

MIDTVEISEVALUERING AV NASJONALT PROGRAM FOR LEVERANDØRUTVIKLING





Forord

Menon Economics har på oppdrag for Nasjonalt program for leverandørutvikling gjennomført en midtveisevaluering av programmet. Evalueringen inngår som én av to evalueringer av programmet, der en sluttevaluering skal gjennomføres i 2019. I denne midtveisevalueringen har vi fokusert på å utforme indikatorer og måle effekten av arbeidet programmet utfører. I sluttevalueringen vil hovedfokus være på utviklingen i perioden 2017-2019.

Menon Economics er et forskningsbasert analyse- og rådgivningsselskap i skjæringspunktet mellom foretaksøkonomi, samfunnsøkonomi og næringspolitikk. Vi tilbyr analyse- og rådgivningstjenester til bedrifter, organisasjoner, kommuner, fylker og departementer. Vårt hovedfokus ligger på empiriske analyser av økonomisk politikk, og våre medarbeidere har økonomisk kompetanse på et høyt vitenskapelig nivå. Vi ble kåret til årets konsultentselskap i 2015.

Erland Skogli har vært prosjektansvarlig og Kaja Høiseth-Gilje har vært prosjektleder. Aase Rangnes Seeberg og Håvard Baustad har vært prosjektmedarbeidere.

Vi takker Nasjonalt program for leverandørutvikling for et spennende oppdrag. Vi takker også alle intervjuobjekter for gode innspill underveis i prosessen. Forfatterne står ansvarlig for alt innhold i rapporten.

September 2017

Menon Economics

Erland Skogli, prosjektansvarlig

Kaja Høiseth-Gilje, prosjektleder

Sammendrag

Denne rapporten presenterer midtveisevaluering av *Nasjonalt program for leverandørutvikling*, virkemidlet som skal øke innovasjonseffekten av offentlige anskaffelser i Norge. Programmet har brukere (også omtalt som deltagere) i form av virksomheter og forvaltningsenheter i offentlig sektor.

Hovedformålet med midtveisevalueringen er å utarbeide relevante indikatorer og måle resultater og effekter av programmets aktiviteter. Vi har både utarbeidet indikatorer for virksomhetene som får bistand av programmet og vurdert potensialet for samfunnseffekter basert på såkalte gevinstanalyser av enkeltanskaffelser.

Evalueringen viser en generell økning i innovative offentlige anskaffelser, også som andel av totalt antall anskaffelser gjennomført i perioden 2014-2016. Resultatene fra spørreundersøkelsen viser at programmets *addisjonalitet* – at aktiviteter som ellers ikke ville ha skjedd utløses av programmet – er betydelig. Dette gjelder, ikke uventet, særlig for virksomhetene som mottar mye bistand fra programmet (relativt til de som mottar mindre). Intervjuobjekter trekker frem assistansen fra programmet som helt essensiell for gjennomføring av dialog med markedet.

Menon Economics har på oppdrag for Nasjonalt program for leverandørutvikling gjennomført en midtveisevaluering av programmet. Dette er gjort ved å vurdere brukereffekter og samfunnseffekter av programmets arbeid. Brukereffekter er effektene av programmets aktiviteter rettet mot de offentlige virksomhetene som benytter programmet, mens samfunnseffekter er aggregerte anslag på hvilke effekter innovative offentlige anskaffelser kan utløse og i hvor stor grad disse effektene realiseres gjennom programmets aktivitet.

For å vurdere bruker- og samfunnseffekter av programmets aktiviteter har vi gjennomført spørreundersøkelser og dybdeintervjuer, gått gjennom relevant litteratur samt gjennomført dataanalyser offentlige anskaffelser basert på tilgjengelig dokumentasjon på doffin.no. Spørreundersøkelsen ble sendt til alle offentlige virksomheter som er en del av programmets portefølje. Vi identifiserte også andre offentlige virksomheter som har gjennomført en anskaffelse med markedsdialog på doffin.no. Disse virksomhetene fikk også tilsendt en spørreundersøkelse der formålet var å kunne vurdere signaleffektene av programmet. Med et relativt høyt antall respondenter mener vi at dataene er troverdige og representative. Vi har med andre ord et godt grunnlag for å vurdere resultater og effekter av programmets arbeid.

Innovative offentlige anskaffelser (IOA) er et nytt politikkområde som kombinerer de to politikkområdene offentlige anskaffelser og innovasjon. Gjennom innovative offentlige anskaffelser kan offentlig sektor dermed legge til rette for innovasjon gjennom de anskaffelsene som gjennomføres. Nasjonalt program for leverandørutvikling ble etablert i 2010 av KS og NHO, og har som oppgave å øke innovasjonseffekten av offentlige anskaffelser. I evalueringen har vi kartlagt utviklingen i innovative offentlige anskaffelser i perioden 2010-2016.

- Det har vært en markant vekst i perioden, fra kun 6 innovative offentlige anskaffelser i 2010 til om lag 180 i 2016.
- Også andelen av denne typen anskaffelser har økt sammenlignet med ordinære anskaffelser, men utgjør i 2016 fortsatt kun 1,4 prosent av det totale antallet offentlige anskaffelser.
- Totalt 67 prosent av innovative offentlige anskaffelser i denne perioden er gjennomført av virksomheter som har benyttet programmet i en eller annen form.

Evalueringen skiller mellom brukereffekter og samfunnseffekter. For brukereffekter har vi skilt mellom aktiviteter rettet mot såkalte *toneangivende virksomheter* og aktiviteter rettet mot små og mellomstore virksomheter.¹ Spørreundersøkelsene viste at programmet har en utløsende effekt, og særlig for de toneangivende virksomhetene. Programmet besitter kompetanse på flere viktige områder som bidrar til at de offentlige virksomhetene gjennomfører flere innovative offentlige anskaffelser. Programmet har bistått de offentlige aktørene med kompetanse om blant annet innkjøpsregelverk, valg av metodikk for gjennomføring av anskaffelsen, kommet med forslag om mulige samarbeidspartnere og fasilitert dialog, og generelt vært en støtte og gitt trygghet i gjennomføringen av den innovative anskaffelsesprosessen.

Et annet interessant funn er knyttet til såkalt *innovasjonshøyde*, dvs. i hvor stor grad offentlige anskaffelser leder frem til nye produkter, tjenester eller metoder. I de anskaffelsene der programmet er tyngst involvert (de toneangivende virksomhetene) er også innovasjonshøyden større enn for gruppen med mindre offentlige virksomheter og for de virksomhetene som ikke har vært direkte involvert med programmet. Det kan være mange egenskaper ved de toneangivende virksomhetene som fører til en større innovasjonshøyde for gjennomførte anskaffelser, men det virker åpenbart at programmets rolle gjennom opplæring i metode og rådgivning underveis i prosessen bidrar til et bedret resultat. Selv av de virksomhetene som ikke har vært direkte involvert i programmets aktiviteter har over 60 prosent kjennskap til programmet. Dette indikerer at programmets arbeid legges merke til.

Innovative offentlige anskaffelser bidrar til å løse samfunnsutfordringer enten ved at eksisterende teknologi tilpasses til den offentlige virksomheten eller ved at det utvikles en helt ny løsning. Gevinstene som genereres for innkjøper og leverandører i det konkrete prosjektet, kaller vi *direkte gevinster*. Det vil imidlertid være slik at en innovasjon i en offentlig virksomhet potensielt kan deles med og replikeres i andre offentlige virksomheter. Denne typen skaleringseffekter gir vesentlig større gevinster enn den initielle direkte gevinsten. Ved vurdering av samfunnseffekter har vi derfor tatt utgangspunkt i gevinstanalyser som er gjennomført for enkeltanskaffelser og aggregert disse opp for potensielle brukergrupper. Analysene viser store potensielle økonomiske effekter, i intervallet fra 334 millioner til 39 milliarder kroner, men det er viktig å understreke at dette er et maksimumsanslag og at det ikke er realistisk at hele dette potensialet realiseres.

¹ *Toneangivende virksomheter regnes her som store, offentlige virksomheter der deres anskaffelser antas å kunne ha betydelig innflytelse på andre virksomheter. Små og mellomstore offentlige virksomheter er virksomheter som ikke nødvendigvis gjennomfører anskaffelsen selv, men som er interessert i å følge prosessen ettersom den kan være relevant for denne virksomheten ved senere anskaffelser.*

Innhold

SAMMENDRAG	3
1 INNOVATIVE OFFENTLIGE ANSKAFFELSER	6
2 BRUKEREFFEKTER – PROGRAMMETS ARBEID RETTET OFFENTLIGE VIRKSOMHETER	13
3 SAMFUNNSEFFEKTER – GEVINSTANALYSENE AV UTVALGTE INNOVATIVE ANSKAFFELSER	33
4 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER	35
5 BIBLIOGRAFI	38
6 VEDLEGG A: DATA, INFORMASJONSGRUNNLAG OG UTFORDRINGER I EVALUERINGEN	40
7 VEDLEGG B: GEVINSTANALYSENE	43

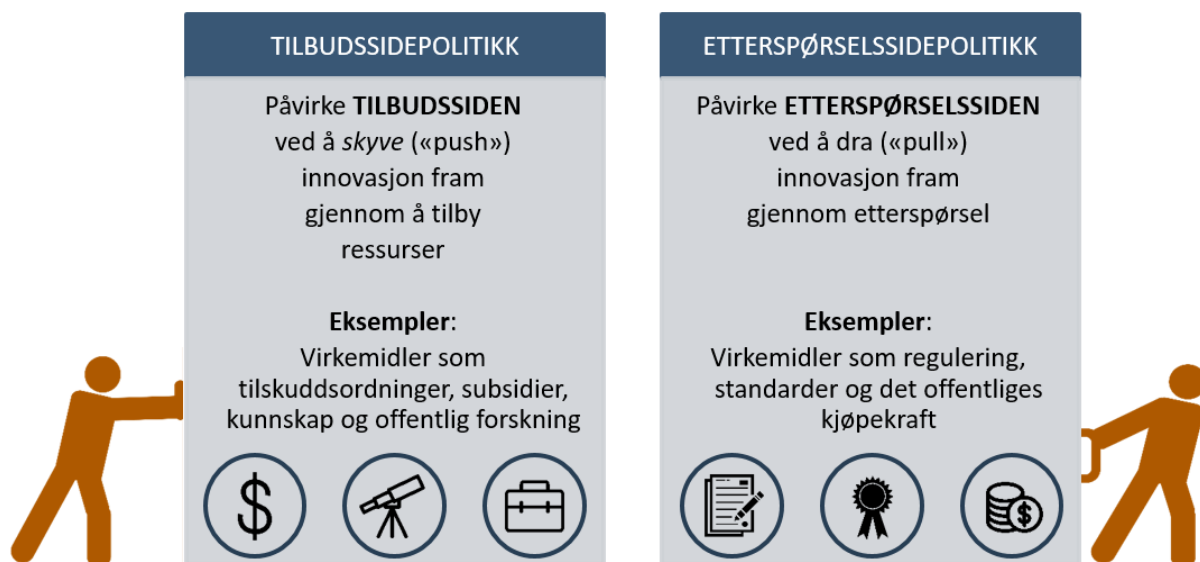
1 Innovative offentlige anskaffelser

Offentlige kjøp av varer og tjenester utgjorde i 2015 480 milliarder kroner og passerte trolig 500 milliarder kroner i 2016.² Dette utgjør en vesentlig del av norsk økonomi; over 15 prosent av BNP og ca. 1/3 av totale offentlige utgifter. Gjennom anskaffelser har offentlig sektor stor makt og mulighet til å både legge til rette for og etterspørre innovative løsninger. Innovative offentlige anskaffelser (IOA) er et nytt politikkområde som kombinerer de to politikkområdene offentlige anskaffelser og innovasjon. Kort fortalt ønsker man å nå tre mål med innovative offentlige anskaffelser:³

- Bedre offentlige tjenester og mer effektiv tjenesteproduksjon
- Løse store samfunnsutfordringer, for eksempel overgangen til et lavutslippssamfunn, gjennom innovasjon
- Påvirke utviklingen i næringslivet (leverandørene): Skape arbeidsplasser, eksport og verdiskaping.

Innovasjonspolitikken har tradisjonelt sett vært en såkalt *tilbudssidepolitikk*. Med det mener vi at det offentlige har innrettet virkemidlene mot næringslivet ved å gi støtte til innovasjon. Man søker å skyve («push») innovasjonen frem gjennom å tilby ressurser, for eksempel i form av støtte til forsknings- og utviklingsaktivitet gjennom virkemiddelaktører som Norges forskningsråd og Innovasjon Norge. I de senere år har imidlertid *etterspørselsrettet* politikk fått stadig større oppmerksomhet. Med det mener vi at tiltak og virkemidler i større grad har vært rettet mot hvordan det offentlige kan være en dra-kraft («pull») på etterspørselssiden ved å for eksempel endre lover og regler eller direkte etterspørre nye løsninger gjennom offentlige anskaffelser. Dette har ført til at innovative offentlige anskaffelser (IOA) har blitt et verktøy i innovasjonspolitikken. Figuren under illustrerer dette:

Figur 1-1: Tilbudsside- og etterspørselspolitikk. Kilde: Menon (2016)

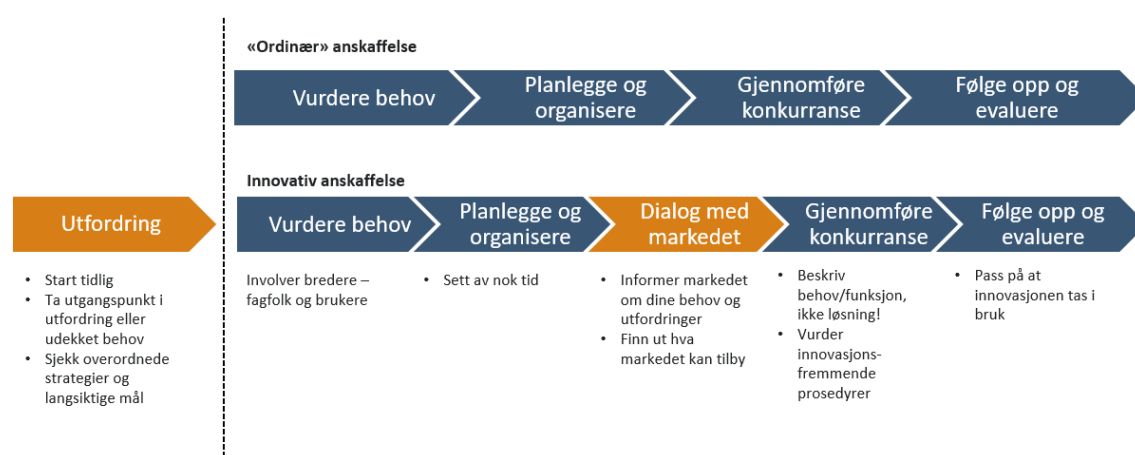


² (Statistisk Sentralbyrå, 2016)

³ (Menon, 2016)

Anskaffelsespolitikk har tradisjonelt sett hatt som hovedmål å sikre mest mulig effektiv bruk av offentlige ressurser. Innovasjonspolitik har som mål å skape nye og bedre løsninger som ikke nødvendigvis er rimelige – spesielt på kort sikt. Dette leder til spørsmålet om hvordan vi kan sikre innovasjon samtidig som vi sikrer effektiv og transparent bruk av offentlige midler. Figuren under illustrerer mer presist hva en innovativ offentlig anskaffelse er, til forskjell fra en ordinær offentlig anskaffelse.

Figur 1-2: Forskjellen mellom en «ordinær» offentlig anskaffelse og en innovativ offentlig anskaffelse. Kilde: Menon (2016)



Ved gjennomføring av en innovativ offentlig anskaffelse føres en dialog med leverandørene på markedet enten i form av en dialogkonferanse, et dialogmøte eller lignende. Dette gir leverandørene en mulighet til å diskutere både behov, anskaffelse og mulige løsninger med innkjøper. Definisjonen av en IOA i denne evalueringen følger av figuren over og inkluderer anskaffelsesprosesser der man har involvert markedet og/eller leverandørene i form av et dialogmøte/konferanse/seminar eller lignende.

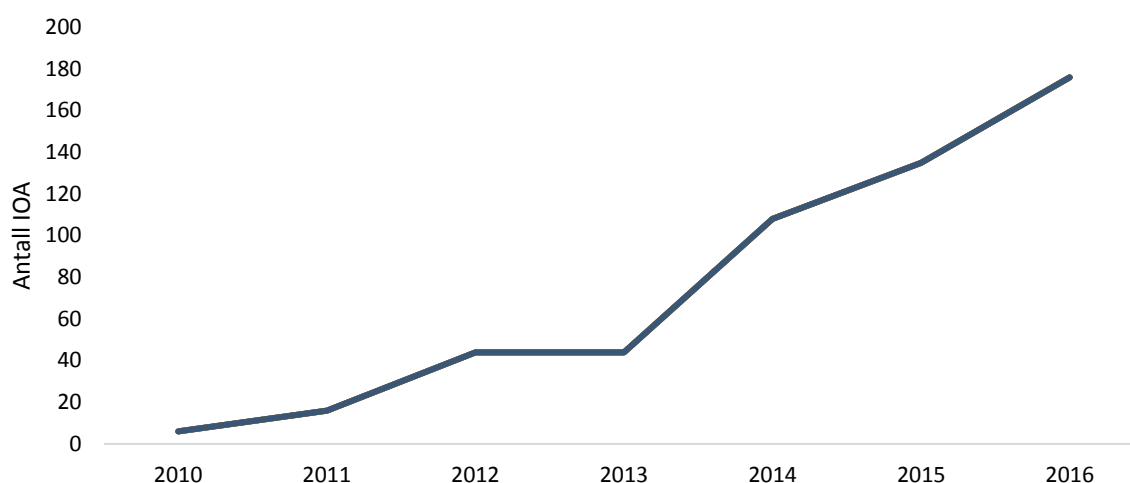
1.1 Utvikling i innovative offentlige anskaffelser

Det finnes i dag ingen komplett oversikt over antall innovative offentlige anskaffelser, eller hvor stor andel denne anskaffelsesformen utgjør av de totale innkjøpene. Vi har derfor utarbeidet en slik oversikt ved å ta utgangspunkt i kunngjøringer på Database for offentlige innkjøp (DOFFIN). Denne databasen er en nasjonal kunngjørings-database med oversikt over alle anskaffelser med en ramme over 1,1 millioner kroner (ekskl. mva).⁴ Videre har vi definert innovative offentlige anskaffelser som anskaffelser der man har involvert markedet eller leverandørene i anskaffelsesprosessen gjennom et dialogmøte eller lignende og gjennomført et søk i databasen etter slike anskaffelser. Mer detaljert informasjon om gjennomføring av kartleggingen finnes i vedlegg A om metode.

Figuren under viser utviklingen i omfanget av innovative offentlige anskaffelser basert på tilnærmingen beskrevet ovenfor.

⁴ I tillegg kan anskaffelser under den nasjonale terskelverdien på 1,1 millioner kroner også kunngjøres i denne databasen, men disse er ikke kunngjøringspliktige. Det innebærer at det kan være en god del anskaffelser som ikke er inkludert i databasen.

