trondheim	06.02.2017
	Observert			
Årskonferansen til Nasjonalt program for leverandørutvikling	Deltatt	Notater	Oslo	08.02.2017
	Observert			
Møte med to prosjektledere i Nasjonalt program for leverandørutvikling	Diskutert problemstillinger	Notater	Video-konferanse	13.02.2017

Ifølge Eisenhardt og Graebner (2007) kan skjevheter i intervjuer blir redusert ved å bruke ulike former for datainnsamling. I studiet har data blitt samlet inn på forskjellige måter som vil bli presentert i de neste avsnittene.

Bryman (2016) og Yin (2014) trekker frem at all dokumentasjon er skrevet med en spesifikt formål og for et bestemt publikum. Dokumenter blir ofte skrevet og redigert for å reflektere et ønsket bilde. Dette er spesielt tilfelle med dokumenter som er ment for utenforstående (Johnston, Leach & Liu, 1999). I gjennomgangen av dokumentasjon ble det tatt hensyn til at dokumentene var skrevet med en annen hensikt enn til case-studiene. Dokumentene reflekterte en kommunikasjon mellom andre parter som forsøker å oppnå andre mål enn det som var hensikten med å anvende dokumentene i dette studiet. Når dokumentene ble brukt, ble det dermed forsøkt å identifisere den opprinnelige hensikten med dokumentene for å kunne tolke de kritisk og korrekt. Rapportene utført av eksterne aktører, ble eksempelvis ansett som mer objektive beskrivelser av anskaffelsen enn interne rapporter.

Yin (2014) presenterer tre prinsipper for å få mest mulig ut av data. De tre prinsippene er: bruke *flere forskjellige kilder* til data, lage en *case-studie database* og opprettholde *en lenke med bevis* i case-studiet. I studiet har de tre prinsippene blitt fulgt. Yin (2014) hevder at enhver konklusjon eller funn vil mest sannsynlig være mer overbevisende og eksakt hvis det er basert på *flere kilder*. Patton (2005) foreslår fire forskjellige typer for triangulering. I studiet har to av metodene blitt benyttet for å bruke ulike vinkler for å studere det samme fenomenet. *Datatriangulering* ble oppnådd ved å bruke flere kilder til informasjon som: intervju med personer med forskjellige roller i caset, deltakelse på workshop, konferanser, arkivdokumenter og åpne og offentlige dokumenter. *Etterforskertriangulering* ble oppnådd ved at begge forfatterne var tilstede i alle intervjuene og all skriftlig materiale har blitt gått gjennom av begge forfatterne. En svakhet med innsamlingen av dataen, var at begge forfatterne har lik utdanningsbakgrunn og kan derfor ha oversett viktige aspekter. Det ble opprettet en *case studie database* hvor alt av data ble samlet. Dataen ble strukturert slik at det skulle være enkelt å finne frem. Mappestrukturen gjør det mulig å hente ut rådataen for senere inspeksjon eller etterprøve funnene som har blitt gjort i caset. Dette er med på å øke reliabiliteten av studiet ifølge Yin (2014). Ved å beskrive forskningsmetodologien i studiet, er det mulig for eksterne å følge *lenken med bevis* fra initiale søk til endelige konklusjoner.

For oppsummere forskningsmetodene i studiet, har hovedkilden til empirisk data i avhandlingen vært *kvalitative semistrukturerte intervju* med informantene

som er beskrevet i tabell 2.3. Informasjonen fra intervjuene ble supplement med interne dokumenter fra case-opppdragsgiverne og offentlig tilgjengelig informasjon. I tillegg ble intervju og oppfølgings spørsmål sendt til samtlige intervjuobjekter i etterkant av intervjuene for å kunne godkjenne intervjuene og oppklare spørsmål.

2.2.4 Dataanalyse

I følgende seksjon vil den analytiske strategien for studiet bli gjennomgått. Yin (2014) påpeker at analyse av data fra case-studier er den minst utviklede og det mest utfordrende aspektet ved å gjøre case-studier og argumenterer at den beste forberedelsen for å gjøre en case-studie analyse av høy kvalitet, er å ha en generell analytisk strategi. Analysering av data deles inn i to deler: generelle analyse strategier og analytiske teknikker. I studiet ble det valgt å ta utgangspunkt i den generelle strategien, *teoretiske proposisjoner* i form av det konseptuelle rammeverket for å gjennomføre enkeltanalysene av casene. Det konseptuelle rammeverket var basert på litteraturstudiet som kan ses på som *teoretiske proposisjoner*. Eisenhardt (1989) forslår å skrive en casebeskrivelse for å kunne få innsikt i et case. Det ble utformet casebeskrivelser for hvert case som fulgte tidslinjen til anskaffelsen. Casebeskrivelsene har en *narrativ* struktur etter en tidslinje logikk som er en tilnærming for analyse av kvalitativ data foreslått av Kvale (1996).

Yin (2014) foreslår fem analytiske teknikker for å analysere data. I analysen av data ble *mønster-matching* brukt som analytisk teknikk. Det konseptuelle rammeverket ble brukt i enkeltanalysene for å danne mønster ut ifra dataen som var beskrevet i casebeskrivelsene. En kryss-case analyse ble anvendt for å se etter ulikheter og likheter mellom casene for å kunne generere ny teori, i tråd med Yin (2014) og Eisenhardt (1989) sine anbefalinger.

I oppsummeringen av enkeltanalysen til hvert case, ble det dannet et overordnet bilde for å beskrive mønstrene som hadde blitt identifisert. Bilde som ble dannet var fremkommet av at hvert underelement i rammeverket har blitt gitt en binær verdi avhengig om det var til stedet eller ikke. Deretter ble underelementene summert opp til hovedelement og vektet på en skala fra null til ti. Scoringen av underelementene og vektningen av hovedelementene, er gjengitt i appendiks A.1. Måten å fremstille data på er inspirert av Bunn (1993). Bildet som ble fremstilt gav en indikasjon på casets kompleksitet hvor 0 impliserer at det ikke hadde blitt identifisert noen underelementer, mens 10 impliserer at alle underelementene hadde blitt identifisert. Bildene som ble tegnet for å beskrive kompleksiteten til enkeltcasen, ble tatt med

videre til kryss-case analysen i kapittel 6, for å sammenligne bildet til de tre casene. En mulig misforståelse med figurene er at et hovedelement med samme score kan bestå av forskjellige underelement og dermed være unik på sin egen måte. Dette er mulig ettersom det ikke skilles på hvilke underelement som er tilstede. Forfatterne anser det ikke som et stort problem ettersom underelementene blir gjennomgått nøye for hvert enkelt case. Selv om summen til hvert enkeltcase kan representere den overordnede kompleksiteten, vil en case med helt lik sum kunne være bygd på en annen måte som er tilfellet for to case.

2.3 Evaluering av metodologi

I de følgende seksjonene vil studiets kvalitet bli evaluert. For å kunne drøfte kvaliteten på forskningsmetodologien, er det vanlig å bruke fire kvalitetskriterier: *begrepsvaliditet*, *ekstern validitet*, *intern validitet* og *reliabilitet* (Bryman, 2016; Yin, 2014). Det har derimot blitt argumentert av Lincoln og Guba (1985) og Guba, Lincoln et al. (1994), å bruke hovedkriteriene *troverdighet* og *autensitet* for kvalitativ forskning. Det har blitt valgt å bruke de fire kvalitetskriteriene beskrevet av Yin (2014) og Bryman (2016) ettersom de er mest anvendt og kan også brukes for kvalitativ forskning. I de neste avsnittene vil studiet bli vurdert ut i fra de fire kvalitetskriteriene

2.3.1 Begrepsvaliditet

Begrepsvaliditet omhandler i hvilken grad det som undersøkes faktisk representerer konseptet som skal studeres (Yin, 2014). I studiet ønsket det å studere prestasjonsmåling av innovative offentlige anskaffelser. Det finnes en rekke definisjoner på prestasjonsmåling og prestasjonsmålingssystem i litteraturen som er beskrevet i litteraturgjennomgangen. Informantene som har blitt intervjuet kan ha en annen oppfattelse av prestasjonsmåling og prestasjonsmålingssystem enn det som er beskrevet i litteraturgjennomgangen. Dette kan begrunnes i at forskjellig disipliner bruker forskjellig begreper for å forklare samme konsept som har blitt utgreid i seksjon 1.4. For å unngå misforståelser ble det i intervjuene innledet med å forklare begrepene og beskrive at prestasjonsmåling også kan forbindes med andre begreper som evaluering, rapportering, effekt eller KPI. I ettertid har det vist seg at det kan ha vært mer villedende enn veiledende å gjøre det på denne måten. En mulig årsak kan ha vært at det er nyanseforskjeller mellom hva begrepene vektlegger. En mer

hensiktsmessig måte å gå frem på for å sikre at informanten snakket om konseptet som ønsket å bli studert, ville vært å spørre informantene før intervjuet startet: ”Hva legger du i begrepet prestasjonsmåling?”. Ved å få svar på hva informantene legger i begrepet, kunne forfatterenes definisjon av begrepet bli fremlagt for å se om de sammenfalt. Hvis ikke kunne det ha blitt brukt de førstnevnte begrepene, for å se hvilket informant oppfattet sammenfalt best med forfatterenes definisjon. Når en felles forståelse av begrepene hadde blitt nådd, kunne intervjuet blitt gjennomført. Etersom dette er en åpenbar svekkelse av *begrepsvaliditeten* i studiet, har forfatterene ved hjelp av taktikkene foreslått av Yin (2014), prøvd å øke *begrepsvaliditeten* ved å bruke flere kilder til bevis for å finne konvergerende resultater. Det var ved hjelp av denne taktikken det ble oppdaget at resultatene spriket. Ved å endre på måten intervjuet ble startet, ble det skapt en felles forståelse for begrepene som var tema i intervjuene.

Den andre taktikken som Yin (2014) legger frem, er å lage en *lenke med bevis* for at andre kan etterprøve resultatene. Dette har blitt gjort ved å dokumentere i metodekapittelet om hvordan studiet har blitt gjennomført og hvilket valg som har blitt tatt underveis. Den siste taktikken går ut på at den innsamlede dataen blir gjennomlest av informanten (Yin, 2014). Etter at intervjuene ble transkribert, ble de sendt til informantene som fikk komme med rettelse og oppklaringer.

2.3.2 Ekstern validitet

Ekstern validitet handler om under hvilke forhold og utstrekning at resultatene fra studiet kan bli generalisert (Yin, 2014). I avhandlingen er *ekstern validitet* knyttet til om funnene kan generaliseres til andre offentlige oppdragsgivere med for eksempel flere eller færre ansatte, eller andre typer produkter og tjenester. I motsetning til spørreundersøkelser som gir statistisk generaliserbarhet, belager case-studier seg på analytisk generalisering (Yin, 2014). Analytisk generalisering vil si at det baseres på empirisk observasjon fremfor en populasjon. Forsknings spørsmål av typen “hvordan” og “hvorfor” vil gjøre det mindre vanskelig å analytisk generalisere enn ved forsknings spørsmål av typen “hva”. I studiet har dette blitt tatt høyde for, for å øke sjansene for analytisk generaliserbarhet og derav *ekstern validitet*. Yin (2014) legger også vekt på at generalisering ikke skjer automatisk og at studiet må replikeres i andre kontekster eksempelvis i andre innovative offentlige anskaffelser med andre produkter og tjenester eller organisasjoner, for å kunne styrke teorien. Dette er også en av grunnene til at fler-case studier blir foreslått, for at det kan føre

til økt sjanse for replikasjon av funn som kan brukes til å styrke teorien. Vel så viktig er det å legge frem hva teorien ikke forklarer for å påpeke mangler. Selv om casene i studiet er gjennomført i region Midt-Norge med hjelp av RMN-LUP, har casene forskjellige karakteristikker som har gitt andre innsikter enn ved å gjøre et enkelt case-studie.

2.3.3 Intern validitet

Intern validitet omhandler spørsmålet om hvorvidt det er en årsakssammenheng og ikke bare en tilfeldig sammenheng (Bryman, 2016; Yin, 2014). Dette er hovedsakelig et problem for *forklarende* case-studier. Dersom studiet hevder en kausalitet mellom to hendelser uten å vurdere andre faktorerers påvirkning, vil studiet ha feilet ifølge Yin (2014).

I avhandlingen har det blitt forsøkt se på hvordan prestasjonen av innovative offentlige anskaffelser kan måles og hvordan påvirkes prestasjonsmåling i innovative offentlige anskaffelser. Avhandlingen har prøvd å adressere sammenhengene mellom innovative offentlige anskaffelser, offentlige anskaffelser generelt og prestasjonsmåling generelt. For å øke den *interne validiteten* av funnene ble *mønster-matching* brukt som analytisk teknikk for å sammenligne empirisk baserte mønstre. Det ble derimot ikke satt et klart kriterium for å bestemme hvor nært en match måtte være for å bli ansett som en match. En konsekvens er at den *interne validiteten* har blitt redusert.

Et annet moment som er med på å redusere studiets *interne validitet*, er å trekke følgeslutninger eller konklusjoner (Yin, 2014). Slike slutninger skjer hver gang når en hendelse ikke kan observeres direkte. Det meste av dataen i studiet har blitt samlet gjennom intervjuer hvor informanten har kommet med personlige meninger og refleksjoner. Følgeslutninger på vegne av informanten har naturlig blitt gjort av forfatterne. En følge av det er redusert kvalitet av den *interne validiteten* i avhandlingen. I et forsøk på å redusere påvirkningen til forfatterenes følgeslutninger, har de transkriberte intervjuene blitt gjennomlest av informantene for å komme med rettelser og utdypninger. Hvis slutningen er riktig, har alle motstridene forklaringer og muligheter blitt vurdert, og bevisene sammenfaller.

2.3.4 Reliabilitet

Reliabilitet handler om målesikkerhet. Det vil si at ved å gjenta forskningsprosessen ved bruke av den samme strategien, designet og metodene så vil det samme resultatet gjøre seg synlig (Bryman, 2016). Forfatterene har så langt det latt seg gjøre beskrevet forskningsprosessen for at studiet skal kunne replikeres. Litteraturstudiet var basert på et systematisk, men også et narrativt søk. Det *narrative* søket er med på å redusere *reliabiliteten* i studiet ettersom det er basert på forfatterenes evner, vurderinger og skjevheter av litteratur. Det ble brukt i *systematiske* søket etter litteratur innkludringskriterier for å øke transparensten, redusere personlige skjevheter og øke muligheten for å gjenta søkeprosessen. Etter at noen intervjuer ble gjennomført, ble det søkt opp ny litteratur som kunne være med på å forklare det som ble observert. Prosessen i studiet har ikke vært lineær og kan derfor være vanskelig å følge. Det erkjennes at det er svakheter i forskningsmetodologien.

2.3.5 Oppsummering

Studiet bygger på en bakgrunnsstudie og en litteraturgjennomgang som er beskrevet tidligere i 2.1.1 og 2.1.2. Basert på gjennomgangen ble det utviklet et konseptuelt rammeverk for å se på elementer som kan påvirke prestasjonsmåling av innovative offentlige anskaffelser. Studiet forsøker å svare på hvordan innovative offentlige anskaffelser kan måles og hva det burde ta hensyn til. Studiet har tatt et blanding av et *objektivistisk* og *konstruktivistisk* ståsted i forhold til studiet av prestasjonsmål og prestasjonsmåling. Videre har studiet hatt elementer av *induktive*, *deduktive* og *abduktive* tilnærminger til teori og empiri med en *kvalitativ* strategi. Forskningsdesignet ble valgt til å være *fler-case* design på bakgrunn av forskningsspørsmålene og anbefalingene til Yin (2014). Deretter har datainnhentingene bestått av intervjuer og dokumenter hvor analyseteknikken *mønster-matching* har blitt anvendt i både enkelt-case analyse og kryss-case analyse. Tilslutt ble funnene diskutert opp mot teori for å komme med implikasjoner.

Kapittel 3

Litteraturgjennomgang

I dette kapittelet vil det bli gitt en gjennomgang av litteraturen som har vært relevant å se på i studiet. Forskningsspørsmålene legger føringer for hvilken litteratur som er relevant for å kunne utarbeide et rammeverk for hvordan prestasjonen til innovative offentlige anskaffelser kan måles og hva som påvirker utforming av prestasjonsmål i innovative offentlige anskaffelser. Hensikten med litteraturgjennomgangen er besvare FS1 og legge grunnlaget for å besvare de resterende forskningsspørsmålene.

Litteraturgjennomgangen består av to hoveddeler, *offentlige anskaffelser* og *prestasjonsmåling*. I den første hoveddelen vil litteratur om innkjøp, offentlige anskaffelser og innovative offentlige anskaffelser bli presentert. I den neste hoveddelen vil først prestasjonsmåling bli presentert og definert. Deretter vil det ses nærmere på hva som har blitt skrevet om prestasjonsmåling av innkjøp, offentlige anskaffelser og innovative offentlige anskaffelser. Litteraturgjennomgangen vil ende opp med å presentere det konseptuelle rammeverket for hvordan innovative offentlige anskaffelser kan måles og hva som påvirker prestasjonsmål i innovative offentlige anskaffelser.

3.1 Offentlige anskaffelser

I de følgende seksjonene vil det bli sett nærmere på litteratur om offentlige anskaffelser. Først vil relevante begreper bli forklart og deretter vil offentlige anskaffelses karakteristikk bli presentert. Videre vil det ses nærmere på innovative offentlige anskaffelser og den tiknyttede prosessen.

3.1.1 Begrepsavklaring

Innkjøp og anskaffelser er to begreper som blir ofte brukt om hverandre i litteraturen (Dobler & Burt, 1996). For å kunne ha en felles forståelse for hva de to begrepene innbefatter er det hensiktsmessig å avklare begrepene. Forskjellige definisjoner har blitt diskutert til tross i at det ikke finnes en felles definisjon (Cousins, 2008). Van Weele (2012) definerer innkjøp som: “Styringen av selskapets eksterne ressurser på en slik måte at forsyningen av varer, tjenester, kapasiteter og kompetanse som er nødvendige for å drive, vedlikeholde og styre selskapets primær og støtteaktiviteter, er sikret på de aller beste vilkår” (s. 3). Anskaffelser kan ses på som mer strategisk og et bredere begrep som dekker flere sider av innkjøpsprosessen og kan defineres som: “The function of purchasing goods and services from an outside body” (Arrowsmith, 2005, s. 1). Anskaffelser innebærer flere aktiviteter enn innkjøp ved at det ser på hele prosessen av hvordan produkter går fra leverandør til sluttbruker. Innkjøpsfunksjonen, lager, transport, inspeksjon, kvalitetskontroll, forsikring, miljø og sosiale aspekter inngår også som en del av anskaffelser (Van Weele, 2009). Arlbjørn og Freytag (2012) forklarte at forskjellen på innkjøp og anskaffelser er at innkjøp er relatert til kjøp av varer innenfor produksjon, mens anskaffelser brukes for å betegne kjøp av varer og tjenester innenfor det offentlige. Basert på definisjonene av anskaffelser og innkjøp, kan de ulike begrepene knyttes til forskjellige nivåer i organisasjonen ettersom omfanget av de to begrepene er ulikt og ser på ulike elementer ved å få produkter fra eksterne ressurser. Anskaffelser blir ofte knyttet til det strategiske og taktiske nivået, mens innkjøp er mer relatert til det operasjonelle nivået (Knudsen, 1999). Ettersom det ikke finnes en klar definisjon av de to begrepene, brukes de om hverandre i avhandlingen.

Offentlige anskaffelser går ut på at en offentlig virksomhet kjøper en tjeneste, et produkt eller et system (Arrowsmith, 2005). Tjenestene, produktene eller systemene som anskaffes kan være standard produkter eller innovative løsninger (Flynn, McKevitt & Davis, 2015). Kjøperen i offentlige anskaffelser er offentlige virksomheter og organisasjoner som er finansiert gjennom skattebetalingene og blir kontrollert på nasjonalt, regionalt eller lokalt nivå (Cousins, 2008). Offentlige anskaffelser er underlagt internasjonale, europeiske og nasjonale regelverk og direktiver for hvordan anskaffelsesprosessen skal gjennomføres (Van Weele, 2012). Hensikten med regelverket er å gjøre markedet for offentlige prosjekter og oppdrag tilgjengelig for alle leverandører uansett nasjonalitet. Det er fire prinsipper som ligger til grunn for gjennomføringen av offentlige anskaffelser: ikke-diskriminering, likeverd, åpenhet og

forholdsmessighet (Van Weele, 2012). Offentlige virksomheter er påvirket av leverandører som leverer produkter og tjenester for å gjennomføre deres oppgaver og mål. Offentlige anskaffelser er derfor en kjerneoppgave som påvirker hvor godt den offentlige virksomheten lever opp til sin misjon og gjennomfører arbeidsoppgaver på en god måte (Goldsmith & Eggers, 2005).

3.1.2 Omliggende krefter

For å kunne se på de omliggende kreftene som påvirker offentlige anskaffelser, har Thai (2001) sitt rammeverk blitt valgt. Offentlige anskaffelser skal oppfylle flere mål som påvirkes av de omliggende omgivelsene. Samtidig påvirker offentlige anskaffelser de omliggende omgivelsene i form av at offentlige anskaffelser kan forbedre løsninger og tilby løsninger for skattebetalere. Thai (2001) karakteriserte fem ulike krefter i omgivelsene til offentlige anskaffelser: *interne krefter*, *markedskrefter*, *politiske krefter*, *juridiske krefter*, og *sosiale, økonomiske og miljø krefter*.

Interne krefter er samhandlingen mellom ulike elementer av det offentlige anskaffessystemet som innkjøpsfunksjonen, regjeringen og andre aktører. Interne krefter er også knyttet til forskjellige varer, tjenester og ressurser som kreves for at offentlige virksomheter skal oppnå overordnede mål og misjon, og kunnskapen og kvaliteten på innkjøp, og innkjøps personellet (Thai, 2001).

Markedskrefter har muligheten til å påvirke graden av konkurranse i offentlige anskaffelser, og på denne måten kan de påvirke i hvilken grad innkjøpsrelaterte og ikke-innkjøpsrelaterte mål for offentlige anskaffelser kan oppnås i form av kvalitet, kostnad og tidsaspekter (Thai, 2001).

Juridiske krefter er regler og lover om FoU, produksjon, finans, markedsføring, personell og kontrakter. Det overordnede regelverket kan påvirke hvordan produkter kan anskaffes og hvilke produkter som kan tas i bruk innenfor det offentlige (Thai, 2001).

Videre er *politiske krefter* definert som sterke individer, grupper og organisasjoner med stor påvirkning på offentlige anskaffelser i demokratiske systemer. Individer, grupper og organisasjoner har ulike interesser og mål som påvirker offentlige anskaffelser gjennom lobbyvirksomhet, budsjetter, igangsatte prosjekter og bevilgninger av midler (Thai, 2001).

Sosiale, økonomiske og miljø krefter påvirker også hvilke anskaffelser som gjennomføres. I noen tilfeller kan det pålegges miljø eller sosialeføringer som påvirker utfallet av anskaffelsen. I flere tilfeller brukes også offentlige anskaffelser til å påvirke

den økonomiske stabiliteten i økonomien ved å velge nasjonale eller lokale virksomheter fremfor virksomheter fra andre andre land (Thai, 2001).

De ulike kreftene som påvirker offentlige anskaffelser er presentert i figur 3.1. Kreftene er ikke konstante elementer som er tilstede konstant, men kreftene samspiller og kan virke motstridene. De omliggende kreftene vil påvirke offentlige anskaffelser på forskjellige måter og må derfor håndteres. Offentlige anskaffelser kan også påvirke det omliggende miljøet. For å komme frem til en optimal løsning må kreftene balanseres (Thai, 2001).



Figur 3.1: Krefter som påvirker offentlige anskaffelser

3.1.3 Karakteristikker

Det stilles flere og mer varierte krav til offentlige anskaffelser (Telgen, Harland & Knight, 2007), som gjør at offentlige anskaffelser skiller seg fra hvordan innkjøp gjøres i privat sektor (Gordon Murray, 2001; Thai, 2001), og det stilles flere og mer varierte krav til offentlige anskaffelser. Offentlige anskaffelser har blitt beskrevet som en drakamp mellom å gjennomføre anskaffelser med transparens og ansvarlighet, og på den andre siden oppnå effisiens og effektivitet ut i fra de ressursen som legges ned (Schapper, Malta & Gilbert, 2006). Telgen et al. (2007) brukte fire dimensjoner for å beskrive hvordan offentlige anskaffelser skiller seg fra anskaffelser i privat sektor. De fire dimensjonene var *eksterne krav*, *interne krav*, *kontekstuelle krav* og at offentlige oppdragsgivere har *flere roller* i anskaffelser.

De *eksterne kravene* som offentlige anskaffelser må forholde seg til er relatert til transparens, integritet, ansvarliggjøring og eksemplarisk oppførsel. Transparens i offentlige anskaffelser handler om hvordan forståelsen til deltakerene er til mål og prosessen for tildele kontrakter. Integritet er rettet mot at det skal unngås korrup-

sjon og uetiske beslutninger. Offentlige virksomheter er ansvarlig for å ta hensyn til effisiens, effektivitet, lovlige og etiske spørsmål i offentlige anskaffelser. Videre skal det offentlige gå foran som et godt eksempel, både i forhold til etiske dilemma og anskaffe løsninger som er i tråd med effisiens og effektivitet (Telgen et al., 2007). Som sagt i 3.1.1, må det offentlige følge internasjonale, europeiske og nasjonale direktiver og reguleringer for hvordan anskaffelsesprosessen skal gjennomføres. Direktivene og reguleringene begrenser blant annet interaksjonen mellom offentlige oppdragsgivere og leverandører i konkurransegjennomføringen. Om direktiver og reguleringer ikke blir fulgt, kan det offentlige bli saksøkt for gjennomføringen av anskaffelsesprosessen. I Norge kan leverandører klage offentlige oppdragsgivere inn til Klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA) om de mener det offentlige ikke har fulgt direktivene eller om prinsippene for anskaffelser ikke har blitt overholdt. Som et resultat av den høyere legitimiteten, blir offentlige anskaffelser ofte sett på som byråkratisk og tregere enn anskaffelser i privat sektor (Van Weele, 2009). Innkjøpsbeslutninger i det offentlige blir derfor ofte tatt på bakgrunn av legitimitet i stedet for prestasjon og resultater (Harland, Telgen & Callender, 2013).

Motstridende og forskjellige mål, politiske mål og ulike interessenter er *interne krav* som offentlige anskaffelser må forholde seg til (Telgen et al., 2007). Den strategiske rollen til offentlige anskaffelser skiller seg på flere måter fra privat sektor, hvor privat sektor er mer resultatdrevet og profittmaksimerende (Harland et al., 2013). Mål for offentlige anskaffelser kan deles inn i to kategorier: innkjøpsrelaterte mål og ikke-innkjøpsrelaterte mål. Innkjøpsrelaterte mål er mål for kvalitet, tid, kostnad, risikoreduksjon, konkurranse og integritet, mens ikke-innkjøpsrelaterte mål ser på økonomiske mål, miljøaspekter, sosiale behov og internasjonale forhold (Thai, 2001). Ikke-innkjøpsrelaterte mål er ofte knyttet til politiske mål og blir brukt som et politisk verktøy for å blant annet øke innovasjon (e.g., Aschhoff & Sofka, 2009; Edler & Georghiou, 2007), eller for å fremme bærekraft (e.g., Brammer & Walker, 2011). De politiske kreftene som ble trukket frem i seksjon 3.1.2, henger sammen med de politiske målene som skal oppnås i offentlige anskaffelser. Politiske mål er ofte utydelige og det inkorporeres på flere måter noe som gjør de vanskelig å måle (Telgen et al., 2007). Uyarra og Flanagan (2010) påpekte at hovedmålet for offentlige anskaffelser bør være å sikre kvalitet i offentlige produkter og tjenester. Videre trakk de frem at mål knyttet til blant annet innovasjon og sosiale aspekter bør være sekundærmål. Interessenter i offentlige anskaffelser er innkjøpere, borgere, skattebetalere, leverandører, politikere, interesseorganisasjoner og andre (Telgen et

al., 2007). De ulike interessentene som er involvert i offentlige anskaffelser har også ulike interesser som gjør at det kan oppstå spenninger både på politiske-, samfunns- og ledelsesnivåer (Schapper et al., 2006). Spenningene som eksisterer mellom ulike interessenter kan resultere i at beslutningsprosessene blir krevende og langvarige (Van Weele, 2009).

De *kontekstuelle kravene* er at offentlige virksomheter er budsjett-drevet, budsjettet er åpent for allmennheten, avdelinger eller virksomheter kan være avhengig av samme budsjetter og offentlige anskaffelser kjennetegnes med en risiko averskultur. I offentlige virksomheter blir midlene som skal brukes i offentlige anskaffelser budsjett-ert. Dersom penger som er budsjett-ert ikke blir brukt, kan det føre til at like mye midler ikke blir delegert kommende år (Telgen et al., 2007). Budsjettene og hvordan midler blir brukt, er i det offentlige også åpent for borgere som gjør at offentlige virksomheter kan fremstå som nøye og varsomme i beslutningsprosessen (Van Weele, 2009). Avdelinger og virksomheter kan være gjensidig avhengige av det samme budsjettet som gjør at det kan oppstå uenigheter om hvordan midler blir brukt (Telgen et al., 2007). Kulturen i det offentlige har blitt karakterisert som risikoavers og forsiktig med å velge nye innovative løsninger (e.g., Loader, 2005). Rolfstam (2012b) forklarte den risikoaverse kulturen i det offentlige ved bruk av institusjonell teori, og påpekte at hvordan institusjoner i det offentlige er satt opp, hindrer spredning og diffusering av nye løsninger innenfor det offentlige. Ifølge Edquist og Hommen (2000) er den risikoaverse holdningen i offentlige virksomheter til å kjøpe innovasjon av offentlige offentlige virksomheter grunnet i EU direktiver og reguleringer som de må forholde seg til når det gjøres anskaffelser.

Offentlige anskaffelser har også *flere roller* de må forholde seg til parallelt. For det første representerer det offentlige en stor kjøper og har muligheten til å gjøre store investeringer som kan påvirke produksjon og trender i markedet (Edler & Georghiou, 2007; Lember et al., 2011). Samtidig har det offentlige muligheten til å påvirke strukturen i leverandørmarkedet. Offentlige anskaffelseskontrakter kan ofte være store på bakgrunn av kvantum, tid og utnyttelse av stordriftsfordeler. Slike kontrakter har en tendens til å favorisere store selskaper som begrenser mindre leverandørens deltakelse i offentlige anskaffelser (Loader, 2007; Stake, 2016). Store kontrakter kan føre til mindre transaksjonskostnader for det offentlige i et kortsiktig perspektiv, men i et lengre perspektiv kan store kontrakter senke konkurransen og heve priser ettersom mindre leverandører har blitt skvist ut av markedet (Stake, 2016). I tillegg lages regler og direktiver av det offentlige som gjør at de er med på

å lage de lovene som de selv må følge. Det eksisterer også et gjensidig avhengighetsforhold i offentlige anskaffelser som må tas hensyn til. Offentlige virksomheter kan ses på som styrende enheter. Samtidig som leverandører leverer produkter eller tjenester til det offentlige, er de også skattebetalere og innbyggere. Leverandører har derfor flere roller opp mot den offentlige virksomheten som offentlige oppdragsgivere må forholde seg til. Det komplekse leverandørforholdet mellom oppdragsgiver og leverandør gjør at det settes krav til interaksjonen mellom leverandør og oppdragsgiver (Telgen et al., 2007). Tabell 3.1 oppsummerer de offentlige anskaffelses karakteristikkene.

Tabell 3.1: Karakteristikk i offentlige anskaffelser

Karakteristikk	
Eksterne	Transparens Integritet Ansvarliggjøring Eksemplarisk oppførsel
Interne	Mange og forskjellige mål Politiske mål Interessenter
Kontekstuelle	Budsjettrevet Budsjettet er åpent for allmennheten Risikoavers kultur
Roller	Stor kjøper Regler og lover lages av det offentlige Gjensidig avhengighetsforhold

Som det fremkommer av den foregående prestasjonen av offentlige anskaffelses karakteristikk i offentlige anskaffelser, kan offentlige anskaffelser ses på som et svært komplekst system (Telgen et al., 2007). Dette gjør at det stilles krav til ulike typer kompetanser i offentlige anskaffelser som politisk, økonomisk, rettslig, teknologisk, regnskap og ledelse (Thai, 2001).

Schapper et al. (2006) trakk frem at offentlige anskaffelser skal primært fokusere på tre ting som kan være svært krevende og utfordrende å få til i praksis. Først og fremst skal direktiver og regelverk overholdes. Desto mer omfattende og komplekse anskaffelser som gjennomføres, desto større krav og tunge reguleringer må følges. For det andre skal anskaffelsesprosessen gjennomføres effektivt og ressurser skal forvaltes hensiktsmessig. Den offentlige anskaffelsesprosessen er ofte mer res-

surskrevende enn i privat sektor og krever ofte kompetanse innenfor flere områder og tverrfaglige team. En effisient anskaffelsesprosess kan være vanskelig å få til når det stilles krav til å følge tunge direktiver som kan gjøre prosessen dyr og mindre fleksibel. Sist, skal offentlige anskaffelser ha fokus på å anskaffe gode løsninger, men kravene om å overholde reguleringer kan begrense mulighetene for å komme opp med nye og gode løsninger. Det fremkommer at det eksisterer en viss grad av polarisering mellom overholdelse av prinsippene for offentlige anskaffelser ved å følge direktiver og regler i motsetning til å oppnå prestasjon, resultater og “Value for Money”.

3.1.4 Innovative offentlige anskaffelser

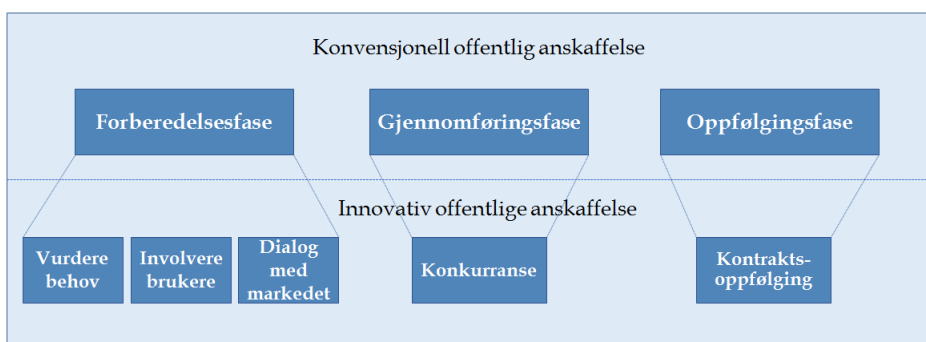
I denne seksjonen vil først begrepet innovative offentlige anskaffelser avklares og deretter vil den konvensjonelle offentlige anskaffelsesprosessen settes opp mot den innovative offentlige anskaffelsesprosessen. Avslutningsvis vil kontraktsoppfølging bli belyst.

Innovative offentlige anskaffelser er når det offentlige bruker et utvalg av metoder og verktøy for å ha en bedre behovsavklaring og dialog med markedet i den offentlige anskaffelsesprosessen (Difi, 2016b). “Public procurement of innovation” og “Public procurement for innovation” er de to termene som er mest brukt for å beskrive innovative offentlige anskaffelser i litteraturen. I forprosjektet av Wallin og Østensen (2016) ble en grundig gjennomgang av de to begrepene gjennomgått. “Public procurement for innovation” er når en offentlig virksomhet anskaffer et helt nytt produkt eller system som kan utvikles innenfor en passende tidsramme (Edquist & Hommen, 2000). “Public procurement of innovation” er sett på som et bredere begrep, og er når det offentlige gjør anskaffelser som fører til innovasjon (Rolfstam, 2012a). I Wallin og Østensen (2016) ble det argumentert for at “Public procurement for innovation” kan ses på som en del av “Public procurement of innovation”. Det ble kartlagt at typene for innovasjon som: nye produkter og tjenester, marked, input, prosess, organisasjon, diffusjon og nye kapabiliteter kunne bli brukt. Begge termene vektlegger grundig behovskartlegging, dialog med markedet og funksjonelle kravspesifikasjon. Innovative offentlige anskaffelser er derfor et samlebegrep på det som faller under “Public procurement for innovation” og “...of innovation”.

Målet med innovative offentlige anskaffelser er å stimulere markeder til å komme opp med nye og forbedrede løsninger som kan dekke et offentlig behov (Lember,

Kattel & Kalvet, 2015). Det er selve innkjøpssituasjonen og anskaffelsesprosessen som skiller innovative offentlige anskaffelser fra mer tradisjonelle offentlige anskaffelser. Van Weele (2009) skilte mellom tre ulike innkjøpssituasjoner: gjenkjøp, modifisert gjenkjøp og nyanskaffelse. Gjenkjøp skjer når det anskaffes et kjent produkt eller tjeneste. Modifisert gjenkjøp relaterer seg til at en organisasjon kjøper et nytt produkt fra en leverandør som de er kjent med, eller kjøper fra en ny leverandør et produkt som de har bekjentskap til. Nyanskaffelse er når det anskaffes et helt nytt produkt eller tjeneste. En slik situasjon er ofte forbundet med høyere risiko og mer usikkerhet. Innovative offentlige anskaffelser er mest hensiktsmessig å bruke for nyanskaffelse og modifisert gjenkjøp ettersom prosessen er mer tid- og ressurskrevende, og målet med innovative offentlige anskaffelser er å komme frem til nye og forbedrede løsninger.

Den offentlige anskaffelsesprosessen ble beskrevet i forprosjektet til Wallin og Østensen (2016) og ble delt inn i tre faser basert på McKevitt og Davis (2013) sin modell: forberedelsesfasen, gjennomføringsfasen og oppfølgingsfasen. Anskaffelsesprosessen i innovative offentlige anskaffelser består av flere steg i forberedelsesfasen. Gjennomføringsfasen og oppfølgingsfasen for vanlige og innovative offentlige anskaffelser er identiske. På tross av at innovativ offentlig anskaffelsesprosessen fremstilles som en lineær prosess, er flere av stegene i prosessen iterativ (Edquist & Zabala-Iturriagagoitiaa, 2012). Figur 3.2 viser den konvensjonelle og innovative offentlige anskaffelsesprosessen.



Figur 3.2: Offentlige anskaffelsesprosessene

Forberedelsesfasen

Forberedelsesfasen i innovative offentlige anskaffelser er ofte lengre og mer tidkrevende enn vanlige offentlige anskaffelser (Amann & Essig, 2015), hvilket kommer

av at det er et større fokus på å kartlegge behov, ha dialog med markedet og uttrykke behov gjennom funksjonelle krav (Whyles, Van Meerveld & Nauta, 2015). Forberedelsesfasen i innovative offentlige anskaffelser starter med at en offentlig virksomhet har et *behov*, der behovet kan være kartlagt gjennom et forarbeid eller forprosjekter, men det er ikke en forutsetning (Wilkinson et al., 2005). Behovskartleggingen involverer ofte *sluttbrukere* og andre *interessenter* for å kunne få en grundig forståelse for behovet. Det neste steget er at oppdragsgiver undersøker og har *dialog med markedet* (Difi, 2016a). Markedsforståelse er viktig for å kunne kartlegge hva markedet kan tilby, hvilke løsninger som allerede finnes og mulighetene for hva som kan utvikles (Wilkinson et al., 2005). I tillegg er det viktig at oppdragsgiver beskriver og formidler behov, forventninger og begrensninger med anskaffelsen til markedet (Edler et al., 2005), og langsiktige planer (Wilkinson et al., 2005). I praksis gjennomføres dialogen med markedet på ulike måter som for eksempel ved markedsundersøkelser eller dialogkonferanser (Difi, 2016b). Forberedelsesfasen innebærer også at en konkurransestrategi må utarbeides (McKevitt & Davis, 2013).

Interaksjonen mellom offentlige oppdragsgivere og potensielle leverandører er høyest i forberedelsesfasen av anskaffelsesprosessen ettersom direktivene og reguleringsene for interaksjon på dette stadiet er mildere (McKevitt & Davis, 2015). Oppdragsgivere kan få innspill til hvordan funksjonelle krav kan spesifiseres i kravspesifikasjonen ved å gå i dialog med markedet. Det neste steget er at oppdragsgiver utarbeider en funksjonell kravspesifikasjon som beskriver behov i form av utfall og funksjon og åpner opp for at flere og nye løsninger kan tilfredsstille behovet (Edquist & Zabala-Iturriagoitiaa, 2012). Basert på behovskartleggingen og dialogen med markedet, står oppdragsgiver overfor et veivalg. Om det finnes en løsning i markedet som kan løse behovet, vil anskaffelsen gå videre til gjennomføringsfasen og klargjøring av konkurranse. Anskaffelsesprosessen vil da være tilsvarende til konvensjonelle offentlige anskaffelser. Dersom det kreves utvikling av nye produkter eller tjenester, har oppdragsgiver muligheten til å velge mellom flere samarbeids- og utviklingsmetoder som innovasjonspartnerskap, før-kommersielle anskaffelser, plan- og designkonkurranse og forskning og utviklingssamarbeid (Difi, 2017a). De ulike utviklingsmetodene vil ikke bli presentert i dybde ettersom det faller utenfor avhandlingens omfang.

Gjennomføringsfasen

Gjennomføringsfasen for offentlige anskaffelser innebærer å designe anbudskonkurranse og gjennomføre konkurransestrategien (McKevitt & Davis, 2013). Den offentlige virksomheten må ta en beslutning i forhold til hvilken prosedyre som skal gjennomføres i anbudskonkurransen. Prosedyrene som kan brukes er: åpen anbudskonkurranse, begrenset anbudskonkurranse, konkurranse med forhandlinger og konkurransepreget dialog (Cousins, 2008; Difi, 2017b). Etter at tilbud fra potensielle leverandører er kommet inn, blir tilbudene evaluert og en eller flere leverandører blir valgt som følges opp med kontraktsforhandlinger (McKevitt & Davis, 2013).

Oppfølgingsfasen

Oppfølgingsfasen innebærer tildeling av kontrakt, gi tilbakemelding til leverandører, kontraktsoppfølging og refleksjoner (McKevitt & Davis, 2013). Arbeidet med kontrakten er langt fra ferdig når kontrakten er blitt tildelt en leverandør, der tid og ressurser må legges ned. En gjennomført ordning for hvordan kontrakten skal følges opp bør skje tidlig i anskaffelsesprosessen for å sikre at ulike deler av avtalen blir fulgt. Kontraktsoppfølging innebærer kontroll og evaluering av leveringen i henhold til det som er avtalt. Resultatene fra anskaffelsen og det ferdige produktet kan brukes for å ta lærdom til senere offentlige anskaffelsesprosesser, kontrakter, prosjekter og føringer (Fiontar & Fostaiochta, 2010).

Kontraktsoppfølging i offentlige anskaffelser gjøres forskjellig i ulike offentlige virksomheter. Rendon (2008) foreslo en klassifisering av modenheten til kontraktsoppfølging i en offentlig virksomhet. Modellen var basert på en prosess modenhetsmodell. To begreper stod sentralt i klassifisering: prosess evne og modenhet. Prosessevne i kontekst av kontraktsoppfølging, handler om den iboende evnen til en prosess å oppnå planlagte resultater (Ahern, Clouse & Turner, 2004). Modenhet referer til nivået av effektivitet eller kapabiliteten til prosessen (Dinsmore, 1999). Kontraktsoppfølgingens modenhet kan derfor karakteriseres som et prestasjonsmål på effektiviteten av virksomhetens kontraktsoppfølging (Rendon, 2008). Modellen som ble foreslått bestod av fem nivåer for modenhet: ad hoc, grunnleggende, strukturert, integrert og optimalisert. De fem nivåene er beskrevet mer i detalj i tabell 3.2. Modenhet av kontraktsoppfølging i offentlige anskaffelser kan brukes som et visuelt verktøy for å kartlegge hvilke tilnærminger offentlige oppdragsgivere må gjøre for å forbedre kontraktsoppfølging.

Tabell 3.2: Nivåer for modenhet av kontraktsoppfølging

Nivå	Beskrivelse
Nivå 1: Ad hoc	<p>Den offentlige virksomhet har erkjent at kontraktsoppfølging er viktig og ser fordelene ved å gjøre det</p> <p>Det er ikke etablert noen standard for kontraktsoppfølging i organisasjonen</p> <p>Det finnes noen prosesser for kontraktsoppfølging, men blir brukt sporadisk</p> <p>Uformell dokumentasjon på kontraktsoppfølging</p> <p>Det er ikke bestemte personer som har tildelt ansvar for kontraktsoppfølging</p>
Nivå 2: Grunnleggende	<p>Det er etablert noen grunnleggende standarder for kontraktsoppfølging, men kreves kun for komplekse eller kritiske kontrakter (f.eks kontrakter over en viss verdi)</p> <p>Det finnes noe formell dokumentasjon</p> <p>Kontraktsoppfølging er ikke en standard i hele virksomheten</p> <p>Føringene for virksomheten krever ikke konsistent bruk av standardene</p>
Nivå 3: Strukturert	<p>Det er etablert standarder for kontraktsoppfølging i hele organisasjonen</p> <p>Formell dokumentasjon for kontraktsoppfølging foreligger</p> <p>Ettersom det foreligger formell dokumentasjon, åpnes det for tilpasning av kontraktsoppfølging i form av kontraktstrategi kontraktstype, betingelser, verdi og krav til produkt eller tjeneste</p> <p>Toppledelsen er involvert til en viss grad ved å gi støtte, komme med innspill og godkjenning av beslutninger i forhold til kontrakt</p>
Nivå 4: Integrert	<p>Kontraktsoppfølging er integrert som en organisatorisk kjerneprosess sammen med økonomisk ledelse, planlegging og prestasjonsmåling</p> <p>Representanter fra ulike avdelinger er involvert i tillegg til noen som representert sluttbruker</p> <p>Bruker periodisk noen prestasjonsmål for å evaluere ulike aspekter av kontraktsoppfølging og for å gjøre beslutninger forbundet med kontraktsbeslutninger</p>
Nivå 5: Optimalisert	<p>Prestasjonsmåling og prestasjonsmål brukes systematisk for å måle kvalitet effisiens og effektivitet i kontraktsoppfølging</p> <p>Kontinuerlig forbedring gjøres for å styrke kontraktsoppfølging</p> <p>Erfaringslæring og beste praksis programmer er etablert for å forbedre kontraktsoppfølging, standarder og dokumentasjon</p> <p>En del av et kontinuerlig forbedringsprogram i hele virksomheten</p>

Oppsummering

Ut i fra den gjennomgåtte litteraturen om vanlige og innovative offentlige anskaffelser, er det tydelig at offentlige anskaffelser må forholde seg til flere krav. De omliggende omgivelsene påvirker offentlige anskaffelser og offentlige anskaffelser påvirker de omliggende omgivelsene. Videre har det kommet frem at det stilles flere krav til offentlige anskaffelser som gjør at de skiller seg fra hvordan anskaffelser gjøres i privat sektor. Innovative offentlige anskaffelser innebærer en lengre og mer ressurskrevende forberedelsesfase. Ønsket er å anskaffe bedre løsninger for det offentlige hvor oppfølgingsfasen i den innovative offentlige anskaffelsesprosessen er essensiell for å kunne hente ut effektene og måle prestasjonen til den innovative offentlige anskaffelsen.

3.2 Prestasjonsmåling

I de følgende seksjonene vil relevant litteratur innenfor prestasjonsmåling bli presentert. Først vil den historiske utviklingen innenfor fagfeltet bli gjennomgått og begreper vil bli definert. Deretter vil de viktigste elementene innenfor prestasjonsmåling bli presentert. Tilslutt ses det nærmere på hva som er skrevet om prestasjonsmåling av innkjøp og offentlige anskaffelser.

3.2.1 Historisk utvikling

Prestasjonsmåling er et samlebegrep på et stort og mangfoldig fagfelt som har eksistert i rundt 40 år (Folan & Browne, 2005). Tankene om prestasjonsmåling kan spores tilbake til 1920-tallet da DuPont søskenbarnene og Donaldson Brown introduserte finansielle prestasjonsmål (Chandler, 1977). På 1950-tallet ble et mer balansert sett med prestasjonsmål foreslått for hvordan virksomheter kunne styres. Blant prestasjonsmålene var innovasjon, produktivitet, fysiske ressurser, arbeider prestasjon, leder prestasjon, finansielle ressurser og profitabilitet (Drucker, 1954). Det var ikke før på starten av 1980-tallet at prestasjonsmåling ble et sentralt tema i litteraturen, og flere prestasjonsmålingssystemer ble utarbeidet som blant annet: The Performance Pyramid (Lynch & Cross, 1991), The Result Determinants Framework (Brignall, Fitzgerald, Johnston & Silvestro, 1991), The Performance Measurement Matrix (Keegan, Eiler & Jones, 1989) og The Balanced Scorecard (Kaplan & Norton, 1992). På slutten av 1990-tallet publiserte Neely (1999) en

gjennomgang av litteraturen innenfor prestasjonsmåling. Publikasjonen har vist seg å bli et av de mest siterte verkene innenfor fagfeltet (Neely, 2005).

Neely (1999) la frem fire grunner til å måle prestasjonen i virksomheter. Prestasjon bør måles for å undersøke posisjonen, kommunisere posisjonen, bekrefte prioriteringer og fremme fremdrift. Interessen for prestasjonsmåling stammer fra flere ulike fagdisipliner (Marr & Schiuma, 2003). Det har derfor vært vanskelig å samle trådene innenfor fagfeltet for hvordan prestasjonsmåling kan utvikles videre (e.g., Marr & Schiuma, 2003; Neely, 2002). Det er ingen fagdisiplin som har tatt eierskap til prestasjonsmålings fagfeltet, som har ført til at det eksisterer mye varierende, dupliserende og motstridende informasjon (Neely, 1999). Neely (2005) trakk frem fire ledende akademikere innenfor prestasjonsmåling: Bob Kaplan fra regnskap, Andy Neely fra Operations Management, Rajiv Banker fra regnskap, drift og informasjonssystemer, og Abraham Charnes fra matematikk. De ledende forskerne kommer fra ulike fagfelt som viser mangfoldet av disipliner som har vært med på å forme prestasjonsmåling og at det er kun et fåtall av personer som har satt sitt preg på å definere fagfeltet (Neely, 2005). En stor og utfordrende oppgave er å samle litteraturen fra prestasjonsmåling for å finne sammenhenger og identifisere kunnskapsbasen. Til tross for at akademikerne stammer fra ulike felt, har alle forsøkt å besvare en felles problemstilling om hvordan prestasjonsmålingssystemer forholder seg til organisasjonens strategi (Neely, 2005).

3.2.2 Definisjoner av prestasjonsmåling

På bakgrunn av de ulike fagdisiplinene er det hensiktsmessig å definere prestasjonsmåling og prestasjonsmålingssystem. Definisjonen av de to begrepene har blitt mye diskutert i litteraturen og det har vært vanskelig å komme til enighet om hvordan de to begrepene skal skilles fra hverandre (e.g., Bourne et al., 2007; Choong, 2013; Dumond, 1994).

Det finnes flere definisjoner av prestasjonsmåling og tabell 3.3 gir en oppsummering av ulike definisjoner. Definisjonene som er presentert spenner fra å fokusere på kvantifisering av effisiens og effektivitet, til løsere og mildere tilnærming hvor prestasjonsmåling skal motivere og lede frem i beslutningstaking. Neely, Gregory og Platts (1995) definisjon av prestasjonsmåling er anerkjent og ofte sitert innenfor litteraturen om prestasjonsmåling. Det har blitt argumentert for at effisiens og effektivitet er de to mest fundamentale elementene som bør måles. Effisiens handler om hvordan ressurser som kostnader og tid i en organisasjon blir brukt for å nå mål,

mens effektivitet er relatert til hvor bra et system oppnår det ønskede resultatet (Oxford, 1996). Det kommer frem at definisjonen til Lardenoije et al. (2005) har latt seg inspirere av både Neely et al. (1995), ved at effisiens og effektivitet er en viktig del av prestasjonsmåling, og Dumond (1994), for hvordan mål kan brukes for å styre. Definisjonen til Moullin (2002), er den eneste som tar hensyn til ulike interessenter. Et likhetstrekk for alle definisjonene er at de innebærer et element av evaluering av en handling eller mål for noe som skal oppnås. Et viktig aspekt med prestasjonsmåling er plasseringen innenfor en strategisk kontekst ettersom det vil påvirke handlinger eller tiltak som må utarbeides (Neely et al., 1995).

To andre begrep som anvendes innenfor litteraturen for prestasjonsmåling er prestasjonsmål og nøkkelindikatorer. Prestasjonsmål er et mål eller en beregning som kan brukes for å kvantifisere effisiens eller effektivitet av en handling over tid (Neely et al., 1995). Nøkkelindikatorer, også omtalt som key performance indicators (KPIer), er hoved prestasjonsmål som kan knyttes opp mot strategiske og operasjonelle mål i en virksomhet

Tabell 3.3: Definisjoner på prestasjonsmåling

Forfatter	Definisjon
Neely et al. (1995, s. 80)	“the process of quantifying the efficiency and effectiveness of action”
Rouse og Putterill (2003, s. 795)	“In this paper, we loosely define performance measurement as the comparison of results against expectations with the implied objective of learning to do better”
Dumond (1994, s. 17)	“Performance measures are established to support the achievement of goals and are provided with the intent to motivate, guide and improve an individual’s decision making”
Lardenoije et al. (2005, s. 2)	“The process of quantifying the efficiency and effectiveness of actions, in order to compare results against expectations, with the intent to motivate, guide and improve decision making”
Moullin (2002, s. 188)	“The definition I recommend is evaluating how well organisations are managed and the value they deliver for customers and other stakeholders”

Bourne et al. (2007) presenterte ulike definisjoner for prestasjonsmålingssystem basert på en gjennomgang av litteraturen, og definerte prestasjonsmålingssystem som det samme som et forretnings prestasjonsmålingssystem. I tabell 3.4 er ulike definisjoner for prestasjonsmålingssystem oppsummert. Til tross for at prestasjonsmåling og prestasjonsmålingssystem har lignende definisjoner, er det en klar forskjell mellom de to begrepene. Neely et al. (1995) påpekte at prestasjonsmålingssystem er en samling av prestasjonsmål. Lardenoije et al. (2005) bygget videre på definisjonen og foreslo at prestasjonsmålingssystem må kobles mot strategi og forbedringer. Både Bititci, Carrie og McDevitt (1997) og Lebas (1995) la vekt på at prestasjonsmålingssystem er et informasjonssystem som støtter opp under prestasjonsledelse for å kunne forbedre oppgaver og prestasjonen til en organisasjon. Tilnærmingen belyser at et prestasjonsmålingssystem kan brukes som et verktøy for å styre og kontrollere.

Tabell 3.4: Definisjoner på prestasjonsmålingssystem

Forfatter	Definisjon
Neely et al. (1995, s.89)	“the set of metrics used to quantify both the efficiency and effectiveness of actions”
Lardenoije et al. (2005, s. 2)	“The set of metrics used to quantify the efficiency and effectiveness of actions, and the corresponding guidelines for linking these metrics to strategy and improvement”
Bititci et al. (1997, s. 533)	“A performance measurement system is the information system which is at the heart of the performance management process and it is of critical importance to the effective and efficient functioning of the performance management system”
Otley (1999, s. 364)	“System that provides the information that is intended to be useful to managers in performing their jobs and to assist organizations in developing and maintaining viable patterns of behaviour. Any assessment of the role of such information requires consideration of how managers make use of the information being provided to them”
Lebas (1995, s. 34)	“Performance measurement is the system that supports a performance management philosophy”

Videre i avhandlingen vil definisjonen presentert av Lardenoije et al. (2005) bli brukt for å betegne prestasjonsmåling. Definisjonen bygger videre på Neely et al. (1995) som er den mest siterte i litteraturen og argumenterer for at effisiens og effektivitet er fundamentale elementer for å kunne måle prestasjon. Den siste delen av definisjonen er relevant i forhold til hvordan prestasjonsmål kan brukes som et verktøy for å kunne styre og oppnå mål. Avhandlingen vil også ta utgangspunkt i Lardenoije et al. (2005) sin definisjon for prestasjonsmålingssystem. Definisjonen bygger videre på definisjonen for prestasjonsmåling opp mot strategi og forbedringer. Dette viser at hensikten med et prestasjonsmålingssystem er sentralt og må utarbeides på bakgrunn av forutbestemte mål. Amaratunga og Baldry (2002) påpekte at prestasjonsmåling ikke er slutten, men et verktøy for å kunne effektivisere ledelsen. Prestasjonsmål som brukes i et prestasjonsmålingssystem gir ikke en forklaring på hvorfor ting skjer, men påpeker en tilstand. Prestasjonsmåling er kun relevant dersom det tas i bruk av ledere for å forbedre prosesser (Lardenoije et al., 2005).

3.2.3 Klassifisering av prestasjonsmåling litteratur

Som nevnt i seksjon 3.2.1, er fagfeltet om prestasjonsmåling mangfoldig. Folan og Browne (2005) foreslo en kategorisering av utviklingen innenfor fagfeltet etter anbefalinger fra Neely (1999) og Marr og Schiuma (2003). Folan og Browne (2005) kategoriserte prestasjonsmåling inn i fire seksjoner: anbefalinger, rammeverk, systemer og inter-organisasjonell prestasjonsmåling. I teksten som følger, er inndelingen til Folan og Browne (2005) brukt for å kunne gi en oversikt av viktige aspekter innenfor prestasjonsmåling litteraturen.

Anbefalinger er beskrevet som råd relatert til selve prestasjonsmålene og hvordan de bør struktureres. Prestasjonsmålings anbefalinger kan deles inn i to kategorier. Den første kategorien er knyttet til anbefalinger for prestasjonsmål og de har som mål å dokumentere prosessen bak utvelgelsen av prestasjonsmål (Folan & Browne, 2005). Den andre kategorien handler om prosessen bak designet av et prestasjonsmålingssystem eller rammeverk. De mest populære anbefalingene innenfor prestasjonsmåling stammer fra Stalk og Hout (1990), Band (1990) og Maskell (1991).

Prestasjonsmålings rammeverk er en samling med prestasjonsmålings anbefalinger og kan deles inn i to grupper: strukturelle og prosedurale rammeverk. Et strukturelt rammeverk er beskrevet som en klassifisering og typologi for presta-

sjonsmål. I The Balanced Scorecard har et strukturelt rammeverk blitt brukt og rammeverket foreslår at prestasjonsmål må utvikles og balanseres mellom fire ulike perspektiver. De fire perspektivene er: finansielt, intern virksomhet, kunde, og innovasjon- og læringsperspektiv (Kaplan & Norton, 1992). Sink og Tuttle (1989) lagde et proseduralt rammeverk ved å beskrive en seks-steps prosedyre for prestasjonsmåling i planleggingsfasen, mens Wisner og Fawcett (1991) foreslo en ni-steps prosess for utforming av et prestasjonsmålingssystem og kan betegnes som et proseduralt rammeverk. Selv om utviklingen av rammeverk for prestasjonsmåling har gått mot utforming av mer komplekse rammeverk, har det enda ikke blitt formet et holistisk og standard rammeverk innenfor fagfeltet. Noe av årsaken kan komme fra utfordringer som skjer når ting blir mer komplekst (Folan & Browne, 2005). Prosedurale rammeverk som består av systematiserte prosedyrer for hvordan prestasjonsmål skal utformes, er ofte begrenset på grunn av mangel på strukturelle elementer som kan bistå med å styre og selektere individuelle prestasjonsmål. Det motsatte er gjeldende for strukturelle rammeverk som mangler den prosedurale delen for å kunne bli komplett. For å kunne utvikle et suksessfullt og velutviklet prestasjonsmålingssystem, er det grunnleggende å ha det strukturelle og prosedurale på plass (Folan & Browne, 2005).

Prestasjonsmålingssystemer stammer hovedsakelig fra kommersielle aktører og er basert på "beste praksis". Det er svært få av disse som har blitt utviklet innenfor akademia (Folan & Browne, 2005). Medori og Steeple (2000) utformet et rammeverk som kan betraktes som et prestasjonsmålingssystem og som har sin opprinnelse fra akademia. Rammeverket forente en struktur for hvordan generiske prestasjonsmål som kostnad, kvalitet, tid og fleksibilitet, kunne måles, og en prosedyre med seks steg for hvordan prestasjonsmål kunne etableres. Rammeverket så også på hvordan et prestasjonsmålingssystem kunne designes og revideres. Revidering av prestasjonsmålingssystemer er essensielt ettersom det som i dag er relevant ikke nødvendigvis er relevant i morgen på grunn av et dynamisk verdenssamfunn (Neely, 1999, 2005). The Performance Prism (PPR) er et prestasjonsmålingssystem som er bygget opp av et strukturelt rammeverk og basert på fem perspektiver på prestasjonsmåling: interessant tilferdshet, strategier, prosesser, kapabiliteter og interessenters bidrag (Neely et al., 2000). PPR er et av de få prestasjonsmålingssystemene som erkjenner at det er flere interessenter enn kunder og aksjonærer som må tas hensyn til i utviklingen av prestasjonsmål (Lardenoije et al., 2005). Et annet prestasjonsmålingssystem som har fått stor oppmerksomhet er

Performance Pyramid System (PPS). PPS ser på hvordan en virksomhets strategi kan overføres ovenfra og ned til operasjoner, og hvordan prestasjonsmål kan bli utviklet nedenfra og opp (Laitinen, 2002).

Uavhengig av kontekst, har et prestasjonsmålingssystem fem hovedfunksjoner. Prestasjonsmålingssystemer skal bidra til å vurdere, lede og bedre prestasjonen på alle relevante faktorer som påvirker lønnsomhet (Butler, Letza & Neale, 1997), utforme og tydeliggjøre strategi (Kaplan & Norton, 1996b), forsterke formidlingen av strategien (Neely, 1999), bedre beslutninger og hjelpe med prioritering (Kennerley & Neely, 2002), og skape motivasjon og føre til læring (Dumond, 1994). Alle prestasjonsmålingssystemer inneholder et visst utvalg av individuelle prestasjonsmål, men hvordan de er kategorisert varierer i stor grad innenfor litteraturen (Neely et al., 1995). Innenfor produksjonslitteraturen har prestasjonsmål som kostnad, tid, kvalitet og fleksibilitet blitt påpekt som generiske mål på hvordan prestasjon kan måles (Leong, Snyder & Ward, 1990). I litteraturen finnes det utallige metoder for hvordan de generiske prestasjonsmålene kan måles (Neely et al., 1995). Uavhengig av hvilke kategori prestasjonsmål er laget for, bør prestasjonsmål i et prestasjonsmålingssystem være relevant, balansert og sammenhengende med den overordnede strategien (Lardenoije et al., 2005).

Prestasjonsmålingssystemer kan videre bli delt opp i intra- og inter-organisasjonelle prestasjonsmålingssystemer. The Balanced Scorecard (Kaplan & Norton, 1992) og det prosedurale rammeverket til Sink og Tuttle (1989) faller inn under kategorien som intra-organisasjonelle prestasjonsmålingssystemer. Inter-organisasjonelle prestasjonsmål kan deles inn i prestasjonsmål for forsyningskjeden og den utvidede virksomheten. Prestasjonsmåling i forsyningskjeder baserer seg på tradisjonelle prestasjonsmål for logistikk, mens prestasjonsmåling av den utvidede virksomhet innlemmer både de strukturelle aspektene ved forsyningskjedeprestasjon og de ikke-logistiske prestasjonsmålene (Kaplan & Norton, 1992). Brewer og Speh (2000) var blant de første til å lage prestasjonsmåling for den utvidede virksomheten hvor de påpekte mangelen ved prestasjonsmåling av forsyningskjeden som kun omfatter prestasjonsmål for logistikk. De utviklet et rammeverk med fire perspektiver av forsyningskjeden som var overlappende med The Balanced Scorecard. De fire perspektivene var: fordeler for sluttbruker knyttet til kundefordel perspektivet, prestasjonsmål av forsyningskjeden koblet til forretningsprosess perspektivet, finansielle fordeler koblet til det finansielle perspektivet og forsyningskjede forbedring knyttet til innovasjon- og læringsperspektivet. Innenfor hvert av disse perspektive-

ne ble det foreslått en rekke prestasjonsmål som tid, fleksibilitet, avfallsreduksjon, kostnadsreduksjon og kundeverdi.

Prestasjonsmåling har fått mye oppmerksomhet i forbindelse med de positive sidene ved å implementering for å kunne bruke det som et verktøy for å monitøre, forbedre, motivere og lære (Cousins, 2008). Videre har det blitt påpekt at det er en stor forskjell mellom å designe og implementere et prestasjonsmålingssystem (Bourne, Neely, Mills & Platts, 2003). I litteraturen har det blitt påpekt utfordringer med å implementere prestasjonsmåling. Bourne, Neely, Platts og Mills (2002) presenterte ulike utfordringer med prestasjonsmåling ved kategorisere de inn i tre kategorier etter en inndeling av Pettigrew, Whipp og Rosenfeld (1989). Utfordringer med implementering av prestasjonsmåling ble delt inn i: kontekstuelle, prosedurale og innholds utfordringer. Utfordringene er presentert i tabell 3.5 og kan betegnes som barrierer til prestasjonsmåling. Videre avdekt Bourne et al. (2002) at ved å bruke et proseduralt rammeverk for å gjøre prestasjonsmåling, ville flere av utfordringene knyttet til prosess overkommes. Ofte vil prosjektspesifikke faktorer kunne påvirke implementeringen av prestasjonsmåling. Videre ble det trekt frem at topplederforankring av prestasjonsmåling endres underveis i et prosjekt og kan være ulik fra tid til annen i prosjektet.

