

FORVALTNINGSREVISJON AV
INNOVASJON VED OFFENTLIGE ANSKAFFELSER



STAVANGER KOMMUNE

MARS 2018

INNHold

Denne rapportens målgrupper er kontrollutvalget, andre folkevalgte, formelt ansvarlige i administrasjonen og utførende fagfolk i administrasjon. Rapporten er et offentlig dokument og skal være tilgjengelig også for media og andre interesserte. Behovene varierer, men her er en leserveiledning med to nivåer for hvor dypt rapporten kan behandles:

1. Innholdsfortegnelsen, sammendraget og rådmannens kommentarer
2. Hovedrapporten med innledning, fakta og vurderinger, samt vedlegg

Innhold	3
Sammendrag	4
Rådmannens kommentar	9
Rapporten	10
1 Innledning	11
1.1 Formål og problemstillinger	11
1.2 Revisjonskriterier	12
1.3 Metodevalg	13
2 Fakta og vurderinger.....	14
2.1 Innledning	14
2.2 Innovative offentlige anskaffelser i Norge	14
2.3 Endringer i forskrift om offentlige anskaffelser.....	16
2.4 Strategi og verktøy for kunnskapsbaserte anskaffelser i Stavanger kommune.....	18
2.5 Innovative og kunnskapsbaserte anskaffelser i Stavanger kommune	20
2.6 Erfaringer med innovative og kunnskapsbaserte anskaffelser....	28
2.7 Etterleves regelverket i forbindelse med innovative og kunnskapsbaserte anskaffelser?	29
2.8 Balansere forutberegnelighet og likebehandling med mindre spesifikke behovsbeskrivelser og en sterkere leverandørdialog	32
2.9 Tidsbruk og lengde på innovative og kunnskapsbaserte anskaffelser	34
2.10 I hvilken grad fører innovative og kunnskapsbaserte anskaffelser til bedre leveranser?	36
Vedlegg	38

SAMMENDRAG

Oppdraget

Siktemålet med denne forvaltningsrevisjonen har vært å evaluere Stavanger kommunes erfaringer med innovasjon ved anskaffelser. Sentralt i denne typen anskaffelser er at et nøyte definert behov skal bidra til å fremme innovasjon i leverandørmarkedet. Det forutsetter i mange tilfeller brukerdiallog som en del av behovsvurderingen og tidlig kontakt med leverandørmarkedet for å finne ut hva slags løsninger som fins og hvilke behov det er for utvikling av nye løsninger. Konkurransen om oppdrag er i større grad basert på ytelses- og funksjonsbaserte spesifikasjoner enn tradisjonell beskrivelse av hvilken vare eller tjeneste oppdragsgiver ønsker å kjøpe. Innovasjonspartnerskap og før-kommersielle anskaffelser er eksempler på *innovative anskaffelser*.

Element fra innovative anskaffelser kan også i større eller mindre grad benyttes i ordinære anskaffelser der det legges mer vekt på dialog med brukere og leverandører i en tidlig fase av anskaffelsen, samt åpnere spesifikasjoner. Denne framgangsmåten kan bedre kunnskapsgrunnlaget for gjennomføring av anskaffelsen uten at innovasjon nødvendigvis inngår som et element i anskaffelsen. Stavanger kommune benevner denne typen anskaffelser for *kunnskapsbaserte anskaffelser*. Forvaltningsrevisjonen omfatter både innovative anskaffelser og mer kunnskapsbaserte ordinære anskaffelser.

Metode og datakilder

Kartlegging av anskaffelser hvor element fra innovative og/ eller kunnskapsbaserte anskaffelser inngår, har vært utgangspunkt for innhenting av skriftlig dokumentasjon og intervjuer med personer som har hatt nær befatning med anskaffelsen. Totalt 15 intervjuer er gjort med innkjøpsansvarlige, representanter for brukerutvalg og utvalgte avdelinger i kommunen, samt leverandører. Dokumentgjennomgangen og intervjuene har vært utgangspunkt for å velge ut 5 anskaffelsesprosesser hvor vi har sett nærmere på anskaffelsen slik denne er dokumentert av Stavanger kommune.

Hovedbudskap

- Stavanger kommune har de senere år arbeidet med både innovative anskaffelser og kunnskapsbaserte anskaffelser knyttet til ordinære anskaffelser. Utviklingsarbeidet pågår fortsatt, og hensikten er å utvikle metoder og verktøy som kan praktiseres fleksibelt ut fra siktemål, kompetansekrav og omfang. Elementer fra innovative og kunnskapsbaserte anskaffelser er hittil testet ut på 19 anskaffelser.
- Både innovative og kunnskapsbaserte anskaffelser oppfattes å gi bedre behovsdefinering og dialog med leverandørene om hva som finnes i markedet og hva som eventuelt må utvikles. I sum betyr dette et grundigere forarbeid og et mer robust kunnskapsgrunnlag tidlig i anskaffelsesprosessen.
- Det er ikke avdekket vesentlige avvik fra anskaffelsesregelverket i de saker som er undersøkt. Det synes å ha vært stor oppmerksomhet om faren for konkurransevridning og mulig forskjellsbehandling som følge av tidlig leverandørdiallog. En forklaring er at innkjøp aktivt har bistått og fasilitert disse anskaffelsene.

- Enkelte av anskaffelsene har vist seg tidkrevende og omfattende. Anskaffelsesprosesser som innovasjonspartnerskapet i helse og anskaffelsen av ny driftssentral for offentlige bygg krever en annen tids- og ressursbruk enn ordinære anskaffelser med et visst innslag av element fra kunnskapsbaserte anskaffelser. Det kan ikke på et generelt grunnlag konkluderes med at kunnskapsbaserte ordinære anskaffelser er spesielt tids- og ressurskrevende.
- Det synes fortsatt å være behov for utprøving av både innovative anskaffelser og mer kunnskapsbaserte ordinære anskaffelser, der evaluering og læring står sentralt. Strategisk utvelgelse av anskaffelser som kan gi læringsutbytte, vil være viktig for videre kunnskapsutvikling og kompetanseoppbygging.

Funn og observasjoner

Nedenfor gjennomgår hver av problemstillingene i forvaltningsrevisjonen.

Omfanget av innovative og kunnskapsbaserte ordinære anskaffelser. I alt 19 avsluttede og pågående anskaffelser inneholder elementer fra innovative anskaffelser og mer kunnskapsbaserte ordinære anskaffelser.

To av anskaffelsesprosjektene har vært gjennomført i forbindelse med deltakelse i Nasjonalt program for leverandørutvikling der Stavanger kommune har vært med fra starten i 2010 (ny driftssentral for offentlige bygg og nytt signalanlegg, Lervig sykehjem). Et tredje prosjekt gjennomføres som innovasjonspartnerskap (korttidsplasser, helse og omsorg), mens et fjerde har vært gjennomført som en førkommersiell anskaffelse. Dette siste prosjektet – Enigma – ble imidlertid avsluttet før kunngjøring.

Disse fire anskaffelsene er de som i størst grad er i samsvar med krav og anbefalinger til gjennomføring av *innovative* anskaffelser.

De øvrige 15 anskaffelsene inneholder elementer fra det Stavanger kommune omtaler som kunnskapsbaserte anskaffelser. Det vil si at de gjennomføres som ordinære anskaffelser, men hvor det er et større innslag av leverandørdialog (13 av disse 15 anskaffelsene) og brukerdiallog (2 av de 15 anskaffelsene).

Foreløpig er det ikke gjennomført anskaffelser som fullt ut tester ut de ulike støtteverktøyene for gjennomføring av kunnskapsbaserte ordinære anskaffelser.

Det kan være stor forskjell på en innovativ anskaffelsesprosess, hvor det er forutsatt tid og penger til utviklingsarbeid, og en mer kunnskapsbasert ordinær anskaffelsesprosess, hvor det gjøres et grundigere forarbeid, men uten å forutsette at noe nytt skal utvikles.

Samtidig er det viktig å understreke at det ikke er noe skarpt skille mellom innovative anskaffelser og mer kunnskapsbaserte ordinære anskaffelser. Kunnskapsbaserte anskaffelser er inspirert av innovative anskaffelser, men er altså anvendt på ordinære anskaffelser. Kunnskapsbaserte anskaffelser fokuserer særlig på perioden før kunngjøring.

