

KAN ANBUDSSYSTEMET STIMULERE TIL INNOVASJON I OFFENTLIG SEKTOR?

Hans Torvatn, seniorforsker

Evalueringskonferansen, 2016-09-30, Trondheim

Hvem er Hans Torvatn?

- Seniorforsker ved SINTEF Teknologiledelse
- Doktorgraden på bruk av evalueringer ved NTH i 1993
- Ansatt på SINTEF samme år
- Vært med på en lang rekke ulike prosjekter
- Evalueringer, industriutvikling, arbeidsmiljø, sykefravær, HMS, bruk av teknologi i organisasjoner, spill og simuleringer i opplæring

Hvordan besvare spørsmålet?

- Vanlige steg i en evaluering:
 - Beskrive fenomenene som skal evalueres
 - Avgrense oppgaven (tid, rom, fokus etc)
 - Velge et passelig evalueringsdesign
 - Etablere en målestokk
 - Gjennomføre evalueringen (datainnsamling, analyse, konklusjoner osv i hht design)
 - Rapportere funnene
- Dette er en for stor oppgave for dette foredraget, men noen av stegene skal vi ta

Avgrensning av foredraget

- Dette er ikke en formell evaluering av hverken anbud eller innovasjon
- Det er et forsøk på å reflektere omkring temaene anbud og innovasjon og hvordan de henger sammen mot et evalueringsfaglig bakteppe
- Først og fremst vil jeg beskrive og sammenligne de to fenomene: Anbud og innovasjon og vurdere hvordan de kan henge sammen konseptuelt
- Deretter vil jeg si noe om hva som kan gjøres av evalueringsstudier og andre studier for å få til en bedre kobling
- Jeg vil starte med stakeholder analyse- ala Guba & Lincoln: Agents, victims, beneficiaries fordi det illustrer noen sentrale sider ved diskusjonen

La oss aller først se hva innkjøperne (agents) mener om denne saken

- <https://vimeo.com/91310199>
- Før vi begynner: det synet på innkjøpets positive effekter er DIFI/ statsapparatet ikke alene om. Det deles i alle fall av NHO og en rekke økonomiske teorier.

Et alternativt syn på saken (victims)...

- Kronikk: **Anbudstyranniet**
- Hilde Lorentzen, NIBR, Aftenposten 2011-04-11
- DYR OG DÅRLIG. Når norske forskningsmidler konkurranse utsettes gjennom et offentlig regulert anbudssystem, kan det bli dyr og dårlig forskning.
- Utlysningene er overspesifiserte
- Et uendelig antall årsverk kastes bort på detaljering av konkurransevilkår og søknadsskriving
- Basert på hennes erfaringer fra NIBR

Hva med beneficiaries?

- Stemmen til de som lager systemet er klar og tydelig og lett å finne i den offentlige debatt
- De som føler seg som offer for anbudstyranniet er betydelig svakere, men de finnes
- Men stemmen til de som skal tjene, som burde være stemmen til oss alle, mangler? Har vi noen meninger om anbudssystemets gevinster/problemer?
- Vi kan bare si at systemet er omstridt. La oss se litt nærmere på de to fenomenene.

ANBUDSSYSTEMET

Hva er anbud?

- Anbud, et bindende tilbud om å utføre et arbeid, levere en tjeneste eller varer på bestemte betingelser angitt av den som skal ha tjenesten eller leveransen utført.
- Hensikten med anbud er å få arbeidet eller tjenesten utført til billigste pris eller på beste vilkår. I noen tilfeller går anbudet til den som byr lavest, i andre tilfeller brukes best anbudsprinsippet hvor pris, tidspunkt og kvalitet sammenveies..... Staten og kommunene har egne anbudsregler som etatene må følge, se anbudskonkurranse.» (Store norske leksikon, nettutgaven.)

Skal brukes overalt, men det er unntak:

- Særskilte forsvars- og sikkerhetsanskaffelser
- Kontrakter om erverv eller leie av fast eiendom
- Enkelte finansielle tjenester (inkludert bank og forsikring!)
- **Enkelte forsknings- og utviklingskontrakter (FoU) –komplisert!**
- Kontrakter om enerett
- Utøvelse av offentlig myndighet
- Hasteinnkjøp- f.eks ved ulykker
- **Terskelverdi- oppdrag så små at de ikke trenger utlyses**

Terskelverdier – når kreves utlysning?