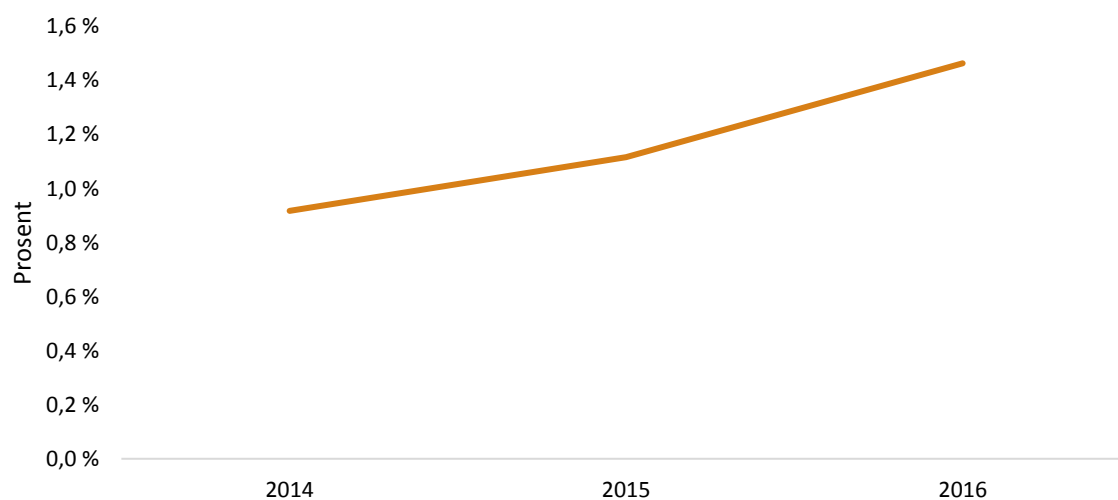
Figur 1-3: Utviklingen i antall innovative offentlige anskaffelser fra 2010 til 2016. Kilde: Doffin



Fra figuren ser vi at over perioden har det vært en markant vekst i antall innovative offentlige anskaffelser over tid. I 2010 ble det kun gjennomført 6 innovative offentlige anskaffelser, mens det i 2016 ble gjennomført om lag 180 slike anskaffelser. Figuren viser utviklingen i antall utlysninger, og ikke verdien av disse anskaffelsene. Det er viktig å understreke at denne figuren beskriver den generelle utviklingen av IOA og ikke effektene av programmets arbeid. Hvordan programmet påvirker denne utviklingen er imidlertid nærmere belyst i kapittel 2.

Det har i perioden vært en generell økning i antall offentlige anskaffelser. For å vurdere økningen i IOA som anskaffelsesform har vi i figuren under fremstilt IOA i forhold til utviklingen i offentlige anskaffelser generelt.

Figur 1-4: Andelen innovative offentlige anskaffelser i forhold til offentlige anskaffelser⁵



Vi ser av figuren over at selv om innovative offentlige anskaffelse fremdeles utgjør en svært lav andel av de totale offentlige anskaffelsene, har anskaffelsesprosessen i økende grad blitt tatt i bruk over perioden 2014 til 2016.

⁵ Totalt antall offentlige anskaffelser er hentet fra Difi. For 2014 er ikke antall anskaffelser for første halvår tilgjengelig, og vi har derfor estimert dette ved å benytte den gjennomsnittlige fordelingen av anskaffelser mellom første halvår og andre halvår for 2015 og 2016. Beregningen er kun gjennomført for perioden 2014-2016 fordi vi kun i denne perioden har en detaljert oversikt over de ulike typene kunngjøringer som er publisert på Doffin.

Det er også viktig å understreke at figuren over viser andelen av innovative offentlige anskaffelser av totale offentlige anskaffelser målt i antall anskaffelser, og ikke verdien av disse anskaffelsene.⁶

1.2 Sammenhengen mellom innovative offentlige anskaffelser og innovasjon

Det finnes dessverre begrenset med forskningsbaserte evalueringer og vurderinger av innovative offentlige anskaffelser som politisk virkemiddel for å utløse mer innovasjon:

“Demand-side policies in general, and public procurement of innovation in particular have been under-evaluated⁷. This lack of evaluation “makes evidence-based policy making in this area difficult”⁸.

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

“Following Aschhoff and Sofka (2009), Guerzoni and Raiteri (2012) consider not just the effect of public procurement and R&D subsidies, but also how they may potentially interact. Using data of 5238 firms from the Innobarometer on Strategic trends in innovation between 2006-2008 and in the 27 EU Member States, Norway and Switzerland; they design a quasi-experimental framework to assess the causal effect of both, potentially coexisting policy tools. They found that public procurement not only tends to be more effective than R&D subsidies but also that strongest effects occur when the two policies interact.”⁹

Menon har også gjennomført en relevant analyse av tall fra SSBs innovasjonsundersøkelse som gir en indikasjon: Her fant vi at innovative offentlige anskaffelser potensielt kan ha større innovasjonsutløsende effekt enn tradisjonelle innovasjonspolitiske virkemidler. Gjennom en regresjonsanalyse fant vi at leverandører som har blitt «utsatt for» krav om innovasjon i offentlige leveranser (graf til høyre under), i motsetning til de som har levert til det offentlige uten krav til innovasjon (graf til venstre under), seksdoblet sine FoU-investeringer i løpet av måleperioden.¹⁰

⁶ Vi har ikke sett på verdien av anskaffelsene fordi dette er svært vanskelig å hente ut informasjon om på Doffin. For eksempel er det noen som utlyser rammeavtaler og andre enkeltanskaffelser. Videre har vi ikke informasjon om hva som ble kontraktsfestet, da leverandørene kan legge seg under rammen som er oppgitt i konkurransegrunnlaget.

⁷ (Edler & Georghiou, 2007)

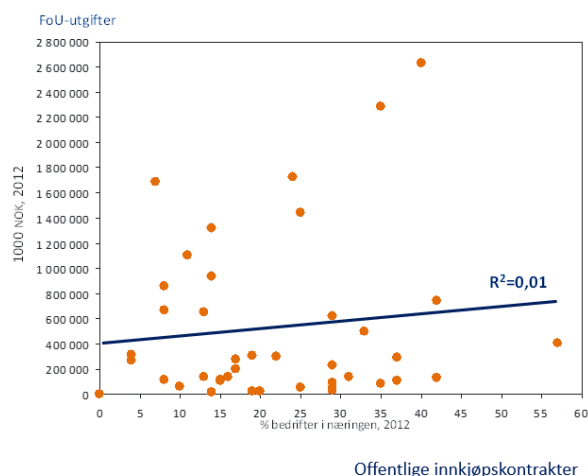
⁸ (OECD, 2011)

⁹ (Uvarra, 2012)

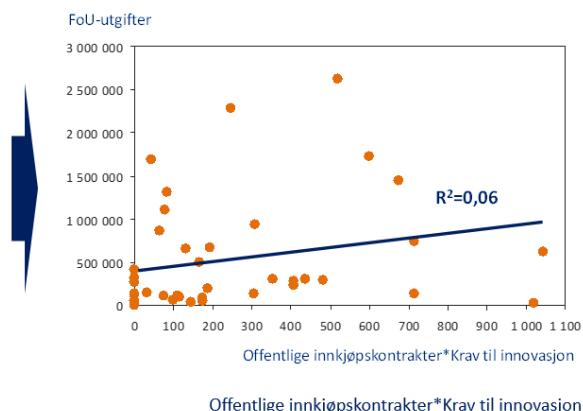
¹⁰ Det er viktig å understreke at det kan være andre faktorer, som det ikke er kontrollert for i denne studien, som påvirker dette forholdet.

Figur 1-5: Krav til innovasjon i anskaffelser har stor effekt¹¹

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



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



Dette samsvarer også med konklusjoner som den omfattende britiske Underpin-undersøkelsen, som dokumenterer at 2/3 av 800 spurte leverandører oppgir at offentlige anskaffelser har en klart positiv effekt på innovasjon.¹²

1.3 Nasjonalt program for leverandørutvikling, innovative offentlige anskaffelser og innovasjon

Det er flere argumenter som trekkes frem som begrunnelser for IOA-politikk. Flere av disse argumentene er direkte knyttet til ulike former for markedssvikt og oppsummert under:¹³

1. Offentlig sektor kan bidra til å redusere markedssvikt knyttet til innovasjon innenfor enkelte områder ved å utvide markedet slik at det når *kritisk masse* og blir attraktivt nok for private aktører til å investere i forskning og innovasjon.
2. I noen tilfeller er det behov for å gå enda lenger og ikke bare utvide markedets størrelse, men utvikle nye markeder som ikke finnes: Såkalte "lead markets"¹⁴.
3. Også mer systemisk markedssvikt, som for eksempel manglende kommunikasjon mellom brukere og produsenter av innovative løsninger, kan reduseres ved at det offentlige gir tydelige signaler til markedet om behov som ikke er dekket.
4. Innovative offentlige anskaffelser kan bidra til å forbedre kvaliteten, tilgjengeligheten og kostnadseffektiviteten til offentlige tjenester.¹⁵
5. En femte begrunnelse er at innovative offentlige anskaffelser kan bidra til å nå spesielle samfunns-messige mål som utvikling av små og mellomstore bedrifter, bærekraftig utvikling og sosial inkludering.¹⁶

¹¹ (Statistisk sentralbyrå, 2012)

¹² (Edler G. U., 2011-2013)

¹³ (Uvarra, 2012)

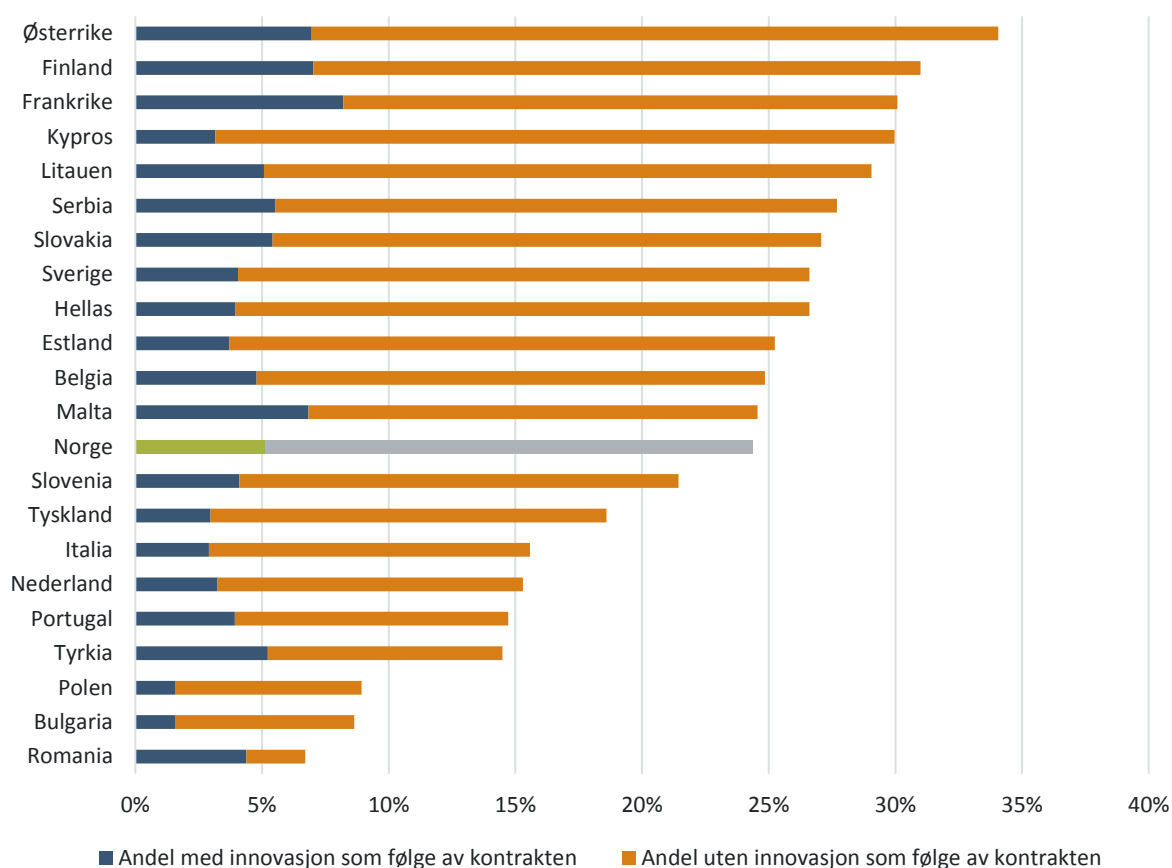
¹⁴ (Edler & Georghiou, 2007)

¹⁵ (OECD, 2011)

¹⁶ (Edler & Georghiou, 2007); (McCrudden, 2004)

For å korrigere markedssvikten og stimulere til innovasjon kan myndighetene ta i bruk ulike virkemidler. I Norge har man i begrenset grad anvendt offentlige anskaffelser som et innovasjonspolitisk virkemiddel. EUs innovasjonsmåling Innovation Union (tidligere European Innovation Scoreboard) gir informasjon om andelen innovasjon i offentlige anskaffelser i Norge målt opp mot andre land.¹⁷

Figur 1-6: Andel foretak med offentlige kontrakter og andel kontrakter som har ført til innovasjon. EU28 og assosierte land. 2010-2012. Kilde: Eurostat



Som man kan se av figuren ligger Norge i utgangspunktet noe under snittet i målingen som ble gjort for perioden 2010-2012. Pilotstudien MEPIN¹⁸ (måling av innovasjon i offentlig sektor) finner at Norge scorer svært lavt på bruk av offentlige anskaffelser som et virkemiddel for å fremme innovasjon i forhold til de andre nordiske landene. Mens 40 til 50 prosent av offentlige anskaffelser i de øvrige nordiske landene brukes som innovasjonsvirkemiddel er den tilsvarende andelen i Norge kun 16 prosent ifølge denne studien. Tilsvarende ser vi at det tradisjonelle innovasjonspolitiske virkemiddelapparatet i Norge i *svært liten grad* integrerer offentlige anskaffelser i sine programmer og målsettinger. Nasjonalt program for leverandørutvikling har derimot et sterkt fokus på å assistere og legge til rette for innovative offentlige anskaffelser.

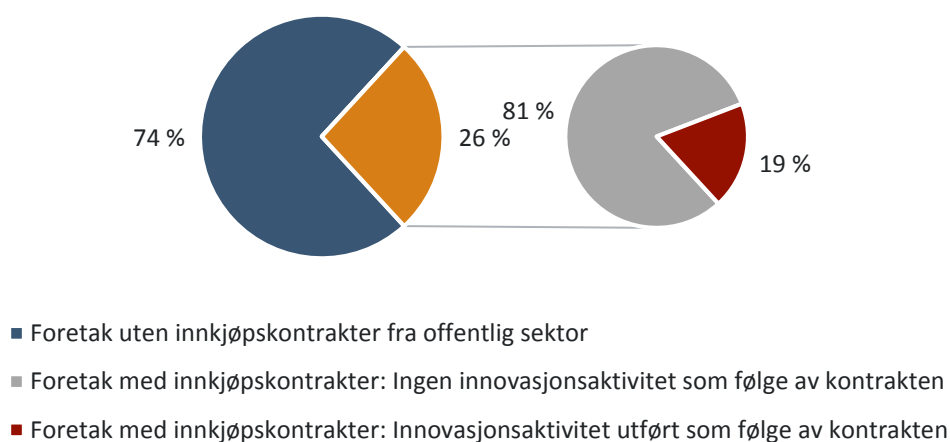
Nasjonalt program for leverandørutvikling ble etablert i 2010 av KS og NHO, og har i 2016 og 2017 fått tildelt midler over statsbudsjettet. Programmet har som oppgave å øke innovasjonseffekten av offentlige anskaffelser. I tilskuddsbrevet fra Nærings- og fiskeridepartementet trekkes det fram at i 2017 skal programmet prioritere å

¹⁷ (NIFU, 2016)

¹⁸ (Bloch, 2010)

arbeide mot «... å øke antall innovative offentlige anskaffelser som fører til utvikling av nye produkter og løsninger» (NFD, 2017). Dette illustrerer hvordan Nasjonalt program for leverandørutvikling har fått en stadig mer sentral rolle i norsk innovasjonspolitik. For det er ikke bare programmets egne evalueringer som viser at tiltak for å øke innovasjonstakten gjennom offentlige anskaffelser nytter, også i Norge: SSB¹⁹ har kartlagt i hvilken grad næringslivet har offentlige kontrakter og hvorvidt disse krevde eller ledet til innovasjonsaktivitet i foretaket. 26 prosent av de spurte foretakene hadde inngått en eller flere kontrakter. I 19 prosent av disse hadde kontrakten ført til innovasjonsaktivitet i foretaket. Det vil si at offentlige anskaffelser har ført til innovasjonsaktivitet hos rundt 5 prosent av respondentene i undersøkelsen.

Figur 1-7: Offentlige anskaffelseskontrakter og innovasjon, 2010-2012. Andel spurte foretak med offentlige innkjøpskontrakter. Kilde: SSB rapport 6/2015 s. 16



Programmet har også høstet bred anerkjennelse for sin virksomhet, bl.a. i Produktivitetskommisjonens andre rapport (2016)²⁰: Her diskuteres innovative offentlige anskaffelser som et virkemiddel for å øke effektiviteten i offentlig sektor og Nasjonalt program for leverandørutvikling omtales i den sammenheng.

¹⁹ Som en del av Eurostats Community Innovation Survey (CIS) gjennomfører SSB jevnlig en spørreundersøkelse tilknyttet innovasjon i norsk næringsliv. Undersøkelsen gjennomføres omtrent annethvert år, men kartleggingen av næringslivets deltagelse i offentlige innkjøp er først inkludert i den nyeste undersøkelsen som er gjennomført i perioden 2010-2012.

²⁰ (NOU, 2016 : 3)

2 Brukereffekter – programmets arbeid rettet mot offentlige virksomheter

Nasjonalt program for leverandørutvikling ble etablert i 2010. Formålet var å øke innovasjonseffekten av offentlige anskaffelser. Det bakenforliggende var at Norge trengte omstilling, og at det ville være i nasjonens interesse å tilrettelegge for at morgendagens samfunnsutfordringer ble løst, samtidig som nye vekstnæringer fikk muligheter til å utvikle seg. Utgangspunktet var at innovative anskaffelser kunne brukes til begge deler. NHO var initiativtaker sammen med KS. Difi ble i 2015 invitert inn i styret og programledelsen på lik linje med NHO og KS.

Programmet opererer som en frittstående katalysator for innovative anskaffelser gjennom landsdekkende pådriver- og formidlingsarbeid. Målgruppen er ledere, fag/innkjøp og næringsliv. Programmets aktiviteter retter seg mot å bidra til gode pilotprosesser, utvikle gode rollemodeller, understøtte spennende møteplasser, samt formidle resultater og effekter til hele målgruppen. Hensikten er å motivere enkeltaktører, samarbeidende aktører, regioner og sektorer til å innarbeide innovative offentlige anskaffelser som et varig strategisk virkemiddel i sitt utviklingsarbeid.

2.1 Aktiviteter rettet mot toneangivende virksomheter

Nasjonalt program for leverandørutvikling jobber for at toneangivende offentlige²¹ virksomheter i Norge skal implementere og jobbe aktivt med innovative offentlige anskaffelser som virkemiddel. Programmet jobber strategisk mot disse virksomhetene og gjennomfører pilotprosjekter. Dette er prosjekter som tar i bruk metodikken for innovative offentlige anskaffelser der slike anskaffelser tidligere ville blitt gjennomført etter «tradisjonell» metode. Formålet med dette arbeidet er at tett oppfølging av de største offentlige virksomhetene både vil øke volumet av innovative offentlige anskaffelser og bidra til å øke innovasjonshøyden i anskaffelsene, samtidig som arbeidet rettet mot disse virksomhetene er antatt å ha store signaleffekter rettet mot øvrige virksomheter.

For å evaluere disse aktivitetene har vi vurdert følgende indikatorer:

1. Omfanget av innovative offentlige anskaffelser gjennomført av de toneangivende virksomhetene
2. Addisjonaliteten av programmets aktiviteter rettet mot disse virksomhetene
3. Vurdering av hvorvidt virkemiddelet *innovative offentlige anskaffelse* førte til innovasjon, samt innovasjonshøyde
4. Vurdering av *signaleffektene* de toneangivende virksomhetene har på øvrige virksomheter.