Fordeler og utfordringer med innovative og kunnskapsbaserte anskaffelser. De som er intervjuet peker på at disse anskaffelsene fører til en bedre behovsdefinering og en bedre dialog og utsjekk med leverandørene om hva som finnes i markedet og hva som trengs. Tverrfaglig bruk av kompetansen til innkjøp, til brukerne og avdelinger i kommunen, og til leverandørene, gir i sum en mer forberedt og planlagt prosess. Dermed

forebygges mulige utfordringer som kan oppstå senere i anskaffelsen, bl.a. klager, og det etableres tidlig et bedre kunnskapsgrunnlag for behovs- og funksjonsspesifikasjoner.

De fleste av informantene peker på utvikling av prestasjonsmål og -måleindikatorer som et forbedringsområde. Mål og indikatorer kan gjøre det lettere å måle effekten av den endelige leveransen. I noen prosjekter kan gevinsten måles i penger, mens det kan være mer krevende å finne ut hvorvidt brukerne har fått det bedre. Det er også en viss usikkerhet ute i organisasjonen om når det lønner seg å bruke den ene eller andre typen anskaffelser og hvilke vilkår som må oppfylles for å kunne ta dem i bruk.

Etterleves regelverket i forbindelse med innovative og kunnskapsbaserte anskaffelser? De kartlagte anskaffelsene i Stavanger kommune som inneholder elementer fra innovative og kunnskapsbaserte anskaffelser, er gjennomført både før og etter endringene i anskaffelsesregelverket 1.1.2017. Dialog med markedet var mulig også etter gammelt regelverk, men dette fremkom ikke klart av regelverket. De nye bestemmelsene presiserer reglene for å skape større klarhet for både oppdragsgivere og leverandører.

Verken intervjuene eller stikkprøvene har avdekket vesentlige avvik fra regelverket. Spesielt viktig i denne sammenheng er hensynet til åpen konkurranse i de anskaffelsene hvor det tidlig har vært leverandørdialog. I de anskaffelser vi har sett nærmere på, er hensynet til konkurranse blitt ivaretatt. En forklaring som flere av informantene peker på, er at representanter for innkjøp aktivt har bistått og fasilitert disse anskaffelsesprosessene. Dermed er prosesskrav, dokumentasjon, kravspesifikasjoner, konkurransehensyn og likebehandling i stor grad blitt ivaretatt slik de intervjuede ser det, enten de er fra innkjøp, avdelingene i kommunen eller leverandører som har deltatt i prosessen.

Internkontrollen ivaretas på flere måter. Alt av godkjenninger er sporbare i arkivsystemet. Det er også høyt innslag av sidemannskontroll, slik at en person sjelden står alene om avgjørelser. I siste instans er det innkjøpssjefen som godkjenner. Det vises også til at dialog og bred involvering bidrar til åpenhet og gjensidig kontroll. Informantene er også opptatt av at ulike aktiviteter må gjøres i riktig rekkefølge, og at de involverte må bestrebe seg på å bevare objektiviteten selv om det har vært dialog i en tidlig fase.

Balanseres hensynet til forutberegnelighet og likebehandling med mindre spesifikke behovsbeskrivelser og en sterkere leverandørdialog? En problemstilling som følge av mindre detaljerte løsningsbeskrivelser og mer leverandørdialog tidlig, er at hensynet til forutsigbarhet og likebehandling blir mer krevende å ivareta. Dette potensielle dilemmaet er tatt opp med alle de som er intervjuet i forbindelse med denne undersøkelsen.

De vi har intervjuet mener at forutberegnelighet og likebehandling er blitt ivaretatt på en god måte. Leverandørene føler seg rettferdig behandlet. Dersom det er gjennomført leverandørdialog er alle leverandører kalt inn, eller at det er gjennomført 1-til-1-samtaler med alle. Det samme gjelder ved høringer der alle skal få anledning til å uttale seg.

De fleste av de intervjuede mener det har vært stor oppmerksomhet om faren for konkurransevridning som følge av tidlig leverandørdialog. Høy grad av åpenhet i disse anskaffelsesprosessene har også forebygget forskjellsbehandling. Også bruk av Doffin og nøye dokumentering i ESA før 2016, siden i Public 360, samt i Mercell, har vært viktig for å forebygge mulig konflikt mellom tidlig leverandørdialog og likebehandling. Dokumentering sikrer også etterprøvbarehet for tredjeperson i ettertid.

Tidsbruk og lengde på innovative og kunnskapsbaserte anskaffelser. Både innovative anskaffelser og mer kunnskapsbaserte ordinære anskaffelser vil i de fleste tilfeller kreve en grundigere forberedelsesfase for å avklare behov, føre dialog og definere funksjons- og ytelseskriterier. Dermed er det relevant å undersøke om dette påvirker den samlede tidsbruken og lengden på disse anskaffelsesprosessene.

Enkelte av anskaffelsene har vist seg tidkrevende og gitt mer arbeid enn det flere så for seg i starten. Et eksempel som flere peker på, er nytt signalanlegg i Lervig sykehjem. Innovasjonspartnerskap er for sin del en anskaffelse hvor ulike steg med tilhørende aktiviteter skal følges og der det stilles krav til en relativt omfattende prosess. Det pekes på at innovasjonspartnerskapet i helse har en tidshorison på to år. God planlegging tidlig blir fremholdt som en nøkkel til effektiv tidsbruk senere i anskaffelsen. Noen av leverandørene peker på at tiden det tok initielt med dialogmøter ble hentet inn igjen i spart tid ved tilbudsskriving. For andre igjen ble prosessen opplevd krevende ressursmessig.

Det kan ikke på et generelt grunnlag sies at innovative anskaffelser eller mer kunnskapsbaserte ordinære anskaffelser fører til mer omfattende tids- og ressursbruk. Til det er variasjonen for stor mellom de ulike anskaffelsesprosessene. Grundige forberedelser tidlig i prosessen kan bety spart tid senere i prosessen. I andre tilfeller er det stilt prosedyre- og utviklingskrav som medfører lengre og mer omfattende prosesser, men hvor resultatet til slutt kan være en innovasjon der gevinsten overstiger prosesskostnadene.

Fører kunnskapsbaserte anskaffelser til bedre leveranser? Hensikten med innovative og kunnskapsbaserte anskaffelser er å oppnå bedre behovsdekning gjennom å stimulere leverandører til å levere *skreddersydde* løsninger. Det kan være utvikling av en helt ny løsning eller bedre tilpasning av en eksisterende løsning. I prinsippet kan en innovativ anskaffelse bety en vinn-vinn-situasjon – der oppdragsgiver, her kommunen, får framtidens løsning, og der leverandøren utvikler en ny løsning som kan markedsføres i et større marked. Hvis anskaffelsen i tillegg medfører økonomiske besparelser for oppdragsgiver, er det lagt et columbi-egg som alle kommer fordelaktig ut av.

De som er intervjuet, er jevnt over enige i at både innovative og mer kunnskapsbaserte ordinære anskaffelser gir bedre leveranser - fordi forberedelsesfasen blir mer kunnskaps- og behovsbasert. Ett eksempel det vises til er den nye driftssentralen for offentlige bygg. Foruten økonomiske besparelser for kommunen, var den også starten på en sterk vekst for leverandøren i et nytt marked. Sannsynligvis har løsningen også vært positiv for brukerne av de offentlige byggene, det vil si at den gir bedre behovsdekning.

Anbefalinger

Mye tyder på at innovative anskaffelser og mer kunnskapsbaserte ordinære anskaffelser vil få et større omfang i framtida. Mange av de store og strategiske satsingene i Stavanger kommune (velferdsteknologi, Smartby, Vekstfond, «Leve hele livet», områdeløft i levekårsutsatte bydeler mv.) etterlyser løsninger som ikke alltid er å finne i dagens leverandørmarked. I slike tilfeller vil det være behov for å bruke innovative anskaffelser for å påvirke leverandørene til å utvikle/tilpasse løsninger i tråd med definerte behov.

Den praktiske utformingen, gjennomføringen og resultatvurderingen av disse typene anskaffelser er fortsatt i støpeskjeen. Innkjøpsfunksjonen i Stavanger kommune er i en

fase hvor den skal tilpasses nytt regelverk og anskaffelsesprosedyrer i tråd med innovative anskaffelser og prøve ut lokale støtteverktøy for mer kunnskapsbaserte ordinære anskaffelser. Det synes fortsatt å være behov for utvikling og uttesting av verktøy og metoder, der evaluering og læring står sentralt. Utprøving og læring har også betydning for hvilke anskaffelser innkjøp bør involvere seg i, hvilken kompetanse som trengs i innkjøp og i organisasjonen for øvrig, og for hvilke systemer som trengs for å føre effektiv kontroll av både ordinære anskaffelser og innovative og kunnskapsbaserte anskaffelser.