- Oppdrag som er så små at man ikke trenger å lyse ut via DOFFIN
- Varierer etter:
 - Type innkjøp
 - Hvilken del av det offentlige som kjøper inn
 - EØS reglement
 - Over tid
- De gir det offentlige noen muligheter til å sette ut oppdrag raskt og effektivt, men ofte følger man jo likevel prosedyrene
- Under 500 tusen kommer man seg oftest unna med om man vil

En mer metaforisk forståelse

- Anbudssystemet er stort!
 - 462 mrd siste år (2014) i følge DIFI. Innkjøp foretatt av offentlig eide foretak ellers (ASA/AS, SF m.fl) er ikke med i statistikken (med andre ord enda større...)
- Anbudssystemet har mange deler
 - Hva vi forstår av anbudssystemet er avhengig av hvilken del man ser på
- Og vi vet altfor lite om det!



Hvordan skal vi evaluere noe så stort?

Men ikke glemme strukturen!

Vi må dele det opp!



Hoveddeler, statistikk og struktur i anbudssystemet

- I det følgende skal se nærmere på hvilke hoveddeler som anbudssystemet består av
- Vi skal anvende statens egen inndeling
- Vi skal også ta en kikk på hva som finnes og ikke finnes av statistikk for å se om vi kan finne noen informasjon i dette som belyser hovedproblemstillingen vår: Anbudssystemet og innovasjon

Anskaffelsesprosessen

PÅVIRKNING

Avklare behov og planlegge

Avklare behov

Lage konkurransestrategi

Forberede gjennomføring

Konkurranse-
gjennomføring

Kunngjøre konkurranse

Velge tilbud og inngå
avtale

Kontrakts-
oppfølging

Forberede kontraktsgjennomføring

Bruke avtalen

Kontraktsforvaltning

KOSTNADER

TID

Forrige figur er statens fremstilling i veilederen

- Alle disse delene kan (og bør) gi grunnlag for selvstendige evalueringsprosjekt!
- Den ser prosessen fra innkjøpers side (mye er motsatt fra leverandør)
- Vi kan se at prosessen har tre hoveddeler:
 - Avklare behov og planlegging (Før utlysning)
 - Konkurransgjennomføring (Utlysningsprosessen)
 - Kontraktsoppfølging (Følge opp tilbyders arbeid med å levere)
- Den er svært lineær, hver gang man skal kjøpe inn noe er det i prinsippet samme mølle
- Påvirkningen på det ferdige resultatet anses å være størst i begynnelsen av prosessen (Det er egentlig også Lorentsen enig i, hun kritiserer for overspesifisering)

Trinn 1 - Avklare behov og planlegging

- Denne fasen er ganske skjult, relativt internt, men det er mulig
 - Utsagn for noen år siden av kollega: "Vi leverer bare tilbud vi har utarbeidet anbudet på..."
- Det foreligger ikke noen statistikk på dette, vi vet ikke hvor mye ressurser det offentlige bruker, hvordan de identifiserer behov osv
- Det er et ønske å styrke dialogen her, alle hevder at det er viktig for å få til innovasjon
- Det finnes måter det offentlige kan ha møter med potensielle tilbydere før utlysning kommer
 - Dialogkonferanser- åpne for alle (men hvorfor skal en innovator presentere ideene sine åpent til alle?)
- Her trengs mer kunnskap! Og antagelig flere fora!

Trinn 2: Konkurransen gjennomføring

- Kunngjøring av konkurranse/Utlysning skjer via DOFFIN, svært strukturert oppsett
 - Tidsfrister
 - Oppdragsbeskrivelse
 - Evalueringskriterier (inkludert formler for å sammenveie)
 - Formelle krav
 - Osv
- DOFFIN er åpen for alle og man kan søke og abonnere

Søk kunngjøring

Søk Søk

SELLIHCA QUALIFICATION | YEARLY NOTIFICATION OF QUALIFICATION SYSTEM FOR NORDIC UTILITIES (services)

Publisert av: Achilles Systems AS, on behalf of the Nordic utilities listed in Section VI
Kunngjøringstype: **Veiledende**