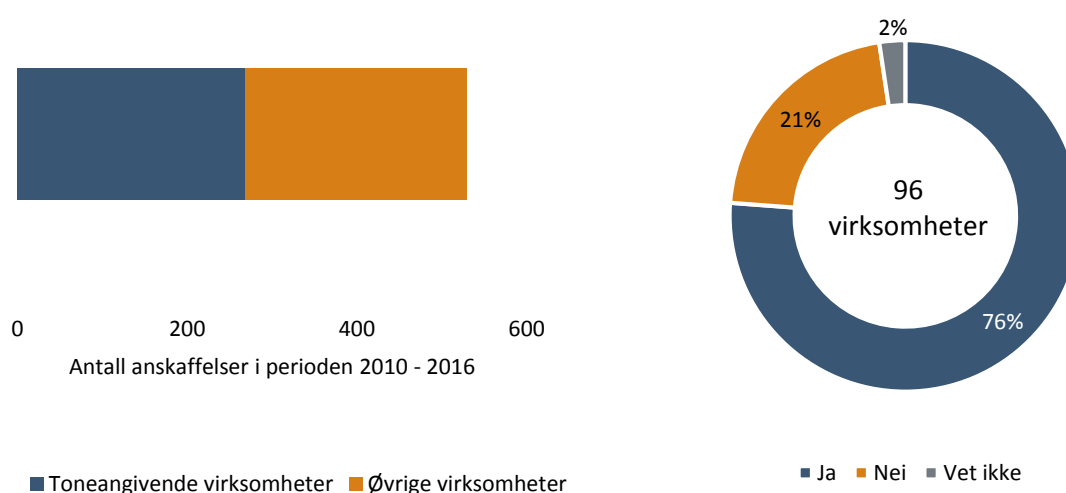
²¹ Toneangivende virksomheter regnes her som store, offentlige virksomheter der deres anskaffelser antas å kunne ha betydelig innflytelse på andre virksomheter. Norad, Vestfold fylkeskommune, NTNU og Statens vegvesen er eksempler på toneangivende virksomheter.

2.1.1 Omfanget av innovative offentlige anskaffelser foretatt av de toneangivende virksomhetene

Nasjonalt program for leverandørutvikling har identifisert 96 offentlige virksomheter²² som anses for å være spesielt viktige aktører for å gjennomføre og spre kunnskapen om innovative offentlige anskaffelser. Av de totalt 529 innovative offentlige anskaffelsene som har blitt gjennomført i perioden 2010-2016, har de toneangivende offentlige virksomhetene gjennomført over 43 prosent eller totalt 230.

Det er interessant å se nærmere på hvorvidt disse virksomhetene har en bevisst holdning til innovative offentlige anskaffelser, eller om bruk av dialogkonferanse var tilfeldig. Dersom virksomheten har en innkjøpsstrategi som inkluderer IOA-metodikk kan dette være en indikasjon på bevisstheten rundt bruk av markedsdialog. Resultatet av vår spørreundersøkelse er presentert i figuren nedenfor.

Figur 2-1: Til venstre vises fordelingen av IOA mellom de toneangivende virksomhetene og øvrige virksomheter. Til høyre ser vi hvorvidt virksomheten har en innkjøpsstrategi som inkluderer bruk av markedsdialog i anskaffelsesprosessen. N=42



Av de toneangivende virksomhetene oppgir mer enn 75 prosent at deres virksomhet har en innkjøpsstrategi som inkluderer dialog med markedet gjennom anskaffelsesprosessen. Dette taler for at den innovative anskaffelsesmetodikken i stor grad er forankret på ledelsesnivå i de største offentlige virksomhetene. Det at 23 prosent ikke har en strategi eller ikke kjenner til metodikken viser imidlertid at selv for denne gruppen har programmet en viktig rolle.

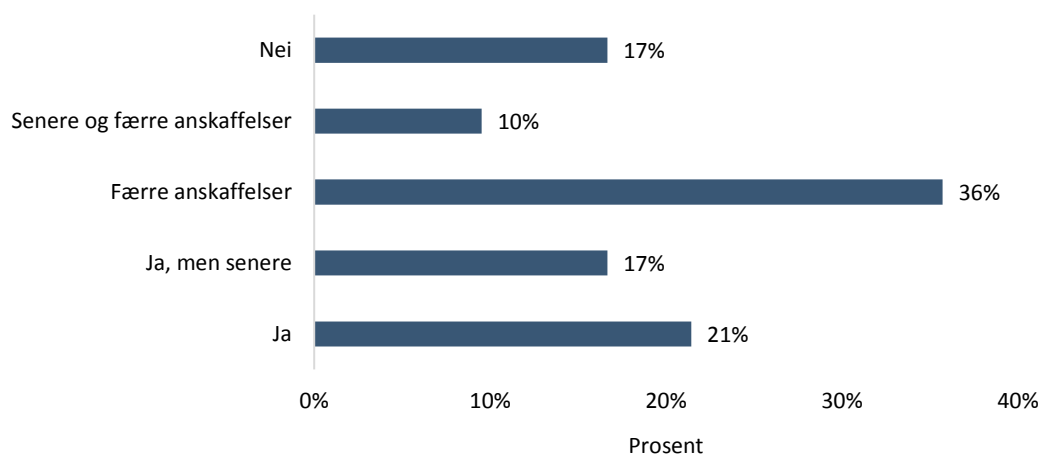
2.1.2 Addisjonalitet

For å kunne vurdere effektene til programmet må vi først vurdere programmets bidrag til å faktisk utløse innovative offentlige anskaffelser – dets addisjonalitet. Et viktig spørsmål er hvorvidt programmet, gjennom sine målrettede aktiviteter, bidrar til at anskaffelser som tidligere ikke ville blitt gjennomført eller gjennomført som

²² Vi har valgt å skille ut kommunale foretak som egne virksomheter, mens tallene for underliggende kommunale, fylkeskommunale eller statlige etater er inkludert i tallene for hovedvirksomheten. Foretakene har gjerne egne og mer autonome innkjøpsenheter, mens anskaffelser for underliggende etater gjerne bruker den sentrale innkjøpsenheten. Det er verdt å understreke at dette ikke er et viktig skille for utfallet, og i praksis påvirker kun anskaffelser i Oslo kommune.

en vanlig anskaffelse, nå blir gjennomført som en innovativ offentlig anskaffelse. I forrige avsnitt viste vi at de toneangivende virksomhetene står for en stor andel av de IOA som gjennomføres. Men dersom virksomhetene uansett ville gjennomført disse anskaffelsene uten bistand fra programmet, så ville programmets aktiviteter være til liten nytte. Resultatene fra spørreundersøkelsen indikerer imidlertid at programmet er utløsende for gjennomføringen av innovative offentlige anskaffelser.

Figur 2-2: Addisjonalitet. Figuren viser hvorvidt anskaffelsene til de toneangivende virksomheten ville blitt utført uavhengig av bistand fra Leverandørutviklingsprogrammet. N= 42.



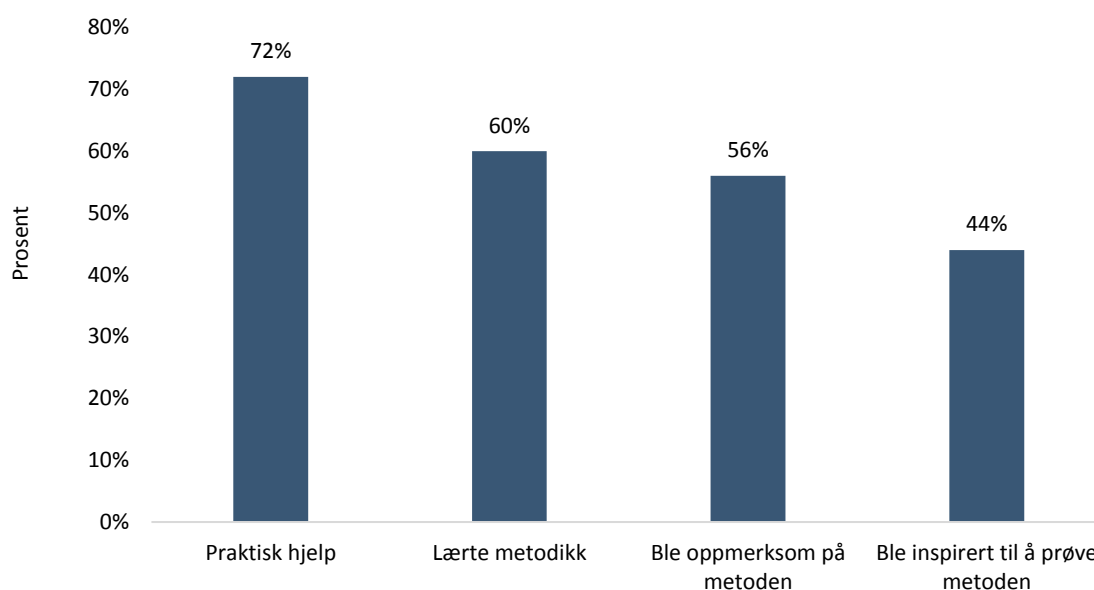
I figuren over ser vi at respondentene rapporterer at nærmere 20 prosent av anskaffelsene ikke ville blitt gjennomført uten bistand fra programmet. Dette tilsvarer 46 av anskaffelsene som ble gjennomført mellom 2010 og 2016. En langt større andel (36 prosent) rapporterer at de ville gjennomført færre anskaffelser, mens andre rapporterer at anskaffelsene ville blitt gjennomført på et senere tidspunkt (17 prosent).

Programmets addisjonalitet ble nyansert gjennom intervjuer med flere av de toneangivende virksomhetene. En respondent uttalte følgende: «Jeg kan ikke få understreket hvor uvurderlig denne hjelpen fra Leverandørutviklingsprogrammet har vært. Den har vært en helt avgjørende faktor for suksessen for prosjektet». Dette tyder på at selv om organisasjonen har en innkjøpsstrategi som inkluderer IOA-metodikk og organisasjonen gjennomfører mange anskaffelser, så bidrar bistanden fra programmet til å øke omfanget av IOA.

Figur 2-2 viser også at Leverandørutviklingsprogrammet ikke var en utløsende faktor i over 20 prosent av anskaffelsene. I mange virksomheter finnes mye kompetanse og innkjøpere som har tid og ressurser til å gjennomføre slike prosesser alene. Men selv for disse anskaffelsene er det grunn til å tro at programmet fortsatt spiller en viktig rolle. Undersøkelsene våre viser at disse virksomhetene typisk mottok mye bistand, men at bistanden ikke var nok til å kategoriseres som «utløsende»²³.

²³ Det var også en del virksomheter som oppgav at programmet ikke var utløsende fordi prosjektet fortsatt var i veldig tidlig fase.

Figur 2-3: Figuren viser på hvilken måte programmet bisto de toneangivende virksomhetene. N=30.



Programmet bidrar med ulike former for bistand gjennom anskaffelsesprosessen. Figuren under viser hvor viktig de ulike formene for bistand var for organisasjonen.

Svarene kan kategoriseres i to grupper: aktiviteter som bidro til å ta avgjørelsen om å gjennomføre en IOA og aktiviteter knyttet til metodikk og gjennomføring. Vi ser at virksomhetene vektlegger det siste i sterkere grad. Dette kan tyde på at det ikke er viljen det skorter på, men heller kunnskap om prosess og gjennomføring. Gjennom intervjuer med noen av virksomhetene har vi fått en dypere forståelse for barrierene. En av faktorene som går igjen er et resultat av endringene i anskaffelsesprosedyrene de siste ti årene, der man i langt større grad tillater og oppfordrer til dialog med markedet i forkant av anskaffelsene. Mange aktører oppgir imidlertid at de føler stor usikkerhet knyttet til regelverk og prosedyre, og at frykten for «å trå feil» er så stor at man velger den gamle tilnærmingen. Flere av intervjuobjektene var eksempelvis tydelig på at deres anskaffelse aldri ville inkludert markedsdialog ettersom de oppfattet det som lett å gjøre feil. Det ble understreket at deres frykt for å havne under lupen hos Konkurransetilsynet for å ha gjort feil i dialogen med markedet, ble større enn ønsket om å få til innovative løsninger på deres problemer. Dette gjør at prosjektene får uforholdsmessig stor risiko.

Det ble også understreket at programmet spilte en viktig rolle i å velge den beste anskaffelsesmetodikken for det konkrete prosjektet. Felles for de innovative anskaffelsene er at markedet involveres på et tidlig tidspunkt, gjennom eksempelvis dialogkonferanser eller én-til-én møter. Veien videre herfra er imidlertid ikke gitt. Med programmets erfaring og kompetanse, spiller de en viktig rolle for om det gjennomføres eksempelvis en vanlig anbudsrunde, plan- og idékonkurranse eller før-kommersielle prosjekter. Verdien av denne bistanden har vært stor, understreker flere av objektene.

En siste rolle som fremheves er at programmet har satt innkjøper og leverandører i kontakt med virkemiddelapparatet (som for eksempel Innovasjon Norge og Forskningsrådet) på et tidlig tidspunkt. Dette gjelder særlig for de før-kommersielle anskaffelsene, der utvikler pådrar seg risiko for utviklingskostnadene. Kontakten mot virkemiddelapparatet har økt deltakelseslysten og senket barrierene for leverandørbedrifter for å inngå utviklingssamarbeid. Dette er imidlertid et moment hvor de offentlige aktørene som er involvert kan tjene på økt koordinering. Flere av intervjuobjektene uttrykte frustrasjon over dialogen med virkemiddelapparatet, der lovnader om støtte hadde uteblitt og der saksbehandlingen for leverandørbedriftenes søknader ble dratt ut i tid. En av de prosjektansvarlige hos Avinor uttrykte følgende: «Samarbeidet med Innovasjon Norge

var utfordrende. Vi ble i generelle presentasjoner og samtaler forespeilet gode støtteordninger og rask saksbehandling. Da prosjektet konkretiserte seg, viste det seg at støtten ville bli langt mindre i forhold til hva som ble forespeilet». Ettersom finansiering også representerer en viktig barriere for å øke både omfang av IOA og innovasjonshøyden i prosjektene, så taler det for at det programmet har en viktig rolle å spille. I dag er rollen begrenset til å sette de involverte aktørene i kontakt med hverandre.

Nasjonalt program for leverandørutvikling spiller en viktig rolle når det gjelder å øke omfanget av innovative offentlige anskaffelser, selv for de toneangivende virksomhetene. Over halvparten av virksomhetene rapporterer at de enten ville gjennomført færre eller ingen anskaffelser uten programmets bistand. Videre fremstår programmets evne til å bistå de toneangivende virksomhetene i gjennomføring av prosjektet og til opplæring i metodikken som en avgjørende faktor for gjennomføring av IOA.

2.1.3 Nærmere om bistanden fra programmet

Vi har gjennomført intervjuer med sju personer som har vært avgjørende for gjennomføring av fire anskaffelsesprosesser av svært ulik karakter: ByggLett, Bergen Vann, Avinor, og NoDig. Intervjuobjektene har hatt ulike roller i anskaffelsene slik at vi har fått frem juridiske og tekniske perspektiver i tillegg til prosjektledelse. Inntrykket som dannes er at programmet adresserer en rekke av problemene som de offentlige virksomhetene møter på en fornuftig og løsningsorientert måte.

Mange av intervjuobjektene understreket at det finnes betydelig **usikkerhet knyttet til hvordan man som innkjøper interagerer med markedet innenfor de juridiske rammene for offentlige anskaffelser**. Det har tradisjonelt vært forbud mot tett dialog mellom innkjøper og markedet i forkant av en offentlig anskaffelsesprosess, i frykt for korrupsjon. Retningsendringen innenfor både nasjonal og europeisk lovgivning, som nå oppfordrer til markedsdialog, har imidlertid ført med seg usikkerhet. Frykten for å havne under Konkurransetilsynets lupe ble understreket av selv landets største anskaffelsesmiljøer. Programmet har bistått med sin kompetanse og erfaring på gjennomføring av IOA-metodikk. Bistanden gjelder alt fra juridiske og økonomisk spørsmål knyttet til innkjøp og konkurranse, til mer praktisk bistand til utforming av kontrakter og konkurransegrunnlag. Flere av intervjuobjektene understreket at denne bistanden var veldig viktig, og har bidratt til å skape trygghet om metodikk og prosedyre.

Holdningene til å bruke markedet mer aktivt er i endring. **Mange offentlige virksomheter som ønsker å utvikle nye produkter og tjenester, opplever imidlertid dialogen med markedet som krevende**. Dermed er det lett å velge partnere man har samarbeidet med før. Dette fordi det er trygt og enkelt, men ikke nødvendigvis bra i innovasjonsøyemed. Denne skepsisen blir delvis delt av markedet, som uttrykte frustrasjon knyttet til det offentlige som en krevende kunde. I denne fastlåste situasjonen var det flere som understreket betydningen av at programmet, som en legitim mellommann, kunne bringe dem sammen. I NoDig-anskaffelsen hadde eksempelvis lederen av en klynge av vann- og avløpsvirksomheter forespurt Oslo kommune om interessen av nærmere dialog om «no dig»-teknologi. Denne forespørselen ble avvist av Oslo kommune, og det var ikke før programmet brakte partene sammen at prosessen startet. Programmets posisjon i skjæringspunktet mellom de offentlige virksomhetene og næringslivet er derfor viktig.

Manglende evne til å utnytte markedets innovasjonskraft er imidlertid relevant også for dem som interagerer med markedet veldig ofte. Her bistår programmet innkjøper med å gjennomføre anskaffelsen som en mer åpen prosess. **Nært kjennskap til aktørene førte i noen tilfeller til at innkjøper hadde for snevert bildet av hvordan utfordringen kunne løses**. Programmet spilte en avgjørende rolle i å åpne opp prosessen, slik at aktører som var

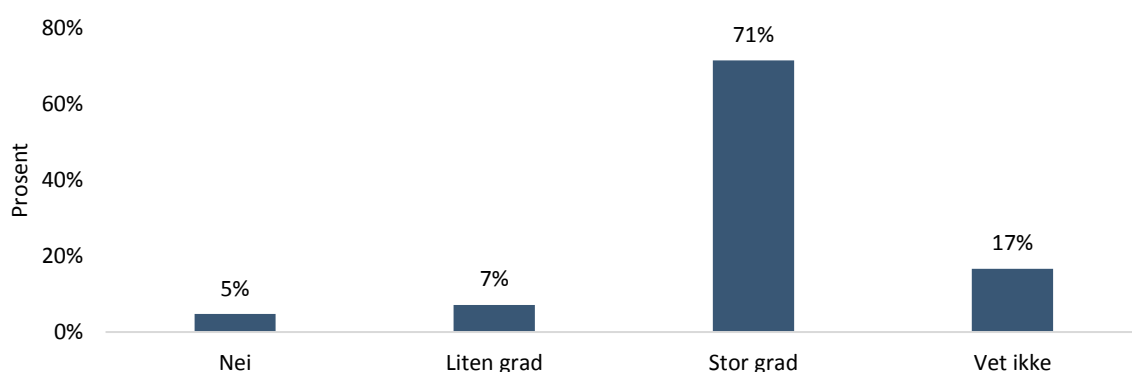
utenfor det normale aktørbildet kunne bidra. I flere av anskaffelsesprosessene var den endelige leverandøren en aktør som innkjøper erkjente at vanligvis ikke ville vært aktuell i en ordinær anskaffelse.

Flere av intervjuobjektene understreket imidlertid viktigheten av programmets bidrag også etter dialogmøtene var gjennomført. **Mange av de offentlige virksomhetene som har bestemt seg for å gå i dialog med markedet, sliter med å velge den metodikken som er best egnet for det konkrete prosjektet.** Mulighetene er mange selv etter dialogmøtet: gjennomføre «vanlig» anskaffelse, plan- og designkonkurranse, før-kommersiell-anskaffelse, og det nyeste tilskuddet, innovasjonspartnerskap. Hvilken metodikk som er optimal avhenger av flere ting: organisasjonens kompetanse, hvor «nært» markedet produktet eller tjenesten er, og i hvilken grad man ønsker konkurranse i utviklingsfasen. Mange av intervjuobjektene uttrykte usikkerhet knyttet til dette og understreket at programmets bistand var avgjørende for å gjennomføre prosessen man valgte til slutt. Dette var tilfellet for eksempel med Avinor, som trolig aldri ville gjennomført en før-kommersiell anskaffelse uten programmets bistand. Programmet brukte dessuten sitt nettverk til å sette Avinor i kontakt med annen offentlig virksomhet som hadde gjennomført denne metodikken. Dette gav prosjektlederen ytterligere en sparringspartner å støtte seg til, og var avgjørende for utfallet av anskaffelsesprosessen.

2.1.4 Innovasjonshøyde

Programmets rolle er også å øke innovasjonshøyden i de anskaffelsene som gjennomføres. Programmet selv bruker analogien til idrett for å klargjøre skillet mellom de to oppdragene: øke omfanget er «breddeidrett», mens å øke innovasjonshøyden er «toppidretten». Denne rollen vil trolig bli viktigere i tiden fremover ettersom stadig flere virksomheter får kjennskap til metodikken, og kunnskap om hvordan man gjennomfører en IOA. Dermed er det et viktig spørsmål hvorvidt virksomhetene oppfatter at programmet oppfyller sin rolle her. I figuren nedenfor rapporterer vi hvorvidt anskaffelsene hos de toneangivende virksomhetene ledet til utviklingene av nye produkter eller tjenester.