Tabell 3.5: utfordringer med prestasjonsmåling

Utfordringer med prestasjonsmåling	
Kontekstuelle utfordringer	Et velutviklet informasjonssystem må være på plass for å ha tilgang på data (Bierbusse & Siesfeld, 1997) Tid og ressurser som kreves må bli tilført (Bierbusse & Siesfeld, 1997) Mangel på ledelse og motstand mot endring (Meekings, 1995)
Prosess utfordringer	Strategi og visjon er ikke gjennomførbar eller overførbar til relevante prestasjonsmål og drivere (Bierbusse & Siesfeld, 1997; Kaplan & Norton, 1996b) Strategi er ikke koblet til fordelingen av ressurser (Kaplan & Norton, 1996b) Mål er forhandlet frem i motsetning til å være basert på interessenters krav (Schneiderman, 1999) Fokus på perfeksjon i prestasjonsmåling kan undergrave suksess (Schneiderman, 1999)
Innholds utfordringer	Strategien er ikke koblet opp mot avdelinger, grupper eller individuelle mål (Kaplan & Norton, 1996b) Mange prestasjonsmål gjøre at det overordnede målet blir uklart (Bierbusse & Siesfeld, 1997) Prestasjonsmål er ikke klart definert (Schneiderman, 1999) Kvantifisering av prestasjonsmål som er kvalitative av natur (Bierbusse & Siesfeld, 1997)

Fra gjennomgangen av generell litteratur om prestasjonsmåling, har det kommet frem at det er mangel på et holistisk og velformulert prestasjonsmålingssystem. Dette kan begrunnes i at fagfeltet er svært komplekst og stammer fra ulike fagdisipliner. Det har også kommet frem at prestasjonsmål må ha en sammenheng med strategi slik at prestasjonsmålene som utvikles har en hensikt og kan brukes for å kontrollere og styre (Neely et al., 1995). Dette tydeliggjør at ethvert prestasjonsmålingssystem bør tilpasses sitt formål. Prestasjonsmåling kan brukes som et verktøy for som kan bidra i styring, evaluering og beslutningsprosesser. For å kunne utvikle et velutviklet prestasjonsmålingssystem er det viktig at systemet inneholder både et strukturelt og proseduralt rammeverk. Videre har det kommet frem at et prestasjonsmålingssystem må balansere ulike perspektiver og ta hensyn til ulike interessenter.

3.2.4 Prestasjonsmåling av innkjøp

I de følgende seksjonene vil prestasjonsmåling av innovative offentlige anskaffelser defineres og gi et overordnet bilde av prestasjonsmåling av innkjøp. Deretter vil litteratur om prestasjonsmåling av innkjøp i privat og offentlig sektor bli presentert.

Prestasjonsmåling av innkjøp har blitt definert av Lysons (1996) som: “The quantitative or qualitative assessment of the degree to which the purchasing function and those employed therein achieve the general or specific objectives assigned to them” (s. 395). En alternativ definisjon ble utformet av Pagell, Das, Curkovic og Easton (1996): “A purchasing performance measurement system is a appraisal or feedback system that determines and shapes organisational and individual behaviour in the context of purchasing strategies and programs.” (s.29) Ettersom prestasjonsmåling av innkjøp har blitt gjort på innkjøpsfunksjonen, innkjøpsavdelingen, innkjøpsprosessen og tildeling av kontrakt, innkjøps personell og leverandørbasen, er det vanskelig å finne en entydig definisjon på et prestasjonsmålingssystem for innkjøp (Knudsen, 1999).

Da prestasjonsmåling fikk større oppmerksomhet blant akademikere på starten av 1990-tallet, ble det også rettet lys mot prestasjonsmåling av innkjøp ettersom innkjøp hadde en påvirkning på sluttkostnaden til et produkt. Siden den gang har innkjøp fått en større strategisk betydning i flere organisasjoner og legger forventninger til mer innkjøp (Easton, Murphy & Pearson, 2002). Likevel er innkjøp den delen av organisasjonen som har havnet bakpå når det kommer til å utvikle anerkjente og solide prestasjonsmålingssystem (Cousins, 2008). Målet med å gjennomføre prestasjonsmåling av innkjøp er å bidra til at strategien blir fulgt på et overordnet nivå ved å overvåke og evaluere innkjøpsaktiviteter. Strategien på overordnet nivå bør sammenfalle med strategien til funksjonelle nivå, slik som innkjøp, og prestasjonsmålene som brukes bør gjenspeiles i de overordnede målene. Prestasjonsmål kan brukes til å signalisere effekter og påvirke handlinger til mennesker (Cousins, 2008). Hvordan prestasjonen til innkjøp blir målt avhenger i stor grad av hvordan innkjøp blir sett på og hvilken rolle funksjonen har i organisasjonen. Ifølge Van Weele (2012) kan innkjøp ha fire ulike roller: operativ og administrativ, kommersiell, en del av logistikken eller et strategisk forretningsområde. De ulike prestasjonsmålene som blir brukt innenfor innkjøp vil variere betydelig avhengig av hvilken rolle innkjøp har. På et strategisk nivå vil prestasjonen til innkjøp være knyttet til de overordnede målene i virksomheten innenfor innovasjon, kvalitet, fleksibilitet og kostnad. Prestasjonsmål for innkjøp på et operasjonelt vil være knyttet

til hvordan innkjøp sikrer forsyning av tjenester og produkter for de interne kundene (Lardenoije et al., 2005). Prestasjonsmålene vil bære preg av å være mer kvantitative og underbygge administrative mål (Van Weele, 2012).

Prestasjonsmåling av innkjøp har blitt påpekt som en utfordrende oppgave (e.g., Chao, Scheuing & Ruch, 1993; Van Weele, 1984). Som fremhevet i litteraturen om prestasjonsmåling, er det også mangel på et entydig svar for hvordan prestasjonsmåling skal gjøres av innkjøp. Ulike metoder og prestasjonsmål har blitt foreslått. Caniato, Luzzini og Ronchi (2014) påpekte at det er få studier som eksplisitt har sett på prestasjonsmåling innenfor innkjøp. I dag finnes det ikke en felles metode for hvordan prestasjonen til innkjøp skal måles som gir sammenlignbare prestasjonsmål for forskjellige type bedrifter innenfor ulike industrier og markeder (Van Weele, 2012). Samtidig har det blitt påpekt at det er vanskelig å sammenligne forskjellige prestasjonsmål og dermed vanskelig å få et godt sammenligningsgrunnlag (Easton et al., 2002). Tidligere har det også vært et stort fokus på å måle innkjøp basert på pris eller kostnad noe som har blitt kritisert på bakgrunn av at prestasjonsmålene blir for snevre og ikke tilstrekkelig reflekterer innkjøpsstrategien i prestasjonsmålene (Cousins, 2008). Andre utfordringer med å måle presentasjonen av innkjøp er at flere prestasjonsmål ikke evaluerer effisiens eller produktiviteten av innkjøpet. Det vil si at målene som brukes ikke tar hensyn til forholdet mellom sluttresultatet og det som blir investert i innkjøpet (Easton et al., 2002). Videre har det vært et stort fokus på å måle de interne oppgavene som innkjøp har ansvar for, mens mindre oppmerksomhet har blitt gitt til å måle prestasjonen til omgivelsene rundt og hvordan leverandørene bidrar til den overordnede strategien (Cousins, 2008).

Prestasjonsmåling av innkjøp i privat sektor

De første bidragene til prestasjonsmåling av innkjøp hadde fokus på innkjøpspersonell sett i sammenheng med kostnader. Gushée og Boffey (1928) undersøkte kostnaden til personell som var involvert i innkjøp. Videre foreslo Lewis (1933) at prisen på sluttproduktet kunne være en indikator for presentasjonen til innkjøpsavdelingen. Desto mer innkjøpsavdelingen kunne senke sluttprisen, desto mer suksessfull var innkjøpsavdelingen. Frem til 1980-tallet ble innkjøp målt basert på pris og kostnad og det var ikke før etter at innkjøp ble anerkjent som en strategisk viktig funksjon at prestasjonsmåling ble et relevant tema innenfor innkjøpslitteraturen (Farmer, 1972).

Chao et al. (1993) påpekte viktigheten av å måle effektiviteten av innkjøp for å kunne vurdere hvor godt innkjøp støtter oppunder de overordnede strategiske målene i en organisasjon og testet ti prestasjonsmål som målte prestasjonen til innkjøpsavdelingen. Nøkkelindikatorene som ble testet var kvalitet, leveringer i tide, kjennskap av råvarer, nøyaktighet, profesjonalisme, forhandlingsevne, ordre sykklustid, anskaffelseskostnad, utvikling av leverandører og teamarbeid. Kvalitet viste seg å være den viktigste indikatoren som kom av at flere bedrifter så på kvalitet som et viktig element for å oppnå et konkurransefortrinn. Studiet viste også at innkjøpsledere, innkjøpere og interne kunder hadde ulike syn på: leveranser i tide, ordre sykklustid, nøyaktighet og profesjonalitet burde måles. Easton et al. (2002) brukte Data Envelopment Analysis (DEA) for å måle prestasjonen til innkjøp i en indikator. Målet var å gjøre det lettere å måle prestasjonen av innkjøp på tvers av ulike innkjøpsavdelinger og bedrifter. Indikatoren var et prestasjonsmål på den totale effektiviteten til innkjøp gitt som et forholdstall mellom den generelle outputen og inputen. Det å bruke ett prestasjonsmål for å kunne vurdere innkjøp har blitt påpekt som utilstrekkelig, ettersom det er vanskelig å fange opp alle aspekter av innkjøp i et prestasjonsmål og ikke tar hensyn til hvordan innkjøp sammenfaller med den overordnede strategien (Kumar, Ozdamar & Peng Ng, 2005). Dette støttes også av Holmberg (2000).

Tidlig på 1990-tallet ble det kartlagt over 100 forskjellige prestasjonsmål som ble brukt i praksis innenfor innkjøp. Prestasjonsmåling av innkjøp ble delt inn i seks områder: leverandører, pris, leveransetjeneste, lagernivå, kostnadsbesparelser og effektiviteten i innkjøpsavdelingen (Axelsson & Laage-Hellman, 1991). Axelsson, Laage-Hellman og Nilsson (2002) klassifiserte prestasjonsmål innenfor åtte kategorier hvor det ble foreslått hva som var viktig å måle. I tillegg ble The Balanced Scorecard innlemmet for å kunne måle prestasjonen fra ulike perspektiver. De åtte kategoriene som ble målt var: innkjøpets påvirkning på organisasjonen, innkjøpsfunksjonen, innkjøpsavdelingen, innkjøper, på det enkelte produkt, verdikjeden og livsløpskostnader av hvert produkt eller interne kunder. Kumar et al. (2005) utviklet et Balanced Scorecard med et utvalg av ulike prestasjonsmål innenfor innkjøpsprosessen og innkjøpsavdelingen. Det foreslåtte Balanced Scorecard oversatte den overordnede strategien til prestasjonsmål for innkjøp fordelt innenfor seks perspektiver: kunde, leverandør, prosess, IT-system, læring og vekst, og generelt. Balanced Scorecard er kun en av prestasjonsmålingssystemene fra den opprinnelige prestasjonsmålingslitteraturen som har blitt tatt i bruk innenfor inn-

kjøp.

De fleste av prestasjonsmålingssystemene som er foreslått for å måle prestasjonen av innkjøp, kan klassifiseres som strukturelle rammeverk. Lardenoije et al. (2005) foreslo et proseduralt rammeverk for hvordan prestasjonsmål kunne utvikles for å lage et prestasjonsmålingssystem for innkjøp som var basert på prestasjonsmålingssystemene: Balanced Scorecard (BCS), Tableau de Bord (TDB), Performance Prism (PPR) og Performance Pyramid System (PPM). De seks trinnene for å utvikle et prestasjonsmålingssystem for innkjøp er oppsummert i tabell 3.6. Tilnærmingen hadde som hensikt å knytte prestasjonsmålingssystem for innkjøp opp mot den overordnede strategien i virksomheten og komme med anbefalinger for hvordan et balansert sett av prestasjonsmål kunne lages for å reflektere ulike sider av innkjøp.

Tabell 3.6: Proseduralt rammeverk for å utvikle prestasjonsmål for innkjøp (Lardenoije et al., 2005)

Stegene for utvikling av prestasjonsmål for innkjøp	
1	Formålet med prestasjonsmålingssystemet av innkjøp må defineres. Hensikten kan knyttes opp mot ansvarsbevissthet overfor styret, motivasjon og læring, eller som et verktøy for å fremme kontinuerlig forbedring
2	Prestasjonsmålingssystemet for innkjøp må ha en sammenheng med virksomhetens prestasjonsmålingssystem. Om virksomhetens prestasjonsmålingssystem kan inneholde punkter i forhold til leverandører og sourcing, er det relevant
3	Prestasjonsmålene som utvikles må være i tråd med innkjøpsstrategien som igjen burde henge sammen med den overordnede strategien i virksomheten
4	Prestasjonsmålene bør være en blanding mellom finansielle og ikke-finansielle, output og input prestasjonsmål, prestasjonsmål for operasjonelle og strategiske aktiviteter, og kunne måle effisiens og effektivitet
5	Prestasjonsmålene bør utvikles i samarbeid med innkjøps personell og knyttes til deres arbeidsoppgaver
6	Prestasjonsmålingssystemet burde gjennomgås periodisk for å kunne sjekke at alt er i tråd med strategien og konteksten skal det brukes i

Effisiens og effektivitet av innkjøp

Det har vært vanlig innenfor prestasjonsmåling av innkjøp å bruke finansielle prestasjonsmål. Ved en slik tilnærming til prestasjonsmåling vil det være fare for at flere aspekter ved innkjøps prestasjonen blir utelatt (Cousins, 2008). Prestasjonsmål

som skal brukes for å måle innkjøp bør reflektere arbeidsoppgavene, målene og ansvarsområdene for funksjonen. Van Weele (1984) baserte sin tilnærming til prestasjonsmåling av innkjøp på effisiens og effektivitet som støttes av flere innenfor fagfeltet (e.g., Hofmann, Maucher, Kotula & Kreienbrink, 2014; Lardenoije et al., 2005; Shao, Moser & Henke, 2012). Van Weele (1984) argumenterte for at prestasjonen til innkjøp kan beskrives ut i fra to dimensjoner: effektivitet og effisiens. Effektivitet ble definert som: "...i hvilken grad, ved å velge en bestemt fremgangsmåte, tidligere etablerte mål eller standarder blir oppfylt. Det er viktig å erkjenne at effektiviteten hovedsakelig referer seg til forholdet mellom faktisk og planlagt ytelse enn noen annen menneskelig aktivitet" (Van Weele, 2012, s. 293). Effektivitet kan derfor særlig knyttes opp mot valg innkjøpsfunksjonen har gjort og hva som inngår i kontraktene med leverandører (Belvedere, Grando & Legenvre, 2016). I motsetning kan effisiens i forbindelse med innkjøp, beskrives som: "...forholdet mellom planlagte og faktiske ofre for å realisere et mål som avtalt. Effisiente innkjøp er da knyttet til de ressursene som er nødvendig for å realisere tidligere vedtatte mål og målsetninger og deres aktiviteter" (Van Weele, 2012, s. 293). På bakgrunn i definisjonen til de to begrepene kan innkjøpsprestasjon ses på som et mål innkjøpsfunksjonens evne til å nå mål som er satt på forhånd med de ressursene som er tilgjengelig.

Van Weele (1984) påpekte hvilke kategorier det var hensiktsmessig å utvikle prestasjonsmål innenfor. Det ble foreslått å måle effektivitet innenfor tre kategorier som pris og kostnad, produkt og kvalitet, og logistikk, mens for å måle effisiens av innkjøp kunne ressursene som brukes og legges ned innenfor innkjøp evalueres. De tre kategoriene ble brukt for å måle innkjøps prestasjonen på ulike nivåer som innkjøpsfunksjon, leverandørforhold eller på samlet selskapsnivå. Det foreslåtte rammeverket for hvordan prestasjonen til innkjøp kan måles, åpner for flere ulike tilnærminger og prestasjonsmål innenfor dimensjonene. Som påpekt tidligere i seksjon 3.2.4, er det viktig å forstå rollen til innkjøp for at det skal kunne utvikles et tilpasset og godt presentasjonsmålingssystem.

Det har lenge vært erkjent at pris, kostnad, kvalitet og tid er viktige kategorier for å kunne måle innkjøp (Kumar et al., 2005) som også gjenspeiles i rammeverket til Van Weele (2012). Caniato et al. (2014) avdekte også i sitt studie at pris, kostnad, kvalitet og tid var de kategoriene som var mest utbredt innenfor prestasjonsmåling av innkjøp. Stadig mer konkurransepregede markeder har satt et økt fokus på at produkter og tjenester må utvikles. Etersom nye mål har blitt etablert

for bedrifter, har det også blitt mer relevant å evaluere innkjøp innenfor andre kategorier enn pris, kostnad, kvalitet og tid. I senere år har andre prestasjonsmål for kategorier som fleksibilitet, innovasjon og bærekraft blitt introdusert (Caniato et al., 2014), ettersom det har blitt en økt interesse for hvordan en kan fremme bærekraftig utvikling (Walker & Brammer, 2012). Ahi og Searcy (2015) så på hvilke prestasjonsmål som hadde blitt brukt for å måle bærekraft i litteraturen innenfor “Green supply chain management” og “Sustainable supply chain management”. Studiet viste at det var utviklet over 2500 indikatorer for bærekraft og at hovedvekten av indikatorer var innenfor miljø. Dette viser at etterhvert som bedrifter har utviklet strategier og mål som omfatter andre aspekter enn det som fokuserer på finansielle aspekter, har også prestasjonsmål blitt tilpasset. Videre er det viktig å forstå hvilken rolle innkjøp har i bedriften for å kunne velge ut hvilke kategorier det er viktig å utforme prestasjonsmål innenfor slik at en kan utvikle funksjonelle prestasjonsmålingssystem.

Prestasjonsmåling av innkjøp i offentlig sektor

Som det fremgår har det blitt skrevet en del om prestasjonsmåling av innkjøp innenfor privat sektor. Dog er det blitt gjort lite arbeid med å kartlegge hvordan prestasjonsmålingssystemer innenfor innkjøp fungerer i praksis (e.g., Caniato et al., 2014; Patrucco, Luzzini & Ronchi, 2016), og videre er det få studier som ser på prestasjonsmåling av det offentlige og spesielt innovative offentlige anskaffelser (Papadimitriou, 2007). Knudsen (1999) foreslo hvordan prestasjonen til anskaffelser kunne måles i det offentlige med å se på anskaffelser innenfor helsesektoren i Sverige. Prestasjonsmålingssystemet bestod av tre områder: forsyningskoblingen fra leverandør til den interne kunden, effektiviteten i forsyningskoblingen og effisiensen i forsyningskoblingen hvor prestasjonsmåling ble gjort. I tillegg ble det påpekt at et prestasjonsmålingssystem av innkjøp burde innebære mål for ressurser, prosessene og output. Prestasjonsmål innenfor tid, kvalitet, fleksibilitet og kostnad var innbakt i prestasjonsmålingssystemet. Kumar et al. (2005) bygget videre på arbeidet til Knudsen (1999) og utformet et prestasjonsmålingssystem for innkjøp i helsesektoren hvor prestasjonsmål for innkjøpsavdelingen, kvaliteten til leverandørene, kundetilfredshet og hvordan leverandørbasen samlet presterer, ble inkludert. Innkjøp i det offentlige kan måles på ulike nivå, slik som innkjøp på nasjonalt nivå, innkjøp hos oppdragsgivere og prestasjonen til en enkel kontrakt (OECD, 2011). Peng og Cai (2008) så på hvordan prestasjonen til innovative offentlige anskaffelser

kunne måles. I studiet ble det foreslått å måle prestasjon innenfor tre områder: servicekvalitet, effisiens og effektivitet. I denne sammenhengen ble effisiens målt ved å sammenligne input kostnaden med outputen av den offentlig anskaffelsen. Effektivitet ble målt for å fange opp hvordan det offentlige stimulerte til innovasjon og hvordan innovasjonen ga fordeler for samfunnet.

Det å kunne måle prestasjonen til en enkel kontrakt og evaluere den ut i fra ulike prestasjonsmål, kan gi innsikter om hvor godt den enkelte kontrakt støtter opp under mål og overordnede strategier. Ettersom det stilles krav i offentlige anskaffelser til at midler brukes effektivt og på en ressursvennlig måte, har en del studier undersøkt indikatorer for å evaluere offentlige anskaffelser på pris, kostnad eller i forhold til budsjett (e.g., Bennedsen & Schultz, 2011; Bergman & Lundberg, 2013; Costantino, Dotoli, Falagario & Sciancalepore, 2012), og i forhold til andre ressurser som organisasjon og personell (e.g., Karjalainen, 2011). Som utdypt i seksjon 3.1.3, skal offentlige anskaffelser tilfredsstillende flere mål som ofte blir delt inn i innkjøpsrelaterte og ikke-innkjøpsrelaterte mål. For å kunne måle hvordan offentlige anskaffelser svarer til mål har ulike studier sett på aspekter som kvalitet (e.g., Nisar, 2007), bærekraft (e.g., Preuss, 2009), innovasjon (e.g., Aschhoff & Sofka, 2009) og modenheten av prosessen (e.g., Rendon, 2008). Under vil ulike kategorier for prestasjonsmål som har blitt brukt innenfor offentlige anskaffelser bli gjennomgått. I tabell 3.7 blir spesifikke prestasjonsmål for offentlige anskaffelser oppsummert i ulike kategorier.

Tabell 3.7: Spesifikke prestasjonsmål fra litteraturen

Prestasjonsmål	Spesifikke prestasjonsmål
Kostnad	Realisert vs. identifisert sparingsforhold (Patrucco et al., 2016) Sparinger pga av nye leverandørforhold eller anskaffelser (Patrucco et al., 2016) Forhold mellom tildelt vs. estimert kontrakts verdi (Patrucco et al., 2016; Peng & Cai, 2008) Total kostnaden i offentlige anskaffelser (Cotantino et al., 2012) Kostnaden av en kontrakt som en prosentverdi av tildelingsverdien
Kvalitet	Leverandørs tilpasninger til kontrakt (Patrucco et al., 2016) Kundetilfredshet internt (Patrucco et al., 2016) Forholdet mellom antall feil og produkter mottatt (Kumar et al., 2005)
Tid	Anskaffelses syklustid (Patrucco et al., 2016) Prosentandel av anskaffelsesaktiviteter fullført innenfor standardisert tidsbruk (Patrucco et al., 2016) Gjennomsnittlige tiden brukt på å gjennomføre innkjøpsrelaterte oppgaver (Peng & Cai, 2008)
Fleksibilitet	Leverandørens evne til endring (Caniato et al. 2014)
Etterlevelse	Prosentandel av kontrakter tildelt ved åpen anbudsprosess/konkurransen med forhandlinger (Patrucco et al., 2016) Prosentandel av kontrakter tildelt etter prinsippet "Value for Money" (Patrucco et al., 2016) Kontrakt publisert i elektronisk portal (OECD, 2011) Antall bud på kontrakt (OECD, 2011) Antall bud fra utenlandske leverandører (OECD, 2011)
Innovasjon	Markedssuksessen til bedriften som blir tildelt kontrakt (Achoff & Sofka, 2009) Andel av investeringer i innovasjon som har økt i bedrifter pga offentlige anskaffelser (Patrucco et al., 2016) Den økte kapasiteten til bedrifter til å gjennomføre innovasjon pga offentlige anskaffelser (Patrucco et al., 2016) Patenter generert av innovative offentlige anskaffelser (Patrucco et al., 2016)
Miljø	% reduksjon av utslipp til luft/vann (Amann et al., 2014) % reduksjon av energi- og vannforbruk (Amann et al., 2014) % reduksjon av avfall (Amann et al., 2014)
Sosialt	Antall arbeidsplasser generert (Amann et al., 2014) Antall SMBer tildelt kontrakt (Amann et al., 2014) Etisk og fairtrade problemer tatt hensyn til (Amann et al., 2014) Antall potensielle lokale leverandører (Patrucco et al., 2016) Antall bedrifter involvert i lokale leverandørutviklingsprogram (Patrucco et al., 2016)

Kostnad

Det ble tidlig påpekt at det offentlige skal være kostnadseffektive og bruke ressurser på en effektiv måte (e.g., McAfee & McMillan, 1989). Dette gjenspeiles også i de eksterne kravene og målene som det offentlige må overholde når de gjennomfører offentlige anskaffelser (se seksjon 3.1.3). Som nevnt tidligere under seksjon 3.2.4, har det innenfor privat sektor lenge vært et fokus på hvordan man kan måle innkjøp ut fra effisiens og effektivitet. Offentlige anskaffelser har i flere sammenhenger blitt målt basert på budsjettmål og generelt innenfor offentlig sektor er prestasjonsindikatorer svært kostnadsfokuseret (e.g., Afonso, Schuknecht & Tanzi, 2010). Prestasjonsmål for effisiens og kostnader er de mest dominerende innenfor offentlige anskaffelser, selv om det finnes ulike metoder å måle dette på (Patrucco et al., 2016). Costantino et al. (2012) så på hvordan man kunne redusere den totale kostnaden i offentlige anskaffelser og utviklet en modell hvor de kun så på kostnadene som var knyttet til selve anskaffelsen. Kostnadene som ble inkludert i modellen var anskaffelsesprisen, tilleggs kostnader for innkjøpet som leverandørvalg og -evaluering, kontrakt dokumentbehandling og kontrakt gjennomføring.

Flere studier som har blitt gjort på prestasjonsmåling av kostnad innenfor offentlige anskaffelser ser på hvordan en kan måle forholdet mellom pris/kostnad og kvalitet (e.g., Bennedsen & Schultz, 2011). Etersom det offentlige skal levere en viss kvalitet innenfor visse rammer kommer ikke dette som noen overraskelse. Det har blitt påpekt at offentlige anskaffelser burde bruke mindre midler mer effektivt (e.g., Afonso et al., 2010; Quirk, 2005). Det å kunne få mest mulig ut av skattebetalernes penger er et tema som vekker stor interesse og er et sentralt politisk spørsmål (Quirk, 2005). Patrucco et al. (2016) foreslo tre ulike prestasjonsmål som kan brukes for å måle kostnader i en offentlig anskaffelse: Realisert vs. indentifisert sparingsforhold, sparinger på grunn av nye leverandørforhold eller anskaffelser og forholdet mellom tildelt og estimert kontraktsverdi. Det siste prestasjonsmålet foreslo også Peng og Cai (2008), i tillegg til prestasjonsmålet, kostnaden til en innkjøper per kontrakt.

Kvalitet

Kvalitet har også blitt erkjent som et viktig område å måle når det kommer til offentlige anskaffelser og er spesielt viktig i forhold til at det offentlige skal tilby tjenester og produkter som tilfredsstiller behovet til sluttbrukere. Nisar (2007) påpekte i et studie av offentlig-private partnerskap at det er vanskelig å måle kva-

liteten av en tjeneste hvis det ikke fantes et sammenligningsgrunnlag. Yuan, Zeng, Skibniewski og Li (2009) så på hvordan kvaliteten av offentlig-private partnerskap kunne måles. Der ble det påpekt at "Best value" blant annet kan oppnås gjennom god kvalitet, effisiens, effektivitet, "Value for Money" og prestasjonsstandarder som igjen avhenger av de ressursene som er tilgjengelig og brukes i et slikt samarbeid. Likevel er det tydelig at hvordan man måler kvalitet innenfor offentlige-private partnerskap er svært variert. Det samme kan sies for hvordan prestasjon til kvalitet måles av offentlige anskaffelser ettersom hva som anskaffes varierer i stor grad. Kumar et al. (2005) trakk frem at kvalitet er et viktig element av et hvert prestasjonsmålingssystem og bør trekkes inn også når man skal se på anskaffelser som gjøres innenfor det offentlige. Kumar et al. (2005) foreslo å måle forholdet mellom antall feil og produkter mottatt. Videre presenterte han spesifikke prestasjonsmål for hvordan dette kan måles innenfor anskaffelser i helsesektoren og plasserte de innenfor ulike perspektiver. Kvalitet vil i offentlige anskaffelser være knyttet til den enkelte anskaffelse og kontrakt. En generell indikator kan derfor være vanskelig å utforme. Oppfatninger av kvalitet vil også avhenge av ulike interessenter som oppdragsgiver, leverandør og sluttbruker. Det er ikke alltid at prestasjonsmål for kvalitet innenfor offentlige anskaffelser blir sett fra sluttbrukers perspektiv (Patrucco et al., 2016). Patrucco et al. (2016) foreslo å måle kvalitet som leverandørs tilpasning til kontrakt og kundetilfredshet internt.

Tid

Tid inngår som en av de generiske prestasjonsmålene. Det har blitt påpekt at tid kan være avgjørende for at et selskap oppnår et konkurransefortrinn, men også en grunnleggende indikator på å måle prestasjonen til en prosess eller lignende. Patrucco et al. (2016) foreslo prestasjonsmål for å måle tid av offentlige anskaffelsesprosesser og det ble avdekt at det var få offentlige anskaffelser som målte hvor mye tid som ble brukt på strategisk og operasjonelle aktiviteter. Prestasjonsmål som ble foreslått var anskaffelses syklustid og prosentandel av anskaffelsesaktiviteter gjennomført innenfor standard tid. Effisiens kan også evalueres innenfor tid. I innovative offentlige anskaffelser kan tid være et mål på hvordan innkjøpere bruker tid på å avklare behov, arrangere dialogkonferanse, kunngjøre konkurranse, evaluere bud og tildele kontrakt, for å kunne anskaffe et produkt med tilfredsstillende kvalitet (Peng & Cai, 2008).

Fleksibilitet

Fleksibilitet er en av de generiske prestasjonsmålene og har blitt brukt som en kategori for prestasjonsmåling av innkjøp. Det er få studier innenfor offentlige anskaffelser hvor fleksibilitet har blitt brukt for å evaluere prestasjonen. Kumar et al. (2005) brukte kostnad, tid og fleksibilitet for å måle anskaffelsens effisiens og effektivitet. Fleksibilitet var i dette studiet inkorporert i andre prestasjonsmål sammen med tid og kostnad. Caniato et al. (2014) undersøkte i hvilke prestasjonsmål som ble brukt i forskjellige virksomheter. Studiet viste at fleksibilitet av anskaffelsesprosessen ikke ble målt og det ble påpekt at årsaken kunne være at det var vanskelig å finne en passende indikator. Det ble likevel foreslått å måle leverandørens evne til endring.

Etterlevelse

Prestasjonsmåling av det offentlige har blitt en viktig del av statlig styring (Peng & Cai, 2008). Prinsippene transparens, likeverd, åpenhet og proporsjonalitet må følges i offentlige anskaffelser samtidig som anbudsprosesser skal bli gjennomført effektivt (Costantino et al., 2012). For å kunne overvåke at reglement og reguleringer blir overholdt er det viktig å kunne måle hvordan offentlige anskaffelser forholder seg til de eksterne kravene. Thi, Essig og Amann (2012) undersøkte hvordan man kunne utføre benchmarking innenfor offentlige anskaffelser basert på tre dimensjoner: økonomisk effisiens, politiske mål og samsvar mellom anskaffelsesregelverket. Arbeidet gjort i studiet ble bygget videre på av (Patrucco et al., 2016) som foreslo eksempler på prestasjonsmål for etterlevelse av regelverket. I studiet kom det frem at det er utbredt å måle etterlevelsen av anskaffelsesregelverket i offentlige anskaffelser. Det som ofte blir målt i etterlevelse er hvilken prosedyre som gjennomføres og antall ganger de ulike prosedyrer blir brukt. Andre indikatorer som ble funnet i studiet var “antall timer brukt på opplæring av innkjøps personell”. Andre prestasjonsmål som kan brukes for måle etterlevelse av regelverket er kontrakt publisert i elektronisk portal, antall bud på kontrakt og antall bud fra utenlandske leverandører (OECD, 2011).

Innovasjon

Innovasjon har blitt sett på som en nøkkeldriver for å kunne skape økonomisk vekst og kunne bidra til å tilby bedre tjenester og produkter innenfor det offentlige (Aschhoff & Sofka, 2009). Til tross for at innovative offentlige anskaffelser har

blitt en utbredt metode, mangler det studier på hvordan man kan måle innovasjon i anskaffelser. Aschhoff og Sofka (2009) målte hvordan ulike politiske føringer for innovasjon hadde påvirkning på innovasjon. Markedssuksessen til bedriften som leverte løsningen ble brukt som prestasjonsmål for å måle innovasjon. Knutsson og Thomasson (2014) undersøkte hvordan innovasjon som fremkom av anskaffelsesprosessen påvirket markedet for å kunne si om det var vellykket. Studiet viste at det ikke var nødvendig å være en stor offentlig etat eller samkjøre et samarbeid med andre offentlige virksomheter for å kunne ha en påvirkning på markedet. Patrucco et al. (2016) trakk frem at det ikke var tatt i bruk noen spesifikke prestasjonsmål for å måle innovasjon i de undersøkte prestasjonsmålingssystemene, og påpekte at dette var et av de områdene hvor det ikke er gjort tilstrekkelig med arbeid. Det ble i studiet også foreslått prestasjonsmål for å måle innovasjon. Prestasjonsmålene var en andel av investeringer som har økt på grunn av offentlige anskaffelser, økt kapasitet hos bedrifter til å gjennomføre innovasjon på grunn av offentlige anskaffelser og patenter generert av innovative offentlige anskaffelser. Etersom innovative offentlige anskaffelser har som mål om å fasilitere for at nye tjenester og produkter blir utviklet, er det hensiktsmessig at et prestasjonsmålingssystem for offentlige anskaffelser innebærer prestasjonsmål innenfor denne kategorien.

Bærekraft: miljø og sosialt

Bærekraft i offentlige anskaffelser har blitt stadfestet i strategidokumenter til regjeringer. Bærekraftige offentlige anskaffelser er en betegnelse som har blitt brukt for å beskrive at det blir fulgt bærekraftige mål i innkjøpsprosessen ved å inkorporere sosiale, miljø og økonomiske aspekter (Walker & Brammer, 2012). Tross for at bærekraft har blitt et sentralt tema, er det lite som er skrevet om bærekraft, offentlige anskaffelser og ulike metoder for å måle dette (Walker & Brammer, 2012). Preuss (2009) kartla hvilke aspekter ved bærekraft som hadde blitt sett på innenfor kommuner i offentlige anskaffelser. Relevante temaer var økonomisk utvikling, sosiale utfordringer, miljøaspekter og mer generelt for bærekraft. Andre temaer som har blitt sett på er arbeidsmiljø, helse og sikkerhet, involvering av små og mellomstore bedrifter og lokale bedrifter (Walker & Brammer, 2012). Amann, K. Roehrich, Eßig og Harland (2014) viste at dersom prestasjonsmål for miljø og sosiale aspekter ble tatt med i kravspesifikasjonen, vil leverandører også levere mer sosiale og miljøvennlige løsninger. Videre ble det påpekt at det er mer normalt å måle prestasjonen av miljø enn sosiale aspekter. Det ble forslått både prestasjonsmål for sosialt

og miljø. De sosiale prestasjonsmålene var antall arbeidsplasser generert, antall SM-Ber tildelt kontrakt og etiske fairtrade problemer tatt hensyn til. Prestasjonsmål som ble trukket frem for miljø var prosentvis reduksjon av utslipp til luft/vann, prosentvis reduksjon av energi- og vannforbruk og prosentvis reduksjon av avfall. Patrucco et al. (2016) trakk frem at prestasjonsmål for bærekraft var en del brukt for å evaluere offentlige anskaffelser og det som ble monitorert var ofte relatert til aspekter som det var krav om å rapportere, slik som andel av lokale leverandører og antall kontrakter tildelt små og mellomstore bedrifter (SMBer). Studiet viste at det var få som hadde indikatorer for miljø og andre sosiale kriterium. Prestasjonsmål som kom frem i studiet var antall potensielle lokale leverandører og antall bedrifter involvert i lokale leverandørutviklingsprogram.

3.2.5 Oppsummering

Som det fremgår av litteraturgjennomgangen er det mangel på et holistisk og anerkjent prestasjonsmålingssystem for hvordan innkjøp kan måles. Spesielt er det mangel på et system for hvordan man måler prestasjon av offentlige anskaffelser og innovative offentlige anskaffelser. Offentlige anskaffelser må innfri både innkjøps- og ikke-innkjøpsrelaterte mål. Et prestasjonsmålingssystem for å måle innovative offentlige anskaffelser må derfor inneholde prestasjonsmål som er knyttet mot både de innkjøpsrelaterte og ikke-innkjøpsrelaterte målene. De mest brukte prestasjonsmålene har vist seg å være de generiske prestasjonsmålene kostnad, kvalitet, tid og fleksibilitet. Fleksibilitet har generelt sett blitt brukt for å måle produksjonsbedrifters evne til å tilpasse seg endringer internt og eksternt. Et eksempel er en endring av ordre i form av volum eller leveringstid. De nevnte kategoriene for prestasjonsmål kan være med på å måle prestasjonen av innkjøpsrelaterte mål, men kan i mindre grad reflektere rundt hvordan ikke-innkjøpsrelaterte mål oppnås. I litteraturen om prestasjonsmåling av innkjøp har det blitt gjort noe for å utarbeide prestasjonsmål innenfor nye områder som innovasjon og bærekraft, men likevel er det enda mye arbeid som gjenstår på dette feltet. Å utarbeide prestasjonsmål innenfor disse kategoriene vil kunne være med å gjenspeile ikke-innkjøpsrelaterte mål i offentlige anskaffelser.

For å kunne gi innsikt til den overordnede prestasjonen til innkjøp er det hensiktsmessig å utforme et flermåls prestasjonsmålingssystem (Belvedere et al., 2016). Prestasjonsmåling av offentlige anskaffelser handler om anskaffelser faktisk leverer i henhold til de målene som er satt og om det må gjøres endringer i hvordan ting

blir gjort for å kunne forbedre anskaffelsesprosessen (Patrucco et al., 2016). Det å kunne måle prestasjonen til offentlige anskaffelser er viktig for å kunne evaluere om anskaffelser som blir gjort støtter oppunder strategier og innfrir mål, samtidig som man holder seg innenfor budsjettet (Patrucco et al., 2016). En offentlig anskaffelse skiller seg på flere måter fra hvordan innkjøp gjøres i det private og fra vanlig drift av innkjøp (e.g., Wall & Martin, 2003). Både politikere, akademikere og innkjøpere har sett at offentlige anskaffelser er et viktig strategisk virkemiddel for å blant annet kunne bedre driften i offentlige organisasjoner, regulere markeder og bidra til bærekraft (Thai, 2008).

3.3 Konseptuelt rammeverk

Forskningsspørsmålene danner grunnlaget for skjelettet av rammeverket og føringer for hvilken litteratur som er relevant å belyse i rammeverket. For å oppsummere FS1 og kunne besvare de resterende forskningsspørsmålene videre i avhandlingen, anses det som hensiktsmessig å gjennomgå de ulike elementene i rammeverket. Som det har fremkommet av litteraturgjennomgangen, er det foreslått flere prestasjonsmålingssystemer hvor ulike aspekter blir vektlagt forskjellig. Videre har det vist seg at det er en utfordrende oppgave å måle prestasjonen til anskaffelser og det finnes ikke et entydig rammeverk eller system for hvordan dette kan gjøres. I litteraturen er det foreslått ett rammeverk for å måle prestasjonen av innovative offentlige anskaffelser, men rammeverket har ikke blitt empirisk testet (e.g., Peng & Cai, 2008).

I de følgende seksjonene vil det konseptuelle rammeverket bli gjennomgått. En overordnet presentasjon av rammeverket vil først bli gitt og deretter vil de ulike elementene innenfor rammeverket bli presentert og koblet opp mot innovative offentlige anskaffelser. Rammeverket vil belyse aspekter fra innovative offentlige anskaffelser og offentlige anskaffelser generelt som kan påvirke prestasjonsmåling av innovative offentlige anskaffelser. Videre vil elementer fra prestasjonsmåling litteratur trekkes frem som kan si noe om hvordan prestasjonsmåling bør gjøres av innovativ offentlige anskaffelser.

Hensikten med rammeverket er å forstå hvordan prestasjonsmåling av innovative offentlige anskaffelser gjøres i dag og hvilke elementer fra innovative offentlige anskaffelser, offentlige anskaffelser og prestasjonsmåling som påvirker hvordan det gjøres og burde gjøres. Samtidig har rammeverket hensikten med å belyse hvordan

prestasjonsmåling kan gjøres av innovative offentlige anskaffelser og hvilke barrierer som finnes mot å gjøre prestasjonsmåling. Det konseptuelle rammeverket er basert på litteraturgjennomgangen og er også koblet til det empiriske studiet i avhandlingen.

3.3.1 Overordnet presentasjon av rammeverket

I følgende seksjon vil rammeverket bli presentert fra et overordnet perspektiv. Først vil bakgrunnen for rammeverket bli gjennomgått og tilnærmingen som er valgt. Deretter vil de tre hovedelementene presenteres overordnet og forklare hvilke under-elementer de består av.

Det konseptuelle rammeverket for avhandlingen er basert på den gjennomgåtte litteraturen i kapittel om offentlige anskaffelser generelt, innovative offentlige anskaffelser og prestasjonsmåling. I litteraturgjennomgangen har viktige elementer og karakteristikk for de tre aspektene blitt belyst som kan ha en påvirkning for hvordan et rammeverk for å måle prestasjonen og effektene i innovative offentlige anskaffelser utformes. Figur 3.3 gir en overordnet illustrasjon av de ulike elementene som inngår i rammeverket. Rammeverket er delt inn i tre hovedområder: *innovative offentlige anskaffelser*, *offentlige anskaffelser generelt* og *prestasjonsmåling generelt*.

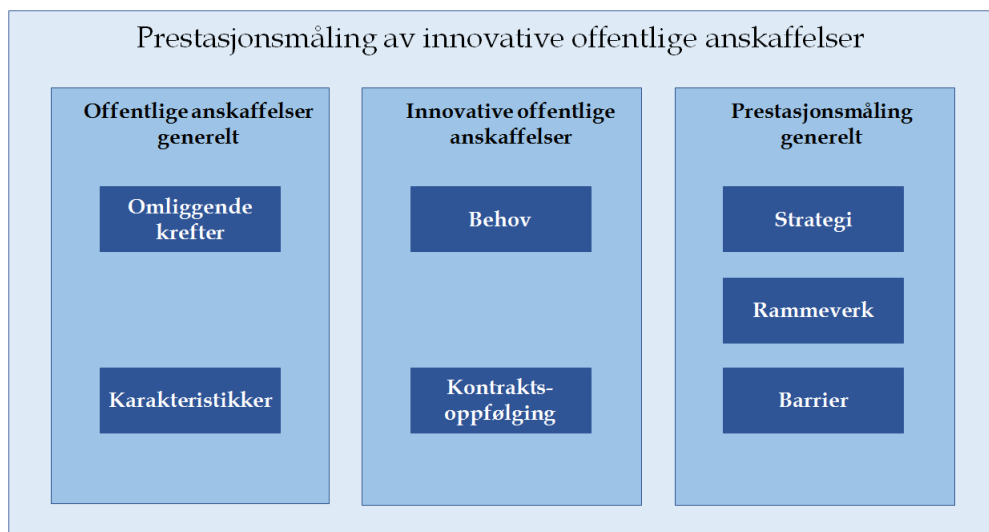
Neely (2005) brukte tre ulike tilnærminger for å beskrive prestasjonsmåling og prestasjonsmålingssystemer: forholdet mellom prestasjonsmåling og det omliggende miljøet, en samling av prestasjonsmål og spesifikke prestasjonsmål. I rammeverket vil identiske tilnærminger bli gjort for å undersøke prestasjonsmåling av innovative offentlige anskaffelser. Prestasjonsmåling av innovative offentlige vil bli sett på i forhold til offentlige anskaffelser generelt og hvordan det er knyttet sammen med behovet i den innovative offentlige anskaffelsen. Videre vil det se på hvilke prestasjonsmål som brukes og hvilke som kan være hensiktsmessig for å evaluere innovative offentlige anskaffelser.

Det første hovedelementet i rammeverket er *innovative offentlige anskaffelser*. *Innovative offentlige anskaffelser* er en form for offentlige anskaffelser hvor *behovet* står i sentrum og har en lengre forberedelsesfase enn konvensjonelle offentlige anskaffelser. Forberedelsesfasen i innovative offentlige anskaffelser inneholder en behovsfase, dialogfase og utvikling og formulering av konkurransedokumenter som ble påpekt i seksjon 3.1.4. Konkurransgjennomføringen og oppfølgingsfasen er tilsvarende til konvensjonelle offentlige anskaffelser. I behovsfasen for offentlige anskaf-

felser blir behovet for anskaffelsen kartlagt og mål for anskaffelsen blir utformet. Behovet er ofte bundet til å løse samfunnsutfordringer, og kan være et iboende behov for den offentlige virksomheten, for en gruppe av virksomheter (både offentlige og private) eller ytre behov hvor det offentlige anskaffer på vegne av andre (Edquist & Hommen, 2000). Behovene kan derfor være knyttet til effektivisering, forbedring av tjenestetilbud, skape nye markeder eller bidrag til utvikling innenfor næringslivet (NHO, 2013), og gjenspeiles i forbedring innenfor kategorier som kostnad, tid, kvalitet, fleksibilitet, sosialt, miljø og innovasjon. Effektene og måloppnåelsen med anskaffelsen, kan først realiseres i *kontraktsoppfølgingsfasen*. Prestasjonsmåling av innovative offentlige anskaffelser vil derfor være knyttet til behovsfasen av innovative offentlige anskaffelser ettersom det er her behovene og målene for anskaffelser blir identifisert, og kontraktsoppfølgingsfasen fordi det er i denne fasen at en evaluering av anskaffelsen er relevant for å se om anskaffelsen oppnår forutbestemte mål.

Det andre hovedelementet i rammeverket er *offentlige anskaffelser generelt*. *Offentlige anskaffelser generelt* er påvirket av *omliggende krefter*. Samtidig kan offentlige anskaffelser påvirke de omliggende omgivelsene. De *omliggende kreftene* kan påvirke valget av en innovativ offentlig anskaffelse som metode og *behovet* som skal tilfredsstilles i anskaffelsen. Videre er det flere *karaktetistikker* som skiller offentlige anskaffelser fra anskaffelser i privat sektor (Telgen et al., 2007). De *omliggende kreftene* og *karaktetistikkene* er også gjeldende for innovative offentlige anskaffelser og vil kunne påvirke hvordan prestasjonsmåling gjøres.

Det tredje hovedelementet i rammeverket er *prestasjonsmåling generelt*. Fra gjennomgangen av litteraturen om prestasjonsmåling i seksjon 3.2, har det blitt tatt ut tre elementer som kan påvirke hvordan prestasjonsmåling gjøres og burde gjøres: *strategi*, *prestasjonsmålings rammeverk* og *barrierer til prestasjonsmåling*. Figur 3.3 viser en illustrasjon av det konseptuelle rammeverket.



Figur 3.3: Konseptuelt rammeverk

I de neste seksjonene vil de tre hovedelementene, *innovative offentlige anskaffelser*, *offentlige anskaffelser* og *prestasjonsmåling*, bli presentert i dybden. Underelementene innenfor hovedelementene vil bli presentert og gjennomgått.

3.3.2 Innovative offentlige anskaffelser

Det første hovedelementet av rammeverket, *innovative offentlige anskaffelser*, består av to underelementer, *behov* og *kontraktsoppfølging*. I de neste avsnittene vil *behovet* og *kontraktsoppfølging* av innovative offentlige anskaffelser beskrives og klassifiseres. Figur 3.4 viser hvilke underelementer og deler som inngår i det første hovedelementet av rammeverket.



Figur 3.4: Første hovedelementet av rammeverket: Innovative offentlige anskaffelser

Behov

Innovative offentlige anskaffelser har som nevnt tidligere i seksjon 3.1.4, hovedfokus på behovs- og dialogfasen av anskaffelsesprosessen i forkant av anbudskonkurransen. *Behovene* avdekkes ofte gjennom grundig behovskartlegging med flere interessenter involvert og uttrykkes gjennom funksjonelle krav i kravspesifikasjonen for å ikke lukke mulighetene for hvilke produkter eller tjenester som kan tilbys. Begrunnelsen for å bruke innovative offentlige anskaffelser ligger ikke hovedsakelig i å anskaffe nye innovative produkter og løsninger, men å tilfredsstille menneskelige *behov* og bidra til å løse samfunnsutfordringer. Innovative offentlige anskaffelser blir derfor ofte sett på som et politisk verktøy for å bidra til å møte utfordringer knyttet til miljø, samfunn, helse og sikkerhet (Edquist & Zabala-Iturriagoitiaa, 2012). Innovative offentlige anskaffelser kan også være en metode for at politiske mål som bærekraft og effektivisering kan oppnås mer effektivt gjennom innovasjon (Edler & Georghiou, 2007). *Behovene* som etterspørres i innovative offentlige anskaffelser kan derfor ofte knyttes opp mot *miljø* og *sosiale* aspekter hvor *innovasjon* kan være en del av det som blir utfallet og resultatet av anskaffelsen.

Lember et al. (2015) trakk frem at målet med innovative offentlige anskaffelser er å stimulere markedet til å komme opp med nye løsninger som kan dekke et offentlig *behov*. *Behovet* i innovative offentlige anskaffelser kan derfor være knyttet til

å utvikle *markeder* for å kunne anskaffe en bedre løsning. Innovasjon er ikke alltid et hovedmål når en offentlig virksomhet bruker en innovativ metode i anskaffelser, mens i andre situasjoner er nye og bedre løsninger hovedfokuset for selve anskaffelsen (Edquist & Zabala-Iturriagoitiaa, 2012). Ofte kan også *behovene* som skal dekkes i det som anskaffes være knyttet sosioøkonomiske mål (McCrudden, 2004), som fokuserer på å søke etter forbedringer innenfor *kostnader, tid, kvalitet* eller *fleksibilitet*. Slike behov har derfor ikke noen spesiell tilknytning til selve innovasjonsbegrepet. Behovs- og dialogfasen i innovative offentlige anskaffelser er sentral for å øke bevisstheten om hva som skal anskaffes og formidle til markedet hva det er den offentlige virksomheten er ute etter (Edler et al., 2005).

Ifølge Edquist og Zabala-Iturriagoitiaa (2012) kan en innovativ offentlig anskaffelse klassifiseres i en todimensjonal matrise basert på hvem behovet i anskaffelsen er rettet mot og utfallet av anskaffelsen. Dimensjonen om hvem anskaffelsen er rettet mot, kan deles inn i *direkte* eller *katalytisk*. En *direkte* innovativ offentlig anskaffelse er når *behovet* er knyttet til en anskaffelse av et produkt eller en tjeneste som skal brukes av den offentlige virksomheten. En *katalytisk* innovativ offentlig anskaffelse er når *behovet* i anskaffelsen er knyttet til en annen sluttbruker enn den offentlige virksomheten selv og den offentlige virksomheten anskaffer produkt eller tjeneste på vegne av sluttbrukere. Offentlige oppdragsgivere kan da anskaffe produkter på vegne av andre aktører og fremme nye løsninger for et bredere bruk. Den andre dimensjonen kan deles inn i *adaptiv* eller *utviklet* innovativ innovasjon. En *adaptiv* innovativ offentlig anskaffelse er når produktet eller tjenesten som anskaffes er inkrementell eller diffusjon av innovasjon. Selve produktet eller tjenesten finnes allerede innenfor andre sosiale systemer, men er nytt innenfor det området det blir anskaffet. En *utviklet* innovativ offentlig anskaffelse er når et helt nytt produkt eller tjeneste kommer ut av anskaffelsen.

Figur 3.4 viser at *behovet* i en innovativ offentlig anskaffelse kan knyttes til forskjellige kategorier som *kostnad, tid, kvalitet, fleksibilitet, sosialt, miljø, innovasjon* og *marked*. *Miljø, sosialt* og *innovasjon* er uthevet i figuren på bakgrunn av at litteraturen fremhever at behov i innovative offentlige anskaffelser ofte er knyttet til å løse miljø og sosiale utfordringer som kan føre til en form for innovasjon (e.g., Edler & Georghiou, 2007; Edquist & Hommen, 2000; Edquist & Zabala-Iturriagoitiaa, 2012).

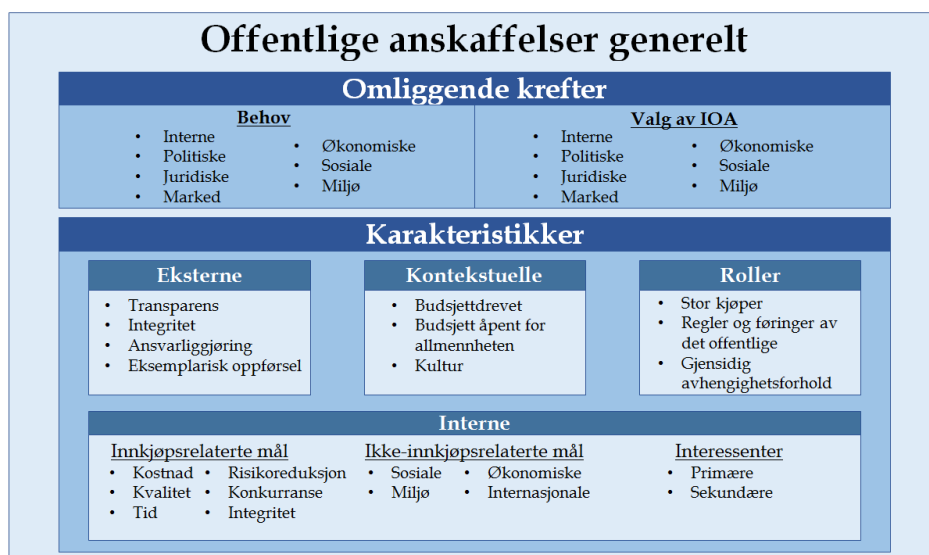
Kontraktsoppfølging

Kontraktsoppfølging av innovative offentlige anskaffelser er et sentralt steg i anskaffelsesprosessen for å sørge for at effekter av anskaffelsen kan tas ut, men også for å evaluere anskaffelsen opp i mot forutbestemte mål og om *behovet* blir dekt. Ettersom offentlige virksomheter er avhengig av private leverandører for å gjennomføre oppgaver og oppnå mål, er *kontraktsoppfølging* av offentlige anskaffelseskontrakter svært viktig. Offentlige anskaffelser er en sentral aktivitet i offentlige virksomheter og prestasjonsmåling har blitt sett på som essensielt for å kunne forbedre anskaffelser og for å tilfredsstillere *behov* (Rendon, 2008). *Kontraktsoppfølging* er spesielt viktig i innovative offentlige anskaffelser hvor effektene skal hentes ut. Akademikere har rettet lys mot at prestasjonsmåling bør få større oppmerksomhet i anskaffelsesprosessen (e.g., Burt, Dobler & Starling, 2003; Garrett & Rendon, 2005). Prestasjonsmåling kan derfor ha relevans i kontraktsoppfølgingsfasen av innovative offentlige anskaffelser og kan brukes som et verktøy for å forbedre anskaffelsesprosessen. I seksjon 3.1.4 ble Rendon (2008) sin modell presentert som kan brukes for å klassifisere modenheten i *kontraktsoppfølging* i offentlige virksomheter. Modellen kan brukes i forbindelse med innovative offentlige anskaffelser for å evaluere modenheten til *kontraktsoppfølging* i hos offentlige virksomheter og om prestasjonsmål har blitt brukt for å måle prestasjonen til anskaffelsen. Modenheten til kontraktsoppfølging blir delt inn i fem nivåer for modenhet: *ad hoc*, *grunnleggende*, *strukturert*, *integrert* og *optimalisert*. En beskrivelse av nivåene kan finnes i seksjon 3.1.4 og tabell 3.2. De ulike nivåene for modenhet kan gjenspeile i hvilken grad prestasjonsmål brukes for å evaluere innovative offentlige anskaffelser som gjennomføres av offentlige oppdragsgivere.

3.3.3 Offentlige anskaffelser generelt

Det andre hovedelementet av rammeverket er *offentlige anskaffelser generelt* og består av to elementer: *omliggende krefter* som påvirker offentlige anskaffelser og *offentlige anskaffelses karakteristikk*. Offentlige anskaffelser har blitt karakterisert som et svært komplekst system (Telgen et al., 2007). De *omliggende kreftene* og *karakteristikkene* kan påvirke hvilke initiativ som gjennomføres og hvilke mål som skal dekket i offentlige anskaffelser. Innovative offentlige anskaffelser skiller seg fra konvensjonelle offentlige anskaffelser i form av metoden i forkant av anbuds konkurransen. Det betyr at innovative offentlige anskaffelser gjennomføres i

samme kontekst som konvensjonelle offentlige anskaffelser og at innovative offentlige anskaffelser kan karakteriseres ut fra de samme *karaktéristikkene*. I de følgende avsnittene vil det først ses på hvordan de *omliggende kreftene* påvirker *behovet* og valget av innovativ metode i anskaffelsen. Deretter vil de offentlige anskaffelseskaraktéristikkene identifiseres for å kunne si noe om de har påvirkning på hvordan prestasjonen og effektene i innovative offentlige anskaffelser kan måles. Figur 3.5 viser underelementer og deler som inngår i det andre hovedelementet av rammeverket.



Figur 3.5: Andre hovedelementet: Offentlige anskaffelser generelt

Omliggende krefter

De *omliggende kreftene* i offentlige anskaffelser kan påvirke *behovet* og valget av innovativ metode. *Kreftene* i det omliggende miljøet som påvirker offentlige anskaffelser er: *interne, marked, politiske, juridiske, sosiale, miljø* og *økonomiske krefter*. Offentlige anskaffelser kan også påvirke det omliggende miljøet og *kreftene* kan derfor ha effekter motsatt vei (Thai, 2001). De ulike *kreftene* er beskrevet i seksjon 3.1.2. Etersom innovative offentlige anskaffelser foregår innenfor samme rammer som konvensjonelle offentlige anskaffelser, vil de omliggende kreftene også ha påvirkning på innovative offentlige anskaffelser. *Kreftene* kan ha påvirkning på hvilke initiativ som blir tatt og hvordan og hvilke offentlige anskaffelser som blir gjennomført. De ulike kreftene er ikke konstante elementer og hvilke krefter som

påvirker ulike anskaffelser kan variere (Thai, 2001).

Ettersom ulike krefter samspiller forskjellig og ikke er konstante elementer, kan *behovet* i innovative offentlig anskaffelser være påvirket av forskjellige krefter. De *omliggende kreftene* er ett av underelementene som kan være med på å beskrive offentlige anskaffelser. *Offentlige anskaffelses karakteristikk* vil også kunne påvirke hvordan innovative offentlige anskaffelser blir gjennomført. Dette vil bli gjennomgått i neste seksjon.

Karakteristikk

Det andre elementet innenfor *offentlige anskaffelser generelt* i rammeverket, er *offentlige anskaffelses karakteristikk*. Karakteristikkene til offentlige anskaffelser kan deles inn i fire kategorier: *eksterne, interne, kontekstuelle* og *roller* (Telgen et al., 2007). I seksjon 3.1.3 ble karakteristikkene presentert. Karakteristikkene stiller krav til offentlige virksomheter i form av gjennomføring, mål og ansvarliggjøring. I de følgende avsnittene vil karakteristikkene bli oppsummert.

Eksterne karakteristikk

De *eksterne* karakteristikkene til offentlige anskaffelser innebærer at offentlige anskaffelser skal være *transparente, vise integritet, ansvarlighet* og *eksemplarisk oppførsel* (Telgen et al., 2007). I seksjon 3.1.3 er karakteristikkene utdypet. Kravene er knyttet til at offentlige virksomheter må overholde direktiver og forskrifter for gjennomføring av anskaffelser. Dersom offentlige virksomheter ikke følger prinsippene, kan oppdragsgiver havne i tvist med leverandører og leverandørene kan klage oppdragsgiver inn til KOFA (Van Wee, 2012). I en innovativ offentlig anskaffelse må prinsippene bli tatt hensyn til på lik linje som i konvensjonelle offentlige anskaffelser.

Interne karakteristikk

De *interne* karakteristikkene til offentlige anskaffelser handler om at offentlige anskaffelser har mange og motstridene *mål* og at det er flere *interessenter* involvert (Telgen et al., 2007). Offentlige anskaffelser er et politisk flermåls verktøy som blir brukt til å oppnå mål og målene kan være forskjellige og motstridende (Uyarra & Flanagan, 2010). Mål som er knyttet til sosiale aspekter, miljø og innovasjon har blitt spesielt knyttet opp mot innovative offentlige anskaffelser (Edquist & Zabala-Iturriagoitiaa, 2012). Thai (2001) klassifiserte mål i offentlige anskaffel-

ser inn i *innkjøpsrelaterte* og *ikke-innkjøpsrelaterte mål*. *Innkjøpsrelaterte mål* var knyttet til *kvalitet, kostnad, tid, risikoreduksjon, konkurranse* og *integritet*, mens *ikke-innkjøpsrelaterte mål* var knyttet til *økonomiske mål, miljøaspekter, sosiale behov* og *internasjonale forhold*. Geroski (1990) påpekte blant annet at uklare mål for offentlige anskaffelser kan gjøre at utfallet i blir optimalt. Hvilke *mål* som skal oppnås i en innovativ offentlig anskaffelse, vil kunne ha påvirkning på hvordan prestasjonen kan måles.

Videre er det flere *interessenter* i offentlige anskaffelser som har ulike mål (Telgen et al., 2007). Donaldson og Preston (1995) identifiserte åtte *interessenter* for selskaper: ansatte, kunder, investorer, leverandører, politiske grupperinger, myndigheter, interessegrupper og andre i miljøet. Interessenter kan deles inn i *primære* og *sekundære*. De *primære* interessentene er de som er avgjørende for at en virksomhet er til. Aksjonærer, investorer, ansatte, kunder, leverandører og lokal-samfunnet er primære *interessenter*. *Sekundære interessenter* er *interessenter* som ikke er nødvendig for at en virksomhet skal overleve, men de kan påvirke eller bli påvirket av virksomheten (Clarkson, 1995). Interesseorganisasjoner, politikere og media kan være *sekundære interessenter*. Miles (2012) påpekte at hvem som kan anses som *interessenter* kan være svært omdiskutert. I en offentlig anskaffelse kan *primære interessenter* være oppdragsgiver(ne), ansatte, leverandører, sluttbrukere og skattebetalere. *Sekundære interessenter* kan være interesseorganisasjoner, politikere og andre med en interesse i anskaffelsen. Prestasjonsmåling av innovative offentlige anskaffelser kan ta hensyn til ulike *interessenter* og en kartlegging av *primære* og *sekundære* vil kunne påpeke hvem som er viktige for selve anskaffelsen. Ved prestasjonsmåling kan det derfor være hensiktsmessig å skille mellom ulike *interessent* perspektiver for ulike prestasjonsmål.

Kontekstuelle karakteristikk

De *kontekstuelle* karakteristikkene som er forbundet med offentlige anskaffelser er knyttet til at offentlige anskaffelser er *budsjett drevet, budsjettet er åpent for allmennheten* og at *kulturen* i offentlige anskaffelser er karakterisert som risikoavers (Telgen et al., 2007). Anskaffelser i det offentlige må gjøres innenfor midler som er budsjettet. Budsjetter fra tidligere år legger ofte føringer for budsjetter de kommende årene (Telgen et al., 2007). Hvilke midler som settes av til en innovativ offentlig anskaffelse vil kunne gjenspeiles i måling av effisiens av anskaffelser. *Kulturen* innenfor det offentlige har blitt karakterisert som risikoavers (Telgen et al.,

2007), og forsiktig med å velge nye løsninger (Loader, 2005). Den risikoaverse holdningen i offentlige anskaffelser gjør at de blir tidkrevende (Telgen et al., 2007).

Roller

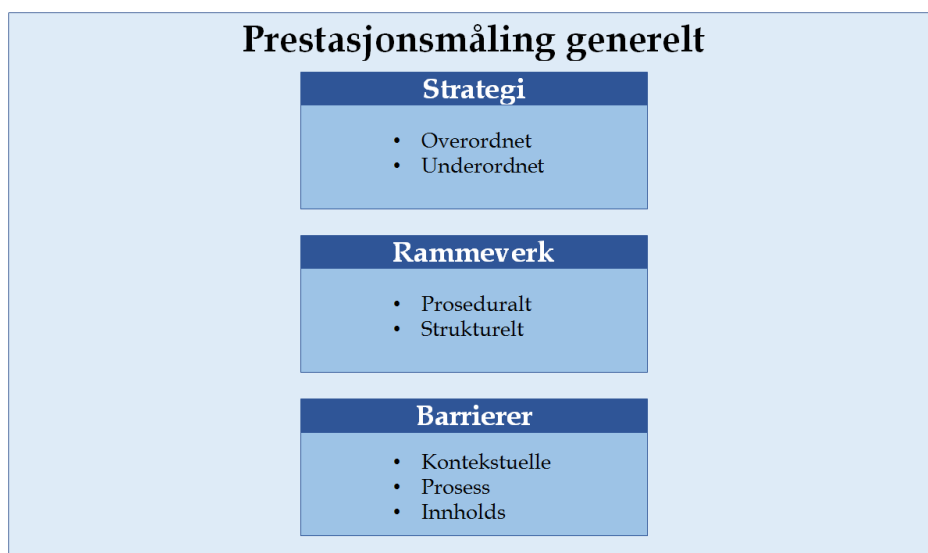
Den siste karakteristikken med offentlige anskaffelser er at det offentlige har flere ulike *roller* i offentlige anskaffelser. De ulike rollene som det offentlige har er at de representerer en *stor kjøper, regler og føringer lages av det offentlige* og det er et *gjensidigavhengighetsforhold* (Telgen et al., 2007). Det offentlige representerer en *stor kjøper* som gjør at de kan påvirke markedstrender (Edler & Georghiou, 2007; Lember et al., 2011, e.g.) og leverandørmarkedet i form av hvilke leverandører som kan delta i konkurransen (seksjon 3.1.3). Videre skal produktene og tjenestene som anskaffes tilfredsstillende skattebetalere og borgeres behov. *Regler og føringer lages av det offentlige* samtidig som det offentlige må følge de reglene som de selv har laget (Telgen et al., 2007). I tillegg er det et *gjensidigavhengighetsforhold* mellom offentlig oppdragsgiver og leverandør som gjør leverandørforholdet komplekst (Telgen et al., 2007). De ulike rollene som offentlige oppdragsgivere har, vil også kunne påvirke hvordan innovative offentlige anskaffelser måles.

Karakteristikkene vil kunne ha påvirkning på *behovet*, involverte i anskaffelsen og valget for en innovativ metode i anskaffelsesprosessen. Hvordan prestasjonen og effektene i innovative offentlige anskaffelser måles, vil kunne ha en sammenheng med de *omliggende kreftene og karakteristikene* til offentlige anskaffelser. For å kunne ha en formening om hvordan prestasjonsmåling bør gjøres, er det hensiktsmessig å se videre på prestasjonsmåling.