Doffin referanse: 2016-202746
Kunngjøringsdato: 2016-09-28

Følgeevaluering av "Realfagskommuner"

Publisert av: Utdanningsdirektoratet
Kunngjøringstype: **Tildeling**

Doffin referanse: 2016-234676
Kunngjøringsdato: 2016-09-23

TRANSQ QUALIFICATION SYSTEM | GÖTEBORGS SPÅRVÄGAR JOINS TRANSQ QUALIFICATION SYSTEM FOR NORDIC RAIL, TRANSPORT AND POSTAL COMPANIES (services)

Publisert av: TransQ Qualification, Achillevs Information AB (Sweden) on behalf of the Transport and Post utilities listed in Section VI
Kunngjøringstype: **Veiledende**

Doffin referanse: 2016-410214
Kunngjøringsdato: 2016-09-16

Mulighetsrommet for alternative teknologier på traktorer og andre motorredskaper i landbruket

Publisert av: [Miljødirektoratet](#)
Kunngjøringstype: **Veiledende**

Doffin referanse: 2016-157122
Kunngjøringsdato: 2016-09-15

Sorter på:

Kunngjøringsdato
Synkende

Full-screen Snip

Filter

Fylker og kommuner

Trondheim

Kunngjøringstype

Alle

Publikasjonstype

Alle

Inkluder utgåtte kunngjøringer

Kategorier (CPV koder)

73000000

Doffin referanse

Velg Kategori(er) (CPV koder)

- 34000000 Transportutstyr og hjelpeprodukter til transport
- ▶ 35000000 Sikkerhets-, brannsluknings-, politi- og forsvarsutstyr
- ▶ 37000000 Musikkinstrumenter, sportsvarer, spill, leker, kunsthåndverk- og kunstnerartikler, tilbehør.
- ▶ 38000000 Laboratorie-, optisk- og presisjonsutstyr (bortsett fra briller)
- ▶ 39000000 Møbler (inkludert kontor møbler), inventar, husholdningsmaskiner, (utenom belysning) og rengjøringsmidler
- ▶ 41000000 Oppsamlet og rensset vann
- ▶ 42000000 Industrimaskiner
- ▶ 43000000 Maskineri til mining, steinbryting, konstruksjonsutstyr
- ▶ 44000000 Konstruksjonsstrukturer og materiale; reserveprodukter til konstruksjon (bortsett fra elektriske apparater)
- ▶ 45000000 Bygge- og anleggsvirksomhet
- ▼ 48000000 Programvare og informasjonssystemer
 - ▶ 48100000 Bransjespesifikk programvare
 - ▶ 48200000 Nettverks, internett og intranett programvare
 - ▶ 48300000 Programvare for dokumentopprettelse, tegning, bilde, tidsplanlegging og produktivitet
 - ▶ 48400000 Programvare relatert til forretningsvirksomhet
 - ▶ 48500000 Kommunikasjons- og multimedieprogramvare
 - ▶ 48600000 Operativsystemer og programvare for databaser
 - ▶ 48700000 Programvare verktøy
 - ▶ 48800000 Informasjonssystemer og servere
 - ▶ 48900000 Diverse programvarepakker og computersystemer
- ▶ 50000000 Reperasjons- og vedlikeholdstjenester
- ▶ 51000000 Installasjonstjenester (bortsett fra programvare)
- ▶ 55000000 Tjenester relatert til Hotell- og restaurantvirksomhet, Detaljhandel
- ▶ 60000000 Transporttjenester (bortsett fra avfallstransport)
- ▶ 63000000 Hjelpevirksomhet i forbindelse med transport; reisebyråvirksomhet
- ▶ 64000000 Post- og telekommunikasjonstjenester

Kan vi si noe om utbredelse av ulike former for kunngjøringer?

- Det korte svaret er nei.
- DOFFIN gir deg det som er ute til anbud
- Men det er ingen som samler opp opplysninger om f.eks:
 - Antall typer kunngjøringer
 - Hvilke evalueringsformer som har vært brukt
 - Hvilke fordelinger er det på størrelse osv
 - Sjekket med DIFI denne uken og det finnes ikke!