Følgende bør vurderes i det videre arbeidet med anskaffelser i Stavanger kommune:

- Lage en plan for hvordan metoder og verktøy for innovative anskaffelser og mer kunnskapsbaserte ordinære anskaffelser skal utvikles og testes ut videre og gjøres bedre kjent ute i organisasjonen.
- Å klargjøre bedre overfor avdelinger og virksomheter i kommunen når det er hensiktsmessig å benytte seg helt eller delvis av innovative anskaffelser eller verktøy og metoder for mer kunnskapsbaserte ordinære anskaffelser.
- Å avklare tidlig i innovative anskaffelser og mer kunnskapsbaserte ordinære anskaffelser, hva disse prosessene i praksis betyr for berørte aktører slik at de har en klar formening og forventning om hva deltakelse vil bety i form av tid og krav.
- Tilstrebe å utarbeide prestasjonsmål og måleindikatorer for bruk i innovative og kunnskapsbaserte anskaffelser slik at forventet effekt kan måles (KPI'er).
- At innkjøp fortsatt bistår alle større anskaffelser som i hovedsak følger krav og anbefalinger til gjennomføring av innovative anskaffelser og mer kunnskapsbaserte ordinære anskaffelser. Usikkerhet, kompleksitet og risiko tilsier at disse prosessene fortsatt vil ha behov for hjelp og bistand fra innkjøp.
- At internkontrollen med mer tradisjonelle, ordinære og desentraliserte anskaffelser ute i avdelingene gjennomgås med tanke på å utvikle et system for enkle og treffsikre kontroller som effektivt kan avdekke kritiske avvik.

RÅDMANNENS KOMMENTAR

Kommentar fra rådmannen datert 01.03.2018.

Rådmannen er glad for at oppmerksomheten rettes mot innovative og kunnskapsbaserte anskaffelser.

Siktemålet med denne forvaltningsrevisjonsrapporten har vært, som påpekt i oppdragsbeskrivelsen, å evaluere Stavanger kommunes erfaringer med innovasjon ved anskaffelser. Revisjonsrapporten viser at det jobbes i Stavanger kommune både med innovative anskaffelser, som blant annet det pågående innovasjonspartnerskapet, samtidig som det også jobbes aktivt med å utnytte det potensialet som ligger i ordinære anskaffelser, gjennom satsing på kunnskapsbaserte anskaffelser.

Det jobbes kontinuerlig for at prosessene knyttet til anskaffelser utnytter nye metoder og verktøy for å skape bedre kontrakter, både for kommunen, men ikke minst for leverandørene. Rådmannen ser det som positivt at revisjonsrapporten peker på potensialet med slike prosesser, samt at det synes som om kommunen jobber på en ryddig måte.

Rådmannen tar med seg anbefalingene i rapporten og vil fortsette arbeidet i å utnytte potensialet som ligger i fremtidsrettet anskaffelsespraksis for å stimulere til nytenkning, forbedringer og innovasjon hos kommunens egne virksomheter og i leverandørmarkedet.

Kjersti Lothe Dahl
Direktør støtte og utvikling

Elvur Thorsteinsdottir
fagsjef anskaffelser

RAPPORTEN

1 INNLEDNING

1.1 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER

Kontrollutvalget i Stavanger kommune bestilte i møtet den 17.01.2017 en forvaltningsrevisjon av kunnskapsbaserte/ innovative anskaffelser i Stavanger kommune.

Innovasjon gjennom anskaffelser dreier seg både om hvordan man jobber med å forberede anskaffelsen og hva man kjøper. Ifølge [Difi](#) handler innovative anskaffelser om å gjennomføre anskaffelsesprosesser som legger til rette for nyskaping og innovasjon.

Sentrale momenter i en slik prosess er en grundig behovsvurdering, aktiv brukerinvolvering, dialog med leverandørmarkedet, ytelses- og funksjonsbaserte spesifikasjoner, kontraktsvilkår som muliggjør innovasjon, kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier som premierer nytenkning og aktiv kontraktsoppfølging for å hente ut innovasjonspotensialet/gevinstene. Innovasjon gjennom anskaffelser dreier seg både om hvordan man jobber med å forberede anskaffelsen (prosessen) og hva man kjøper (sluttproduktet).

Innovative offentlige anskaffelser krever tettere samhandling mellom leverandører, brukere og kunder enn tradisjonelle anskaffelser. Tanken er at dialog mellom markedet, brukere og fagmiljøer gir bedre informasjon om alternative muligheter.

Stavanger kommune har de senere år arbeidet med innovative anskaffelser og har i de påfølgende årene utviklet nye verktøy og metoder, samt prøvd ut disse på konkrete anskaffelsesprosesser. Arbeidet er ikke sluttført og er mer å betrakte som en lærings- og utviklingsprosess for å utarbeide lokalt tilpassede verktøy og teste ut disse i praksis.

Ert viktig element i dette arbeidet har vært å utvikle mer kunnskapsbaserte ordinære anskaffelser som kan gi bedre kontrakter for kommunen og leverandørene uten at det nødvendigvis ligger som en forutsetning at det skal utvikles nye løsninger. Kunnskapsbaserte anskaffelser fokuserer særlig på perioden før kunngjøring, og er uavhengig av valget av anskaffelsesprosedyre.

Formålet med denne forvaltningsrevisjonen er å evaluere Stavanger kommunes erfaringer ved bruk av innovative anskaffelser og mer kunnskapsbaserte anskaffelser.

Følgende problemstillinger inngår i oppdraget:

- I hvor stor grad har innovative og kunnskapsbaserte anskaffelser i Stavanger kommune vært benyttet? På hvilke områder har metodene vært brukt?
- Hvordan har bruken av innovative/ kunnskapsbaserte anskaffelser fungert i konkrete innkjøpsprosesser? Sett fra både brukere, leverandører og innkjøpsavdelingenes ståsted.
 - Hva har fungert bra?

- Hva har fungert mindre bra?
- Etterleves lov og forskrift om offentlige anskaffelser i forbindelse med innovative/ kunnskapsbaserte anskaffelser?
 - I hvilken grad klarer man å balansere kravene til forutberegnelighet og likebehandling med målene om mindre spesifikke behovsbeskrivelser og en sterkere leverandørinvolvering tidlig i prosessen?
 - Hvordan påvirker den nye metodikken de ulike partenes tidsbruk i forbindelse med en anskaffelsesprosess, og i hvilken grad påvirker det prosessens lengde?
 - I hvilken grad fører kunnskapsbaserte anskaffelser til bedre leveranser?

1.2 REVISJONSKRITERIER

Revisjonskriteriene er elementer som inneholder krav eller forventninger, og vil bli brukt til å vurdere funnene i de undersøkelser som gjennomføres. Kriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autoritative kilder innenfor det reviderte området.

I dette prosjektet er følgende kilder til revisjonskriterier lagt til grunn:

- [Lov om offentlige anskaffelser](#). Her vil vi særlig undersøke om konkurranseaspektet og hensynet til ikke-diskriminering ivaretas ved anskaffelsene, om leverandørene likebehandles og om anskaffelsesprosessene er forutsigbare, transparente og etterprøvbare.
- Fra 1.1.2017 er det foretatt flere endringer i [Forskrift om offentlige anskaffelser](#). En omfattende [veileder](#) er i den forbindelse blitt utarbeidet, som blant annet tar for seg vilkår for bruk av konkurranse med forhandling og konkurransebasert dialog, samt hvordan metoden innovasjonspartnerskap kan gjennomføres i tråd med anskaffelsesregelverket. Innovasjonspartnerskap er en anskaffelsesprosedyre som legger til rette for at oppdragsgiveren i en og samme anskaffelse kan få utviklet innovative varer, tjenester eller bygge- og anleggsarbeider, og deretter kjøpe den utviklede ytelsen. Til forskjell fra de øvrige anskaffelsesprosedyrene inneholder forskriften ikke bare detaljerte regler om gjennomføringen av konkurransen, men også regler om hvordan selve partnerskapet skal gjennomføres.
- Utover krav i lov og forskrift, foreligger det flere sentrale veiledere for gjennomføring av innovative offentlige anskaffelser. Det gjelder en miniveileder utviklet av Nasjonalt program for leverandørutvikling¹ (2016) og veiledere som [Difi](#) har utviklet, blant annet om gjennomføring av innovasjonspartnerskap. I essens er det mange fellestrekk mellom anbefalinger gitt i ulike sentrale veiledere, men de konkrete anvisningene av verktøy og faseinndelinger kan variere. Det gir rom for lokale tilpasninger.
- Stavanger kommunes definering av hva som menes med kunnskapsbaserte anskaffelser. I den sammenheng har vi fått tilgang til veiledningsmateriale, blant

¹ <http://gamle.leverandorutvikling.no/getfile.php/Programmets%20brosjyrer/Miniveiledning.pdf>

annet en presentasjon av støtteverktøy til kunnskapsbaserte anskaffelser, samt en beskrivelse av metoden for gjennomføring av [innovasjonspartnerskapet på helse- og omsorgsområdet](#). Som begrep oppstod kunnskapsbaserte anskaffelser i 2015 og ga retning for utviklingsarbeidet. Veilederen til kunnskapsbaserte anskaffelser forelå i et tidlig format i august/september 2017. Det er viktig å merke seg at dette verktøyet i praksis er et arbeidsverktøy som er i tidlig bruk i innkjøp og det er foreløpig ikke lansert som et felles konsept i kommunen.