3.3.4 Prestasjonsmåling generelt

Det tredje hovedelementet i rammeverket er knyttet til *prestasjonsmåling generelt*. Ifølge Lardenoije et al. (2005) handler prestasjonsmåling om å kvantifisere effektivitet og effisiens av valg og handlinger for å kunne sammenligne utfall opp mot forutbestemte mål som skal kunne veilede, motivere og forbedre hvordan beslutninger tas. Litteraturen om prestasjonsmåling har også vist at det er flere elementer som er viktig å ta hensyn til når prestasjonsmåling skal gjøres. I de følgende avsnittene vil elementer fra prestasjonsmåling bli trukket frem som kan påvirke hvordan prestasjonen til innovative offentlige anskaffelser måles. Elementene som vil bli gjennomgått er *strategi, prestasjonsmålings rammeverk og barrierer til prestasjonsmåling*. Figur 3.6 viser en oversikt over hvilke underelementer og deler som

inngår i det tredje hovedelementet til rammeverket.



Figur 3.6: Tredje hovedelementet: Prestasjonsmåling generelt

Strategi

Det første elementet innenfor prestasjonsmåling i rammeverket, er *strategi*. Det har blitt poengtert av flere akademikere at prestasjonsmåling må være satt i sammenheng med den strategiske konteksten og knyttes til den overordnede *strategien* til virksomheten (e.g., Cousins, 2008; Lardenoije et al., 2005; Neely et al., 1995). Den overordnede *strategien* må deretter knyttes til strategien til underordnede avdelinger som innkjøp og prosjekter. For å kunne monitorere *strategi* og mål overholdes, kan et prestasjonsmålingssystem brukes som et verktøy (Neely et al., 1995). Prestasjonsmålingssystemet kan brukes til å kontrollere, forbedre, motivere og lære fra tidligere handlinger. Målet er å få den overordnede *strategien* til å sammenfalle med ulike avdelingers strategi og mål (f.eks. innkjøp) og prestasjonsmål (Cousins, 2008). Prestasjonsmåling bør være topplerforankret og tilpasses periodisk (Band, 1990).

I kontekst av innovative offentlige anskaffelser vil den overordnede *strategien* være strategien til offentlig oppdragsgiver. Videre vil innkjøpsstrategien for innkjøpsavdelingen kunne legge føringer for målene. Et prestasjonsmålingssystem vil være det som brukes for å evaluere og belyse sammenhengen mellom satte mål og hva som oppnåes gjennom anskaffelsen. Prestasjonsmål i anskaffelser vil derfor

kunne være knyttet til strategien hos den offentlige oppdragsgiver.

Prestasjonsmålingssystemets innhold må ha en sammenheng med den overordnede *strategien* og innkjøpsstrategien. Innholdet og hvordan prestasjonsmålingssystemet bør utvikles, er knyttet til *strukturelle* og *prosedurale rammeverk*. I den neste seksjonen vil *prestasjonsmålings rammeverk* bli beskrevet.

Prestasjonsmålings rammeverk

Det andre elementet under *prestasjonsmåling generelt* er *prestasjonsmålings rammeverk* som består av *strukturelt* og *proseduralt rammeverk*. *Prestasjonsmålings rammeverk* hjelper på veien mot å bygge et prestasjonsmålingssystem ved å definere grenser for hva som skal måles og hvilke kategorier prestasjonsmål bør utvikles innenfor. I tillegg kan det forklare sammenhengen mellom ulike prestasjonsmål. Et holistisk prestasjonsmålingssystem består av et *strukturelt* og et *proseduralt rammeverk* (Folan & Browne, 2005). I det neste avsnittene vil det gjennomgås hvordan er *proseduralt rammeverk* kan utformes og hvilke kategorierer som kan inngå i et *strukturelt rammeverk*.

Proseduralt rammeverk

Som nevnt under seksjon 3.2.3, handler *prosedurale rammeverk* om prosessen bak utviklingen og designet av prestasjonsmål og prestasjonsmålingssystemet (Neely, 2005). *Prosedurale rammeverk* består som oftest av ulike steg for hvordan prestasjonsmåling bør gjøres. De første stegene er ofte knyttet til å finne ut hensikten med prestasjonsmåling og deretter se etter sammenhengen ned mot funksjonelle områder. Videre inngår det i prosessen å utforme prestasjonsmål innenfor kategorier som har en sammenheng med den overordnede strategien slik at prestasjonsmålene kan brukes for å si noe om tilstanden til hvordan ting gjøres (Neely, 2005). Bourne et al. (2007) delte karakteristikk med prestasjonsmåling inn i design, rolle og datainnsamling.

Flere *prosedurale rammeverk* har blitt foreslått i litteraturen (e.g., Sink & Tuttle, 1989; Wisner & Fawcett, 1991). Lardenoije et al. (2005) foreslo et proseduralt rammeverk for utvikling av prestasjonsmål for innkjøp som kan anses å være relevant i forhold til hvordan prestasjonsmål bør utvikles for innovative offentlige anskaffelser. Det *prosedurale rammeverket* er beskrevet i tabell 3.6 i seksjon 3.2.4 og viser en seks-steps prosess for hvordan prestasjonsmåling kan utarbeides for innkjøpsfunksjonen. Rammeverket tar hensyn til hvordan innkjøpsstrategien hen-

ger sammen med den overordnede strategien og kommer med spesifikke forslag til hvordan prestasjonsmål bør utformes og anbefalinger i forhold til hvilke type prestasjonsmål som bør utarbeides. Et *proseduralt rammeverk* i sammenheng med innovative offentlige anskaffelser, vil belyse hvordan prestasjonsmål blir valgt, sammenhengene med strategi og mål, hvorfor et prestasjonsmålingssystem er viktig, hvordan det bør implementeres og når data skal innsamles.

Strukturelle rammeverk

Strukturelle rammeverk foreslår en typologi for prestasjonsmål og hvilke prestasjonsmål som skal brukes (Folan & Browne, 2005). Prestasjonsmålene som utvikles må ha en sammenheng med den overordnede strategien (e.g., Lardenoije et al., 2005; Neely et al., 1995). De generiske prestasjonsmålene *kostnad*, *kvalitet*, *tid* og *fleksibilitet*, er de mest brukte innenfor generell litteratur om prestasjonsmåling, men har også blitt trukket frem i litteratur om prestasjonsmåling av offentlige anskaffelser.

I offentlige anskaffelser har prestasjonsmål om *kostnad* ofte blitt knyttet til budsjett og finansielle prestasjonsmål (Afonso et al., 2010). *Kostnaden* i offentlige anskaffelser kan være et prestasjonsmål som omfatter den totale *kostnaden* i anskaffelsen (Caniato et al., 2014), eller andre type kostnader i anskaffelsesprosessen.

Kvalitet i anskaffelser kan knyttes til at det offentlige skal tilby produkter og tjenester som tilfredsstiller sluttbrukeres behov. Nisar (2007) påpekte at det kan være vanskelig å måle *kvalitet* dersom det ikke foreligger noe sammenligningsgrunnlag. Et prestasjonsmål for *kvalitet* kan være knyttet til selve kundens tilfredshet med produktet eller tjenesten (Patrucco et al., 2016). For å måle *kvalitet* i en innovativ offentlig anskaffelse, kan altså sluttbrukeres tilfredshet brukes som et prestasjonsmål.

Tid kan brukes som et prestasjonsmål for å måle ressursforbruket i en anskaffelse. Det er få offentlige virksomheter som måler hvor mye *tid* de bruker på strategiske og operasjonelle aktiviteter i anskaffelser (Patrucco et al., 2016). Peng og Cai (2008) forslo at *tid* kan måles ut fra hvor mye *tid* som legges ned i de ulike delene av anskaffelsesprosessen og sammenligne det med utfallet. I en innovativ offentlig anskaffelse vil *tid* kunne gi en indikasjon på om tiden som er lagt ned i forkant av anskaffelsen og under anskaffelsesprosessen var nødvendig for resultatene som kom ut av anskaffelsen.

Fleksibilitet har blitt sett på som utfordrende å måle. Slack (1983) påpekte at

fleksibilitet var knyttet til å måle utvalg og evne til reaksjon på endring. I innovative offentlige anskaffelser kan *fleksibilitet* være et mål som indikerer hvor godt endringer som skjer underveis i anskaffelsesprosessen blir håndtert.

Ettersom virksomheter har fått mål som er knyttet til andre aspekter enn kun de generiske prestasjonsmålene, har det blitt tatt i bruk prestasjonsmål innenfor andre områder som *bærekraft* og *innovasjon* (Caniato et al., 2014). *Bærekraft* betegner både *sosiale* og *miljø* aspekter som virksomheter har mål for. Prestasjonsmål for *miljø* kan knyttes til reduksjon av utslipp av CO_2 (OECD, 2011), reduksjon av utslipp til vann, reduksjon av utslipp til luft (Amann et al., 2014) og livsløpskostnader i kontrakter (OECD, 2011). Ettersom behovet i offentlige anskaffelser kan være knyttet til mål som bærekraft og løsning av miljøutfordringer (e.g., Edler & Georghiou, 2007; Edquist & Zabala-Iturriagoitia, 2015), vil det å ha prestasjonsmål knyttet til miljø gjøre det mulig å evaluere om mål blir nådd.

Sosiale prestasjonsmål kan brukes for å måle *sosiale* aspekter som kan knyttes til *sosiale* utfordringer i samfunnet. Innovative offentlige anskaffelser blir ofte brukt for å tilfredstille menneskelige behov og løse samfunnsutfordringer (Edquist & Zabala-Iturriagoitia, 2015), og slike mål kan gjenspeiles i *sosiale* prestasjonsmål. Sosiale prestasjonsmål kan knyttes til de *sosiale* utfordringene som den innovative offentlige anskaffelsen prøver å hjelpe med å overkomme.

Innovasjon er en kategori for prestasjonsmål det har blitt gjort lite for å utarbeide prestasjonsmål innenfor (e.g., Patrucco et al., 2016). *Innovasjon* kan kan skje på ulike former som at nye produkter eller tjenester blir utviklet, markedsinnovasjon, inputinnovasjon, prosessinnovasjon, organisasjoninnovasjon eller diffusjon av innovasjon.

Litteraturgjennomgangen viste også at *etterlevelse* av regelverk har blitt brukt i studier som et prestasjonsmål for å evaluere offentlige anskaffelser (e.g., Patrucco et al., 2016). *Etterlevelse* av regelverk kan derfor brukes som kategori for å evaluere hvor godt regelverket blir etterlevd.

Barrierer

Den siste delen av prestasjonsmåling i rammeverket er *barrierer til prestasjonsmåling*. Rammeverket har frem til nå hatt fokus på hvordan prestasjonsmål bør utformes. Likevel kan det være flere grunner til at prestasjonsmåling ikke blir gjort eller at det ikke fungerer som det skal. I litteraturen har det blitt påpekt at det er flere utfordringer med å gjøre prestasjonsmåling. I seksjon 3.2.3 ble utfordringer med

prestasjonsmåling delt inn i tre kategorier: *kontekstuelle*, *prosess* og *innholds utfordringer* etter en inndeling gjort av (Bourne et al., 2002). Utfordringene som ble identifisert kan oppfattes som *barrierer til prestasjonsmåling*.

Kontekstuelle barrierer

De *kontekstuelle barrierene* er knyttet til de omliggende omgivelsene hvor prestasjonsmåling skal gjøres. Et informasjonssystem bør foreligge i virksomheter slik at det er tilgang på data (Bierbusse & Siesfeld, 1997). Dersom det ikke er tilgjengelig, vil det være vanskelig å kunne uthente data som kan brukes i prestasjonsmåling og vil dermed kunne bli ansett som en *barriere*. Videre krever prestasjonsmåling at det legges ned tid og ressurser (Bierbusse & Siesfeld, 1997). I tillegg vil mangel på ledelse og motstand mot endring i virksomheten gjøre det vanskelig å gjennomføre prestasjonsmåling (Meekings, 1995).

Prosess barrierer

Prosess barrierer er knyttet til utviklingen av prestasjonsmål og sammenhengen mellom strategi og prestasjonsmåling. Dersom strategien og visjonen til et selskap er vag og mangler retning, vil det være en utfordring å utforme prestasjonsmål som er i tråd med strategien (Bierbusse & Siesfeld, 1997; Kaplan & Norton, 1996b). Videre vil det være en *barriere* dersom strategien ikke er koblet til hvordan ressurser er fordelt internt i virksomheten (Kaplan & Norton, 1996b). Dersom målene i strategien er forhandlet frem og ikke basert på interessenters krav, vil det kunne være vanskelig å finne gode prestasjonsmål som viser den reelle tilstanden for ulike interessenter (Schneiderman, 1999). Å legge for mye vekt på perfeksjon i prestasjonsmåling kan undergrave suksess, og har også blitt sett på som en *barriere* mot å gjøre prestasjonsmåling vellykket (Schneiderman, 1999).

Innholds barrierer

Innholds barrierer er *barrierer* som er knyttet til selve innholdet i prestasjonsmålingssystemet. Dersom den overordnede strategien ikke er knyttet til avdelinger, grupper eller individuelle mål, vil det være vanskelig å lage prestasjonsmål innenfor disse områdene (Kaplan & Norton, 1996b). Ved bruk av for mange prestasjonsmål vil en kunne miste fokus og det kan bli uklart hvordan prestasjonsmål er knyttet til mål (Bierbusse & Siesfeld, 1997). Uklare mål gjør det utfordrende å lage prestasjonsmål som kan gjenspeile målet (Schneiderman, 1999). Det vil også være vanskelig å kvantifisere

mål som er kvalitative av natur (Bierbusse & Siesfeld, 1997).

I tillegg til de *kontekstuelle, prosess og innholds barrierene*, vil andre barrierer kunne være prosjektrelaterte (Bourne et al., 2002). Barrierene til prestasjonsmåling vil også kunne gjelde for prestasjonsmåling av innovative offentlige anskaffelser og kunne være med å påpeke hvorfor prestasjonsmåling ikke gjøres eller hvorfor det er vanskelig å gjøre prestasjonsmåling.

3.3.5 Oppsummering av konseptuelt rammeverk

Oppsummert består det konseptuelle rammeverket av tre hovedelementer, *innovative offentlige anskaffelser, offentlige anskaffelser generelt og prestasjonsmåling generelt*. Underelementene til hovedområdene kan ha påvirket hvordan prestasjonsmåling av innovative offentlige anskaffelser gjøres og vil muligens forklare hvordan prestasjonsmåling av innovative offentlige anskaffelser burde gjøres.

Det konseptuelle rammeverket er koblet til den empiriske delen av studiet. Det empiriske studiet søker å forstå hvordan virkeligheten for offentlige oppdragsgivere oppleves i forhold til prestasjonsmåling og måling av effektene i innovative offentlige anskaffelser. Samtidig skal det empiriske studiet se om offentlige oppdragsgiveres oppfatninger samsvarer med litteratur som rammeverket er basert på. Rammeverket har derfor vært sentral i datainnsamlingen. Det har vært med på å legge føringer for utformingen av intervjuguide, hvilke spørsmål som har vært relevant å stille informanter og hvilke dokumenter som har vært relevante å oppdrive. I de neste kapitlene vil det konseptuelle rammeverket stå sentralt. I kapittel 5, vil rammeverket bli brukt for å analysere hvert av casene og bistå med å avdekke mønstre.

Kapittel 4

Casebeskrivelser

I dette kapittelet vil empirien i studiet bli fremlagt. Casebeskrivelsene er basert på informasjon fra intervjuer med intervjuobjektene og dokumenter som er tilgjengelig offentlig. Seksjon 2.2.3 gir en dypere beskrivelse av datainnsamlingen. Sitater fra intervjuobjektene har blitt brukt for å belyse viktige tanker og opplevelser som oppdragsgiver hatt i forbindelse med gjennomføring av en innovative offentlige anskaffelse og som kan knyttes opp mot rammeverket og prestasjonsmåling.

Hensikten med casebeskrivelsene er å sette de innovative offentlige anskaffelsene inn i en ramme for å beskrive hendelsesforløpet og konteksten rundt anskaffelsene. Ønsket er å belyse hva som påvirker prestasjonsmåling i innovative offentlige anskaffelser.

Hver av de tre casene representerer en innovativ offentlig anskaffelse: Lokaliseringsteknologi av Trondheim kommune, Ungdomsprosjektet av Nord-Trøndelag fylkeskommune og Brekstad-Valset 2017 av AtB. De tre casene vil presenteres separat. Strukturen innenfor hver av casebeskrivelsene vil være følgende. Først vil det gis en beskrivelse av oppdragsgiver med fokus på strategi og organisering i forhold til innkjøp og enheten som gjennomfører den innovative offentlige anskaffelsen. Videre vil den innovative offentlige anskaffelsen beskrives basert på tidsforløpet til anskaffelsen. Kapittelet vil først og fremst gi en grundig beskrivelse av anskaffelsen og belyse aspekter med relevans for prestasjonsmåling i anskaffelsene som vil bidra til å besvare FS2 og legge grunnlaget for besvarelse av FS3, som besvares i slutten av kapittel 6.

Empirien i de tre casene varierer noe i form av detaljnivå. Der hvor det har oppstått uklarheter om hva som har blitt sagt i intervjuene, har intervjuobjek-

tene blitt kontaktet i etterkant med spørsmål via mail. Likevel er det vanskelig å få belyst alle aspekter som er diskutert i rammeverket ettersom det foreligger ulik informasjon offentlig tilgjengelig og tjenestene som har blitt anskaffet er nylig kommet i drift. Noen av delene av casebeskrivelsene kan derfor fremstå som lite detaljerte.

4.1 Lokaliseringsteknologi av Trondheim kommune

I denne seksjonen først Trondheim kommune bli presentert med strategiene som kan ha påvirket anskaffelsen og prestasjonsmåling av Lokaliseringsteknologi. Deretter vil en kronologisk gjennomgang av selve anskaffelsen bli gjennomgått.

4.1.1 Trondheim kommune

Trondheim kommune er en bykommune i Sør-Trøndelag fylke med over 187 000 innbyggere som gjør den til den tredje største kommunen i Norge. Kommunen har 13 570 ansatte. Trondheim kommune har som oppgave å legge frem en planstrategi for å systematisere sine planer, avklare de viktigste utfordringene og beskrive behovet for hva som må gjøres for å sikre en god utvikling i kommunen. I planstrategien til kommunen fremkommer det at de skal fremstå som kompetent, åpen og modig. Dette innebærer at innbyggere i kommunen skal ha tilbud på gode og brukervennlige tjenester. Videre er det omtalt at Trondheim by skal fremstå som kunnskapsbyen, miljøbyen og velferdsbyen. I kommuneplanens samfunnsdel for 2009-2020 som planstrategien i 2008 la grunnlag for, ble fire hovedmål for kommunen kartlagt:

1. *I 2020 er Trondheim en internasjonalt anerkjent teknologi- og kunnskapsby.*
2. *I 2020 er Trondheim en bærekraftig by, der det er lett å leve miljøvennlig.*
3. *I 2020 er Trondheim en inkluderende og mangfoldig by.*
4. *I 2020 er Trondheim kommune en aktiv samfunnsutvikler og attraktiv arbeidsgiver. (Trondheim kommune, 2010, s. 7)*

Kommunen har derfor ansvar for å legge til rette for at utviklingen innenfor relevante områder er positiv og kan møte de utfordringene som de står overfor i

fremtiden. Trondheim kommune har også ansvar for å rapportere på nøkkeltall i årsrapportene innenfor ulike områder som blant annet helse og velferd (Rådmannen i Trondheim kommune, 2015).

Ettersom antall eldre over 65 år øker hyppigere enn antall yrkesaktive i kommunen, er et av undermålene i kommuneplanen å gi et godt helse- og omsorgstilbud til eldre (Trondheim kommune, 2010). I Trondheim kommune har det blitt arbeidet med velferdsteknologi fra 2011 etter at planen for seniorer over 65 år ble løftet frem som et delmål i kommuneplanens samfunnsdel frem til 2020. Nasjonalt program for Velferdsteknologi (NPV) og kjent som *Samveis*, ble opprettet i 2014 med Helsedirektoratet som prosjektansvarlig. I 2015 ble flere kommuner koblet på NPV og deriblant Trondheim kommune (Trondheim kommune, 2016). NPV sine rammer er satt gjennom St.meld. nr. 29 (2012-2013) (2013) (2012-2013) *Morgendagens omsorg*. I programmet samarbeider Trondheim kommune med NTNU, SINTEF og Innomed. Det har blitt utarbeidet fire hovedmål for Trondheim kommune som er politisk vedtatte. De fire hovedmålene er basert på fire perspektiver:

1. *“Brukerperspektivet: Tjenestemottakere mottar tjenester som suppleres av velferdsteknologi og støtter opp om deres trygghet og mestringsevne.*
2. *Ansatteperspektivet: De ansatte benytter velferdsteknologi som supplement i sitt daglige virke.*
3. *Økonomiperspektivet: Kommunen har tatt i bruk velferdsteknologi som bidrar til god ressursutnyttelse og effektive tjenester.*
4. *Samfunnspektivet: Kommunen har en aktiv rolle i velferdsteknologisatsingen både i regionen og nasjonalt, og er en aktiv bidragsyter til innovasjon i offentlig sektor.”* (Trondheim kommune, 2015b, s. 8)

I årsrapporten for Trondheim kommune må Velferdsteknologiprogrammet gi en kvalitativ vurdering i forhold til strategien og målene som er satt for programmet. Videre blir ulike nøkkeltall, også kalt KOSTRA (KOMMune-STat-RApportering)-tall, rapportert på innenfor helse og velferd, men ikke spesifikt for velferdsteknologi programmet (Rådmannen i Trondheim kommune, 2015, s. 86).

I Trondheim kommune blir det foretatt anskaffelser for ca. 900 MNOK årlig (Trondheim kommune, u.d.) og kommunen har et mål om at midler skal bli forvaltet så effektivt som mulig (Trondheim kommune, 2015a). Ifølge Trondheim kommune (2015a) skal innkjøpstjenesten være et ressurs- og kompetansesenter for innkjøp og

støtte andre avdelinger i forbindelse med anskaffelser. Innkjøpstjenesten bidrar i ulik grad med gjennomføringen av anskaffelser for andre enheter og programmer innad i kommunen. Arbeidsoppgavene spenner fra å se over kravspesifikasjoner, utlyse konkurranser på Doffin og være prosjektleder for anskaffelsesprosesser. I tillegg har innkjøpstjenesten ansvaret for å håndtere en portefølje med rammeavtaler. I slike anskaffelser tar innkjøpstjenesten ansvar for å få kontrakten utlyst, konkurransen og kontraktsoppfølgingen. Innkjøpsrådgiver i Trondheim kommune, uttrykte at i innkjøpstjenesten finnes det ikke klart definerte prestasjonsmål for hver anskaffelse de gjennomfører: ”Vi har ikke noen prestasjonsmål eller vi har masse mål, men det er mer sånn derre innbakt i arbeidsporteføljen.”

Trondheim kommune har utarbeidet en egen anskaffelsesstrategi, *Anskaffelsesstrategi 2014-2017 Trondheim kommune*. Det overordnede målet for anskaffelser innenfor Trondheim kommune er at: “Trondheim kommunes anskaffelser skal være økonomisk effektive og oppfordre til innovative løsninger. Anskaffelsene skal gjennomføres med vekt på kommunens samfunnsansvar” (Trondheim kommune, 2014, s. 2). Videre er anskaffelsesstrategien til Trondheim kommune bygget opp av flere delmål og skal bidra til at anskaffelser som gjennomføres er i tråd med lover, reguleringer og forskrifter for anskaffelser. I flere år har Trondheim kommune fokusert på anskaffelser, ettersom det er en av de viktigste støtteprosessene for offentlige virksomheter og som opptar en stor andel av kostnadene til kommunen. Et innkjøpsreglement foreligger også i kommunen som setter føringer for de ulike delene i anskaffelsesprosessen. Når det kommer til kontraktsoppfølging er det påpekt at ledere og medarbeidere har ansvar for kontraktsoppfølging. Rådmannen har det overordnede ansvaret for at det er etablert et system som skal sikre og kontrollere at inngåtte avtaler samsvarer med kommunens samfunnsansvar. Enhetsledere har et overordnet ansvar for at alle i en enhet er kjent med fullmaktsmatrisen som viser roller og ansvar i alle prosessene knyttet til anskaffelser, som også inkluderer prosessene knyttet til leveranse og kontraktsoppfølging (Trondheim kommune, 2014).

Trondheim kommune er samarbeidspartner i RMN-LUP. I samarbeidet med programmet gjennomførte Trondheim kommune og Velferdsteknologi programmet sin første innovative offentlige anskaffelse, *Ny helsevakt*. Anskaffelsen av Lokaliseringsteknologi var den andre innovative offentlige anskaffelsen til Velferdsteknologi programmet.

4.1.2 Lokaliseringsteknologi

Den innovative offentlige anskaffelsen av Lokaliseringsteknologi gikk gjennom flere faser. Overordnet sett kan fasene deles inn i forberedelsesfase, gjennomføringsfase og oppfølgingsfase. Forberedelsesfasen bestod av en lengre behovsfase, en dialogfase og utvikling av konkurransedokumenter. Tabell 4.1 viser tidsforløpet i anskaffelsen med viktige hendelser. I de følgende avsnittene vil anskaffelsen presenteres kronologisk.

Tabell 4.1: Tidsforløpet til Lokaliseringsteknologi

Fase	Aktivitet	Dato
Forberedelse	Trygge Spor	Mars 2011 - des. 2012
	Behovsutvikling	Jan. 2013 - mars 2015
	Dialogkonferanse	Mars 2015
	En-til-en møter	Apr. 2015
	Workshop for kravspesifisering	Mai 2015
	Høringsutkast	Juni 2015
Gjennomføring	Utlysning av konkurranse	Nov. 2015
	Kvalifisere leverandører	Jan. 2016
	Konkurranse med forhandlinger	Mai - juni 2016
	Tildeling av kontrakt	Juni 2016
Oppfølging	Oppstartsmøte	Okt. 2016
	Lansering av tjenesten	Mars 2017

Forberedelsesfase

Bakgrunn og behov

Veien mot anskaffelsen av Lokaliseringsteknologi startet i 2012 med et pilotiseringsarbeid for å utprøve Lokaliseringsteknologi på personer med kognitiv svikt. Arbeidet ble gjennomført i norske kommuner og blant annet gjennom prosjektet Trygge Spor. Prosjektet var et samarbeid mellom Drammen, Bærum, Trondheim, Bjugn og Åfjord kommune sammen med Nasjonalt kompetansesenter for aldring og helse (NKAH) og SINTEF, og finansiert og støttet av Regionalt forskningsfond og Norges Forskningsråd. Prosjektet hadde som mål om å finne ut mer om hvordan GPS kunne bli tatt i bruk innenfor demensomsorgen (Ausen, Svagård, Øderud, Eldbo & Bølhun, 2013). Funn fra prosjektet viste at Lokaliseringsteknologi hadde potensialet til å føre til økt trygghet, frihet, selvstendighet og livskvalitet for mennesker med kognitiv svikt og deres pårørende. I tillegg viste det at bruk av

Lokaliseringsteknologi kunne være mindre kontrollerende enn medisiner og tilbakeholdenhet. Det ble også kartlagt at det var utfordringer forbundet med mottak og håndtering av alarmer, og at det kunne være behov for se på ulike tjenestemodeller for hvordan dette kunne organiseres. For eksempel med et sentralisert tjenestebord for mottak av alarmer (Ausen et al., 2013). Lokaliseringsteknologi som tjeneste innenfor helse- og omsorgstjenesten, var forutsett til å kunne føre til store besparelser. Prosjektleder for anskaffelsen mente at det var flere fordeler med anskaffelsen:

”Ungåtte kostnader eller redusert behov for andre kommunale tjenester...Utsatt behov for sykehjemsplass, utsetter sykehjemsopphold slik at man er der over en kortere tid. Det siste er veldig vanskelig å måle før det har gått en del år... Redusere behovet for tilsynsbesøk på dag og natt sammen med teknologi. Man kan unngå behov for dagsenter eller aktivitetstjenestetilbud... Også kan man øke fysisk aktivitet.”

Ettersom det var kartlagt at Lokaliseringsteknologi kunne bidra til flere fordeler og at det i dag var mangel på en passende løsning i markedet, ble en innovativ offentlig anskaffelse initiert i 2015. Norske kommuner står overfor flere store utfordringer i fremtiden innenfor helsevesenet og flere arbeider med velferdsteknologi for å kunne møte utfordringene. Trondheim kommune ledet anskaffelsen av Lokaliseringsteknologi i samarbeid med de seks andre kommunene: Bergen, Bjugn, Drammen, Larvik, Skien, Tromsø og Åfjord (Trondheim kommune, 2016). Ettersom Velferdsteknologi-programmet var et program initiert av Trondheim kommunene, var anskaffelsen av Lokaliseringsteknologi finansiert gjennom investeringsmidler. Anskaffelsen var estimert til å koste 12 MNOK basert på pilotene som ble gjennomført. I tillegg bisto RMN-LUP i dialogen og var en støttespiller gjennom hele anskaffelsesprosessen (Trondheim kommune, 2016).

Løsningene som fantes på markedet innenfor Lokaliseringsteknologi var på den tiden ikke passende og gode nok i forhold til det behovet som eksisterte i kommunene i Norge. Ifølge innkjøpsrådgiver hadde det ikke tidligere vært noen anbudskonkurranse på Lokaliseringsteknologi og mange av leverandørene var små og gründerbedrifter. Prosjektleder beskrev leverandørene som: ”...de har helt forskjellige business strategier... det er veldig mange piloter og lite kjøp.”Markedet ble på dette tidspunktet i anskaffelsen karakterisert som umodent i forhold til løsninger som var tilpasset behovet til Trondheim kommune og kompetanse om tilbudsgiving i offentlige anskaffelser.

Tidlig i anskaffelsen ble det erkjent at brukerbehovene skulle styre hvilken tek-

nologi og tjeneste som skulle anskaffes ettersom behovet til forskjellige sluttbrukere ville være noe ulikt. Lokaliseringsteknologi ble brukt som betegnelse på teknologien som skulle anskaffes for å ikke binde seg og sette begrensinger på hva som kunne anskaffes. Prosjektleder uttalte hva de største utfordringene var: ”Å da var den største utfordringen at vi hadde teknologi som var laget for å fungere, men ikke for å skulle bli en del av hverdagslivet til demente eller andre med kognitiv svikt. Så det er litt av bakgrunnen for at en tradisjonell anskaffelse ikke i det hele tatt kunne tilfredstille vårt behov.”

Det var et behov for nye løsninger og ideer rundt hvordan utforming av en teknologisk plattform for å optimalisere tjenesten. I tillegg var det behov for at leverandørmarkedet skulle forstå behovene til Trondheim kommune. En utfordring med å anskaffe lokaliseringsteknologi er at det er knyttet til store etiske dilemma med å overvåke sluttbrukere.

En innovativ offentlig anskaffelse ble igangsatt for å legge til rette for samspill og dialog med leverandører og fagmiljøer for å kunne komme opp med gode løsninger på behovet (Trondheim kommune, 2016). Prosjektet ble ledet av en representant fra Velferdsteknologiprogrammet i Trondheim kommune. Selve konkurransejennomføringen ble ledet av innkjøpsrådgiver fra innkjøpstjenesten i Trondheim kommune. Anskaffelsen av Lokaliseringsteknologi var den første innovative offentlige anskaffelsen for både prosjektleder og innkjøpsrådgiver. Gjennom anskaffelsen fikk prosjektleder flere nye erfaringer:

”Både jeg og min sjef er litt sann at det her har vi ikke gjort før, men det kan vi sikkert prøve oss på. Det er vanvittig mye læring i det her. En ting er lovverket og alt det tause som man lærer ved å gjennomføre anskaffelsen.”

I anskaffelsen var det flere mål. Prosjektleder påpekte at det var mange mål og at det som er så fint med anskaffelser er at ting må være konkret, og dermed kan en del avklaringer bli gjort etterhvert. Produktet som skulle anskaffes var:

“Lokaliseringssenheter som ved hjelp av GPS og/eller støtteteknologier kunne posisjonere personer som har orienteringsvansker. Personene har ofte demens sykdom og/eller kognitiv svikt. I denne sammenhengen defineres de som bruker teknologien som “bærere”.” (Trondheim kommune, 2016, s. 7).

Det ble også etterspurt en lokaliseringsapplikasjon som kunne betjenes av pårørende og helsepersonell. I pilotnotatet til anskaffelsen, *Anskaffelse av Lokaliseringsteknologi/løsninger for personer med kognitiv svikt, demens og lignende i kommunale helse og omsorgstjenester*, ble målet med anskaffelsen spesifisert som: “Anskaffe teknologi

som møter identifiserte brukerbehov og muliggjør skalering og utprøving slik at hver enkelt kommune kan etablere et grunnlag for å gå fra pilot til drift. Anskaffelsen vil gjelde både mottaksprogramvare og utstyr som bruker bærer (GPS-enheter). Skyløsninger er spesielt interessante” (Ausen et al., 2013, s. 4). I tillegg skulle anskaffelsen oppfylle tre delmål:

1. *Gjennom leverandørdialog oppnå felles forståelse for behovene for bruk av Lokaliseringsteknologi.*
2. *Gjennom å gjennomføre en felles prosess med flere kommuner bidra til å stimulere leverandørmarkedet til å utvikle/videreutvikle produkter.*
3. *Ved at flere kommuner går sammen få gode avtaler på pris og service/drift.* (Trondheim kommune, 2016, s. 7).

Allerede i forprosjektet Trygge spor ble flere av interessentene i anskaffelsen kartlagt, hvor fordelene for sluttbruker og pårørende ble identifisert. Andre interessenter i anskaffelsen var ansatte i helse- og omsorgstjenesten, de deltakende kommunene i anskaffelsen med deltakere fra ulike enheter, politikere ettersom Velferdsteknologiprogrammet er politisk forankret, leverandører, SINTEF og NHAK.

De syv kommunene hadde forskjellige roller i anskaffelsen. Alle kommunene deltok i dialogfasen av anskaffelsen. Trondheim kommune ledet anskaffelsen. Bergen, Drammen og Larvik kommune bidro med ressurser i klargjøringen av konkurranse-dokumenter. I evalueringen av tilbudene bidro Bergen, Drammen og Larvik kommune.

Dialog

Etter å ha gjennomført en omfattende behovskartlegging gikk prosjektet i dialog med markedet. I dialogen deltok personer fra de deltakende kommunene i gjennomføringen av dialogkonferansen og en-til-en møtene. Trondheim kommune hadde i tillegg leid inn PwC på dette tidspunktet for å kunne få frem kravene best mulig og tilpasset til dialogen (Trondheim kommune, 2016). En veiledende kunngjøring ble publisert på Doffin for å invitere leverandører til dialogkonferanse og en-til-en møter (Doffin, 2015c). Dialogkonferansen ble avholdt 19. mars i Trondheim i samarbeid mellom kommunene, Technoport, NPV og RMN-LUP. Totalt deltok 70 personer på dialogkonferansen hvor 48 kom fra 35 forskjellige leverandører og 22 var representanter som kom fra ulike kommuner (Trondheim kommune, 2016). Under

dialogkonferansen ble behovet for Lokaliseringsteknologi presentert og leverandører som ønsket å gå i en-til-en møter fikk muligheten til det. I tillegg hadde leverandører muligheten til å komme med innspill og levere et notat på hva de kunne tilby og presentere sitt produkt og tjeneste.

En-til-en møtene ble avholdt i april 2015 i Bærum kommune. I en-til-en møtene ble leverandørene utfordret på de notatene som de hadde levert inn og totalt ble det gjennomført 14 møter med 20 leverandører. I tillegg til en-til-en møtene, ble det arrangert en brukskvalitetstesting hvor leverandørene fikk mulighet til å vise frem sine løsninger basert på et skjema. Skjemaet var identisk for alle som deltok. Totalt var det 9 leverandører som var påmeldt til brukskvalitetstesting (Trondheim kommune, 2016). Ifølge prosjektleder var dialogen det viktigste ved gjennomføringen av den innovativ offentlig anskaffelsen fordi det ga leverandørene muligheten til å bli kjent med Trondheim kommune og Trondheim kommune fikk bedre kjennskap til markedet. Videre ble det påpekt at det gir en viss sikkerhet ved kjøp av morgendagens tjenester og produkter at blir satt av tid til dialog, slik at det er større sjanse for at behovet blir dekt.

Etter at dialogmøtene var gjennomført ble det holdt et drøftingsmøte hvor alle kommunene som deltok i dialogfasen, NTNU, NPV, RMN-LUP og SINTEF deltok. Temaet på drøftingsmøtet var å sammenfatte statusen etter dialog og beslutte om konkurransen skulle gjennomføres. Det ble under møtet besluttet å gjennomføre anskaffelsen av lokaliseringenheter og en lokaliseringsapplikasjon (Trondheim kommune, 2016).

Utvikle og formulere kravspesifikasjon og konkurransedokumenter

Etter å ha gjennomført drøftingsmøtet med alle involverte partene, gikk det videre arbeidet ut på å forme kravspesifikasjonen. I den forbindelse ble det avholdt en workshop i Trondheim 18-19. mai 2015 hvor deltakere fra alle kommunene deltok. På workshopen ble det arbeidet med funksjonelle krav til lokaliseringenheter, lokaliseringsapplikasjonen og andre krav. Kravspesifikasjonen ble utarbeidet slik at den skulle inneholde detaljerte spesifikasjoner som var basert på funksjonalitet. I tillegg ble det arbeidet med å komme frem til hvilken konkurranseform en skulle bruke for anskaffelsen. Det stod mellom åpen anbudskonkurranse eller konkurranse med forhandlinger. Konkurranse med forhandlinger ble valgt ettersom det som skulle anskaffes var komplekst og at leverandørmarkedet var karakterisert som umodent (Trondheim kommune, 2016). Innkjøpsrådgiver i Trondheim kommune uttrykte at

konkurranse med forhandlinger var et hensiktsmessig valg av prosedyre grunnet at det ikke var en standard hyllevare som skulle anskaffes. I tillegg ville det ta bort noe av usikkerheten knyttet til kravspesifikasjonen som var utarbeidet. En arbeidsgruppe med personer fra Bergen, Drammen og Larvik kommune fikk i etterkant av workshopen ansvar for å ferdigstille høringsversjonen av kravspesifikasjonen som ble sendt ut til alle deltakende kommuner som kom med innspill, før den ble ferdigstilt i juni 2015. I Trondheim kommune brukes Statens standardavtaler i offentlige anskaffelser og i anskaffelsen ble det besluttet å bruke SSA-T som kontrakt (Trondheim kommune, 2016).

Innkjøpsrådgiver som var ansvarlig for konkurransegjennomføringen, kom inn i anskaffelsen etter at dialogmøtene var gjennomført og konkurransedokumentene skulle utarbeides. I anskaffelsen var hovedsakelig innkjøpsrådgiverens oppgave knyttet til å passe på at gode begrunnelser lå til grunn for konkurransegjennomføringen og vurderinger som ble gjort. På dialogkonferansen og i en-til-en møtene hadde en annen innkjøpsrådgiver fra Trondheim kommune bidratt, men det var behov for en innkjøpsrådgiver med kompetanse innenfor IT. En ny innkjøpsrådgiver ble derfor innsatt.

I kravspesifikasjonen ble personas brukt for å belyse ulike behov som måtte dekkes av tjenesten som leverandørene leverte inn tilbud på. Personas er en metode som blir brukt for å presentere behovene til brukere, og inneholder informasjon om egenskaper, utfordringer, aktivitetsmønstre til potensielle sluttbrukere (Trondheim kommune, 2016). Ifølge prosjektleder var det viktig å bruke personas for å kunne sikre at helheten av tjenesten som ble anskaffet ble ivaretatt. Videre var det viktig å ikke stille krav om lang erfaring med lignende oppdrag tidligere ettersom leverandørene hadde blitt karakterisert som uerfarne.

Gjennomføringsfase

Konkurransen ble utlyst høsten 2015. Anskaffelsen hadde en styringsgruppe som besto av en representant fra Larvik kommune, innkjøpsleder i Trondheim kommune og leder for Velferdsteknologiprogrammet i Trondheim kommune. Styringsgruppen hadde ansvaret for å godkjenne nedvalget av leverandører og hadde ikke vært med i utarbeidingen av behov.

I prekvalifiseringen til anskaffelsen var det 18 leverandører som ga tilbud og alle ble prekvalifisert. Få av leverandørene hadde erfaringer med anbudskonkurranser. Leverandørene fikk deretter tilsendt konkurransedokumenter og fristen for å levere

inn tilbud var i mars. Det kom inn totalt 9 tilbud. I tildelingen av kontrakt ble vekting brukt som metode innenfor områdene: kvalitet og omfang i løsningen, inkludert drifts- og vedlikeholdsytelser (50 %), pris (25 %) og gjennomføringsevne (25 %) (Doffin, 2015b). Ifølge innkjøpsrådgiver i Trondheim kommune ble det til tider brukt mye tid på å gi svar og tilbakemeldinger til leverandørene. Tilbakemeldingene handlet om at det som var beskrevet i tilbudet ikke var et godt svar på hva som var etterspurt. Etter å ha evaluert tilbudene ble tre leverandører invitert til forhandlinger. Konkurransen med forhandlinger ble deretter gjennomført i mai til juni og ble delt opp i to deler. Det første forhandlingsmøtet måtte leverandørene svare på tilsendte spørsmål og presentere løsningen. I det andre forhandlingsmøtet ble noen utvalgte punkter diskutert og på bakgrunn av tilbakemeldingene så kunne leverandørene levere tilbud (Trondheim kommune, 2016). Det var de viktigste punktene i forhandlingene som ble tatt opp. Ressurspersoner fra IT-gruppen i kommunen ble også involvert for å kunne vurdere IT-arkitektur, sikkerhet og vedlikeholdsavtaler. Forhandlingene var ikke knyttet til selve prisen som var tilbudt, men å fylle mer innhold inn i kontrakten i forhold til vedlikeholdsavtaler. Ønsket var å få mest mulig kvalitet per år.

Ifølge innkjøpsrådgiver var det ikke noen forskjell i å følge prinsippene for offentlige anskaffelser ved å velge en innovativ offentlig anskaffelse. Innkjøpsrådgiveren påpekte at det var et ønske å gjennomføre en prosess hvor alle leverandørene følte seg ivaretatt og likebehandlet. Leverandørene hadde forstått hva Trondheim kommune ville og har fått en god tilbakemelding når de har sendt tildelingsbrev med hva det var i deres tilbud som gjorde at de tapte konkurransen. Hovedprinsippene for offentlige anskaffelser har blitt brukt for å legge tilrette for likebehandling og gjennomsiktighet. Prosjektleder uttalte at: *”Jeg har skjønt at vår profil har blitt mottatt veldig godt av leverandørene og at vi har vært veldig tydelig på at vi har vært ryddig og åpen. Så en av de tingene vi jobber ut i fra er å sikre likebehandling. Og det tror jeg er enklere når man kjører åpne og transparente dialogprosesser og innovativeprosesser.”*

Etter å ha tildelt de siste tilbudene fra leverandørene ble en endelig evaluering gjort basert på tildelingskriteriene. Kontrakten ble tildelt til Safemate AS med en verdi på 6,7 MNOK ekskludert MVA (Doffin, 2016). Innkjøpsrådgiver i anskaffelsen påpekte kostnaden i anskaffelsen: *”En veldig håndfast og konkret gevinst er at prisen gikk ned fra 12 millioner til 6,7 millioner kroner.”*I forkant av anskaffelsen hadde kostnaden for anskaffelsen blitt estimert til 12 MNOK basert på piloter

som hadde vært prøvd ut. Tabell 4.2 oppsummerer informasjon om anskaffelsen av Lokaliseringsteknologi.

Tabell 4.2: Anskaffelsesinformasjon om Lokaliseringsteknologi

Anskaffelsesinformasjon	
Type anskaffelse	Tjenesteytelse
Kunngjøringen gjelder	Rammeavtale
Antall leverandører	1
Varighet	2 år
Verdi/størrelse på anskaffelsen	3 - 7 MNOK eks MVA
Prosedyre	Konkurranse med forhandlinger
Tildelingskriterium	Kvalitet og omfang i løsningen, inkludert drifts- og vedlikeholdsytelser (50%) Pris (25 %) Gjennomføringsevne (25 %)
Antall tilbud	9 (alle ble prekvalifiserte)
Kontraktsverdi	6,7 MNOK eks MVA
Antall KOFA klager	0

Oppfølgingsfase

Kontrakten ble etter signering gitt videre til Velferdsteknologiprogrammet som har ansvaret for oppfølging av kontrakten frem til mai 2017 hvor helse- og omsorgstjenesten skal ta over arbeidet med oppfølgingen av tjenesten. Innkjøpsrådgiver i Trondheim kommune tok ikke del i arbeidet etter at kontrakten var signert og har kun hatt en uformell rolle i oppfølgingen av kontrakten, men har påpekt at kontraktoppfølgingen er det viktigste i en anskaffelse. Oppstartsmøtet mellom Trondheim kommune og leverandør ble holdt i oktober 2016 og hovedarbeidet har siden da vært å få Lokaliseringsteknologi ut i drift i samarbeid med leverandør. Ifølge prosjektleder har det vært en utfordring å gå fra utviklingsmodus til å komme ut i normal drift: "Vi og den leverandøren som vi har skrevet kontrakt med har mange gevinster og noen utgifter. De har fått utviklet produkter og tjenester enormt gjennom vår utlysning for de var jo ikke der i det hele tatt da vi lyste ut.... Gevinsten er enorm hvis kommuner og leverandører lærer og bli profesjonell. Fra oktober til desember 2016 arbeidet Trondheim mye med å få leverandøren til å levere på de kravene som var blitt stilt i kontrakten. I starten var det mangel på kontraktsledelse fra kommunen sin side for å få leverandøren til å følge opp kontrakten. Det har vært en del uenigheter med kontrakten ettersom leverandør var usikker på hva oppdragsgiver mente med kravene. Partene kom frem til en løsning og det ble rettet

opp i. En del av punktene i kravspesifikasjonen var det enkelt å etterspørre om hva som var levert eller ikke ettersom flere av kravene var akseptansetester (Trondheim kommune, 2016). Prosjektleder uttrykte sine tanker om kontraktsoppfølgingen: "...det er en gevinst i seg selv at vi og leverandør har fått en helt annen holdning til kontraktsoppfølging og allerede fra kontrakt var skrevet... En annen ting er at vi har en mye tydeligere kontrakt enn vi kunne risikert om vi hadde kjørt åpen anbud, som kan føre til besparelser over tid."

I slutten av mars 2017 lanserte Trondheim kommune lokaliseringstjenesten som et av deres ordinære tjenestetilbud innenfor omsorgstjenesten. Brukere som har tatt i bruk tjenesten og deres pårørende oppfatter at den gir økt trygghet (Skjesol, 2017). Likvel påpeker prosjektleder at: "Når vi ikke er kommet lengre inn i godkjenningperioden er det vanskelig å si hvilke gevinster som er oppnådd." Brukeren av tjenesten er utstyrt med en GPS som er koblet til Helsevakta og kan kobles opp mot en applikasjon for mobiltelefoner som kan brukes av nærmeste pårørende som gjør det mulig å kartlegge hvor brukeren befinner seg på et kart (Trondheim kommune, 2017). Potensialet for anskaffelsen har blitt sett på som stort. Prosjektleder uttalte: "Det vi ser er at lokaliseringstjenesten har vanvittig mange gevinster. Vi tør ikke å snakke så høyt om de fordi vi må få lov til å jobbe i fred for å videreutvikle tjenesten så den blir skikkelig robust. En sykehjemsplass koster 1 million og hvis du kan utsette den 6 måneder, har du spart 500 000."

I etterkant av anskaffelsen ble det utarbeidet en rapport som beskrev den innovative offentlige anskaffelsen fra start til kontrakten var signert. Rapporten skal være et hjelpemiddel for andre kommuner som skal anskaffe lignende teknologi i fremtiden. Prosjektleder i anskaffelsen påpekte at:

"Det vi ser er at det er mange løyper og stier som vi trækker opp nå som mange slipper å trække opp senere så en av de tingene jeg skal gjøre nå er å lage en overføringspakke til linja når vi i programmet trekker oss helt ut nå i mai. Det er linja som tar over, da skal jeg lage en prototype på en overføringspakke som går. Funker den så kan vi bruke det senere. Potensiell spareverdi på nøkterne besparelser med Lokaliseringsteknologi er 70 millioner kroner på fem år."

Velferdsteknologiprogrammet i Trondheim kommune har også blitt kontaktet av LUP som ønsket å utføre en gevinstrealiseringsanalyse av anskaffelsen.

Ifølge innkjøpsrådgiver har ikke innkjøpstjenesten noen definerte prestasjonsmål som de følger opp på og i anskaffelsen har det ikke vært kartlagt på forhånd hvilken data som har vært nødvendig å samle for å kunne gjennomføre prestasjonsmåling:

”Altså det er mange ting man ikke får målt, rett og slett fordi det er dårlig med data i utgangspunktet. Men hadde det vært kjørt hardere på gevinstrealisering så hadde det kanskje vært på plass før man hadde satt i gang og visst hva som skulle komme ut.”

Måling av prestasjonen i anskaffelsen og effektene har blitt sett på som utfordrende: ”Det er jo ting du ikke får målt. Hva hadde skjedd hvis du ikke hadde gjort det her? De reduserte kostnadene er det enkleste å måle.” Ifølge prosjektleder ville det ikke ha lønnet seg kostnadmessig å kjøre en innovativ offentlig anskaffelse dersom en slutter å evaluere etter at kontrakten er signert. Anskaffelsen av Lokaliseringsteknologi krevde mye arbeid i forkant med dialog og en-til-en møter, i tillegg til at flere kommuner var involvert: ”Det er veldig ressurs og tidkrevende. Masse arbeid.”

4.2 Ungdomsprosjektet av Nord-Trøndelag fylkeskommune

I denne seksjonen vil først Nord-Trøndelag fylkeskommune bli presentert med strategiene som kan ha påvirket anskaffelsen og prestasjonsmåling til Ungdomsprosjektet. Deretter vil en anskaffelsen blir gjennomgått kronologisk.

4.2.1 Nord-Trøndelag fylkeskommune

Nord-trøndelag fylkeskommune (NTFK) er et fylke som ligger mellom Sør- Trøndelag i sør og Nordland i nord. Det består av 23 kommuner og har 136 399 innbyggere ifølge SSB (2016). Hovedsetet for fylkeskommunen ligger i Steinkjer hvor også fylkeshuset ligger. I fylkeskommunen er det 224 fulltidsansatte som hovedsakelig har administrative oppgaver (NTFK, 2017a). I fylkeskommunens planstrategi for 2012-2016 fremkommer folkehelse, barn og unges oppvekstvilkår og arealbruk som viktige satsningsområder. Det trekkes frem i strategien at fylkeskommunen fokuserer på å få ungdom gjennom utdanning: ”Skal befolkningens helse styrkes på sikt, ligger det største potensialet i å sørge for at barn og ungdom gjennomfører utdanning som gjør dem kvalifisert for arbeidslivet” (NTFK, 2012, s. 27). Dette er ikke unikt for NTFK ettersom det er en nasjonal satsning å få ungdom tilbake i skole.

Videregående opplæring er NTFKs største tjenesteområde. I styringsgrunnlaget til videregående opplæring er det vedtatt i den politiske plattformen at: ”Vi

vil ha sterkt fokus på tiltak for å få flere gjennom og tiltak for de som faller ut av opplæringsløpet, blant annet mulighet for mer praktisk rettet opplæring i bedrift” (Fylkesråd for utdanning og kultur, 2013, s. 2). Videre i styringsgrunnlaget er det satt ned målsettinger frem til 2015:

”Andel elever, lærlinger og lærekandidater som gjennomfører videregående opplæring skal økes.

- Dette betyr at oppsatte måltall for Nord-Trøndelag i forhold til overganger skal nås innen 2015. Måltall for hver overgang er:

- *Fra vg1 til vg2, økning med 1 %*
- *Fra vg2 til vg3/lære, økning med 1 %*
- *Fra vg3 til studiekompetanse/lære, økning med 6 %*

- Dette betyr en reduksjon i heving av lærekontrakter.

- Dette betyr en økning av andel søkere formidlet til læreplass, økning til 75 % ” (Fylkesråd for utdanning og kultur, 2013, s. 4)

Oppfølgingstjenesten, som er en del av Videregående opplæring, er tilknyttet elevtjenesten ved alle videregående skoler. Oppfølgingstjenesten har i oppgave å fange opp ungdom mellom 15 - 21 år som står i fare for å falle ut av videregående skole eller allerede ikke er i skole. Ifølge opplæringsloven er fylkeskommunen lovpålagt til å ha et tilbud til ungdom som ikke er i skole frem til de er 21 år. I loven er det spesifisert at fylkeskommunen skal tilby enten opplæring, arbeid eller kompetansecfremmende tiltak (NTFK, 2017b). Ifølge prosjektleder i Ungdomsprosjektet har strategien for videregående opplæring vært kjent og har høy prioritet i fylkespolitikken. I oppfølgingstjenesten rapporteres det videre på tall til utdanningsdirektoratet om hvor mange i fylket som står utenfor videregående opplæring. I fra 2009 kullet i NTFK fullførte og bestod 70 % av ungdom i alderen 15 - 21 år videregående opplæring etter fem år og NTFK sitt mål var 76 % for 2015 (NTFK, 2015).

I NTFK ble det anskaffet varer og tjenester for 1200 MNOK i 2015 av totalt 2700 MNOK i driftsutgifter. Dette utgjør hele 44,4 % av driftsutgiftene til fylkeskommunen. Det kommer ikke frem i årsmeldingen hvordan anskaffelsesmidlene var fordelt på sektorer og programmer (NTFK, 2015). Videre i NTFK (2015) blir det trukket fram at: “innkjøp skal arbeide strategisk for å sikre og forbedre fylkeskommunens innkjøp på alle nivå” (s. 36). I de foregående årsmeldingene tilbake

til 2012, har innkjøp vært tildelt kun et avsnitt mot slutten av meldingen. Innkjøpsseksjonen er underlagt administrasjonsavdelingen i NTFK, og har ansvaret for inngåelse og oppfølging av rammeavtaler for forbruksvarer og tjenestekjøp samt bistå samarbeidende kommuner og andre avdelinger i fylkeskommunen med hjelp i anskaffelsesprosessen. I tillegg har de ansvaret for opplæring i offentlige innkjøp både eksternt og internt (NTFK, u.d.). Anskaffelser som er knyttet til en avdeling i fylkeskommunen, gjennomføres av avdelingene selv og innkjøpsseksjonen bistår med hjelp. Hovedmålsettingen til innkjøpsseksjonen er å: "... levere tjenester med høy etisk, faglig og økonomisk kvalitet, basert på god forretningsskikk, forutsigbarhet, gjennomsiktighet og etterprøvnbarhet. Anskaffelser skal primært skje gjennom konkurranse" (NTFK, u.d.). Ifølge innkjøpsrådgiver i anskaffelsen for Ungdomsprosjektet er det mangel på en anskaffelsestrategi: "I den grad det finnes en strategi, så er det ikke noe godt forankret i organisasjonen. Det er mulig du kan finne det i et eller annet vedtak, men det ligger i beste fall i en skuff." I datainnsamlingen har det ikke blitt funnet et strategidokument for innkjøpsseksjonen og på spørsmål om det ble gjort målinger og rapportering av innkjøpsseksjonen på den enkelte anskaffelsen svarte innkjøpsrådgiveren: "I tradisjonelle offentlige sammenhenger så er det motstand i kulturen mot å gjøre sånt".

NTFK er en av samarbeidspartnerne i RMN-LUP. Den første innovative offentlige anskaffelsen i NTFK var anskaffelsen av telefonitjenester til Fylke-Nord-samarbeidet hvor RMN-LUP var med og veiledet under hele innkjøpsprosessen. Ungdomsprosjektet ble dermed NTFKs andre innovative offentlige anskaffelse, men oppfølgingstjenestens første innovative offentlige anskaffelse.

4.2.2 Ungdomsprosjektet

I den følgende seksjonen vil anskaffelsen av tjenester i Ungdomsprosjektet bli presentert og følge tidslinjen til anskaffelsen. I korttrekk bestod anskaffelsen av en forberedelsesfase, gjennomføringsfase og en oppfølgingsfase. Forberedelsesfasen innebar tre deler: behov og bakgrunn, dialogfase og utvikling av konkurransedokumenter. I hver enkelt fase vil handlingsforløpet i anskaffelsen bli utdypet. I tabell 4.3 er tidsforløpet til anskaffelsen presentert. Handlingsforløpet av anskaffelsen for Ungdomsprosjektet har blitt belyst i intervjuer med informanter tilknyttet anskaffelsen.

Tabell 4.3: Tidsforløpet i Ungdomsprosjektet

Fase	Aktivitet	Dato
Forberedelse	Behovsutvikling	Jun. 2015 - sept. 2015
	Dialogkonferanse	Sep. 2015
	En-til-en møter	Sep. 2015
	Utvikle konkurransedokumenter	Sep. 2015 - okt. 2015
Gjennomføring	Konkurransen	Okt. 2015
Oppfølging	Planlagt oppstart	Jan. 2016
	Faktisk oppstart	Apr. 2016
	Kontraktsslutt	Des. 2018

Forberedelsesfasen

Bakgrunn og behov

Starten av ungdomsprosjektet kan spores tilbake til 2011 gjennom en nasjonal satsning som het *Ny Giv*, som handlet om å få flere ungdommer inn i videregående opplæring. Fylkeskommunen hadde et behov for å iverksette tiltak for ungdom som ikke var i skole og startet derfor et samarbeid med NAV. NAV har normalt hatt ansvar for tiltakene for ungdom mellom 15 - 21 år som har falt utenfor videregående skole. Fylkeskommunen hadde et ønske om å prøve ut noe som var enda tettere koblet til videregående opplæring, uten at NAV hadde ansvaret. Samtidig manglet det et tilbud for de mest sårbare og risikoutsatte ungdommene som NAV ikke hadde klart å fange opp. Siden den gang har det vært et ønske om å ha noe mer alternativt å tilby ungdommene som NAV ikke fanget opp, og et tilbud som var nærmere knyttet opplæringsenheten i fylkeskommunen.

En FRP-politiker fra Nord-Trøndelag og leder for arbeids- og sosialkomiteen på stortinget, tok høsten 2012 kontakt med det politiske miljøet i fylket og en del attføringsbedrifter for et samarbeidsprosjekt. Det var et ønske om å øke gjennomføring av videregående opplæring blant ungdom ved å bruke attføringsbedriftene som en alternativ arena utenfor skole. Etter å ha fremmet forslaget for fylkesråden, ble det satt ned en arbeidsgruppe vinteren 2013 som bestod av representanter fra attføringsbedriftene, tjenesteområder og ledelsen i fylkeskommunen. Gruppen hadde kikket litt på forslaget til FRP-politikeren, men hadde ikke helt troen på at det kunne gjennomføres. FRP-politikeren hadde forutsatt at det skulle komme nasjonale midler til prosjektet, men ikke når. I 2013 ble FRP-politikeren valgt inn som statsråd i regjeringen og kom i posisjon. Det ble da en politisk sak for

fylkeskommunen, som var ledet av Arbeiderpartiet, å få bevilget penger til ungdomsprosjektet som FRP-politikeren hadde vært med på å starte. Vinteren 2014 ble det sendt inn en søknad til Arbeids- og sosialdepartementet fra NTFK om bevilgninger til prosjektet. I statsbudsjettet 2015 ble det bevilget 15 MNOK over tre år til å gjennomføre Ungdomsprosjektet i NTFK (Regjeringen, 2014). Samtidig som det politiskespillet foregikk, hadde prosjektlederen i Ungdomsprosjektet lobbyert administrasjonen i fylkeskommunen for å holde liv i prosjektet til midlene kom. Ifølge prosjektmedlem i anskaffelsen var ønsket å benytte pengene for å kunne få et best mulig tilbud.

I tildelingsmeldingen for midlene til ungdomsprosjektet ble det poengtert at de var: “for å prøve ut en modell hvor oppfølgingstjenesten får midler til å kjøpe tjenester fra attføringsbedrifter eller andre med tilsvarende kompetanse” (NTFK, 2015). I tildelingen av midlene fra Arbeids- og sosialdepartementet heftet det en forpliktelse om rapportering av regnskap og måloppnåelse til Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Ved tildelingene av midlene var det et inntrykk i fylkeskommunen at midlene skulle tildeles attføringsbedriftene på normal måte. FRP-politikeren arbeidet politisk på samme tidspunkt med å endre innkjøpssystemet i NAV til å bli mer anbudsutsatt. Dette gjaldt skjermet sektor som innebefattet attføringsbedrifter som har vært unntatt anbud tidligere. Det var ytret et ønske fra Arbeids- og sosialdepartementet, som hadde ansvaret for midlene, å gjennomføre en offentlig anskaffelse for Ungdomsprosjektet. Ungdomsprosjektet så verdien av å utfordre et marked som ikke hadde vært utfordret tidligere gjennom en offentlige anskaffelse.

Ettersom prosjektleder for anskaffelsen ikke hadde erfaring med offentlige anskaffelser, ble innkjøpsseksjonen kontaktet for å få assistanse i gjennomføringen. Da prosjektleder henvendte seg til innkjøpsseksjonen, tok innkjøpssjefen initiativ til et møte for å drøfte mulighetene for å gjennomføre en innovativ offentlig anskaffelse og koble på RMN-LUP. Innkjøpssjefen hadde tidligere hatt ansvaret for den innovative offentlige anskaffelsen, telefonitjenester for Fylke-Nord-samarbeidet. En innkjøpsrådgiver fra innkjøpsseksjonen ble koblet på anskaffelsen for Ungdomsprosjektet for å være en ressursperson i anskaffelsesprosessen. Prosjektgruppen for anskaffelsen bestod av representanter fra oppfølgingstjenesten og innkjøpsseksjonen. I tillegg hadde ungdomsprosjektet en styringsgruppe som tok de vesentlige avgjørelsene som endelig godkjenning av leverandør i anskaffelsen. Innkjøpsrådgiveren ble koblet på anskaffelsen i Ungdomsprosjektet mens prosjektet

ventet på å få midlene fra Arbeids- og sosialdepartementet. Behovet var da ikke satt. Innkjøpsrådgiveren var involvert i anskaffelsen i Ungdomsprosjektet fra behovskartleggingen og frem til kontraktsinngåelse. Hovedrollen til innkjøpsrådgiveren var å utfordre de andre prosjektgrupped medlemmene på hva slags anskaffelsesform som var mest hensiktsmessig for å tilfredstille behovet til Ungdomsprosjektet. Innkjøpsrådgiver belyste mulighetene med innovative offentlige anskaffelser: “Innovative offentlige anskaffelser går jo egentlig bare ut på å utnytte regelverket, bruke de mulighetene du har i systemet.”

De viktigste samarbeidspartnerne i Ungdomsprosjektet var NAV, kommunene i NTFK og opplæringstjenesten. Som nevnt over, hadde Ungdomsprosjektet en samarbeidsavtale med NAV samt faste NAV-kontakter for opplæringstjenesten i alle kommuner. Blant de involverte kommunene: Namdal, Steinkjer, Verran, Inderøy, Leksvik, Verdal, Levanger, Stjørdal, Merkåker og Frosta, var det også tegnet samarbeidsavtaler og det var kommunale kontaktpersoner i alle kommunene. Tilslutt var det opplæringstjenesten som hadde ansvaret for rekruttering til opplæring i bedrift og samarbeid ved avbrudd og heving. I løpet av behovsutviklingen hadde prosjektgruppen i Ungdomsprosjektet flere workshops med oppfølgingstjenesten, rådgivere på videregående skole og sosial pedagoger for å få innspill på behovet de skulle dekke. Målet med Ungdomsprosjektet var:

1. *Å identifisere ungdom i oppfølgingstjenestens målgruppe som har høy risiko for å bli stående utenfor opplæring og arbeid, og gi et tilpasset tilbud om arbeidsrettede og/eller helsefremmende aktiviteter i en attføringsbedrift eller hos annen tjenesteleverandør.*
2. *Tilbakeføring til videregående opplæring påfølgende skoleår for å oppnå studie-, yrkes- eller grunnkompetanse innenfor perioden med ungdomsrett.* (NTFK, 2015, s. 7)

Tidligere hadde tildeling av midler fra NAV til attføringsbedrifter skjedd uten en anbudsprosess. Etter at FRP-politikeren hadde arbeidet med å anbudsette skjermet sektor, skulle flere tildelinger skje igjennom en anbudsprosess. Dette var nytt for attføringsbedriftene og de private aktørene i markedet. Tjenesten som Ungdomsprosjektet ønsket å anskaffe kunne ikke tilbys på det tidspunktet behovet ble definert, og dialog med markedet var hensiktsmessig. Målet med anskaffelsen var: “Tilbudet skal ikke erstatte eksisterende tilbud, men være et supplement der vi ikke har et godt nok tilbud pr. i dag.” I tillegg var det et mål i Ungdomsprosjektet

at den enkelte ungdom kommer i gang med videregående opplæring innenfor en periode på inntil ett år.

I Ungdomsprosjektet ble en ny økonomisk modell tatt i bruk. Den tradisjonelle økonomiske modellen som var brukt i NAV gikk ut på at leverandørene av tjenester til skjermet sektor fikk tildelt en sum basert på om ungdom var inne på halv plass eller hel plass. Den nye modellen gikk ut på at leverandøren skulle få betalt for hvor mange ungdommer de hadde inne og hvor mange timer/dager den enkelte ungdommen brukte hos leverandøren. Den nye økonomiske modellen møtte mye motstand fra leverandørene da den ble presentert på dialogkonferansen. Med innspillene fra dialogkonferansen til ettertanke ble en ny blandingsmodell som sikret leverandørene et minimumsbeløp foreslått og senere godtatt av leverandørene på en-til-en møtene.

Samtidig som Ungdomsprosjektet har pågått, har det blitt følgeevaluert av psykologisk institutt ved NTNU i forbindelse med å måle de selekterte ungdommenes mestrings- og fremtidstro. Ifølge prosjektgruppemedlem er dette et annet type mål enn målet i Ungdomsprosjektet: "Vi er jo litt mer kortsiktige og vil se etter tre år, hvor mange vi har fått tilbake til videregående opplæring." Det ble påpekt at det burde være en mulighet å kombinere de ulike målene og ikke avskrive en suksesshistorie hvor ungdommen har fått mestrings- og fremtidstro selv om de ikke har påbegynt videregående opplæring. Ifølge innkjøpsrådgiver var det viktigste å måle hvor mange de klarer å få igjennom prosjektet og som ikke faller ut igjen.