Oslo Economics analyserte statistikk om anbudssystemet i 2013

- Oslo Economics gjennomførte i 2013 en analyse av hva som fantes av statistikk på området, konkluderte med «svært lite» og ga med en ganske konkret liste over mangler.
- "Med en slik database vil det være mulig å få en langt bedre oversikt over innkjøp foretatt gjennom utlysning enn hva som er tilfellet i dag. "
- I 2016 er det i gang arbeid med dette
- Det finnes nå en side med oversikt over utbetalinger (som dekker ¼ av utbetalingene!)
- Men altså ikke over utlysninger
- DIFI vil gjerne ha forskning på dette sier de – så lag et tilbud før utlysningen!

Et innovasjonsforslag...

- Dette får være dagens innovasjonsforslag fra meg
- Dersom vi forskere vil vite mer om strukturen i anbudssystemet
 1. Bygg en crawler som laster ned DOFFIN jevnlig
 2. Samle inn data og lagre dem
 3. Strukturer og analyser
- Bare vær forsiktig med konklusjonene....

Evalueringene – kilde til mye skuffelse (og advokatmat)

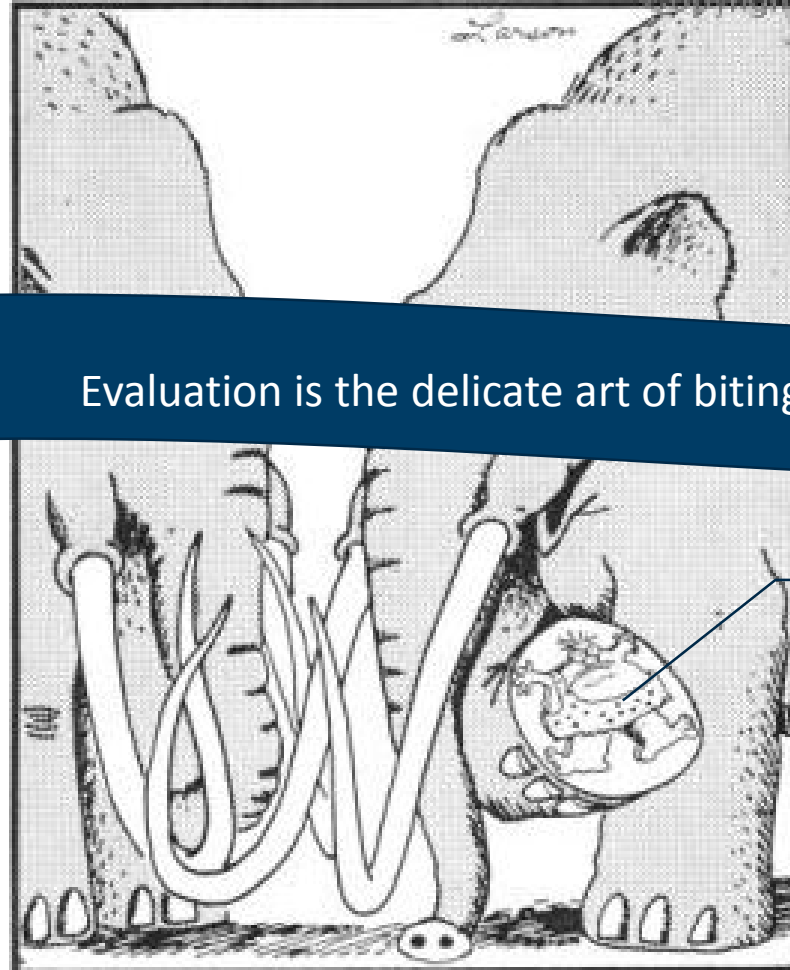
Mulige evalueringskriterier

- 1. Laveste pris
- 2. Kun kvalitet (prisen er fast)
- 3. Omgjøring av kvantitative tildelingskriterer til poeng (relative poengmodeller)
- 4. Omgjøring av kvalitative tildelingskriterer til pris (prissetting av kvalitet)

Praksis

- Dette er virkelig en skjult prosess!
- "Innkjøpsfaglig skjønn" ...
- Vi aner ikke hvilke kriterier som brukes hvor ofte i utlysningene
- Vi vet heller ikke noe om effekten på innovasjon

Hvordan skal vi klare å evaluere selve evalueringsprosessen i anbudene?



Evaluation is the delicate art of biting the hands that feeds

Uforsiktig evaluator

"Well, what the?... I THOUGHT I smelled something."