Figur 2-4: Bidro anskaffelsen til utviklingen av nye produkter, tjenester eller metoder? N=42

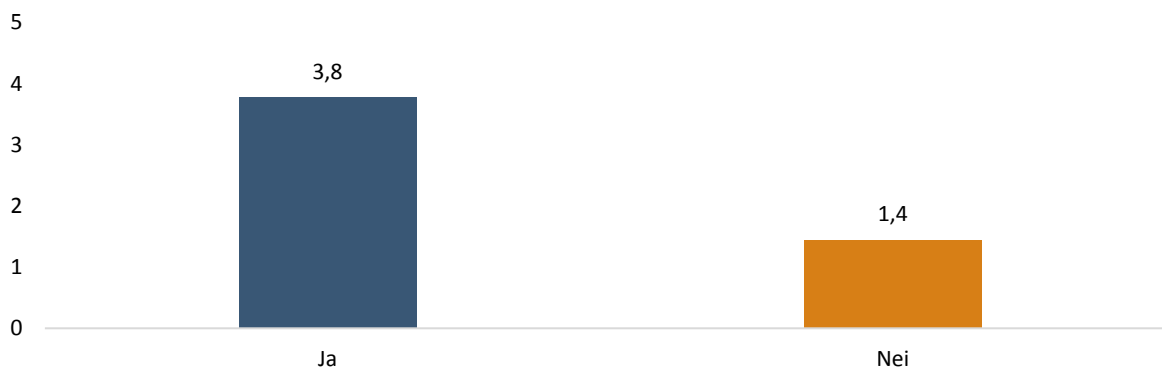


Vi ser at et klart flertall av de toneangivende virksomhetene oppgir at anskaffelsen(e) i stor grad ledet frem til innovasjon. 71 prosent utgjør 163 av de innovative anskaffelsene som de toneangivende virksomhetene gjennomførte i seksårsperioden.²⁴ Dette støtter argumentet om at offentlige anskaffelser kan være en viktig driver for innovasjon.

²⁴ Dette er under forutsetningen av at respondentenes svar er representativt for alle anskaffelsene som de toneangivende virksomhetene har gjennomført i perioden 2010-2016.

Et interessant funn fra vår undersøkelse er at hvorvidt virksomheten har en innkjøpsstrategi korrelerer med i hvilken grad anskaffelsen faktisk fører til innovasjon. For de virksomhetene som ikke har en IOA-bevisst innkjøpsstrategi, så førte anskaffelsene i liten grad til innovasjon.

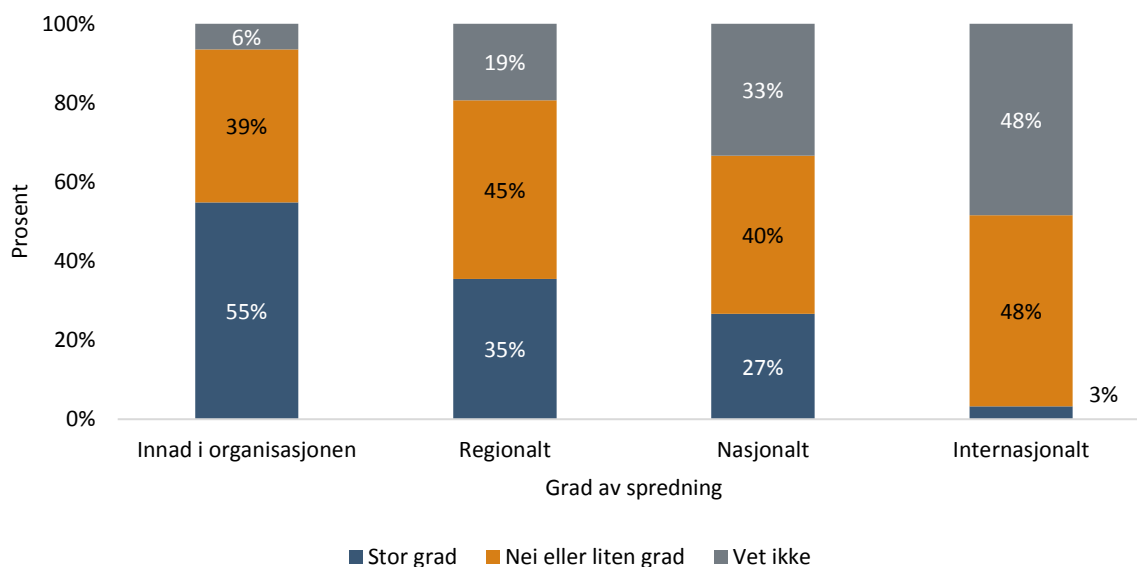
Figur 2-5: Figuren viser i hvilken grad anskaffelsen førte til utviklingen av nye produkter, betinget av om virksomheten har en IOA-innkjøpsstrategi. N= 41²⁵



Videre er det viktig å vurdere graden av innovasjon på de gjennomførte anskaffelser. Dette er et spørsmål det er vanskelig å svare på både konseptuelt og metodisk. En tilnærming er å undersøke spredningen. Idéen er at dersom anskaffelsen, eller kunnskap som ble generert gjennom anskaffelsen, blir spredt utover virksomheten, så er kunnskapen av høy kvalitet. Jo lenger utover virksomheten kunnskapen spres, dess mer nyskapende er kunnskapen. Vi har derfor undersøkt hvorvidt kunnskapen har blitt spredt til andre avdelinger i egen organisasjon, til andre virksomheter i regionen, virksomheter nasjonalt og/eller internasjonalt. Resultatene rapporteres i figuren under.

²⁵ 1 = Nei, 2 = i svært liten grad, 3 = i liten grad, 4 = i stor grad og 5 = i svært stor grad

Figur 2-6: Figuren viser i hvilken grad den genererte kunnskapen ble gjenbrukt av andre virksomheter. Kategoriene er ikke gjensidig utelukkende. N= 30



Vi ser at majoriteten av anskaffelsene, eller kunnskapen som ble generert gjennom anskaffelsen, ble gjenbrukt av andre innen samme organisasjon. Deretter ser vi at spredningen naturlig nok reduseres med avstanden, slik at henholdsvis 35 og 27 prosent av anskaffelsene spres til regionale og nasjonale virksomheter. Kun 3 prosent spres internasjonalt. Selv om dette er en lav andel, representerer dette likevel om lag sju anskaffelser, et ikke ubetydelig antall. Her er også viktig å legge til at andelen som er usikre er stor og øker med avstanden, og at anslaget dermed må ansees å være et minimumsanslag.

2.2 Aktiviteter rettet mot små og mellomstore virksomheter

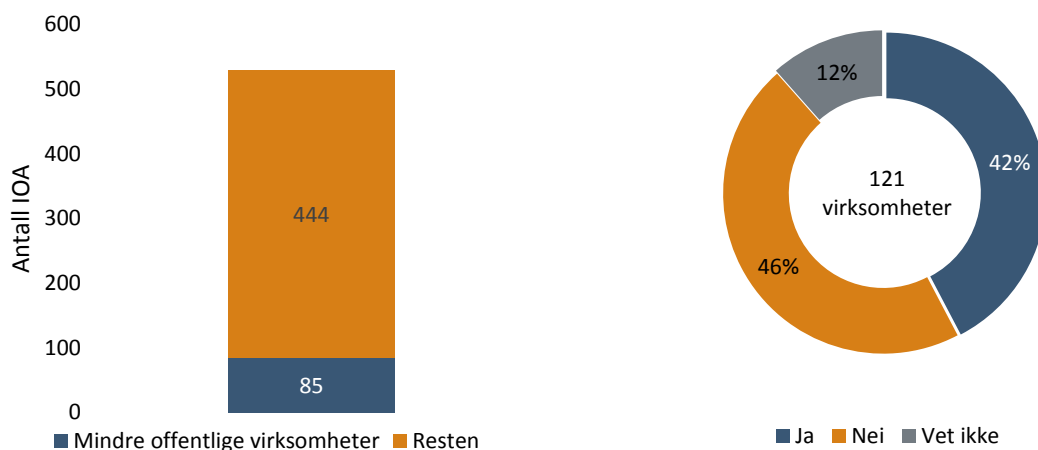
Nasjonalt program for leverandørutvikling arbeider også med strategisk forankring og pilotering av enkeltanskaffelser mot kommuner og virksomheter som ikke inngår som de toneangivende virksomhetene. Denne gruppen kan hovedsakelig deles inn i to: mindre og mellomstore virksomheter som har gjennomført enkeltanskaffelser og organisasjoner som har vært med som «følgekommuner/virksomheter»²⁶.

²⁶ Dette er virksomheter som ikke gjennomfører anskaffelsen selv, men som er interessert i å følge prosessen ettersom den kan være relevant for denne virksomheten ved senere anskaffelser.

2.2.1 Omfang av innovative offentlige anskaffelser

Denne gruppen bestod i 2016 av totalt 121 ulike offentlige virksomheter. Figuren under viser andelen av de innovative offentlige anskaffelsene som ble gjennomført av disse virksomhetene.

Figur 2-7: Figuren til venstre viser andelen av alle innovative anskaffelser som er gjennomført av denne gruppen. Til høyre vises andelen av de 121 virksomhetene med en innkjøpsstrategi som inkluderer markedsdialog.



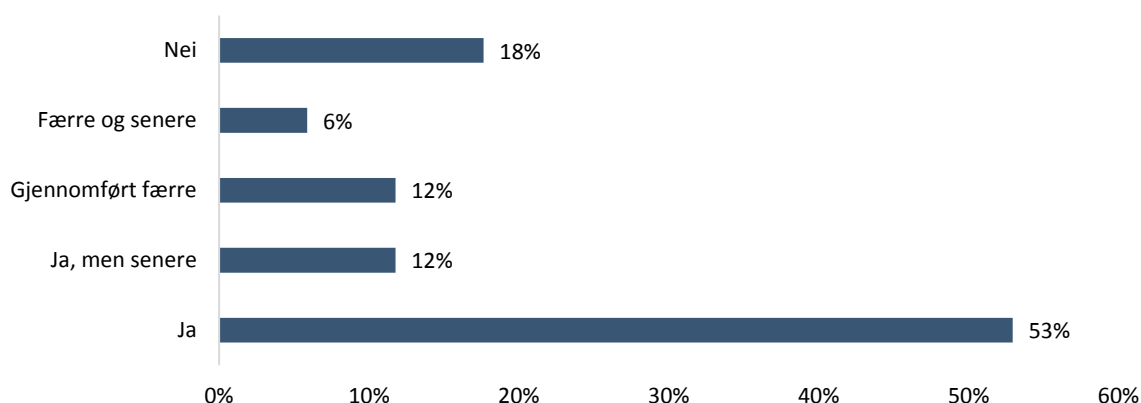
Som vi ser av figuren over så stod denne gruppen for om lag 15 prosent av totale innovative offentlige anskaffelser som har blitt utført i perioden fra 2010 til 2016. I gjennomsnitt innebærer dette at hver av disse virksomhetene har gjennomført 0,7 anskaffelser over perioden. Dette er betydelig lavere enn de toneangivende virksomhetene, og det kan være flere grunner til dette.

En mulig forklaring er at en betydelig lavere andel av denne gruppen med virksomheter har nedfelt bruk av markedsdialog som en del av sin innkjøpsstrategi, sammenlignet med de toneangivende virksomhetene. Figuren til høyre viser at 42 prosent av respondentene i spørreundersøkelsen oppgir at de har en slik strategi. Videre oppgir 46 prosent at de ikke har en slik nedfelt innkjøpsstrategi i organisasjonen.

2.2.2 Addisjonalitet

Disse virksomhetene har mottatt støtte fra programmet, enten gjennom direkte bistand eller ved å følge anskaffelser der programmet bidrar aktivt. Målet for programmet er at begge gruppene skal kunne øke omfanget av innovative offentlige anskaffelser. Figuren nedenfor viser at programmet bidrar til nettopp dette.

Figur 2-8: Figuren viser hvorvidt virksomhetene hadde gjennomført anskaffelsen uten bistand fra programmet. N=17



18 prosent av virksomhetene oppgir at anskaffelsene ikke ville blitt gjennomført uten programmets bistand. Dette tilsvarer 15 innovative anskaffelser. Denne andelen er lik som andelen for de toneangivende virksomhetene.

Kun 12 prosent rapporterer at de ville gjennomført færre anskaffelser. Denne andelen er langt lavere enn blant de toneangivende virksomhetene (36 prosent). En forklaring på denne differansen kan være at de toneangivende virksomhetene trolig gjennomfører flere anskaffelser enn denne gruppen. Små kommuner med mindre ressurser gjennomfører i utgangspunktet færre anskaffelser enn de store og toneangivende. Det betyr at det kan for disse virksomhetene være et spørsmål om å «enten gjennomføre IOA eller ikke», heller enn å redusere antallet.

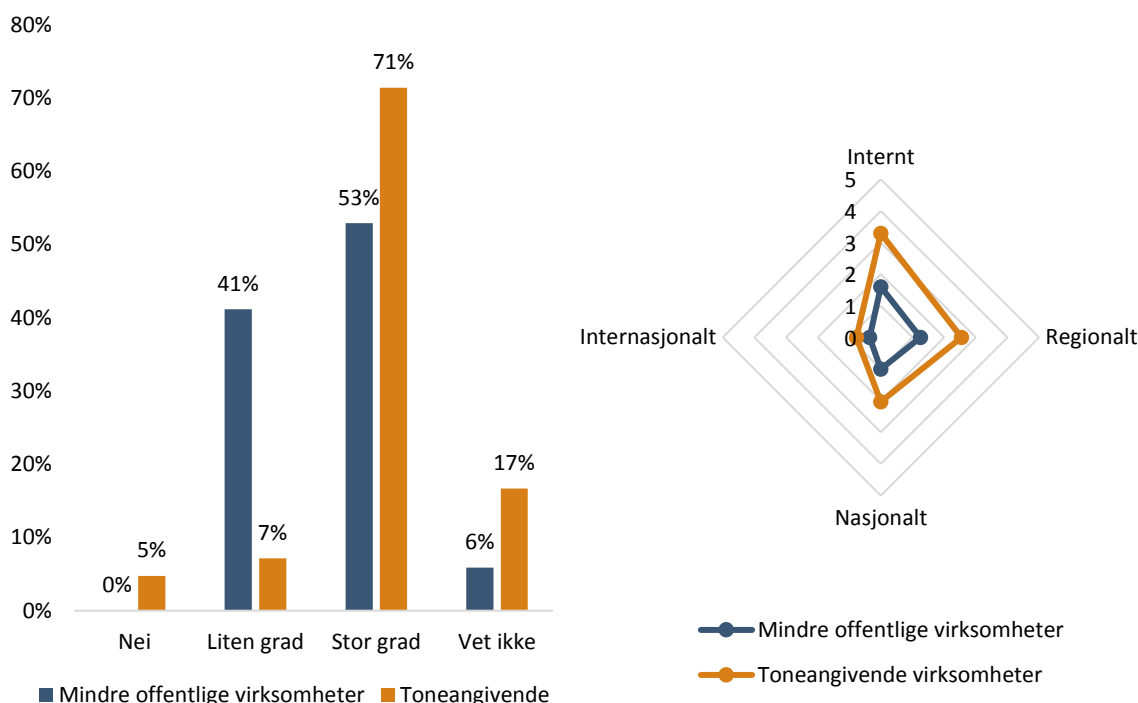
Når det gjelder mer konkret hvordan programmet bistår, så fremheves de samme faktorene som hos de toneangivende virksomhetene: (i) bistand i forkant av avgjørelsen om å gjennomføre IOA og (ii) bistand til å gjennomføre prosessen og lære metodikken. For denne gruppen fremstår begge kategoriene like viktige, der to tredjedeler av respondentene som understreker at programmets målrettede aktiviteter bistår virksomhetene gjennom disse kanalene.

Over halvparten av virksomhetene rapporterer imidlertid at de ville gjennomført anskaffelse uten bistand fra programmet. Denne andelen er langt høyere for denne gruppen enn for de toneangivende virksomhetene. Men heller ikke her er programmets bistand unødvendig. Noen av virksomhetene rapporterer at de allerede hadde bestemt seg for innkjøpsmetodikk før de kom i kontakt med programmet. Andre har intern kompetanse som gjorde at man valgte innovative anskaffelser. I tillegg hevder mange at programmets bistand har vært «av stor verdi», for å sitere en av respondentene.

2.2.3 Innovasjonshøyde

Det ser altså ut til å være klare likheter og forskjeller mellom denne gruppen og de toneangivende virksomhetene når det gjelder omfanget av IOA, eller «breddeidretten». Spørreundersøkelsen viser imidlertid at innovasjonsgrad og -høyde er lavere for denne gruppen sammenlignet med de toneangivende. Det gjelder både på spørsmålet om anskaffelsen førte til innovasjon og spredningen av innovasjonen. Dette ser vi i figurene under.

Figur 2-9: Til venstre vises i hvilken grad anskaffelsen førte til utviklingen av nye produkter og tjenester, for toneangivende og mindre offentlige virksomheter. N= 59. Figuren til høyre viser forskjellen i gjenbruksgrad av innovative anskaffelser mellom de toneangivende og de mindre offentlige virksomhetene. N=45²⁷



Vi ser av figuren til venstre at flertallet, eller 53 prosent, av anskaffelsene som gjennomføres av virksomhetene i denne gruppen i stor grad fører til utvikling av nye produkter, tjenester eller metodikker. Det tilsvarer 45 av de totalt 85 innovative anskaffelsene denne gruppen har gjennomført. Denne andelen er imidlertid 18 prosentpoeng lavere enn for de toneangivende virksomhetene. Samtidig ser vi at en langt større andel av anskaffelsene i denne gruppen i liten grad førte til innovasjon. Dette taler altså for at innovasjonsgraden er lavere blant denne gruppen.

Et interessant moment er at hvorvidt virksomheten har en IOA-tilpasset innkjøpsstrategi ikke ser ut til å kunne forklare forskjellen mellom gruppen som oppnår stor grad av innovasjon, og gruppen som oppnår innovasjon kun i liten grad. For selv om andelen med IOA-tilpasset innkjøpsstrategi er 34 prosentpoeng lavere for denne gruppen enn blant de toneangivende virksomhetene, så finner vi ingen effekt av innkjøpsstrategi på innovasjonsgrad for disse mindre offentlige virksomhetene. Det tyder altså på at det er andre faktorer enn innkjøpsstrategi som forklarer den relative innovasjonssuksessen til disse virksomhetene.

Størrelsen og ressursbruk er faktorer som kan spille inn. De toneangivende virksomhetene er i snitt større og mer ressurssterke enn de mindre virksomhetene. Det kan eksempelvis gjøre at en toneangivende virksomhet har «råd» til å teste og feile, mens slike feilsnitt hos de mindre virksomhetene vil sørge for at anskaffelsen blir skrinlagt.

²⁷ Svarene på en skala der 1 = Nei, 2 = i svært liten grad, 3 = i liten grad, 4 = i stor grad og 5 = i svært stor grad.

Forskjellen mellom de mindre virksomhetene og de toneangivende er også betydelig når det gjelder i hvilken grad kunnskapen som er generert av anskaffelsen blir gjenbrukt av andre organisasjoner. Figuren til høyre viser dette tydelig. For alle spredningsnivåer (fra andre i organisasjonen til internasjonale virksomheter) ser vi at anskaffelsene gjennomført av de toneangivende virksomhetene blir gjenbrukt i større grad. Vi ser at differansen er størst for spredning internt i organisasjonen, og at den reduseres jo lenger utenfor virksomheten man ser.

2.3 Aktiviteter rettet mot alle offentlige virksomheter

Som vist over gjennomfører Nasjonalt program for leverandørutvikling en rekke aktiviteter rettet mot enkeltvirksomheter. Videre gjennomfører de også en rekke workshops, konferanser, seminarer og møteplasser rettet mot alle offentlige virksomheter. I likhet med aktivitetene rettet mot enkeltvirksomheter er også formålet med disse aktivitetene å øke bruken av innovative offentlige anskaffelser. I det følgende har vi vurdert effektene av Nasjonale innovasjonsløft, digitale informasjonskanaler og påvirkningsarbeidet til programmet.