Dialog

Etter å ha gjennomført en behovsfase med prosjektgruppen og inkludert interessenter i workshops, gikk anskaffelsen inn i dialogfase. En veiledende kunngjøring ble publisert på Doffin for å invitere leverandører til dialogkonferanse og en-til-en møter (Doffin, 2015d). Dialogkonferansen ble avholdt på Steinkjer 11. september 2015 i samarbeid med RMN-LUP. På dialogkonferansen møtte 14 leverandører og tilsammen var det 30 deltakere. To av leverandørene deltok kun for å lære om innovative offentlige anskaffelser. Ungdomsprosjektet stilte opp med fylkesopplæringssjefen, representanter fra opplæringstjenesten og prosjektgruppen. Ifølge prosjektgruppen var det viktigste med dialogkonferansen å få innspill på kravspesifikasjonen som det hadde blitt laget et utkast på i forkant av dialogkonferansen. Under konferansen ble behovet til ungdomsprosjektet presentert av en fra oppfølgingstjenesten. Under selve konferansen ble det stilt lite spørsmål fra leverandørene, men i etterkant snak-

ket flere av leverandørene sammen om å levere et samlet tilbud. Leverandørene som ønsket å gå i en-til-en møter fikk muligheten til det. En-til-en møtene ble avholdt på Steinkjer 17. og 18. september og ti av leverandørene som var på dialogkonferansen deltok på en-til-en møtene. I en-til-en møtene fikk leverandørene anledning til å snakke om hvordan de hadde tolket det som hadde kommet frem på dialogkonferansen og presentere seg selv. Innkjøpsrådgiver påpekte at dialogen med leverandørene i en tidlig fase av anskaffelsesprosessen gjorde det lettere å følge opp leverandørene videre, ettersom det var skapt en felleskapsfølelse om at de arbeidet for den samme oppgaven som oppdragsgiver. I tillegg var dialogen nyttig for å få leverandører til å tenke at det var mulig å løse behovet på andre måter.

Utvikle og formulere kravspesifikasjon og konkurransedokumenter

Etter gjennomføringen av dialogfasen gikk prosjektgruppen i gang med videre raffinering av kravspesifikasjonen. I denne delen av anskaffelsen var det innkjøpsrådgiveren som hadde det formelle ansvaret for utviklingen og formuleringen av kravspesifikasjon og konkurransedokumenter, mens resten av prosjektgruppen stod for innholdet i dokumentene. Leverandørene formidlet til prosjektgruppen at kravspesifikasjonen hadde blitt bedre etter dialogfasen.

Under utarbeidelsen av dokumentasjonen ble det besluttet å kjøre en åpen anbudskonkurranse på bakgrunn av informasjonen fra dialogkonferansen og en-til-en møtene. Det ble diskutert å kjøre en konkurranse med forhandlinger, men ettersom anskaffelsen var under tidspress og de hadde et godt bilde av leverandørenes forståelse av behovet, ble en åpen anbudskonkurranse valgt. Ifølge medlemmene i prosjektgruppen har det vært tidkrevende å kjøre en innovativ offentlig anskaffelse. Innkjøpsgiver påpekte at ressursbruken i anskaffelsen kunne blitt målt: *“En ting er at ressursbruken i selve konkurransegjennomføringen kan bli målt, og ressursbruken på oppfølgingen i etterkant kan måles... Så det er aktuelt å se på hvor mye tid vi bruker på denne innovative offentlige anskaffelsen, for å få det til å fungere.”*

Gjennomføringsfasen

Før konkurransen ble utlyst 27. oktober hadde det vært en videre utvikling av kravspesifikasjonen som hadde pågått siden en-til-en møtene. Kontrakten som ble utlyst på Doffin hadde en totalverdi på 15 MNOK og var delt inn i tre delkontrakter basert på geografisk område. Delkontrakt 1 hadde en verdi på 4,95 MNOK og skulle dekke det geografiske området: Midtre, indre og ytre Namdal. Delkontrakt

2 hadde en verdi på 7,5 MNOK og skulle dekke det geografiske området: Steinkjer, Verran, Inderøy, Leksvik, Verdal og Levanger. Delkontrakt 3 hadde en verdi på 2,55 MNOK og skulle dekke det geografiske området: Stjørdal, Meråker og Frosta. I konkurransen kom det inn totalt fem tilbud (Doffin, u.d.). Tre av tilbudene ble valgt hvor ett var et samarbeid mellom de to leverandørene som hadde vunnet de to andre tilbudene. Tildeling av kontraktene ble vektet med 60 % kvalitet og 40 % pris. Selv om kvalitet stod for 60 % av tildelingskriteriet, viste det seg at pris fikk mye å si på grunn av det store spriket i pris blant tilbyderne. Ifølge innkjøpsrådgiver kunne det komme av at leverandørene ikke hadde erfaring med å skrive tilbud.

Innkjøpsrådgiveren var delvis delaktig i seleksjonsprosessen. Seleksjonsprosessen ble beskrevet som veldig krevende av to av prosjektgruppens medlemmer, fordi tilbudene var av høy kvalitet og det var vanskelig å skille de fra hverandre. To av prosjektmedlemmene scoret tilbudene først hver for seg og sammenlignet resultatene i etterkant. Innkjøpsrådgiveren ble kontaktet i etterkant for å verifisere seleksjonen av leverandørene. Ifølge innkjøpsrådgiveren var det lettere å selektere leverandørene i denne anskaffelsen enn i andre fordi tilbudene var mye likere og holdt en høyere kvalitet. Innkjøpsrådgiveren trodde årsaken kunne være at leverandørene deltok på dialogkonferanse og en-til-en møter, og dermed hadde de fått en bedre forståelse for behovet og var i stand til å skrive et bedre tilbud. Kontrakten ble tildelt Fides og Reko, og Frisgården/Frisknett. I tabell 4.4 oppsummeres informasjon om anskaffelsen av tjenester i Ungdomsprosjektet.

Tabell 4.4: Anskaffelsesinformasjon om Ungdomsprosjektet

Anskaffelsesinformasjon	
Type anskaffelse	Tjenesteytelse
Kunngjøringen gjelder	Kontrakt, 3 deler
Antall leverandører	3, hvor 2 gikk sammen
Varighet	3 år
Verdi/størrelse på anskaffelsen	Delkontrakt 1 - 4.95 MNOK Delkontrakt 2 - 7.50 MNOK Delkontrakt 3 - 2.55 MNOK
Prosedyre	Åpen anbudskonkurranse
Tildelingskriterium	Kvalitet (60 %) Pris (40 %)
Antall tilbud	5
Kontraktsverdi	15 MNOK eks MVA
Antall KOFA klager	0

Oppfølgingsfasen

Etter signering av kontrakt trakk innkjøpsrådgiveren seg ut av prosjektet og oppfølgingsarbeidet ble gjort av resten av prosjektgruppen. Ifølge prosjektgruppen var det hensiktsmessig at prosjektgruppemedlemmene som satt på kompetanse om opplæring av ungdom, hadde ansvaret for kontraktsoppfølgingen. Et oppstartsmøte ble holdt mellom prosjektgruppen og leverandørene. I oppstartsmøtet ble prosjektgruppens forventninger til tjenesten lagt frem for leverandørene. I etterkant har det vært fokus på å følge dem opp. Til å begynne med var planen å følge opp leverandørene hver måned i de tre første månedene for deretter å gå over til hver tredje måned. Denne planen ble ikke fulgt etter at det ble avdekt at leverandørene trengte tettere oppfølging. Kontrakten har lagt premisser for hvordan leverandørene har blitt fulgt opp.

Ungdomsprosjektet ble satt i gang 1. april 2016. Tjenesten som ble anskaffet fantes ikke fra før og det var fokus på å tilpasse tjenesten til NTFKs behov samtidig som det var en løsning som passet for leverandørene. I starten av kontraktperioden var det noen oppstartsproblemer med tjenesten fordi leverandøren ikke leverte det som var forventet. Oppstartsproblemene ble håndtert ved å øke hyppigheten av oppfølgingsmøtene og som resulterte i at leverandøren ansatte flere tjenesteytere. Ifølge prosjektgruppen kunne oppstartproblemene ha en sammenheng med kommunikasjonen internt hos leverandørene hvor de som utvikler tilbudet ikke formidlet videre til tjenesteytere hvordan tjenesten skulle utføres. En annen utfordring i oppfølgingen var at den ene leverandøren ønsket å trekke seg fordi de trodde at de hadde priset seg for lavt. Dette ble håndtert ved å hente inn innkjøpsrådgiveren og etter noen møter med leverandøren løste problemet seg.

I oppfølgingsmøtene har prosjektgruppen hatt anledning til å følge opp hvor mange ungdommer som anvender tjenesten. På hvert oppfølgingsmøte blir det vurdert hvor mange ungdommer som benytter seg av tjenesten og hvor godt kapasiteten i Ungdomsprosjektet utnyttes. Det ble nevnt at det er vanskelig å følge opp om leverandørene faktisk bokfører antall dager de har fulgt opp ungdom. I tillegg har leverandørene rapportert at det er krevende å lykkes med enkelte ungdom. Ett år etter at tjenesten ble anskaffet ble det holdt en erfaringsamling med alle leverandørene hvor leverandørene delte erfaringer med hverandre. Ifølge innkjøpsrådgiver i anskaffelsen er det vanskelig å måle effektene av innovative offentlige anskaffelser, men at det var et poeng i seg selv å belyse at det ikke er lett å måle innovative offentlige anskaffelser basert på tradisjonelle metoder.

4.3 Brekstad-Valset 2017

I denne seksjonen vil først AtB bli presentert for å se hva som kan ha påvirket anskaffelsen og prestasjonsmåling i Brekstad-Valset 2017. Deretter vil en anskaffelsen blir gjennomgått kronologisk.

4.3.1 AtB

AtB er et AS som har ansvaret for kollektivtrafikken i Sør-Trøndelag fylke og er 100 % eid av Sør-Trøndelag fylkeskommune (STFK). AtB skal være det samlede organet for kollektivtransport i fylket og har tre hovedoppgaver som er knyttet til å planlegge, markedsføre og anskaffe kollektivtjenester. Deres ansvar går ut på å planlegge ruter og rutetider for kollektive transportmidler som buss, båt og ferge. AtB har i tillegg som oppgave å markedsføre de kollektive tilbudene som er tilgjengelig i fylket som også innebærer at de har ansvar for: drift- og vedlikehold av informasjon på holdeplasser, at billettjenestene og salg av billetter er tilgjengelige og oppegående, sanntidssystemet for tjenester, kundeservice, rutestruktur og -oppsett er oppdatert. Videre innebærer AtB sitt ansvar å anskaffe tjenester for både buss, båt og ferge, og følge det offentlige regelverket i gjennomføring av anskaffelser. AtB har også ansvaret for oppfølgingen av kvaliteten til leverandørene i anskaffelsene som gjennomføres. Totalt arbeider det 71 personer i AtB (AtB, 2017).

Ifølge medlem av styringsgruppen fra AtB har ikke AtB en egen strategi for organisasjonen eller anskaffelser. I strategiplanen for STFK 2015-2018 ble det påpekt at det er mangel på grunnleggende strategier for kollektivsatsningen i fylkeskommunen og at det bør utarbeides en strategi som kan gi faglig grunnlag for satsningen (STFK, 2014). Ifølge AtB (2015) er en strategi for selskapet under utvikling. Videre har AtB definert tre verdier for hvordan de skal arbeide og oppfattes: Helhetlig, innovativ og forutsigbar. Dette er verdier som AtB har hatt helt tilbake til opprettelsen av selskapet i 2009 (AtB, 2010). De kollektive tjenestene som AtB tilbyr skal være effektive, sammenhengende og punktlig slik at brukere skal oppfatte tjenestene som samordnet. Tjenestene skal leve opp til forventninger for å kunne skape troverdighet og tillit til AtB som aktør. Videre skal tjenestene for kollektivtransport være fremtidsrettet, moderne og ha et fokus på å være miljøvennlige. Kommunikasjonen skal være tydelig og synlig, og kundene skal kunne komme seg fra A til B på en enkel og strømlinjeformet måte. Løsningene som AtB tilbyr skal gjøre det attraktivt å velge kollektivtransport (AtB, u.d., 2015). Målene, ansvaret

og rollen til AtB er styrt gjennom politiske mål fra STFK. De politiske målene er stadfestet i STFKs plandokumenter, rammeavtalen og leveranseavtalen med AtB (AtB, 2015). De overordnede målene som er satt fra STFK er:

- *Innen 2020: Andelen som reiser kollektivt i Trondheims-regionen skal økes fra 5 % til 7 %*
- *Innen 2018: Andelen som reiser kollektivt i Trondheim skal økes fra 11 % til 15 %*
- *Kollektivtrafikken skal ha svært god standard, det vil si høy frekvens på rutetilbudet, høy reisehastighet, oversiktlig linjenett og rutesystem, enkel billettering og lavutslipp*
- *AtB skal bidra til å nå lokale og globale miljømål*

(AtB, 2014b, s. 5)

AtBs hovedoppgave er å drive med tilbudsutvikling og er også hovedgrunnen for at de ble opprettet som selskap. Anskaffelser inngår som en av kjerneaktivitetene i AtB for å kunne sikre gode kollektivtjenester og gode tilbud til reisende. Ansvarsområdene og oppgavene til AtB er definert gjennom rammeavtalen med STFK (AtB, 2015). De har også årlige leveranseavtaler som regulerer tilskuddet de får og hvilke anskaffelser og oppgaver de skal gjennomføre. Videre har AtB internt en toårig anskaffelsesplan over hvilke kontrakter som utløper innen de to neste årene og hvilke som må fornyes. Medlem av styringsgruppen i AtB påpekte likevel at: ”Det kommer stadig nye arbeidsoppgaver og nye oppdrag som gjør at vi hele tiden må være villig til å snu oss og løse nye oppdrag.”

I AtBs årsrapporter rapporteres det på flere tall innenfor områder som generelle nøkkeltall, billettsalg, kundetilfredshet, driftsavvik, miljø og økonomisk resultat. Rapporteringen av tall skjer innenfor alle de ulike kollektivtilbudene som AtB tilbyr (AtB, 2014b, 2015).

4.3.2 Brekstad-Valset 2017

Anskaffelsen for fergesambandet Brekstad-Valset 2017 kan deles i tre hovedfaser: forberedelses-, gjennomførings- og oppfølgingsfase. Forberedelsesfasen bestod av en kort behovs- og dialogfase før konkurransedokumenter ble utviklet. Tabell 4.5 viser tidsforløpet til anskaffelsen og viktige hendelser. Brekstad-Valset 2017 var en av

de første innovative offentlige anskaffelsene til AtB. Den første innovative offentlige anskaffelsen var Ny versjon Mobillett.

Tabell 4.5: Tidsforløpet i Brekstad-Valset 2017

Fase	Aktivitet	Dato
Forberedelse	Behovsutvikling	Nov. 2014
	Dialogkonferanse	Nov. 2014
	En-til-en møter	Des. 2014
	Utvikle konkurransedokumenter	Des. 2014 - feb. 2015
Gjennomføring	Utlysning av konkurranse	Feb. 2015
	Frist for mottak	Apr. 2015
	Tildeling av kontrakt	Juni 2015
	Avlysning av kontrakt	Nov. 2016
	Nødkjøp	Nov. 2016
Oppfølging	Oppstart	Jan. 2017
	Kontraktsslutt	Des. 2018

Forberedelsesfasen

Bakgrunn og behov

Anskaffelsen for fergesambandet Brekstad-Valset i perioden 1.1.2017 til 31.12.2018, startet i 2014. Kontrakten ble utlyst over en toårig periode. Fergesambandet knytter Brekstad i Agdenes kommune og Valset i Ørlandet kommune over fylkesvei 710 ytterst i Trondheimsfjorden i Sør-Trøndelag. Sambandet har en distanse på 25 km og en beregnet overfartstid på 25 minutter. Tidligere hadde fergesambandet fra 2015, blitt driftet av Norled AS med fergeren "MF Ørland". Fergekontrakten for Brekstad-Valset 2015 var en anskaffelse hvor to pakker ble utlyst. Pakke 1 bestod av Brekstad-Valset og pakke 2 av tre var mindre fergesamband. Pakke 1 ble avlyst av styret etter at AtB hadde vært flere ganger i rettsapparatet. En toårskontrakt ble derfor løsningen for Brekstad-Valset 2015 med Norled AS (AtB, 2014b).

Det har vært diskusjon og støy rundt fergesambandet Brekstad-Valset. Generelt sett kan markedet for fergesamband i Norge karakteriseres som spisset. Fergedriften på norske veier er offentlig anbudsutsatt og anskaffelsene skjer gjennom kontrakter hvor et eller flere samband kan utlyses, ofte over 8 til 10 år. Samtidig er det få tilbydere av fergetjenester hvor de fire største står for 99 % av omsetningen i markedet. Fergereferiene er derfor avhengig av de kontraktene som utlyses (Oslo Economics, 2016).

Det var et ønske om å samle de to sambandene ytterst i Trondheimsfjorden, Brekstad-Valset og Flakk-Rørvik under en større anbudskonkurranse i 2019. Anskaffelsen for Brekstad-Valset 2017 ble satt i gang for å komme i rytme slik at det var det mulig å legge ut de to fergesambandene ytterst i Trondheimsfjorden i et anbud for 2019. En toårig kontrakt for Brekstad-Valset var nødvendig for å kunne opprettholde driften av sambandet og trafikken mellom Agdenes og Ørlandet frem til 2019 (AtB, 2014a). Oppdraget var iverksatt av STFK som ga AtB et mandat for anskaffelsen hvor det var vektlagt å anpasse anskaffelsen med anskaffelsen i 2019 og holde kostnadene nede. Medlem av styringsgruppen trakk frem den politiske forankringen av anskaffelsen: ”Fylkeskommunen gir slike oppdrag. Normalt sett får vi et mandat, det mandatet gis vi anledning til å påvirke. Så det her starter ganske tidlig og skal forankres politisk.” Samtidig var det vedtatt at den nye kampflybasen til Forsvaret skulle ligge på Ørlandet. På bakgrunn av opprettelsen av flybasen har det blitt forespeilet stor aktivitet i kommunen i en utbyggingsperiode frem til 2022 (Solli, 2016). Det ble derfor forespeilet store muligheter, men også en del usikkerhet i forhold til driftingen av sambandet (AtB, 2014a).

Ifølge medlem i styringsgruppen ble en innovativ offentlig anskaffelse gjort for Brekstad-Valset fordi RMN-LUP tok kontakt med prosjektleder i anskaffelsen og ønsket et samarbeid for å gjennomføre en innovativ offentlig anskaffelse. Det ble besluttet at fergesambandet var en passende anskaffelse for å prøve ut den innovative offentlige anskaffelsesmetoden, ettersom det var en liten anskaffelse med kort varighet hvor det var mulig å involvere markedet for å kunne lære, før den store kontrakten skulle utlyses for 2019. I tillegg var det nødvendig å undersøke hvilke ferger som var tilgjengelig på markedet: ”Vi måtte ut og sjekke hva som var tilgjengelig av materiell. Kan jo ikke bygge noe nytt til et slikt anbud. Du må ta ferger som faktisk er ledig.”

Målet for den innovative offentlige anskaffelsen var å bruke planleggingsfasen på en aktiv måte for å kunne få et bedre utfall og anskaffelse for alle berørte parter i anskaffelsen. AtB gikk inn i dialogkonferansen med et mål om at: “... invitasjonen til dialog vil inspirere rederier/leverandører til gode og behovsbaserte leveranser, og til posisjonering i forhold til senere anskaffelser” (AtB, 2014a, s. 1). AtB ønsket å få innspill på hvordan de kunne forbedre selve sambandet mellom Brekstad og Valset. I tillegg ønsket de å prøve ut en midlertidig kontrakt på sambandet på bakgrunn av utviklingen på Ørlandet. Planen var å utlyse de to sambandene ytterst i Trondheimsfjorden med en lengre kontraktslengde og høy kontraktsverdi. Medlem

av styringsgruppen påpekte at: ”Jeg tror at der vi var i 2015 så var det viktigste å få gjennomført anskaffelsen innenfor de rammene vi hadde fått økonomisk for dem var kjempestram.”

Det ble formet en prosjektgruppe for anskaffelsen av Brekstad-Valset 2017. Prosjektgruppen bestod av prosjektleder, fergeekspert, representant for brukergruppen og driftsseksjonen, og en innleid ressurs fra Rambøll. En styringsgruppe var også nedsatt for anskaffelsen. I forkant av dialogkonferansen ble en grov skisse av konkurransedokumentene utarbeidet. En av prosjektgruppemedlemmene trakk frem at utkastet til konkurransedokumentene i forkant av dialogkonferansen var veldig grovt, men har i etterkant lært at det er lurt å få et godt utkast til kravspesifikasjonen slik at tilbakemeldingene blir konkret og det ikke blir fokus på usikkerhetene.

Interessenter i anskaffelsen var STFK, omliggende kommuner til fergesambandet, leverandørene, underleverandører til rederiene, Statens vegvesen, NHO sjøfart og Handikapforbundet.

Dialog

I forbindelse med anskaffelsen ble en dialogkonferanse avholdt i midten av november 2014 og en veiledende kunngjøring ble publisert på Doffin (Doffin, 2014). På dialogkonferansen deltok det totalt 17 personer. Fergereferiene som deltok var Norled, FosenNamsos, Fjord1 og Boreal transport. I tillegg deltok underleverandøren, Fiskerstrand verft og interesseorganisasjonen NHO sjøfart. RMN-LUP bistod AtB på dialogkonferansen og totalt var det ni representanter fra AtB tilstede. Dialogkonferansen ble brukt som en arena hvor AtB fikk presentere sitt behov til markedet. Ifølge medlem i styringsgruppen ønsket AtB innspill på:

”Hva er de [fergereferiene] opptatt av, forstå hvordan de priser risiko, hva er en balansert kontrakt, hva er viktig for de i forhold til å bli en god samarbeidspartner med oss. Det var vi vel kanskje det som vi var mest interessert i, lære mest hvordan de tenker når de gir oss et tilbud.”

Leverandørene som var tilstede på dialogkonferansen fikk også komme med innspill og det var en åpen tone under konferansen. Dette var viktig for å finne ut hvordan leverandørene betraktet risiko og hvilke usikkerheter som var knyttet til anskaffelsen.

I etterkant av dialogkonferansen holdt AtB en-til-en møter med leverandører som hadde meldt interesse. En-til-en møtene ble avholdt 10. desember 2014 i Trondheim. I en-til-en møtene ble kontraktstype, kvalitetskrav, insentiver i kontrakt

og brukerne sine tanker om driften av sambandet diskutert sammen med leverandørene. En-til-en møtene ble sett på som en svært god måte for AtB å få bedre innsikt i leverandørene sine tanker rundt Brekstad-Valset 2017. Samtidig fikk de oppklart usikkerhet rundt kontrakten som belyst av medlem av styringsgruppen: ”Det var ingen store saker som det konkurransegrunnlaget jeg husker de stusset på. I dag er det få eller ingen problemer med drift av sambandet, altså fordi kontrakten er tydelig og balansert.” Leverandørene hadde en positiv opplevelse med å delta på dialogkonferansen og en-til-en møtene. Ifølge leverandørene bidro dialogkonferansen og en-til-en møtene med å redusere usikkerheten og risikoen i kontrakten ettersom det la tilrette for en gjensidig forståelse av kravene som ble stilt. Det ble da lettere for leverandørene å prise tilbudene riktig.

Utvikle og formulere kravspesifikasjon

Basert på innspill fra leverandørene under dialogkonferansen og en-til-en møtene, arbeidet AtB med å utvikle og formulere kravspesifikasjon og konkurransedokumenter. I forkant av utlysningen hadde AtB avklart med Statens vegvesen at fergekaiene på Brekstad og Valset hadde maksimal fergekai størrelse for en ferge på 50 personbilenheter (PBE).

Konkurransegrunnlaget åpnet for at både en-ferge og to-fergeløsning var mulig på sambandet. Videre ble regularitet omdefinert til å innbære når fergen ankommer endekai. Kapasitet og miljø var inkludert som minimumskrav i konkurransegrunnlaget, men det var pris og gjennomføringsevne over to år som var det viktige i anskaffelsen. I tillegg skulle kontrakten mellom AtB og leverandør være en bruttokontrakt. En bruttokontrakt kan brukes når det offentlige anskaffer transport tjenester. I en bruttokontrakt betaler oppdragsgiver et fast beløp til leverandøren som drifter trafikkstrekningen. Billettinntektene fra strekninger tilfaller oppdragsgiver og leverandøren har da ingen risiko i forbindelse med inntekter på driftsstrekningen. (Skogsholm, 2005). Ifølge medlem av prosjektgruppen var det viktig å kunne skille kostnader og kostnadsdrivere for å kunne ta bort usikkerheten for leverandørene. Etter at et utkast til konkurransegrunnlaget var utarbeidet, ble det sendt ut på høring for innspill av aktørene i markedet. Innspillene som kom inn ble tatt i betraktning før konkurransen ble utlyst.

Gjennomføringsfasen

Kunngjøringen for konkurranse av Brekstad-Valset 2017 ble utlyst på Doffin i starten av februar 2015 (Doffin, 2015a). En åpen anbudskonkurranse ble valgt som prosedyre for anskaffelsen og fristen for mottak av tilbud var satt til midten av april. Medlemmet av styringsgruppen trakk frem hvorfor åpen anbudskonkurranse ble valgt:

”I forhold til det vi satt på med kompetanse, erfaring og at dette var en kortvarig kontrakt, av relativt beskjeden betydning for fylkeskommunen, det var bare å komme i fase med Brekstad-Valset og Flakk-Rørvik, så opplever jeg at det var klokt av oss å kjøre dialog og lage et konkurransegrunnlag og ikke involvere de i det arbeidet altså.”

Tildelingskriteriet for kontrakten var lavest pris. I intervjuene kom det frem at AtB alltid har evaluert på miljø og kvalitet, men anskaffelsen for Brekstad-Valset 2017 ble en ren priskonkurranse fordi kontrakten var kort. Totalt mottok AtB tre tilbud på konkurransen, og kontrakten for Brekstad-Valset 2017 ble tildelt Boreal Transport AS til en kontraktsverdi på 47,1 MNOK ekskludert MVA. Boreal Transport AS hadde tilbydd én en-ferge løsning med fergen “MF Petter Dass” fra 1992 som hadde kapasitet til 50 PBE. AtB mente at en en-ferge løsning med “MF Petter Dass” ville forbedre sambandet i forhold til regularitet og kapasitet i forhold til fergen som tidligere hadde driftet fergesambandet. AtB mottok ingen klager på beslutningen angående tildeling fra andre involverte leverandører i anskaffelsen. Tabell 4.6 oppsummerer informasjon om anskaffelsen for Brekstad-Valset 2017.

Tabell 4.6: Anskaffelsesinformasjon om Brekstad-Valset 2017

Anskaffelsesinformasjon	
Type anskaffelse	Tjenesteytelse
Kunngjøringen gjelder	Kontrakt
Antall leverandører	1
Varighet	2 år
Verdi/størrelse på anskaffelsen	90 MNOK eks MVA
Prosedyre	Åpen anbudskonkurranse
Tildelingskriterium	Laveste pris
Antall tilbud	3
Kontraktsverdi	47,1 MNOK eks MVA
Antall KOFA klager	0

Oppfølgingsfasen

Kontrakten ble etter signering gitt videre til avdelingen for driftseksjonen som hadde ansvaret for kontraktsoppfølging av anskaffelser på den tiden i AtB. 30. mai 2016 gjennomførte Statens Vegvesen en kontroll og test av fergekaiene på sambandet Brekstad-Valset i forbindelse med at fergen “MF Petter Dass” skulle betjene sambandet fra 2017. Meldingen fra Statens vegvesen var at “MF Petter Dass” ikke kunne betjene sambandet hvis ikke det ble gjort utbedringer av fergeleiene. I perioden fra mai til november 2016, arbeidet AtB tett med Boreal transport for å finne en løsning på hvordan utfordringen kunne løses. Det ble foreslått å få til en to-fergeløsning eller utbedre av fergekaiene. I november hadde ikke partene kommet til enighet og kontrakten måtte avlyses. AtB måtte derfor gå til et nødkjøp for å kunne opprettholde driften av sambandet. Anbudsreglene åpner for at det er mulig å gjøre direktekjøp ved nød. Kontrakten ble da tildelt de som driftet sambandet tidligere, Norled med ”MF Ørland”. Norled tok kontrakten slik som den var uten forbehold. Medlem av styringsgruppen påpekte at kontrakten førte til forbedringer i forhold til kvalitet som at den løftet nivået på universell utforming, rutetilbudet og regularitet.

1. januar 2017 startet Norled på den nye kontrakten for å drifte fergesambandet Brekstad-Valset. Medlemmet av styringsgruppen omtalte dagens løsning som bra og det har vært få eller ingen problemer med driften av fergesambandet. I kontrakten for Brekstad-Valset 2017 er det en rekke punkter som Norled må rapportere på i forhold til driften av fergesambandet:

- Billetttinntekter.
- Logg med innstilte ruter og årsak.
- Logg med forsinkede avganger og ankomster med lengde og årsak.
- Logg over turer med manglende billettering.
- Oppdatert årsstatistikk på forsinkelser og innstilte avganger.
- Antall kjøretøy i forskjellige takstgrupper og antall reisende ombord på hver tur.
- Logg over antall gjenstående kjøretøy per tur.
- Klager fra kunder.

- Omfang av manglende betaling (Konkurransegrunnlag).

Likevel påpekte medlem av styringsgruppen at: ”Det er ikke gjort noen målinger på om man oppnådde det vi fikk i tilbud eller kontraktsevaluering i forhold til de målsetningene man har satt seg for anskaffelsen.”

Hver åttende uke har AtB statusmøter med Norled for å kunne håndtere avvik og sikre at driften følger kontrakten. Noen problemer har fergesambandet likevel opplevd. 5. april 2017, ble fergesambandet innstilt etter at fergelemmen på Brekstad falt i vannet (Killingberg, 2017). All transport ble da omdirigert og det ble satt inn hurtigbåter for å kunne transportere reisende.

Ifølge medlem av styringsgruppen, hadde ikke kontrakten ført til store kostnadskutt ettersom Norled fortsatt driftet sambandet, men at den har ført til bedre kvalitet. I tillegg hadde anskaffelsen av Brekstad-Valset ført til en forbedring av anskaffelsesprosessen i AtB. Forbedringen ble trukket frem som en innovasjon: ”For våres del var det jo første gang vi tok i bruk en innovativ offentlig anskaffelse så vil jo si at det var en prosessinnovasjon. Teknisk innovasjon, nei, for det er de samme fergerne som kjører.” Videre kom det frem at innovative offentlige anskaffelser ble sett på som mer tidkrevende enn konvensjonelle offentlige anskaffelser ettersom det blir brukt mer tid på forberedelser, planarbeid og dokumentasjon, men det er også helt avgjørende for å kunne lage gode kontrakter i forhold til risiko, prising og kostnadselementer.

Siden anskaffelsen for Brekstad-Valset 2017 har det endret seg mye i selskapet i forhold til gjennomføring av offentlige anskaffelser. Ifølge medlem av styringsgruppen brukes nå innovative offentlige anskaffelser i hver eneste anskaffelse. Det er i dag nesten gjennomgående for alle anskaffelser at de involverer leverandører og interesseorganisasjoner. Videre har det medført til at AtB bruker lengre tid på forberedelsesfasen av tilbudet. Bruken av innovative offentlige anskaffelser har også ført til en endring av hvordan hele organisasjonen blir involvert i anskaffelser som gjøres.

4.4 Oppsummering av casebeskrivelsene

Oppsummert er de tre innovative offentlige anskaffelse ganske forskjellig i form av oppdragsgiver, tjeneste som har blitt anskaffet og hva som har vært målet med å velge en innovativ offentlig anskaffelse som metode. I tillegg har det fremkommet at det er svært varierende hva som har blitt gjort av prestasjonsmåling av de

tre anskaffelsene. Empirien som er lagt frem i casebeskrivelsene, vil brukes i det neste kapitlet, enkeltanalyser. Det konseptuelle rammeverket vil bli brukt til å analysere den fremlagte empirien i casene og se etter mønster. Casebeskrivelsene vil også brukes i kryssanalysen.

Kapittel 5

Enkeltanalyser

I dette kapittelet vil funnene fra kapittel 4 analyseres opp imot det konseptuelle rammeverket fra seksjon 3.3. Strukturen til enkeltanalysene vil følge oppbygningen til det konseptuelle rammeverket. Hver av casene vil analyseres hver for seg og følges opp med en diskusjon av funnene som har blitt identifisert i enkeltanalysen.

Hensikten med enkeltanalysene er å analysere den empiriske dataen opp imot teori i rammeverket. Gjennomgangen vil både belyse elementer som er tilstede og ikke tilstede og på den måten føre til et mønster. I oppsummeringen av enkeltanalysene av hvert case, vil trådene samles og det vil forsøkes å danne et bilde som vil favne mønsteret i hvert case. Bildet vil reflektere hvilke underelementer av rammeverket som er tilstede og er inspirert av Bunn (1993) sin fremstilling av data. Det overordnende bildet av anskaffelsen vil komme frem ved at hvert underelement i det konseptuelle rammeverket har fått en binær verdi. Videre blir underelementene vektet på en skala fra null til ti og presentert i en figur. Om et underelement scorer null eller ti, vil ikke det implisere om det er bra eller dårlig. Vektingen av de ulike underelementene er nærmere beskrevet i seksjon 2.2.4 i forskningsmetodologi. Bildet gi en indikasjon på anskaffelsens kompleksitet hvor lavest til høyest, vil gå fra null til ti i figuren. Det overordnende bildet som har blitt dannet av caset vil bli tatt videre til kryss-case analysen i kapittel 6.

Målet med kapittelet er å finne mønster i hver av de tre casene for hvordan elementer fra *innovative offentlige anskaffelser*, *offentlige anskaffelser generelt* og *prestasjonsmåling generelt* påvirker hvordan prestasjonsmåling av innovative offentlige anskaffelser gjøres.

Strukturen til enkeltanalysene vil følge oppbyggingen til rammeverket. De tre

hovedelementene i rammeverket vil bli gjennomgått hver for seg. I det første hovedelementet *innovative offentlige anskaffelser* vil det ses nærmere på behovet og modenheten i kontraktsoppfølgingen i anskaffelsen. I det andre hovedelementet *offentlige anskaffelser generelt* vil de omliggende kreftene til behovet og valget av innovativ metode bli analysert og deretter vil karakteristikken til offentlige anskaffelser bli identifisert. Det siste hovedelementet i rammeverket *prestasjonsmåling generelt* vil se på hvordan strategien henger sammen med prestasjonsmål, trekke frem spesifikke prestasjonsmål, hvordan prestasjonsmål har blitt utviklet og påpeke hvilke barrierer det har vært i anskaffelsen til prestasjonsmåling.

5.1 Lokaliseringsteknologi

I denne delen vil anskaffelsen av Lokaliseringsteknologi bli analysert opp mot det konseptuelle rammeverket.

5.1.1 Innovative offentlige anskaffelser

I følgende seksjon vil anskaffelsen av Lokaliseringsteknologi analyseres opp mot det første hovedområdet i rammeverket *innovative offentlige anskaffelser*. *Behovet* i anskaffelsen vil først analyseres og deretter vil modenheten til *kontraktsoppfølgingen* i anskaffelsen bli klassifisert.

Behov

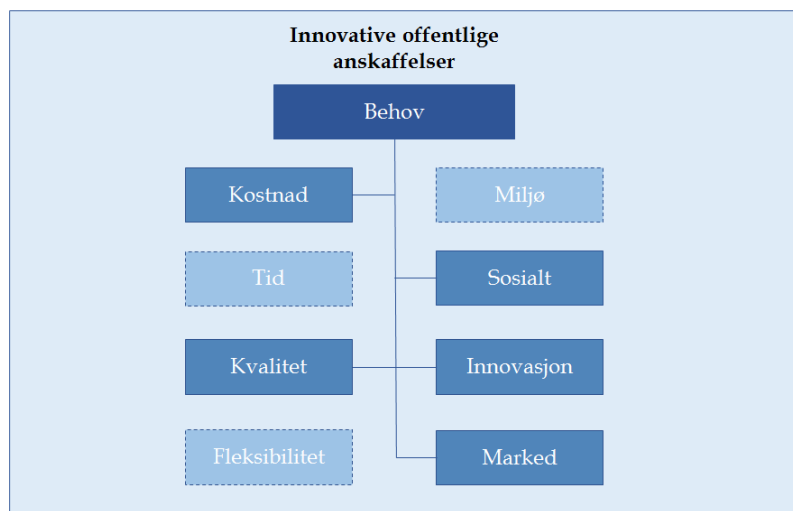
I anskaffelsen av Lokaliseringsteknologi var det grunnleggende *behovet* å anskaffe Lokaliseringsteknologi i form av GPS eller lignende med støtteteknologi som kunne møte identifiserte brukerbehov. Tanken var at Lokaliseringsteknologi kunne være med på møte utfordringene med at andelen av eldre over 65 år øker hyppigere enn antall yrkesaktive. Videre skulle Lokaliseringsteknologi være en tjeneste for personer med kognitiv svikt som ga de muligheten til å bo i sitt eget hjem lengre og gi de større frihet. Anskaffelsen kan derfor sies å være med på tilfredsstillende menneskelige *behov* og bidra til å løse samfunnsutfordringen med en stadig økende eldre befolkning.

I anskaffelsen av Lokaliseringsteknologi var det også et *behov* knyttet til å stimulere markedet. Markedet hadde lite erfaring med offentlige anskaffelser og løsningene som fantes blant leverandørene, var ikke passende eller gode nok i for-

hold til behovet som Trondheim kommune og følgekommunene hadde identifisert. Markedet kan derfor karakteriseres som umodent i forhold til to områder. For det første bestod markedet av flere mindre virksomheter, og for det andre hadde det tidligere ikke blitt gjennomført en offentlig anskaffelse av Lokaliseringsteknologi til bruk innenfor helse- og omsorgstjenester i Norge. I anskaffelsen av Lokaliseringsteknologi ble det brukt god tid i forberedelsesfasen på behovsutvikling og dialog og det ble påpekt av prosjektleder at det ga en viss sikkerhet å ha dialogen i forkant når nye tjenester skulle anskaffes fordi det ga en større sjanse for at behovet ble dekt. En innovativ offentlig anskaffelse ble valgt som metode grunnet den komplekse teknologien som ble etterspurt og utfordringene med markedet.

Basert på Edquist og Zabala-Iturriagoitiaa (2012) kan anskaffelsen av Lokaliseringsteknologi karakteriseres som en *katalytisk* og *adaptiv* innovativ offentlig anskaffelse. Sluttbrukeren av Lokaliseringsteknologi er eldre med kognitiv svikt og Velferdsteknologiprogrammet anskaffet tjenesten på vegne av helse- og omsorgstjenesten i kommunen. Utfallet av anskaffelsen kan karakteriseres som *adaptivt* ettersom Lokaliseringsteknologi tidligere ikke hadde vært en helse- og omsorgstjeneste i norske kommuner. Selve teknologien i anskaffelsen med GPS og muligheten til å lokalisere personer opp mot en applikasjon var ikke et helt nytt produkt eller tjeneste, men en tilpasning til det identifiserte behovet som var uttrykt gjennom personas.

Basert på den foregående analysen kan behovet i anskaffelsen av Lokaliseringsteknologi knyttes opp mot kategoriene *kvalitet*, *sosialt*, *innovasjon*, *marked* og *kostnad*. Behovet for *kvalitet* var tilknyttet til omfanget av løsningen og drifts- og vedlikeholdsytelsene til teknologien som skulle anskaffes som skulle være tilpasset det spesifiserte brukerbehovet. Det *sosiale* behovet var sammenfallende med å anskaffe Lokaliseringsteknologi for å gjøre hverdagen til personer med kognitiv svikt enklere. *Innovasjons* og *markeds* behovet var forbundet med at det ikke fantes noen løsning som var passende for det identifiserte brukerbehovet i anskaffelsen, og markedet hadde liten erfaring med offentlige anskaffelser. Det underliggende behovet i anskaffelsen kan se til å være knyttet til *kostnad* ettersom dagens velferdsløsninger ikke kan møte de utfordringene som norske kommuner står overfor i fremtiden. *Tid*, *fleksibilitet* og *miljø* har ikke blitt identifisert til å ha en tilknytning til behovet. Figur 5.1 illustrerer hvor behovet for anskaffelsen av Lokaliseringsteknologi kan plasseres.



Figur 5.1: Behov i anskaffelsen av Lokaliseringsteknologi

Kontraktoppfølging

Modenheten til kontraktoppfølgingen i anskaffelsen av Lokaliseringsteknologi kan karakteriseres som nivå 3, *strukturert*. I Trondheim kommune finnes det standarder for kontraktoppfølging ettersom det er etablert retningslinjer for kontraktoppfølging i anskaffelsesstrategien og innkjøpsreglementet. Retningslinjene innebærer fordeling av arbeid og roller for ledere, enhetsledere, medarbeidere og rådmannen i kommunen. Videre kommer det frem i anskaffelsesstrategien at prosessene som er knyttet til leveranser og kontraktoppfølging skal være kjent for de ansatte.

I anskaffelsen av Lokaliseringsteknologi har kontrakten mellom leverandør og Trondheim kommune blitt brukt i kontraktoppfølgingen. Kontrakten er av typen SSA-T som er en av statens standardavtaler. Statens standardavtaler brukes for kontrakter i offentlige anskaffelser i Trondheim kommune. Kontrakten har blitt tilpasset for anskaffelsen i form av at Lokaliseringsteknologi er en IT-tjeneste og har blitt ansett som en kompleks løsning. Dokumentasjonen som har blitt brukt i kontraktoppfølgingen kan karakteriseres som formell, men også tilpasset for selve anskaffelsen som er to av kravene for at kontraktoppfølging kan karakteriseres som strukturert ifølge Rendon (2008).

I anskaffelsen av Lokaliseringsteknologi har representanter fra ledelsesgruppen vært med for ta avgjørende beslutninger vedrørende anskaffelsen. Både leder for

innkjøpstjenesten og Velferdsteknologiprogrammet i Trondheim kommune satt i styringsgruppen for anskaffelsen som har tatt de avgjørende beslutningene. Innkjøpsrådgiver i anskaffelsen av Lokaliseringsteknologi har ikke tatt del i kontraktsoppfølgingen av anskaffelsen og har kun hatt en uformell rolle i denne delen av anskaffelsesprosessen.

Prestasjonsmål ble ikke utarbeidet for å måle prestasjonen til anskaffelsen eller evaluere hvor godt anskaffelsen har oppnådd forutbestemte mål. Kontraktsoppfølgingen av anskaffelsen kan derfor ikke betegnes som *integert*.

Figur 5.2 viser en oppsummering av analysen av det første hovedelementet i det konseptuelle rammeverket for anskaffelsen av Lokaliseringsteknologi.



Figur 5.2: Innovative offentlige anskaffelser: Lokaliseringsteknologi

5.1.2 Offentlige anskaffelser generelt

I de følgende seksjonene vil behovet for anskaffelsen som ble klassifisert i foregående seksjon og valget av innovativ metode i anskaffelsen av Lokaliseringsteknologi, analyseres opp mot de *omliggende kreftene* til offentlige anskaffelser. Videre vil anskaffelsen av Lokaliseringsteknologi ses opp i mot *offentlige anskaffelses karakteristikk*.

Omliggende krefter

De *omliggende kreftene* har påvirket behovet i anskaffelsen og valget av innovativ offentlige anskaffelse som metode. Kreftene som påvirket behovet i anskaffelsen av Lokaliseringsteknologi kan klassifiseres som *interne, sosiale, politiske og juridiske krefter*.

De *interne kreftene* som virket på behovet i anskaffelsen var knyttet til å anskaffe en ny tjeneste for å redusere ressursbruken og øke kvaliteten av tjenestetilbudet i helse- og omsorgstjenesten. Videre var de *interne kreftene* knyttet til at flere interessenter i Trondheim kommune arbeidet for at anskaffelsen av Lokaliseringsteknologi skulle bli gjennomført.

De *sosiale kreftene* som virket på behovet kan ses i sammenheng med en stadig økende eldre befolkning i Norge og i Trondheim kommune. Andelen av befolkningen over 65 år øker raskere enn andelen yrkesaktive. Dette setter press på at helse- og omsorgstjenesten kan tilby tjenester til flere mennesker og spesielt til de med kognitiv svikt som er en ressurskrevende gruppe.

Anskaffelsen av Lokaliseringsteknologi er gjennomført av Velferdsteknologiprogrammet som er et politisk forankret program og er finansiert gjennom investeringsmidler. Velferdsteknologiprogrammet er en samarbeidspartner med NPV hvor føringene for programmet er satt i en stortingsmelding. *Politiske krefter* kan derfor sies å ha en innvirkning på behovet for å anskaffe Lokaliseringsteknologi.

Juridiske krefter har også hatt en innvirkning på anskaffelsen av Lokaliseringsteknologi ettersom det er knyttet etiske dilemma til å overvåke personer. Personopplysningsloven (2001) har derfor hatt en innvirkning på hvordan behovet for anskaffelsen har kunne blitt utformet. Videre stilles det krav til kommunene i Norge at de skal tilby helse- og omsorgstjenester i hjemmet ifølge Helse- og omsorgstjenesteloven (2011). *Marked, miljø og økonomiske krefter* har hatt liten eller ingen påvirkning på behovet basert på data som har kommet frem gjennom datainnsamlingen. Tabell 5.1 viser hvilke krefter som har påvirket behovene i anskaffelsen av Lokaliseringsteknologi.

Tabell 5.1: Krefter som påvirket behovene i anskaffelsen av Lokaliseringsteknologi

Omliggende krefter	
Interne	Behov for å redusere ressursbruk og øke kvalitet av tjenestetilbudet i helse- og omsorgstjenesten Interessegrupper i Trondheim Kommune
Politiske	Velferdsteknologiprogrammet ble opprettet av politikerene i Trondheim Kommune
Juridiske	Etiske dilemma rundt overvåking av personer Lovpålagt helse- og omsorgstjenester
Økonomiske	Liten eller ingen påvirkning
Marked	Liten eller ingen påvirkning
Sosiale	Det blir stadig flere eldre over 65 år i Trondheim Kommune
Miljø	Liten eller ingen påvirkning

Kreftene kan også ses i sammenheng med valget av innovativ offentlig anskaffelse som metode. En innovativ offentlig anskaffelse ble valgt for anskaffelsen på bakgrunn av *interne* og *markeds*krefter.

Velferdsteknologiprogrammet som var eier av anskaffelsen av Lokaliseringsteknologi, er samarbeidspartner med RMN-LUP. RMN-LUP kan ses på som en *intern* pådriver for at en innovativ metode skulle bli valgt i anskaffelsen fordi de var en aktør i det offentlige anskaffelsessystemet som ifølge Thai (2001) er en *intern kraft*. RMN-LUP var involvert i forberedelsesfasen til anskaffelsen og en støttespiller i de påfølgende fasene av anskaffelsen.

Markedet som kunne levere lokaliseringsteknologi løsninger hadde liten erfaring med offentlige anskaffelser og løsningene som fantes var ikke tilstrekkelige for å oppfylle det identifiserte brukerbehovet. For å kunne bevisstgjøre behovet i anskaffelsen, få innspill fra leverandører og ha dialog, ble en innovativ offentlige anskaffelse valgt som metode.

Omliggende krefter som *politiske, juridiske, sosiale, økonomiske* og *miljø krefter* kan anses til å ha hatt liten eller ingen påvirkning på valget av innovativ offentlig anskaffelse som anskaffelsesform. Tabell 5.2 viser hvilke krefter som har påvirket valget av en innovativ offentlig anskaffelse som anskaffelsesmetode.

Tabell 5.2: Krefter som påvirker valget av IOA i anskaffelsen av Lokaliseringsteknologi

Omliggende krefter	
Interne	Prosjektleder fra RMN-LUP Velferdsteknologi programmet
Marked	Stimulere og utvikle leverandørmarkedet
Juridiske	Liten eller ingen påvirkning
Økonomiske	Liten eller ingen påvirkning
Politiske	Liten eller ingen påvirkning
Sosiale	Liten eller ingen påvirkning
Miljø	Liten eller ingen påvirkning

Offentlige anskaffelses karakteristikk

I følgende seksjon vil de *offentlige anskaffelses karakteristikkene* ses opp i mot anskaffelsen av Lokaliseringsteknologi.

Eksterne karakteristikk

I anskaffelsen av Lokaliseringsteknologi var det lagt vekt på å være tydelig og åpen om de prosessene som ble gjennomført. Ifølge prosjektleder hadde profilen til Trondheim kommune blitt oppfattet som ryddig og åpen av leverandørene og leverandørene hadde blitt behandlet likt ettersom det er et krav. Det kom ikke inn noen KOFA-klager på anskaffelsen og gir uttrykk for å ha vært *transparent* og vist *integritet*. Det var et etisk dilemma i anskaffelsen av Lokaliseringsteknologi som måtte bli tatt hensyn til. I kravspesifikasjonen ble det satt krav til hvordan overvåking kunne gjøres og strenge krav har blitt utarbeidet for når helsepersonell har lov til å sjekke lokasjonen til brukere av tjenesten. Trondheim kommune og følgekommunene har vært ansvarlig for å følge lover og føringer i anskaffelsesregelverket samtidig som anskaffelsen skal være effisient og effektiv. Som det har fremkommet av casebeskrivelsen (4.1.1), har anskaffelsen av Lokaliseringsteknologi vært en omfattende prosess med mange aktører involvert. Mye ressurser og tid har blitt lagt ned i anskaffelsen. Lokaliseringstjenesten er lansert, men effektene av selve anskaffelsen er vanskelig å påpeke ettersom tjenesten ikke har blitt tatt ordentlig i bruk og det ikke finnes prestasjonsmål. Det er derfor vanskelig å si om anskaffelsen har vært *ansvarlig* ettersom det ikke er prestasjonsmål som gjenspeiler anskaffelsens effisiens og effektivitet. Anskaffelsen av Lokaliseringsteknologi har i etterkant vært tenkt til å brukes som en referansemodell for andre kommuner i

Norge som skal anskaffe tilsvarende teknologi til helse- og omsorgstjenester. Valgene i anskaffelsesprosessene og leverandørenes utsagn om Trondheim kommune som offentlig oppdragsgiver, kan tyde på at Trondheim kommune har opptrått i tråd med regelverket og prinsippene for offentlige anskaffelser som gir en indikasjon på *eksemplarisk oppførsel*.

Interne karakteristikker

Innkjøpsrelaterte mål i anskaffelsen for Lokaliseringsteknologi var knyttet til selve produktet og tjenesten som ble anskaffet hvor målene var knyttet til *kvalitet, konkurranse* og *kostnad*. Produktet som skulle anskaffes, skulle møte identifiserte brukerbehov og inneholde en løsning på både GPS-enhet og en mottaks programvare. I tillegg var et av målene å stimulere til *konkurranse* gjennom utvikling eller videreutvikling av produkter. Kostnadmålet i anskaffelsen var en ytring om at flere kommuner gikk sammen i anskaffelsen for å kunne få gode avtaler på pris og service. *Innkjøpsrelaterte mål* som *tid, integritet* og *risikoreduksjon* har liten eller ingen tilknytning til målene i anskaffelsen av Lokaliseringsteknologi.

De resterende målene i anskaffelsen kan knyttes opp mot *økonomiske* og *sosiale mål* som er *ikke-innkjøpsrelaterte mål*. Delmål én la vekt på dialog med markedet for å kunne få en felles forståelse for behovene som skulle dekkes i tjenesten. Delmål to var knyttet til å få markedet til å utvikle eller videreutvikle produkter. Begge delmålene kan klassifiseres som *økonomiske mål*. Det *sosiale målet* i anskaffelsen var knyttet til å kunne anskaffe en tjeneste som kunne møte identifiserte brukerbehov for å kunne bidra til en bedre hverdag for eldre med kognitiv svikt og kunne tilby en ny tjeneste innen for helse- og omsorgstjenesten. Innkjøpstjenesten hadde ikke definert noen mål for anskaffelsen av Lokaliseringsteknologi. *Ikke-innkjøpsrelaterte mål* som *miljø* og *internasjonale forhold* har ikke vært tydelige i anskaffelsen.

Målene for anskaffelsen kan defineres som klare for hva som skulle oppnås og den innovative metoden var gunstig for å oppnå målene i anskaffelsen. De ulike målene var forskjellige, men kan ikke sies å være motstridende. Hovedmålet var knyttet til selve produktet og tjenesten som skulle anskaffes, mens delmålene var knyttet til selve prosessen, dialogen med markedet og kostnader.

I anskaffelsen for Lokaliseringsteknologi var det flere *interessenter* som var involvert på ulike tidspunkt. *Interessenter* kan deles inn i *primære* og *sekundære* (Clarkson, 1995). *Primære interessenter* i anskaffelsen for Lokaliseringsteknologi var følgekommunene Bergen, Bjugn, Drammen, Larvik, Skien, Tromsø og Åfjord,

helsepersonell i helse- og omsorgstjenesten, sluttbrukerne av tjenesten, Velferdsteknologiprogrammet i Trondheim kommune, NPV, RMN-LUP og leverandører. *Sekundære interessenter* i anskaffelsen var SINTEF og NAHK. I anskaffelsen av Lokaliseringsteknologi har det vært store utfordringer med å koordinere mange personer fra ulike kommuner hvor behovet for hver kommune har vært noe ulikt ettersom størrelsen på kommunene er forskjellig.

Tabell 5.3: Interessenter i anskaffelsen av Lokaliseringsteknologi

Interessenter	
Primære	Sluttbrukere
	Leverandører
	Ansatte i helse- og omsorgstjenesten
	Deltakende kommuner
	Politikere
	Innkjøpstjenesten RMN-LUP
Sekundære	Pårørende
	SINTEF
	NHAK

Kontekstuelle karakteristikk

Offentlige anskaffelser er *budsjett drevet* (Telgen et al., 2007). I anskaffelsen av lokaliseringsteknologi har karakteristikken vært tydelig. Anskaffelsen for Lokaliseringsteknologi har blitt finansiert gjennom investeringsmidler for Velferdsteknologiprogrammet. Prosjektleder i anskaffelsen påpekte at en fellesnevner for alle anskaffelser som gjøres av programmer som er opprettet i Trondheim kommune, er at de er finansiert med en tilsvarende løsning. Anskaffelsen var estimert til å koste 12 MNOK, men kontrakten endte med en verdi på 6,7 MNOK. Karakteristikken om at budsjettet i offentlige anskaffelser er *åpent for allmennheten* har vært gjeldende for anskaffelsen av Lokaliseringsteknologi ettersom det er mulig å få tilgang til budsjettet gjennom årsrapporten til Trondheim kommune.

Holdningen og kulturen innenfor anskaffelsen av Lokaliseringsteknologi viste liten indikasjon på en *risikoavers* holdning fra prosjektleder og innkjøpsrådgiver. Til tross for at prosjektleder og innkjøpsrådgiver i Trondheim kommune ikke hadde erfaring med innovative offentlige anskaffelser, var deres innstilling til metoden positiv og preget av at de prøvde seg frem og lærte underveis i anskaffelsesprosessen.

Roller

Trondheim kommune er den tredje største kommunen i Norge og kan anses som en *stor kjøper* i markeder. To av delmålene i anskaffelsen var knyttet til å utvikle leverandørene innenfor Lokaliseringsteknologi hvor de ønsket å skape dialog med markedet for at leverandører skulle forstå behovet og stimulere markedet til å utvikle eller videreutvikle nye produkter. Prosjektleder i anskaffelsen uttrykte deres ønske om å utvikle leverandørene:

“Det var et behov for at leverandørene forstod behovene våre. Sann som leverandørmarkedet var så var det en leverandør som hadde forstått behovene våre. Nå er det kanskje tre eller fem. Men de har helt forskjellige business strategier og det er litt utfordrende å stimulere til at det blir et marked, et levedyktig marked for velferdsteknologi og Lokaliseringsteknologi.”

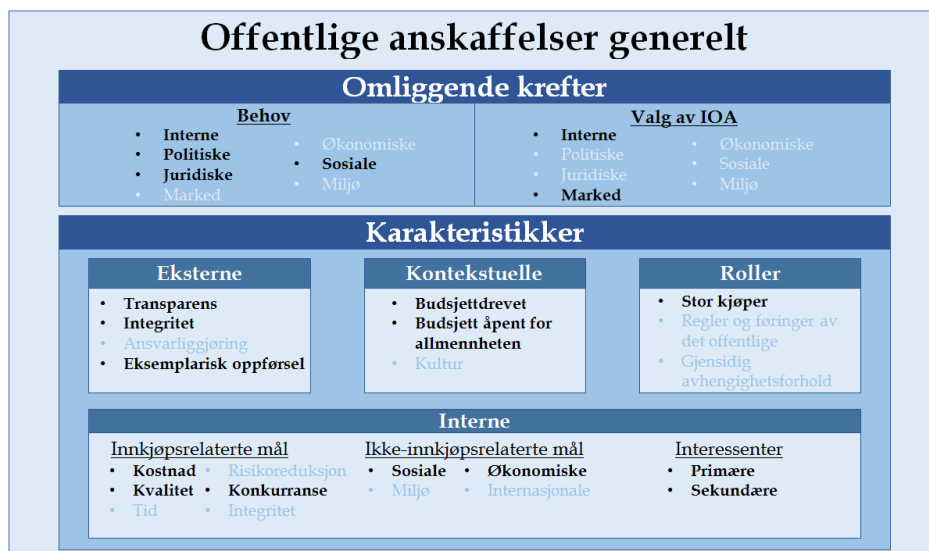
Trondheim kommune kan derfor se ut til å ha prøvd å stimulere markedet for å lage produkter som kunne knyttes til det identifiserte brukerbehovet og kan være med på å forme hvilke markedstrender som vil være gjeldende når andre kommuner skal anskaffe lignende teknologi.

Ifølge innkjøpsrådgiver i Trondheim kommune var markedet preget av mindre leverandører som ikke var store og stabile. Store kontrakter i offentlige anskaffelser blir ofte brukt for å dra nytte av stordriftsfordeler (Stake, 2016). Kontrakten for Lokaliseringsteknologi var en rammeavtale for flere kommuner hvor Trondheim kommune ledet anskaffelsen. Stordriftsfordelen med å gå sammen flere kommuner var noe oppdragsgiver ønsket å dra nytte av: *“...noe av det kan være stordriftsfordelen at flere kommer går sammen så leverandøren har visst at det er litt mer volum i kontrakten så blir enhetsprisen ofte ganske lavere og det er mindre risiko.”* Safemate AS som vant kontrakten, har en driftsinntekt på ca. 1 MNOK (Proff, 2015b). Kontraktens verdi kan anses som stor i forhold til omsetningen deres. På tross av at kontrakten kan anses som stor ble det i kravspesifikasjonen til anskaffelsen tatt hensyn til å ikke stille krav om lang erfaring eller aspekter som kunne gjøre at leverandører ble utelukket fra konkurransen.

Karakteristikken om at *regler og direktiver lages av det offentlige*, har ikke vært tydelig i anskaffelsen av Lokaliseringsteknologi.

Det *gjensidige avhengighetsforholdet* mellom oppdragsgiver og leverandør har ikke vært fremtredende i anskaffelsen av Lokaliseringsteknologi. Figur 5.3 oppsummerer analysen av det andre hovedelementet i det konseptuelle rammeverket for

anskaffelsen av Lokaliseringsteknologi.



Figur 5.3: Offentlige anskaffelser generelt: Lokaliseringsteknologi

5.1.3 Prestasjonsmåling generelt

I de neste seksjonene vil det tredje hovedområdet i rammeverket, *prestasjonsmåling generelt*, bli sett på i sammenheng med anskaffelsen av Lokaliseringsteknologi. Som det ble påpekt i seksjon 5.1.1, har det ikke blitt brukt et prestasjonsmålingssystem eller prestasjonsmål for å evaluere anskaffelsen av Lokaliseringsteknologi.

Strategi

I denne seksjonen vil strategiene i Trondheim kommune bli sett på og koblet opp mot prestasjonsmåling. Tabell 5.4 viser en oversikt over strategidokumentene i Trondheim kommune.

Tabell 5.4: Strategidokumenter i Trondheim kommune

Enhet	Dokument
Trondheim kommune	Kommunens samfunnsdel 2009-2020 planstrategien Planstrategi for Trondheim kommune 2012-2015
Velferdsteknologi-programmet	Program for velferdsteknologi 2020
Innkjøpstjenesten	Anskaffelsesstrategi 2014 - 2017
Anskaffelsen av Lokaliseringsteknologi	Pilotnotat (kun mål)

Den overordnede planstrategien frem mot 2020 for Trondheim kommune kan sies å sammenfalle med strategien og målene til Velferdsteknologi-programmet og kommunens anskaffelsesstrategi. Trondheim kommunes planstrategi frem mot 2020 inneholder delmål som legger fokus på velferd og helse. Et av delmålene i strategien er at de skal: “gi et godt helse- og omsorgstilbud til eldre som har behov for tjenester.” (Trondheim kommune, 2010, s. 19). Opprettelsen av Velferdsteknologi-programmet i Trondheim kommune hadde en sammenheng med Trondheim kommunes mål om å bli velferdsbyen innen 2020. Velferdsteknologi-programmet har strategi og mål frem mot 2020 som har fokus på fire delmål basert på fire perspektiver som er knyttet til tjenester og teknologi innenfor helse- og omsorgstjenesten. Videre har Velferdsteknologi-programmet en egen programplan for hvordan målene skal oppnås, hvor det er spesifisert at anskaffelser for velferdsteknologiske løsninger skal gjennomføres i programperioden.

Anskaffelsesstrategien til kommunen legger vekt på at anskaffelser skal være effektive og innovative som er i tråd med Velferdsteknologi-programmet sin strategi som legger fokus på å bruke innovative anskaffelser for å anskaffe velferdsteknologiske løsninger. Anskaffelsen av Lokaliseringsteknologi er forankret i programplanen til Velferdsteknologi-programmet. De overordnede strategiene har også en sammenheng med målene for anskaffelsen av Lokaliseringsteknologi. I ingen av strategiene har det blitt spesifisert hvordan prestasjonsmåling skal gjøres og prestasjonsmåling av innovative offentlige anskaffelser kan derfor se ut til å ikke være ledelsesforankret.

Overordnet sett i Trondheim kommune rapporteres det på nøkkeltall innenfor ulike områder årsrapporten. Velferdsteknologi-programmet rapporterer i årsrapporten på hvor langt de er kommet i gjennomføringen av strategi og mål, men det er ingen prestasjonsmål som belyser måloppnåelsen. Nøkkeltall som det rapporteres på

for helse og velferd i kommunen er ikke særegne for Velferdsteknologiprogrammet, men inkorporeres i KOSTRA-tall som helse og omsorg i kommunen rapporterer på. Selve anskaffelsen for Lokaliseringsteknologi har ikke hatt noen prestasjonsmål som det rapporteres på i etterkant. I anskaffelsen av Lokaliseringsteknologi har det ikke blitt brukt et prestasjonsmålingssystem eller prestasjonsmål for å kontrollere at mål blir oppnådd og at effektene som er forespeilet i anskaffelsen blir tatt ut. I data-innsamlingen kom det frem at en ekstern aktør skal gjennomføre en gevinstanalyse av anskaffelsen. Tabell 5.5 viser en oversikt over hvor det finnes prestasjonsmål i Trondheim Kommune.

Tabell 5.5: Prestasjonsmål i Trondheim kommune

Enhet	Anskaffelse/Innkjøp	Annet/Oppfølging
Trondheim kommune	Nei	Ja
Velferdsteknologi-programmet	Nei	Ja (KOSTRA-tall)
Innkjøpstjenesten	Nei	Nei
Anskaffelse av Lokaliseringsteknologi	Nei	Nei (Gevinstrealiserings-analyse skal gjennomføres)

Prestasjonsmålings rammeverk

I denne seksjonen vil det ses nærmere på hvordan prestasjonsmål i anskaffelsen for Lokaliseringsteknologi har blitt laget, kartlegge innenfor hvilke kategorier det var prestasjonsmål og hvilke kategorier som intervjuobjektene har påpekt det kunne vært mulig å gjøre prestasjonsmåling.

Proseduralt rammeverk

I anskaffelsen av Lokaliseringsteknologi har ikke prestasjonsmål blitt utarbeidet for å kunne evaluere prestasjonen i anskaffelsen. Anskaffelsesstrategien eller innkjøpsreglementet gir ingen beskrivelse av en steg-for-steg prosess for hvordan prestasjonsmåling skal gjøres av anskaffelser eller hvilke områder det skal rapporteres på. Det kan se ut til at det ikke foreligger noen form for prosedyre for hvordan prestasjonsmåling av anskaffelser skal gjøres.

Som påpekt av innkjøpsrådgiver i anskaffelsen var det mange ting som ikke kunne bli målt fordi det i utgangspunktet var dårlig med data. Ettersom det ikke foreligger noen prestasjonsmål for anskaffelsen er det vanskelig å belyse hvordan prestasjonsmål har blitt valgt.

Strukturelt rammeverk

Et *strukturelt rammeverk* har ikke blitt funnet i anskaffelsen av Lokaliseringsteknologi. Gjennom datainnsamlingen har det kommet frem tanker om hvordan prestasjonen i anskaffelsen kunne ha blitt målt og informasjonen har belyst aspekter som kan systematiseres i kategorier. Tabell 5.6 viser en oversikt over aspekter som ble belyst intervjuer som kan knyttes til kategorier for prestasjonsmål. I de følgende avsnittene vil hvert område bli beskrevet.

Tabell 5.6: Belyste prestasjonsmål i anskaffelsen av Lokaliseringsteknologi

Kategorier	Belyst i intervju	Informant
Kostnad	Kontraktspris endte opp lavere enn estimert pris	IR,PL
	Kontrakten ville ikke lønnet seg dersom evaluert ved signering	PL
	Potensielle besparelser ved utsatt sykehjemsplass, reduserte utrykninger og redusert antall besøk fra helse- og omsorgstjenesten	IR,PL
Kvalitet	Tilfredsstillende identifiserte brukerbehov	PL
	Feilmeldinger til Helsevakta	IR
	Kvaliteten i tilbudene som blir levert av leverandørene	IR,PL
Tid	Tidkrevende å gjennomføre en innovativ offentlig anskaffelse	IR,PL
	Ingen tidsbesparelser som følge av anskaffelsen	IR
Fleksibilitet	Ingen	
Miljø	Færre utrykninger	PL
Sosialt	Økt trygghet for sluttbruker og pårørende	PL
	Personer som kan bo lengre hjemme	PL
	Utsatt utvikling av demens ved aktivitet	PL
Innovasjon	Innovasjon i anskaffelsen	PL
Etterlevelse	Klager på anskaffelsen	IR
	Forspørsler om innsyn	IR
	Antall forespørsler om innsyn	IR

Prosjektleder (PL), Innkjøpsrådgiver (IR)

Flere prestasjonsmål som ble belyst kunne blitt klassifisert i kategorien *kostnad*. Innkjøpsrådgiveren i anskaffelsen påpekte at en gevinst i anskaffelsen var at faktisk kontraktspris endte opp lavere enn estimert pris. Videre ble det påpekt at anskaffel-

sen ikke ville lønnet seg dersom den hadde blitt evaluert når kontrakten ble signert. I intervjuene kom det også frem at kostnadsbesparelsene av Lokaliseringsteknologi kan være store. Eksempler på besparelser er utsatt sykehjemsplass, reduserte antall utrykninger fra helsevakta og reduserte besøk fra helse- og omsorgstjeneste dag og natt.