Trinn 3- kontrakter og gjennomføring

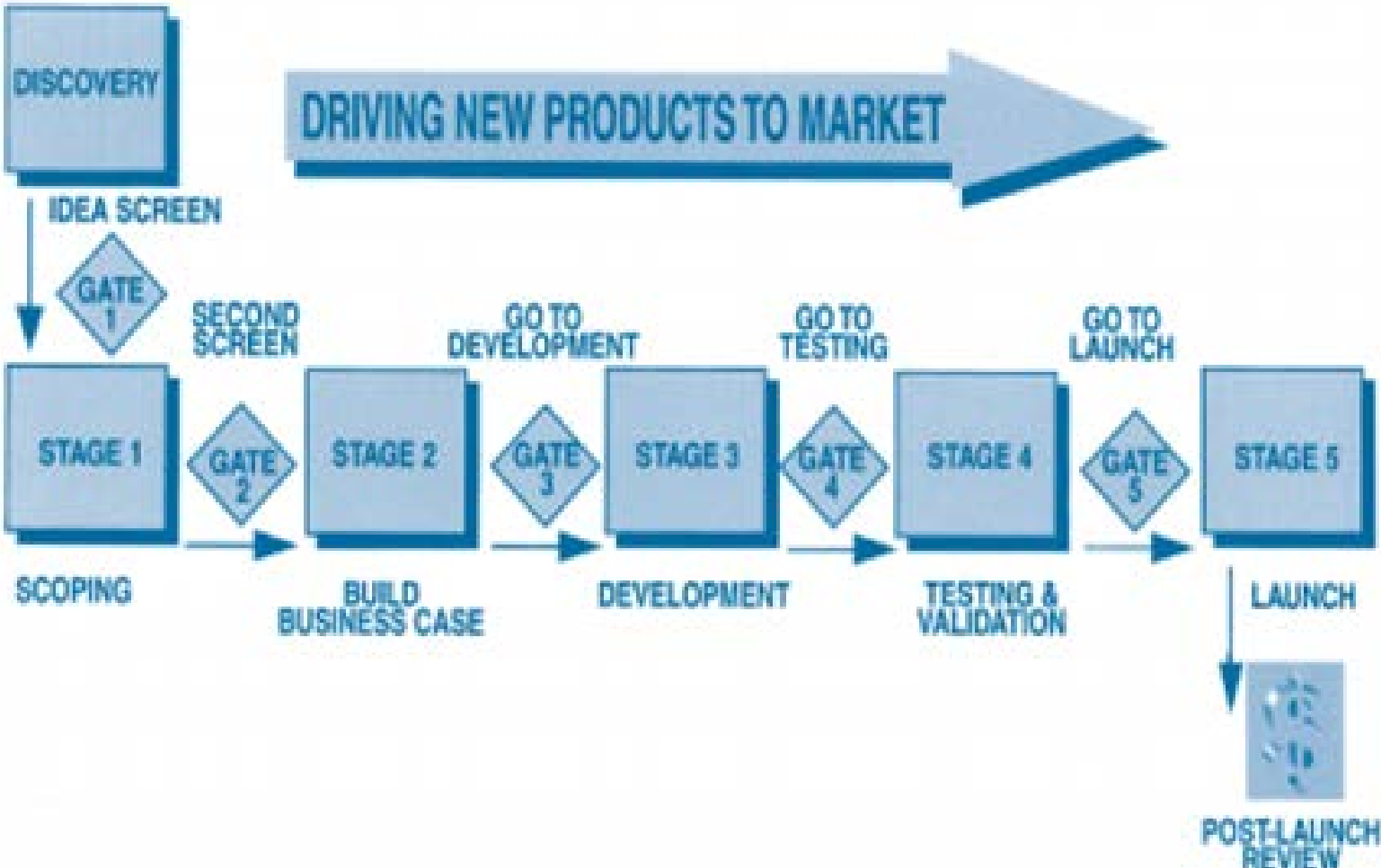
- Dette er det området som det offentlige mener å ha minst kontroll på
- Det er helt sikkert riktig, det skjer et maktskifte mellom tilbyder og leverandør når kontrakt er inngått
- Likevel foregår det en god del forskning og erfaringsopsummeringer av typen "Kontraktsregiments betydning for resultat"
- SINTEF/NTNU holder på med et slikt prosjekt nå for å verifisere om/at BVP (kontraktsform) bidrar til forbedring i byggenæringen
- Det viktige å ta med seg herfra er at det faktisk er stor fleksibilitet i kontraktene, og at man kan velge en god del
- Det er også klart at det er en del muligheter her, men det krever selvsagt at kontraktene blir brukt av alle parter