I sum gir krav nedfelt i lov og forskrift, samt sentrale og lokale veiledere, formelle krav og forventninger til hvordan en innovativ anskaffelse og mer kunnskapsbasert ordinær anskaffelsesprosess skal og bør gjennomføres. Samtidig har det vært viktig i denne forvaltningsrevisjonen å ta høyde for at mye fortsatt er i støpeskjeen, noe som igjen har konsekvenser for hvor entydige revisjonskriteriene er i dette prosjektet.

Det bør presiseres at ikke alle problemstillingene har revisjonskriterier i dette prosjektet. Blant annet vil det kunne være vanskelig å måle om leveransene er blitt bedre, men tilbakemeldingene i intervjuene samt den endelige leveransen, vil kunne gi oss en pekepinn på hvorvidt slike anskaffelsesprosesser har en merverdi.

1.3 METODEVALG

I prosjektet er det lagt opp til å få en oversikt over hvor mange innovative og kunnskapsbaserte anskaffelser som er benyttet og innenfor hvilke områder av kommunen.

Kartlegging av prosjekter med innslag av innovative anskaffelser og mer kunnskapsbaserte ordinære anskaffelser har vært utgangspunkt for innhenting av skriftlig dokumentasjon og intervjuer med personer som har hatt nær befatning med anskaffelsen. Her inngår intervjuer med rådgivere i Innkjøp som har bistått i disse prosessene, prosjektansvarlige for utvalgte prosjekter i tjenesteavdelingene, samt intervjuer av et mindre utvalg leverandører. I tillegg er det gjennomført intervjuer med øverste ansvarlige direktør for innkjøpsfeltet, innkjøpssjef og samt representanter for brukerutvalget. Totalt er det gjennomført 15 intervjuer, jf. oversikt vist til slutt i rapporten.

Dokumentgjennomgangen og intervjuene har vært utgangspunkt for å velge ut 5 anskaffelsesprosesser hvor vi har sett nærmere på anbudsprosessen og gjennomførte konkurranser slik dette er dokumentert i Stavanger kommune. Særlig interessant i denne sammenheng er hvordan konkurransehensynet er blitt ivaretatt i tråd med regelverket. Prosjektene som er gjennomgått er: 1) anskaffelse nytt signalanlegg, Lervig sykehjem, 2) innkjøp nye printere (rammeavtale), 3) transport dagsenter/ barnehager (rammeavtale), 4) ny driftssentral for offentlige bygg og 5) ny energisentral/ Horisont 2020.

2 FAKTA OG VURDERINGER

2.1 INNLEDNING

I dette kapitlet gis det først et kort historisk tilbakeblikk på utviklingen av *innovative anskaffelser* i Norge, før det gis en kort beskrivelse av regelverket på området. Deretter presenteres elementer fra Stavanger kommunes anskaffelsesstrategi og den metode og de verktøy som er utviklet i forbindelse med *kunnskapsbaserte anskaffelser*. Deretter belyses hver enkelt av problemstillingene gjengitt i kapitlet foran.

2.2 INNOVATIVE OFFENTLIGE ANSKAFFELSER I NORGE

Innovative offentlige anskaffelser er når det offentlige bruker et utvalg av metoder og verktøy for å oppnå en bedre behovsavklaring og dialog med markedet i anskaffelsesprosessen (Difi, 2016). Målet med innovative anskaffelser er å stimulere markeder til å komme opp med nye og forbedrede løsninger som kan dekke et behov.

Innovative offentlige anskaffelser har fått stor oppmerksomhet de siste årene i Norge og det har blitt påpekt at innovasjon kan fremmes gjennom offentlige anskaffelser, jf. St.meld. nr. 7 (2008-2009) *Et nyskapende og bærekraftig Norge* og St.meld. nr. 36 (2008-2009) *Det gode innkjøp*. Innovative offentlige anskaffelser legger vekt på at det skal være dialog mellom oppdragsgiver, bruker og leverandør i forberedelsesfasen av anskaffelsen for å kunne kartlegge hva markedet kan tilby for å dekke et behov.

Difi definerer innovasjon som: «*Innovasjon er å fornye eller lage noe nytt som skaper verdi for virksomhet, samfunn eller innbyggere. Formen er eksperimenterende og løsningen er ikke kjent på forhånd.*» Med andre ord har man først en innovasjon når en ny ide eller nyskapning er tatt i bruk og skaper verdi.

Offentlige anskaffelser har i økende grad blitt sett på som et verktøy for å øke innovasjonsgraden, og Nasjonalt program for leverandørutvikling (LUP) ble i 2010 etablert i Norge for å fremme og fasilitere bruk av innovative offentlige anskaffelser. LUP skal opptre som en pådriver og fasilitator for innovative offentlige anskaffelser og formålet med programmet er å øke innovasjonsgraden i offentlige anskaffelser. Fortsatt er omfanget nokså begrenset. Leverandørutviklingsprogrammet viser til at kun 1,4 prosent av anskaffelsene lyst ut på Doffin inneholder markedsdialog.

Programmet er eid av NHO, KS og Difi og har samarbeidspartnere som departementer, statlige organisasjoner og kommuner. Stavanger kommune har vært med som partner helt siden oppstarten i 2010. Frem til 2017, har LUP vært med på 149 pilotprosjekter og utviklet en fem-steps metode for anskaffelsesprosessen:

- 1) Vurdere behov,

- 2) Involvere brukere,
- 3) Ha dialog med markedet,
- 4) Konkurransen og
- 5) Kontraktsoppfølging.

De tre første fasene er alle forberedelsesaktiviteter, mens konkurransen er selve gjennomføringen før oppfølging i forbindelse med kontraktsfasen. Sentrale momenter i en slik prosess er en grundig behovsvurdering, aktiv brukerinvolvering, dialog med leverandørmarkedet, ytelses- og funksjonsbaserte spesifikasjoner, kontraktsvilkår som muliggjør innovasjon, kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier som premierer nytenkning og aktiv kontraktsoppfølging for å hente ut innovasjonen/gevinstene.

Ifølge LUPs *Miniveiledning om innovative offentlige anskaffelser* er potensialet for å tenke nytt størst i fasen før konkurransen starter. Dette vises i figur 1 under.



Et sentralt moment i innovative anskaffelser er å sette i gang prosjektet i god tid før konkurransen gjennomføres. Det er derfor viktig å involvere aktuelle fagmiljøer, brukere og andre berørte parter i en tidlig fase av arbeidet. Man tenker seg at de gode løsningene fås ved å sette av god tid og ressurser i forberedelsen av konkurransen. Det er dessuten viktig at man ikke lager for detaljerte beskrivelser, samtidig som man utfordrer leverandørene på løsningene.

Innovative offentlige anskaffelser krever tettere samhandling mellom leverandører, brukere og kunder enn tradisjonelle anskaffelser. Tanken er at dialog mellom markedet, brukere og andre fagmiljøer gir bedre informasjon om alternative muligheter. En suksessfaktor er å mobilisere bransjenettverk og fagmiljøer slik at leverandørene blir utfordret til å komme med kreative løsninger på behovene til kunden.

Til tross for at innovative offentlige anskaffelser har blitt tatt i bruk på både europeisk og nasjonalt nivå, finnes det få evalueringer av prestasjonen til innovative offentlige an-

skaffelser og det er et sjeldent fenomen at de blir evaluert på utfall. Av de over 149 pilotprosjektene, har det blitt utført 10 gevinstanalyser. Tallene viser at det kun er et fåtall av innovative offentlige anskaffelser som har blitt evaluert.