2.3.1 Nasjonale innovasjonsløft

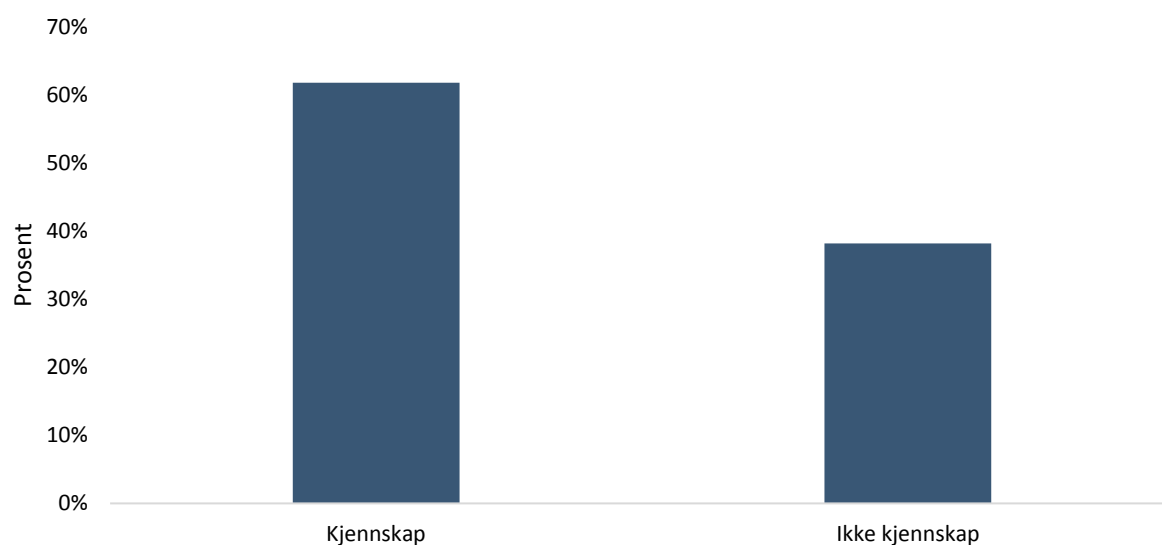
Nasjonalt program for leverandørutvikling arrangerer nasjonale møteplasser for bruk av innovative offentlige anskaffelser innen områdene helse og omsorg, klima og miljø og digitalisering. Innen disse områdene foregår det i dag allerede en rekke utviklingsløp, og hensikten med disse felles møteplassene er å øke utviklingstempoet ytterligere. Ifølge programmet er formålet med konseptet «å bruke nasjonale utfordringer til å utvikle nasjonale markeder for nye løsninger gjennom å bruke offentlige anskaffelser som virkemiddel».

Programmet startet med å gjennomføre de *Nasjonale innovasjonsløftene* i 2015, og jobber stadig med å utvikle det nye konseptet. For å evaluere effekten av *Nasjonale innovasjonsløft* vurderer vi følgende indikatorer:

- Kjennskap til *Nasjonale innovasjonsløft*
- Deltagelse på *Nasjonale innovasjonsløft*, og andelen av disse som oppfatter disse møteplassene som medvirkende til at de valgte å gjennomføre en innovativ offentlig anskaffelse.

Programmet hadde 6 pågående innovasjonsløft per 30. juni 2017 med til sammen 74 virksomheter involvert. Av respondentene er det om lag 60 prosent av de offentlige virksomhetene som oppgir at de har kjennskap til disse møteplassene og det er hovedsakelig de toneangivende offentlige organisasjonene som har kjennskap til møteplassene. Respondentenes kjennskap til *Nasjonale innovasjonsløft* er vist i figuren under.

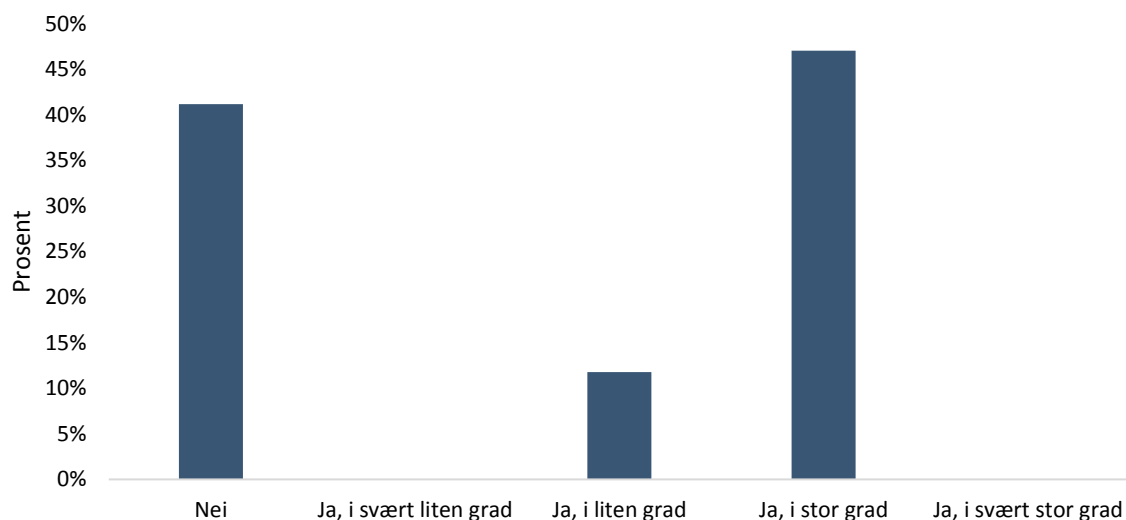
Figur 2-10: Respondentenes kjennskap til Nasjonale innovasjonsløft



Selv om kjennskap til de nasjonale innovasjonsløftene til en viss grad gir en indikasjon på hvorvidt disse møteplassene fungerer som en akselerator for innovative offentlige anskaffelser innen de definerte områdene, vil ikke nødvendigvis høy oppslutning bety høy relevans. Vi har derfor også stilt spørsmål til respondentene hvorvidt deltagelse på Nasjonale innovasjonsløft har vært medvirkende til at de har valgt å gjennomføre en innovativ offentlig anskaffelse. Totalt svarer om lag 40 prosent av respondentene at de ikke anser de nasjonale innovasjonsløftene som medvirkende for å gjennomføre en innovativ offentlig anskaffelse. Videre er det 45 prosent som oppgir at det i stor grad har vært medvirkende, og om lag 10 prosent som oppgir at det i liten grad har vært medvirkende.²⁸ Resultatene er vist i figuren under.

²⁸ Spørreundersøkelsen har en svarprosent på over 50 prosent, og av disse respondentene er det om lag 70 prosent som oppgir at de har deltatt på Nasjonale innovasjonsløft. Av disse er det videre kun 35 prosent som har svart på spørsmålet om hvorvidt de nasjonale innovasjonsløftene var en medvirkende årsak til at anskaffelsen ble gjennomført. Det kan derfor stilles spørsmålstegn ved representativiteten.

Figur 2-11: Andelen av respondentene som oppgir at deltagelse på Nasjonale innovasjonsløft har vært medvirkende i å gjennomføre en innovativ offentlig anskaffelse



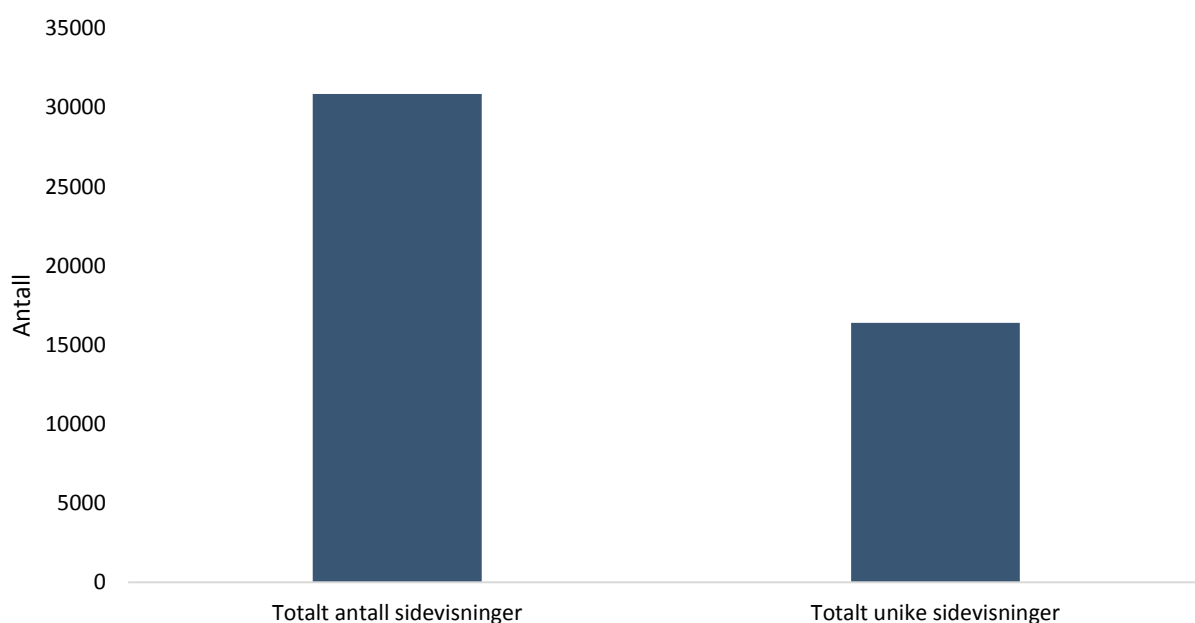
Gjennomføringen av nasjonale innovasjonsløft er en relativt ny aktivitet for programmet. Denne analysen er å anse som en nullpunktsanalyse. Ved gjennomføring av sluttevalueringen i 2019 vil vi se på utviklingen i denne aktiviteten og hvordan det har bidratt til gjennomføringen av innovative offentlige anskaffelser i perioden.

2.3.2 Digitale informasjonskanaler

Nasjonalt program for leverandørutvikling har også gjennomført en rekke digitaliseringstiltak for å sikre at offentlige organisasjoner i større grad kan ta i bruk innovative offentlige anskaffelser uten støtte fra programmet. Å kvantifisere effekten av disse informasjonskanalene er svært utfordrende ettersom det finnes lite tallmateriale som kan benyttes til å si noe om effekten. Programmet har en nettside med informasjon om gjennomførte innovative offentlige anskaffelser, virksomheter som har fått bistand fra programmet, oversikt over resultater fra gjennomførte innovative offentlige anskaffelser, metoder og verktøy. For å likevel kunne kvantifisere effekten av disse informasjonskanalene har vi samlet inn statistikk over antall nedlastninger eller antall klikk på programmets nettsider.

Disse nettsidene har fra 1. januar 2017 hatt om lag 10 000 økter. De fleste av disse starter ved at bruker går direkte inn på nettsidene, og en stor andel går også inn på nettsidene etter søk i søkemotor. Totalt var det om lag 31 000 sidevisninger, hvorav 16 000 var unike. Av de unike sidene er informasjon om pågående og gjennomførte anskaffelser det som er mest populært, i tillegg til metode og kontaktinformasjon til kontaktpersoner i programmet.

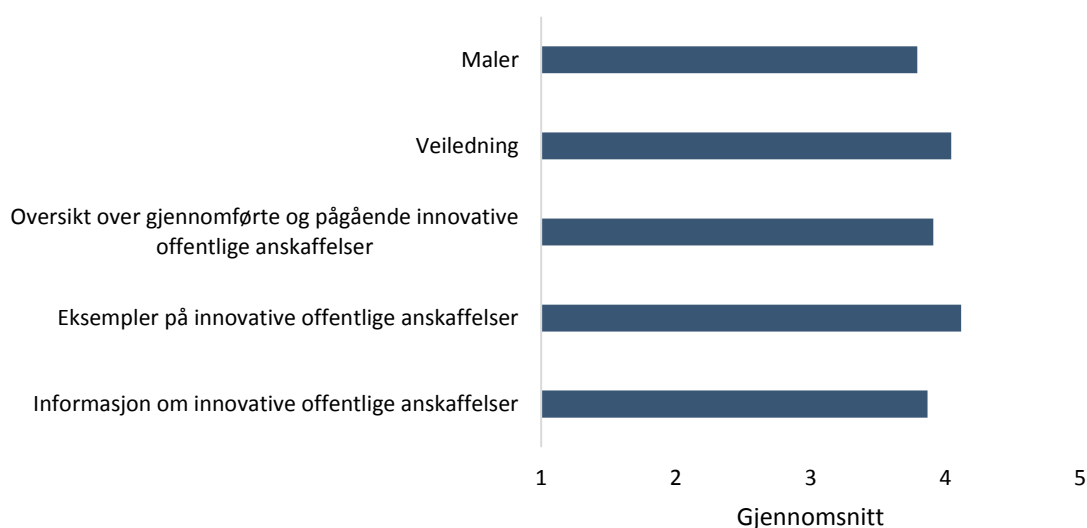
Figur 2-12: Antall sidevisninger og unike sidevisninger på programmets nettsider



Dette sier imidlertid ikke noe om effekten av informasjonskanalene, da det ikke er mulig å skille mellom de ulike typer brukere; potensielt er det langt flere inne på nettsidene enn det som er målgruppen.

For å kunne vurdere effektene har vi derfor stilt spørsmål om hvorvidt ulik informasjon på *innovativeanskaffelser.no* har vært viktig i anskaffelsesprosessen. Resultatene fra spørreundersøkelsen er presentert i figuren under.

Figur 2-13: Respondentenes svar på hvorvidt de betrakter ulik informasjon på *innovativeanskaffelser.no* som viktig i forbindelse med gjennomføring av en innovativ offentlig anskaffelse.²⁹



²⁹ 1 = Nei, 2 = i svært liten grad, 3 = i liten grad, 4 = i stor grad og 5 = i svært stor grad. Responsrate på 45 prosent.

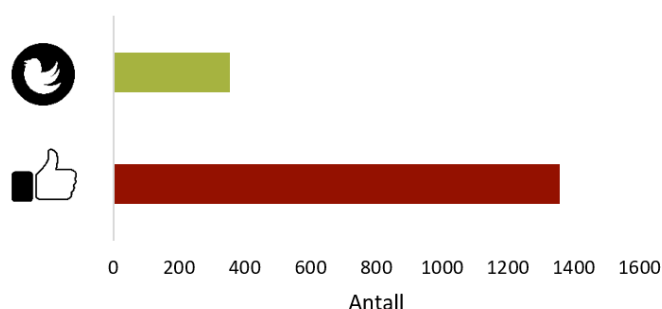
Som vi ser av figuren over svarer respondentene at informasjonen i stor grad er viktig i anskaffelsesprosessen. Det er svært lite variasjon mellom de ulike type informasjon på nettsidene.

2.3.3 Påvirkningsarbeid

For å sørge for at flest mulig offentlige organisasjoner tar i bruk innovative offentlige anskaffelser gjennomfører programmet en rekke aktiviteter for å spre informasjon om programmet og innovative offentlige anskaffelser. Dette gjøres gjennom innlegg på konferanser, seminarer, workshops, kronikker og sosiale medier. For å måle effektene av det omfattende påvirkningsarbeidet gjennom kronikker og sosiale medier er det mulig å utarbeide indikatorer som kan si noe om omfanget, og interessen ved disse aktivitetene ved å samle inn statistikk om antall oppslag og rekkevidde om for eksempel innovative offentlige anskaffelser.

Deltagelse i sosiale medier kan gi programmet eksponering direkte rettet mot målgruppen, som er offentlige organisasjoner. Nasjonalt program for leverandørutvikling er tilstede i sosiale medier, både på Facebook og på Twitter. I disse mediene publiserer programmet oppdateringer fra programmets aktiviteter og nyhetssaker. Figuren under viser antall personer eller organisasjoner som «følger» programmets sider på Twitter og Facebook.

Figur 2-14: Antall «følgere» på sosiale medier



Som vi ser av figuren over har Nasjonalt program for leverandørutvikling om lag 360 følgere på Twitter, og har i løpet av perioden postet 213 forskjellige «tweets». Når det gjelder Facebook har programmets konto totalt 1363 følgere, og over 1350 personer som liker siden.

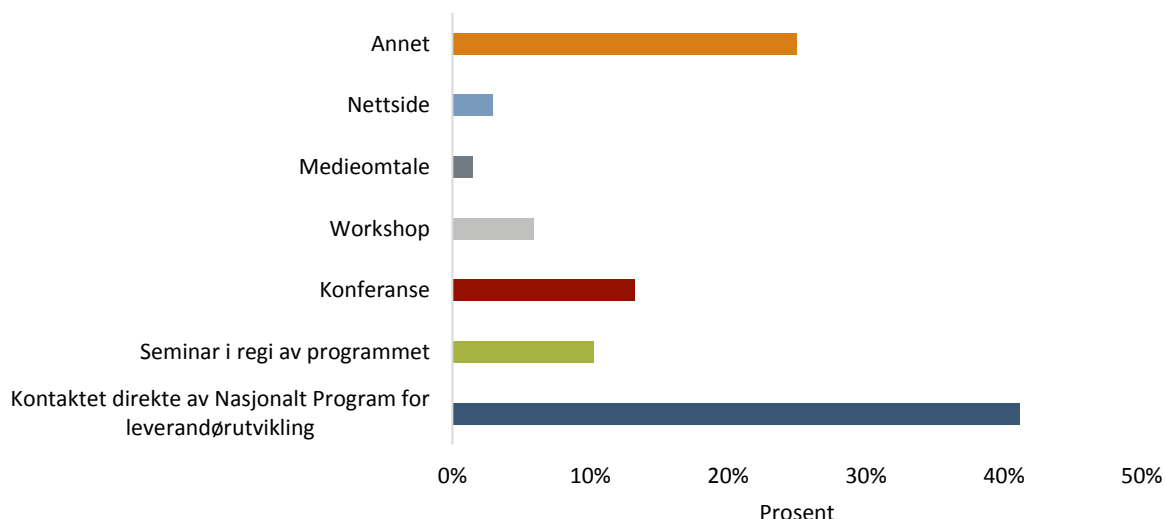
I tillegg deltar Nasjonalt program for leverandørutvikling på en rekke seminarer, workshops, holder innlegg på konferanser og skriver innlegg i media. I 2016 holdt personer i regi av programmet innlegg på 19 større konferanser og 217 foredrag og workshops. Videre finner vi totalt 76 nyhetssaker som omtaler programmet.³⁰

Hvorvidt dette påvirkningsarbeidet fører til at flere offentlige organisasjoner tar i bruk innovative offentlige anskaffelser er svært vanskelig å kvantifisere, og avhenger sannsynligvis av en rekke variabler. Likevel kan økt synlighet for offentlige organisasjoner fungere som et første skritt mot å gjennomføre denne type anskaffelsesprosess. I spørreundersøkelsen har vi stilt spørsmål til offentlige organisasjoner som har fått assistanse fra programmet og som har gjennomført en innovativ offentlig anskaffelse om hvor de første gang fikk

³⁰ Vi finner totalt 76 nyhetssaker på googlenews.com ved å bruke søkeordene Nasjonalt program for leverandørutvikling og Leverandørutviklingsprogrammet.

høre om Nasjonalt program for leverandørutvikling. Resultatene fra denne spørreundersøkelsen er vist i figuren under:

Figur 2-15: Respondentenes svar på første møte med Nasjonalt program for leverandørutvikling. Svarprosent på 56 prosent.



Som vi ser av figuren over er det en stor andel som oppgir at første møte med programmet var at de ble kontaktet direkte av Nasjonalt program for leverandørutvikling. Videre er det også en stor andel som oppgir «annet», der respondentene oppgir at de ble satt i kontakt med programmet via andre offentlige organisasjoner.

Som vist over gjennomfører Nasjonalt program for leverandørutvikling en rekke aktiviteter rettet mot enkeltvirksomheter. Videre gjennomfører de også en rekke workshops, konferanser, seminarer og møteplasser rettet mot alle offentlige virksomheter. I likhet med aktivitetene rettet mot enkeltvirksomheter er også formålet med disse aktivitetene å øke bruken av innovative offentlige anskaffelser. I det følgende har vi vurdert effektene av Nasjonale innovasjonsløft, digitale informasjonskanaler og påvirkningsarbeidet til programmet.