Prestasjonsmål for *kvalitet* i anskaffelsen av Lokaliseringsteknologi kan ses i sammenheng med sluttbrukers og helse- og omsorgstjenestens tilfredshet med tjenesten, og kvaliteten i tilbudene som kom inn under konkurransen. Det var viktig at de identifiserte brukerbehovene som ble spesifisert gjennom personas kunne bli oppfylt av valgt leverandør. Det ble også påpekt at feilmeldinger kunne komme til Helsevakta. I tillegg ble det i anskaffelsen trukket frem at tilbudene som kom inn under konkurransen ikke var gode nok.

Tid kunne blitt brukt for å evaluere hvor mye tid som gikk med til anskaffelsen, de ulike prosessstegene i anskaffelsen og tidsbesparelser som anskaffelsen fører til når tjenesten er blitt tatt i bruk. Informantene belyste at anskaffelsen av Lokaliseringsteknologi var veldig tidkrevende, men det ble ikke målt spesifikt hvor mye tid det ble brukt. Det kom også frem i datainnsamlingen at anskaffelsen ikke enda hadde ført til noen tidsbesparelser for helse- og omsorgstjenesten.

Det ble ikke belyst av informantene hvordan *fleksibilitet* kunne vært et prestasjonsmål i anskaffelsen av Lokaliseringsteknologi.

I datainnsamlingen kom det frem at *miljø* kunne også ha vært et prestasjonsmål, der tjenesten kunne føre til færre utrykninger fra helsevakta.

I anskaffelsen var det flere *sosiale* fordeler som ble trukket frem som kan kobles opp mot prestasjonsmål. I datainnsamlingen kom det frem at Lokaliseringsteknologi kunne gi økt trygghet og frihet for brukere. I piloteringsarbeidet i behovsfasen av anskaffelsen kom det også frem at Lokaliseringsteknologi kunne sørge for at pårørende ble værende i jobb og følte en økt trygghet for sluttbrukeren. Videre ble det påpekt at Lokaliseringsteknologi kan gi flere eldre med kognitiv svikt muligheten til å bo hjemme lengre som kan føre til at færre vil trenge sykehjemsplass. Det kom også frem i intervjuene at Lokaliseringsteknologi kunne føre til økt aktivitet og derfor kunne senke utviklingen av demens.

I datainnsamlingen har det fremkommet at det har vært en form for *innovasjon* i anskaffelsen. Anskaffelsen av Lokaliseringsteknologi ble i seksjon 5.1.1 karakterisert som en adaptiv innovasjon. I anskaffelsen var det lagt vekt på å utvikle løsninger som kunne være tilpasset det identifiserte brukerbehovet.

Etterlevelse ble også belyst som en mulig kategori for prestasjonsmå. I intervjuene kom det frem at dersom det ikke hadde blitt gjennomført en god anskaffelse ville det føre til klager. Det ble også påpekt at det var flere leverandører i anskaffelsen som hadde bedt om innsyn og forespørslene om innsyn var for å ta lærdom til senere anskaffelser.

Barrierer

I denne seksjonen vil *barrierene til prestasjonsmåling* bli analysert opp i mot anskaffelsen av Lokaliseringsteknologi. *Barrierer til prestasjonsmåling* kan bidra med å forklare hvorfor prestasjonsmåling ikke ble gjort av anskaffelsen av Lokaliseringsteknologi. Tabell 5.7 oppsummerer hvilke barrierer til prestasjonsmåling som har blitt identifisert for Lokaliseringsteknologi.

Tabell 5.7: Barrierer til prestasjonsmåling i anskaffelsen av Lokaliseringsteknologi

	Barrierer til prestasjonsmåling	Aktualisert
Kontekstuelle barrierer	Et velutviklet informasjonssystem må være på plass for å ha tilgang på data	Ja
	Tid og ressurser som kreves må legges ned	Ja
	Mangel på ledelse og motstand mot endring	Ja
Prosess barrierer	Strategi og visjon er ikke gjennomførbar eller overførbar til relevante prestasjonsmål og drivere	Ja/Nei
	Strategi er ikke koblet til fordelingen av ressurser	Nei
	Mål er forhandlet frem i motsetning til å være basert på interessenters krav	Nei
	Fokus på perfektjon i prestasjonsmåling kan undergrave suksess	Nei
Innholds barrierer	Strategien er ikke koblet opp mot avdelinger, grupper eller individuelle mål	Nei
	Mange prestasjonsmål gjør at det overordnede målet blir uklart	Nei
	Prestasjonsmål er uklart definert	Nei
	Kvantifisering av prestasjonsmål som er kvalitative av natur	Ja

Kontekstuelle barrierer

Ifølge innkjøpsrådgiver var det dårlig med data i utgangspunktet for å kunne evaluere prestasjonen til anskaffelsen av Lokaliseringsteknologi. Et velutviklet informasjonssystem for data var ikke tilgjengelig i Trondheim kommune og kan ses på

som en barriere til hvorfor ikke prestasjonsmåling har blitt gjort av anskaffelsen.

I anskaffelsen har det ikke blitt lagt ned ressurser for å gjennomføre prestasjonsmåling. Det kan tyde på at det har vært mangel på ressurser for å lage prestasjonsmål, men ikke tid ettersom det har blitt brukt god tid på anskaffelsen ifølge prosjektleder. Det kom frem også frem at det har vært utfordrende å koordinere mange mennesker og involverte kommuner i anskaffelsen.

Videre har det ikke vært et fokus fra ledelsen å gjennomføre prestasjonsmåling av anskaffelsen og kan derfor ses på som en barriere til at det ikke har blitt gjort prestasjonsmåling av anskaffelsen.

Prosess barrierer

Målene for anskaffelsen av Lokaliseringsteknologi var knyttet til den overordnede strategien til Velferdsteknologiprogrammet og anskaffelsesstrategien til Trondheim kommune. Hovedmålet for anskaffelsen var tydelig og mulig å operasjonalisere til prestasjonsmål. Delmål 1, 2 og 3 var derimot mindre tydelige og vanskelig å omsette til prestasjonsmål på grunn av deres kvalitative natur. Overførbarheten av mål til prestasjonsmål kan derfor delvis ses på som en barriere til prestasjonsmåling.

Flere ressurspersoner fra kommunen og følgekommunene var involvert i anskaffelsen. Fordelingen av ressurser kan ikke ses på som ha vært en utpregende barriere for hvorfor prestasjonsmåling ikke har blitt gjort av anskaffelsen.

Videre hadde målene for anskaffelsen kommet frem over en lengre periode. Prosjektleder uttalte at: "Målene har blitt skapt sammen over år ut i fra behov og vurderinger. Jeg kan ikke si eksakt når de oppstod, men at de er erfaringsbasert er det ingen tvil om." I behovsfasen for Lokaliseringsteknologi, hadde sluttbrukere og helse- og tjenestepersonell blitt involvert for å kunne spesifisere behovet. I tillegg var SINTEF og NAHK involvert i piloteringsarbeidet. Målene for anskaffelsen var derfor forhandlet frem.

Ettersom det ikke har blitt gjennomført prestasjonsmåling av anskaffelsen er det vanskelig å si om det har vært fokus på perfektjon i prestasjonsmåling av anskaffelsen.

Innholds barrierer

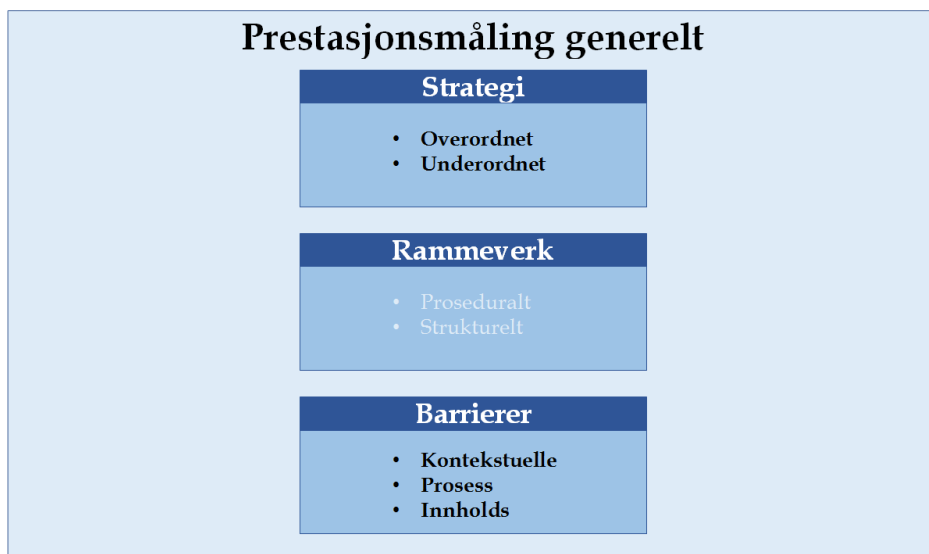
Som påpekt under seksjon 5.1.3 om strategi, er den overordnede strategien i Trondheim kommune koblet opp mot strategien og målene til Velferdsteknologiprogrammet og anskaffelsesstrategien i kommunen. Programplanen for Velferdsteknologi-

programmet forankrer anskaffelsen av Lokaliseringsteknologi. Anskaffelsen kan sies å være godt forankret i strategi og mål, og derfor fremstår dette ikke som en barriere til prestasjonsmåling.

Prestasjonsmål ble ikke funnet for anskaffelsen av Lokaliseringsteknologi. Mange prestasjonsmål som gjør det overordnede målet uklart kan derfor ikke sies å være en fremtredende barriere til prestasjonsmåling i anskaffelsen.

I datainnsamlingen kom det frem at det er vanskelig å måle prestasjonen av anskaffelsen ettersom mange av effektene ikke vil være tydelig før etter et par år og lar seg vanskelig overføre til kvantifiserbare prestasjonsmål. En barriere til prestasjonsmåling i anskaffelsen kan derfor være at det er vanskelig å belyse effektene i kvantifiserbare prestasjonsmål.

Figur 5.4 oppsummerer analysen av det tredje hovedelementet i det konseptuelle rammeverket for anskaffelsen av Lokaliseringsteknologi.



Figur 5.4: Prestasjonsmåling generelt: Lokaliseringsteknologi

5.1.4 Oppsummering av enkeltanalyse

I analysen av anskaffelsen av Lokaliseringsteknologi har det blitt identifisert flere mønstre som er knyttet til underelementene i rammeverket. Mønstrene har blitt skapt gjennom å påpeke hvilke elementer av det konseptuelle rammeverket som har vært tilstede og ikke tilstede. Figur 5.5 viser en oppsummering av mønstrene

som har blitt identifisert og viser et bilde på anskaffelsens kompleksitet. Desto høyere score på underelement, jo mer kompleks kan det sies at anskaffelsen har vært. Mønstrene som har blitt avdekt kan knyttes opp mot underelementene i det konseptuelle rammeverket.



Figur 5.5: Bildet til anskaffelsen av Lokaliseringsteknologi

I det første hovedelementet *innovative offentlige anskaffelser* ble behovet og kontraktsoppfølgingen i anskaffelsen av Lokaliseringsteknologi klassifisert. Behovet i anskaffelsen ble identifisert innenfor flere områder som *kvalitet, sosialt, innovasjon, marked og kostnad*. Kontraktsoppfølgingen i anskaffelsen ble klassifisert som *strukturert*, nivå 3, og det ble ikke brukt prestasjonsmål for å måle anskaffelsen.

Innenfor det andre hovedelementet *offentlige anskaffelser generelt* ble det avdekt at det var flere *omliggende krefter* til offentlige anskaffelser som påvirket be-

hovet og valget av en innovativ offentlig anskaffelse som metode. *Interne, sosiale, politiske og juridiske krefter* påvirket behovet. Valget av en innovativ offentlige anskaffelse som metode ble påvirket av færre krefter som var *interne* og *markeds-krefter*. I tillegg var det flere av de *offentlige anskaffelses karakteristikkene* som var utpregende i anskaffelsen av Lokaliseringsteknologi. Av de *eksterne* offentlige anskaffelses karakteristikkene, var *transparens, integritet* og *eksemplarisk oppførsel* tydelig i anskaffelsen ettersom prosessen ble betegnet som ryddig, åpen og det var fokus på likebehandling av leverandører. Videre var de *interne* karakteristikkene fremtredende ettersom det var både *innkjøpsrelaterte* og *ikke-innkjøpsrelaterte mål* som skulle oppnås i anskaffelsen. De *innkjøpsrelaterte målene* ble knyttet til *kostnad, kvalitet* og *konkurranse*, mens de *ikke-innkjøpsrelaterte målene* i anskaffelsen var *sosiale* og *økonomiske mål*. I anskaffelsen var det mange *interessenter* involvert og det var til tider utfordrende å koordinere de involverte. Trondheim kommune ble identifisert som en *stor kjøper* som stimulerte markedet og anskaffelsen var *budsjett drevet*. Kulturen i anskaffelsen viste mindre tendenser til en *risikoavers* holdning.

I det tredje hovedelementet *prestasjonsmåling generelt* ble det avdekt at det ikke ble brukt et prestasjonsmålingssystem eller prestasjonsmål for å evaluere den innovative offentlige anskaffelsen. *Strategiene* i Trondheim kommune var sammenfallende og forankret anskaffelsen. Videre ble det ikke avdekt et *proseduralt* eller *strukturelt rammeverk* for prestasjonsmåling av den innovative offentlige anskaffelsen. I datainnsamlingen ble det belyst at prestasjonsmåling kunne blitt innenfor områdene *kostnad, kvalitet, tid, miljø, sosialt* og *innovasjon*. I anskaffelsen for Lokaliseringsteknologi det identifisert flere barrierer til prestasjonsmåling hvor tre *kontekstuelle*, en *prosess* og en *innholds* barriere var fremtredende.

5.1.5 Diskusjon av anskaffelsen av Lokaliseringsteknologi

I de følgende seksjonene vil funnene og mønstrene som ble avdekt i enkeltanalysen av anskaffelsen av Lokaliseringsteknologi diskuteres og forsøkt å bli forklart. Det ble i enkeltanalysen avdekt at det ikke har blitt gjort prestasjonsmåling av anskaffelsen. I diskusjonen vil det forsøkes å forklare hvorfor prestasjonsmåling ikke ble gjort og drøfte de mønstrene som har blitt identifisert i figur 5.5. I enkeltanalysen ble det sett at flere av underelementene i det konseptuelle rammeverket var overlappende og flere faktorer viste seg å kunne være med på å forklare hvorfor ikke prestasjonsmåling ble gjort. Diskusjonen i de neste avsnittene er sentrert rundt fire overordnede temaer: *ressurser og fokus, ledelsesforankring, modenhet* og *uklare*

mål. Temaene kan forklare hvorfor prestasjonsmåling ikke ble gjort av anskaffelsen. Avslutningsvis vil det følge en diskusjon rundt de mulige områdene anskaffelsen kunne ha blitt evaluert på.

Ressurser og fokus

Ressurser og fokus kan forklare hvorfor det ikke ble gjort prestasjonsmåling av anskaffelsen av Lokaliseringsteknologi. I forkant av anskaffelsen var det en lang behovsfase. Behovet ble i enkeltanalysen identifisert innenfor flere kategorier som *kvalitet, sosialt, innovasjon, marked* og *kostnad*. I datainnsamlingen kom det frem at det hadde blitt brukt god tid i anskaffelsen på å spesifisere behovet som videre ble omformet til målene for anskaffelsen. Wilkinson et al. (2005) trakk frem at behovet i innovative offentlige anskaffelser kan bli kartlagt gjennom forarbeid eller forprosjekter. I anskaffelsen av Lokaliseringsteknologi ble behovet kartlagt gjennom pilotprosjektet Trygge spor. Det ble derimot ikke brukt tid på å utvikle prestasjonsmål tilknyttet behovene og målene. Mangel på tid og ressuser som legges ned for å gjøre prestasjonsmåling (Bierbusse & Siesfeld, 1997), ble også identifisert som en barriere til prestasjonsmåling i analysen. Det ble i analysen påpekt at tilstrekkelig med tid var tilgjengelig, men ressurser ble ikke lagt ned i å gjennomføre prestasjonsmåling og det var utfordrende å koordinere de involverte menneskene og kommunene i anskaffelsen. Utfordringen med å koordinere mange mennesker og kommuner var med på å øke kompleksiteten av anskaffelsen. Fiontar og Fostaiochta (2010) påpekte at kontraktsoppfølging må innebære kontroll og evaluering på det som blir levert i henhold til det som er avtalt, og resultatene fra anskaffelsen kan brukes for å ta læring til senere anskaffelser. I anskaffelsen av Lokaliseringsteknologi ble leverandøren fulgt opp på om det de leverte var i samsvar med det som stod i kontrakten, men prestasjonsmål ble ikke brukt for å måle resultatene i anskaffelsen. Mangel på ressurser og fokus på prestasjonsmåling kan derfor sies å være en forklarende faktor for hvorfor det ikke har blitt gjennomført prestasjonsmåling.

I analysen ble det avdekt at *interne* og *markedskrefter* hadde påvirket valget av en innovativ offentlig anskaffelse som anskaffelsesmetode. RMN-LUP ble kartlagt til å være en intern kraft. I datainnsamlingen kom det frem at RMN-LUP hadde bistått i hele prosessen, men hovedsakelig med gjennomføringen av dialogkonferansen og i diskusjonen rundt konkurransegrunnlaget i etterkant av dialogkonferansen. Som det kom frem i bakgrunnen 1.1, legger programmet hovedsakelig vekt på forberedelsesfasen og mindre vekt på kontraktsoppfølging og prestasjonsmåling. RMN-

LUP har i anskaffelsen hatt stor påvirkning på at behov og dialog har fått oppmerksomhet og mindre fokus har blitt rettet mot prestasjonsmåling og evaluering. Programmets arbeidsområde kan være med på å forklare at fokuset i anskaffelsen ikke har vært på prestasjonsmåling ettersom det er tydelig at RMN-LUP hadde en stor påvirkningskraft for hva som ble gjort i forberedelsesfasen av anskaffelsen. Interessant nok har LUP ønsket en gevinstanalyse av anskaffelsen som kan indikere en interesse for prestasjonsmåling.

Ledelsesforankring

I anskaffelsen av Lokaliseringsteknologi kan ledelsesforankring være med på å forklare hvorfor det ikke har blitt gjennomført prestasjonsmåling. I analysen av anskaffelsen ble det avdekt at strategiene var sammenfallende, men ingen av strategiene la føringer for at prestasjonsmåling av innovative offentlige anskaffelser skulle gjøres. Band (1990) påpekte at prestasjonsmåling må være ledelsesforankret og gjøres periodisk. Mangel på spesifisering av prestasjonsmåling i strategidokumentene kan være et tegn på mangel på ledelsesforankring. Styringsgruppen i anskaffelsen som bestod av sentrale avdelingsledere i kommunen la ingen føringer om at prestasjonsmåling skulle bli gjennomført av anskaffelsen. Mangel på ledelse ble også påpekt som en kontekstuell barriere mot prestasjonsmåling i analysen. Samlet kan mangelen på føringer fra strategidokumentene og fra ledelsen være med på å forklare at prestasjonsmåling ikke ble gjort.

De *politiske kreftene* som påvirket behovet i anskaffelsen var tilknyttet den politiske forankringen av Velferdsteknologiprogrammet og at investeringsmidler har blitt brukt for å gjennomføre anskaffelsen. Thai (2001) trakk frem at interessenter i offentlige anskaffelser har ulike mål som påvirker igangsettelsen av prosjekter, budsjetter og bevilgninger av midler. I anskaffelsen var investeringsmidlene viktig for at anskaffelsen skulle bli gjennomført. Det ble ikke gitt føringer om prestasjonsmåling i forbindelse med investeringsmidlene. Manglende insentiv fra de politiske kreftene knyttet til prestasjonsmåling kan mulig forklare hvorfor prestasjonsmåling av anskaffelsen ikke ble gjort.

Modenhhet

Modenheten til kontraktsoppfølgingen i anskaffelsen ble klassifisert som *strukturert*, nivå 3. Når modenheten til kontraktsoppfølgingen er strukturert forligger det ikke noen prestasjonsmål (Rendon, 2008). Det var utviklet standarder og formelle doku-

menter for kontraktsoppfølging, men det var mangel på føringer i dokumentene om prestasjonsmåling. I litteraturgjennomgangen ble det trukket frem at resultatene fra anskaffelser og det ferdige produktet kan brukes for å ta lærdom til senere offentlige anskaffelser, kontrakter og prosjekter (Fiontar & Fostaiochta, 2010). Ettersom det var flere følgekommuner som skulle anskaffe samme løsning og anskaffelsen skulle brukes som en referansemodell for andre kommuner som skulle anskaffe lignende teknologi i fremtiden, kunne det vært relevant å måle prestasjonen til anskaffelsen for å belyse hvilke deler av anskaffelsen som var krevende. Rapporten som ble skrevet i etterkant av gjennomføringen la vekt på kvalitative betraktninger og vurderinger. For å kunne underbygge kvaliteten til den innovativ offentlig anskaffelsen kunne prestasjonsmåling kvantifisert elementer av anskaffelsesprosessen. Dersom det hadde blitt gjort prestasjonsmåling kunne det vært lettere å ta lærdom til senere anskaffelser og formidle resultater.

I litteraturgjennomgangen ble det fremlagt at data må være tilgjengelig for at det skal være mulig å gjøre prestasjonsmåling. Van Weele (2012) trakk frem at det i dag ikke finnes en felles metode for hvordan prestasjonen til innkjøp skal måles med sammenlignbare prestasjonsmål for ulike virksomheter. Det ble i analysen identifisert at det manglet et velutviklet informasjonssystem som ble påpekt som en kontekstuell barriere. Uten lett tilgjengelig data er det klart at prestasjonsmåling vil være mer krevende å gjennomføre. Mangelen på data og et velutviklet informasjonssystem kan forklare at modenheten i anskaffelsen ikke var kommet til et nivå hvor prestasjonsmåling ble gjort.

Kontraktsoppfølgingen av anskaffelsen ble gjort av Velferdsteknologiprogrammet. I datainnsamlingen kom det frem at innkjøpstjenesten satt på kompetanse om kontraktsoppfølging, men innkjøpstjenesten tok ikke del i kontraktsoppfølgingen av anskaffelsen. Thai (2001) trakk frem at det stilles krav til ulike typer kompetanser i offentlige anskaffelser. Innkjøpstjenesten i Trondheim kommune betegnes som et ressurs- og kompetansesenter og det kunne derfor vært verdifullt å hatt innkjøpstjenesten med i kontraktsoppfølgingen av anskaffelsen.

Uklare mål

I analysen ble det påpekt at en barriere til prestasjonsmåling var at delmålene ikke var overførbare til relevante prestasjonsmål. Barrieren har blitt påpekt av Bierbusse og Siesfeld (1997) og Kaplan og Norton (1996a). Cousins (2008) trakk frem at mål og strategier må være overførbare til prestasjonsmål. De innkjøpsrelaterte målene

for anskaffelsen var *kvalitet*, *innovasjon* og *kostnad*, og de ikke-innkjøpsrelaterte målene var knyttet til *sosiale* og *økonomiske* mål. Nisar (2007) trakk frem at det er vanskelig å måle kvalitet hvis det ikke foreligger noe sammenligningsgrunnlag. Anskaffelsen for Lokaliseringsteknologi var den andre innovative offentlige anskaffelsen til Trondheim kommune. I tillegg hadde det ikke tidligere blitt gjennomført en anskaffelse av Lokaliseringsteknologi innenfor helse- og omsorgstjenesten i Norge, og sammenligningsgrunnlaget for å måle kvaliteten av anskaffelsen var derfor begrenset. Patrucco et al. (2016) påpekte at det har blitt gjort lite arbeid for å kartlegge hvordan innovasjon kan måles av offentlige anskaffelser, og kan være med på å forklare at det har vært vanskelig å utvikle prestasjonsmål for innovasjon i anskaffelsen. Politiske mål er ofte utydelige og det inkorporeres på flere måter noe som gjør de vanskelig å måle (Telgen et al., 2007). De sosiale og økonomiske målene i anskaffelsen kan knyttes til overordnede politiske mål for Trondheim kommune som kan være med på å forklare hvorfor de er vanskelig å overføre målene til prestasjonsmål.

Kvantifisering av prestasjonsmål som er kvalitative av natur ble påpekt som en barriere til prestasjonsmåling. Uyarra (2013) påpekte at det er vanskelig å sette systemgrenser for innovative offentlige anskaffelser og dermed si hvilke effekter som kan knyttes til en innovativ offentlig anskaffelse. I intervjuene ble det belyst at Lokaliseringsteknologi kan føre til store samfunnseffekter, men det var vanskelig å isolere effektene og knytte de til anskaffelsen. Utfordringen med å knytte prestasjonsmål til fremtidseffektene som kan oppstå om et par år kan ha gjort at det ikke ha blitt sett noe poeng i å utvikle prestasjonsmål. Utfordringen med å definere systemgrenser og spore effektene til anskaffelsen av Lokaliseringsteknologi kan forklare at det ikke ble sett på som en omfattende oppgave å gjennomføre prestasjonsmåling og at det derfor ikke ble gjennomført.

Prestasjonsmål

I enkeltanalysen kom det frem at flere aspekter i fra datainnsamlingen kunne systematiseres i kategorier for prestasjonsmål. I de følgende avsnittene vil mulige prestasjonsmål bli foreslått basert på funnene i tabell 5.6 og deretter følge en diskusjon rundt kategoriene.

Flere prestasjonsmål kunne blitt brukt for å belyse *kostnad* i anskaffelsen av Lokaliseringsteknologi. Differanse mellom estimert pris og faktisk pris kunne blitt brukt for å se på forskjellen mellom det som anskaffelsen var budsjettert til i forhold

til tildelt kontraktsverdi. Caniato et al. (2014) trakk frem at kostnad kan omfatte den 'totale kostnaden' i anskaffelsen. Å måle 'total kostnaden' av en anskaffelse kan være utfordrende ettersom det kan innebære flere kostnader. Eksempelvis direkte anskaffelseskostnader, direkte transaksjonskostnader, relasjonskostnader og forsyningskostnader som har blitt påpekt av Gadde og Snehota (2000). Enklere prestasjonsmål for *kostnad* kunne vært direkte anskaffelseskostnader og direkte transaksjonskostnader. Et slikt prestasjonsmål kunne gjenspeilt noe av ressursbruken i anskaffelsen og om anskaffelsen lønnet seg ettersom det ble påpekt av informantene at anskaffelsen var ressurskrevende og involverte flere kommuner. I analysen ble det også påpekt at anskaffelsen kunne føre til flere besparelser. Potensielle besparelser ved å se på konsekvenser kunne også vært et prestasjonsmål. I seksjon 5.1.5 ble utfordringene med å måle samfunnsbesparelser av anskaffelsen belyst.

I analysen ble det trekt frem at *kvalitet* i anskaffelsen kunne gjenspeiles på flere ulike måter. Patrucco et al. (2016) påpekte at kvalitet ofte er knyttet til kundens tilfredshet med produktet eller tjenesten. Innkjøpsrådgiver i anskaffelsen trakk frem at sluttbruker og helse- og omsorgstjenestens tilfredshet med Lokaliseringsteknologi kunne bli brukt som et prestasjonsmål på kvalitet. I tillegg kunne det vært hensiktsmessig å bruke et prestasjonsmål for å evaluere kvaliteten til tilbudene som kom inn og sammenligne tilbudene oppimot tilbud på andre lignende anskaffelser.

Tid kunne være et mulig prestasjonsmål ettersom anskaffelsen var tidkrevende. Peng og Cai (2008) foreslo at tid i en innovativ offentlige anskaffelse kan brukes for å måle hvor mye tid som legges ned i de forskjellige anskaffelsesprosesstegene og i hele anskaffelsesprosessen. Prestasjonsmål for tid kunne derfor vært tiden det tok å utføre anskaffelsen av Lokaliseringsteknologi og tiden brukt i hvert av anskaffelsesprosesstegene. Et slikt prestasjonsmål kan gjenspeile hvor mye tid det gikk med på å gjennomføre anskaffelsen. I tillegg ble det i analysen presentert at det var for tidlig å si noe om anskaffelsen hadde ført til tidsbesparelser, men det kunne vært et mulig prestasjonsmål for å belyse hvilke effekter anskaffelsen hadde for helse- og omsorgstjenesten i Trondheim kommune.

Det kom ikke kom tydelig frem hvordan *fleksibilitet* kunne ha blitt målt i data-innsamlingen. Caniato et al. (2014) har påpekt at det er vanskelig å utforme prestasjonsmål for fleksibilitet i offentlige anskaffelser. Fleksibilitet kan derfor ses på som irrelevant å måle i anskaffelsen.

Prosjektleder i anskaffelsen belyste at *miljø* kunne blitt brukt for å gjenspeile effektene av at anskaffelsen førte til færre utrykninger fra Helsevakta. Reduserte

utslipp av CO_2 og NO_x kunne blitt brukt som prestasjonsmål tilknyttet miljø. Selvom prestasjonsmålet kan belyse effektene av anskaffelsen til miljø, vil det også kunne argumenteres for at Lokaliseringsteknologi kunne ført til økt utslipp andre steder i forsyningskjeden.

I analysen ble det avdekt at det var flere sosiale effekter knyttet til anskaffelsen som kunne bli omsatt til prestasjonsmål innenfor kategorien *sosialt*. Mulige prestasjonsmål ville vært opplevd trygghet for sluttbruker og pårørende, antall personer som kan bo hjemme lengre og utsatt utvikling av demens ved aktivitet. Prestasjonsmålene er nokså kvalitative av natur og kan være vanskelig å operasjonalisere. I seksjon 5.1.5 ble utfordringene med å måle effekter diskutert.

I analysen ble det også identifisert at anskaffelsen hadde ført til en form for innovasjon. For å kartlegge innovasjon som kom ut av anskaffelsen for Lokaliseringsteknologi, kunne en klassifisering av innovasjon blitt brukt som et prestasjonsmål. Innovasjon kunne da ha blitt klassifisert ut i fra innovasjonstypene som ble trukket frem i seksjon 3.1.4.

Prestasjonsmål for *etterlevelse* kunne også blitt brukt for å måle prestasjonen av anskaffelsen. I anskaffelsen kunne antall klager, antall forespørsler om innsyn og innsyn som førte til klage eller læring, blitt brukt som prestasjonsmål for etterlevelse av regelverket. Selv om det er snakk om en enkelt anskaffelse kan det å måle klager og innsyn være viktig for å kunne forbedre anskaffelsesprosesser. Klager som fører til rettsaker kan koste Trondheim kommune store midler. I tabell 5.8 oppsummeres prestasjonsmålene som har blitt diskutert over.

Tabell 5.8: Mulige prestasjonsmål for anskaffelsen av Lokaliseringsteknologi

Kategorier	Prestasjonsmål
Kostnad	Differanse mellom estimert pris og faktisk pris Direkte anskaffelseskostnader Direkte transaksjonskostnader Potensielle besparelser ved å se på konsekvenser av anskaffelsen
Kvalitet	Sluttbrukerens tilfredshet med tjenesten Helse- og omsorgspersonell sin tilfredshet med tjenesten Kvaliteten i tilbudene som blir levert av leverandørene
Tid	Tiden det tar å utføre en innovativ offentlig anskaffelse Tid brukt i hvert prosesssteg av en innovativ offentlig anskaffelse Tidsbesparelser i helse- og omsorgstjenesten
Fleksibilitet	Ingen
Miljø	Redusert CO_2 / NO_x ved færre utrykninger
Sosialt	Opplevd trygghet for sluttbruker og pårørende Antall personer som kan bo lengre hjemme Utsatt utvikling av demens ved aktivitet
Innovasjon	Type innovasjon
Etterlevelse	Antall klager på anskaffelsen Oppfyllelse av krav om likebehandling av leverandør og transparente prosesser Antall forespørsler om innsyn Antall forespørsler om innsyn som fører til klager Antall forespørsler om innsyn som fører til læring

I analysen ble det avdekt at det var forskjellig hvilke kategorier for prestasjonsmål som ble belyst av informantene. Innkjøpsrådgiveren i anskaffelsen la vekt på *kostnad*, *kvalitet*, *tid* og *etterlevelse* som er generiske kategorier for prestasjonsmåling av anskaffelser. Prosjektleder i anskaffelsen la vekt på alle kategoriene bortsett fra *fleksibilitet*. Det kan se ut til at innkjøpsrådgiveren var preget av bakgrunnen fra innkjøp i de prestasjonsmålene som ble belyst, men prosjektleder hadde også en mer helhetlig tilnærming til prestasjonsmåling av anskaffelsen.

Oppsummering av diskusjon

Oppsummert er det flere faktorer som kan bidra til å forklare hvorfor prestasjonsmåling ikke ble gjort av anskaffelsen for Lokaliseringsteknologi. Kort sagt kan

det sies at i anskaffelsen var mye av det formelle på plass, men manglende fokus på prestasjonsmåling var medvirkende til at det ikke ble gjennomført. Strategi-ene i Trondheim kommune og målene for anskaffelsen var sammenfallende, men grunnet mangel på ressurser og fokus, manglende insentiver fra ledelsen og ingen politiske krav til prestasjonsmåling, ble ikke prestasjonsmål utformet. Overordnet sett kan modenhet og fokus på gjennomføringen av den innovative offentlige anskaffelsen være med på å forklare de identifiserte mønstrene. Basert på litteraturgjennomgangen, analysen og den foregående diskusjonen har det blitt avdekt en rekke prestasjonsmål som de involverte i anskaffelsen har reflektert rundt og kunne vært anvendt i anskaffelsen av Lokaliseringsteknologi.

5.2 Ungdomsprosjektet

I denne delen vil anskaffelsen av tjenester i Ungdomsprosjektet bli analysert opp mot det konseptuelle rammeverket.

5.2.1 Innovative offentlige anskaffelser

I de følgende seksjonene vil anskaffelsen av tjenester i Ungdomsprosjektet bli analysert opp mot det første hovedområdet i rammeverket, *innovative offentlige anskaffelser*. *Behovet* i anskaffelsen vil først analyseres og deretter vil modenheten til *kontraktsoppfølgingen* av anskaffelsen bli klassifisert.

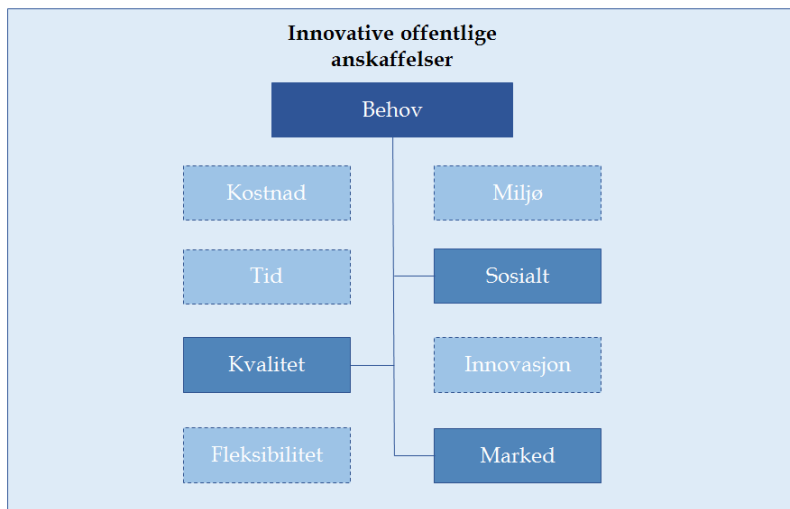
Behov

I anskaffelsen for Ungdomsprosjektet var *behovet* knyttet til å ha et tilbud til ungdom som er utenfor videregående opplæring i aldersgruppen 15 - 21 år hvor de yngste og mest risikoutsatte ungdommene skulle prioriteres. Det grunnleggende behovet kan knyttes til at NTFK er lovpålagt å tilby videregående opplæring til ungdom i alderen 15 - 21 år. Anskaffelsen for Ungdomsprosjektet var for å møte utfordringene knyttet til å få ungdom tilbake i videregående opplæring ettersom det var kun 70 % av ungdommene av 2009-kullet i NTFK som fullførte og bestod videregående opplæring etter fem år. Anskaffelsen kan derfor være med på å bidra til å løse et samfunnsproblem og dekke et sosioøkonomisk behov som har blitt påpekt av McCrudden (2004).

Behovet i anskaffelsen for Ungdomsprosjektet var også knyttet til å stimulere markedet for å anskaffe en tilpasset tjeneste. NTFK ønsket at leverandørene skulle komme opp med en tjeneste som var tilpasset behovet om å få riskoutsatt ungdom tilbake i videregående opplæring. Markedet hadde ikke tidligere vært anbudsutsatt og den offentlige anskaffelseskonteksten var derfor ny for leverandørene. I tillegg fantes ikke tjenesten som Ungdomsprosjektet etterspurte i markedet. Det ble påpekt av prosjektgruppen at det hadde stor verdi å ha en dialogfase i forkant av anskaffelsen hvor de fikk kommunisert behovet til leverandørene og innspill på mulige tjenesteløsninger.

Anskaffelsen i Ungdomsprosjektet kan klassifiseres som *katalytisk* og *adaptiv* basert på Edquist og Zabala-Iturriagoitia (2015). Ungdomsprosjektet anskaffet en tjeneste på vegne av ungdom i aldersgruppen 15 - 21 år som hadde falt utenfor videregående opplæring. Tjenesten var ikke ny ettersom lignende tjenester hadde blitt tilbudt tidligere av NAV, men var mer tilpasset de mest risikoutsatte ungdommene.

Behovet i anskaffelsen for Ungdomsprosjektet kan basert på den foregående analysen ses i sammenheng med *kvalitet*, *sosialt* og *marked*. Behovet var tilknyttet *kvalitet* ettersom det var fokus på at tjenesten skulle skreddersys til hver enkelt ungdom i den risikoutsatte gruppen. Det *sosiale* behovet var å anskaffe en tjeneste for riskoutsatt ungdom i aldersgruppen 15 - 21 år, slik at flere kunne gjennomføre videregående opplæring i fylket. Videre var behovet om *marked* knyttet til at en lignende tjeneste hadde ikke tidligere blitt tilbydd og tjenestene som fantes måtte tilpasses. Behovet kan sies å ha liten eller ingen tilknytning til *kostnad*, *tid*, *fleksibilitet* og *miljø*. Figur 5.6 viser innenfor hvilke kategorier behovet for anskaffelsen av Lokaliseringsteknologi var.



Figur 5.6: Behovene i anskaffelsen for Ungdomsprosjektet

Kontraktoppfølging

Modenheten til kontraktoppfølgingen av anskaffelsen kan karakteriseres som *strukturert*, nivå 3. I datainnsamlingen har det ikke kommet frem at det er etablert noen grunnleggende føringer for kontraktoppfølging i fylkeskommunen, men at en standardavtale for offentlige anskaffelser har blitt utviklet. Kontrakten i Ungdomsprosjektet har blitt tilpasset en annen økonomisk modell. I styringsgruppen til anskaffelsen satt blant annet utdanningsdirektøren som tok de avgjørende beslutningene i anskaffelsen. For eksempel godkjenning av tildeling av kontrakt. Kontraktoppfølgingen av anskaffelsen ble gjort av Ungdomsprosjektet uten innkjøpsrådgiveren involvert.

Et krav for at modenheten til kontraktoppfølging skal bli karakterisert som integrert, er at prestasjonsmål må brukes for å evaluere ulike deler av kontraktoppfølging (Rendon, 2008). I Ungdomsprosjektet måles det på antall ungdommer som kommer tilbake i videregående opplæring innen ett år etter å ha brukt tjenesten. Dette er det eneste prestasjonsmålet som har blitt brukt for å evaluere Ungdomsprosjektet. Prestasjonsmål har videre ikke blitt brukt for å evaluere anskaffelsen og anskaffelsesprosessen. Etersom det ikke er brukt flere prestasjonsmål, kan ikke kontraktoppfølgingen karakteriseres som *integrert*.

Figur 5.7 viser en oppsummering av analysen av det første hovedelementet i rammeverket for anskaffelsen for Ungdomsprosjektet.



Figur 5.7: Innovative offentlige anskaffelser: Ungdomsprosjektet

5.2.2 Offentlige anskaffelser generelt

I de følgende avsnittene vil behovet og valget av innovativ metode i anskaffelsen for Ungdomsprosjektet analyseres opp mot de *omliggende kreftene* til offentlige anskaffelser. Videre vil anskaffelsen for Ungdomsprosjektet ses opp i mot *offentlige anskaffelses karakteristikk*.

Omliggende krefter

De omliggende kreftene til offentlige anskaffelser kan ha en påvirkning på behovet for anskaffelsen og valget av innovativ offentlig anskaffelse som metode. Behovet i anskaffelsen for Ungdomsprosjektet var påvirket av *interne, politiske, juridiske, sosiale og økonomiske krefter*.

De *interne kreftene* som har påvirket behovet i Ungdomsprosjektet var prosjektgruppen, oppfølgingstjenesten, rådgivere og sosial pedagoger tilknyttet videregående skole i Nord-Trøndelag. Prosjektgruppemedlemmene holdt liv i Ungdomsprosjektet siden det først ble foreslått som et prosjekt i NTFK.

Politiske krefter som har påvirket anskaffelsen var knyttet til at det er vedtatt på nasjonalt nivå at det skal jobbes for å få flere ungdommer gjennom videregående opplæring. Videre hadde FRP-politikerne påvirkning på behovet i anskaffelsen og arbeidet for at det ble bevilget midler via statsbudsjettet.

Juridiske krefter har også påvirket behovet i anskaffelsen. Ifølge opplæringsloven er NTFK lovpålagt å ha et tilbud til ungdom mellom 15 - 21 år utenfor videregående opplæring.

De *sosiale og økonomiske* kreftene som har virket på behovet var at ungdom som faller utenfor videregående opplæring har større vanskeligheter med å få seg jobb (Norsk lektorlag, 2011) og kan bli en økonomisk og sosial belastning for samfunnet. Samt bevilgninger fra statsbudsjettet som satt i gang prosjektet.

Markedskrefter og *miljø* har hatt liten eller ingen virkning på behovet. I tabell 5.9 er kreftene som har påvirket behovet oppsummert.

Tabell 5.9: Krefter som påvirket behovet i anskaffelsen for Ungdomsprosjektet

Omliggende krefter	
Interne	Prosjektgruppen, Oppfølgingstjenesten og rådgivere, sosial rådgivere tilknyttet videregående skole
Politiske	FRP-fylkespolitikere fikk gjennom bevilgninger på nasjonalt nivå
Juridiske	Politisk vilje på nasjonalt- og fylkesnivå
Økonomiske	Lovpålagt å ha et tilbud til ungdom mellom 15-21 år som faller utenfor videregående opplæring
Marked	Samfunnsøkonomiske kostnader med ungdom som ikke gjennomfører videregående opplæring
Sosiale	Liten eller ingen påvirkning
Miljø	Ungdom utenfor videregående opplæring er en utfordring for samfunnet
	Liten eller ingen påvirkning

I anskaffelsen for Ungdomsprosjektet ble en innovativ offentlig anskaffelse valgt på bakgrunn av *interne* og *markedskrefter*.

De *interne kreftene* bestod av RMN-LUP og innkjøpssjefen i NTFK som anbefalte en innovativ offentlig anskaffelse for å kunne møte behovet i Ungdomsprosjektet. NTFK er samarbeidspartner med RMN-LUP som var bidragsyter i forberedelsesfasen samt bistod i møter vedrørende konkurransegrunnlaget.

Ungdomsprosjektet har brukt sin *markedskraft* til å påvirke leverandørmarkedet til å levere tjenester som tilfredsstillir deres behov. Dette har blitt gjort gjennom dialog i forkant av anskaffelsen som er et resultat av valget om å gjøre en innovativ offentlig anskaffelse.

Juridiske, politiske, miljø, sosiale og økonomiske krefter har hatt liten eller ingen påvirkning på valget av en innovativ offentlig anskaffelse i Ungdomsprosjektet.

Figur 5.10 viser hvilke krefter som har påvirket valget av en innovativ offentlig anskaffelse i Ungdomsprosjektet.

Tabell 5.10: Krefter som påvirket valget av IOA i Ungdomsprosjektet

Omliggende krefter	
Interne	RMN-LUP Innkjøpssjefen i NTFK
Marked	Stimulere leverandørmarkedet
Juridiske	Liten eller ingen påvirkning
Økonomiske	Liten eller ingen påvirkning
Politiske	Liten eller ingen påvirkning
Sosiale	Liten eller ingen påvirkning
Miljø	Liten eller ingen påvirkning

Offentlige anskaffelses karakteristikk

I følgende seksjon vil de *offentlige anskaffelses karakteristikkene* ses opp i mot anskaffelsen av tjenester i Ungdomsprosjektet.

Eksterne karakteristikk

Ifølge innkjøpsrådgiver i anskaffelsen følte leverandørene seg ivaretatt og likebehandlet. Dialogkonferansen i forkant av selve konkurransegjennomføringen var med på å gjøre at leverandørene fikk en bedre forståelse av selve behovet i anskaffelsen og selve konkurransegjennomføringen ble opplevd som *transparent*. I anskaffelsen kom det ikke inn KOFA-klager eller innsynsforespørsler på hvordan gjennomføringen av anskaffelsen hadde vært. Det ble i anskaffelsen lagt vekt på å dele samme type informasjon til alle leverandørene. I anskaffelsen har det ikke kommet frem at det har blitt tatt uetiske beslutninger og anskaffelsen har fulgt prinsippene for offentlige anskaffelser. *Integritet* kan derfor betegnes som en karakteristikk for anskaffelsen. Videre er det offentlige ansvarlig for at anskaffelser er effisient, effektive og i tråd med regelverket (Telgen et al., 2007). I anskaffelsen for Ungdomsprosjektet var det ifølge en av prosjektgrupped medlemmene et ønske om å få mest mulig kvalitet ut av de midlene som var bevilget, og på bakgrunn av dette ble en annen økonomisk modell utformet. Det ble kun brukt ett prestasjonsmål i anskaffelsen som kan sies å gjenspeile anskaffelsens effektivitet, men det ble ikke brukt prestasjonsmål for å måle ressursene som ble lagt ned. Det kan derfor være vanskelig å si at anskaffelsen har vært *ansvarlig* ettersom det kun har blitt brukt ett prestasjonsmål. Ifølge inn-

kjøpsrådgiver handler innovative offentlige anskaffelser om å utnytte mulighetene som finnes i regelverket for å kunne oppnå en best mulig anskaffelse. Anskaffelsen kan derfor sies å ha vist *eksemplarisk oppførsel*.

Interne karakteristikk

De *innkjøpsrelaterte målene* i anskaffelsen for Ungdomsprosjektet knyttet til *kvalitet* og *konkurranse*. Målet om *kvalitet* hadde med at tjenesten skulle være tilpasset risikoutsatt ungdom. I seleksjonskriteriene til anskaffelsen var kvalitet vektet høyere enn pris som indikerte vektlegging av kvalitet. *Konkurranse* var et indirekte mål som kom med føringen fra Arbeids- og sosialdepartementet om å anbudsutsette anskaffelsen i Ungdomsprosjektet. *Innkjøpsrelaterte mål* som *kostnad*, *tid*, *integritet* og *risikoreduksjon* var mindre framtrepende i anskaffelsen.

I anskaffelsen var de *ikke-innkjøpsrelaterte målene* mindre tydelige og var knyttet til å tilfredstille et *sosialt* og *økonomisk mål* i samfunnet. Å få flere ungdommer til å fullføre videregående opplæring kan føre til sosioøkonomiske besparelser på lang sikt. Målet for anskaffelsen har vært tydelig fra starten av og en innovativ offentlig anskaffelse var en passende metode for anskaffelsen i forhold til å få utføringsbedriftene til å tenke nytt rundt hvordan tjenesten kunne utformes. De *ikke-innkjøpsrelaterte målene* som *internasjonale forhold* og *miljø* har ikke vært fremtredende for målene i anskaffelsen. Målene i anskaffelsen av tjenester i Ungdomsprosjektet har ikke vært mostridende med andre mål.

I anskaffelsen var flere *interessenter* involvert. De *primære interessentene* i anskaffelsen for Ungdomsprosjektet var: Oppfølgingstjenesten, samarbeidskommune, Videregående opplæring, leverandørene i fylket, risikoutsatte ungdommer, politikere, NAV, innkjøpsseksjonen, Arbeids- og velferdirektoratet og RMN-LUP. De *sekundære* interessentene i anskaffelsen har vært NTNU og Arbeids- og sosialdepartementet. De ulike *interessentene* var involvert i anskaffelsen på ulike tidpunkt. I anskaffelsen for Ungdomsprosjektet hadde leverandørene noen oppstartsproblemer ettersom de ikke fulgte kontrakten med Ungdomsprosjektet, men den ene leverandøren løste utfordringen med å tilsette personer for å kunne tilfredsstille kravene i kontrakten. Tabell 5.11 viser inndelingen av *primære* og *sekundære interessenter* i anskaffelsen for Ungdomsprosjektet.

Tabell 5.11: Interessenter i anskaffelsen for Ungdomsprosjektet

Interessenter	
Primære	Oppfølgingstjenesten Videregående opplæring Leverandører Risikoutsatt ungdom Politikere NAV Innkjøpsseksjonen Arbeids- og velferdsdirektoratet RMN-LUP
Sekundære	NTNU Arbeids- og sosialdepartementet

Kontekstuelle karakteristikk

Anskaffelsen for Ungdomsprosjektet ble tildelt 15 MNOK via statsbudsjettet. Ifølge prosjektgruppemedlemmene ville ikke anskaffelsen blitt gjennomført om midler ikke hadde blitt bevilget. Karakteristikken om at offentlige anskaffelser er *budsjettddrevet* kan derfor sies å være tydelig i anskaffelsen for Ungdomsprosjektet. Hvordan midlene har blitt forvaltet i Ungdomsprosjektet er *åpent for allmennheten* og kan derfor betegnes som en karakteristikk.

I anskaffelsen var det ingen indikasjon på *risikoovers* holdning blant prosjektgruppemedlemmene ettersom de ikke hadde kvaler med å gjennomføre en innovativ anskaffelse, på tross av at de ikke hadde erfaring med innovative offentlige anskaffelser. Det ble også påpekt at anskaffelsesregelverket ikke hadde satt begrensinger for anskaffelsen, men at det hadde vært fokus på bruke mulighetene i regelverket. I anskaffelsen var prosjektgruppen åpen for nye løsninger på hvordan tjenesten kunne utformes. Prosjektgruppemedlemmene påpekte at det ikke var en kultur for å drive måling av anskaffelser i fylkeskommunen: “Gevinstrealisering høres liksom så fjernt ut for en tjeneste som dette her.”

Roller

I anskaffelsen for Ungdomsprosjektet kan NTFK anses som en *stor kjøper* av tjenester blant leverandørene i fylket og har påvirket markedet i form av at attføringsbedriftene ikke hadde vært konkurranseutsatt tidligere. I tildelingen av midlene til Ungdomsprosjektet var det krav om at anskaffelsen skulle anbudsutsettes. Ungdomsprosjektet kan derfor ha vært med på å påvirke hvordan tildelingen av oppdrag gjøres i

markedet blant leverandørene.

Attføringsbedriftene kan karakteriseres som små virksomheter hvor den totale kontraktsverdien i anskaffelsen kan anses som stor i forhold til driftsinntektene hos hvertfall en av attføringsbedriftene (Proff, 2015a). Kontrakten i anskaffelsen var delt opp i tre delkontrakter med ulik verdi og dekket ulike geografiske områder i fylket. Oppdelingen av kontrakten kan sies å være hensiktsmessig for å kunne stimulere konkurranse i markedet og ikke utelukke små leverandører fra konkurransen.

Karakteristikken om at *regel og direktiver lages av det offentlige* har ikke vært tydelige i anskaffelsen for Ungdomsprosjektet.

I anskaffelsen til Ungdomsprosjektet var det et *gjensidige avhengighetsforhold* mellom NTFK og leverandørene. Reko AS som var en av leverandørene som ble tildelt kontrakt, er 25,2% eid av Steinkjer kommune og 12,5% av Inderøy og Verran kommune (Reko, 2017). Alle tre kommunene er samarbeidspartnere i Ungdomsprosjektet.

Figur 5.8 oppsummerer analysen av det andre hovedelementet i det konseptuelle rammeverket for anskaffelsen av Ungdomsprosjektet.



Figur 5.8: Offentlige anskaffelser generelt: Ungdomsprosjektet

5.2.3 Prestasjonsmåling generelt

I de neste seksjonene vil det tredje hovedområdet i rammeverket *prestasjonsmåling generelt* bli sett på i sammenheng med anskaffelsen for Ungdomsprosjektet. Som det ble belyst i seksjon 5.2.1, har det ikke blitt brukt et prestasjonsmålingssystem for å evaluere anskaffelsen eller anskaffelsesprosessen til Ungdomsprosjektet, men et prestasjonsmål ble brukt i etterkant av anskaffelsen.

Strategi

I denne seksjonen vil strategiene i NTFK bli sett på og koblet opp mot prestasjonsmåling. Tabell 5.12 viser en oversikt over ulike strategidokumenter i NTFK.

Tabell 5.12: Strategier i NTFK

Enhet	Dokument
Nord-Trøndelag fylkeskommune	Regional planstrategi Nord-Trøndelag 2012 - 2016
Videregående opplæring	Styringsgrunnlag for utdanningssektoren 2013 - 2014/15
Innkjøpsseksjonen	Ingen dokument
Anskaffelsen i Ungdomsprosjektet	Pilotnotat (kun mål)

I NTFK sammenfaller den *overordnende strategien* med strategien og målene til avdelingen Videregående opplæring som er nevnt i seksjon 4.2.1. Planstrategien for NTFK har ingen delmål som går direkte på å få flere ungdom til å gjennomføre videregående opplæring. Det nærmeste er et utsagn som sier: “Skal befolkningens helse styrkes på sikt, ligger det største potensialet i å sørge for at barn og ungdom gjennomfører utdanning som gjør dem kvalifisert for arbeidslivet” (NTFK, 2012, s. 27). Opprettelsen av Ungdomsprosjektet kan delvis tilskrives styringsgrunnlaget til Videregående opplæring hvor den politiske plattformen er vedtatt og målsettinger for å få ungdom tilbake i videregående opplæring har blitt satt frem. Prestasjonsmålet til Ungdomsprosjektet er knyttet til målsettingene til Videregående opplæring.

I datainnsamlingen har det ikke blitt identifisert en anskaffelsesstrategi for NTFK. Det nærmeste er hovedmålsetning til innkjøpsseksjonen og at årsmeldingen fra 2015 trekker frem at innkjøp må arbeide mer strategisk. Ettersom innkjøpsseksjonen

hverken har en strategi eller prestasjonsmål er ikke prestasjonsmåling forankret i innkjøpsseksjonen.

Overordnet i NTFK rapporteres det på ulike nøkkeltall innenfor forskjellige områder i årsmeldingen. Fylkesmannen i NTFK rapporterer til Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Videregående opplæring rapporterer til utdanningsdirektoratet på fullført og bestått videregående opplæring etter fem år. Ungdomsprosjektet rapporterer på måloppnåelse og regnskapsmessige tall til Arbeids- og velferdsdirektoratet som har bevilget midlene for anskaffelsen. I anskaffelsen for Ungdomsprosjektet har ikke et prestasjonsmålingssystem eller prestasjonsmål blitt brukt for å evaluere selve anskaffelsen.

Prestasjonsmålings rammeverk

I denne seksjonen vil det ses nærmere på hvordan prestasjonsmål i anskaffelsen for Ungdomsprosjektet har blitt laget, kartlegge innenfor hvilke kategorier de hadde prestasjonsmål og hvilke kategorier som intervjuobjektene har påpekt det kunne være mulig å gjøre prestasjonsmåling. Tabell 5.13 gir en oversikt over hvilke områder det har blitt gjort prestasjonsmåling i NTFK.

Tabell 5.13: Prestasjonsmål i NTFK

Enhet	Anskaffelse/Innkjøp	Annet/Oppfølging
Nord-Trøndelag fylkeskommune	Nei	Ja
Videregående opplæring	Nei	Ja (Utdanningsdirektoratet)
Innkjøpsseksjonen	Nei	Nei
Anskaffelsen i Ungdomsprosjektet	Nei	Ja (Arbeids- og velferdsdirektoratet)

Proseduralt rammeverk

I anskaffelsen for Ungdomsprosjektet ble det ikke identifisert en metode for hvordan prestasjonsmål skal utarbeides for å kunne evaluere prestasjonen til anskaffelsen. Det har i hverken strategien til oppfølgingstjenesten eller i føringene til innkjøpsseksjonen blitt funnet noe som kan beskrives som en steg-for-steg prosess for hvordan prestasjonsmåling kan gjøres av anskaffelser. Det kan derfor sies at det ikke har blitt brukt et *proseduralt rammeverk* for å måle prestasjonen til anskaffelsen.

Innkjøpsrådgiveren i anskaffelsen for Ungdomsprosjektet trakk frem at det ikke

var tilstrekkelig med statistikker og data for å kunne gjøre prestasjonsmåling av anskaffelser i NTFK. Anskaffelsen for Ungdomsprosjektet har i kontraktsoppfølgingen et prestasjonsmål hvor de måler antall ungdommer som kommer tilbake i videregående opplæring innen ett år. Prestasjonsmålet har en klar sammenheng med målet til Videregående opplæring og er indirekte knyttet til strategien deres.

Strukturelt rammeverk

I anskaffelsen for Ungdomsprosjektet er det kun identifisert et prestasjonsmål i kontraktsoppfølgingen. Et *strukturelt rammeverk* som foreslår hvilke kategorier det skal utarbeides prestasjonsmål for har ikke blitt funnet i anskaffelsen for Ungdomsprosjektet. Gjennom datainnsamlingen har det kommet frem tanker om hvordan den innovative offentlige anskaffelsen kunne blitt målt. Informasjonen har blitt systematisert ut i fra kategorier som ble identifisert i litteraturgjennomgangen. Tabell 5.14 viser en oversikt over aspekter som ble belyst i intervjuer som kan knyttes til kategorier for prestasjonsmål.

Tabell 5.14: Belyste prestasjonsmål i anskaffelsen Ungdomsprosjektet

Kategorier	Belyst i intervju	Informant
Kostnad	Prosentvis besparelse ved den nye kontrakten i forhold til den gamle kontrakten.	IR
	Ressursbruk i anskaffelsen	IR
	Ungdom tilbake i videregående opplæring kan føre til samfunnsbesparelser	PL,PM,IR
Kvalitet	Skreddersøm av tjenesten til hver enkelt ungdom	PL,PM
	Kvaliteten til tilbudene i konkurranse-gjennomføring	IR
Tid	Mye tid ble brukt på å gjennomføre anskaffelsen	PL,PM,IR
	IOA er mer tidkrevende enn konvensjonell offentlig anskaffelse	IR
Fleksibilitet	Ingen	
Miljø	Ingen	
Sosialt	Antall ungdommer som kommer tilbake til videregående opplæring innen ett år etter å ha vært innoft ungdomsprosjektet	PL,PM,IR
Innovasjon	Tjenesteinnovasjon og ny økonomisk modell	PL,PM,IR
Etterlevelse	Ingen	

Prosjektleder (PL), Prosjektmedlem (PM), Innkjøpsrådgiver (IR)

I anskaffelsen for Ungdomsprosjektet var det flere elementer fra intervjuene som kunne kategoriseres som mulige prestasjonsmål innenfor *kostnad*. Innkjøpsrådgiveren trakk frem at det kunne vært mulig å måle prosentvis besparelse av den nye kontrakten i forhold til den gamle. Videre belyste innkjøpsrådgiveren at det er vanskelig å si noe om ressursbruken i anskaffelsen ettersom det ikke ble gjort prestasjonsmåling. Det kom også frem i datainnsamlingen at å få ungdom tilbake i videregående opplæring kan føre til samfunnsbesparelser.

Kvalitet i anskaffelsen for Ungdomsprosjektet kan ses i sammenheng med ungdommenes tilfredshet med tjenesten og kvaliteten i tilbudene som kom inn under konkurransen. I intervjuene kom det frem at det var viktig at tjenesten som ble anskaffet var tilpasset til hver enkelt ungdom. Innkjøpsrådgiver påpekte at tilbudene i konkurransen holdt høyere kvalitet enn normalt.

Tid kunne i anskaffelsen blitt brukt for å evaluere hvor mye tid som gikk med i anskaffelsen og de ulike prosessstegene i anskaffelsen. I datainnsamlingen kom det frem at det hadde blitt lagt ned mye tid i anskaffelsen av Ungdomsprosjektet og spesielt i oppfølgingsarbeidet. Anskaffelsen hadde ikke ført til tidsbesparelser i forhold til en konvensjonell anskaffelse og den innovative offentlige anskaffelsen ble oppfattet som mer tidkrevende.

Det ble i anskaffelsen ikke trukket frem hvordan *fleksibilitet* kunne bli målt. Det kom derimot frem i datainnsamlingen at leverandørene prøvde å tilpasse tjenesten til behovet som var spesifisert og i kontraktsoppfølgingen har leverandørene som ble tildelt kontrakt innrettet seg etter kravene stilt fra Ungdomsprosjektet.

Miljø ble ikke belyst som et viktig prestasjonsmål i intervjuene.

I anskaffelsen for Ungdomsprosjektet ble det identifisert prestasjonsmål som kan klassifiseres innenfor kategorien for *sosialt*. Prestasjonsmålet var antall ungdommer som kommer tilbake til videregående opplæring innen ett år etter å ha vært innom Ungdomsprosjektet.

I datainnsamlingen kom det frem at anskaffelsen for Ungdomsprosjektet hadde ført til en form for *innovasjon*. Prosjektgruppen påpekte at en ny tjeneste var blitt utviklet som var tilpasset risikoutsatt ungdom som kan betegnes som tjenesteinnovasjon. I anskaffelsen ble det også tatt i bruk en ny økonomisk modell som også kan betegnes som en innovasjon.

Prestasjonsmål for *etterlevelse* ble ikke ansett som relevant i anskaffelsen av innkjøpsrådgiveren ettersom regelverket ble oppfattet som enkelt å etterleve.

Barrierer

I denne seksjonen vil *barrierene til prestasjonsmåling* bli analysert opp i mot prestasjonsmåling av anskaffelsen for Ungdomsprosjektet. Tabell 5.15 viser barrierene som var gjeldende i anskaffelsen for ungdomsprosjektet.

Tabell 5.15: Ungdomsprosjektet

	Utfordringer med prestasjonsmåling	Aktualisert
Kontekstuelle utfordringer	Et velutviklet informasjonssystem må være på plass for å ha tilgang på data	Ja
	Tid og ressurser som kreves må legges ned	Ja
	Mangel på ledelse og motstand mot endring	Ja
Prosess utfordringer	Strategi og visjon er ikke gjennomførbar eller overførbar til relevante prestasjonsmål og drivere	Nei
	Strategi er ikke koblet til fordelingen av ressurser	Nei/Ja
	Mål er forhandlet frem i motsetning til å være basert på interessenters krav	Nei
	Fokus på perfektjon i prestasjonsmåling kan undergrave suksess	Nei
Innholds utfordringer	Strategien er ikke koblet opp mot avdelinger, grupper eller individuelle mål	Nei
	Mange prestasjonsmål gjør at det overordnede målet blir uklart	Nei
	Prestasjonsmål er uklart definert	Nei
	Kvantifisering av prestasjonsmål som er kvalitative av natur	Ja

Kontekstuelle barrierer

I anskaffelsen for Ungdomsprosjektet påpekte innkjøpsrådgiver at en utfordring ved prestasjonsmåling av anskaffelsen var at det ikke finnes tall som viser situasjonen før og nå. Data om offentlige anskaffelser er ikke systematisert i et system i NTFK. Et velutviklet informasjonssystem kan derfor anses som en barriere til prestasjonsmåling i anskaffelsen for Ungdomsprosjektet.

Anskaffelsen var under et tidspress på grunn av forsinkelse med overføring av midlene fra Arbeids- og sosialdepartementet. Videre ble det ikke lagt ned ressurser for å gjennomføre prestasjonsmåling av anskaffelsen. Utilstrekkelig med tid og ressurser kan derfor ses på som en barriere til prestasjonsmåling i anskaffelsen.

I anskaffelsen til Ungdomsprosjektet la ikke styringsgruppen vekt på at det skulle gjøres prestasjonsmåling. Videre påpekte innkjøpsrådgiveren av anskaffelsen at

det ikke var kultur for å gjøre prestasjonsmåling av anskaffelser i NTFK. Mangel på ledelse var derfor en barriere til prestasjonsmåling av anskaffelsen for Ungdomsprosjektet.

Prosess barrierer

Målet for anskaffelsen var å anskaffe en tjeneste for risikoutsatte ungdom og gi de et tilbud innenfor videregående opplæring slik at den enkelte ungdom kan komme i gang med opplæring innenfor en periode på inntil ett år. I anskaffelsen for Ungdomsprosjektet fremtrer ikke målets overførbarhet til prestasjonsmål som en barriere til prestasjonsmåling i anskaffelsen.

Strategien til NTFK er koblet opp mot Videregående opplæring, men ikke til innkjøpsseksjonen ettersom det ikke har blitt funnet et strategidokument for innkjøp i datainnsamlingen. Det har derfor vært en delvis barriere knyttet til at strategien ikke er koblet til fordelingen av ressurser.

Videre har målet og behovet for anskaffelsen blitt utarbeidet gjennom involvering av flere interessenter. I tillegg må Ungdomsprosjektet rapportere til Arbeids- og velferdsdirektoratet på måloppnåelse og regnskapsmessige tall. Barrieren om at mål er forhandlet frem i motsetning til å være basert på interessenters krav kan ikke sies å være en barriere til prestasjonsmåling i anskaffelsen.