2.3 ENDRINGER I FORSKRIFT OM OFFENTLIGE ANSKAFFELSER

Ifølge miniveilederen er ikke regelverket om offentlige anskaffelser til hinder for kontakt med markedet så lenge hensynet til konkurranse, forutberegnelighet og likebehandling ivaretas. Det handler om å benytte det mulighetsrommet som anskaffelsesregelverket gir. Men for å kunne balansere hensynet til innovative anskaffelser og etterlevelse av LOA er det derfor viktig å ha tydelige spilleregler, slik at det blir forutsigbart for leverandørene hva som er målet med dialogen i forkant av anskaffelsen, og at de eventuelt senere må konkurrere om fremtidige leveranser.

De nye reglene fra 1.1.2017 utvider adgangen til å bruke *Konkurranse med forhandlinger etter forutgående kunngjøring* og *Konkurransepreget dialog* i forhold til §§ 14-2 og 14-3 i den tidligere forskriften². Oppdragsgiveren har alltid mulighet til å bruke anskaffelsesprosedyrene *Åpen anbudskonkurranse* og *Begrenset anbudskonkurranse*.³

Anskaffelsesprosedyrene konkurranse med forhandlinger etter forutgående kunngjøring og konkurransepreget dialog kan bare benyttes når vilkårene i § 13-2 er oppfylt.⁴ Oppdragsgiveren kan bruke konkurranse om innovasjonspartnerskap for å utvikle og anskaffe innovative varer, tjenester eller bygge- og anleggsarbeider.⁵

Konkurranse med forhandling etter forutgående kunngjøring er en anskaffelsesprosedyre som gir oppdragsgiver adgang til å forhandle med leverandørene om alle sider av tilbudene, jf. § 23-7. Ved konkurranse med forhandling må leverandørene først sende inn en forespørsel om å få delta i konkurransen slik at oppdragsgiver kan vurdere om de oppfyller de nødvendige kvalifikasjonskravene. Oppdragsgiveren kan velge å begrense antallet leverandører som får levere tilbud, jf. § 16-12. Bare de leverandører som er kvalifisert og utvalgt får invitasjon til å levere tilbud.

Konkurransepreget dialog er en anskaffelsesprosedyre som gir oppdragsgiver adgang til å gå i dialog med leverandørene om hvordan hans behov best kan oppfylles, jf. § 23-8. Ved konkurransepreget dialog må leverandørene først levere en forespørsel om å delta i konkurransen slik at oppdragsgiver kan vurdere om de oppfyller de nødvendige kvalifikasjonskravene. Oppdragsgiveren kan velge å begrense antallet leverandører som får levere tilbud jf. § 16-12. Bare de leverandørene som er kvalifisert og blir invitert av oppdragsgiver kan delta i dialogen.

² [Forskrift 7. april 2006 nr. 402 om offentlige anskaffelser](#).

³ Jf. § 13-1 første ledd.

⁴ Jf. § 13-1 annet ledd.

⁵ Jf. § 13-1 tredje ledd.

Oppdragsgiveren kan bare bruke konkurranse med forhandling etter forutgående kunngjøring og konkurransepreget dialog dersom vilkårene i en av unntakstilfellene i § 13-2 er oppfylt, jf. § 13-1 annet ledd:

- oppdragsgiverens behov kan ikke oppfylles uten at det foretas tilpasninger i allerede tilgjengelige løsninger
- anskaffelsen inkluderer design eller innovative løsninger
- anskaffelsens karakter, kompleksitet, rettslige eller finansielle sammensetning eller tilknyttede risiko gjør det nødvendig å forhandle
- oppdragsgiveren kan ikke utforme kravspesifikasjonene tilstrekkelig presist ved henvisning til en standard, europeisk teknisk bedømmelse, felles teknisk spesifisering eller teknisk referanse.
- oppdragsgiveren mottok bare uakseptable tilbud i en forutgående åpen anbudskonkurranse eller begrenset anbudskonkurranse.

Det er oppdragsgiveren som har bevisbyrden for at vilkårene er oppfylt.

Anskaffelsesprosedyren «Innovasjonspartnerskap» er gitt en særskilt omtale i revidert anskaffelsesforskrift fra 1.1.2017. Innovasjonspartnerskap er en ny anskaffelsesprosedyre, jf. del III i forskriften. Innovasjonspartnerskap er en anskaffelsesprosedyre som legger til rette for at oppdragsgiveren i en og samme anskaffelse kan få utviklet innovative varer, tjenester eller bygge- og anleggsarbeider, og deretter kjøpe den utviklede ytelsen. Til forskjell fra de øvrige anskaffelsesprosedyrer inneholder forskriften ikke bare detaljerte regler om gjennomføringen av konkurransen, men også regler om hvordan selve partnerskapet skal gjennomføres.

Fremgangsmåten ved innovasjonspartnerskap kan illustreres slik (figur 2):



Av § 13-1 første ledd fremgår det at oppdragsgiveren bare kan bruke konkurranse om innovasjonspartnerskap for å utvikle og anskaffe innovative varer, tjenester eller bygge og anleggsarbeider. Innovasjonspartnerskap kan kun benyttes der det er tale om reell innovasjon. Oppdragsgiveren må ha et behov for enten en helt ny eller betydelig forbedret løsning sammenlignet med det som finnes tilgjengelig på markedet. Forskriften inneholder en relativt detaljert definisjon av *innovasjon* som omfatter «...innføring av en ny eller betydelig forbedret vare, tjeneste eller prosess, inkludert produksjons-, bygge- eller anleggsprosesser, en ny markedsføringsmetode eller en ny organisasjonsmetode innen forretningspraksis, arbeidsplassorganisering eller eksterne relasjoner».

2.4 STRATEGI OG VERKTØY FOR KUNNSKAPSBASERTE ANSKAFFELSER I STAVANGER KOMMUNE

I Stavanger kommunes anskaffelsesstrategi er målet for anskaffelser at de skal være «*Verdiskapende, innovative og bærekraftige anskaffelser*» (Anskaffelsesstrategi 2014-2017).

For å oppnå målet er det identifisert 6 strategiområder:

1. Stavanger kommunes anskaffelser skal være økonomisk og kvalitativt gode.
2. Stavanger kommune skal ha en god og effektiv kontraktsoppfølging
3. Stavanger kommunes arbeid med anskaffelser skal være organisert med klare ansvarslinjer og kontrollmekanismer
4. Stavanger kommune skal gå foran innen anskaffelsesfaget og bidra til utvikling nasjonalt og internasjonalt.
5. Stavanger kommune skal ha høy anskaffelsesfaglig kompetanse
6. Stavanger kommune skal gjennomføre samfunnsansvarlige anskaffelser

Under punkt 4 i strategien har kommunen utarbeidet konkrete tiltak som angår temaet innovative/ kunnskapsbaserte anskaffelser:

- Kommunen skal vurdere, og teste ut ny anskaffelsesmetodikk der dette anses å være lønnsomt.
 - Kommunen skal være fremtidsrettet og bruke metodikk som bidrar til nytenkning og nyskapning. Dette gjelder blant annet markedsundersøkelser, mulighetene for dialog med markedet og prosedyrene konkurransepreget dialog, førkommersielle anskaffelser og offentlig privat samarbeid (OPS)
- Kommunen skal aktivt dele ny kunnskap for utvikling av innkjøpsfaget
 - Dele erfaringer med bruk av nye metoder, med å formidle ny kunnskap både internt og eksternt
- Kommunen skal være pådriver for utvikling innen anskaffelsesfaget lokalt og skal utfordre og stimulere til nytenkning både internt i organisasjonen og i leverandørmarkedet

- Innkjøpsavdelingen skal tilby prosessbistand til virksomheter som ønsker å prøve metoder som virkemiddel for å fremme innovasjon
- Innkjøpsavdelingen skal fremme innovasjon i virksomhetsovergrepene avtaler der dette kan gi bedre avtaler.
- Innkjøpsavdelingen skal etablere møteplasser for erfarings- og informasjonsutveksling mellom kommunens innkjøpere
- Kommunen skal ta utgangspunkt i nasjonal metodikk for leverandørutvikling for å fremme innovasjon i anskaffelser

Stavanger kommune har de siste 8-10 årene gjennomført flere større pilotprosjekter som partner i Nasjonalt program for leverandørutvikling (LUP) og bygget opp kompetanse internt på feltet innovative anskaffelser og kunnskapsbaserte ordinære anskaffelser. Enkelte av disse pilotprosjektene, blant annet ny driftssentral for offentlige bygg, går tilbake til 2009/2010, og både dette og andre prosjekter har vært viktige for å utvikle en lokal verktøykasse og metodikk. Den lokale interessen og uttestingen var også viktig i forbindelse med søknad om midler fra Fylkesmannen i Rogaland til metodeutvikling, kompetanseheving og pilotering av nye verktøy.