INNOVASJON

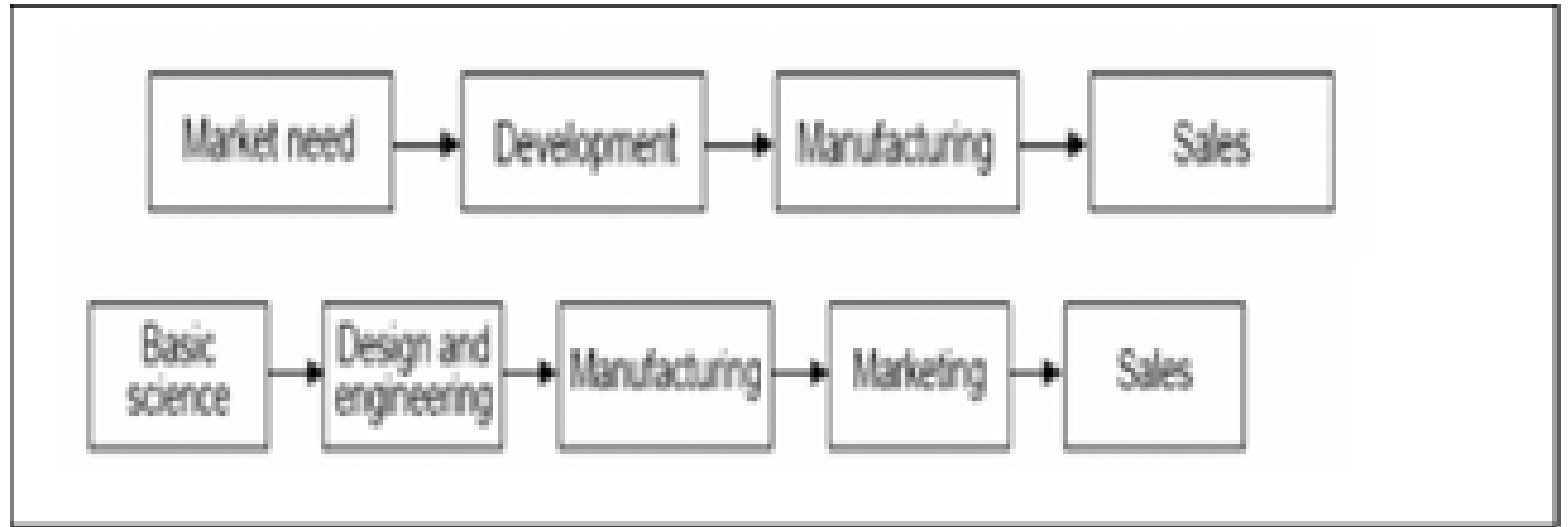
Hva så med innovasjon?

- *Innovasjon, fornyelse; nyskapning; forandring; nye produkter, tjenester eller produksjonsprosesser; å bringe fram endringer i måten økonomiske goder eller andre verdier blir produsert på. Innovasjon er en betegnelse på menneskeskapt endring av verdiskapende aktiviteter.*
- *Vanligvis blir innovasjon sett som et økonomisk fenomen og defineres som en tilsiktet endring i produksjon av varer og tjenester. (Store norske, nettutgaven)*