2.4 Signaleffekter

Alle effektene vi har diskutert hittil har vært knyttet til programmets målrettede aktiviteter. Det er imidlertid grunn til å tro at den totale effekten av programmets innsats går utover disse aktivitetene. Det kan eksempelvis være slik at en virksomhet som hverken har blitt kategorisert som blant de toneangivende eller de mindre offentlige virksomhetene, har blitt inspirert og fått bistand av disse til å gjennomføre en IOA. Alternativt kan virksomheten ha blitt oppmerksom på metoden gjennom pressedekning eller sosiale medier som følge av programmets arbeid.

Slike indirekte effekter er imidlertid svært vanskelig å estimere siden det vil være en rekke årsaker til hvorfor en virksomhet velger å gjennomføre en IOA selv uten programmets bistand. Ressurssterke organisasjoner kan ha kompetanse og erfaring på egenhånd, og har derfor ikke sett behov for å involvere programmet. Det kan være egenskaper ved bransjen og/eller anskaffelsen som gjør at noen virksomheter har tettere dialog med markedet i utgangspunktet, slik at det er helt naturlig å involvere markedsaktørene tidlige i anskaffelsesprosessen. Men det kan også være indirekte effekter av programmets arbeid. Selv om vi ikke er i stand til å avgjøre hva som utgjør

motivasjonen til å gjennomføre IOA hos de resterende virksomhetene, er det likevel interessant å undersøke denne gruppen nærmere.

2.4.1 Omfang

Vi har identifisert denne gruppen ved å se på anskaffelser gjennomført med bruk av dialogmøter i Doffin-utlysninger, og ekskludere de som inngår blant de toneangivende og de mindre offentlige virksomhetene.

Figur 2-16: Fordelingen av gjennomførte anskaffelser fra 2010 til 2016 mellom ulike aktørgrupper. Kilde: Doffin

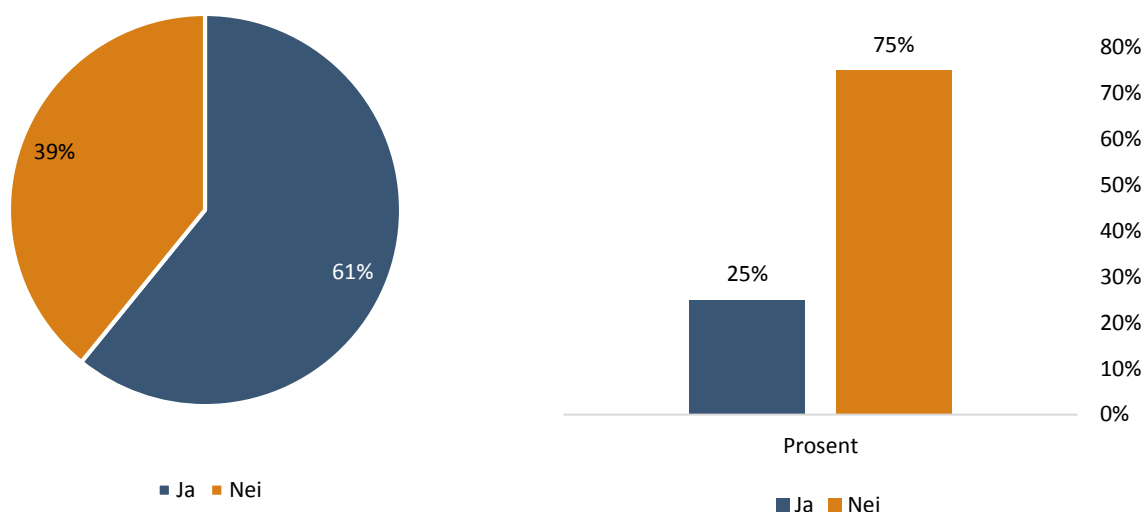


I figuren over ser vi hvordan antall innovative offentlige anskaffelser i perioden 2010-2016 fordeler seg mellom de ulike aktørgruppene. 33 prosent av de innovative offentlige anskaffelsene ble gjennomført av offentlige virksomheter uten en sterk tilknytning til programmet. Dette tilsvarer 176 anskaffelser som ble gjennomført med dialogmøte av 76 offentlige virksomheter. I spørreundersøkelsen vi har gjennomført, oppgir samtlige virksomheter at de kjenner til anskaffelsesmetodikken som inkluderer dialog med markedet. I tillegg oppgir over halvparten av respondentene at organisasjonen har en innkjøpsstrategi som inkluderer dette.

Av figuren nedenfor ser vi at over 60 prosent av disse virksomhetene kjenner til programmet, selv om programmets aktiviteter ikke har vært rettet direkte mot dem. Dette taler for at programmets arbeid legges merke til. Nesten en tredjedel svarer at de fikk kjennskap til programmet gjennom en konferanse, mens om lag 15 prosent sier at de fikk kjennskap gjennom nettsidene.

Andelen som svarer at programmet har vært relevant for gjennomføringen av anskaffelsen er imidlertid langt lavere, om lag 25 prosent. Men dersom programmet er relevant for hver fjerde anskaffelse som gjennomføres uten at programmets aktiviteter er rettet mot dem, tyder dette på at programmet har betydelige signaleffekter. Det er imidlertid grunn til å tenke at denne andelen er enda høyere. Virksomheter som blir inspirert og får bistand av virksomheter som programmet har bistått, vil kunne utelate å rapportere at programmet har vært relevant. Anslaget kan dermed ansees å være konservativt. Av årsakene som nevnes til at programmet ikke var relevant er faktorene som ble indikert tidligere: at organisasjonen har kompetanse og erfaring selv, og at markedsdialog er mer naturlig i enkelte bransjer.

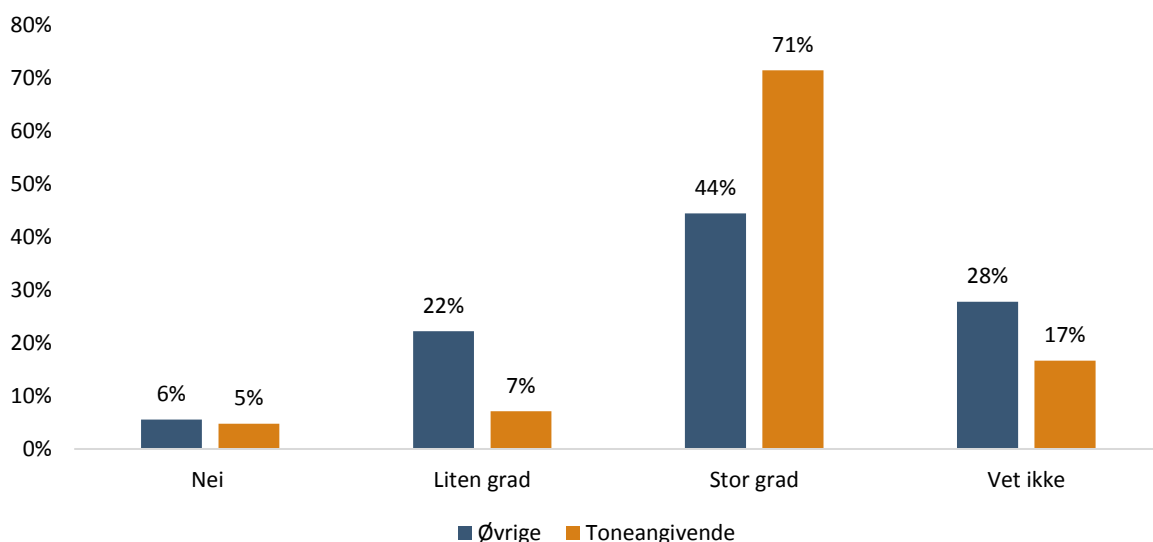
Figur 2-17: Til venstre ser vi i hvilken grad virksomhetene kjenner til programmet. N=23. Til høyre ser vi respondentenes svar på hvorvidt programmet var relevant i gjennomføring av anskaffelsen(e). N= 12.



2.4.2 Innovasjonshøyde

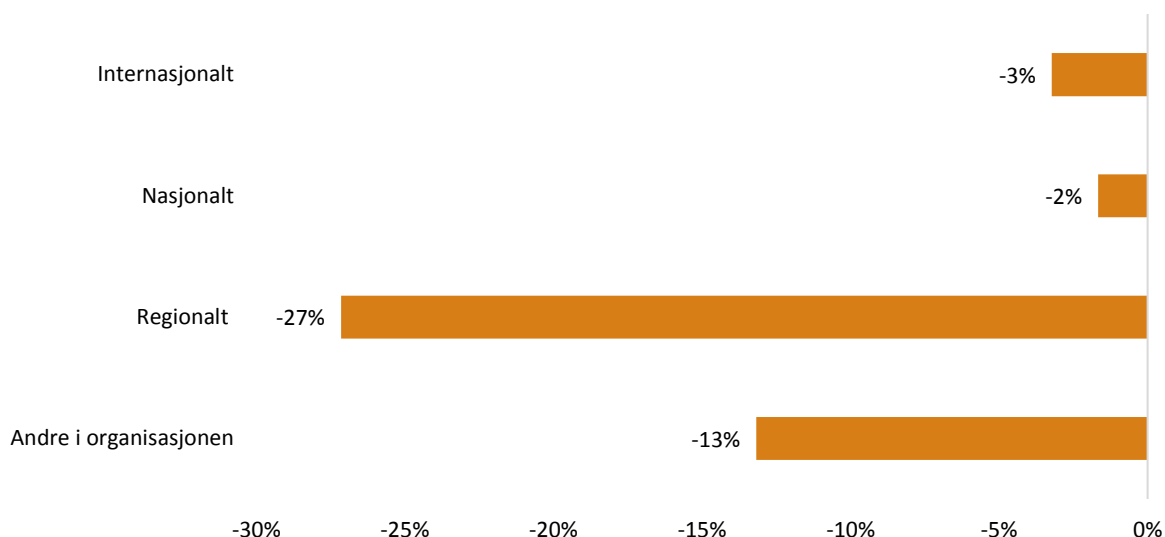
På samme måte som tidligere er vi interessert i å undersøke hvorvidt anskaffelsene for disse virksomhetene ledet til utviklingen av nye produkter, tjenester eller metoder. Resultatene fra spørreundersøkelsen er presentert i figuren under. Vi ser at 44 prosent av anskaffelsene fører i stor grad til innovasjon. Dette tilsvarer om lag 77 anskaffelser. Selv om dette er en betydelig andel, så er det interessant å merke seg at denne andelen er langt lavere enn hva innovasjonsgraden er for toneangivende virksomheter. Dette kan skyldes det faktum at de toneangivende virksomhetene har fått bistand til å gjennomføringen av prosessen. Det kan imidlertid også skyldes andre faktorer. Eksempelvis kan de toneangivende virksomhetene *i seg selv* være forskjellige fra disse virksomhetene ved at de er større og mer ressurssterke.

Figur 2-18: Viser i hvilken grad anskaffelsene førte til utvikling av nye produkter, tjenester eller metodikker for toneangivende og de øvrige virksomhetene. N= 60



Vi er også interessert å dokumentere hvorvidt det er avvik i spredningsgraden mellom denne gruppen og de gruppene programmet har hatt tettere kontakt med. I figuren nedenfor sammenligner vi andelen som har svart at anskaffelsen i stor grad har blitt tatt i bruk av andre for denne gruppen og for de toneangivende virksomhetene. En negativ differanse indikerer at denne gruppen rapporterer at anskaffelsen i mindre grad enn for de toneangivende virksomhetene blir tatt i bruk av andre organisasjoner.

Figur 2-19: Andelen av anskaffelsene for øvrige virksomheter som ble gjenbrukt i stor grad av andre organisasjoner, målt som avvik til samme andel for toneangivende virksomheter.



Det første vi observerer er at differansen er negativ for samtlige spredningsnivåer. Det indikerer at anskaffelsene som gjennomføres av de toneangivende virksomhetene i større grad blir spredt enn de anskaffelsene som gjennomføres av aktører som programmet ikke har vært i kontakt med. Vi ser at differansen er størst for lokal og regional spredning. En forklaring på dette kan være programmets rolle som matchmaker og formidler for de virksomhetene de bistår. Mange av de offentlige virksomhetene vi har snakket med understreker viktigheten av programmets nettverk, både ved å kunne nå ut til flere leverandørbedrifter, men også ved å involvere andre offentlige virksomheter. Dette fører til at informasjon om selve anskaffelsen (behovet, metodikken etc.) spres til andre aktører. Dette ble understreket som en viktig faktor av flere av intervjuobjektene. Det kan i sin tur bidra til å øke innovasjonshøyden i prosjektet, fordi man involverer ulike miljøer med ulike bakgrunner, kompetanse og ideer.

3 Samfunnseffekter – Gevinstanalysene av utvalgte innovative anskaffelser

Innovative offentlige anskaffelser bidrar til å løse samfunnsutfordringer på en ny måte, enten ved at eksisterende teknologi tilpasses til den offentlige virksomheten eller ved at det utvikles en helt ny løsning. Disse gevinstene som genereres for innkjøper og leverandører i det konkrete prosjektet, kaller vi for direkte gevinster. Det vil imidlertid være slik at introduksjon av en forbedret tjeneste i en offentlig virksomhet potensielt vil kunne generere gevinst i geografisk eller faglig tilgrensende virksomheter. Utviklingen av den nye rengjøringsenheten for det kommunale vannbassenget i Bergen vil eksempelvis kunne generere de samme effektene for vannbasseng andre steder i landet. Tanken er dermed at en innovativ offentlig anskaffelse kan generere merverdi utover gevinsten for den utførende virksomhet.

På oppdrag fra Nasjonalt program for leverandørutvikling har Analyse & Strategi gjennomført en studie av åtte anskaffelser som har fulgt metodikken for innovative offentlige anskaffelser. Disse gevinstanalysene har i tillegg forsøkt å estimere hvilke gevinster anskaffelsen vil kunne generere i totalmarkedet. Basert på disse tallene, og de forutsetningene som Analyse & Strategi har lagt til grunn, har vi gjennomført en komparativ analyse med henblikk på å gjøre estimatene sammenlignbare.³¹

Tallene er først justert for kroneverdi. Deretter har vi justert tallene ved å ta hensyn til prosjektets levetid og nåverdi. Vi vil understreke at vi ikke har kvalitetssikret beregningene som Analyse & Strategi har lagt til grunn, men kun sammenstilt tallene slik at de er sammenlignbare.³² I figuren under presenteres de potensielle gevinstene av den innovative anskaffelsen for totalmarkedet i et intervall fra minimum (gevinst fra den konkrete anskaffelsen) til maksimum (gevinst dersom alle relevante virksomheter tar løsningen i bruk).³³

Tabell 3-1: Sammenstilling av Analyse & Strategis gevinstanalyser for åtte innovative offentlige anskaffelser. Tabellen viser gevinstpotensialet som et intervall fra minimum til maksimum. Tall i 2016-kroner.

Gevinstanalyse	Potensialet	
	Minimum	Maksimum
Omsorg+	968 833	11 193 043
Undervisningsbygg	10 328 782	27 302 145 046
ROAF	735 994	75 071 358
Bergen vann	280 482 001	560 964 002
HIAS	5 642 696	95 925 837
Smart mat	21 758 130	608 616 411
ByggLett ³⁴	-	4 546 543 542
Stavanger kommune Driftsanlegg	14 290 940	6 087 940 284
Total	334 208 000	39 288 400 000

³¹ Vi har ikke gjort en kvalitetssikring av forutsetninger eller andre forhold ved gevinstanalysene, men brukt disse som utgangspunkt for synliggjøring av samfunnseffekter av de innovative offentlige anskaffelsene.

³² En mer detaljert gjennomgang av de åtte gevinstanalysene finnes i vedlegg.

³³ Forutsetninger for beregninger av maksimumsverdi er oppgitt i vedlegg.

³⁴ Gevinsten av enkeltanskaffelsen er satt lik null ettersom anskaffelsen ikke ble gjennomført i praksis. Ideene og kunnskapsgrunnlaget som ble utviklet gjennom prosessen ble videreført som en tankesmie. Det har blitt grunnlaget for flere prosjekter innen behandling av byggesaker i dag, blant annet Fellestjeneste Bygg som er under utvikling.

Vi ser at den potensielle gevinsten av de innovative offentlige anskaffelsene i sitt totalmarked er estimert til å ligge mellom 334 millioner og 39,3 milliarder kroner. Den potensielle gevinsten er med andre ord svært stor. Når det er sagt, så inneholder disse estimatene mye usikkerhet, slik at det er lite trolig at den fulle gevinsten vil kunne realiseres.

Vi må understreke at disse gevinstene er de totale gevinstene av disse innovative offentlige anskaffelsene i sin helhet, og ikke merverdien av å gjennomføre en IOA sammenlignet med en vanlig anskaffelse. Det siste vil være en tolkning som vil overestimere gevinsten av IOA vesentlig. I kun en av analysene, Smart Mat, har man estimert merverdien av en IOA mot et sannsynlig utfall av en vanlig anskaffelsesprosess. Denne gevinsten utgjorde kun 20 prosent av den totale gevinsten.

Når det er sagt, så er det samtidig et viktig poeng at mange av anskaffelsene hadde aldri blitt gjennomført uten å følge metodikken for IOA. Gjennom flere av intervjuene kom det tydelig frem at alternativet trolig ville være (i) ikke å gjennomføre anskaffelsen, eller (ii) fortsette som før.

4 Konklusjoner og anbefalinger

Hovedformålet med midtveiseevalueringen er å utarbeide indikatorer for å måle resultater og effekter av Nasjonalt program for leverandørutviklings aktiviteter. Vi har lagt vekt på både å utarbeide indikatorer for brukereffekter og vurdere potensialet for aggregerte samfunnseffekter basert på gjennomførte gevinstanalyser av enkeltanskaffelser.

Evalueringen viser en generell økning i innovative offentlige anskaffelser, også som andel av totalt antall anskaffelser gjennomført i perioden 2014-2016. Resultatene fra spørreundersøkelsen viser at addisjonaliteten til programmet er betydelig, særlig for de virksomhetene der programmet er tyngst involvert i anskaffelsene. Intervjuobjekter trekker også frem assistansen fra programmet som helt essensiell for gjennomføringen av dialogen med markedet.

I de anskaffelsene der programmet er tyngst involvert (de toneangivende virksomhetene) er også *innovasjonshøyden* større enn for gruppen med mindre offentlige virksomheter og for de virksomhetene som ikke har vært direkte involvert med programmet. Det kan være mange egenskaper ved de toneangivende virksomhetene som fører til en større innovasjonshøyde på gjennomførte anskaffelser, men det virker åpenbart at programmets rolle gjennom opplæring i metoden og rådgivning underveis i prosessen bidrar til et bedret resultat.

Gjennom å se på gjennomførte gevinstanalyser for enkelte innovative offentlige anskaffelser har vi sett på potensialet for samfunnseffekter dersom resultatene av disse anskaffelsene ble benyttet av det totale markedet.³⁵ Analysene viser store potensielle effekter, men det er viktig å understreke at dette er et maksimumsanslag og det er ikke realistisk at hele dette anslaget realiseres.

Oppsummert kan vi si at evalueringen har vist:

- Innovative offentlige anskaffelser, det å gjennomføre en offentlig anskaffelse i henhold til en spesiell metodikk som legger spesielt til rette for innovasjon, gir betydelig økt innovasjonshøyde i offentlige anskaffelser, og dermed mer innovasjon i offentlig sektor. Våre undersøkelser, og internasjonale studier, viser at dette virkemidlet er relativt effektiv innovasjonspolitik.
- Nasjonalt program for leverandørutvikling har i perioden 2010-2016 hatt stor betydning for utviklingen av innovasjonseffekter knyttet til offentlige anskaffelser i Norge, dvs. *kvaliteten* i innovative offentlige anskaffelser. Programmet har også bidratt til at antallet innovative offentlige anskaffelser har økt markant, dvs. *kvantiteten* av innovative offentlige anskaffelser.

4.1 Eierperspektiv og anbefalinger

Vi har gjennomført intervjuer med alle eierne av programmet, det vil si Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO), Kommunenes Sentralforbund (KS) og Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi).