Som nevnt forelå en første utgave av veilederen til kunnskapsbaserte anskaffelser i august/ september i 2017. Denne vil bli utviklet videre.

Figuren nedenfor viser stegene i denne typen mer kunnskapsbaserte anskaffelser.



Stavanger kommune ønsker gjennom satsingen å utfordre næringslivet til å utvikle smartbyen og styrke egen konkurransedyktighet. Kommunen ønsker videre å satse offensivt og utnytte innovasjonspartnerskap. Innovative og førkommersielle anskaffelser skal løse samfunnsutfordringer. Arbeidsmåten skal øke forståelsen av brukerbehov, og

de mulighetene som ligger i nye løsninger og ny teknologi, samt sørge for at brukerinvolvering, leverandørdialog og åpne spesifikasjoner blir del av anskaffelsene.

Den stegvise anskaffelsesprosessen, illustrert i figur 3, er en samlet framstilling av ulike steg og verktøy i en kunnskapsbasert anskaffelsesprosess. Tanken er at verktøykassen må tilpasses den enkelte anskaffelsesprosess og formålet med den, og at anskaffelsen avgjør i hvor stor utstrekning verktøykassen skal tas i bruk. Det er behov for fleksibilitet for å sikre mest mulig effektive anskaffelser der det i noen prosesser er aktuelt å ta hele verktøykassen i bruk, mens det i andre kun er aktuelt å ta noen verktøy i bruk.

Målet med kunnskapsbaserte anskaffelser er å utnytte mer av det potensialet som ligger i kommunens anskaffelser, og bidra til forbedring av kontrakter, utvikling eller innovasjon. Veilederen er ment å forsøke å operasjonalisere hvordan kommunen da kan jobbe. Når man introduserer elementer som kan bidra til åpenhet, kreativitet, samskaping etc., kan dette gjøres på mange måter. Veilederen er ment å kunne vise noen måter å jobbe på, og etter hvert også vise, og diskutere, erfaringer fra tidligere gjennomførte prosesser.

Satsingen på innovative anskaffelser har profilert Stavanger kommune ved flere anledninger. Driftssentralen i Stavanger eiendom var en av tre finalister til Innovasjonsprisen 2015, som ble delt ut på Arendalskonferansen i 2015. Som de første i Norge gjennomfører Innovasjon Norge, Leverandørutviklingsprogrammet og Difi, innovasjonspartnerskap med Stavanger kommune for å utvikle nye løsninger for helsesektoren.

Videre var innkjøpsavdelingen en av flere avdelinger som var representert på kommunens stand under innovasjonsmessen Nordic Edge Expo i 2017. Innkjøpsavdelingens satsing på innovative og kunnskapsbaserte anskaffelser, har også inngått som et delprosjekt i kommunens sektorovergripende Beboerlyst-prosjekt. Hensikten med Beboerlyst-prosjektet, har vært å utvikle verktøy og metoder for dialog og medvirkning med innbyggerne, og de ulike verktøyene er samlet i en håndbok om medvirkning.

2.5 INNOVATIVE OG KUNNSKAPSBASERTE ANSKAFFELSER I STAVANGER KOMMUNE

En problemstilling i denne forvaltningsrevisjonen er å undersøke hvor stort omfang *innovative og kunnskapsbaserte anskaffelser* har i Stavanger kommune, og på hvilke områder av kommunens virksomhet vi finner slik anskaffelser og hvor de i liten grad er brukt.

Denne anskaffelsesformen er fortsatt i støpeskjeen, og metodikken for kunnskapsbaserte anskaffelser er ikke prøvd ut i sin fullstendige form enda. Flere pågående anskaffelser bygger imidlertid på metoden for kunnskapsbaserte anskaffelser, og kommunen vil etter hvert vinne nye erfaringer i arbeidet med å videreutvikle anskaffelsesprosedyrene.

Innkjøpsavdelingen er en del av det nye direktørområdet, Støtte og utvikling, og har 12

ansatte. Innkjøp hjelper avdelingene med både tradisjonelle, innovative og kunnskapsbaserte anskaffelser, men det er avdelingene som i alle hovedsak initierer, eier og følger opp anskaffelsene etter at det er inngått kontrakt. Ansvar for å hente ut evt. innovasjonsgevinster er dermed lagt ut til avdelingene, men innkjøp bidrar med råd og hjelp slik at eventuelle gevinster kan realiseres. Siden disse typene anskaffelser fortsatt er relativt nye og ukjente for mange av kommunens avdelinger og virksomheter, er det behov for særskilt oppfølging av dette fra innkjøpsavdelingens side.

REVISJONSKRITERIER

Det nye regelverket for anskaffelser fra 1.1.2017 fastsetter krav og vilkår for når innovative anskaffelser kan benyttes, blant annet innovasjonspartnerskap. Det må være et behov for tilpasninger i tilgjengelige løsninger, innovasjon må inngå som et element og anskaffelsen har en kompleksitet som vanskeliggjør en presis kravspesifikasjon.

Disse vilkårene må være oppfylt før det iverksettes en innovativ anskaffelse. Oppfylles vilkårene, og en innovativ anskaffelse iverksettes, er kommunen pålagt å følge regelverket for innovasjonspartnerskap om en slik form velges. For øvrig sier ikke det nye regelverket noe om hvordan en kunnskapsbasert ordinær anskaffelse skal gjennomføres før kunngjøring. Det betyr at kommunens egen foreløpige veileder for mer kunnskapsbaserte ordinære anskaffelser (jf. figur 3) blir et revisjonskriterie når vi skal vurdere omfanget av kunnskapsbaserte ordinære anskaffelser i Stavanger kommune.

FAKTABESKRIVELSE OG VURDERINGER

Intervjuer og dokumentgjennomgang er benyttet for å få et anslag på hvor utbredt bruken av innovative/ kunnskapsbaserte anskaffelser er i Stavanger kommune. 19 avsluttede og pågående anskaffelser inneholder elementer fra innovative eller kunnskapsbaserte ordinære anskaffelser slik Stavanger kommune definerer sistnevnte anskaffelse.

To av anskaffelsesprosjektene har vært gjennomført som innovative anskaffelser i Nasjonalt program for leverandørutvikling der Stavanger kommune har deltatt fra 2010 (ny driftssentral for offentlige bygg og nytt signalanlegg, Lervig sykehjem). Et annet prosjekt gjennomføres som innovasjonspartnerskap i helse (korttidsplasser, helse og omsorg), mens et fjerde har vært gjennomført som en førkommersiell anskaffelse. Dette siste prosjektet – Enigma – ble imidlertid avsluttet før kunngjøring.

Disse fire anskaffelsene, er de som i størst grad er i samsvar med krav og anbefalinger om gjennomføring av innovative anskaffelser.

De øvrige 15 anskaffelsene er gjennomført/ gjennomføres med elementer fra det Stavanger kommune har definert som kunnskapsbaserte anskaffelser. Det vil si at de gjennomføres som ordinære anskaffelser, men der det er et større innslag av leverandørdialog (13 av disse 15 anskaffelsene) og i noen grad også brukerdiallog (2 av de 15 anskaffelsene) som en del av forberedelsesfasen før kunngjøring og konkurranse.

Eksempler på slike anskaffelser er innkjøp av nye printere, innkjøp av transport til dager/ barnehager, innkjøp av møbler, innleie av helsevikarer og reklamefinansierte busskur. Anskaffelser i forbindelse med ny energisentral/ Triangulum, digitalisering av barnevernet, anskaffelser i velferdsteknologiprojektet og i SK Regnskap (Boost AI) har også innslag av metodikk fra innovative/ kunnskapsbaserte anskaffelser.