Ettersom det kun ble brukt ett prestasjonsmål i anskaffelsen for Ungdomsprosjektet er det vanskelig å si om fokus på perfeksjon som undergraver suksess har vært en barriere.

Innholds barrierer

Som nevnt, er strategien til NTFK knyttet opp til Videregående opplæring. Prestasjonsmålet i Ungdomsprosjektet er knyttet til strategien til Videregående opplæring. Barrieren om at strategi ikke er koblet opp mot avdelinger har ikke vært en barriere til prestasjonsmåling i anskaffelsen.

I anskaffelsen ble det kun brukt ett prestasjonsmål og bruk av mange prestasjonsmål har derfor ikke vært en barriere til prestasjonsmåling i anskaffelsen.

Prestasjonsmålet som har blitt brukt i anskaffelsen er tydelig formulert og lett å måle. Uklare prestasjonsmål kan derfor ikke sies å ha vært en barriere til prestasjonsmåling i anskaffelsen.

Ifølge innkjøpsrådgiver i anskaffelsen er det vanskelig å lage prestasjonsmål for effektene fra anskaffelsen. Effektene er knyttet til ungdommens mestring- og frem-

tidstro som kan være vanskelig å kvantifisere. Kvantifisering av slike effekter kan være en barriere til at prestasjonsmåling ikke har blitt gjort av anskaffelsen.

Figur 5.9 oppsummerer analysen av det tredje hovedelementet av det konseptuelle rammeverket i anskaffelsen for Ungdomsprosjektet.



Figur 5.9: Prestasjonsmåling generelt: Ungdomsprosjektet

5.2.4 Oppsummering

I analysen av anskaffelsen for Ungdomsprosjektet har det blitt identifisert flere mønstre og ulike underelementet fra det konseptuelle rammeverket har blitt fremhevet. Mønstrene har blitt skapt gjennom å påpeke hvilke elementer av det konseptuelle rammeverket som har vært tilstede og ikke tilstede. Figur 5.10 viser en oppsummering av enkeltanalysen som er med på å danne et bilde av anskaffelsen basert på mønstrene som har blitt avdekt. Bilde gir en indikasjon på anskaffelsens kompleksitet.



Figur 5.10: Bildet til anskaffelsen for Ungdomsprosjektet

I det første hovedelementet *innovative offentlige anskaffelser* ble behovet og kontraktoppfølgingen i anskaffelsen for Ungdomsprosjektet klassifisert. Behovet i anskaffelsen ble identifisert innenfor områdene: *kvalitet, sosialt og marked*. Kontraktoppfølgingen i anskaffelsen ble klassifisert som *strukturert*, nivå 3. I kontraktoppfølgingen ble ett prestasjonsmål brukt for å gjenspeile effekten av Ungdomsprosjektet, men det ble ikke gjennomført prestasjonsmåling av selve anskaffelsen.

Innenfor det andre hovedelementet *offentlige anskaffelser generelt* ble det avdekt at flere *omliggende krefter* til offentlige anskaffelser påvirket behovet og valget av en innovativ offentlig anskaffelse som metode. De omliggende kreftene som påvirket behovet var *interne, sosiale, politiske, juridiske og økonomiske krefter*. I valget av en innovative offentlig anskaffelse var *interne og markedskrefter* frem-

tredende. I tillegg var det flere av de *offentlige anskaffelses karakteristikkene* som var synlige i anskaffelsen for Ungdomsprosjektet. Tre av de *eksterne karakteristikkene* var synlige. De *interne karakteristikkene* var mer fremtredende hvor *kvalitet* og *konkurranse* var *innkjøpsrelaterte mål* som ble identifisert, mens de *ikke-innkjøpsrelaterte målene* var *sosiale* og *økonomiske mål*. I anskaffelsen var det mange *interessenter* involvert og kan betegnes som komplekst. De *kontekstuelle karakteristikkene* som var tydelige var at anskaffelsen var *budsjettdrevet* og *kulturen* viste lite tendenser til en *risikoavers* holdning. Videre kan NTFK i anskaffelsen for Ungdomsprosjektet betegnes som en *stor kjøper* hvor det *gjensidige avhengighetsforholdet* har vært tydelig ettersom noen av samarbeidskommunene har eierskap i leverandørene.

I det tredje hovedelementet *prestasjonsmåling generelt* ble det avdekt at det ikke ble brukt et prestasjonsmålingssystem for å evaluere den innovative offentlige anskaffelsen. Det ble identifisert at *strategiene* delvis forankret anskaffelsen av Ungdomsprosjektet og at prestasjonsmålet var knyttet til strategien og styringsgrunnlaget til Videregående opplæring, men også knyttet til juridiske føringer. Det ble også avdekt at det var mangel på et *strukturelt* og *proseduralt rammeverk*. I datainnsamlingen kom det frem at det kunne blitt utviklet prestasjonsmål innenfor kategoriene *kostnad*, *kvalitet*, *tid*, *fleksibilitet*, *innovasjon* og *sosialt*. Det ble avdekt tre *kontekstuelle*, en *prosess* og en *innholds barriere* til prestasjonsmåling.

5.2.5 Diskusjon av anskaffelsen for Ungdomsprosjektet

I de følgende seksjonene vil funnene og mønstrene som ble avdekt i enkeltanalysen av anskaffelsen for Ungdomsprosjektet bli diskutert og forsøkt å bli forklart. Det ble i enkeltanalysen avdekt at det ikke har blitt gjort prestasjonsmåling av anskaffelsen for Ungdomsprosjektet, men ett prestasjonsmål brukes for å vurdere tjenesten i kontraktsoppfølgingen. I diskusjonen vil det forsøkes å forklare hvorfor prestasjonsmåling ikke ble gjort og drøfte de mønstrene som har blitt identifisert i figur 5.10. I enkeltanalysen ble det sett at flere av underelementene i det konseptuelle rammeverket var overlappende og flere faktorer viste seg å kunne være med på å forklare hvorfor ikke prestasjonsmåling ble gjort. For å samle de faktorene som kan forklare hvorfor prestasjonsmåling ikke ble gjort, er diskusjonen sentrert rundt fire overordnede forklarende faktorer: *tid og ressurser*, *ledelsesforankring*, *modenhet* og *komplisert*. Avslutningsvis vil det følge en diskusjon og anbefalinger om mulige kategorier anskaffelsen kunne ha blitt evaluert.

Tid og ressurser

Tid og ressurser som legges ned i å gjøre prestasjonsmåling kan være en forklarende faktor for at det ikke ble gjort prestasjonsmåling av anskaffelsen for Ungdomsprosjektet. Mangel på tid og ressurser ble trukket frem som en barriere til prestasjonsmåling av Bierbusse og Siesfeld (1997). I analysen kom det frem at anskaffelsen var under et tidspress på grunn av forsinket overføring av midler og det var ytret et ønske fra den politiske ledelsen å komme fortest mulig i gang. Mye tid ble brukt på å utvikle en kravspesifikasjon. Tidspresset og ressursene som var tilgjengelig i anskaffelsen var ikke tilstrekkelig og kan forklare hvorfor det ikke ble utarbeidet prestasjonsmål for å måle prestasjonen til anskaffelsen.

Det ble i analysen avdekt at *interne* og *markedskrefter* hadde påvirket valget av en innovativ offentlig anskaffelse. De interne kreftene var tilknyttet at RMN-LUP kom med forslag å gjennomføre en innovativ offentlig anskaffelse. RMN-LUP bidro i forberedelsesfasen og fokuset var å gå i dialog med markedet og utvikle en funksjonell kravspesifikasjon. Fokuset kan sies å ha påvirket hvilke arbeidsoppgaver det ble fokusert på i anskaffelsen og fokuset til RMN-LUP kan være med på å forklare hvorfor det ikke ble spesifisert prestasjonsmål i forkant av anskaffelsen. Likevel inngår ikke prestasjonsmåling som en del av deres arbeidsområder. Samlet kan det derfor sies at tid og ressurser i anskaffelsen kan være med på å forklare hvorfor det ikke ble gjort prestasjonsmåling av anskaffelsen.

Ledelsesforankring

I anskaffelsen for Ungdomsprosjektet kan ledelsesforankring av prestasjonsmåling være med på å forklare hvorfor det ikke ble gjort prestasjonsmåling av anskaffelsen og hvorfor det ble brukt ett prestasjonsmål i selve prosjektet. I analysen ble det identifisert at anskaffelsen var forankret i lover og i styringsgrunnlaget til Videregående opplæring som prestasjonsmålet i Ungdomsprosjektet var knyttet opp mot. Det kom også frem i analysen at det var mangel på en anskaffelsesstrategi. Cousins (2008) trakk frem at den overordnede strategien må henge sammen med strategien til underavdeling slik at det kan utarbeides prestasjonsmål. Ettersom det ikke fantes en anskaffelsesstrategi i NTFK kan det være med på å forklare hvorfor det ikke har blitt gjort prestasjonsmåling av anskaffelsen.

I analysen ble anskaffelsen betegnet som *budsjett drevet* siden midlene hadde blitt bevilget og politiske krefter hadde påvirkning på at anskaffelsen ble gjen-

nomført. Arbeids- og sosialdepartementet som bevilget midlene la krav på at det skulle rapporteres på oppnåelse av målene til Ungdomsprosjektet. I anskaffelsen kan det se ut som at det gjøres prestasjonsmåling dersom det legges krav til rapportering og da i tilknytning til bevilgning av midler. Ved å måle antall ungdommer vil det være mulig å kartlegge om prosjektet kan videreføres og bli bevilget mer midler etter at den treårige prosjektperioden er over.

Meekings (1995) trakk frem at mangel på ledelse er en barriere til prestasjonsmåling og barrieren ble identifisert i analysen. Styringsgruppen i anskaffelsen la ikke krav på at det skulle gjennomføres prestasjonsmåling og mangelen på insentiv internt i NTFK, kan derfor være med på å forklare at det ikke ble gjennomført prestasjonsmåling. Oppsummert kan det sies at prestasjonsmåling av tjenesten i Ungdomsprosjektet var ledelsesforankret, mens prestasjonsmåling av anskaffelsen ikke var det.

Modenhhet

Modenheten til kontraktsoppfølgingen i anskaffelsen for Ungdomsprosjektet ble karakterisert som *strukturert*, nivå 3, og kan være med på å forklare hvorfor det ikke ble gjort prestasjonsmåling av anskaffelsen. Bierbusse og Siesfeld (1997) påpekte at mangel på et velutviklet informasjonssystem kan være en barriere til prestasjonsmåling. Barrieren var fremtredende i anskaffelsen. Når det ikke foreligger data som var tilfellet i anskaffelsen er det vanskelig å gjøre prestasjonsmåling som kan være med på å forklare hvorfor prestasjonsmåling ikke ble gjennomført. Mangelen på data kan også forklare hvorfor det ikke ble funnet et strukturelt og proseduralt rammeverk for prestasjonsmåling i anskaffelsen.

Anskaffelsen for Ungdomsprosjektet var eid av Videregående opplæring og kontraktsoppfølgingen av kontrakten gjøres av Ungdomsprosjektet. Prosjektgruppedlemmene fra avdelingen hadde liten erfaring med konvensjonelle og innovative offentlige anskaffelser. Som det kom frem i analysen, var det uklart for prosjektgruppedlemmene hvordan prestasjonsmåling kunne gjøres på en tjeneste som Ungdomsprosjektet. Innkjøpsseksjonen i anskaffelsen ble involvert i forkant av dialogkonferansen og var med i konkurransegjennomføringen, men var ikke involvert i kontraktsoppfølgingen. I datainnsamlingen kom det frem at innkjøpsseksjonen hadde mye kompetanse om offentlige anskaffelser som var viktig for gjennomføringen av anskaffelsen. Dersom kompetansen hadde blitt utnyttet i kontraktsoppfølgingen ville det kunne økt muligheten for prestasjonsmåling.

Komplisert

Anskaffelsen for Ungdomsprosjektet kan betegnes som komplisert. Kvantifisering av prestasjonsmål som er kvalitative av natur (Bierbusse & Siesfeld, 1997), ble i analysen identifisert som en innholds barriere til prestasjonsmåling. I Ungdomsprosjektet lages det mål for hver enkelt ungdom og det er mange ungdommer som er innom Ungdomsprosjektet. Målene som ungdommene har er rettet mot fremtids- og mestringstro som kan anses som vanskelig å måle og knytte opp til kvalitet i anskaffelsen. Ettersom effektene skal bli målt ut i fra ungdommene som er involvert er det vanskelig å lage prestasjonsmål siden de skal reflektere den enkelte ungdoms følelse av å lykkes. I datainnsamlingen ble det også belyst at det var vanskelig å tenke seg til hvordan prestasjonsmåling kunne gjøres av en slik tjeneste.

Prestasjonsmål

I enkeltanalysen kom det frem at flere aspekter fra datainnsamlingen kunne systematiseres i kategorier for prestasjonsmål. I de følgende avsnittene vil mulige prestasjonsmål bli foreslått basert på funnene i tabell 5.14 og deretter vil det følge en diskusjon rundt kategoriene.

Prestasjonsmål for *kostnad* kunne blitt brukt for å reflektere ressursbruken og gjenspeile kostnadene i anskaffelsen for Ungdomsprosjektet. I analysen kom det frem at anskaffelsen kunne blitt sammenlignet med den gamle kontrakten. Tjenesten hadde tidligere ikke blitt anskaffet og det kan derfor være mindre relevant å sammenligne kontrakten med tidligere anskaffelser. For å kunne måle ressursbruken i anskaffelsen kunne flere ulike prestasjonsmål blitt brukt. Prestasjonsmål for kostnaden av anskaffelsesprosessen og kontraktsoppfølgingen kunne vært relevant ettersom det ble påpekt i analysen at mye tid hadde blitt brukt på kontraktsoppfølging. I analysen ble det påpekt at å få ungdom tilbake i videregående opplæring kan føre til samfunnsbesparelser på lang sikt.

I analysen ble det trukket frem at prestasjonsmål kunne blitt knyttet opp mot *kvaliteten* i tjenesten. Patrucco et al. (2016) knyttet kvalitet opp mot kundetilfredshet med et produkt eller en tjeneste. I anskaffelsen var det et ønske at tjenesten skulle være skreddersydd til hver enkelt ungdom. Et mulig prestasjonsmål kunne derfor vært ungdommens tilfredshet med tjenestene som Ungdomsprosjektet tilbyr. I tillegg kunne kvaliteten i tilbudene som kom inn blitt målt ettersom det ble påpekt at de hadde høy kvalitet. Et annet indirekte kvalitets prestasjonsmål

ville vært å måle ungdommenes mestrings- og fremtidstro etter å vært involvert i Ungdomsprosjektet som det psykologiske instituttet ved NTNU har jobbet med i forbindelse med anskaffelsen. Prestasjonsmålet om å måle ungdommenes fremtids- og mestringstro kan være vanskelig å måle på grunn av dets kvalitative natur og er diskutert i seksjon 5.2.5.

Analysen avdekte at det var blitt lagt ned mye tid i anskaffelsen og at innovative offentlige anskaffelser er mer tidkrevende enn konvensjonelle offentlig anskaffelser. Peng og Cai (2008) foreslo at tid i en innovativ offentlig anskaffelser kan brukes for å måle hvor mye tid som legges ned i de forskjellige anskaffelsesprosesstegene. Prestasjonsmål for å måle tidsforbruket i anskaffelsen kunne derfor vært å se på tiden det tar å gjennomføre en innovativ offentlig anskaffelse og tiden brukt i hvert prosessesteg. Tidsforbruket i innovative offentlige anskaffelser kunne også blitt sammenlignet med tiden brukt i en konvensjonell offentlig anskaffelse. Patrucco et al. (2016) foreslo at et prestasjonsmål for tid kunne være antall aktiviteter som ble fullført innenfor standardtid og et slikt prestasjonsmål kunne vært relevant i anskaffelsen for Ungdomsprosjektet ettersom det var forsinket med tre måneder.

I analysen kom det ikke frem hvordan *fleksibilitet* kunne bli brukt som et prestasjonsmål. Caniato et al. (2014) trakk frem at at fleksibilitet kan ses i sammenheng med leverandørenesevne til endring. I anskaffelsen for Ungdomsprosjektet ble det påpekt at leverandørene hadde tilpasset seg kravene som ble stilt av Ungdomsprosjektet. Å sette et konkret prestasjonsmål på leverandørenes tilpasning til kontrakten er vanskelig siden det har en mer kvalitativ natur og handler om prosjektgruppens opplevelse av leverandørenes endring.

I anskaffelsen for Ungdomsprosjektet kan det ses på som mindre relevant å lage prestasjonsmål tiknyttet *miljø*.

I analysen ble det avdekt at det var ett *sosialt* prestasjonsmål som ble brukt for å måle prestasjonen og deler av effektene med Ungdomsprosjektet. Et prestasjonsmål som blir brukt av Oppfølgingstjenesten, NTFK og utdanningsdirektoratet er antall ungdommer som fullfører og består videregående opplæring innen fem år. Prestasjonsmålet har en lengre tidshorison enn prestasjonsmålet som brukes i Ungdomsprosjektet og kan fange opp om Ungdomsprosjektet har en effekt på ungdom utenfor videregående opplæring som får hjelp.

I analysen kom det frem at anskaffelsen hadde ført til tjenesteinnovasjon og en ny økonomisk modell hadde blitt tatt i bruk. Kartlegging av type *innovasjon* som kom ut av anskaffelsen kunne blitt brukt som et prestasjonsmål for å bevisstgjøre

innovasjonsgraden i anskaffelsen.

I analysen ble det ikke foreslått hvordan *etterlevelse* av regelverket kunne blitt målt i anskaffelsen for Ungdomsprosjektet. Likevel ville det vært relevant å måle om regelverket ble overholdt. Etterlevelse kunne blitt målt i forhold til antall KOFA klager ettersom leverandører kan klage offentlige oppdragsgivere inn til KOFA dersom de ikke føler seg likebehandlet eller mener at oppdragsgiver ikke har fulgt regelverket. I tabell 5.16 oppsummeres prestasjonsmålene som har blitt diskutert over.

Tabell 5.16: Mulige prestasjonsmål i anskaffelsen for Ungdomsprosjektet

Kategorier	Prestasjonsmål
Kostnad	Kostnaden av anskaffelsesprosessen Kostnaden av kontraktsoppfølging Samfunnsbesparelser ved å få ungdom til å fullføre videregående opplæring
Kvalitet	Ungdommenes tilfredshet med tjenesten Kvaliteten til tilbudene i konkurransegjennomføringen Ungdommenes fremtids- og mestringstro
Tid	Tid brukt på gjennomføre IOA Tid brukt på hvert prosesssteg i IOA Prosessteg i IOA fullført innenfor standardtid Tid brukt på IOA sammenlignet med tid brukt på konvensjonell offentlig anskaffelse
Fleksibilitet	Ingen
Miljø	Ingen
Sosialt	Ungdom som fullfører videregående opplæring som har vært innom Ungdomsprosjektet Antall ungdommer som fullfører og består videregående opplæring innen fem år
Innovasjon	Type innovasjon i anskaffelsen
Etterlevelse	Antall KOFA klager i forbindelse med anskaffelse

I analysen ble det identifisert at prosjektleder og prosjektmedlem hadde større fokus på å måle prestasjonen *av* anskaffelsen og se på effektene som kom ut av Ungdomsprosjektet. De belyste prestasjonsmålene var hovedsakelig knyttet til *kvalitet* og *sosiale* aspekter i anskaffelsen. Innkjøpsrådgiveren la derimot større vekt på å måle prestasjonen *til* og *av* anskaffelsen. De belyste prestasjonsmålene var hovedsakelig knyttet til *kostnad*, *kvalitet* og *tid*. Det kan se ut som at innkjøpsrådgiver

la mer vekt på de mer kvantitative og generiske prestasjonsmålene, mens prosjektleder og prosjektmedlem var mer interessert i effektene av Ungdomsprosjektet. De forskjellige kategoriene som ble belyst av prosjektmedlemmene kan gjenspeile deres fagfelt og dermed hvilke prestasjonsmål det ble vektlagt.

Oppsummering

I anskaffelsen for Ungdomsprosjektet er det flere faktorer som kan være med på å beskrive hvorfor det bare ble funnet ett prestasjonsmål tilknyttet anskaffelsen. Det kan se ut til at når midler blir bevilget gjennom politiske krefter og det stilles krav til rapportering av måloppnåelse, fører det til prestasjonsmåling. Manglende fokus på prestasjonsmåling skyldtes involvering av mange interessenter og stort fokus på effektene som skulle komme ut av anskaffelsen som kunne være utfordrende å isolere. Mangel på ledelsesforankring av prestasjonsmåling og modenhet av kontraktsoppfølgingen kan være årsaker til hvorfor ikke prestasjonsmålingen ble gjort og at selve anskaffelsen ikke var en kjerneaktivitet hos avdelingen som skulle gjennomføre prosessen.

5.3 Brekstad-Valset 2017

I denne delen vil anskaffelsen for Brekstad-Valset 2017 bli analysert opp mot det konseptuelle rammeverket.

5.3.1 Innovative offentlige anskaffelser

I de følgende seksjonene vil anskaffelsen for Brekstad-Valset 2017 bli analysert opp mot det første hovedområdet i rammeverket *innovative offentlige anskaffelser*. *Behovet* i anskaffelsen vil først analyseres og deretter vil modenheten til *kontraktsoppfølgingen* av anskaffelsen bli klassifisert.

Behov

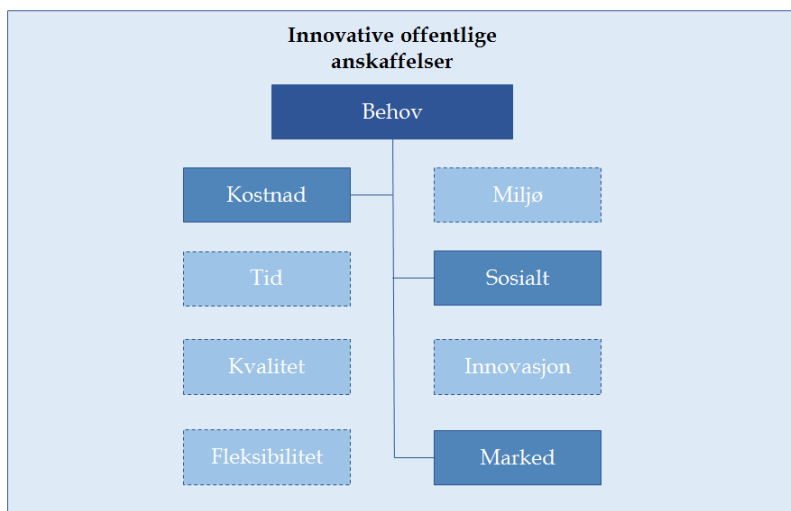
I anskaffelsen for Brekstad-Valset 2017 var det grunnleggende behovet å opprettholde driften av fergesambandet mellom Brekstad og Valset. Videre var behovet å komme i rytme med en større anskaffelse med to fergesamband utlyst i samme kontrakt, Flakk-Rørвик og Brekstad-Valset fra 2019. Behovet for anskaffelsen var

derfor knyttet til å posisjonere seg til senere anskaffelser. Mandatet fra STFK vektla også at kostnadene i anskaffelsen skulle holdes nede på bakgrunn av den korte kontraktperioden.

I anskaffelsen for Brekstad-Valset 2017 var leverandørmarkedet betegnet som spisset. AtB hadde tidligere hatt utfordringer med å få leverandørene til å akseptere resultatene av anskaffelser på fergesamband. Det var derfor et behov for å roe markedet og gå i dialog for å kunne få en bedre forståelse for hvordan risiko og usikkerhet kunne bli tatt hensyn til i kontrakten og hvordan kontrakten ble priset av leverandører. Ønsket var å kunne få en balansert kontrakt. Dialogkonferansen ble brukt for å formidle de langsiktige planene om det store anbudet i 2019.

Basert på Edquist og Zabala-Iturriagoitiaa (2012) kan den innovative offentlige anskaffelsen klassifiseres som *katalytisk*. AtB anskaffet fergetjenester på vegne av STFK for å kunne opprettholde trafikken mellom Brekstad og Valset. Fergetjenesten som ble anskaffet kan ikke klassifiseres som *utviklende* eller *adaptiv* ettersom det er den samme fergen fra 2015 som ble innsatt til å drifte sambandet fra 2017.

Behovet i anskaffelsen for Brekstad-Valset 2017 kan klassifiseres innenfor kategoriene *kostnad*, *sosialt* og *markeds*. Behovet for *kostnad* var knyttet til at STFK ønsket at kostnadene skulle holdes nede i anskaffelsen og at det skulle gjøres en mest mulig kostnadseffektiv anskaffelse. Det grunnleggende behovet kan plasseres innenfor kategorien *sosialt* ettersom å opprettholde fergesambandet mellom Brekstad og Valset er å tilfredsstillere et transporttilbud for reisende. Behovet knyttet til *markeds* var at leverandørmarkedet i anskaffelsen var spisset og det var behov for å få en gjensidig forståelse for risiko og usikkerhet i kontraktene og hvordan det ble priset av leverandørene. I anskaffelsen var behovet lite eller ikke knyttet til *kvalitet*, *tid*, *fleksibilitet*, *miljø* og *innovasjon*. Figur 5.11 viser innenfor hvilke kategorier behovene i anskaffelsen for Brekstad-Valset 2017 kan klassifiseres.



Figur 5.11: Behov i anskaffelsen for Brekstad-Valset 2017

Kontraktoppfølging

Modenheten til kontraktoppfølgingen av anskaffelsen Brekstad-Valset 2017 kan klassifiseres mellom *strukturert*, nivå 3, og *integrert*, nivå 4. I AtB er det etablert standarder for kontraktoppfølging og avdelingen, 'Plan og drift', tok hånd om kontraktoppfølging av den inngåtte kontrakten. I kontraktoppfølgingen er det periodiske møter med Norled for å kunne sikre at driften er i tråd med kontrakt. I AtB kan kontraktoppfølging anses å være en kjerneprosess ettersom det er en egen avdeling som tar seg av kontraktoppfølging. I anskaffelsene som AtB gjennomfører brukes kontrakten med leverandør som en standard for oppfølging, og når det foreligger formell dokumentasjon i kontraktoppfølging kan modenheten til kontraktoppfølging ifølge Rendon (2008), klassifiseres som *strukturert*. I kontrakten for Brekstad-Valset 2017 har det blitt gjort tilpasninger for fergesambandet i form av bruttokontrakt og krav om regularitet. I anskaffelsen for Brekstad-Valset 2017 godkjente styringsgruppen beslutningene i kontrakten.

For at modenheten til kontraktoppfølging skal klassifiseres som *integrert* må prestasjonsmål brukes for å evaluere ulike aspekter i kontraktoppfølgingen (Rendon, 2008). Norled AS som ble tildelt kontrakten for Brekstad-Valset 2017 må rapportere på ulike tall til driften av sambandet en gang i måneden. Tallene er: billettsalg, klager og avvik i drift. I anskaffelsen ble det ikke brukt et prestasjonsmålingssystem eller prestasjonsmål for å evaluere selve anskaffelsen eller

anskaffelsesprosessen.

Figur 5.12 oppsummerer analysen av det første hovedelementet av det konseptuelle rammeverket.



Figur 5.12: Innovative offentlige anskaffelser: Brekstad-Valset 2017

5.3.2 Offentlige anskaffelser generelt

I de følgende seksjonene vil det andre hovedelementet av rammeverket *offentlige anskaffelser generelt* bli sett opp i mot anskaffelsen for Brekstad-Valset 2017. Først vil behovet og valget av en innovative offentlige anskaffelse for Brekstad-Valset 2017 analyseres opp mot de *omliggende kreftene* til offentlige anskaffelser. Videre vil anskaffelsen knyttes til *offentlige anskaffelses karakteristikker*.

Omliggende krefter

I denne seksjonen vil de *omliggende kreftene* som har påvirket behovet og valget av en innovativ offentlig anskaffelse analyseres opp mot anskaffelsen for Brekstad-Valset 2017.

Behovet i anskaffelsen for Brekstad-Valset 2017 har vært påvirket av *interne* og *politiske* krefter.

De *interne kreftene* som virket på behovet for anskaffelsen av Brekstad-Valset 2017 var knyttet til hovedoppgavene til AtB. Å drifte fergesambandet Brekstad-

Valset 2017 inngår som en hovedoppgave og var satt i rammeavtalen AtB har med STFK. Gjennomføringen av anskaffelsen ble stadfestet via et mandat AtB mottok fra STFK.

De *politiske kreftene* som virket på behovet i anskaffelsen var nært knyttet til de *interne kreftene*. Mandatet som AtB mottok fra STFK var politisk forankret i fylkeskommunen. Ønsket var å komme i takt med det store anbudet Brekstad-Valset og Flakk-Rørvik 2019, og ifølge medlem av styringsgruppen var anskaffelsen av relativ beskjeden betydning for fylkeskommunen.

De resterende *markeds, juridiske, sosiale og økonomiske kreftene* har hatt liten eller ingen påvirkning på behovet i anskaffelsen for Brekstad-Valset 2017. I tabell 5.17 er kreftene som påvirker behovet oppsummert.

Tabell 5.17: Krefter som påvirket på behovene i anskaffelsen for Brekstad-Valset 2017

Omliggende krefter	
Interne	En av hovedoppgavene til AtB
Politiske	Fitt et politisk forankret mandat fra STFK
Juridiske	Liten eller ingen påvirkning
Økonomiske	Liten eller ingen påvirkning
Marked	Liten eller ingen påvirkning
Sosiale	Liten eller ingen påvirkning
Miljø	Liten eller ingen påvirkning

En innovativ offentlig anskaffelse ble valgt for anskaffelsen for Brekstad-Valset 2017 på bakgrunn av *interne og markedskrefter*.

Prosjektlederen i Brekstad-Valset 2017 hadde tidligere hatt kontakt RMN-LUP og blitt oppmerksom på innovative offentlige anskaffelser som metode. Prosjektleder mente at metoden kunne være passende for Brekstad-Valset 2017 ettersom det var en kort kontraktperiode. I tillegg kunne det være hensiktsmessig å få innspill fra fergereederiene på hva de tenkte var viktig for å kunne forberede seg frem mot den neste anskaffelsen i 2019. RMN-LUP påvirket også valget av anskaffelsesmetode ved å holde kontakten med prosjektgruppen. Dette kan ses på som *interne krefter* som påvirket valget av en innovativ offentlig anskaffelse.

Markedet som AtB henvendte seg til, var svært tilspisset. Det tilspissede markedet gjorde at det var nødvendig å gå i dialog med fergereederier for å få kjennskap til usikkerhet, prising av risiko og deres syn på en balansert kontrakt. *Markedskrefter* kan derfor sies å ha påvirket behovet for at en innovativ offentlig anskaffelse ble

valgt som metode.

Omliggende krefter som *poltiske, juridiske, sosiale og økonomiske* hadde liten eller ingen påvirkning på valget av en innovativ offentlig anskaffelse som anskaffelsesform. Figur 5.18 viser hvilke krefter som har påvirket behovet og valget av en innovativ offentlig anskaffelse.

Tabell 5.18: Krefter som påvirket valget av IOA i anskaffelsen for Brekstad-Valset 2017

Omliggende krefter	
Interne	Prosjekt leder fra RMN-LUP Prosjektmedlem i anskaffelsen
Marked	Tilspisset marked
Juridiske	Liten eller ingen påvirkning
Økonomiske	Liten eller ingen påvirkning
Politiske	Liten eller ingen påvirkning
Sosiale	Liten eller ingen påvirkning
Miljø	Liten eller ingen påvirkning

Offentlige anskaffelses karakteristikk

I denne seksjonen vil de offentlige anskaffelses karakteristikkene bli analysert opp mot anskaffelsen for Brekstad-Valset 2017.

Eksterne karakteristikk

Dialogen i forkant av anskaffelsen la vekt på å skape en gjensidig forståelse for risikoen og usikkerheten i kontrakten for Brekstad-Valset 2017. Leverandørene hadde en positiv oppfattelse av anskaffelsesprosessen. Da konkurransegrunlaget ble sendt ut på høring var det få spørsmål som kom inn fra leverandørene som kan indikere at leverandørene hadde forstått behovet. Det ble ikke mottatt noen KOFA-klager på anskaffelsen og anskaffelsesprosessen kan karakteriseres som *transparent*. I anskaffelsen ble regelverket fulgt og medlem av styringsgruppen påpekte at det ikke har vært noe problem å etterleve regelverket. Det har ikke kommet frem at det var utfordringer med etiske spørsmål i anskaffelsen og karakteristikken om *integritet* har vært synlig. AtB hadde fått et mandat om å holde kostnadene nede og kontrakten ble derfor evaluert på pris og gjennomføringsevne over to år. Prestasjonsmålene som ble brukt i kontraktsoppfølgingen for å måle prestasjonen av driften til fergesambandet, gjenspeiler effektiviteten til tjenesten som ble anskaffet. Det ble derimot ikke målt på hvilke ressurser som ble lagt ned og prestasjonen av selve anskaf-

felsen. Ettersom det kun har vært deler av prestasjonen til anskaffelsen som har blitt målt, er det vanskelig å si at anskaffelsen har vært *ansvarlig*. Anskaffelsen for Brekstad-Valset 2017 var en av de første innovative offentlige anskaffelsene som AtB gjennomførte og i etterkant har det blitt den nye metoden for å gjøre anskaffelser hos AtB. *Eksemplarisk oppførsel* har derfor vært en karakteristikk for anskaffelsen.

Interne karakteristikker

De *innkjøpsrelaterte målene* i anskaffelsen for Brekstad-Valset 2017 var *kostnad, kvalitet og risikoreduksjon*, mens de ikke-innkjøpsrelaterte var knyttet til *økonomiske mål*. I mandatet som AtB hadde fått fra STFK var det presisert at kostnadene skulle holdes nede i anskaffelsen og tildelingskriteriet i anbudskonkurransen var lavest pris. Målet til AtB i anskaffelsen var derfor å holde kostnadene i kontrakten nede. *Kvalitet* kan også sies å være en del av målet for anskaffelsen ettersom det ble lagt vekt på gjennomføringsevnen over to år, mens kapasiteten til fergen var lagt inn som et minimumskrav i kontrakten. Videre var målet for anskaffelsen knyttet til *risikoreduksjon*. Dialogkonferansen og en-til-en møtene i forkant av anskaffelsen ble gjort for at AtB skulle få bedre kjennskap til hvordan leverandørene priset risiko og hvilke usikkerheter som var i kontrakten. Målet var å redusere usikkerhet slik at leverandørene kunne prise risikoen lavere. Målene i anskaffelsen har hatt liten eller ingen tilknytninger til *tid, konkurranse og integritet*.

Det *ikke-innkjøpsrelaterte målet* i anskaffelsen var tilknyttet et *økonomiske mål*. Anskaffelsen for Brekstad-Valset 2017 skulle anpasses det større anbudet for Brekstad-Valset og Flakk-Rørvik 2019 og hadde relativ beskjeden betydning for STFK. I tillegg var de *økonomiske målene* knyttet til å inspirere rederier til å ha gode behovsbaserte leveranser og roe ned markedet ettersom det hadde blitt karakterisert som spisset. *Ikke-innkjøpsrelaterte mål* for *miljø, sosialt og internasjonale forhold* har ikke vært fremtredende i anskaffelsen for Brekstad-Valset 2017. Miljø var kun inne som et minimumskrav i anskaffelsen.

I anskaffelsen for Brekstad-Valset 2017 var det flere *interessenter* som var involvert på ulike tidspunkt. De *primære interessentene* i anskaffelsen var: STFK, fergerederiene, RMN-LUP og reisende på strekningen mellom Brekstad og Valset. De *sekundære interessentene* i anskaffelsen var omliggende kommuner, underleverandører, Statens vegvesen, NHO sjøfart og Handikapforbundet. I anskaffelsen kan det sies å ha oppstått spenninger mellom AtB og Statens vegvesen i forbindelse med utredningen av fergeleiene på Brekstad og Valset. I tillegg var det spenning mellom

AtB og Boreal transport AS i etterkant av anskaffelsen ettersom Boreal transport først ble tildelt kontrakten, men kontrakten måtte avlyses fordi fergeleiene ikke kunne håndtere en 50 PBE ferge. I tabell 5.19 er interessentene i anskaffelsen for Brekstad-Valset 2017 presentert.

Tabell 5.19: Interessenter i anskaffelsen for Brekstad-Valset 2017

Interessenter	
Primære	STFK
	Fergerederiene
	Reisende
	RMN-LUP
Sekundære	Omliggende kommuner
	Underleverandører
	Statens vegvesen
	NHO sjøfart
	Handikapforbundet

Kontekstuelle karakteristikk

I anskaffelsen for Brekstad-Valset 2017 var midler for anskaffelsen blitt tildelt gjennom et mandat fra STFK. Midlene som ble tildelt i mandatet satt rammene for anskaffelsen. Anskaffelsen kan sies å være *budsjettddrevet* og hvordan midlene har blitt forvaltet er *åpent for allmennheten*.

I anskaffelsen for Brekstad-Valset 2017 ble dialogkonferansen og en-til-en møtene i forkant av konkurransen igangsatt for å ta ned usikkerhetene rundt konkurransegrunnlaget og skape en bedre gjensidig forståelse mellom AtB og leverandørene. Det ble i anskaffelsen brukt lite tid på å kartlegge behov, men mer tid på forberedelser og dokumentasjonsarbeid for å redusere usikkerheten i konkurransegrunnlaget. Leverandørene følte at det var en åpen atmosfære på dialogkonferansen og under en-til-en møtene. Et grundig arbeid ble gjort i forkant av anskaffelsen, men det er vanskelig å si om det har vært på grunn av en *risikoavers* holdning.

Roller

AtB kan karakteriseres som en *stor kjøper* ettersom de har ansvaret for å anskaffe fergetjenester som skal drifte fylkesveiene i Sør-Trøndelag. Anskaffelsen for Brekstad-Valset 2017 var en toårig kontrakt som kan ses på som kortvarig ettersom de fleste kontraktene for fergetjenester i Norge er 8 til 10 år (Oslo Economics, 2016). Siden kontrakten var kortvarig hadde AtB liten mulighet til å anskaffe en

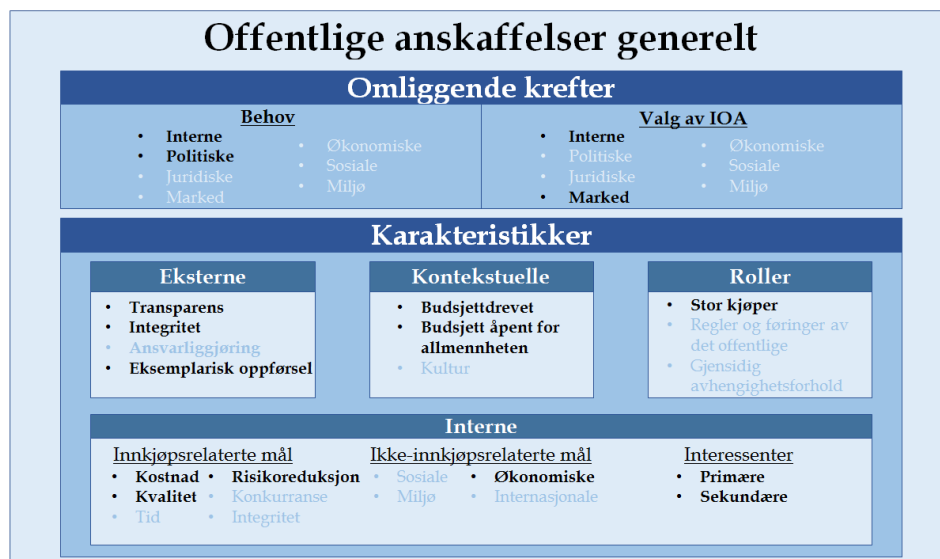
ny ferge og var bundet til å velge en ferge som allerede var på markedet. AtB kan allikevel hatt en påvirkning på markedet med tanke på hvordan anskaffelsen ble gjennomført. Dialog i forkant av anskaffelser har blitt den nye metoden å gjøre anskaffelser på for fergetjenester i AtB.

Fergerederimarkedet består hovedsakelig av fire store aktører som står for 99 % av omsetningen, men det finnes også noen mindre lokale aktører. Kontrakten for anskaffelsen av Brekstad-Valset 2017 kan anses som liten i forhold til at det var en toårig kontrakt på 90 MNOK. Kontrakter på fergemarkedet har ofte en varighet på 8 til 10 år (Oslo Economics, 2016), og kontraktsverdien er da betydelig større. Kontraktsverdien for Brekstad-Valset 2017 kan derfor ikke karakteriseres som en stor kontrakt som utelot mindre leverandører til å delta i konkurransen.

Karakteristikken om at *regeler og direktiver lages av det offentlige* har ikke vært synlig i anskaffelsen for Brekstad-Valset 2017.

Det *gjensidige avhengighetsforholdet* mellom AtB og leverandørene har ikke vært fremtredende i anskaffelsen for Brekstad-Valset 2017. I Figur 5.13 oppsummeres analysen av det andre hovedelementet til anskaffelsen for Brekstad-Valset 2017.

Figur 5.13 oppsummerer analysen av det andre hovedelementet i det konseptuelle rammeverket i anskaffelsen for Brekstad-Valset 2017.



Figur 5.13: Offentlige anskaffelser generelt: Brekstad-Valset 2017

5.3.3 Prestasjonsmåling generelt

I de neste seksjonene vil det tredje hovedområdet i rammeverket *prestasjonsmåling generelt* bli sett på i sammenheng med anskaffelsen for Brekstad-Valset 2017. Som det kom frem i seksjon 5.3.1, har det ikke blitt avdekt et prestasjonsmålingssystem eller enkelte prestasjonsmål for å evaluere anskaffelsen eller anskaffelsesprosessen.

Strategi

I denne seksjonen vil strategien i AtB og målene for anskaffelsen av Brekstad-Valset 2017 bli sett nærmere på opp imot prestasjonsmåling. Tabell 5.20 viser en oversikt over strategiene i AtB.

Tabell 5.20: Strategier i AtB

Enhet	Dokument
STFK	Mandat til AtB
AtB	Ingen (kun mål)
Anskaffelsen Brekstad - Valset	Pilotnotat (Kun mål)

I AtB var det ikke blitt utarbeidet en *overordnet strategi* eller anskaffelsesstrategi. I datainnsamlingen kom det frem at mangelen på en strategi kan begrunnes i at AtB har en rammeavtale og årsavtaler med STFK som legger føringer for arbeidet som har begrenset behovet for en strategi. De overordnede målene i AtB er satt av STFK. I tillegg har de en toårig anskaffelsesplan. Anskaffelsesplanen henger sammen med rammeavtalen og de årlige leveranseavtalene som AtB har med STFK. Anskaffelsen for Brekstad-Valset 2017 var forankret i anskaffelsesplanen og mandatet som AtB fikk fra STFK.

Overordnet i AtB rapporteres det på nøkkeltall innenfor områder som billettsalg, kundetilfredshet, miljø, driftsavvik og økonomisk resultat i årsrapporten. Nøkkeltallene AtB rapporterer på er knyttet til driften av tjenestene. I anskaffelsen for Brekstad-Valset 2017 må leverandøren rapportere på ulike tall hver måned om driften av fergesambandet. Prestasjonsmålene som brukes for å evaluere driften av tjenestene i AtB, gir en indikasjon på hvor de er i forhold til oppnåelse av de overordnede målene som er satt av STFK. Det har i anskaffelsen for Brekstad-Valset 2017 ikke blitt brukt prestasjonsmål for å evaluere måloppnåelse og selve anskaffelsen. I AtB kan prestasjonsmåling av driften i tjenestene sies å være ledelsesforankret

ettersom det rapporteres på nøkkeltall i årsrapporten. Prestasjonsmåling av anskaffelser er ikke ledelsesforankret ettersom det ikke er prestasjonsmål for anskaffelser.

Prestasjonsmålings rammeverk

I denne seksjonen vil det ses nærmere på hvordan prestasjonsmål i anskaffelsen for Brekstad-Valset 2017 har blitt laget, kartlegge innenfor hvilke kategorier det var prestasjonsmål og hvilke kategorier som intervjuobjektene har påpekt det kunne være mulig å gjøre prestasjonsmåling. Tabell 5.21 viser en oversikt over prestasjonsmål i AtB.

Tabell 5.21: Prestasjonsmål i AtB

Enhet	Anskaffelse/Innkjøp	Annet/Oppfølging
AtB	Nei	Ja
Anskaffelsen	Nei	Ja
Brekstad - Valset		

Proseduralt rammeverk

I anskaffelsen for Brekstad-Valset 2017 har ikke prestasjonsmål blitt utviklet for å måle prestasjonen til anskaffelsen. Gjennom datainnsamlingen har det ikke kommet frem hvordan prestasjonsmål utarbeides eller skal utarbeides for anskaffelsen. Det ble derfor ikke avdekt at det var et *proseduralt rammeverk* i anskaffelsen for Brekstad-Valset 2017.

I datainnsamlingen ble det ikke identifisert en steg-for-steg prosess for hvordan prestasjonsmålene for å måle driften til fergesambandet har blitt utformet, men prestasjonsmålene som brukes kan sies å ha en tilknytning til de overordnede målene satt av STFK.

Strukturelt rammeverk

Ettersom det ikke har blitt brukt prestasjonsmål for å evaluere selve anskaffelsen for Brekstad-Valset 2017, har ikke et *strukturelt rammeverk* blitt utviklet for prestasjonsmål. For driften av fergesambandet har en typologi for prestasjonsmål blitt brukt ettersom leverandøren for må rapportere på tall i forhold til billettinntekter, driftsavvik og klager.

I datainnsamlingen har det kommet frem tanker om hvordan prestasjonsmåling av anskaffelsen for Brekstad-Valset 2017 kunne ha blitt gjort. Informasjonen har

blitt kategorisert ut i fra rammeverket som ble foreslått i seksjon 3.3. Tabell 5.22 viser en oversikt over aspekter som ble belyst i intervjuer som kan systematiseres i kategorier for prestasjonsmål. I tabellen er ikke prestasjonsmålene som brukes i kontraktsoppfølgingen av driften. Prestasjonsmålene kan finnes i seksjon 4.3.2.

Tabell 5.22: Belyste prestasjonsmål i anskaffelsen for Brekstad-Valset 2017

Kategorier	Belyst i intervju	Informant
Kostnad	Mye ressurser brukt på forberedelser, planarbeid, dokumentasjon og oppfølging	SG,PM
Kvalitet	Økt kvalitet i forhold til universell utforming av tjenesten, løftet nivået på rutetilbudet og regularitet	SG
Tid	Mer tidkrevende å gjennomføre en IOA enn å gjøre en konvensjonell offentlige anskaffelse	SG,PM
Fleksibilitet	Bruttokontrakt fremfor nettokontrakt	SG
Miljø	Miljø per km Tomkjøring per kontrakt	SG SG
Sosialt	Ingen	
Innovasjon	Ingen	
Etterlevelse	Ingen	

Styringsgruppe medlem (SG), Prosjektmedlem (PM)

Gjennom datainnsamlingen for anskaffelsen av Brekstad-Valset 2017 er det flere elementer som kan kategoriseres innenfor kategorien *kostnad* og blitt brukt som prestasjonsmål. Medlem av styringsgruppen påpekte at AtB har brukt mye ressurser på forberedelser, planarbeid, dokumentasjon og oppfølging i forbindelse med den innovative offentlige anskaffelsen. I anskaffelsen for Brekstad-Valset 2017 ble kontrakten lyst ut til 90 MNOK og tildelt til 47,1 MNOK.

Kvalitet i anskaffelsen Brekstad-Valset 2017 kan ses i sammenheng med fordelene som anskaffelsen førte til. Ifølge medlem av styringsgruppen hadde anskaffelsen ført til økt kvalitet på grunn av universell utforming av tjenesten, økt nivå på rutetilbudet og regularitet. Effektene av anskaffelsen kunne potensielt blitt brukt for å måle kvalitet i anskaffelsen.

I datainnsamlingen kom det frem flere aspekter som kan kategoriseres innenfor *tid*. Det ble påpekt at det er mer tidkrevende å gjennomføre en innovativ offentlig anskaffelse enn å gjøre en konvensjonell offentlige anskaffelse fordi det brukes mer

tid på forberedelser og plan- og dokumentasjonsarbeid. Medlem av styringsgruppen påpekte at det er likvel relevant å bruke tid i forarbeidet ettersom det er viktig for AtB å kunne treffe på risiko, prising og kostnadselementer i kontraktene.

I anskaffelsen for Brekstad-Valset 2017 ble bruttokontrakt valgt fremfor nettokontrakt mellom leverandør og AtB. Endringen ble trukket frem av AtB som en forbedring i forhold til *fleksibilitet*.

Miljø ble kun satt som et minstekrav i anskaffelsen for Brekstad-Valset 2017. Det ble påpekt at anskaffelsen ikke hadde ført til noen miljøbesparelser ettersom det var den samme fergen som driftet fergesambandet fra 2015 som ble innsatt til å drifte fergesambandet. Det ble derimot påpekt at dersom Boreal transport kunne ha driftet sambandet med "MF Petter Dass", ville det ført til miljøbesparelser. I datainnsamlingen kom det frem at mulige prestasjonsmål for miljø i anskaffelsen kunne vært miljøbesparelser per km og tomkjøring per kontrakt.

I datainnsamlingen kom det ikke frem prestasjonsmål som kan systematiseres innenfor kategorien *sosialt*.

Prestasjonsmål for å måle *innovasjon* i anskaffelsen har ikke blitt funnet i Brekstad-Valset 2017. I datainnsamlingen kom det frem at anskaffelsen hadde ført til en form for prosess- og organisasjonsinnovasjon. Etter anskaffelsen har metoden for innovative offentlig anskaffelser blitt en standard for hvordan AtB gjennomfører offentlige anskaffelser. I tillegg har det endret hvordan selskapet arbeider på tvers av avdelinger når det kommer til anskaffelser.

Prestasjonsmål innenfor kategorien *etterlevelse*, ble ikke belyst av informantene i intervjuene.

Barrierer til prestasjonsmåling

I denne seksjonen vil *barrierene til prestasjonsmåling* analyseres opp mot anskaffelsen for Brekstad-Valset 2017. Tabell 5.23 oppsummerer barrierene til prestasjonsmåling i anskaffelsen for Brekstad-Valset 2017.

Tabell 5.23: Barrierer til prestasjonsmåling i anskaffelsen for Brekstad-Valset 2017

	Utfordringer med prestasjonsmåling	Aktualisert
Kontekstuelle utfordringer	Et velutviklet informasjonssystem må være på plass for å ha tilgang på data	Ja
	Tid og ressurser som kreves må legges ned	Ja
	Mangel på ledelse og motstand mot endring	Ja
Prosess utfordringer	Strategi og visjon er ikke gjennomførbar eller overførbar til relevante prestasjonsmål og drivere	Nei
	Strategi er ikke koblet til fordelingen av ressurser	Nei
	Mål er forhandlet frem i motsetning til å være basert på interessenters krav	Nei
	Fokus på perfektjon i prestasjonsmåling kan undergrave suksess	Nei
Innholds utfordringer	Strategien er ikke koblet opp mot avdelinger, grupper eller individuelle mål	Nei
	Mange prestasjonsmål gjør at det overordnede målet blir uklart	Nei
	Prestasjonsmål er uklart definert	Nei
	Kvantifisering av prestasjonsmål som er kvalitative av natur	Nei

Kontekstuelle barrierer

AtB kan sies å ha et informasjonssystem hvor de registrerer billettinntekter og -salg, driftsavvik, nøkkeltall knyttet til miljø, kundetilfredshet og økonomiske tall for driften av fergesambandet og de ulike kollektivtjenestene de har ansvar for. Ifølge medlem av styringsgruppen var det mangel på data om selve anskaffelsen. Et velutviklet informasjonssystem har derfor vært en barriere til prestasjonsmåling av anskaffelsen.

I anskaffelsen for Brekstad-Valset 2017 har det ikke blitt lagt ned ressurser og tid for å gjennomføre prestasjonsmåling av anskaffelsen og det kan derfor bli sett på som en barriere.

Det ble ikke i anskaffelsen lagt ned føringer fra ledelsen om å gjøre prestasjonsmåling. Mangel på ledelse kan derfor være en barriere til prestasjonsmåling.

Prosess barrierer

Målene for anskaffelsen av Brekstad-Valset 2017 har vært tydelige og er forankret i mandatet fra STFK og i anskaffelsesplanen til AtB. Overførbarheten av målene til prestasjonsmål kan ikke ses på som en barriere til prestasjonsmåling.

I AtB finnes det ingen strategi, men anskaffelsen var forankret i et mandat. Barrieren om at strategi er koblet til fordelingen av ressuser har derfor ikke vært en barriere til prestasjonsmåling i anskaffelsen.

I anskaffelsen for Brekstad-Valset 2017 har AtB hatt muligheten til å gi innspill på mandatet de fikk fra STFK. I tillegg åpnet dialogkonferansen og en-til-en møtene opp for at leverandørene kunne komme med innspill. I anskaffelsen kan det sies at målene er basert på interessenters krav.

I anskaffelsen av Brekstad-Valset 2017 har det ikke blitt gjort noen prestasjonsmåling av selve anskaffelsen og fokus på perfeksjon kan ikke sies å være en fremtredende barriere. Prestasjonsmålene som blir brukt i kontraktsoppfølgingen av driften til fergesambandet er standarder.

Innholds barrierer

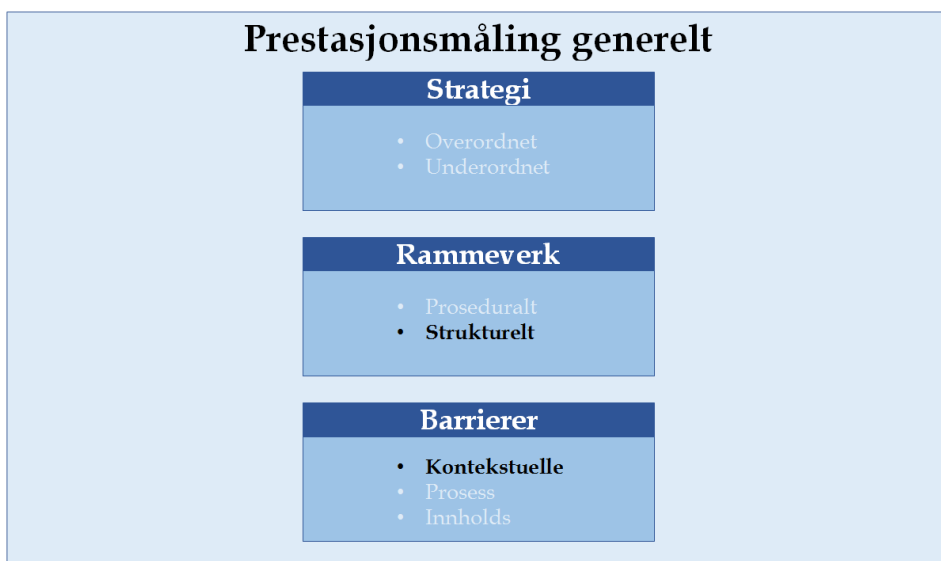
Selvom AtB ikke har utviklet en strategi har mandatet fra STFK og anskaffelsesplanen forankret målene for anskaffelsen. Barrieren om at strategi ikke er koblet til avdelingsmål har derfor ikke vært fremtredende.

Bruk av mange prestasjonsmål kan føre til at det overordnede målet blir uklart. Ettersom det i anskaffelsen for Brekstad-Valset 2017 ikke har blitt brukt prestasjonsmål for å evaluere anskaffelsen kan det ikke sies å være en barriere til prestasjonsmåling. I kontraktsoppfølgingen av driften brukes det ni prestasjonsmål som er listet opp i seksjon 4.3.2. De ni prestasjonsmålene er innenfor ulike kategorier og kan ikke sies å gjøre det overordnede målet uklart.

Prestasjonsmålene til selve driften av fergesambandet Brekstad-Valset er tydelig definert og har ikke vært en barriere til prestasjonsmåling.

I datainnsamlingen har det ikke kommet frem at kvantifisering av prestasjonsmål som er kvalitative av natur har vært en barriere til prestasjonsmåling.

Figur 5.14 oppsummerer analysen av det tredje hovedelementet i det konseptuelle rammeverket.



Figur 5.14: Prestasjonsmåling generelt: Brekstad-Valset 2017

5.3.4 Oppsummering

I analysen av anskaffelsen for Brekstad-Valset 2017 har det blitt identifisert flere mønstre som er knyttet til underelementene i rammeverket. Mønstrene har blitt skapt gjennom å påpeke hvilke elementer av det konseptuelle rammeverket som har vært tilstede og ikke tilstede. Figur 5.15 viser en oppsummering av mønstrene som har blitt identifisert og viser et bilde på anskaffelsen for Brekstad-Valset 2017 sin kompleksitet. I avsnittene under vil enkeltanalysen oppsummeres.



Figur 5.15: Bildet til anskaffelsen av Brekstad-Valset 2017

I det første hovedelementet *innovative offentlige anskaffelser* ble behovet i anskaffelsen kategorisert innenfor *kostnad*, *sosialt* og *markeds*. Kontraktoppfølgingen i anskaffelsen ble identifisert til å være mellom *strukturert*, nivå 3, og *integrert*, nivå 4. Det ble funnet prestasjonsmål i kontraktoppfølgingen av fergesambandet, men ikke prestasjonsmål for å måle prestasjonen til anskaffelsen.

Innenfor det andre hovedelementet *offentlige anskaffelser generelt* ble det identifisert at *interne* og *politiske krefter* hadde påvirket behovet i anskaffelsen. Valget av en innovativ offentlig anskaffelse som metode, ble påvirket av *interne* og *markedskrefter*. Enkelte av de *offentlige anskaffelses karakteristikkene* var fremtredende i anskaffelsen. Tre *eksterne* karakteristikkene var gjeldende for anskaffelsen og den innovative offentlige anskaffelsesmetoden har ført til en mer transparent prosess.

De *interne* karakteristikene var knyttet til de *innkjøpsrelaterte målene* i anskaffelsen som var mål om *kostnad, kvalitet og risikoreduksjon*. De *ikke-innkjøpsrelaterte målene* var *økonomiske mål*. Det ble også identifisert at flere *interessenter* var involvert forberedelsesfasen. Anskaffelsen ble karakterisert som *budsjett drevet* og *budsjettet var åpent for allmennheten*. AtB ble i anskaffelsen betegnet som en *stor kjøper*, men i anskaffelsen hadde AtB liten påvirkning på trender i markedet på bakgrunn av lengden til kontrakten.

I det tredje hovedelementet *prestasjonsmåling generelt* ble det avdekt at AtB ikke har en *strategi*, men at anskaffelsen var forankret i et mandat og en anskaffelsesplan som la føringene for anskaffelsen. Det ble i analysen ikke kartlagt et *proseduralt rammeverk* for å utvikle prestasjonsmål. Derimot ble det funnet et *strukturellt rammeverk* som ble brukt i kontraktsoppfølgingen for å monitorere driften av fergesambandet, men ikke for selve anskaffelsen. Det ble belyst at prestasjonsmåling av selve anskaffelsen kunne blitt gjort innenfor kategoriene *kostnad, kvalitet, tid, fleksibilitet, innovasjon og miljø*. Tre *kontekstuelle barrierer* ble identifisert til å være gjeldende for anskaffelsen.

5.3.5 Diskusjon av anskaffelsen for Brekstad-Valset 2017

I de følgende seksjonene vil funnene og mønstrene som ble avdekt i enkeltanalysen av anskaffelsen for Brekstad-Valset 2017 bli diskutert og forsøkt å bli forklart. Det ble i analysen identifisert at det ikke fantes prestasjonsmål for selve anskaffelsen, men det ble derimot brukt prestasjonsmål i kontraktsoppfølgingen for å kontrollere driften av fergesambandet. I diskusjonen vil det forsøkes å forklare hvorfor prestasjonsmåling ble gjort av driften til fergesambandet, men ikke av selve anskaffelsen og drøfte de mønstrene som har blitt identifisert i figur 5.5. I enkeltanalysen ble det sett at flere av underelementene i det konseptuelle rammeverket var overlappende og flere faktorer kan være med på å forklare graden av prestasjonsmåling av anskaffelsen. For å samle de faktorene som kan forklare hvorfor prestasjonsmåling ikke ble gjort, er diskusjonen sentrert rundt tre overordnede forklarende faktorer: *tid og fokus, ledelsesforankring* og *modenhet*. Avslutningsvis vil det følge en diskusjon rundt de mulige områdene anskaffelsen kunne ha blitt evaluert på.

Tid og fokus

Mangel på tid og fokus kan være med på å forklare fraværet av prestasjonsmåling av anskaffelsen for Brekstad-Valset 2017. Behovene i anskaffelsen ble kartlagt innenfor kategoriene *kostnad*, *sosialt* og *markeds*. I datainnsamlingen kom det frem at det hadde blitt brukt lite tid på behovsfasen i anskaffelsen og mangel på tid og ressurser ble påpekt som en kontekstuell barriere til at prestasjonsmåling. Det ble i forkant av anskaffelsen ikke fokusert på å utarbeide prestasjonsmål som kan delvis forklares i den korte behovsfasen. Når ikke tilstrekkelig med tid blir lagt ned i forarbeidet til innovative offentlige anskaffelser, kan det se ut til at prestasjonsmåling ikke blir gjennomført som også kan knyttes opp mot mangel på fokus.

RMN-LUP ble identifisert som en *intern kraft* som påvirket valget av en innovativ offentlig anskaffelse. I anskaffelsen for Brekstad-Valset 2017 var fokuset til RMN-LUP å få AtB til å gjennomføre en innovativ offentlig anskaffelse med dialog i forkant av konkurransegjennomføringen. AtB brukte dialog for å undersøke hvilket materiell som var tilgjengelig i markedet. Etttersom fokuset til AtB og RMN-LUP var på dialogen i forkant av anskaffelsen og ikke på prestasjonsmåling, har det ikke blitt gjort prestasjonsmåling.

Ledelsesforankring

I analysen av anskaffelsen for Brekstad-Valset 2017 ble det avdekt at det ikke eksisterte en strategi. Ifølge Neely et al. (1995) må prestasjonsmåling gjøres innenfor en strategisk kontekst for å kunne påvirke handlinger og tiltak. Et interessant funn var at det gjøres prestasjonsmåling av driften til fergesambandet på tross av at det ikke finnes en strategi. Det kan se ut som at en strategi ikke var avgjørende for at prestasjonsmåling skulle bli gjort av tjenesten som ble anskaffet for Brekstad-Valset 2017. I anskaffelsen kan derfor mangel på strategi ikke sies å være en forklarende faktor på hvorfor det ikke ble gjort prestasjonsmåling av anskaffelsen.

I analysen ble det trukket frem at det var *politiske krefter* som påvirket behovet i anskaffelsen ved at AtB ble gitt et mandat fra STFK. Midler ble bevilget med gitte rammer i mandatet og det ble ikke lagt føringer for prestasjonsmåling. Prestasjonsmåling av anskaffelsen kan derfor ikke sies å være politisk forankret. I analysen ble det påpekt at en barriere til prestasjonsmåling var mangel på ledelse. Meekings (1995) og Band (1990) påpekte at prestasjonsmåling må være ledelsesforankret. I anskaffelsen for Brekstad-Valset 2017 kan det se ut til at prestasjonsmåling for

anskaffelsen manglet forankring i AtBs og STFJs ledelse. Prestasjonsmålene som ble brukt i oppfølgingen av driften til fergesambandet ble identifisert til å henge sammen med nøkkeltall som det rapporteres i årsrapportene. Prestasjonsmåling av driften har vært ledelesesforankret. Mangelen på lederforankring kan derfor bare ses på som en delaktig faktor for at det ikke ble gjennomført prestasjonsmåling av anskaffelsen.

Modenhhet

Kontraktsoppfølgingen til anskaffelsen for Brekstad-Valset 2017 ble i analysen kartlagt mellom *strukturert*, nivå 3, og *integrert*, nivå 4. Modenhheten til kontraktsoppfølgingen av anskaffelsen kan være med på å kaste lys over hvorfor prestasjonsmåling ikke ble gjort av anskaffelsen, men av driften av fergesambandet. I litteraturgjennomgangen ble det påpekt at prestasjonsmåling kan brukes for å monitere og forbedre prosesser, motivere ansatte og til å ta lærdom (Cousins, 2008). Prestasjonsmålene som brukes i kontraktsoppfølgingen kan sies å bli brukt til å monitorere prestasjonen av driften på fergesambandet og for å kunne følge opp prestasjonen til leverandør og om tjenestene ble levert i tråd med det som var stadfestet i kontrakten. Det har i AtB blitt sett et behov for å gjøre prestasjonsmåling av driften og leverandøren, men det har ikke blitt gjort det samme for selve anskaffelsen. Ettersom det blir gjort prestasjonsmåling av driften til fergesambandet, kan det sies at det foreligger et informasjonssystem hvor data blir registrert. I motsetning ble det i analysen identifisert at det er mangel på et informasjonssystem for anskaffelsesinformasjon. Mangelen på et informasjonssystem kan være med å forklare hvorfor ikke prestasjonsmåling har blitt gjort av anskaffelsen.

Det ble i analysen identifisert at det er mangel på et proseduralt og strukturelt rammeverk for hvordan prestasjonsmåling av anskaffelsen skal gjøres. I litteraturgjennomgangen kom det frem at prestasjonsmålings rammeverk kan bistå med å legge retningslinjer og veilede innenfor hvilke områder det burde lages prestasjonsmål (Folan & Browne, 2005). Mangelen på strukturelle og prosedurale rammeverk gjør at det ikke legges retningslinjer innenfor hvilke områder det burde gjøres prestasjonsmåling eller hvordan prestasjonsmål skulle ha blitt utarbeidet. Det strukturelle rammeverket som ble brukt i oppfølgingen av driften til fergesambandet kan sies å gjøre det lettere å spesifisere innenfor hvilke områder det burde bli gjort prestasjonsmåling. Det kan derfor se ut til at mangelen på et strukturelt og proseduralt rammeverk sammen med mangel på data, kan være med på å forklare

hvorfor prestasjonsmåling ikke har blitt gjort av anskaffelsen.