NHO har vært en sentral aktør siden programmet ble etablert, og det var særlig programmets potensial for å generere mer innovasjon og næringsutvikling som var begrunnelsen. For KS ble programmet også sett på som en «motor for innovasjon», og et program som kunne bidra til å øke innovasjonsgraden i kommunale anskaffelser.

³⁵ *Gevinstanalysene er gjennomført av Analyse & Strategi på oppdrag for programmet. Menon har lagt til grunn de forutsetninger og beregninger som er gjort i analysene og beregnet samfunnseffekter på bakgrunn av dette.*

Begge organisasjonene understreker at det særlig er to elementer som programmet er ment å adressere: (i) øke kompetanse om innovative offentlige anskaffelser, og (ii) øke interaksjonen mellom det offentlige og markedet/leverandørene. Dermed ble fokuset for programmet de første årene å jobbe tett med noen utvalgte pilotprosjekter, slik at effektene av IOA ble synliggjort og spredt. NHO og KS vurderer dette som en suksessfull strategi, og mener programmet bør fortsette som et «fyrtårn» med fokus det som nå betegnes som «innovasjonsløft» innen utvalgte områder/sektorer.

Difi har vært tett involvert i programmet siden starten, men ble ikke eier før i programmets andre og nåværende periode. Ettersom Difi er direktoratet med ansvar for offentlige anskaffelser, ble det viktig fra starten å finne den riktige ansvarsdelingen mellom direktoratet og programmet. Difi er tydelige på at de er tilfredse med dagens arbeids- og ansvarsdeling mellom de to organisasjonene, der Difi tar seg av utvikling av veiledere og spredning av beste praksis bredt, mens programmet fokuserer på innovasjonsløft og fokus på enkeltprosjekter.

Ettersom IOA-metodikken har blitt mer kjent, har programmets rolle endret seg. I dag handler en stadig større del av jobben om å øke innovasjonshøyden i prosjektene («toppidretten») og ikke bare å øke omfanget («breddeidretten»). Programmets organisasjon har også vokst, og har siden 2016 fått midler fra Nærings- og fiskeridepartementet over statsbudsjettet. Alle eierne er enige om at denne utviklingen er både riktig og viktig. Programmet klarer å få gjennomslag og skape endring i offentlig sektor med sin arbeidsform og sine programaktiviteter. Det er ikke så mange andre virkemidler rettet mot offentlig sektor som kan skilte med så vidt konkrete, positive resultater.

Programmet har fortsatt en viktig rolle å spille fremover. Innovative offentlige anskaffelser er unntaket snarere enn regelen for offentlig sektor (bare 1,4% av anskaffelsene som vi har sett). Behovene for innovasjon i offentlig sektor i årene fremover vil øke. Retningen programmet har gått i de senere årene, med mer fokus på å øke innovasjonshøyden i (utvalgte) offentlige anskaffelsesprosesser og videreutvikling av metoder som kan bidra til dette, synes å være adekvat sett i forhold til den (manglende) modenheten og kompetansen både offentlige innkjøpere og leverandører fortsatt preges av innenfor dette feltet. Det er særlig prosessrollen og det å lykkes med nasjonale innovasjonsløft som trekkes frem som viktig når vi spør brukerne av programmet. Dette vil stå sentralt i sluttevalueringen av programmet. I tiden frem mot sluttevalueringen vil dokumentasjon av effekter, som en fortsettelse av denne midtveisevalueringen, være en viktig indikasjon på hvorvidt programmet fortsetter å levere på samme nivå som i dag.

Vår overordnede anbefaling til programmets eiere og fagdepartementet som står ansvarlig for finansieringen over statsbudsjettet, Nærings- og fiskeridepartementet, er at programmet får fortsette å arbeide med samme fokus og målsettinger som i dag ut programperioden. Dette er en naturlig konklusjon etter å ha observert både gode *effekter* av virkemiddelet (økt antall innovative offentlige anskaffelser og økt innovasjonshøyde i disse) og relativt høy *effektivitet* (programmet gir betydelig addisjonalitet sett i forhold til ressursene som benyttes).

Det har ikke kommet frem noen klare signaler om behov for retningsendringer fra brukerne av programmet underveis i evalueringen: Programmet og dets innretning gis gjennomgående gode skussmål. Behovene hos eksisterende og potensielle brukere av programmet de neste årene ut programperioden ser heller ikke ut til å endre seg vesentlig. If it ain't broken, don't fix it synes i dette tilfellet dermed å være en riktig konklusjon.

Når det gjelder diskusjonen om programmets fremtid og hva som skal skje etter at programperioden er over så er det ikke naturlig for evaluator og å ta stilling til dette i en slik midtveisevaluering. Denne evalueringen har vist at programmet som sådan kan sies å ha vært vellykket, dvs. levert resultater iht. intensjonen, så langt. Men en vurdering av organisering og fremtidig eierskap etter programperioden er over krever bl.a. vurdering av fremtidig arbeidsdeling med andre virkemidler, programmer og organisasjoner. Dette krever i sin tur et større tilfang av

empiri og en bredere undersøkelse av sammenhengen mellom områdene offentlige anskaffelser og innovasjonspolitik i Norge. Dette er etter vår oppfatning vurderinger som bl.a. bør gjøres i den bebudede stortingsmeldingen om offentlige anskaffelser, som Nærings- og fiskeridepartementet planlegger å legge frem våren 2018.

5 Bibliografi

- Analyse & Strategi. (2014). *Gevinstanalyse – bruk av metode for innovative offentlige anskaffelser. Omsorg+*.
- Analyse & Strategi. (2014). *Gevinstanalyse – bruk av metode for innovative offentlige anskaffelser – Stavanger kommune*.
- Analyse & Strategi. (2015). *Gevinstanalyse – HIAS, energiutnyttelse av biogass*.
- Analyse & Strategi. (2016). *Gevinstanalyse – Ventilasjon i skolebygg*.
- Analyse & Strategi. (2016). *Gevinstanalyse – "ByggLett" – fremtidsrettede webløsninger for enkle byggesaker*.
- Analyse & Strategi. (2016). *Gevinstanalyse – "Smart mat"-løsning*.
- Analyse & Strategi. (2016). *Gevinstanalyse – Ubemannet enhet for rengjøring av tunnelbasseng*.
- Analyse & Strategi. (2016). *Gevinstanalyse "Sikring og varsling"*.
- Bloch, C. (2010). *Measuring Public Innovation in the Nordic Countries: Copenhagen Manual*. Copenhagen: The Danish Centre for Studies in Research and Research Policy.
- Difi. (2014). Årsrapport for 2014.
- Difi. (2015). Årsrapport for 2015.
- Difi. (2016). Årsrapport for 2016.
- Edler, G. U. (2011-2013). *Underpin survey*. Hentet fra <https://underpin.portals.mbs.ac.uk/>
- Edler, J., & Georghiou, L. (2007). *Public Procurement and innovation – Resurrecting the demand side*. Manchester: Manchester Institute of Innovation Research.
- McCrudden, C. (2004). *Using public procurement to achieve social outcomes*. United Nations Sustainable Development Journal.
- Menon. (2016). Utredning om insentiver/ordninger for risikoavlastning for innovative offentlige anskaffelser. Utredning på oppdrag fra Nærings- og fiskeridepartementet og Klima- og miljødepartementet. *MENON-PUBLIKASJON NR. 2016/12*.
- Menon. (2016). Innovasjon i offentlig sektor og samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Utredning på oppdrag fra KS. Menon-publikasjon nr. 72/2016.
- Menon. (2016). Spredning av innovasjon i norske kommuner. Utredning om innovative offentlige anskaffelser på oppdrag fra KS. Menon-publikasjon nr. 13/2016.
- NFD. (2017). Statsbudsjettet 2017 – Tilskuddsbrev til Nasjonalt program for leverandørutvikling.
- NIFU. (2016). *Det norske forskings- og innovasjonssystemet - statistikk og indikatorer*. Oslo: Norges forskningsråd.
- NOU. (2016 : 3). *Ved et vendepunkt: Fra ressursøkonomi til kunnskapsøkonomi*. Oslo: Departementenes Service- og Sikkerhetssenter (DSS).

OECD. (2011). *Demand-side Innovation Policies*. Paris.

Statistisk sentralbyrå. (2012). *Innovasjonsundersøkelsen*.

Statistisk Sentralbyrå. (2016, desember 19.). *Offentlige innkjøp, 2015*. Hentet fra <https://www.ssb.no/offentlig-sektor/statistikker/offinnkj/aar/2016-12-19>

Uvarra, E. (2012). *Review of Measures in Support of Public Procurement of Innovation*. Manchester: Manchester Institute of Innovation Research.

6 Vedlegg A: Data, informasjonsgrunnlag og utfordringer i evalueringen

I evalueringen av *Nasjonalt program for leverandørutvikling* har vi basert oss på et bredt informasjonsgrunnlag fra ulike kilder. Figuren nedenfor oppsummerer alle datakildene som har blitt benyttet gjennom evalueringsprosessen.

	Dokumentstudier
	Spørreundersøkelse
	Dybdeintervjuer
	Dataanalyse

6.1 Dokumentstudier

Vi har gjennomført en litteraturstudie av sammenhengen mellom innovasjon og innovative anskaffelser der vi har basert oss på internasjonale studier sammen med tidligere studier gjennomført av Menon og andre nasjonale aktører. I tillegg har vi studert tidligere gjennomførte undersøkelser som Innovasjonsundersøkelsen til SSB og informasjon om programmet og gevinstanalyser av utvalgte innovative offentlige anskaffelser utarbeidet av Analyse & Strategi.

6.2 Spørreundersøkelser

Det er utarbeidet en spørreundersøkelse som har vært den viktigste kilden til informasjon om resultater og effekter av programmets ulike aktiviteter. Målgruppen for spørreundersøkelsen har vært todelt. Vi har utarbeidet en spørreundersøkelse til de aktørene som har vært i kontakt med programmet, altså de toneangivende virksomhetene og de mindre offentlige virksomhetene. Respondentene til denne delen av spørreundersøkelsen har vi fått fra programmets egne representanter basert på deres kontakt med virksomhetene. I tillegg har vi gjennomført en spørreundersøkelse til aktører med mindre erfaring med programmets arbeid. Dette har vi gjort for å få et nyansert bilde av hvor utløsende arbeidet til programmet har vært for gjennomføringen av innovative anskaffelser. Respondentene til denne delen av spørreundersøkelsen har vi funnet gjennom å kartlegge hvilke aktører som har gjennomført en anskaffelse med markedsdialog på Doffin.no og som ikke har hatt kontakt med programmet.

Totalt ble spørreundersøkelsen sendt til 73 toneangivende virksomheter, 55 mindre offentlige virksomheter og 77 offentlige aktører som ikke direkte har vært en del av programmets aktiviteter. Oppsummering av spørreundersøkelsen og responsraten er vist i tabellen under.

Tabell 6-1: Spørreundersøkelse. Utvalg og responsrate

Undersøkelse	Utvalgets størrelse	Antall respondenter (N)	Responsrate
Toneangivende virksomheter	73 virksomheter	42	57,5 %
Mindre offentlige virksomheter og «følgevirksomheter»	55 virksomheter	26	47,3 %
Signalvirksomheter	77 virksomheter	23	29,8 %

6.3 Dybdeintervjuer

For å kunne nyansere svarene fra spørreundersøkelsen og få en dypere forståelse av programmets rolle i anskaffelsesprosessen har vi gjennomført 4 casestudier der vi har dybdeintervjuet representanter fra fire anskaffelsesprosesser samt en representant fra programmet. I tillegg har vi gjennomført dybdeintervjuer med programeierne NHO, KS og Difi.

Tabell 6-2: Intervjuobjekter

Intervjuobjekt	Organisasjon	Rolle	Anskaffelsesprosess
Olaug Hana Nesheim	Direktoratet for byggkvalitet	Innkjøper	ByggLett
Michael Pande-Rolfen	KS	Innkjøper	ByggLett
Uwe Matthaus	Bergen kommune	Innkjøper	Bergen Vann
Ole-Dan Lundekvam	Tidl. Bergen Vann	Prosjektleder	Bergen Vann
Joakim Jacobsen	Avinor	Innkjøper	Førerløse kjøretøy
Benedicte Kjørsvik	Oslo kommune	Innkjøper	No Dig
Gunnar Wedde	Oslo kommune	Innkjøper	No Dig
Tore Andre Sines	NHO	Prosjektleder, NPL	Alle

6.4 Dataanalyser

Vi har gjennomført flere dataanalyser av digitale kilder for å kartlegge relevant kvantitativ statistikk. Dette inkluderer:

- Doffin.no
- Besøktall på aktuelle nettsider
- Delinger og omtaler i sosiale medier er alle mulige kilder til utarbeidelse av indikatorer.

6.4.1 Doffin

For å kartlegge antall innovative offentlige anskaffelser har vi benyttet den nasjonale kunngjøringsdatabasen for offentlige anskaffelser Doffin.no. Vi har foretatt søk i databasen for alle kunngjøringer og veiledende kunngjøringer, og definert alle anskaffelser som inneholder ordene *dialogmøte*, *dialogkonferanse*, *dialogseminar*, *innovativ anskaffelse*, *leverandørmøte*, *leverandørkonferanse*, *markedskonferanse*, *markeds møte* og *leverandørkonferanse*. I datasøket har vi sørget for at det ikke er dobbelttelling mellom veiledende kunngjøringer og kunngjøringer, i tillegg til dobbelttelling dersom en kunngjøring inneholder flere av ovennevnte søkeord. Kartleggingen er gjennomført for perioden 2010-2016.

6.4.2 Innhenting av informasjon fra digitale kilder

For å kartlegge trafikkomfanget på programmets nettsider har vi brukt informasjon fra programmets egne nettsider på Google Analytics. Google Analytics er en rapporteringsplattform der man blant annet kan måle trafikk på nettstedet – omfanget av besøkende, hvordan de ankom på nettstedet og hva de gjorde. Videre har vi kartlagt medieomtale ved å bruke Google news, der vi har benyttet søkeordene «Leverandørutviklingsprogrammet» og «Nasjonalt program for leverandørutvikling».

7 Vedlegg B: Gevinstanalysene

I denne evalueringen har vi vurdert akkumulert samfunnseffekt av programmets aktiviteter basert på programmets gjennomførte gevinstanalyser. Programmet har i løpet av perioden fått gjennomført 8 gevinstanalyser som er utført av Analyse & Strategi. I disse gevinstanalysene har man for den enkelte anskaffelse beregnet 1) den totale gevinsten av enkeltanskaffelsen og 2) den totale gevinsten for totalmarkedet. Vi har i vår tilnærming til dette prosjektet benyttet en tilnærming der vi har antatt at den akkumulerte samfunnseffekten vil ligge et sted mellom disse to ytterpunktene.

Gevinstanalysene gjennomført av Analyse & Strategi er ikke direkte sammenlignbare. Dette kommer av at i noen tilfeller er det beregnet årlige brutto eller netto gevinster, og i andre tilfeller er det beregnet totale brutto eller netto gevinster. Videre er analysene gjennomført i løpet av en periode fra 2014 til 2016, noe som innebærer at estimatene har ulik kroneverdi.

Vi har søkt å gjøre estimatene så sammenlignbare som mulig, gitt rammen på dette prosjektet. Endringene vi har gjort er beskrevet i dette vedlegget, og omfatter følgende:

- Alle verdier er oppgitt i 2016-kroner. Analyse & Strategi har ikke i alle tilfeller oppgitt kroneverdi, og vi har antatt at kroneverdien tilsvarer det året analysen ble gjennomført.
- Alle verdier er neddiskontert til 2016. Det innebærer at de prosjektene som har realiserte effekter før 2016 er oppdiskontert, mens effektene som er realisert etter 2016 er neddiskontert.
- Alle effekter skal være totale prissatte effekter. Dette innebærer at i de tilfellene vi kun har årlige verdier har vi summert effektene over forventet levetid.
- Det er en rekke ikke-prissatte effekter av de ulike gevinstanalysene. Disse er beskrevet i den enkelte gevinstanalyse, og er ikke en del av denne analysen.

Vi ønsker å understreke at Menon Economics ikke har gjennomført en kvalitetssikring av datagrunnlaget, men kun vært bedt om å summere opp de totale effektene fra gevinstanalysene. Ved spørsmål til den enkelte gevinstanalyse kan disse rettes til Nasjonalt program for leverandørutvikling.

7.1 Gevinstanalyse 1: Omsorg+

Analyse & Strategi gjennomførte en gevinstanalyse av Omsorg+ i 2014. I analysen er det lagt til grunn at uten gjennomføring av en innovativ offentlig anskaffelse ville Oslo kommune ha gjennomført en ordinær innkjøpsprosess. Analyse & Strategi anslår en tallfestet gevinst for Kampen Omsorg+ på mellom 0,9 og 1,7 millioner kroner. Tabellen nedenfor viser estimatene fra gevinstanalysen Omsorg+ (Analyse & Strategi, 2014).

Tabell 7-1: Effekter av Omsorg+ for Kampen fra gevinstanalysen gjennomført av Analyse & Strategi.³⁶ 2016-kroner.

	For Kampen (91 brukere)
Investeringskostnader	- 100 000
Kvalitet i produktet for bruker	517 000-1 379 000
Kvalitet i produktet for innkjøper over fem år	546 000

³⁶ Analyse & Strategi. (2014). *Gevinstanalyse – bruk av metode for innovative offentlige anskaffelser. Omsorg+*.

Nettoeffekt	963 000 – 1 739 000
Kroneverdi	Står ikke oppgitt, men ettersom analysen ble gjennomført i 2014 har vi antatt dette som kroneverdi

I våre beregninger har vi lagt til grunn overnevnte estimater, men endret kroneverdi til 2016, og regnet netto nåverdi i 2016 av tiltaket. Slik vi tolker rapporten til Analyse & Strategi antar man en levetid av tiltaket på 5 år. Ettersom verdien av aktivitet er beregnet akkumulert per person har vi fordelt gevinsten jevnt over de fem årene i levetiden til tiltaket.

Tabell 7-2: Estimerte effekter av enkeltanskaffelsen oppgitt i 2016-kroner, og neddiskontert til 2016

Variable	For Kampen (91 brukere)
Investeringskostnader	- 114 457
Kvalitet i produktet for bruker	556 422
Kvalitet i produktet for innkjøper over fem år	526 868 – 1 317 680
Nettoeffekt neddiskontert til 2016	968 833 – 1 759 645
Kroneverdi	2016

Videre trekker Analyse & Strategi frem at dette innkjøpet kan skaleres opp og spres til andre. I rapporten antas det at dersom tilbudet for øvrige i Omsorg+ har den samme effekten på økt fysisk aktivitet som på Kampen, kan man forvente høyere effekter. I estimeringen av totale effekter tas det utgangspunkt i at man kan forvente 773 nye plasser, og at disse kan bli berørt av tiltaket. Ettersom det kan være stor variasjon i besparelsene i kvalitet for de ulike institusjonene og tilhørende investeringskostnader regner de kun på nytteeffekter for bruker. Dersom vi legger til grunn samme spredningspotensial, og antar levetid på fem år i samme periode får vi et estimat på mellom 4,5 millioner og 11 millioner kroner for totalmarkedet.

Tabell 7-3: Estimerte gevinster for totalmarkedet

Totalmarkedet	For 773 brukere
Effekt neddiskontert til 2016	4 475 486 – 11 193 043
Kroneverdi	2016

7.2 Gevinstanalyse 2: Undervisningsbygg

Analyse & Strategi har gjennomført en gevinstanalyse av plan- og idékonkurransen «Ventilasjon i skolebygg» gjennomført av Undervisningsbygg i 2016. I analysen er det antatt at dersom Undervisningsbygg ikke hadde vært i kontakt med Nasjonalt program for leverandørutvikling hadde de oppgradert eksisterende anlegg med kjent teknologi ettersom innkjøper gjennom metoden for innovative offentlige anskaffelser fikk kjennskap til alternative løsninger i markedet. Analyse & Strategi anslår en tallfestet gevinst for prosjektet «Ventilasjon i skolebygg» på mellom 9,8 og 14 millioner kroner. Dette er vist i tabellen nedenfor.