Tar vi utgangspunkt i Stavanger kommunes organisering før 1.1.2018, er det oppvekst og levekårsområdet og bygg og eiendom (Bymiljø og utbygging) som har hatt store innovative/ kunnskapsbaserte anskaffelser. Også Økonomi og Personal og organisasjon har hatt flere anskaffelser av denne typen. Ofte dreier det seg om ta i bruk ny teknologi og nye dataløsninger hvor det er ønskelig med tilpasninger til et i utgangspunktet definert behov før selve innkjøpet. Innenfor næringsutvikling (del av Innbygger- og samfunnskontakt fra 1.1.2018) vil det sannsynligvis bli et økende behov for kunnskapsbaserte anskaffelser, bl.a. som følge av Smartby-satsingen og Vekstfondet.

Driverne bak behovet for innovative/ kunnskapsbaserte anskaffelser i Stavanger kommune er flere. De fleste store innovasjons- og utviklingsprosjektene i kommunen (Smartby-satsingen, Vekstfondet, velferdsteknologisatsingen, Horisont 2020/ Triangulum forutsetter tett samarbeid og til dels samproduksjon mellom kommune, næringsliv, leverandører, frivillige organisasjoner og brukergrupper. Mange av disse overordnede utviklingsprosjektene genererer anskaffelser som gjerne forutsetter metodikk i tråd med disse typene anskaffelser. Det betyr en sterkere vektlegging av leverandør- og brukerdialog for å avdekke behov som utgangspunkt for utvikling av nye løsninger.

Andre drivere er tilskuddsordninger i kommunen som skal stimulere til innovasjon. Hvert år siden 2014 har kommunen lyst ut midler til innovasjonsprosjekter. Den årlige tilskuddspotten er på 5 mill. kr. og fra 2014 er 52 prosjekter blitt tildelt støtte (jf. vedlegg).

Med utgangspunkt i Stavanger kommunes organisering før 1.1.2018, er prosjektene fordelt som følger på de ulike tjenesteområdene og stab-/støtteavdelingene (jf. tabell 1):

	2014	2015	2016	2017	Sum
Personal og organisasjon	1	4	1	1	7
Økonomi	-	2	1	2	5
Oppvekst og levekår	6	13	8	7	34
Kultur og byutvikling	-	1	1	1	3
Bymiljø og utbygging	-	-	-	1	1
Kommunikasjon			1	1	2
SUM	7	20	12	13	52

Oppvekst- og levekårsområdet har hatt desidert flest innovasjonsprosjekter fra 2014-2017. Noen av disse prosjektene genererer anskaffelser hvor det kan være behov for innovasjon og leverandørutvikling for å realisere siktemålet med utviklingsprosjektet.

En annen tilskuddsordning som skal stimulere til mer innovasjon, er tilskudd til helsefremmende og sykdomsforebyggende tiltak. Kommunalstyret for levekår har hvert år siden 2010 fordelt kr 5 mill. til nyskapende, helsefremmende og sykdomsforebyggende prosjekter. Per 2017 er det fordelt kr 35 mill. på 55 ulike prosjekter. Oppvekst og levekårsområdet har hatt flest prosjekter, dernest Bymiljø og utbygging.

Med Stavanger kommunes brede satsing på innovasjon og utvikling er det sannsynlig at behovet for innovative anskaffelser vil øke i framtida. Dette fordi mange av utviklingsprosjektene forutsetter at resultatet av anskaffelsen skal være noe innovativt, noe som i utgangspunktet ikke finnes i dagens leverandørmarked. Det betyr større fokus på å avklare behov blant brukere og tettere leverandørdialog for å stimulere til utvikling av nye løsninger som medfører størst mulig behovsdekning.

Nedenfor har vi gjennomgått et utvalg anskaffelsesprosesser med større eller mindre innslag av element fra innovative / kunnskapsbaserte anskaffelser. Noen er avsluttede prosjekter, andre er pågående, og dermed fortsatt er i en eller annen fase i anskaffelsen:

Anskaffelse ny driftssentral for kommunale bygg (avsluttet)

I 2010 ønsket Stavanger kommune å få en sentral driftssentral for styring av lys, varme, ventilasjon og sikring for alle byggene sine. Teknologien fantes imidlertid ikke. Drifts- og energiseksjonen i Stavanger eiendom ble forespeilet en kostnad på 40 millioner kroner. Prosjektet ble derfor skrinlagt i første omgang.

I 2013 ble prosjektet tatt opp igjen, og denne gang utprøvd som en innovativ anskaffelse. Stavanger kommune arrangerte en åpen dialogkonferanse for leverandører og aktuelle bransjer der de presenterte kommunens behov og leverandørutfordringer.⁶ Dialogkonferansen ble kunngjort på Doffin, invitasjonen ble markedsført via kommunens hjemmeside og invitasjonen gikk ut til relevante bransjefora. Kommunen ønsket ytterligere kunnskap om hva markedet kunne levere og inviterte leverandørene til 1-til-1 møter, der leverandørene presenterte sine løsningsforslag.

En bedrift med erfaring fra offshore leverte en løsning til en kostnad på 1,25 millioner. Drifts- og energisentralen i Stavanger kommune, har sammen med leverandøren F5 IT Stavanger AS, utviklet et system og en portal for sentral driftskontroll. Systemet har fått navnet SmartAutomasjon. SmartAutomasjon takler ulike leverandører og standarder, og sørger for at kommunen lettere enn før kan sammenligne og effektivisere driften av mange bygg. Fra driftssentralen kan teknikerne drifte over 100 bygg mer effektivt. De

⁶ Prosessen er nøye beskrevet i følgende Difi notat... https://www.difi.no/sites/difino/files/stavanger_kommune_-_driftssentral.pdf. Det foreligger også en fersk masteroppgave om prosjektet skrevet av student ved UiS https://brage.bibsys.no/xmlui/bitstream/handle/11250/2459467/Aamodt_Nina_Fagerheim.pdf?sequence=4

styrer og overvåker de tekniske installasjonene som styrer videoovervåking, adgangssystemer, ventilasjon, varme, belysning, solskjerming og heiser. Også alt energiforbruk registreres og overvåkes. Løsningen er tilgjengelig på brett og mobil.

Resultatet er at de tekniske løsningene i bygningene vil fungere som de skal flere dager i året, fordi feil oppdages og blir løst raskere. Det betyr bedre komfort og innemiljø for flere tusen beboere, ansatte, elever og andre brukere. Og så sparer kommunen penger, mest fordi strømforbruket går ned i bygningene. Kommunens strømregning har gått ned med 1-2 millioner årlig og samlet netto økonomisk gevinst for Stavanger kommune er beregnet til 9-24 millioner over en 15-års driftsperiode.

Mange av de som er intervjuet, trekker fram dette prosjektet som en suksesshistorie der avklaring av behov og en mer aktiv leverandørdialog i en tidlig fase, var en forutsetning for å lykkes. Prosjektet ble i 2015 nominert til Difi's innovasjonspris.

Anskaffelse nytt signalanlegg i Lervig sykehjem (avsluttet)

Nytt sykehjem stod ferdig juni 2017 med oppstart og drift januar 2018. Lervig sykehjem er et bygg i Storhaug bydel på 7 etasjer og 123 plasser fordelt på 15 boenheter.

Anskaffelsen av signalanlegget ble trukket ut av totalentreprisen og gjennomført som en innovativ anskaffelse parallelt med bygging av sykehjemmet.⁷ Arbeidet med anskaffelsen startet våren 2014, samtidig som kommunen ble med i et nettverk for innovative anskaffelser. Anskaffelse av signalanlegget på Lervig ble brukt som case.

Som ledd i behovskartleggingen, ble det gjennomført studietur i oppstarten av prosjektet med besøk til kommuner/sykehjem. Deretter ble det gjennomført en workshop med fokus på behov, ikke funksjon med aktuelle brukere av signalanlegg (tverrfaglig) høsten 2014. Da behovet var avklart, ble det initiert markedsdialog i form av en Dialogkonferanse med etterfølgende 1-til-1 møter med leverandører desember 2014.

Behovene ble systematisert og lagt inn i kravspesifikasjonen som grunnlag for konkurranse. 6 leverandører leverte tilbud og det ble avholdt forhandlinger med alle tilbyderne. To leverandører ble valgt ut for videre testing. Kommunen hadde så befaring til sykehjem som hadde lignende anlegg fra de to valgte leverandørene. De to leverandørene installerte testbase på hvert sitt rom på en tom avdeling på Vålandstunet sykehjem. 5 grupper med 4 ansatte i hver (syke- og hjelpepleiere og ledere) fra ulike sykehjem gjorde uavhengig testing av begge anleggene. Testingen ga kommunen et klart bedre beslutningsgrunnlag for endelig valg av leverandør.