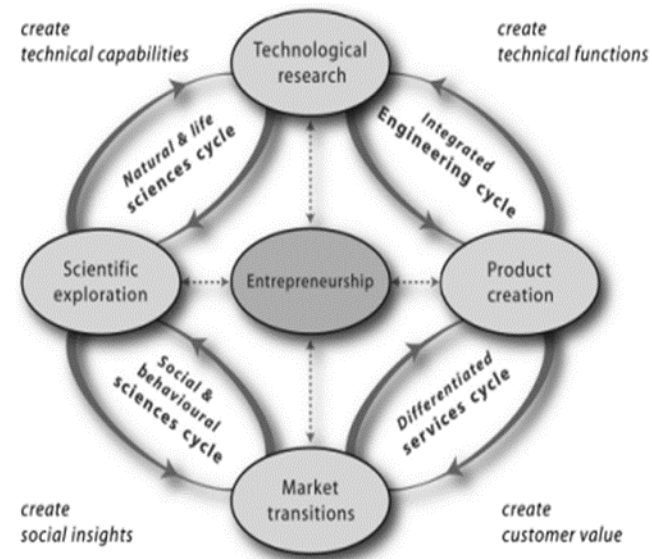
Innovasjonsmodeller – stage gate



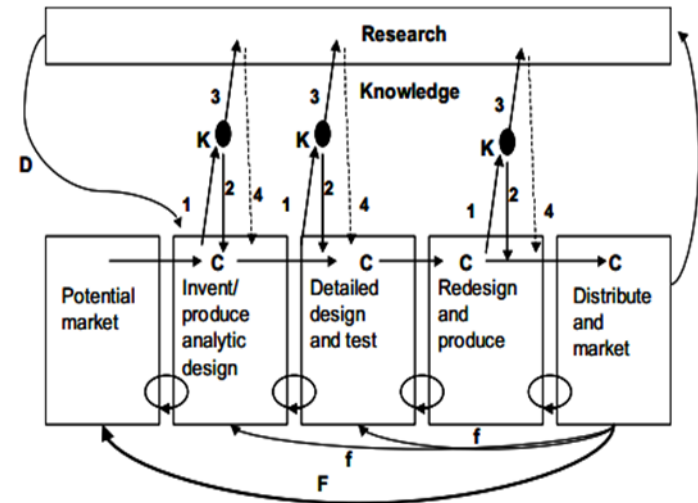
Innovasjonsmodeller – de lineære



Innovasjonsmodeller- femte generasjon



Hvordan skal disse matche?



Hva er felles for innovasjonsmodellene?

- De er alle prosessorientert
 - Prosessene er i stor grad rotete, ikke lineære, relasjonell
 - De inkluderer ikke "procurement" som fenomen, men marked
 - Det er i det hele tatt liten kobling mellom procurement litteraturen og innovasjonslitteraturen:
- Web of Science søk
 - Innovation: 157,282 artikler
 - Procurement: 16,910 artikler
 - Innovation and procurement: 586 artikler
 - Science Direct:
 - 53 artikler
 - Dette er globalt, alle tider registert, alle fagfelt
 - Det er lite forskning her

Konklusjon om anbud og innovasjon



Innovasjon er et haleheng til anbudssystemet

- Hensikten med anbudssystemet er å sørge for:
 - Klare regler for konkurransen
 - Likebehandling, ikke-diskriminering
 - Gjennomsiktighet, forutsigbarhet og etterprøvbarhet
- Anbudssystemet er lineært og prosjektorientert, hvert anbud et nytt prosjekt som følger samme oppskrift
- Innovasjonsarbeid er prosessorientert, syklisk, relasjonelt...kort sagt er innovasjoner ganske rotete
- Det er vanskelig å se hvordan de to skal møtes i særlig stor grad

Vi kommer ikke utenom anbuds- systemet

- Anbudssystemet er neppe en effektiv måte å stimulere innovasjoner
- Men det er stort, og det er slik det offentlige innkjøp fungerer
- I stedet for å forbanne systemet må vi nok satse på å utvikle det
- Vi kan muligens lære noe av bedre statistikk og analyser av strukturen i utlysninger og tildelinger (vi burde vite dette uansett)
- Men i jeg tror mest på de mer innlevende kvalitative metodene:

Vi må åpne opp for studier av de mest lukkede prosessene

- For å kunne si noe om hvordan man skal koble innovasjoner og anbud må vi vite mer om hva som skjer i begynnelsen av prosessen
- Det er jo denne tiden "alle" er enige om er den mest kritiske
- (Også motstanderne av anbudssystemet)
- Ulike former for følgeevaluering, formative evalueringer, arbeidsstudier
- Vi må også lære mer om hvordan evalueringene til anbudssystemet foregår i praksis

Kanskje halen kan ha en funksjon?





Teknologi for et bedre samfunn