Tabell 7-4: Effekter hentet fra gevinstanalysen gjennomført av Analyse & Strategi³⁷

	For enkeltanskaffelsen
Ekstraarbeid knyttet til innkjøpsprosessen	-1 740 000
Gevinst knyttet til bortfall av behov for erstatningsskole og transport	11 500 000 – 14 000 000
Sparte drifts- og vedlikeholdskostnader	500 – 2 000
Total økonomisk gevinst	9 760 500 – 14 002 000
Kroneverdi	2014

For å kunne sammenligne disse estimatene på tvers av andre gevinstanalyser har vi lagt tallmaterialet til Analyse & Strategi til grunn, men vi har endret kroneverdi til 2016. Slik vi tolker analysene vil alle prissatte effekter opptre samme år, som i analysen er satt til 2016. Tabellen under viser estimatene oppgitt i 2016-kroner.

Tabell 7-5: Estimerte effekter av enkeltanskaffelsen oppgitt i 2016 kroner, og neddiskontert til 2016.

	For enkeltanskaffelsen
Ekstraarbeid knyttet til innkjøpsprosessen	-1 841 307
Gevinst knyttet til bortfall av behov for erstatningsskole og transport	12 169 561 – 14 815 117
Sparte drifts- og vedlikeholdskostnader	529 – 2 116
Total økonomisk gevinst	10 328 782 – 12 975 926
Kroneverdi	2016

Videre trekker Analyse & Strategi frem at dette innkjøpet kan skaleres opp og spres til andre. I rapporten beregnes det effekter for totalmarkedet, som i dette tilfellet ifølge Analyse & Strategi tilsammen består av 3757 skoler og barnehager med et behov for oppgradering av ventilasjonsanlegget. Det er derfor beregnet gevinster dersom alle disse skulle tatt i bruk teknologien som ble utviklet under prosjektet «Ventilasjon i skolebygg». Analyse & Strategi anslår den totale gevinsten å være mellom 21 og 26 millioner 2014-kroner. For å gjøre disse tallene sammenlignbare med øvrige estimater har vi regnet om disse estimatene i 2016-kroner. Resultatene er vist i tabellen under.

Tabell 7-6: Estimerte gevinster for totalmarkedet

	Totalmarkedet
Total økonomisk gevinst	22 434 321 – 27 302 145

7.3 Gevinstanalyse 3: Smart mat

Analyse & Strategi har gjennomført en gevinstanalyse av pilotprosjektet «Smart mat» som ble gjennomført av Bærum kommune ved å benytte metoden for innovative offentlige anskaffelser. Gjennom denne anskaffelsesprosessen ønsket man å utvikle en løsning for handling av dagligvarer for hjemmeboende brukere av hjemmehjelpstjenester i kommunen. I gevinstanalysen estimerer Analyse & Strategi gevinster av «Smart mat»-løsningen sammenlignet med dagens praksis. Dagens praksis for Bærum kommune før anskaffelsen var

³⁷ Analyse & Strategi. (2016). *Gevinstanalyse – Ventilasjon i skolebygg*.

fysisk handling av mat. Som vist i tabellen under finner Analyse & Strategi en gevinst av «smart-mat»-løsningen på 3,3 millioner kroner.

Tabell 7-7: Effekter hentet fra gevinstanalysen gjennomført av Analyse & Strategi³⁸

	Årlig anslag
Investeringskostnad	-900 000
Sparte driftskostnader per år	3 312 857
Kroneverdi	2015

Som vist i tabellen over er gevinsten på 3,3 millioner kroner en bruttogeinst per år før investeringskostnader er trukket fra. For å kunne sammenligne gevinster på tvers av prosjekter kan vi ikke sammenligne årlige estimer med totale effekter over hele levetiden av prosjektet. I analysen ser vi imidlertid at Analyse & Strategi har antatt at «smart mat»-prosjektet har en forventet levetid på 5-10 år. For å estimere den totale effekten har vi derfor lagt til grunn en kontantstrøm over 7,5 år etter investeringen foretas i 2015. Vi har også endret kroneverdien til 2016-kroner. Tabellen under viser Menons beregninger av totaleffekt over levetiden basert på estimatene fra Analyse & Strategi.

Tabell 7-8: Estimerte effekter av enkeltanskaffelsen oppgitt i 2016-kroner, og neddiskontert til 2016.

	Enkeltanskaffelsen
Investeringskostnader	-969 696
Sparte driftskostnader	22 727 826
Total effekt	21 758 130
Kroneverdi	2016

Videre trekker Analyse & Strategi frem at dette innkjøpet kan skaleres opp og spres til andre. I rapporten beregnes det effekter for totalmarkedet av Analyse & Strategi der det understrekes at det er stor usikkerhet knyttet til størrelsen på totalmarkedet. For å finne totalmarkedet har Analyse & Strategi lagt til grunn at det i 2014 var om lag 102 000 brukere i Norge som har krav på praktisk bistand i hjemmet. Videre anslår de at om lag 5-15 prosent av disse potensielt kan bli berørt om kommunen innfører en «smart mat»-løsning. Tabellen under viser totale prissatte effekter for totalmarkedet i 2016-kroner.

Tabell 7-9: Estimerte gevinster for totalmarkedet.

	Totale effekter
Sparte tidskostnader per år	30 635 639 – 91 906 918
Sparte tidskostnader over levetiden	202 872 137 – 608 616 1411

Det er imidlertid viktig å understreke at i dette tilfellet er de totale gevinstene kun bruttoeffekter av spart tid, der man ikke har hatt mulighet til å beregne investeringskostnader og andre sparte driftskostnader.

³⁸ Analyse & Strategi. (2016). *Gevinstanalyse - "Smart mat"-løsning*.

7.4 Gevinstanalyse 4: ROAF

Analyse & Strategi har gjennomført en gevinstanalyse av pilotprosjektet «Sikring og varsling» som ble gjennomført av Romerike Avfallsforedling IKS (ROAF) ved å benytte metoden for innovative offentlige anskaffelser. Gjennom denne anskaffelsesprosessen ønsket man å utvikle en løsning for sikring og varsling på anleggene ROAF miljøpark, et nedlagt deponi og 7 gjenvinningsstasjoner. I denne gevinstanalysen estimerer Analyse & Strategi gevinster av anskaffelsen sammenlignet med dagens praksis, som er manuelt vakthold ved ovennevnte anlegg. Tabellen nedenfor viser estimatene fra rapporten til Analyse & Strategi.

Tabell 7-10: Effekter hentet fra gevinstanalysen gjennomført av Analyse & Strategi³⁹

	Enkeltanskaffelsen
Netto nåverdi	689 095
Kroneverdi	2015

Som vist i tabellen over er gevinsten estimert å være på 689 095 kroner i netto nåverdi. Ifølge Analyse & Strategi var oppstart for den nye løsningen for overvåkning i 2015. Tabellen under viser våre estimater basert på Analyse & Strategi sine beregninger, men der kroneverdien er satt til 2016, og estimatene er neddiskontert til 2016.

Tabell 7-11: Estimerte effekter av enkeltanskaffelsen oppgitt i 2016 kroner, og neddiskontert til 2016.

	Enkeltanskaffelsen
Netto nåverdi	735 994
Kroneverdi	2016

Videre trekker Analyse & Strategi frem at dette innkjøpet kan skaleres opp og spres til andre. I rapporten beregnes det effekter for totalmarkedet av Analyse & Strategi, men det understrekes at det er svært krevende å definere totalmarkedet som i dette tilfellet utgjør kommuner som kan tjene på å gå fra et manuelt vakthold på anleggene til en løsning med kameraovervåkning. Ettersom Analyse & Strategi ikke har funnet en oversikt over totalmarkedet, har de tatt utgangspunkt i antall kommunale renovasjonsselskaper i Norge, og videre beregnet totale effekter av om 20, 40 og 60 prosent av disse tar i bruk løsningen. Analyse & Strategi finner at totaleffekten kan ligge på mellom 15 og 45 millioner 2015-kroner. Basert på tabellen over har vi beregnet totale effekter i 2016-kroner. Ettersom vi ikke besitter informasjon om hvorvidt kun ROAF vil benytte denne løsningen, eller om alle de kommunale renovasjonsselskapene vil benytte løsningen, har vi kun beregnet et intervall mellom disse to ytterpunktene.

Tabell 7-12: Estimerte gevinster for totalmarkedet.

	Totalmarkedet
Netto nåverdi	735 994 – 80 959 308

³⁹ Analyse & Strategi. (2016). *Gevinstanalyse "Sikring og varsling"*.

7.5 Gevinstanalyse 5: Hedmarken interkommunale avløpssamband (HIAS)

Analyse & Strategi har gjennomført en gevinstanalyse av plan- og idékonkurransen «*Energiutnyttelse av biogass*» gjennomført av Hias IKS. Anskaffelsen ble gjennomført som en pilot i Nasjonalt program for leverandørutvikling på bakgrunn av både et behov i innkjøperorganisasjonen og et initiativ fra bransjeorganisasjonen Norsk Vann. Anskaffelsen gikk ut på finne en ny måte å utvinne biogass fra avløpsanlegg for å redusere behovet for strøm og bli mer miljøvennlige. Tabellen nedenfor viser estimatene fra rapporten til Analyse & Strategi.

Tabell 7-13: Effekter hentet fra gevinstanalysen gjennomført av Analyse & Strategi⁴⁰

	Enkeltanskaffelsen
Ekstraarbeid ved innovativ anskaffelsesprosess	-400 000
Direkte økonomisk gevinst Hias	4 811 635
Beregnet gevinst av redusert CO ₂ -utslipp fra Hias' anlegg	3 600 000
Total økonomisk gevinst	8 011 635
Kroneverdi	Oppgir ikke kroneverdi. Vi antar at kostnaden for gjennomføring av IOA kom i 2014, og at besparelsene kommer fra 2015.

Analyse & Strategi beregner at HIAS vil spare kostnader knyttet til to faktorer: (i) lavere driftskostnader og (ii) reduksjon i CO₂-utslipp. Det nye anlegget kan utnytte biogassen mer effektiv, og anlegget blir derfor billigere i drift. Anslaget tar hensyn til at det opprinnelige anlegget trolig ville blitt oppgradert i perioden. Over livsløpet, som antas å være 20 år, vil denne gevinsten være på 4 811 625 kroner. I tillegg vil anlegget bli mer klimavennlig. HIAS estimerer en utslippsreduksjon på 1572 CO₂-ekvivalenter årlig. Deretter legger Analyse & Strategi til grunn en utslippsreduksjon knyttet til overgangen fra diesel til biogass i kraftproduksjonen tilsvarende 1252 CO₂-ekvivalenter årlig. Analyse & Strategi legger videre til grunn en CO₂-kvotepris på 65 NOK/tonn. Vi har justert tallene til 2016-kroner og samtidig neddiskontert effektene til 2016.

Tabell 7-14: Estimerte effekter av enkeltanskaffelsen oppgitt i 2016 kroner, og neddiskontert til 2016.

	Enkeltanskaffelsen
Investeringskostnader	- 423 289
Sparte driftskostnader	6 100 526
Total effekt	5 642 696
Kroneverdi	2016

Analyse & Strategi har også vurdert den potensielle effekten for totalmarkedet. De tar som utgangspunkt at det finnes 17 avfallsanlegg som kan realisere den samme gevinsten. Den estimerte effekten finnes i tabellen under.

⁴⁰Analyse & Strategi. (2015). *Gevinstanalyse – HIAS, energiutnyttelse av biogass*.

Tabell 7-15: Estimerte gevinster for totalmarkedet.

	Total anskaffelsen
Netto nåverdi	95 925 837
Kroneverdi	2016

7.6 Gevinstanalyse 6: Bergen Vann

Analyse & Strategi har gjennomført en gevinstanalyse av plan- og idékonkurransen «Ubemannet enhet for rengjøring av tunnelbasseng» gjennomført av Bergen vann m.fl. ved å benytte metoden for innovative offentlige anskaffelser. Gjennom denne anskaffelsesprosessen ønsket man å utvikle en ubemannet enhet for rengjøring av tunnelbasseng. I gevinstanalysen estimerer Analyse & Strategi gevinster av denne løsningen sammenlignet med dagens praksis som er manuell rengjøring med omfattende sikringsarbeid i forkant. Analyse & Strategi finner en gevinst av løsningen på 94,9 millioner kroner. Tabellen nedenfor viser estimatene fra rapporten til Analyse & Strategi.

Tabell 7-16: Effekter hentet fra gevinstanalysen gjennomført av Analyse & Strategi⁴¹

	Enkeltanskaffelsen
Ekstraarbeid ved innovativ anskaffelsesprosess	-1 300 000
Estimert økonomisk gevinst for brukergruppen	96 145 000
Total økonomisk gevinst	94 845 000
Kroneverdi	Oppgir ikke kroneverdi, men ettersom rapporten er gjennomført i 2014 har vi lagt dette til grunn

Analyse & Strategi legger til grunn at aktørene sparer 469 kroner per m² for sine tunnelbasseng sammenlignet med dagens løsning. Totalt areal for tunnelbassengene er 205 000 m². Videre anslår Analyse & Strategi at et tunnelbasseng bør rengjøres med en frekvens på mellom 5 og 10 år, og at alle kvadratmeterne skal rengjøres i løpet av en syklus på 7,5 år. Videre er det antatt at løsningen har en levetid på 40 år. For å finne totaleffekten for enkeltanskaffelsen har vi lagt til grunn at prosjektet ble gjennomført i 2014. Videre har vi lagt til grunn estimatene fra Analyse & Strategi, men regnet disse om til 2016-kroner. Totaleffekten over levetiden er oppgitt i tabellen under.

Tabell 7-17: Estimerte effekter av enkeltanskaffelsen oppgitt i 2016 kroner, og neddiskontert til 2016.

Investeringskostnader	-1 487 946
Estimert økonomisk gevinst for brukergruppen	281 969 947
Total effekt	280 482 001
Kroneverdi	2016

⁴¹ Analyse & Strategi. (2016). *Gevinstanalyse - Ubemannet enhet for rengjøring av tunnelbasseng*.

Analyse & Strategi trekker frem at dette innkjøpet kan skaleres opp og spres til andre. I rapporten beregnes det effekter for totalmarkedet av Analyse & Strategi, og det understrekes at det er stor usikkerhet knyttet til totalmarkedet, som i dette tilfellet utgjør andre kommuner med behov for rengjøring av tunnelbasseng. Ettersom Analyse & Strategi ikke har funnet en oversikt over totalmarkedet, har de beregnet totale effekter av 25, 50 og 100 prosent av arealet av enkeltanskaffelsen. Basert på tabellen over finner vi følgende totale effekter i løpet av levetiden i 2016-kroner.

Tabell 7-18: Estimerte gevinster for totalmarkedet.

	Totalmarkedet
Netto nåverdi	280 482 001 – 560 964 002

7.7 Gevinstanalyse 7: ByggLett

Analyse & Strategi har gjennomført en gevinstanalyse av pilotprosjektet «ByggLett» gjennomført av DIBK ved å benytte metoden for innovative offentlige anskaffelser. Gjennom denne anskaffelsesprosessen ønsket man å utvikle en forenklet og fullelektronisk byggesaksprosess. I gevinstanalysen estimerer Analyse & Strategi gevinster av denne løsningen sammenlignet med dagens praksis. Denne løsningen bygget på en gammel teknologi som ikke tilfredsstilte dagens forventninger til brukervennlighet og selvbetjening. Tabellen nedenfor viser estimatene fra rapporten til Analyse & Strategi.

Tabell 7-19: Effekter hentet fra gevinstanalysen gjennomført av Analyse & Strategi ⁴²

Virkning	Enkeltanskaffelsen
Redusert tid til registrering av søknader i kommunen	12 000 000
Mindre ressursbruk til oppfølging av mangelfulle søknader	89 000 000
Effektiv veiledning til søkere	57 400 000
Redusert arbeid med oppdatering av matrikkelen	44 200 000
Mer effektive søknadsløsninger	127 300 000
Reduksjon av portokostnader	22 300 000
Total	352 200 000
Kroneverdi	Det er ikke oppgitt kroneverdi, men vi antar 2016-kroner ettersom rapporten ble utgitt i 2016

Som vi ser av tabellen over finner Analyse & Strategi et anslag på totale gevinster på 352 millioner kroner. Det er ikke besparelser over levetiden av tiltaket i analysen, men årlige besparelser. Dersom vi legger til grunn en forventet levetid på mellom 10-15 år fra DFØs veileder for samfunnsøkonomiske analyser og gevinstrealisering i IKT-prosjekter finner vi følgende totale effekt av enkeltanskaffelsen. For å finne totaleffekten har vi lagt til grunn at prosjektet ble gjennomført i 2014. Videre har vi lagt til grunn estimatene fra Analyse & Strategi, men regnet disse om til 2016-kroner.

⁴² Analyse & Strategi. (2016). *Gevinstanalyse - "ByggLett" - fremtidsrettede webløsninger for enkle byggesaker.*

Tabell 7-20: Estimerte effekter av enkeltanskaffelsen oppgitt i 2016 kroner, og neddiskontert til 2016.

	Enkeltanskaffelsen
Total effekt av enkeltanskaffelsen	4 546 543 542
Kroneverdi	2016

Det er ikke beregnet effekter av det totale markedet fordi det er antatt at DIBK utgjør det totale markedet for denne typen byggesøknadssystem. Anskaffelsen ble ikke gjennomført i praksis. Ideene og kunnskapsgrunnlaget som ble utviklet gjennom prosessen ble videreført som en tankesmie. Det har blitt grunnlaget for flere prosjekter innen behandling av byggesaker i dag, blant annet Fellestjeneste Bygg som er under utvikling.

7.8 Gevinstanalyse 8: Driftsanlegg Stavanger kommune

Analyse & Strategi har gjennomført en gevinstanalyse av pilotprosjektet av *sentralt driftsanlegg* gjennomført av Stavanger kommune ved å benytte metoden for innovative offentlige anskaffelser. Gjennom denne anskaffelsesprosessen ønsket man å utvikle et system for mottak av driftsmeldinger og alarmer. I denne gevinstanalysen er det lagt til grunn at Stavanger kommune ikke hadde gjennomført anskaffelsen ved en ordinær anskaffelsesprosess. Tabellen nedenfor viser estimatene fra rapporten til Analyse & Strategi.

Tabell 7-21: Effekter hentet fra gevinstanalysen gjennomført av Analyse & Strategi⁴³

Virkning	Enkeltanskaffelsen
Tid brukt på innkjøpet	-2 065 000
Investeringskostnad	-1 400 000
Kvalitet i produktet for innkjøper	13 000 000 – 28 000 000
Total	9 535 000 – 24 535 000
Kroneverdi	Det er ikke oppgitt kroneverdi, men vi antar 2014-kroner ettersom rapporten ble utgitt i 2014

Som vi ser av tabellen over finner Analyse & Strategi et anslag på totale gevinster på mellom 9,5 og 24,5 millioner kroner av enkeltanskaffelsen. Videre antar Stavanger kommune at anskaffelsen har en levetid på 15 år. Ved å legge til grunn kroneprisjusterte verdier fra Analyse & Strategi finner vi at anskaffelsen førte til totalt 14 millioner kroner gevinster for Stavanger kommune neddiskontert til 2016.

Tabell 7-22: Estimerte effekter av enkeltanskaffelsen oppgitt i 2016 kroner, og neddiskontert til 2016.

Total effekt	14 290 940
Kroneverdi	2016

⁴³ Analyse & Strategi. (2014). *Gevinstanalyse - bruk av metode for innovative offentlige- Stavanger kommune*.

Videre trekker Analyse & Strategi frem at dette innkjøpet kan skaleres opp og spres til andre. I rapporten beregnes det ikke effekter for totalmarkedet av Analyse & Strategi. For å belyse den potensielle totale effekten vet vi at denne vil ligge et sted mellom at det kun forblir Stavanger kommune som tar i bruk teknologien og at alle kommuner i Norge tar i bruk teknologien. Vi har ingen informasjon om hvor i dette intervallet totalmarkedet er, men dette er et anslag for to av ytterpunktene. Totaleffekten er vist i tabellen under.

Tabell 7-23: Estimerte effekter av enkeltanskaffelsen oppgitt i 2016 kroner, og neddiskontert til 2016.

Netto nåverdi	14 290 940 – 6 087 940 284
---------------	----------------------------