En av AtBs hovedoppgaver innebærer å gjøre offentlige anskaffelser for kollektivtrafikken i Sør-Trøndelag. Ettersom dette er en av hovedoppgavene til AtB kan det stilles spørsmål til hvorfor ikke det blir gjort prestasjonsmålig av anskaffelsen for Brekstad-Valset 2017. Neely et al. (1995) trakk frem at prestasjonsmåling kan brukes som et verktøy for å monitorere at strategi og mål overholdes. I anskaffelsen for Brekstad-Valset 2017 ville et prestasjonsmålingssystem kunne reflektere om målene som ble satt i forkant av anskaffelsen ble oppnådd.

I datainnsamlingen kom det frem at anskaffelsen var en av de første innovative offentlige anskaffelsene som ble gjennomført i AtB og det ble påpekt at metoden i innovative offentlige anskaffelser var blitt den nye standarden for å gjennomføre offentlige anskaffelser i selskapet. Et forklarende element kan derfor ses på som å være modenheten på det tidspunktet når anskaffelsen for Brekstad-Valset 2017 ble gjennomført, samt manglende fokus på å gjøre prestasjonsmåling.

Prestasjonsmål

I enkeltanalysen kom det frem at flere aspekter fra datainnsamlingen kunne systematiseres i kategorier for prestasjonsmål. I de følgende avsnittene vil mulige prestasjonsmål bli foreslått basert på funnene i tabell 5.22 og deretter vil det følge en diskusjon rundt kategoriene.

I analysen kom det frem at det hadde blitt brukt mye ressurser på anskaffelsen. For å gjenspeile ressursene som hadde blitt lagt ned i anskaffelsen, kunne kostnaden av anskaffelsesprosessen og kontraktsoppfølgingen blitt brukt. Patrucco et al. (2016) pekte på at tildelt versus estimert kontraktsverdi kunne brukes som et prestasjonsmål for å måle kostnad og prestasjonsmålet kunne blitt brukt for å reflektere forskjellene i estimert versus tildelt kontraktsverdi. Patrucco et al. (2016) foreslo å måle besparelser på bakgrunn av nye leverandørforhold. I anskaffelsen kunne et prestasjonsmål for anskaffelsen vært å måle besparelser ved å bytte leverandør eller tjenesteyter på fergesambandet Brekstad-Valset ettersom anskaffelsen er syklisk og Boreal transport egentlig skulle bli satt inn som leverandør.

I analysen ble det avdekt at anskaffelsen hadde ført til flere fordeler og fire av prestasjonsmålene som brukes for å evaluere driften av fergesambandet er relatert til *kvalitet*. Prestasjonsmålene som brukes for å monitorere driften gir en indikasjon på kvaliteten til tjenesteytingen av Norled. Det ble i analysen også avdekt at anskaffelsen hadde ført til en bedre universell utforming av tjenesten, løftet nivået

på rutetilbudet og regularitet. Kvaliteten av fordelene med anskaffelsen kunne blitt målt opp mot om kundetilfredsheten til kunde var blitt bedre eller dårligere sammenlignet med forrige kontraksperiode.

I analysen ble det påpekt at det var mer tidkrevende å gjennomføre en innovativ offentlig anskaffelse på grunn av forberedelser, plan- og dokumentasjonsarbeid i forkant og under anskaffelsesprosessen. Peng og Cai (2008) foreslo at tid i en innovativ offentlig anskaffelse kan brukes for å måle hvor mye tid som legges ned i de forskjellige anskaffelsesprosessstegene. I anskaffelsen for Brekstad-Valset 2017 kunne det vært hensiktsmessig å måle den totale *tiden* brukt i anskaffelsen og tiden brukt på ulike faser i anskaffelsen.

I analysen ble bruttokontrakten trukket frem som en forbedring i form av *fleksibilitet*. Å måle fleksibilitet i forhold til bruttokontrakten kan ses på som utfordrende og Caniato et al. (2014) har påpekt at det er vanskelig å måle fleksibilitet i offentlige anskaffelser.

I anskaffelsen hadde *miljø* kun vært et minste krav og i intervjuene ble det foreslått prestasjonsmål for hvordan miljø kunne blitt målt. I litteraturgjennomgangen ble det presentert flere mulige prestasjonsmål for miljø som, prosentvis reduksjon av utslipp til luft eller vann og prosentvis reduksjon av energiforbruk (Amann et al., 2014). Prestasjonsmålene kunne blitt brukt i anskaffelsen for Brekstad-Valset 2017 for å gjenspeile hvilke effekter anskaffelse hadde på miljø.

I anskaffelsen for Brekstad-Valset 2017 kan det ses på som mindre relevant å utvikle *sosiale* prestasjonsmål ettersom tjenesten ikke var knyttet til å løse store samfunnsutfordringer.

I analysen ble det påpekt at anskaffelsen hadde ført til flere typer av *innovasjon* på tross av at det ikke var en innovasjon i tjenesten som ble anskaffet. Et mulig prestasjonsmål for å gjenspeile innovasjonen i anskaffelsen, kunne vært å klassifisere hvilken type innovasjon som kom ut av anskaffelsen.

Prestasjonsmål for *etterlevelse* ble ikke belyst av informantene. I seksjon 4.3.2 ble det trukket frem at fergemarkedet er spisset og at markedet har vært preget av mye støy som har ført til klaging på kontrakter. Prestasjonsmål for etterlevelse kunne derfor vært relevant for å gjenspeile om regler og prinsippene for offentlige anskaffelser ble fulgt. Mulige prestasjonsmål for etterlevelse kunne ha vært antall klager og antall forespørsler om innsyn. I tabell 5.24 oppsummeres prestasjonsmålene som har blitt diskutert over.

Tabell 5.24: Mulige prestasjonsmål i anskaffelsen for Brekstad-Valset 2017

Kategorier	Prestasjonsmål
Kostnad	Kostnaden av anskaffelsesprosessen Kostnaden av kontraktsoppfølging Tildelt vs. estimert verdi av kontrakt Besparelser ved å bytte leverandør
Kvalitet	Innstilte ruter og årsak (rapporteres på) Forsinkede avganger og ankomster med lengde og årsak (rapporteres på) Antall gjenstående kjøretøy per tur (rapporteres på) Klager fra kunder (rapporteres på)
Tid	Tid brukt på å gjennomføre IOA Tid brukt på ulike prosesssteg i IOA
Fleksibilitet	Ingen
Miljø	Miljø per km Tomkjøring per kontrakt % reduksjon av utslipp til luft eller vann % reduksjon av energiforbruk
Sosialt	Ingen
Innovasjon	Type innovasjon
Etterlevelse	Antall klager Antall forespørsler om innsyn

I analysen ble det avdekt at det var forskjellig hvilke kategorier for prestasjonsmål som ble belyst av informantene. Medlem av styringsgruppen belyste prestasjonsmål innenfor *kostnad*, *kvalitet*, *fleksibilitet* og *miljø*, mens medlem av prosjektgruppen belyste *kostnad* og *tid*. Det kan se ut som at medlem av styringsgruppen hadde en mer helhetlig tilnærming til prestasjonsmåling av anskaffelsen. Dette kan ha med at styringsgruppen blir ansett som en ledelsesfunksjon og har et overordnet bilde av selskapet.

Oppsummering av diskusjon av Brekstad-Valset 2017

Anskaffelsen for Brekstad-Valset 2017 kan anses som unik i AtBs sammenheng på grunn av den korte kontraktstiden og lave kontraktssummen. Anskaffelsen var et resultat av en tidligere kansellert kontrakt. Overordnet kan det se ut til at en strategi ikke er nødvendig for at det skal bli gjort prestasjonsmåling. De overordnede målene til STFK for AtB og prestasjonsmålene som blir brukt i oppfølgingen av

driften til fergesambandet har en sammenheng. Prestasjonsmålene i driften henger videre sammen med hva som blir rapportert i årsrapporten til AtB. Det kan derfor se ut til at når det legges krav på rapportering blir det også gjort prestasjonsmåling. Prestasjonsmålene som brukes å måle prestasjonen av driften kan delvis sies å måle utfallet av anskaffelsen, men siden de er knyttet til årsrapportene er de ikke spesifikke for anskaffelsen. Tid og fokus, ledelsesforankring og modenhet kan forklare hvorfor det ikke ble gjort prestasjonsmåling av selve anskaffelsen.

5.4 Oppsummering av enkeltanalyser

I enkeltanalysene har mønstrene til hver av anskaffelsene blitt identifisert og forsøkt å bli forklart og drøftet i den påfølgende diskusjonen. Det kan se ut til at strategi ikke har en klar sammenheng med prestasjonsmåling, men derimot viser det seg at når det settes krav til rapportering blir det utformet og fulgt opp med prestasjonsmål. Funnene som har blitt tatt opp i enkeltanalysene og diskusjonene vil bli videre analysert i kryss-case analysen for å se etter likheter og ulikheter.

Kapittel 6

Kryss-case analyse

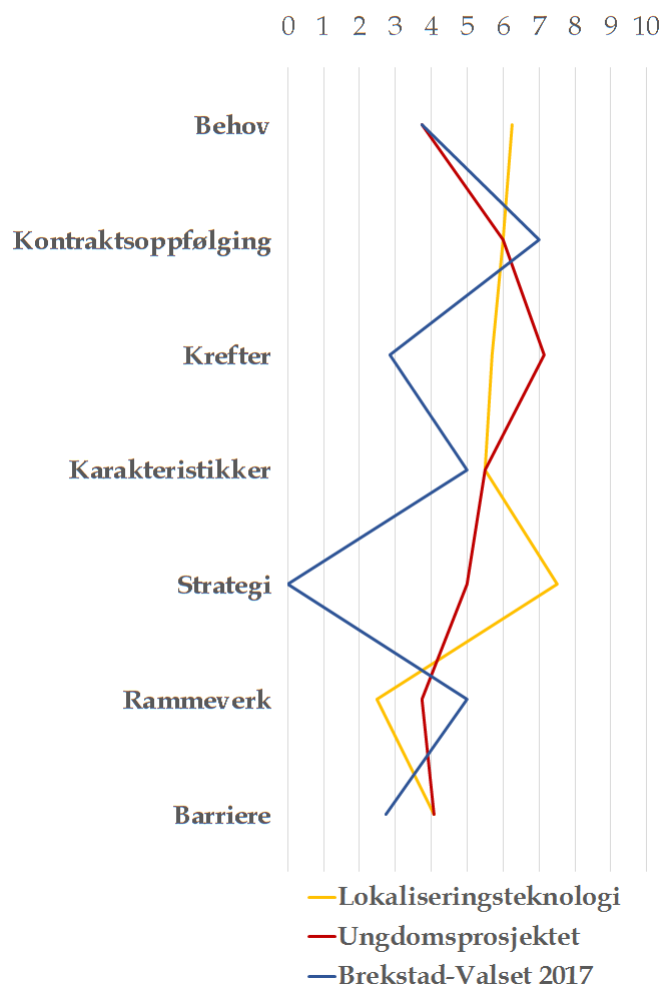
I dette kapitlet vil likheter og forskjeller mellom de tre casene bli analysert. Kryss-case analysen vil ta utgangspunkt i enkeltanalysene til hvert case og den påfølgende diskusjonen. Hensikten med kryss-case analysen er undersøke om mønstrene som ble identifisert i enkeltanalysene og forklart i den påfølgende diskusjonen, har likheter og forskjeller.

Mønstrene fra enkeltanalysene ble funnet ved å påpeke underelementer som var tilstede og ikke tilstede fra det konseptuelle rammeverket. Bildet som favnet mønsteret fra hvert av casene reflekterte hvor mange av delene i underelementet som var tilstede. Bildet impliserte at graden av kompleksitet økte med antall deler som ble identifisert i underelementet. Altså jo mer til høyre i figuren, desto mer kompleks var anskaffelsen. Mønstrene i casene har vært ulike ettersom det er forskjellig hvor mange og hvilke av underelementene som var fremtredende for hvert case, men felles for alle de innovative offentlige anskaffelsene er at det ikke er gjort prestasjonsmåling av selve anskaffelsen. Likevel er det ulik grad av prestasjonsmåling tilknyttet kontraktsoppfølgingen av hvert enkel anskaffelse. Kryss-case analysen vil prøve å forklare graden av ulik prestasjonsmåling ved å se på underelementene som er like og ulike for casene basert på tre overordnede temaer: *forankring*, *modenhet* og *prestasjonsmål*. Begrunnelsen for at de tre overordnede temaene har blitt valgt, blir bekrevet i neste seksjon. Siden det har blitt valgt å ta utgangspunkt i *forankring*, *modenhet* og *prestasjonsmål* i kryss-case analysen, vil ikke alle ulikheter og forskjeller i mønsteret bli tatt opp. De forskjellene og ulikhetene som har størst relevans i forhold til *forankring* og *modenheten* til prestasjonsmåling av innovative offentlige anskaffelser, vil bli tatt opp.

Kryss-case analysen vil følges opp av en diskusjon om kravet som stilles til offentlige anskaffelser og driverne som skal til for at prestasjonsmåling skal gjøres av innovative offentlige anskaffelser. Avslutningsvis i kapittelet vil det reviderte rammeverket bli presentert.

6.1 Overordnet

En fellesnevner for de tre casene er at det har vært mangelende fokus på prestasjonsmåling av anskaffelsene og ulik grad av prestasjonsmåling i kontraktsoppfølgingen av anskaffelsene. Den ulike graden som har blitt gjort av prestasjonsmåling kan være med på å forklare de ulike bildene av anskaffelsene som er vist i figur 6.1. Noen av underelementene i figur 6.1 er sammenfallende for alle anskaffelsene, mens andre er ulike. Selv om underelementer i figur 6.1 er ulike vil det være likheter mellom de delene som underelementene består av. Eksempelvis viser figur 6.1 at det har vært flest *omliggende krefter* som har påvirket behovet i anskaffelsen for Ungdomsprosjektet som har økt graden av kompleksitet. Likevel er det også likheter i de *omliggende kreftene* mellom de tre anskaffelsene som ikke fremkommer i figur 6.1. I kryss-case analysen vil slike likheter og forskjeller bli trukket frem og belyst. De tre casene er identiske når det kommer til underelementene *kontraktsoppfølging* og *offentlig anskaffelses karakteristikk*, men har ulik kompleksitet i forhold til *behov*, *omliggende krefter*, *strategi* og *rammeverk*. De forskjellige likhetene og ulikhetene til underelementene kan forklare *forankringen* og *modenheten* til prestasjonsmåling i de ulike anskaffelsene. Kryss-case analysen er derfor strukturert inn i tre overordnede temaer: *forankring*, *modenhet* og *prestasjonsmål*.



Figur 6.1: Mønstrene til de tre innovative offentlige anskaffelsene som viser grad av kompleksitet

De tre casene er unike på hver sin måte i form av tjenesten som skal anskaffes, offentlig oppdragsgiver og grad av prestasjonsmåling i kontraktoppfølgingen av tjenestene, men flere likheter kan trekkes for hvorfor prestasjonsmåling av selve anskaffelsene ikke har vært i fokus. I anskaffelsen av Lokaliseringsteknologi kan det se ut til at det formelle med strategier var på plass, men prestasjonsmåling var fraværende i anskaffelsen. I anskaffelsen for Ungdomsprosjektet kom det frem at når det bevilges midler gjennom politiske krefter og det stilles krav til rapportering i kontraktoppfølgingen, fører det til at det blir gjort prestasjonsmåling. I anskaffelsen for Brekstad-Valset 2017 finnes det ingen strategi, men likevel gjøres

prestasjonsmåling i kontraktsoppfølgingen av driften til fergesambandet. I de neste avsnittene vil det ses på likheter og forskjeller mellom mønstrene.

6.1.1 Forankring

I det konseptuelle rammeverket ble det antydnet at prestasjonsmåling av anskaffelsene kom til å være forankret i *strategiene* til de offentlige oppdragsgiverne. Fra enkeltanalysene kan det se ut til at det er ulikt hvor *forankret* anskaffelsene har vært i *strategiene* og hvilke *strategier* som finnes hos den enkelte offentlige oppdragsgiver. Derimot har det kommet frem at de *omliggende kreftene* som har påvirket behovet i anskaffelsene har variert betydelig i antall og type. Dette kan beskrive at anskaffelsene har vært påvirket forskjellig og at prestasjonsmåling derfor har blitt gjort i ulik grad.

Strategi

Figur 6.1 viser at det er ulik grad av kompleksitet i anskaffelsene i forhold til *strategi*. Anskaffelsen av Lokaliseringsteknologi var forankret i *strategien* og programplanen til Velferdsteknologiprogrammet som sammenfalt med de *overordnede strategiene* i kommunen og anskaffelsesstrategien. Det ble derimot ikke lagt føringer om prestasjonsmåling av anskaffelsen. Anskaffelsen for Ungdomsprosjektet var delvis *forankret* i styringsgrunnlaget til Videregående opplæring. I NTFK fantes det ingen anskaffelsesstrategi som forankret valget av en innovativ offentlig anskaffelse som metode. I motsetning kom det i analysen frem at de *jurdiske* og *politiske kreftene* hadde hatt en større betydning for *forankringen* av anskaffelsen til Ungdomsprosjektet. I anskaffelsen for Brekstad-Valset 2017 var det ingen strategidokumenter å oppdrive, men anskaffelser inngår som en av hovedoppgavene til AtB og organisasjonen er et aksjeselskap. Prestasjonsmåling av kontraktsoppfølgingen av driften av fergesambandet kan se ut til å ha en sammenheng med at det er krav til å rapportere på prestasjonsmål i årsrapportene om billettinntekter, kundetilfredshet, miljø, driftsavvik og regnskapsmessige tall. Samtidig kan det knyttes til den store verdien i kontrakten som skiller seg betydelig fra kontraktsverdien i de to andre casene. Anskaffelsen var derimot *forankret* til anskaffelsesplanen og rammeavtalen med STFK. Et annet område som muligens kan forklare prestasjonsmåling av driften i kontraktsoppfølgingen er at anskaffelsen kan betegnes som et gjenkjøp, mens anskaffelsene til Ungdomsprosjektet og Lokaliseringsteknologi var begge nyanskan-skaffelser.

Politisk forankring

De *omliggende kreftene* som har virket på behovet i anskaffelsene har variert i antall, men felles for de tre anskaffelsene er at de har vært forankret i *interne* og *politiske krefter*. Tjenesten som har blitt anskaffet har vært nødvendig for at oppdragsgiver skulle tilby tjenester og utføre hovedoppgaver. Alle anskaffelsene har også vært *politisk forankret*, men på ulike nivå. Anskaffelsen av Lokaliseringsteknologi var *politisk forankret* gjennom Velferdsteknologiprogrammet og NPV, på kommunalt- og nasjonalt nivå. Anskaffelsen for Ungdomsprosjektet var *forankret* på fylkes- og nasjonalt nivå, gjennom å få flere ungdommer til å gjennomføre videregående opplæring og midler ble bevilget via statsbudsjettet. I tillegg var FRP-politiker en pådriver for igangsettelsen av anskaffelsen. Med bevilgningen av midler, fulgte det et krav om rapportering av måloppnåelse. I anskaffelsen for Brekstad-Valset 2017 ble det gitt et mandat fra STFK som spesifiserte innenfor hvilke rammer anskaffelsen skulle foregå. Anskaffelsen var *forankret* på fylkesnivå. Fellesnevneren for alle anskaffelsene er at de har vært *politisk forankret* som har vært avgjørende for gjennomføringen av anskaffelsen.

Alt i alt ser det ut til at de tre innovative offentlige anskaffelsene har vært ulikt *forankret*. At prestasjonsmåling må være knyttet til strategien i en virksomhet som hevdet av Neely et al. (1995) og Cousins (2008), har ikke vært fremtredende i noen av casene. Prestasjonsmåling blir derimot utført når *politiske krefter* eller *ledelse* setter krav til rapportering av måloppnåelse og tall som har kommet i forbindelse med bevilgning av midler eller inngår i rapporteringen til hele organisasjonen.

6.1.2 Modenhhet

Figur 6.1 viser at *kontraktsoppfølgingen* i anskaffelsene har vært tilsvarende lik og at det har vært ulik grad av *rammeverk* brukt i de forskjellige anskaffelsene.

Kontraktsoppfølging

Modenheten til *kontraktsoppfølgingen* av anskaffelsene har vært forholdsvis lik, men *kontraktsoppfølgingen* i anskaffelsen for Brekstad-Valset 2017 ble klassifisert noe høyere på grunn av at det ble brukt flere prestasjonsmål i *kontraktsoppfølgingen* av fergesambandet. Dette har gitt et noe høyere utslag på kompleksitet i figur 6.1. Det kan virke naturlig å følge opp kontrakter av høy verdi fordi det kan få konsekvenser for ansvarshavende. Både Lokaliseringsteknologi og Ungdomsprosjektet er relativt

små anskaffelser utfra hvor mye det blir anskaffet for hos de respektive oppdragsgiverne. I anskaffelsen for Ungdomsprosjektet ble det nevnt at anskaffelsen var for stor for Videregående opplæring, men liten i forhold til samferdselsavdelingen. I anskaffelsen for Lokaliseringsteknologi har formelle dokumenter og retningslinjer vært på plass, men det har vært mangel på retningslinjer for hvordan prestasjonsmåling skulle bli gjennomført. Prestasjonsmålet som ble brukt i anskaffelsen for Ungdomsprosjektet var til for å gjenspeile *effekten* med prosjektet og ha tall å vise til dersom prosjektet skulle bli bevilget ytterligere midler etter prosjektperioden på tre år.

Selv om det var noen *barrierer til prestasjonsmåling* som var ulikt for anskaffelsene, var de *kontekstuelle barrierene* synlig i alle anskaffelsene. Mangel på et *velutviklet informasjonssystem* ble i alle de tre casene påpekt som en *barriere* som kan være med på å forklare umodenheten. I alle de tre anskaffelsene ble det påpekt at mangel på data og sammenligningsgrunnlag var et problem som gjorde at det var utfordrende å gjøre prestasjonsmåling. I ingen av de tre anskaffelsene ble det identifisert et *strukturelt* eller *proseduralt* rammeverk som veiledet eller foreslo innenfor hvilke områder prestasjonsmål burde bli laget for å evaluere anskaffelsen. Det kan ha en sammenheng med at det var *mangel på data*. I anskaffelsen for Brekstad-Valset 2017 ble det derimot brukt et *strukturelt* prestasjonsmålingssystem når driften av fergesambandet ble monitorert. Det *strukturelle* rammeverket var koblet til tallene som blir rapportert i årsrapportene.

Eier av anskaffelsen

I anskaffelsen av Lokaliseringsteknologi og Ungdomsprosjektet var anskaffelsen eid og gjennomført av en fagavdeling. Innkjøpsavdelingen i Trondheim kommune og NTFK ble i anskaffelsene brukt som en *støttefunksjon* for det mer innkjøpstekniske i anskaffelsen og hadde ikke en formell rolle i *kontraktsoppfølgingen*. Både innkjøpsavdelingen i Trondheim kommune og NTFK satt på kompetanse om *kontraktsoppfølging*. Mangel på erfaring om innovative offentlige anskaffelser hos fagavdelingen kan være med på forklare at fokuset i anskaffelsen ikke ble rettet mot prestasjonsmåling, men derimot å anskaffe en tjeneste med de *ønskende effektene*. I motsetning til de to førstnevnte anskaffelsene, kan innkjøp sies å gjennomsyre AtB som organisasjon. I AtB ble flere personer i organisasjonen involvert i anskaffelsen som hadde ulike roller, og *kontraktsoppfølgingen* ble gjort av en separat avdeling som var ansvarlig for *kontraktsoppfølging*. Et funn var derimot at det i AtB ikke gjøres prestasjonsmåling av anskaffelsen på tross av at innkjøp blir ansett som en

kjerneaktivitet i organisasjonen.

Oppsummert kan det se ut til at *modenheten* i *kontraktsoppfølgingen* og i gjennomføringen av de innovative offentlige anskaffelsene ikke har kommet til et punkt hvor det gjøres prestasjonsmåling. AtB kan se ut til å ha kommet et steg lengre i forhold til prestasjonsmåling på grunn av at innkjøp blir i AtB sett på som en *kjerneaktivitet*, mens i Trondheim kommune og STFK som er større organisasjoner blir anskaffelser gjort av fagavdelinger og innkjøpsavdelingen inkluderes ikke kontraktsoppfølgingen.

6.1.3 Prestasjonsmål

I det konseptuelle rammeverket ble det trukket frem at prestasjonsmål kunne lages innenfor åtte kategorier for å evaluere innovative offentlige anskaffelser. I enkeltanalysene ble det trukket frem prestasjonsmål som informantene belyste i intervjuet. I tabell 6.1 er det vist hvilke kategorier for prestasjonsmål som ble belyst på tvers av de tre anskaffelsene. Prestasjonsmål ble trukket frem innenfor flere kategorier i anskaffelsen av Lokaliseringsteknologi enn i de to andre anskaffelsene. Dette kan ha en sammenheng med at det ble identifisert flere behov og mål i anskaffelsen av Lokaliseringsteknologi imotsetning til de to andre anskaffelsene.

Tabell 6.1: Prestasjonsmål belyst i de tre innovative offentlige anskaffelsene

	Lokaliseringsteknologi	Ungdomsprosjektet	Brekstad-Valset
Kostnad	X	X	X
Kvalitet	X	X	X
Tid	X	X	X
Fleksibilitet			X
Miljø	X		X
Sosialt	X	X	
Innovasjon	X	X	
Etterlevelse	X		

Kostnad, kvalitet og tid

Kostnad, kvalitet og tid ble trukket frem som prestasjonsmål i alle anskaffelsene. Prestasjonsmål for *kostnad* ble i anskaffelsen av Lokaliseringsteknologi og Brekstad-Valset 2017 knyttet til *målet og behovet* som skulle tilfredsstilles i anskaffelsen. I Brekstad-Valset 2017 var *kostnad* også knyttet til målet om *risikoreduksjon og økonomiske mål*. Prestasjonsmål for *kvalitet* kan ses i relasjon med de *interne* kreftene

som virket på *behovet* i anskaffelsene hvor det var knyttet til å tilfredsstille sluttbrukere og den offentlige oppdragsgivers hovedoppgaver. *Kvalitet* var også knyttet til behovet og målet i anskaffelsen for Lokaliseringsteknologi og Ungdomsprosjektet. *Tid* ble trukket frem i alle casene, men var derimot ikke knyttet til *behov* eller *mål* i anskaffelsene. Prestasjonsmålet for *tid* ble av informantene sett i sammenheng med at en innovativ offentlig anskaffelse tar lengre tid å gjennomføre enn en konvensjonell anskaffelse.

Innovasjon

I alle casene kom det frem at det hadde skjedd en form for *innovasjon* i anskaffelsene, men det var kun anskaffelsen av Lokaliseringsteknologi som hadde et *behov* og *mål* knyttet til *innovasjon*. I litteraturen har det blitt påpekt at innovative offentlige anskaffelser kan føre til at nye og bedre produkter og tjenester blir utviklet (Edler & Georghiou, 2007). Formen av *innovasjon* som kom ut av de tre anskaffelsene var svært forskjellig, hvor det i anskaffelsen for Lokaliseringsteknologi og Ungdomsprosjektet kom ut en ny og bedre tjeneste. I anskaffelsen for Brekstad-Valset 2017 var det derimot ikke knyttet *innovasjon* til selve fergen eller tjenesten som ble utviklet, men prosess- og organisasjonsinnovasjon. De tre anskaffelsene hadde et *behov* for å stimulere *markedet* som har resultert i leverandørutvikling i form av bedre kapabiliteter for leverandørene å delta i innovative offentlige anskaffelser.

Fleksibilitet

Det ble i ingen av anskaffelsene belyst hvordan prestasjonsmål for *fleksibilitet* kunne bli utformet, selv om det i anskaffelsen for Brekstad-Valset 2017 kom frem at valget av en bruttokontrakt hadde ført til bedre fleksibilitet. I litteraturgjennomgangen ble det påpekt at det kan være vanskelig å utvikle prestasjonsmål for fleksibilitet Caniato et al. (2014), og i enkeltanalysene har det også vist seg at det ikke har vært lett å identifisere prestasjonsmål for fleksibilitet.

Miljø og sosialt

Prestasjonsmål for *miljø* og *sosialt* kan se ut til å være tjenestespesifikt. *Miljø* ble trukket frem for anskaffelsen av Lokaliseringsteknologi og Brekstad-Valset 2017, men vil muligens enklest la seg måle i Brekstad-Valset 2017 ettersom tjenesten var å anskaffe en ferge. Prestasjonsmål for *sosialt* var i anskaffelsen for Lokaliseringsteknologi og Ungdomsprosjektet forbundet med *behovet* om å yte en tjeneste

til borgere. *Sosiale mål* er kvalitative av natur og det er utfordrende å utforme prestasjonsmål. De *sosiale målene* er også ofte knyttet opp til politiske mål som i litteraturgjennomgangen ble påpekt som utydelige og vanskelig å måle Telgen et al. (2007).

Etterlevelse

Det var kun i anskaffelsen av Lokaliseringsteknologi at prestasjonsmål for *etterlevelse* av regelverket ble trukket frem. I ingen av anskaffelsene ble regelverket sett på som en hindring til å gjøre anskaffelser, men at det handlet om å utnytte de mulighetene som det offentlige anskaffelsesregelverket muliggjør. Dette kan gjenspeiles i mønsteret til den *eksterne offentlige anskaffelses karakteristikken* hvor alle anskaffelsene var identifisert å være *transparent*, vise *integritet* og *eksemplarisk oppførsel*.

Oppsummert kan det se ut til at prestasjonsmål som *kostnad*, *kvalitet* og *tid* ikke er til å komme utenom når prestasjonsmåling skal gjøres ettersom offentlige anskaffelser skal være kostnadseffektive og yte gode løsninger til fellesskapet. Prestasjonsmål for *miljø*, *innovasjon* og *sosialt* kan se ut til å være mer tjenestespesifikt.

6.2 Diskusjon

I de følgende seksjonene vil det følge en diskusjon og drøfting for å rettferdiggjøre prestasjonsmåling av innovative offentlige anskaffelser og trekke frem driverne for å gjøre prestasjonsmåling av innovative offentlige anskaffelser. Diskusjonen er basert på kryss-case analysen.

6.2.1 Krav til offentlige anskaffelser

I St.meld. nr. 7 (2008-2009) (2009) *Det gode innkjøp* har det blitt lagt vekt på at det offentlige kommer til møte krevende utfordringer de neste årene med begrensende ressurser og det stilles høyere krav til kvaliteten av tjenestene som blir levert. For å kunne møte utfordringene må det offentlige opptre som en profesjonell innkjøper.

I litteraturgjennomgangen ble det trukket frem at de *eksterne offentlige anskaffelses karakteristikkene* legger vekt på at anskaffelser skal ta hensyn til *effektivitet* og *effisiens* i offentlige anskaffelser (Telgen et al., 2007). I de innovative offentlige anskaffelsene var det ulik grad av prestasjonsmåling som gjenspeilte anskaffelsen

effisiens og *effektivitet*. I anskaffelsen for Lokaliseringsteknologi ble det ikke gjort prestasjonsmåling. Prestasjonsmålet som ble brukt i anskaffelsen for Ungdomsprosjekt og prestasjonsmålene i anskaffelsen for Brekstad-Valset 2017, gir en indikasjon på *effektiviteten* i anskaffelsen. Det har i ingen av anskaffelsene blitt målt på *ressurser* og *tid* som legges ned i anskaffelsen og måloppnåelse i forhold til *målene* som ble satt i forkant. Ettersom det stilles krav til at offentlige anskaffelser er *effektive* og *effisiente*, kan det stilles spørsmål om anskaffelser oppfyller disse kravene når det ikke gjøres prestasjonsmåling. Kravene om *effisiens* og *effektivitet* av innovative offentlige anskaffelser rettferdiggjør prestasjonsmåling og kan gi et uttrykk for hvordan felleskapets midler blir forvaltet.

Det kan virke som at fokuset på å gjøre prestasjonsmåling av innovative offentlige anskaffelser faller bort, når det ikke er *forankret politisk* og hos *ledelsen*. Samtidig kan det relateres til *modenheten* av *kontraktoppfølging* hos oppdragsgiver som mulig ikke er kommet til et stadie hvor dette blir vektlagt. Offentlige oppdragsgivere må fremme et ønske om å levere kostnadseffektive og gode tjenester til felleskapet slik at store fremtidsutfordringer kan møtes.

6.2.2 Drivere til prestasjonsmåling

I de følgende avsnittene vil det bli diskutert hva som kan være drivere til prestasjonsmåling av innovative offentlige anskaffelser.

Politisk forankring

I diskusjonen til enkeltanalysene og i kryss-case analysen ble det funnet i en av casene at prestasjonsmåling i innovative offentlige anskaffelser gjennomføres når anskaffelser er *politisk forankret* hvor det blir bevilget midler og det legges krav om rapportering av måloppnåelse. Thai (2001) trakk frem at *politiske krefter* kan påvirke offentlige anskaffelser gjennom bevilgning av midler, budsjetter, lobbyvirksomhet og igangsatte prosjekter. Ved at det på et høyere politisknivå settes krav til å måle om anskaffelser er *effisiente* og *effektive* i forbindelse med bevilgning av midler, vil prestasjonsmåling øke bevisstheten og reflektere hvordan felleskapets midler blir forvaltet. *Politiske krefter* kan være en driver for at prestasjonsmåling av innovative offentlige anskaffelser blir gjennomført.

Ledelsesforankring

I enkeltanalysene ble *ledelsesforankring* trukket frem som en forklarende faktor

for hvorfor prestasjonsmåling av selve anskaffelsen ikke ble gjort i noen av casene, men ble gjort av *effektene* i kontraktsoppfølgingen av anskaffelsen til to av casene. Neely (1999) la frem at prestasjonsmåling kan gjøres for å undersøke posisjonen, kommunisere posisjonen, bekrefte prioriteringer og fremme fremdrift. I anskaffelsen for Brekstad-Valset 2017 ble det brukt prestasjonsmål i driften til fergesambandet som henger sammen med tallene det rapporteres i årsrapporten. Prestasjonsmåling av driften til fergesambandet ble derfor sagt å være *ledelsesforankret*. Tallene i årsrapporten gir en indikasjon på hvor AtB er i forhold til de overordnede *målene* som AtB må forholde seg til fra STFK. En tilsvarende tilnærming kunne blitt gjort for de enkelte innovative offentlige anskaffelsene for å kunne si hvor godt *målene* som ble satt i forberedelsesfasen ble oppnådd. Prestasjonsmål av innovative offentlige anskaffelser kan bidra til at ledere i offentlige anskaffelser får bedre oversikt over hva anskaffelser fører til, hvordan de kan forbedres og hjelpe med å prioritere hvor det er relevant å ta i bruk innovativ offentlig anskaffelser. Dersom ledere i offentlige virksomheter anerkjenner at prestasjonsmåling av innovative offentlige anskaffelser er viktig for å kunne forbedre innkjøp, vil prestasjonsmåling kunne bli gjort av anskaffelser. Ifølge Lardenoije et al. (2005) kan prestasjonsmåling bidra til å forbedre beslutningsprosesser. Prestasjonsmåling kan være til stor hjelp for *ledere* og *politikere* i offentlige virksomheter når prioriteringer skal gjøres med ressursene som er til rådighet.

Effekter

Enkeltanalysene viste at det er vanskelig å måle *effektene* som kommer ut av innovative offentlige anskaffelser. Utfordringer med å måle innovative offentlige anskaffelser handler om at det er vanskelig å knytte *effektene* opp i mot metoden og sette systemgrenser for anskaffelser (Uyarra, 2013). I anskaffelsene for Lokaliseringsteknologi og Ungdomsprosjektet har det blitt påpekt at det er vanskelig å isolere *effektene* til den enkelte anskaffelse ettersom det er mange andre faktorer som kan spille inn, og at besparelsene som anskaffelsene kan føre til påvirker flere områder. *Effektene* som kommer ut av anskaffelsene er også kontekstuellet betinget av den tjenesten som anskaffes og det kan derfor være vanskelig å lage noen generelle prestasjonsmål som måler *effektene* til innovative offentlige anskaffelser.

Ideen med å bruke innovative offentlige anskaffelser er at det skal føre til innovasjon ved at offentlig oppdragsgiver etterspør nye løsninger. Det som hovedsaklig skiller den innovative offentlige anskaffelsesprosessen fra den konvensjonelle anskaf-

felsesprosessen er en lengre forberedelsesfase og vektlegging av funksjonell kravspesifikasjon. I to av anskaffelsene ble utfallet av anskaffelsene klassifisert som *adaptivt* basert på Edquist og Zabala-Iturriagoitiaa (2012) sitt taksonomi, men anskaffelsen for Brekstad-Valset 2017 kunne ikke klassifiseres i rammeverket ettersom tjenesten ikke var en innovasjon. Det viser seg at innovative offentlige anskaffelser brukes ikke alltid for å anskaffe et nytt produkt, men for eksempel for å komme i dialog med markedet og generelt fremme en bedre anskaffelse. I litteraturgjennomgangen i seksjon 3.2.4, ble det trukket frem flere prestasjonsmål for konvensjonelle offentlige anskaffelser og i studiet har det blitt belyst av informantene at flere av disse prestasjonsmålene kunne vært gjeldene for de innovative offentlige anskaffelsene. Prestasjonsmål for *kostnad*, *tid* og *kvalitet* kan derfor brukes for å måle prestasjonen til både konvensjonelle og innovative offentlige anskaffelser ettersom prestasjonsmålene gjenspeiler anskaffelsens effisiens.

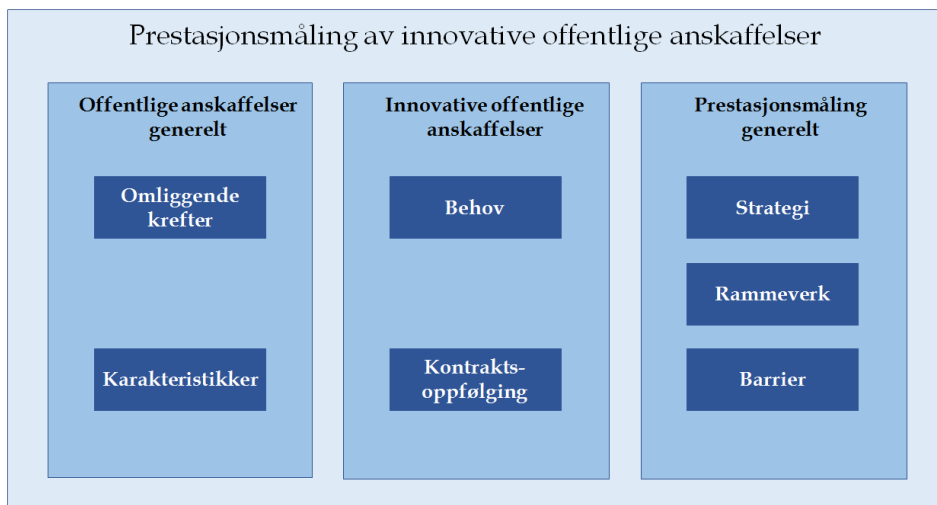
6.2.3 Oppsummering av diskusjon

Oppsummert kan prestasjonsmåling av innovative offentlige anskaffelser fremme at det offentlige gjennomfører anskaffelser som er *effisient* og *effektive*, og som fører til at bedre tjenester og produkter kan tilbys. Drivere for prestasjonsmåling kan være at *politiske krefter* og *ledelsen* i offentlige virksomheter anerkjenner viktigheten av prestasjonsmåling. I tillegg må oppdragsgivere ønske å kjøpe gode og kostnadseffektive produkter og tjenester til fellesskapet. Videre har det blitt sett på som utfordrende å måle effektene av innovative offentlige anskaffelser ettersom det er utfordrende å tilskrive effekter til en spesifikk offentlig anskaffelse og definere systemgrensene.

6.3 Revidert rammeverk

I denne seksjonen vil funnene fra enkeltanalysene, diskusjonen av enkeltanalysene og kryss-case analysen bli brukt for å foreslå et revidert rammeverk. Det reviderte rammeverket vil presenteres og endringene som har blitt gjort vil forklares. Målet med kapittelet er å forsøke å besvare FS3.

Det opprinnelige konseptuelle rammeverket har blitt brukt for å analysere hver av casene i studiet og gjennom analysene har det kommet frem at det er ulikt hvor relevant underelementene er for hvordan et rammeverk for prestasjonsmåling av innovative offentlige anskaffelser bør være og hva det bør ta hensyn til. Det opprinnelige konseptuelle rammeverket som var basert på litteraturgjennomgangen er presentert i figur 6.2.



Figur 6.2: Opprinnelig konseptuelt rammeverk

Det opprinnelige konseptuelle rammeverket bestod av tre hovedelementer, *innovative offentlige anskaffelser*, *offentlige anskaffelser generelt* og *prestasjonsmåling generelt*. I presentasjonen av det konseptuelle rammeverket ble det ikke trukket noen sammenhenger ettersom det ikke fantes noe teoretisk grunnlag for å gjøre det basert på det foregående litteraturstudiet. De tre hovedelementene var basert på forskjellig litteratur som det ble antatt kunne ha en sammenheng med hvordan prestasjonsmåling kan gjøres av innovative offentlige anskaffelser. Rammeverket bestod av flere nivåer under hovedelementene som gjorde det uoversiktlig og komplisert. I det empiriske studiet ble det avdekket at flere av underelementene i

rammeverket var overlappende slik som *behov* og de *omliggende kreftene* til offentlige anskaffelser, og *barrierene* til prestasjonsmåling ble også synlig under *strategi* og *prestasjonsmålings rammeverk*. Det var varierende hvilke elementer som hadde påvirkning på prestasjonsmåling. I analysene ble det avdekt hvilke underelement som kunne ha en sammenheng og påvirkning på utforming av prestasjonsmål og prestasjonsmåling av innovative offentlige anskaffelser. Det har derfor blitt sett på som relevant å revidere rammeverket.

Det reviderte rammeverket tar utgangspunkt i å omstrukturere det opprinnelige konseptuelle rammeverket. Det vil si at de underelementene som har vist seg å være fremtredene for hvordan prestasjonsmåling av innovative offentlige anskaffelser skal gjøres og hva det bør tas hensyn til, har blitt tatt med i det reviderte rammeverket. Flere av underelementene i det opprinnelige konseptuelle rammeverket har ikke blitt tatt med videre i det reviderte rammeverket på bakgrunn av funnene fra enkeltanalysene og kryss-case analysen. Overordnet kan det reviderte rammeverket deles inn i tre elementer for hvordan prestasjonsmåling av innovative offentlige anskaffelser skal gjøres og hva det burde ta hensyn til: *ytre elementer*, *indre elementer* og *prestasjonsmål*. I de neste avsnittene vil elementene bli gjennomgått.

6.3.1 Ytre elementer

I analysene ble det avdekt at det ikke ble gjort prestasjonsmåling av selve anskaffelsen i noen av casene, men at det i to av casene ble brukt prestasjonsmål i kontraktsoppfølgingen av tjenestene. Det ble derfor prøvd å forklare i diskusjonen til hver enkeltanalyse og i kryss-case analysen hvorfor det ikke blir gjort prestasjonsmåling. Resultatet av diskusjonen endte opp med å forklare at prestasjonsmåling av innovative offentlige var tilknyttet *politisk forankring*, *ledelsesforankring* og *modenheten* til kontraktsoppfølging hos offentlig oppdragsgiver. De tre elementene må tas hensyn til når prestasjonsmåling av innovative offentlige anskaffelser skal gjøres og kan ses på som drivere for prestasjonsmåling av innovative offentlige anskaffelser. I de neste avsnittene vil de tre *ytre elementene* i det reviderte rammeverket bli presentert.

Politisk forankring

Alle de innovative offentlige anskaffelsene som ble undersøkt var forankret på et politisk nivå. *Politiske forankring* ble funnet å være en driver for at prestasjonsmåling blir gjennomført når det bevilges midler og legges føringer om rapportering av

måloppnåelse. Thai (2001) påpekte at *politiske krefter* har mulighet til å påvirke offentlige anskaffelser gjennom budsjetter og bevilgning av midler. For at prestasjonsmåling av innovative offentlige anskaffelser skal skje, bør den *politiske forankringen* av anskaffelsen også kunne legge føringer for at prestasjonsmåling skal gjennomføres.

Ledelsesforankring

Manglende *ledelsesforankring* fremsto som en barriere til hvorfor ikke prestasjonsmåling ble gjort av de innovative offentlige anskaffelsene. Mangel på *ledelsesforankring* støttes også av Band (1990) og Meekings (1995). I anskaffelsene ble det sett at dersom ledelsen i de offentlige oppdragsgiverne som gjennomførte de innovative offentlige anskaffelsene stilte krav til prestasjonsmåling i kontraktsoppfølgingen, ble også prestasjonsmåling gjennomført. Et tydelig eksempel ble funnet i anskaffelsen for Brekstad-Valset 2017 hvor prestasjonsmål i oppfølgingen av driften til fergesambandet hadde en sammenheng med tallene som blir rapportert i årsrapporten til AtB. Et viktig moment for at prestasjonsmåling skal gjøres av innovative offentlige anskaffelser, er at ledelsen må erkjenne viktigheten med å måle prestasjonen av selve anskaffelsen som kan føre til bedre beslutninger og at det offentlige kan yte mer effektive løsninger til fellesskapet.

Modenhet

Modenheten til kontraktsoppfølgingen av de innovative offentlige anskaffelsene viste seg å være på et nivå hvor prestasjonsmåling av anskaffelsene ikke ble gjort, bortsett fra å ha prestasjonsmål knyttet til drift eller prosjektet i etterkant. Rendon (2008) sin modell gir en indikasjon på *modenheten* til kontraktsoppfølgingen. I anskaffelsen for Brekstad-Valset 2017 hvor kontraktsoppfølgingen ble klassifisert noe høyere enn i de to andre casene, ble anskaffelser sett på som en kjerneoppgave. Dette er i tråd med Goldsmith og Eggers (2005) som pekte på at offentlige anskaffelser er en kjerneaktivitet som påvirker hvor godt en offentlig virksomhet gjennomfører sine oppgaver. Dersom offentlige oppdragsgivere erkjenner viktigheten av offentlige anskaffelser som en kjerneprosess, vil *modenheten* til kontraktsoppfølging hos oppdragsgiver muligens være klar for prestasjonsmåling.

Mangel på *data og sammenligningsgrunnlag* ble pekt på som en barriere til prestasjonsmåling i casene som sammenfaller med barrieren til Bierbusse og Siesfeld (1997) om at et vellykket informasjonssystem må være på plass for at presta-

sjonsmåling skal skje. Mangel på et *informasjonssystem* for å lagre anskaffelsesdata vil indikere at det ikke er lagt tilrette for prestasjonsmåling av innovative offentlige anskaffelser. Et *informasjonssystem* hvor det kan lagres data må derfor kunne være tilgjengelig for å legge til rette for prestasjonsmåling av anskaffelser.

Når det foreligger et *prestasjonsmålings rammeverk* ser det ut til å kunne legge tilrette for at prestasjonsmåling blir gjennomført. Eksempelvis ble det avdekt et *strukturelt rammeverk* for prestasjonsmåling i Brekstad-Valset 2017 for oppfølgingen av driften som fasiliteterte for at det ble gjort prestasjonsmåling, men derimot fantes det ikke et strukturelt eller *proseduralt rammeverk* for måling av selve anskaffelsen. Modenheten kan derfor gjenspeiles også i hvilke prestasjonsmålingssystem som foreligger.

6.3.2 Indre elementer

I analysene og casebeskrivelsene ble det avdekt at *behov*, *mål*, *strategi* og *kontraktsoppfølging* hadde en sammenheng i de innovative offentlige anskaffelsene og kan betraktes som *indre elementer* i det reviderte rammeverket som må tas hensyn til prestasjonsmåling av innovative offentlige anskaffelser. *Behov*, *kontraktsoppfølging* og *strategi* var underelementer i det opprinnelige konseptuelle rammeverket, men *mål* inngikk som en underkategori i *offentlige anskaffelses karakteristikk*. I de tre neste avsnittene vil de *indre elementene* beskrives.

Behov

I enkeltanalysene av casene ble *behovene* i anskaffelsene knyttet til ulike kategorier og *behovene* var sammenhengene med målene i de innovative offentlige anskaffelsene. I anskaffelsen for Ungdomsprosjektet kan prestasjonsmålet som ble brukt tilskrives *behovet* som skulle bli dekt gjennom den innovative offentlige anskaffelsen. En klassifisering av *behovet* vil kunne gjøre det enklere å knytte prestasjonsmål til *behovene*. Prestasjonsmål vil kunne gjenspeile om den innovative offentlige anskaffelsen har dekt *behovet*.

Strategi

I analysene viste det seg at det var varierende hva som fantes av *strategier* i de offentlige virksomhetene og hvor sammenfallende strategiene var for ulike avdelinger. Videre var det forskjellig hvor forankret anskaffelsene var i *strategi* og hvordan prestasjonsmåling var knyttet til strategiene. Eksempelvis var anskaffelsen av Lo-

kaliseringsteknologi og målene i anskaffelsen forankret i den overordnede *strategien* og avdelingsstrategiene i Trondheim kommune, men var ikke knyttet til prestasjonsmåling. Anskaffelsen for Brekstad-Valset 2017 var derimot ikke forankret i en strategi ettersom AtB ikke hadde en strategi, men prestasjonsmåling ble likevel gjort i kontraktsoppfølgingen. Cousins (2008) har trukket frem at overordnet strategi må henge sammen med *strategi*, *mål* og *prestasjonsmål* for underavdelinger. Hvis den offentlige virksomheten har *strategi(er)* kan det være relevant å finne ut om den innovative offentlige anskaffelsen er forankret i *strategi* hvorpå prestasjonsmålene kan følge som et resultatet av forankringen. *Strategi* vil derfor kunne ha påvirkning på prestasjonsmåling av innovative offentlige anskaffelser og bør tas hensyn til.

Mål

Innkjøpsspesifikke og *ikke-innkjøpsspesifikke mål* ble avdekt for alle de tre anskaffelsene i analysen. *Målene* var knyttet til *behovene* i anskaffelsene og flere av kategoriene var sammenfallende. Det ble også i kryss-case analysen identifisert at flere av de belyste prestasjonsmålene av informantene var knyttet til *behovet* og *målene* i anskaffelsene. *Målene* i anskaffelser må være tydelige og overførbare til prestasjonsmål dersom det skal legge til rette for prestasjonsmåling. Eksempelvis ble det i analysen av anskaffelsen av Lokaliseringsteknologi avdekt at flere av delmålene var mindre overførbare til prestasjonsmål og karakterisert som en barriere som er i tråd med Bierbusse og Siesfeld (1997). *Målene* for anskaffelser må derfor være klart definert og kunne omgjøres til prestasjonsmål som vil legge til rette for prestasjonsmåling av innovative offentlige anskaffelser.

Kontraktsoppfølging

Det er i *kontraktsoppfølgingen* at prestasjonsmål kan bli fulgt opp og det har vist seg at i to av casene ble det brukt prestasjonsmål i *kontraktsoppfølgingen*. Det ble i ingen av casene lagt vekt på å evaluere prestasjonen av selve anskaffelsen i *kontraktsoppfølgingen*. Rendon (2008) trakk frem at prestasjonsmåling har blitt sett på som essensielt for å kunne forbedre anskaffelser og tilfredsstille behov. Prestasjonsmåling i *kontraktsoppfølgingen* kan derfor bidra til at det blir tatt lærdom og behovene som ble spesifisert i forkant av anskaffelsen blir tilfredsstilt. Det er derfor essensielt at offentlige oppdragsgivere erkjenner viktigheten av prosessesteget i anskaffelsesprosessen.

Oppsummert vil *behovet, strategiene* til oppdragsgiver og *målene* for anskaffelsen legge føringer for hvilke prestasjonsmål som kan bli utviklet for innovative offentlige anskaffelser hvor prestasjonen vil kunne måles i *kontraktsoppfølgingen*.

6.3.3 Prestasjonsmål

Det siste elementet i det reviderte rammeverket er *prestasjonsmål*. I enkeltanalyse- ne ble det belyst prestasjonsmål for de innovative offentlige anskaffelsene basert på intervjuene med informantene. I kryss-case analysen ble det trukket frem at prestasjonsmålene som ble belyst i alle casene var *kostnad, tid, kvalitet* og *innovasjon*. Prestasjonsmålene som ble belyst for *kostnad, tid* og *kvalitet* var relativt identisk. Eksempelvis kom det frem at ressursforbruk var viktig å måle og tilfredsheten til sluttbruker kunne knyttes opp mot *kvalitet*. Det kan derfor se ut til at det vil være noen prestasjonsmål som kan brukes for alle innovative offentlige anskaffelser. I alle casene ble *innovasjon* trukket frem ettersom anskaffelsen hadde ført til en form for innovasjon. Et prestasjonsmål for *innovasjon* kan bevisstgjøre det innovative aspektet i innovative offentlige anskaffelser og være med på å måle innovasjonsgraden av innovative offentlige anskaffelser.

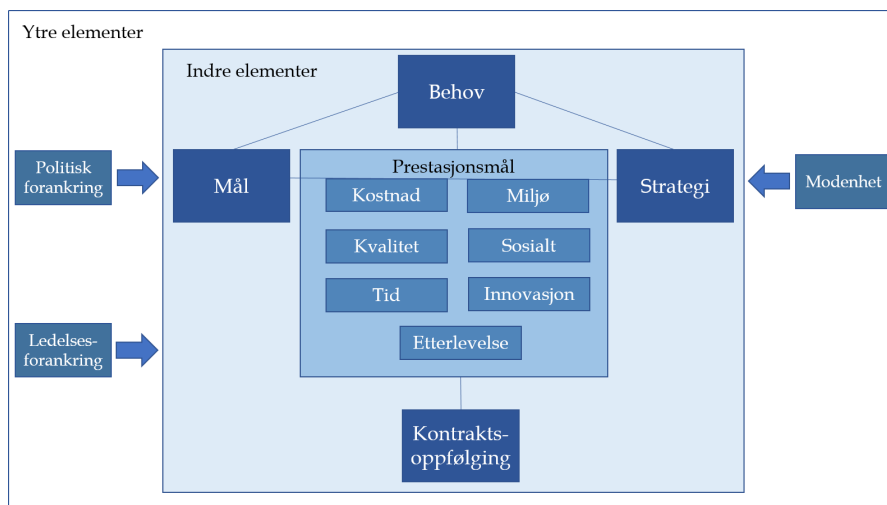
Sosialt, miljø og *etterlevelse* ble belyst i noen av casene. Prestasjonsmål for *sosialt* og *miljø* var knyttet til effektene av anskaffelsene og i to av casene ble det påpekt at de er vanskelig å måle fordi det er utfordrende å spore effektene. Utfordring med å måle effektene av innovative offentlige anskaffelser sammenfaller også med Uyarra (2013) sitt utsagn om at det er utfordrende å tilskrive effektene av innovative offentlige anskaffelser til en enkelt anskaffelse. Tross av at *etterlevelse* kun ble belyst i en av casene, vil prestasjonsmål for *etterlevelse* av regelverket kunne gjenspeile det eksterne kravet som stilles til offentlige anskaffelser om *transparens, integritet, ansvarlighet* og *eksemplarisk oppførsel*. *Etterlevelse* vil derfor kunne bli brukt som et prestasjonsmål i alle innovative offentlige anskaffelser.

Fleksibilitet ble kun belyst i den ene anskaffelsen som et mulig prestasjonsmål, men det var vanskelig å oversette til et relevant prestasjonsmål. Caniato et al. (2014) trakk frem at fleksibilitet kan være vanskelig å måle i offentlige anskaffelser. *Fleksibilitet* har derfor ikke blitt tatt med som et spesifikt prestasjonsmål.

I det reviderte rammeverket er *kostnad, tid, kvalitet, miljø, sosialt, innovasjon* og *etterlevelse* tatt frem som mulige kategorier for prestasjonsmål videre. Prestasjonsmål for *kostnad* og *tid* vil i innovative offentlige anskaffelser gjenspeile anskaffelsens *effisiens* og kunne være generiske som kan brukes for alle innovative

offentlige anskaffelser i tillegg til *etterlevelse*. *Kvalitet, miljø, sosialt, innovasjon* og *etterlevelse* vil være mer kontekstavhengig av det spesifikke produktet eller tjenesten som skal anskaffes. Prestasjonsmål innenfor disse kategoriene må derfor tilpasses.

Alt i alt kan det sies at prestasjonsmålene som lages for en innovativ offentlig anskaffelse må være tilpasset konteksten som *strategi, mål* og *behov*. Dette er i tråd med Lardenoije et al. (2005) som pekte på at uavhengig av hvilke kategori prestasjonsmål er laget for, bør prestasjonsmål i et prestasjonsmålingssystem være relevant, balansert og være i sammenheng med den overordnede strategien. Prestasjonsmål bør utarbeides i forberedelsesfasen til innovative offentlige anskaffelser og følges opp i *kontraktsoppfølgingen*. Prestasjonsmåling av innovative offentlige anskaffelser vil kunne gjennomføres dersom prestasjonsmåling er *politisk forankret, ledelsesforankret* og *modenheten* til den offentlige virksomheten er kommet til et punkt hvor prestasjonsmåling er det neste steget. Figur 6.3 viser det reviderte rammeverket.



Figur 6.3: Revidert rammeverk for prestasjonsmåling av innovative offentlige anskaffelser

Kapittel 7

Konklusjon

I dette kapitlet vil funnene i studiet bli oppsummert ved å returnere til de tre forskningspørsmålene. Videre i konklusjonen vil studiets implikasjoner for praksis og academia bli presentert med forslag til videre forskning. Avslutningsvis vil studiets begrensninger bli fremlagt.

7.1 Hovedfunn basert på forskningspørsmål

For å kunne klargjøre funnene som har blitt gjort i studiet, vil hovedfunnene i oppgaven struktureres etter forskningspørsmålene.

FS1 Hva sier litteraturen om prestasjonsmåling av innovative offentlige anskaffelser?

I studiet ble det gjort et litteraturstudie for å undersøke hva som hadde blitt skrevet om prestasjonsmåling av innovative offentlige anskaffelser. Litteraturstudiet viste at det var veldig begrenset med litteratur om prestasjonsmåling av innovative offentlige anskaffelser og kun én publikasjon ble funnet, som omtalte prestasjonsmåling av innovative offentlige anskaffelser. Ettersom det ble avdekt at det fantes svært lite litteratur om prestasjonsmåling av innovative offentlige anskaffelser, ble det valgt å ta utgangspunkt i litteratur om offentlige anskaffelser generelt, innovative offentlige anskaffelser, prestasjonsmåling generelt og prestasjonsmåling for å kunne si noe om hvordan prestasjonsmåling av innovative offentlige anskaffelser kunne gjøres. Det ble derfor laget et konseptuelt rammeverk basert på det

foregående litteraturstudiet. Det konseptuelle rammeverket bestod av tre hoveddeler: *innovative offentlige anskaffelser*, *offentlige anskaffelser generelt* og *prestasjonsmåling generelt*.

Den første hoveddelen av det konseptuelle rammeverket *innovative offentlige anskaffelser* bestod av to underelementer: *behov* og *kontraktoppfølging*. Det ble i litteraturstudiet kartlagt at *behovet* står sentralt i innovative offentlige anskaffelser og at *behovene* ofte er knyttet til *målene* som skal oppnås. *Behovene* i innovative offentlige anskaffelser kan knyttes til åtte kategorier: *kostnad*, *kvalitet*, *tid*, *fleksibilitet*, *marked*, *miljø*, *sosialt* og *innovasjon*. *Kontraktoppfølging* ble trukket frem som det andre underelementet ettersom det er et sentralt steg i anskaffelsesprosessen for å sørge for at effekter av anskaffelsen kan tas ut, men også for å evaluere anskaffelsen opp i mot forutbestemte mål og om behovet blir dekt. Fem nivåer for modenhet av *kontraktoppfølging* ble trukket frem som kunne gjenspeile i hvilken grad prestasjonsmål brukes for å evaluere innovative offentlige anskaffelser som gjennomføres av offentlige oppdragsgivere.

Det andre hovedelementet av det konseptuelle rammeverket *offentlige anskaffelser generelt* bestod av underelementene *omliggende krefter* og *offentlige anskaffelses karakteristikk*. Innovative offentlige anskaffelser foregår i de samme omgivelsene som konvensjonelle offentlige anskaffelser og det ble derfor valgt å se på om de *omliggende kreftene* til offentlige anskaffelser påvirket behovet og valget av en innovativ offentlig anskaffelse som metode. De *offentlige anskaffelses karakteristikkene* karakteriserer også innovative offentlige anskaffelser. *Eksterne*, *interne*, *kontekstuelle* og *roller* ble tatt med i det konseptuelle rammeverket ettersom det kunne påvirke prestasjonsmåling av innovative offentlige anskaffelser.

Det tredje hovedelementet av det konseptuelle rammeverket *prestasjonsmåling generelt* bestod av underelementene: *strategi*, *prestasjonsmålings rammeverk* og *barrierer til prestasjonsmåling*. I litteraturstudiet ble det identifisert at prestasjonsmål burde være knyttet til strategi og mål i virksomheten. *Prestasjonsmålings rammeverk* ble tatt med i det konseptuelle rammeverket for å belyse om prestasjonsmålingssystem bestod av *strukturelle* eller *prosedurale rammeverk*. *Barrierer til prestasjonsmåling* ble inkludert i rammeverket for å belyse svakheter med prestasjonsmål eller årsaker til hvorfor prestasjonsmåling ikke ble gjort.

Det konseptuelle rammeverket la grunnlaget for å kunne besvare FS2 og ble anvendt i det empiriske studiet for å undersøke hvordan prestasjonsmåling av innovative offentlige anskaffelser ble gjort i Norge.

FS2 Hvordan gjøres prestasjonsmåling av innovative offentlige anskaffelser i Norge?

I det empiriske studiet ble det avdekt at det ikke ble gjort prestasjonsmåling av selve anskaffelsen i noen av casene, men at det var varierende hva som ble gjort av prestasjonsmåling i kontraktsoppfølgingen til tjenesten som ble anskaffet.

I anskaffelsen av Lokaliseringsteknologi ble ingen prestasjonsmål funnet som kunne tilknyttes anskaffelsen. Anskaffelsen var forankret både politisk og i strategiene til Trondheim kommune, men mangel på ressurser og fokus, ledelsesforankring av prestasjonsmåling, modenhet og uklare mål var faktorer som kunne forklare mangelen på prestasjonsmåling.

Prestasjonsmåling ble ikke gjort av selve anskaffelsen for Ungdomsprosjektet, men ett prestasjonsmål ble derimot funnet i kontraktsoppfølgingen av Ungdomsprosjektet. Prestasjonsmålet ble brukt for å evaluere effekten av Ungdomsprosjektet og var tilknyttet et rapporteringskrav fra Arbeids- og sosialdepartementet om rapportering av måloppnåelse og økonomisk resultat ettersom anskaffelsen var bevilget midler via statsbudsjettet. Tid, ledelsesforankring av prestasjonsmåling, modenhet og komplisert anskaffelse ble trukket frem som faktorer for hvorfor ikke prestasjonsmåling ble gjort av anskaffelsen.

I anskaffelsen for Brekstad-Valset 2017 ble det ikke gjort prestasjonsmåling av selve anskaffelsen, men prestasjonsmål ble brukt i kontraktsoppfølgingen av driften til fergesambandet. Prestasjonsmålene var ikke direkte knyttet opp til måloppnåelsen med anskaffelsen, men standard prestasjonsmål som ble brukt i kontraktsoppfølging generelt av fergekontrakter i AtB. Tid, ledelsesforankring og modenhet ble trukket frem som faktorer som kunne forklare hvorfor prestasjonsmåling ikke ble gjort av anskaffelsen.

Alt i alt viste funnene fra det empiriske studiet at når politiske krefter legger føringer om rapportering av måloppnåelse og økonomisk resultat i forbindelse med bevilgning av midler utføres prestasjonsmåling. Videre viste funnene at dersom ledelsen setter krav til prestasjonsmåling som inngår i rapportering til den offentlige oppdragsgiveren, blir prestasjonsmåling gjort. Videre kan prestasjonsmåling av innovative offentlige anskaffelser se ut til å ha en sammenheng med at modenheten i kontraktsoppfølgingen hos de offentlige oppdragsgiverne ikke er kommet til et punkt hvor dette blir gjort.

FS3 Hvordan bør et rammeverk for prestasjonsmåling av innovative offentlige anskaffelser utformes og hva bør det ta hensyn til?

For å besvare FS3, ble det bygget videre på funnene i fra FS2. Det ble sett som nødvendig å revidere det opprinnelige konseptuelle rammeverket ettersom det ble funnet at enkelte av underelementene var overlappende og noen utpekte seg som mer relevante for prestasjonsmåling av innovative offentlige anskaffelser enn andre. Det reviderte rammeverket består av tre hoveddeler *ytre elementer*, *indre elementer* og *prestasjonsmål*.

De *ytre elementene* i det reviderte rammeverket kan ses på som drivere til at det blir gjort prestasjonsmåling av innovative offentlige anskaffelser. *Politisk forankring* av prestasjonsmåling i innovative offentlige anskaffelser kan påvirke at prestasjonsmåling blir gjennomført. Når politiske krefter bevilger midler til å gjennomføre en innovativ offentlig anskaffelse, kan det legges krav om rapportering om måloppnåelse som gjenspeiler effekter og ressursforbruk. *Ledelsesforankring* ble trukket frem som den andre driveren for at prestasjonsmåling av innovative offentlige anskaffelser skal gjøres. Dersom ledelsen legger krav og ser verdien av å gjøre prestasjonsmåling, vil det kunne optimalisere prestasjonsmåling og overkomme en barriere til prestasjonsmåling om at prestasjonsmåling må være ledelsesforankret. Det siste *ytre elementet* som ble trukket frem var *modenheten* til kontraktsoppfølgingen hos den offentlige oppdragsgiver. Den offentlige oppdragsgiveren må ønske anskaffe gode produkter og tjenester til felleskapet og kommet til et nivå i kontraktsoppfølgingen som muliggjør prestasjonsmåling.

De *indre elementene* av det reviderte rammeverket bestod av *behov*, *strategi*, *mål* og *kontraktsoppfølging*. De *indre elementene* burde bli tatt hensyn til når prestasjonsmål skal utarbeides for innovative offentlige anskaffelser. *Strategi* kan forankre en innovativ offentlig anskaffelse hvorpå prestasjonsmål kan utarbeides for å støtte oppunder den strategiske forankringen og kan knyttes til overordende mål i virksomheten. Prestasjonsmål som utarbeides for den innovative offentlige anskaffelsen må gjenspeile måloppnåelse basert på *målene* som er satt i forkant av anskaffelsen. Videre må *målene* som utarbeides være forankret i *behovene* som skal tilfredsstilles i den innovative offentlige anskaffelsen. Prestasjonsmål som lages må derfor kunne gjenspeile om *behovet* har blitt dekt. Prestasjonsmåling må gjøres *kontraktsoppfølgingen* for å evaluere om anskaffelsen har ført til ønskede effekter.

Prestasjonsmål som utarbeides for den enkelte anskaffelse må derfor ta utgangspunkt i de *indre elementene* for å kunne reflektere måloppnåelse og om *behovet* blir dekt. Prestasjonsmål for *kostnad, tid* og *etterlevelse* vil kunne være generiske for innovative offentlige anskaffelser og *kostnad* og *tid* vil gi en indikasjon på anskaffelsens *effisiens*. Prestasjonsmål for *forkvalitet, miljø, sosialt* og *innovasjon* vil være prestasjonsmål som er kontekstavhengig av det spesifikke produktet eller tjenesten som anskaffes og gi en indikasjon på anskaffelsens effektivitet.

7.2 Bidrag og implikasjoner

I tillegg til å besvare forskningsspørsmålene, har avhandlingen andre viktige bidrag for praktikere og akademika. I studiet har det blitt forsøkt å belyse hvordan prestasjonsmåling av innovative offentlige anskaffelser gjøres i Norge av offentlige oppdragsgivere. Videre har det også blitt gitt anbefalinger for hvordan prestasjonsmåling av innovative offentlige anskaffelser burde gjøres og hva det bør ta hensyn til. I de følgende seksjonene vil det bli lagt frem bidrag og implikasjoner for praksis og akademika.

7.2.1 Implikasjoner for praksis

I de neste avsnittene vil det bygges videre på svarene til *FS2* og *FS3* i konklusjonen og foreslå implikasjoner for praksis. Det vil forsøkes klargjøre hvem som må gjøre hva for at prestasjonsmåling av innovative offentlige anskaffelser skal gjøres av offentlige oppdragsgivere i Norge.

Implikasjoner politiske beslutningstakere

Politiske beslutningstakere kan i forbindelse med bevilgning av midler tilknyttet gjennomføring av innovative offentlige anskaffelser, sette krav om rapportering om måloppnåelse og ressursforbruk. I studiet har det kommet frem at det gjøres prestasjonsmåling dersom det legges føringer om rapportering i forbindelse med bevilgning av midler. Prestasjonsmåling av innovative offentlige anskaffelser vil kunne gjenspeile om midler som blir bevilget forvaltes effisient og effektivt som vil kunne reflektere om det eksterne kravet til offentlige anskaffelser overholdes.

Implikasjoner for LUP

Studiet har også implikasjoner for LUP. I studiet ble det kartlagt at LUP har vært

en sentral pådriver for at en innovativ offentlig anskaffelse har blitt valgt som metode i alle de tre anskaffelsene. Fokuset til LUP har vært på forberedelsesfasen med kartlegging av behov, dialog med markedet og utvikling av funksjonelle kravspesifikasjoner. LUP kan som pådriver for innovative offentlige anskaffelser kaste lys over at prestasjonsmål bør kobles til mål og behov i anskaffelser. Det kan også legges vekt på kontraktsoppfølgingen i etterkant av anskaffelsen ved spille på at det er i denne fasen at gevinstene kan tas ut og at prestasjonsmål kan brukes for å ta lærdom til senere anskaffelser.

Implikasjoner for offentlige oppdragsgivere

Studiet har også implikasjoner for offentlige oppdragsgivere som bruker en innovativ metode i offentlige anskaffelser. For at prestasjonsmåling skal gjøres av innovative offentlige anskaffelser må ledelsen i offentlige oppdragsgivere erkjenne fordelene med prestasjonsmåling. Den strategiske betydningen til innovative offentlige anskaffelser må bli løftet frem slik at innovative offentlige anskaffelser anses som en kjerneaktivitet i organisasjonen. Prestasjonsmåling av innovative offentlige anskaffelser vil kunne danne et bilde om anskaffelser som gjøres er kostnadseffektive og om mål blir oppnådd i tråd med det som er satt på forhånd. Offentlige oppdragsgivere kan bruke prestasjonsmåling som et verktøy som kan bidra i beslutningstaking og lede virksomheten i riktig retning i forhold til å gjøre mer effisiente og effektive anskaffelser.

Implikasjoner for innkjøpsavdeling

I to av de innovative offentlige anskaffelsene i studiet ble innkjøpsavdelingen betegnet som et ressurs- og kompetansesenter som skal bistå andre avdelinger i organisasjonen med anskaffelser. Innkjøpsavdelingene kom inn i anskaffelsene ved kartlegging av behov, men trakk seg ut ved kontraktsoppfølging. Innovative offentlige anskaffelser eies ofte av fagavdelinger som har mindre erfaring om offentlige anskaffelser. Innkjøpsavdelingen bør bli involvert allerede i kartleggingen av behov for å bevisstgjøre at prestasjonsmål kan utarbeides for innovative offentlige anskaffelser ettersom det er i forberedelsesfasen at mål blir formulert og prestasjonsmål bør utformes. Innkjøpsavdelingen kan legge tilrette for at verktøy for prestasjonsmåling slik som strukturelle og prosedurale rammeverk er lett tilgjengelig slik at prestasjonsmål kan tilpasses den spesifikke anskaffelsen.

7.2.2 Implikasjoner for akademia og videre forskning

I denne delen vil det diskuteres hvilke implikasjoner studiet har for akademia og videre forskning som kan styrke funnene som har blitt gjort i avhandlingen.

Studiet har vært eksplorativt av natur og har avdekt en rekke elementer som påvirker prestasjonsmåling av innovative offentlige anskaffelser. I avhandlingen har det blitt foreslått et revidert rammeverk for hvordan prestasjonsmåling av innovative offentlige anskaffelser kan gjøres og hva det bør ta hensyn til. Det reviderte rammeverket tar inn elementer for hvordan prestasjonsmåling bør forankres, modenhet og hvilke elementer prestasjonsmål bør ta hensyn til. Det reviderte rammeverket har ikke blitt testet. I videre forskning er det mulig å teste det reviderte rammeverket for å undersøke hvordan det kunne blitt brukt for å måle prestasjonen til innovative offentlige anskaffelser.

I avhandlingen ble Edquist og Zabala-Iturriagoitiaa (2012) sitt taksonomi for innovative offentlige anskaffelser anvendt for å klassifisere de innovative offentlige anskaffelsene. Taksonomiet tar utgangspunkt i at innovative offentlige anskaffelser ender opp med et helt nytt produkt eller en diffusjon av innovasjon. En av de innovative offentlige anskaffelsene som ble sett på i studiet, førte ikke til at et nytt produkt eller tjeneste ble anskaffet. Målet med anskaffelsen var ikke å anskaffe en ny tjeneste, men å gå i dialog med markedet. Taksonomiet viste seg å ikke være tilstrekkelig for å klassifisere den innovative offentlige anskaffelsen. Videre forskning kan derfor teste taksonomiet som er foreslått av Edquist og Zabala-Iturriagoitiaa (2012) og belyst at innovative offentlige anskaffelser ikke alltid brukes for å anskaffe en ny tjeneste eller et produkt.

I studiet ble det avdekt at det var ulikt hva som ble gjort av prestasjonsmåling. Det ble i ingen av de innovative offentlige anskaffelsene gjort prestasjonsmåling av selve anskaffelsen i form av ressurser som ble lagt ned og måling av måloppnåelse i anskaffelsen. Det kan derfor stilles spørsmål om det ville vært relevant å starte med å undersøke hvordan prestasjonsmåling gjøres av konvensjonelle offentlige anskaffelser og ikke innovative offentlige anskaffelser. I avhandlingen har det likevel blitt rettet lys mot prestasjonsmåling av innovative offentlige anskaffelser på bakgrunn at innovative offentlige anskaffelser er mer tid- og ressurskrevende enn konvensjonelle offentlige anskaffelser. Potensielt fører det til store samfunns effekter. I videre forskning ville det vært interessant å se på hvordan prestasjonsmåling gjøres av konvensjonelle offentlige anskaffelser i Norge og sammenligne prestasjonen til konvensjonelle og innovative offentlige anskaffelser.

Studiet har tatt utgangspunkt i litteratur om prestasjonsmåling. Som påpekt i avgrensningene til studiet i seksjon 1.4, ble ikke litteratur om konsekvensutredning og gevinstrealisering tatt med som en del av litteraturen for avhandlingen. I avhandlingen har det kommet frem at det er flere positive effekter av innovative offentlige anskaffelser som lar seg vanskelig måle på bakgrunn av litteratur om prestasjonsmåling. Videre forskning kan se på hvordan litteratur om konsekvensutredning og gevinstrelaisering kan bli brukt sammen med prestasjonsmåling for å undersøke bedre metoder for å måle prestasjonen av effektene i innovative offentlige anskaffelser. I datainnsamlingen kom det også frem at effektene av de innovative offentlige anskaffelsene ikke er tydeligere før om flere år. I videre forskning kunne det også vært interessant og gjennomført et longitudinalt studie for å tydeliggjøre effektene av innovative offentlige anskaffelser.

7.3 Begrensninger med studiet

I de følgende seksjonene vil begrensninger med litteraturstudiet, det konseptuelle rammeverket og det empiriske studiet bli gjennomgått.

7.3.1 Begrensninger med litteraturstudiet

I litteraturstudiet ble det valgt å bruke søkeordet “procurement” og “purchasing” i søkestrengene. Det finnes flere pseudonym for ordene som “supply” og “aquisition”. “Procurement” og “purchasing” ble likevel valgt som søkeord ettersom det ofte brukes i forbindelse med offentlige anskaffelser. Valget av søkeord kan ses på som en begrensning ettersom det kan ha vært flere sentrale artikler som ikke har blitt fanget opp av søkeordene ved søk i databaser.

Scopus ble brukt som hovedsøkeportal etter relevant litteratur. Søkeportalen ble brukt ettersom det er kun en tittel og abstrakt søkeportal og gjør det derfor lett å skimme over et større antall av publikasjoner for å lete etter relevant litteratur. Siden databasen kun gir tilgang til titler og abstrakt, kan det ha vært publikasjoner som ikke har blitt oppfattet som relevant og dermed ikke har blitt tatt med. Det anerkjennes at valget av Scopus som database kan ha ført til begrensninger med litteraturstudiet i motsetning til å ha brukt Google Scholar og Oria som hovedsøkeportaler. På en annen side var det relevant å bruke Scopus ettersom målet var å få en oversikt over fagfeltet i starten, og Google Scholar og Oria kan da bli for omfattende og store søkeportaler.

7.3.2 Begrensninger med det konseptuelle rammeverket

Det anerkjennes at det konseptuelle rammeverket som ble utarbeidet basert på litteraturgjennomgangen har sine begrensninger.

Det konseptuelle rammeverket i avhandlingen var basert på litteraturstudiet og inneholdt tre hovedelementer *innovative offentlige anskaffelser*, *offentlige anskaffelser generelt* og *prestasjonsmåling generelt*. De tre hovedelementene ble valgt på bakgrunn av at det var ønskelig å avdekke hvordan elementer fra de tre områdene påvirket prestasjonsmåling av innovative offentlige anskaffelser. Rammeverket var omfattende, bestod av flere underelementer og kan betegnes som komplisert. I analysen ble det identifisert at flere av underelementene i det konseptuelle rammeverket var overlappende slik som underelementet *behov* og *omliggende krefter*. I tillegg var barrierer til prestasjonsmåling overlappende med strategi og *prestasjonsmålings rammeverk*. Det erkjennes at rammeverket har begrensninger fordi det er basert på forfatterenes evne, skjevheter og oppfattelse av litteratur.

7.3.3 Begrensninger med det empiriske studiet

Som pekt på under avgrensninger av studiet i seksjon 1.4, var casene i studiet valgt på bakgrunn av at avhandlingen har vært tilknyttet RFF-prosjektet "Felles verdiskapning gjennom innovative offentlige anskaffelser". Casene ble derfor valgt på bakgrunn av praktiske årsaker og ikke teoretisk utvelgelse som har blitt påpekt av Bryman (2016) vil kunne styrke teoribygging. Det erkjennes at valget av caser kan derfor være en begrensning med studiet.

Det empiriske studiet hadde fokus på prestasjonsmåling av innovative offentlige anskaffelser fra oppdragsgivers side. Informantene som ble intervjuet var prosjektgruppemedlemmer, prosjektledere og representanter fra innkjøpsavdelingen hos den enkelte oppdragsgiver. Det ble i alle casene intervjuet minst en representant fra prosjektgruppen, men det var kun i ett case at det ble intervjuet en representant fra styringsgruppen. Etersom informantene ikke har hatt samme rolle i casene, kan det ses på som en begrensning at alle casene har ikke blitt belyst fra samme ståsted. Likevel trenger ikke denne begrensningen å være en ulempe ettersom det gjør at anskaffelsene har blitt belyst av informanter med forskjellige roller og kan også være med på å forsterke studiet. Valget av hvem som ble informanter i de tre casene ble gjort av praktiske årsaker. I tillegg har det kun vært to til tre personer blitt intervjuet i hvert case som kan ses på som en begrensning.

De innovative offentlige anskaffelsene som inngikk i det empiriske studiet ble gjennomført i 2014-2015 og anskaffelsene var blant de første innovative offentlige anskaffelsene som ble gjennomført av de offentlige oppdragsgiverne. Det anerkjennes at anskaffelsene ikke er gjennomført i nyere tid og at de offentlige oppdragsgiverne kan ha tatt lærdom fra anskaffelsene som ble gjennomført. Med det tatt i betraktning, kom det i datainnsamlingen frem at mye lærdom hadde blitt tatt fra de første innovative offentlige anskaffelsene og at prestasjonsmåling av innovative offentlige anskaffelser kunne være det neste steget for å kunne gjennomføre enda bedre offentlige anskaffelser.

Som tatt frem i forskningsmetodologi 2.2.3, kan en mulig begrensning med studiet baserer seg på to eller tre personer i hvert enkelt case. Intervjuene med informantene har dannet grunnlaget for analysen og diskusjonen opp i mot rammeverket. Informantenes oppfattelse av virkeligheten er den som gjenspeiles i studiet. Informantenes oppfattelse av virkeligheten om prestasjonsmåling ble belyst i kapittel 2. Dersom det tas et objektivistisk ståsted til prestasjonsmåling vil det bety at det er noen prestasjonsmål som er riktige og uavhengige, mens dersom informantene tar et konstruktivistisk ståsted vil prestasjonen vurderes ulikt av alle. Det erkjennes at informantenes oppfattelse av den virkelige verden er den som belyses i avhandlingen.

Det kan det tenkes at bildet som har blitt laget av prestasjonsmåling av innovative offentlige anskaffelser hos offentlige oppdragsgivere gir et forkjørt bilde av prestasjonsmåling. Bildet kunne sett annerledes ut dersom informanter med andre roller lengre opp i organisasjonen hadde blitt intervjuet. Et slikt perspektiv ville kunne gjenspeilt den strategiske betydningen av innovative offentlige anskaffelser og belyst strategi og prestasjonsmål i offentlige anskaffelse gjøres ettersom ledelsesforankring ble påpekt som en forklarende faktor til hvorfor prestasjonsmåling av innovative offentlige anskaffelser ikke forekommer. Det kan derfor ses på som en begrensning at informantene har vært knyttet mer til bunnlinjen av organisasjonen og utførelsen av anskaffelsen når den strategiske betydningen av anskaffelsen blir belyst i avhandlingen. For å forsterke studiet, kunne andre involverte i anskaffelsen også blitt intervjuet for å belyse at det var flere interessenter i anskaffelsene. Leverandører og sluttbrukere kunne belyst prestasjonsmåling av innovative offentlige anskaffelser fra en helt annen side. Ledelse som innkjøpssjef, avdelingssjef for fagavdeling og rådmann, kunne også belyst prestasjonsmåling av innovative offentlige anskaffelser fra et annet perspektiv.

Referanser

- Afonso, A., Schuknecht, L. & Tanzi, V. (2010). Public sector efficiency: evidence for new eu member states and emerging markets. *Applied Economics*, 42(17), 2147-2164.
- Ahern, D.M., Clouse, A. & Turner, R. (2004). *Cmmi distilled: a practical introduction to integrated process improvement*. Addison-Wesley Professional.
- Ahi, P. & Searcy, C. (2015). An analysis of metrics used to measure performance in green and sustainable supply chains. *Journal of Cleaner Production*, 86(1).
- Amann, M. & Essig, M. (2015). Public procurement of innovation: empirical evidence from eu public authorities on barriers for the promotion of innovation. *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, 28(3), 282-292.
- Amann, M., K. Roehrich, J., Eßig, M. & Harland, C. (2014). Driving sustainable supply chain management in the public sector: The importance of public procurement in the european union. *Supply Chain Management: An International Journal*, 19(3), 351-366.
- Amaratunga, D. & Baldry, D. (2002). Moving from performance measurement to performance management. *Facilities*, 20(5/6), 217-223.
- Arlbjørn, J.S. & Freytag, P.V. (2012). Public procurement vs private purchasing: is there any foundation for comparing and learning across the sectors? *International Journal of Public Sector Management*, 25(3), 203-220.
- Arrowsmith, S. (2005). *The law of public and utilities procurement*. Sweet & Maxwell.
- Aschhoff, B. & Sofka, W. (2009). Innovation on demand-can public procurement drive market success of innovations? *Research Policy*, 38(8), 1235-1247.
- AtB. (u.d.). *Visjon og verdier*. Hentet 29.04.2017 fra <https://www.atb.no/visjon-og-verdier/category173.html>

- AtB. (2010). *Årsrapport AtB 2010*. Hentet fra https://www.atb.no/getfile.php/Filer/Rapporter/AtB_\unhbox\voidb@x\bgroup\let\unhbox\voidb@x\setbox@\tempboxa\hbox{a\global\mathchardef\accent@spacefactor\spacefactor}\accent23a\egroup\spacefactor\accent@spacefactorrrsrapport_2010_A4s.t.pdf
- AtB. (2014a). *Prosjektnotat "Fergeanbud 2017" - sambandet Brekstad-Valset*. Hentet 25.01.2017 fra <https://kgv.doffin.no/app/docmgmt/downloadPublicDocument.asp?DVID=435828&FMT=1&AT=15&ID=123628>
- AtB. (2014b). *Årsrapport for AtB as 2014*. Hentet fra https://www.atb.no/getfile.php/Filer/Rapporter/AtB_\unhbox\voidb@x\bgroup\let\unhbox\voidb@x\setbox@\tempboxa\hbox{a\global\mathchardef\accent@spacefactor\spacefactor}\accent23a\egroup\spacefactor\accent@spacefactorrrsmelding_2014.pdf
- AtB. (2015). *Årsrapport for AtB as 2015*. Hentet fra https://www.atb.no/getfile.php/Filer/Rapporter/AtB_\unhbox\voidb@x\bgroup\let\unhbox\voidb@x\setbox@\tempboxa\hbox{a\global\mathchardef\accent@spacefactor\spacefactor}\accent23a\egroup\spacefactor\accent@spacefactorrrsmelding_2015.pdf
- AtB. (2017, 01.05). *Om AtB*. Hentet 24.04.2017 fra <https://www.atb.no/om-atb-as/category172.html>
- Ausen, D., Svagård, I., Øderud, T., Eldbo, K. & Bølhun, S. (2013). *Trygge spor: GPS-løsning og tilhørende støttesystemer for med demens. innovasjonsprosjekt i offentlig sektor* (nr. SINTEF A23878). SINTEF. Hentet fra http://www.sintef.no/globalassets/project/velferdsteknologi/trygge-spor/trygge-spor-rapport_enkle-sider_lav-oppløsning.pdf
- Axelsson, B. & Laage-Hellman, J. (1991). *Inköp-en ledningsfråga*. Stockholm: Mekanförbundets Förlag.
- Axelsson, B., Laage-Hellman, J. & Nilsson, U. (2002). Modern management accounting for modern purchasing. *European Journal of Purchasing and Supply Management*, 8(1), 53-62.
- Band, W. (1990). Performance metrics keep customer satisfaction programmes on track. *Marketing News*, 24(11), 12.
- Belvedere, V., Grando, A. & Legenvre, H. (2016). Testing the efqm model as a framework to measure a company's procurement performance. *Total Quality Management & Business Excellence*, 1-19.

- Bennedsen, M. & Schultz, C. (2011). Arm's length delegation of public services. *Journal of public economics*, 95(7), 543–552.
- Bennett, A. & Elman, C. (2006). Complex causal relations and case study methods: The example of path dependence. *Political analysis*, 250–267.
- Bergman, M.A. & Lundberg, S. (2013). Tender evaluation and supplier selection methods in public procurement. *Journal of Purchasing and Supply Management*, 19(2), 73–83.
- Bierbusse, P. & Siesfeld, T. (1997). Measures that matter. *Journal of Strategic Performance Measurement*, 1(2), 6–11.
- Bititci, U.S., Carrie, A.S. & McDevitt, L. (1997). Integrated performance measurement systems: a development guide. *International journal of operations & production management*, 17(5), 522–534.
- Bourne, M., Melnyk, S., Faull, N., Franco-Santos, M., Kennerley, M., Micheli, P., . . . Gray, D. (2007). Towards a definition of a business performance measurement system. *International Journal of Operations & Production Management*, 27(8), 784–801.
- Bourne, M., Neely, A., Mills, J. & Platts, K. (2003). Implementing performance measurement systems: a literature review. *International Journal of Business Performance Management*, 5(1), 1–24.
- Bourne, M., Neely, A., Platts, K. & Mills, J. (2002). The success and failure of performance measurement initiatives: Perceptions of participating managers. *International journal of operations & production management*, 22(11), 1288–1310.
- Bradley, G. (2016). Overview of benefit realisation management (BRM). I G. Bradley (red.), *Benefit realisation management: A practical guide for achieving benefits through change* (s. 23–38). New York: Routledge.
- Brammer, S. & Walker, H. (2011). Sustainable procurement in the public sector: an international comparative study. *International Journal of Operations & Production Management*, 31(4), 452–476.
- Brewer, P.C. & Speh, T.W. (2000). Using the balanced scorecard to measure supply chain performance. *Journal of Business logistics*, 21(1), 75–93.
- Brignall, T., Fitzgerald, L., Johnston, R. & Silvestro, R. (1991). Performance measurement in service businesses. *Management Accounting*, 69(10), 34.
- Bryman, A. (2016). *Social research methods* (5th ed. utg.). Oxford: Oxford University Press.

- Bunn, M.D. (1993). Taxonomy of buying decision approaches. *Journal of Marketing*, 57(1), 38-56.
- Burt, D.N., Dobler, D.W. & Starling, S.L. (2003). *World class supply management: The key to supply chain management*. McGraw-Hill/Irwin New York, NY.
- Butler, A., Letza, S.R. & Neale, B. (1997). Linking the balanced scorecard to strategy. *Long range planning*, 30(2), 242-253.
- Caniato, F., Luzzini, D. & Ronchi, S. (2014). Purchasing performance management systems: an empirical investigation. *Production Planning & Control*, 25(7), 616-635.
- Cave, J. & Frinking, E. (2003). Public procurement and r&d: Short analysis of the potential and practices. I J. Gavigan (red.), *Public procurement and r&d: A jrc/ipts-esto fast track working paper* (s. Chapter 1). Brussels: European Commission Joint Research Centre & European Science and Technology Observatory.
- Chandler, A.D. (1977). *The visible hand : the managerial revolution in american business*. Cambridge, Mass: Belknap Press.
- Chao, C., Scheuing, E.E. & Ruch, W.A. (1993). Purchasing performance evaluation: An investigation of different perspectives. *International Journal of Purchasing and Materials Management*, 29(3), 33-39.
- Choong, K.K. (2013). Understanding the features of performance measurement system: a literature review. *Measuring Business Excellence*, 17(4), 102-121.
- Clarkson, M. (1995). A stakeholder framework for analyzing and evaluating corporate social performance. *Academy of management Review*, 20(1), 92-117.
- Costantino, N., Dotoli, M., Falagario, M. & Sciancalepore, F. (2012). Balancing the additional costs of purchasing and the vendor set dimension to reduce public procurement costs. *Journal of Purchasing and Supply Management*, 18(3), 189-198.
- Cousins, P. (2008). *Strategic supply management : principles, theories and practice*. Harlow: Financial Times/Prentice Hall.
- DFØ. (2016, 22.12). *Gevinstrealisering*. Hentet 03.04.2017 fra <https://dfo.no/fagomrader/gevinstrealisering/>
- Difi. (2016a, 31.03.2017). *Anskaffelsesprosessen*. Hentet 04.04.2017 fra https://www.anskaffelser.no/prosess/anskaffelsesprosessen?utm_source=anskaffelsesprosessen_knapp_pa_forsida
- Difi. (2016b, 13.03.2017). *Hva er innovative offentlige anskaffelser?* Hen-

- tet 04.04.2017 fra <https://www.anskaffelser.no/innovasjon/hva-er-innovative-anskaffelser>
- Difi. (2016c, 04.05.2017). *Kontraktsoppfølging i innovative anskaffelser*. Hentet 10.05.2017 fra <https://www.anskaffelser.no/innovasjon/hvordan-gjennomfore-innovative-anskaffelser/kontraktsoppfølging>
- Difi. (2016d, 23.05). *Måling og oppfølging av en anskaffelse*. Hentet 30.05.2017 fra <https://www.anskaffelser.no/verktøy/maling-og-oppfølging-av-en-anskaffelse>
- Difi. (2017a, 01.03). *Metoder for gjennomføring av utviklingsprosjekter*. Hentet 20.04.2017 fra <https://www.anskaffelser.no/innovasjon/metoder-fremme-samarbeid-og-utviklingF>
- Difi. (2017b, 02.01). *Velg riktig anskaffelsesprosedyre*. Hentet 25.05.2017 fra <https://www.anskaffelser.no/anskaffelsesfaglige-temaer/anskaffelsesprosedyrer/velg-riktig-anskaffelsesprosedyre>
- Dinsmore, P.C. (1999). *Winning in business with enterprise project management*. New York, NY: AMACOM Div American Mgmt Assn.
- Dobler, D.W. & Burt, D.N. (1996). *Purchasing and supply management : text and cases* (6th ed. utg.). New York: McGraw-Hill.
- Doffin. (u.d., 27.10). *Kunngjøring om konkurranse: Kjøp av tjenester for oppfølging av risikoutsatt ungdom - Ungdomsprosjektet*. Hentet 27.03.2017 fra <https://www.doffin.no/nn/Notice/Details/2015-176411>
- Doffin. (2014, 03.11). *Veiledende kunngjøring: Dialogkonferanse om fergeanbud 2017 med mer*. Hentet 4.04.2017 fra <https://www.doffin.no/nn/Notice/Details/2014-589690>
- Doffin. (2015a, 6.02). *Kunngjøring om konkurranse: Anskaffelse av fergetjenester på sambandet Brekstad - Valset fra og med 1. januar 2017*. Hentet 25.03.2017 fra <https://www.doffin.no/Notice/Details/2015-678306>
- Doffin. (2015b, 10.11). *Kunngjøring om konkurranse: Anskaffelse av lokaliserings-teknologi for personer med kognitiv svikt, demens og lignende i kommunale helse- og omsorgstjenester*. Hentet 05.04.2017 fra <https://www.doffin.no/Notice/Details/2015-157528>
- Doffin. (2015c, 26.02). *Veiledende kunngjøring: Anskaffelse av lokaliserings-teknologi/-løsninger i kommunale helse- og omsorgstjenester*. Hentet 05.04.2017 fra <https://www.doffin.no/en/Notice/Details/2015-975025>

- Doffin. (2015d, 28.08). *Veiledende kunngjøring: Invitasjon til dialogprosess i forbindelse med Ungdomsprosjektet i regi av Nord-Trøndelag fylkeskommune*. Hentet 27.03.2017 fra <https://www.doffin.no/en/Notice/Details/2015-135184>
- Doffin. (2016, 04.08). *Kunngjøring om kontraktstildeling: Anskaffelse av lokaliserings teknologi for personer med kognitiv svikt, demens og lignende i kommunale helse- og omsorgstjenester*. Hentet 30.03.2017 fra <https://www.doffin.no/Notice/Details/2016-492138>
- Donaldson, T. & Preston, L.E. (1995). The stakeholder theory of the corporation: Concepts, evidence, and implications. *Academy of management Review*, 20(1), 65–91.
- Drucker, P.F. (1954). *The practice of management*. New York, NY: Routledge.
- Dubois, A. & Gadde, L.-E. (2002). Systematic combining: an abductive approach to case research. *Journal of Business Research*, 55(7), 553-560.
- Dumond, E.J. (1994). Making best use of performance measures and information. *International journal of operations & production management*, 14(9), 16-31.
- Dyer, W.G. & Wilkins, A.L. (1991). Better stories, not better constructs, to generate better theory: A rejoinder to Eisenhardt. *Academy of management review*, 16(3), 613–619.
- Easton, L., Murphy, D.J. & Pearson, J.N. (2002). Purchasing performance evaluation: with data envelopment analysis. *European Journal of Purchasing & Supply Management*, 8(3), 123-134.
- Edler, J. (2013). Review of Policy Measures to Stimulate Private Demand for Innovation. *NESTA*.
- Edler, J. & Georghiou, L. (2007). Public procurement and innovation—resurrecting the demand side. *Research policy*, 36, 949-963.
- Edler, J., Ruhland, S., Hafner, S., Rigby, J., Georghiou, L., Hommen, L., ... Papadakou, M. (2005). *Innovation and public procurement. review of issues at stake* (nr. ENTR/03/24). Karlsruhe: ISI Fraunhofer Institute Systems and Innovation Research.
- Edquist, C. & Hommen, L. (2000). Public technology procurement and innovation theory. I C. Edquist (red.), *Public technology procurement and innovation* (s. 5-70). Boston MA: Springer US.
- Edquist, C. & Zabala-Iturriagoitia, J.M. (2015). Pre-commercial procurement: A demand or supply policy instrument in relation to innovation? *R&D Ma-*

- agement*, 45(2), 147–160.
- Edquist, C. & Zabala-Iturriagoitiaa, J.M. (2012). Public procurement for innovation as mission-oriented innovation policy. *Research policy*, 41(10), 1757–1769.
- Eisenhardt, K.M. (1989). Building theories from case study research. *Academy of management review*, 14(4), 532–550.
- Eisenhardt, K.M. & Graebner, M.E. (2007). Theory building from cases: Opportunities and challenges. *Academy of management journal*, 50(1), 25–32.
- European Commission. (2011, 17.08). *Europe 2020 targets*. Hentet 04.04.2017 fra http://ec.europa.eu/europe2020/targets/eu-targets/index_en.htm
- European Commission. (2016a). *Innovation procurement*. Hentet 21.04.2017 fra <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/innovation-procurement>
- European Commission. (2016b). *Public procurement*. Hentet 19.03.2017 fra https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement_en
- European Commission. (2016c). *Public procurement of innovative solutions*. Hentet 05.11.2016 fra <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/public-procurement-innovative-solutions>
- European Commission. (2016d). *What is horizon 2020?* Hentet 19.03.2017 fra <https://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/en/what-horizon-2020>
- Farmer, D. (1972). The impact of supply markets on corporate planning. *Long Range Planning*, 5(1), 10–15.
- Fiontar, R. & Fostaiochta, T.a. (2010). *Buying innovation: The 10 step guide to smart procurement and sme access to public contracts*. Department of Enterprise, Trade & Employment,.
- Flynn, A., McKevitt, D. & Davis, P. (2015). The impact of size on small and medium-sized enterprise public sector tendering. *International Small Business Journal*, 33(4), 443–461.
- Folan, P. & Browne, J. (2005). A review of performance measurement: Towards performance management. *Computers in Industry*, 56(7), 663 - 680.
- Fylkesråd for utdanning og kultur. (2013). *Styringsgrunnlag for utdanningssektoren*. Hentet 16.05.2017 fra http://www.ntfk.no/Arbeidsomrader/utdanning/Documents/NTFK%20Styringsgrunnlag12_15.pdf

- Gadde, L.-E.G. & Snehota, I. (2000). Making the most of supplier relationships. *Industrial Marketing Management*, 29(4), 305 - 316.
- Garrett, G.A. & Rendon, R.G. (2005). *Contract management: Organizational assessment tools*. Ashburn, VA: National Contract Management Association.
- Geroski, P.A. (1990). Innovation, technological opportunity, and market structure. *Oxford economic papers*, 42(3), 586-602.
- Goldsmith, S. & Eggers, W.D. (2005). *Governing by network: The new shape of the public sector*. Washington D.C.: Brookings Institution Press.
- Gordon Murray, J. (2001). Improving purchasing's contribution-the purchasing strategy of buying council. *International Journal of Public Sector Management*, 14(5), 391-410.
- Guba, E.G., Lincoln, Y.S. et al. (1994). Competing paradigms in qualitative research. *Handbook of qualitative research*, 2(163-194), 105.
- Gushée, E.T. & Boffey, L.F. (1928). *Scientific purchasing*. McGraw-Hill book Company, Incorporated.
- Harland, C., Telgen, J. & Callender, G. (2013). International research study of public procurement. I C. Harland, G. Nassimbeni & E. Schneller (red.), *The sage handbook of strategic supply management* (s. 374-401). London, UK.
- Helse- og omsorgstjenesteloven. (2011). *Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m.* Hentet 23.05.2017 fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2011-06-24-30/>
- Hofmann, E., Maucher, D., Kotula, M. & Kreienbrink, O. (2014). The purchasing performance measurement challenge. I E. Hofmann, D. Maucher, M. Kotula & O. Kreienbrink (red.), *Performance measurement and incentive systems in purchasing* (s. 1-18). Springer.
- Holmberg, S. (2000). A systems perspective on supply chain measurements. *International Journal of Physical Distribution & Logistics Management*, 30(10), 847-868.
- Johnston, W.J., Leach, M.P. & Liu, A.H. (1999). Theory testing using case studies in business-to-business research. *Industrial marketing management*, 28(3), 201-213.
- Kaplan, R.S. & Norton, D.P. (1992). The balanced scorecard-measures that drive performance. *Harvard business review*, 70(1), 1-11.
- Kaplan, R.S. & Norton, D.P. (1996a). Linking the balanced scorecard to strategy. *California management review*, 39(1), 53-79.

- Kaplan, R.S. & Norton, D.P. (1996b). *Using the balanced scorecard as a strategic management system*. Harvard business review.
- Karjalainen, K. (2011). Estimating the cost effects of purchasing centralization—Empirical evidence from framework agreements in the public sector. *Journal of Purchasing and supply Management*, 17(2), 87-97.
- Keegan, D.P., Eiler, R.G. & Jones, C.R. (1989). Are your performance measures obsolete? *Strategic Finance*, 70(12), 45-50.
- Kennerley, M. & Neely, A. (2002). A framework of the factors affecting the evolution of performance measurement systems. *International journal of operations & production management*, 22(11), 1222-1245.
- Killingberg, A. (2017, 05.04). *Sambandet Brekstad-Valset er innstilt*. Hentet 24.04.2017 fra <http://www.fosna-folket.no/nyheter/2017/04/05/Sambandet-Brekstad-Valset-er-innstilt-14553651.ece>
- Knudsen, D. (1999). *Procurement performance measurement system: Focusing on the swedish public sector*. Lund University: Department of Design Sciences, Logistics.
- Knutsson, H. & Thomasson, A. (2014). Innovation in the public procurement process: A study of the creation of innovation-friendly public procurement. *Public Management Review*, 16(2), 242-255.
- KS. (2016). *Offentlige anskaffelser*. Hentet 07.04.2017 fra <http://www.ks.no/fagomrader/okonomi/offentlige-anskaffelser/>
- Kumar, A., Ozdamar, L. & Peng Ng, C. (2005). Procurement performance measurement system in the health care industry. *International journal of health care quality assurance*, 18(2), 152-166.
- Kunnskapsdepartementet. (2014). *Strategi for forsknings- og innovasjonsamarbeidet med EU: Horisont 2020 og ERA* (nr. 05/2014-100). Hentet fra https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/KD/Vedlegg/Forskning/EU-Strategi_Hele_Nett.pdf
- Kvale, S. (1996). *Interviews. an introduction to qualitative research writing*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Laitinen, E.K. (2002). A dynamic performance measurement system: evidence from small finnish technology companies. *Scandinavian journal of management*, 18(1), 65-99.
- Lardenoije, E., Van Raaij, E.M. & Van Weele, A.J. (2005). Performance management models and purchasing: relevance still lost. *Researches in Purchasing*

- and Supply Management, the 14th IPSERA Conference, Archamps, France 20-23 March, 687-697.
- Lebas, M.J. (1995). Performance measurement and performance management. *International journal of production economics*, 41(1-3), 23-35.
- Lember, V., Kalvet, T. & Kattel, R. (2011). Urban competitiveness and public procurement for innovation. *Urban Studies*, 48(7), 1373-1395. doi: 10.1177/0042098010374512
- Lember, V., Kattel, R. & Kalvet, T. (2015). Quo vadis public procurement of innovation? *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, 28(3), 403-421.
- Leong, G.K., Snyder, D.L. & Ward, P.T. (1990). Research in the process and content of manufacturing strategy. *Omega*, 18(2), 109-122.
- Lewis, H.T. (1933). *Industrial purchasing*. New York: Prentice-Hall.
- Lincoln, Y.S. & Guba, E.G. (1985). *Naturalistic inquiry*. London, UK: Sage.
- Loader, K. (2005). Supporting smes through government purchasing activity. *The International Journal of Entrepreneurship and Innovation*, 6(1), 17-26.
- Loader, K. (2007). The challenge of competitive procurement: Value for money versus small business support. *Public Money & Management*, 27(5), 307-314.
- LUP. (u.d.). *Nasjonalt program for leverandørutvikling*. Hentet 05.02.2017 fra <http://gamle.leverandorutvikling.no/>
- LUP. (2010). *Nasjonalt program for leverandørutvikling - Med mål å fremme innovative offentlige anskaffelser*. Hentet fra <http://docplayer.me/4039518-Nasjonalt-program-for-leverandorutvikling.html>
- LUP. (2015). *Nasjonalt program for leverandørutvikling - med mål å fremme innovative offentlige anskaffelser*. Hentet fra <http://gamle.leverandorutvikling.no/getfile.php/2015/0m%20programmet/Programbeskrivelse%20%202015-2019.pdf>
- LUP. (2017). *Metode og verktøy*. Hentet 04.04.2017 fra <http://innovativeanskaffelser.no/metode/>
- LUP. (2017). *Om oss*. Hentet 04.04.2017 fra <http://innovativeanskaffelser.no/om-oss/>
- Lynch, R. & Cross, K. (1991). Measure up-the essential guide to measuring business performance. *Mandarin, London*.
- Lysons, K. (1996). *Purchasing*. Pitman Publishing.
- Marr, B. & Schiuma, G. (2003). Business performance measurement-past, present

- and future. *Management decision*, 41(8), 680–687.
- Maskell, B.H. (1991). *Performance measurement for world class manufacturing: a model for american companies*. CRC press.
- McAfee, R.P. & McMillan, J. (1989). Government procurement and international trade. *Journal of international economics*, 26(3), 291-308.
- McCrudden, C. (2004). Using public procurement to achieve social outcomes. *Natural resources forum*, 28(4), 257-267.
- McKevitt, D. & Davis, P. (2013). Microenterprises: how they interact with public procurement processes. *International Journal of Public Sector Management*, 26(6), 469-480.
- McKevitt, D. & Davis, P. (2015). How to interact, when and with whom? smes and public procurement. *Public Money & Management*, 35(1), 79-86.
- Medori, D. & Steeple, D. (2000). A framework for auditing and enhancing performance measurement systems. *International Journal of Operations & Production Management*, 20(5), 520-533.
- Meekings, A. (1995). Unlocking the potential of performance measurement: A practical implementation guide. *Public Money & Management*, 15(4), 5-12.
- Menon. (2015). *Innovative offentlige anskaffelser: Et effektivt verktøy for modernisering av offentlig sektor - hvis vi tar grep og fjerner barrierene*. Hentet 30.05.2017 fra <http://innovativeanskaffelser.no/wp-content/uploads/2017/02/innovative-offentlige-anskaffelser-menon-rapport-mai-2015.pdf>
- Miles, S. (2012). Stakeholder: Essentially contested or just confused? *Journal of Business Ethics*, 108(3), 285–298.
- Moullin, M. (2002). *Delivering excellence in health and social care: Quality, excellence and performance measurement*. UK.
- Naas-Bibow, H., Nygård, Ø. & Thomassen, G.W. (2013). *Pwc sourcing strategy 2013: Leverandøroppfølging og -samarbeid*.
- Neely, A. (1999). The performance measurement revolution: why now and what next? *International journal of operations & production management*, 19(2), 205–228.
- Neely, A. (2002). *Business performance measurement: theory and practice*. Cambridge University Press.
- Neely, A. (2005). The evolution of performance measurement research: developments in the last decade and a research agenda for the next. *International*

- Journal of Operations & Production Management*, 25(12), 1264–1277.
- Neely, A., Gregory, M. & Platts, K. (1995). Performance measurement system design: a literature review and research agenda. *International journal of operations & production management*, 15(4), 80–116.
- Neely, A., Mills, J., Platts, K., Richards, H., Gregory, M., Bourne, M. & Kennerley, M. (2000). Performance measurement system design: developing and testing a process-based approach. *International journal of operations & production management*, 20(10), 1119–1145.
- NHO. (2013, 05.09). *Innovative offentlige anskaffelser*. Hentet fra <https://www.nho.no/Politikk-og-analyse/Offentlig-sektor-og-naringslivet/Innovative-offentlige-anskaffelser/>
- Nisar, T.M. (2007). Value for money drivers in public private partnership schemes. *International Journal of Public Sector Management*, 20(2), 147–156.
- Norsk lektorlag. (2011). *Sliter med å få arbeid uten videregående*. Hentet 23.05.2017 fra <http://www.norsklektorlag.no/nyhetsarkiv-2011/sliter-med-a-fa-arbeid-uten-videregaende-article760-227.html>
- NTFK. (u.d.). *Innkjøp*. Hentet 09.05.2017 fra <http://www.ntfk.no/Arbeidsomrader/innkjop/Sider/default.aspx>
- NTFK. (2012). *Regional planstrategi Nord-Trøndelag 2012-2016*. Hentet 30.03.2017 fra <http://www.ntfk.no/Arbeidsomrader/plan/Documents/Regional%20planlegging/Regional%20planstrategi%20for%20Nord-Tr%C3%B8ndelag%202012-2016%20-%20Vedtatt%20i%20fylkeetinget%20juni%202012.pdf>
- NTFK. (2015). *Årsmelding og årsberetning 2015*. Fylkesrådsleder i Nord-Trøndelag. Hentet 30.03.2017 fra http://www.ntfk.no/OmOss/%C3%A5rsmelding/Documents/%C3%85rsmelding_%C3%85rsberetning_15.pdf
- NTFK. (2017a). *Ansatte*. Hentet 01.05.2017 fra <http://www.ntfk.no/OmOss/Ansatte/Sider/default.aspx>
- NTFK. (2017b). *Oppfølgingstjenesten*. Hentet 16.05.2017 fra <http://www.ntfk.no/Arbeidsomrader/utdanning/Sider/Oppf%C3%B8lgningstjenesten.aspx>
- Nærings- og handelsdepartementet. (2013). *Strategi for økt innovasjonseffekt av offentlige anskaffelser*. Nærings- og handelsdepartementet. Hentet fra https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/NHD/Vedlegg/Rapporter_2013/innovasjonseffektavoffentligeanskaffelser_2013

- .pdf
- OECD. (2011). *Performance measurement*. OECD Conference Centre. Hentet fra http://www.oecd.org/gov/ethics/Discussion%20paper%20on%20public%20procurement%20performance%20measures%20GOV_PGC_ETH_2012.1.pdf
- Oslo Economics. (2016). *Tiltaksanalyse for utvikling av ferjemarked på langsikt* (nr. 2016-22). Hentet fra http://www.vegvesen.no/_attachment/1539552/binary/1133969?fast_title=Oslo+Economics-rapport+2016%E2%80%9322+Tiltaksanalyse+for+utvikling+av+ferjemarkedet+p%C3%A5+lang+sikt.pdf
- Otley, D. (1999). Performance management: a framework for management control systems research. *Management accounting research*, 10(4), 363-382.
- Pagell, M., Das, A., Curkovic, S. & Easton, L. (1996). Motivating the purchasing professional. *Journal of Supply Chain Management*, 32(3), 27-34.
- Papadimitriou, D. (2007). Conceptualizing effectiveness in a non-profit organizational environment: An exploratory study. *International Journal of Public Sector Management*, 20(7), 571-587.
- Patrucco, A.S., Luzzini, D. & Ronchi, S. (2016). Evaluating the effectiveness of public procurement performance management systems in local governments. *Local Government Studies*, 42(5), 739-761.
- Patton, M.Q. (2005). *Qualitative research*. Wiley misc Library.
- Peng, H.-g. & Cai, J.-h. (2008). Measuring performance of public procurement for innovation. *Management Science and Engineering, 2008. ICMSE 15th Annual Conference Proceedings*, 1880-1885.
- Personopplysningsloven. (2001). *Lov om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven)*. Hentet 05.06.2017 fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2000-04-14-31/>
- Pettigrew, A., Whipp, R. & Rosenfeld, R. (1989). Competitiveness and the management of strategic change processes: a research agenda. I M. Tharakan & A. Francis (red.), *The competitiveness of european industry: Policies and company strategies* (s. 9-93). Thomson Learning.
- Preuss, L. (2009). Addressing sustainable development through public procurement: the case of local government. *Supply Chain Management: An International Journal*, 14(3), 213-223.
- Proff. (2015a). *Frisgården grong as*. Hentet 05.05.2017 fra <http://www.proff.no/>

- selskap/friskg%C3%A5rden-grong-as/grong/helsetjenester/IGAB9Z506Y3/
- Proff. (2015b). *Safemate as*. Hentet 04.05.2017 fra <http://www.proff.no/selskap/safemate-as/oslo/-/Z0IN7070/>
- Quirk, B. (2005). Localising efficiency—more than just saving money. *Local Government Studies*, 31(5), 615-625.
- Regjeringen. (2014). *Statsbudjettet for Nord-Trøndelag*. Hentet 24.05.2017 fra <http://www.statsbudjettet.no/Statsbudjettet-2015/Fylkesoversikt/Nord-Trondelag/>
- Reko. (2017). *Eiere*. Hentet 25.05.2017 fra <https://reko.org/om-reko/eiere-og-organisasjon/>
- Rendon, R.G. (2008). Procurement process maturity: Key to performance measurement. *Journal of Public Procurement*, 8(2), 200-212.
- Rolfstam, M. (2012a). Good rules or bad rules in public procurement of innovation: But is it really the (right) question? *Halduskultur*, 13(2), 109-129.
- Rolfstam, M. (2012b). An institutional approach to research on public procurement of innovation. *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, 1-19.
- Rouse, P. & Putterill, M. (2003). An integral framework for performance measurement. *Management Decision*, 41(8), 791-805.
- Rådmannen i Trondheim kommune. (2015). *Årsrapport 2016*. Trondheim: Trondheim kommune. Hentet fra <https://www.trondheim.kommune.no/content/1117758061/Arsrapport-2016-pdf>
- Schapper, P.R., Malta, J.N.V. & Gilbert, D.L. (2006). An analytical framework for the management and reform of public procurement. *Journal of public procurement*, 6(1/2), 1-26.
- Schneiderman, A.M. (1999). Why balanced scorecards fail. *Journal of strategic performance measurement*, 2(11).
- Shao, J., Moser, R. & Henke, M. (2012). Multidimensional supply performance framework: A conceptual development and empirical analysis. *International Journal of Production Economics*, 138(1), 26-34.
- Sink, D.S. & Tuttle, T.C. (1989). *Planning and measurement in your organization of the future*. Industrial Engineering And Management.
- Skjesol, H. (2017, 27.03). Knut (76) går på tur med gps rundt halsen. *Adressa*. Hentet 13.05.2017 fra <http://www.adressa.no/pluss/nyheter/2017/>

- 03/28/Knut-76-g%C3%A5-tur-med-GPS-rundt-halsen-14510569.ece
 Skogsholm, T. (2005, 21.06). *Skriftlig spørsmål fra Arne Sortevik (FrP) til samferdselsministeren*. Hentet 25.05.2017 fra <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Sporsmal/Skriftlige-sporsmal-og-svar/Skriftlig-sporsmal/?qid=32485>
- Slack, N. (1983). Flexibility as a manufacturing objective. *International Journal of Operations & Production*, 3(3), 3-13.
- Smith, G.L. (2014). The need for redefinition. I G. Smith (red.), *Impact assessment & sustainable resource management* (s. 1-12). New York: Routledge.
- Solli, A.M. (2016, 06.06). *Ørland kampflybase*. Hentet 06.05.2017 fra <https://www.orland.kommune.no/naringsliv/hvorfor-orland/norges-kampflybase/>
- SSB. (2016, 06.12). *Befolkning og areal i tettsteder: Tabell: 05212: Folkemengde, etter kjønn og tettbygd/spredtbygd strøk (k)*. Hentet 15.05.2017 fra <https://www.ssb.no/statistikkbanken/selectvarval/saveelections.asp>
- Stake, J. (2016). Evaluating quality or lowest price: consequences for small and medium-sized enterprises in public procurement. *Journal of Technology Transfer*, 1-27.
- Stalk, G. & Hout, T.M. (1990). How time-based management measures performance. *Planning Review*, 18(6), 26-29.
- STFK. (2014). *Strategiplan 2015-2018: Utfordringsdokument*. Hentet 27.05.2017 fra <https://www.stfk.no/Documents/Strategiplan/Utfordringsdokument%202015-2018%20med%20SAKSPROTOKOLL.pdf>
- St.meld. nr. 29 (2012-2013). (2013). *Morgendagens omsorg*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld-st-29-20122013/id723252/>
- St.meld. nr. 36 (2008-2009). (2009). *Det gode innkjøp*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-36-2008-2009-/id559323/sec1>
- St.meld. nr. 7 (2008-2009). (2009). *Et nyskapende og bærekraftig Norge*. Nærings- og fiskeridepartementet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-7-2008-2009-/id538010/sec1>
- Telgen, J., Harland, C. & Knight, L. (2007). Public procurement in perspective. I L. Knight, C. Harland, J. Telgen, K.V. Thai, G. Callender & K. McKen (red.), *Public procurement: International cases and commentary* (s. 16-24). London: Routledge.

- Thai, K.V. (2001). Public procurement re-examined. *Journal of public procurement*, 1(1), 9-50.
- Thai, K.V. (2008). *International handbook of public procurement*. Boca Raton, FL: CRC Press.
- Thi, T.H.V., Essig, M. & Amann, M. (2012). Public procurement benchmarking: Conceptual model and first empirical findings. I *Proceedings international public procurement conference* (5. utg., s. 17–19). Seattle.
- Thorvaldsen, T.H. & Stenersen, E.N. (2015, 05.2015). *Sluttevaluering - Nasjonalt program for leverandørutvikling 2010-2014* (Report). Oslo: Analyse & Strategi og Oslo Economics.
- Tranfield, D., Denyer, D. & Smart, P. (2003). Towards a methodology for developing evidence-informed management knowledge by means of systematic review. *British Journal of Management*, 14(3), 207-222.
- Trondheim kommune. (u.d.). *Innkjøpstjenesten*. Hentet 03.05.2017 fra <https://www.trondheim.kommune.no/content/1117715301/Innkjopstjenesten>
- Trondheim kommune. (2010, 09.12.2015). *Kommuneplanens samfunnsdel*. Hentet 29.03.2017 fra <https://www.trondheim.kommune.no/samfunnsplaner/>
- Trondheim kommune. (2014). *Anskaffelsesstrategi 2014-2017: Trondheim kommune*. Hentet fra <https://www.trondheim.kommune.no/attachment.ap?id=63203>
- Trondheim kommune. (2015a). *Innkjøpsreglement for Trondheim kommune*. Hentet fra https://www.trondheim.kommune.no/attachment/.../12.5.2013_Innkjopsreglement.pdf
- Trondheim kommune. (2015b). *Program for velferdsteknologi: Programplan mot 2020*. Hentet fra <https://drive.google.com/file/d/OB8rddX1yk62EQXpUVnlfSS1KcWc/view>
- Trondheim kommune. (2016). *Innovativ offentlig anskaffelse av lokaliseringssteknologi*. Hentet 30.03.2017 fra <https://ehelse.no/Documents/Velferdsteknologi/Rapport%20lokaliseringsteknologi%20ferdig.pdf>
- Trondheim kommune. (2017, 22.03). *Ny helsetjeneste i Trondheim kommune*. Hentet 05.05.2017 fra <https://www.trondheim.kommune.no/lokaliseringstjeneste/>
- Uyarra, E. (2013). Review of measures in support of public procurement of innovation. *Nesta Working Paper*(13/17).

- Uyarra, E. & Flanagan, K. (2010). Understanding the innovation impacts of public procurement. *European Planning Studies*, 18(1), 123-143.
- Van Weele, A. (1984). Purchasing performance measurement and evaluation. *Journal of Purchasing and Materials Management*, 20(3), 16-22.
- Van Weele, A. (2009). *Purchasing and supply chain management: Analysis, strategy, planning and practice* (5. utg.). Hampshire, UK: Cengage Learning EMEA.
- Van Weele, A. (2012). *Innkjøp og supply chain management (Oversatt av L. Hovland)* (2. utg.). Brandbu: NIMA Forlag.
- Wacker, J.G. (1998). A definition of theory: research guidelines for different theory-building research methods in operations management. *Journal of operations management*, 16(4), 361-385.
- Walker, H. & Brammer, S. (2012). The relationship between sustainable procurement and e-procurement in the public sector. *International Journal of Production Economics*, 140(1), 256-268.
- Wall, A. & Martin, G. (2003). The disclosure of key performance indicators in the public sector: How irish organizations are performing. *Public Management Review*, 5(4), 491-509.
- Wallin, C. & Østensen, M.W. (2016). *Innovation and SMEs' engagement in public procurement* (Upublisert akademisk avhandling). NTNU.
- Whyles, G., Van Meerveld, H. & Nauta, J. (2015). Forward commitment procurement: a practical methodology that helps to manage risk in procuring innovative goods and services. *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, 28(3), 293-311.
- Wilkinson, R., Georghiou, L., Cave, J., Bosch, C., Caloghirou, Y., Corvers, S. & Ward, E. (2005). *Public procurement for research and innovation: Developing procurement practices favourable to r&d and innovation* (vol. EUR 21793 EN). Hentet fra http://ec.europa.eu/invest-in-research/pdf/download_en/edited_report_18112005_on_public_procurement_for_research_and_innovation.pdf
- Wisner, J.D. & Fawcett, S.E. (1991). Linking firm strategy to operating decisions through performance measurement. *Production and inventory management journal*, 32(3), 5.
- Yin, R.K. (2014). *Case study research : design and methods* (5. utg.). Los Angeles, California: SAGE.

Yuan, J., Zeng, A.Y., Skibniewski, M.J. & Li, Q. (2009). Selection of performance objectives and key performance indicators in public-private partnership projects to achieve value for money. *Construction Management and Economics*, 27(3), 253-270.

Tillegg A

Appendiks

Tabell A.1: Utrekning av score til overordnet bilde i enkeltanalyse

Element	Max antall	Vektet	Lokaliseringsteknologi		Ungdomsprosjektet		Brekstad-Valset	
			Antall	Score	Antall	Score	Antall	Score
Behov	8	1.25	5	6.25	3	3.75	3	3.75
Kontrakt	5	2.00	3	6.00	3	6.00	3.5	7.00
Krefter	7	1.43	4	5.71	5	7.14	2	2.8
Karakteristikker	20	0.50	11	5.50	11	5.50	11	5.00
Strategi	4	2.50	3	7.50	2	5.00	0	0.00
Rammeverk	8	1.25	2	2.50	3	3.75	4	5.00
Barrierer	11	0.91	4.5	4.09	4.5	4.09	3	2.73

Intro (5 min)

- I dag så finnes det ikke et rammeverk eller en standard metode for hvordan prestasjonen til en innovativ offentlig anskaffelse skal måles.
- Hensikten med intervjuet: Fokus på å finne ut informantens opplevelse og involvering i utarbeiding av prestasjonsmål av innovative offentlige anskaffelser (IOA). Blir IOA målt i organisasjonen? Hvordan blir det målt og innenfor hvilke kategorier (eks: pris/kostnad, tid, kvalitet, innovasjon etc.)? Hva kan måles annerledes/mer/mindre/bedre/dårligere enn vanlige offentlige anskaffelser? og hvordan kan dette bidra til å bedre fremtidige IOAer?
- *PS: Hvordan kan prestasjonen av innovative offentlige anskaffelser måles?*
 - *FS2) Hvordan gjøres prestasjonsmåling av innovative offentlige anskaffelser i Norge?*
 - *FS3) Hvordan bør et rammeverk for prestasjonsmåling av innovative offentlige anskaffelser utformes og hva bør det ta hensyn til?*
- Presentere gangen i intervjuet: Innkjøp, strategi og prestasjonsmåling
- Er det greit om vi tar opp intervjuet?
- Kan vi komme tilbake til deg hvis vi skulle trenge å dobbeltsjekke noe som har kommet frem i intervjuet

Informere om avgrensninger:

- Fokuset er på den gitte innovative offentlige anskaffelse.
- Prestasjonsmåling innebærer måling av ressurser som legges ned for å gjennomføre en IOA, samtidig som man ser på hvilke resultater/utfall som kommer ut av anskaffelsen basert på forventninger. Prestasjonsmål skal brukes til å evaluere resultater mot forventninger og har som mål å lede, motivere og forbedre beslutningstaking.
- Først å fremst er vi interessert i hvordan prestasjonen av den innovative offentlige anskaffelsen ble målt, hvilke områder det er hensiktsmessig å måle innenfor, når måler dere hva og hvilke interessenter/personer/perspektiver er det viktig å måle innenfor.

<i>Informanten</i>			
Bakgrunn	<ul style="list-style-type: none"> - Navn - Utdannelse/bakgrunn - Stilling og ansvarsområde - Erfaring med innovative offentlige anskaffelser 		
Hovedspørsmål/ tema	Delspørsmål	Oppfølgings- spørsmål	Hva ønsker vi å få ut av spørsmålene
<p><i>Om innkjøp</i></p> <p><i>Hensikt: Få innsikt i hvordan anskaffelser blir gjennomført hos informantens organisasjon.</i></p> <p><i>Mest interessant for oppdragsgivere</i></p>			
1	<p>Hva er bakgrunnen/ driverne for valget av innovative offentlig anskaffelse (IOA) for anskaffelsen av XX?</p>	<p>1.1 Hvor oppstod behovet?</p> <p>1.2. Hvem anså dere som interessenter (de som har en interesse i det dere gjør) i denne offentlige anskaffelsen?</p> <p>1.3 Hva er viktig for dere når dere gjennomfører en IOA?</p> <p>1.4 Hvordan skilte IOAen seg fra en vanlig OA? (Organisering, prosess)</p>	<p>1.1.1 Ville alternativet vært en vanlig offentlig anskaffelse eller ingen?</p> <p>Bakgrunnen til anskaffelsen, hvem som var initiativtakere (politisk trykk, top-down, bottom-up, tildeling av midler)</p> <p>God interessentanalyse? Kan være med på å si noe om ulike mål og bakgrunn for strategi.</p>
2	<p>Hvilke steg inngikk i denne innovative offentlige anskaffelsen?</p>	<p>2.1 Når dere skulle velge prosedyre, stod det mellom flere alternativer?</p> <p>2.2 Var det hensiktsmessig å gjøre alle de stegene dere gjorde?</p>	<p>2.1.1 Hvorfor?</p> <p>Kartlegger anskaffelsesprosesser, insentivene for å gjennomføre anskaffelsen</p>
3	<p>Hvem var involvert i IOAen?</p>	<p>3.1 Hvem var involvert fra innad i organisasjonen?</p> <p>3.2 Hvem ble involvert av andre eksterne interessenter?</p>	<p>3.1.1 Hvorfor var disse involvert?</p> <p>3.1.2 Hvem deltok i de ulike delene av anskaffelsesprosessen?</p> <p>Får vite hvem som ble involvert i prosessen og hvem man så på som interessegrupper.</p>

4	Hvilken rolle har innkjøper i deres organisasjon?	4.1 Har det en operasjonell, administrativ, funksjonell eller strategisk rolle?		Kartlagt hvor viktig innkjøp er i organisasjonen
5	Hvor innarbeidet var IOA-prosessen hos dere på tidspunktet for anskaffelsen XX?	5.1 Har det endret seg fra den gang til nå? 5.2 Hva er deres tanker om å bruke IOA?		Modenhet, motivasjon til å bruke IOA.
<p><i>Om strategi</i></p> <p><i>Hensikt: Kartlegge om den overordnede strategien henger sammen med valg av anskaffelsesmetode</i></p>				
6	Har dere et strategidokument for innkjøp/anskaffelser?	6.1 Har du kjennskap til den overordnede strategien til organisasjonen? 6.2 Innebærer den mål innenfor, innovasjon, bærekraft, sosialt og miljø? 6.3 Hvem er det som har utformet strategien?		Kartlegge om vi innkjøpsstrategien henger sammen med den overordnede strategien til organisasjonen. Se om prestasjonsmål er linket til strategien.
<p><i>Om prestasjonsmåling</i></p> <p><i>Hensikt: Kartlegge hvordan prestasjonsmåling ble gjort av IOA og hva som er hensiktsmessig å måle.</i></p>				
7	Hva oppnådde dere med å bruke IOA i anskaffelsen XX?	7.1 Hvordan oppnådde dere det som ble målt? 7.2 Var fordelene større enn ulempene?	Hvorfor?	Hva har man fått ut av den innovative offentlige anskaffelsen Avdekker andre aspekter som vi ikke har tenkt på

8	Hva er det viktigste å måle i denne innovativ offentlig anskaffelsen?	8.1 Hva anser du som de viktigste driverne og forutsetningene for at dere skal utarbeide prestasjonsmål?		Se hva som ligger bak selve utarbeidelse
9	Hadde dere noen form for prestasjonsmåling generelt i organisasjonen på tidspunktet for anskaffelsen XX?	9.1 Eller noe mer knyttet til prosjekter? 9.2 Var det knyttet til kravspesifikasjonen		Se hva som ligger bak selve utarbeidelsen
10	Hadde dere noen mål som skulle oppnås med IOAen?	10.1 Hvordan fulgte dere opp disse målene? 10.2 Hvordan ble målene målt?	10.1.2 På hvilke stadier i anskaffelsesprosessen ble målene fulgt opp? Når? Hvordan? Hvorfor?	Settes det mål for hver IOA. Har prestasjonsmål en sammenheng med de målene som settes for hver anskaffelse.

11	<p>Brukte dere et prestasjonsmålingssystem for å måle IOAen?</p>	<p>11.1 Kan dere beskrive eller vise det?</p> <p>11.2 Er prestasjonsmålingssystemet koblet til det overordnede prestasjonsmålingssystemet i organisasjonen?</p>	<p>11.1.1 Ser dere noe behov for å ha prestasjonsmålingssystemet?</p> <p>11.1.2 Ser dere et behov for å ha prestasjonsmålingssystemet for hver enkelt anskaffelse? I så fall for hvilke da?</p> <p>11.1.3 Hva anser du som de viktigste driverne og forutsetningene for at dere skal utarbeide prestasjonsmålingssystemet?</p>	<p>Hvis de har noe så kan vi spørre mer om prestasjonssystemet.</p> <p>Hvis ikke kan vi spørre om hva som ville vært hensiktsmessig</p>
12	<p>Hvilke prestasjonsmål brukte dere for å måle IOAen?</p> <p>(Indikatorer etc.)</p>	<p>12.1 Hvem har ansvaret for å måle?</p> <p>12.2 Hva måler dere hos hvilke interessenter?</p> <p>12.3 Hva er omfanget av målingene?</p> <p>12.4 Målte dere innenfor ulike kategorier (eks: tid, pris, kostnad etc.)?</p> <p>12.5 Når målte dere?</p> <p>12.6 Var prestasjonsmålene kvantifiserbare eller kvalitative?</p> <p>12.7 Er målene en blanding av finansielle og ikke-finansielle mål?</p> <p>12.8 Endre prestasjonsmålene seg over tid (evalueres)?</p>	<p>Hvordan?</p>	<p>Avdekker om de har prestasjonsmål som ikke er satt i system.</p> <p>Se eget dokument for spørsmål om prestasjonsmål kategorier.</p>

		<p>12.9 Har dere noen prestasjonsmål som utarbeides for spesifikke anskaffelser?</p> <p>12.10 Har dere noen prestasjonsmål som går på input eller output?</p>		
Rammeverket:				
13	Spørsmål til kategoriene for prestasjonsmål	<p>13.1 Har IOAen ført til kostnadskutt?</p> <p>13.2 Har IOAen ført til tidsbesparelser?</p> <p>13.3 Har IOAen ført til bedre kvalitet i produkter/tjenester eller prosessen av hvordan anskaffelser gjøres?</p> <p>13.4 Har IOAen ført til bedre fleksibilitet? (prosess, produkter, samarbeid med leverandører)</p> <p>13.5 Har IOAen ført til forbedring av miljø/klima?</p> <p>13.6 Har IOAen ført til bedre sosiale/helseeffekter?</p> <p>13.7 Har IOAen ført til innovasjon?</p>	<p>Hvorfor?</p> <p>Hvordan?</p>	<p>Avdekker hva som har kommet ut av IOAen. Avdekker om det er noen forskjell mellom OA og IOA, I tillegg kan den være med på å avdekke om IOAen har vært en suksess.</p>

14	Var det noe uforventet som kom ut av IOAen?	<p>14.1 Ble produkter/tjenester tatt i bruk på en ny måte?</p> <p>14.2 Førte det til en bedre løsning?</p> <p>14.3 Har man sammenlignet de gamle løsningene med de nye?</p>	Hvordan?	Avdekker om det er noen form for innovasjon
15	Hvordan utarbeider dere prestasjonsmål for anskaffelser?	15.1 Hvis dere ikke har det, hvordan ville dere tenke at det er hensiktsmessig å gå frem for å lage de?		Proseduralt rammeverk
16	Har det vært enklere eller vanskeligere å etterleve regelverket og overholde prinsippene for OA ved å gjennomføre IOA?	Hvorfor?		
<i>Div</i>				
17	Er det andre viktige drivere og forutsetninger som vi ikke har dekket?			
19	Er det noe annet som er viktig for å forstå om IOA og prestasjonsmåling?			
20	Kan vi sende oppfølgings spørsmål på mail?			