Etter testfasen ble tilbudene til begge leverandørene evaluert på ny og kontrakt ble signert i mars 2017. Erfaringen fra den innovative metoden er at den sikret kommunen en

⁷ Nærmere beskrivelse av dialogmøte ifm. den innovative anskaffelsen finnes her... <http://innovativeanskaffelser.no/wp-content/uploads/2017/10/pilotnotat-leirvig-sykehjem.pdf>. Kunngjøring på DOFFIN finnes her... <https://www.doffin.no/Notice/Details/2016-524144>

bedre og mer fremtidsrettet forståelse av eget behov, og at kommunen ikke låste seg til et utdatert produkt, samt at de gjennom testingen fikk avklart viktige forhold ved tilbudene, og sikret dem et godt grunnlag for valg av løsning. Det var også avgjørende med tett tverrfaglig samarbeid ifølge de vi har intervjuet (Innkjøp, bygg, levekår, IT).

Anskaffelse ny energisentral (pågående)

Den nye energisentralen gir varme og kjøling til tre av Stavanger kommunes administrasjonsbygg i sentrum. Energisentralen er basert på en lokal fornybar energikilde, og reduserer CO₂-utslippet med 85 % i forhold til tidligere. Prosjektet er Stavanger kommunes leveranse i det internasjonale EU prosjektet Triangulum hvor målet er å demonstrere innovative bærekraftige løsninger som kan brukes i hele Europa.

Den nye energisentralen utvinner energi fra avløpsvann. Avløpsvannet havner i en stor tunnel under bakken, og kommunen bruker 100 meter av tunnelen under Løkkeveien. Tunnelen er utstyrt med 108 avløpsvarmevekslere som tar opp varmen fra avløpsvannet, og omgjør det til ny energi som så brukes til oppvarming og kjøling av Svømmehallen, Rådhuset og Olav Kyrres gt 23, der innbyggjerservice er. Energisentralen er helautomatisert og fjernstyres fra kommunens driftssentral. Energimålere for alle bygg er installert for å måle energiproduksjon og klimagassutslipp. Prosjektet innebærer høy grad av involvering og at minst 75 % av energien kommer fra lokale fornybare energikilder.

Direkte bruk av varme fra avløpstunell har ikke blitt prøvd i Norge tidligere. Det var dermed behov for nye tekniske løsninger for å hente ut energi fra avløpsvann. Behovet for innovasjon i valgt løsning, initierte tettere leverandørdialog i anskaffelsesprosessen enn det tradisjonelle anskaffelser normalt legger opp til. Det ble gjennomført dialogkonferanse og satt tidsfrist for sluttleveranse. Tidsfristen skapte visse utfordringer i forhold til regelverket. Konkurranskravet ble ivaretatt i to trinn: Konkurransen på konsept, og deretter ny konkurranse om prosjektering. Disse gikk delvis parallelt for å spare tid. Foruten mer inngående definering av behov og mer utstrakt leverandørdialog, så ble anskaffelsen gjennomført som ordinær konkurransebasert anskaffelse.

Den 2. november 2017 mottok energisentralen [Vannbransjeprisen 2017](#). Vannbransjeprisen blir delt ut til prosjekter med innovative løsninger, høy kompleksitet og VA-utfordringer som har vært krevende å løse.

Innovasjonspartnerskap i helse (pågående)

Som de første i Norge gjennomfører Innovasjon Norge, Leverandørutviklingsprogrammet og Difi innovasjonspartnerskap med Stavanger kommune for å utvikle nye løsninger for helsesektoren. Prosjektet startet opp i 2017 og følger de krav og vilkår som er fastsatt i lov og forskrift for offentlige anskaffelser fra 1.1.2017. Innovasjon Norge bidrar med 12 mill. kr som er øremerket bruk i prosjektet i Stavanger kommune. Ett av målene til prosjektet er, i tillegg til å gjennomføre selve anskaffelsen, å fremme offentlig og privat (leverandør) samarbeid. Det er satt av 2 år til gjennomføringen av prosjektet, som gjennomføres som anskaffelse for avdeling Helse og velferd (tidligere levekår).

Kommunen har behov for å tenke nytt om hvordan deres heldøgnpasienter skal få økt livskvalitet, være aktive og klare seg selv best mulig. Kommunen vil at innbyggerne skal «Leve hele livet.» og prosjektet i hjemmetjenesten er utgangspunkt for innovasjonspartnerskapet om mer aktivitet og mestring for pasienter med korttidsopphold.⁸

Utgangspunktet er de 214 korttidsplassene som Stavanger kommune disponerer med gjennomsnittlig liggetid på ca. 26 døgn. Det koster kommunen kr 200 millioner årlig. Ambisjonen er å optimalisere korttidsoppholdet slik at oppholdet blir målrettet og at flest mulig klarer seg selv lengst mulig i eget hjem i etterkant av oppholdet. Det vurderes at man ved å øke aktivisering og egenmestring vil kunne redusere kostnadene til korttidsopphold i Stavanger med 10-15 prosent, noe som utgjør kr 20-35 millioner.

Innovasjonspartnerskapet er en pågående anskaffelse, og ble innledet med en grundig gjennomgang av behov med bred involvering av brukere, ansatte i sykehjem, leverandører mv. Behovsbeskrivelsen har så vært utgangspunkt for konkurranse blant aktuelle leverandører om prekvalifisering. I forbindelse med markedsdialogen, før konkurransen, ble det gjennomført en tverrfaglig ide-utvikling med involvering av forskjellige kommunale medarbeidere, eksperter og forskjellige typer av leverandører.

Stavanger kommune håpet på seks til åtte søknader om prekvalifisering, og mottok 22. I neste fase skal prosjektideer gjennomgås fra de som er prekvalifisert til å delta i selve konkurransen. Hele 57 leverandører søkte om prekvalifisering. Av disse er seks enkeltstående aktører mens de øvrige inngår i 16 ulike konsortier. Stavanger har gjennom dialogen med markedet gitt uttrykk for at leverandørene vil måtte samarbeide om å utvikle nye løsninger som svarer ut identifiserte behov om økt aktivisering og egenmestring blant brukerne med korttidsopphold. Klyngene Smart Care Cluster og Norway Health Tech har på oppfordring fra kommunen og Leverandørutviklingsprogrammet arrangert matchmakingaktiviteter. Helt nye konsortier er dannet i denne fasen av prosjektet. Målet er å sitte igjen med om lag tre leverandører som det jobbes videre med.

Innovasjon Norge, Leverandørutviklingsprogrammet og Difi har lang erfaring med innovative anskaffelser. De bidrar med kompetanse, ressurser og veiledning til Stavanger kommune for å redusere risiko og sikre vellykket gjennomføring. Målet er at de løsningene som utvikles i partnerskapet skal spres til andre kommuner og offentlige aktører med samme behov. Prosjektet skal dele erfaringer og utarbeide veiledningsmateriell for å gjøre det enklere for andre offentlige etater som tar denne konkurranseformen i bruk.

Siden anskaffelsesprosjektet ennå er i en relativt tidlig fase er det for tidlig å si noe entydig om erfaringene med denne måten å gjøre anskaffelser på. Men erfaringene så

⁸ Innovasjonspartnerskapet er nærmere beskrevet i behovsanalyse som grunnlag for konkurranse om innovasjonspartnerskap..... <https://www.stavanger.kommune.no/siteassets/samfunnsutvikling/innovasjonspartnerskap/dokument-3---behovsbeskrivelse-vedlegg-2-tekst.pdf>

langt er gode med hensyn til å dreie oppmerksomheten sterkere mot behovene snarere enn å ta utgangspunkt i eksisterende løsninger.

ANBEFALINGER

Stavanger kommune har etter hvert høstet erfaringer med bruk av elementer fra innovative/ kunnskapsbaserte anskaffelser. Disse erfaringene omfatter dels ordinære anskaffelser med mer utstrakt leverandørdialog og dels dagens utprøving av innovasjonspartnerskap som innebærer en ny måte å drive anskaffelser på.

Fortsatt er omfanget av innovative/ kunnskapsbaserte anskaffelser nokså begrenset (19 anskaffelser). Mye tyder imidlertid på at denne typen anskaffelser vil få et større omfang i framtida sett i lys av satsingen Stavanger kommune har på innovasjon og utvikling. Mange av de store og strategiske satsingene i Stavanger kommune (velferdsteknologi, Smartby, Vekstfond, «Leve hele livet», områdeløft i levekårsutsatte bydeler mv.) etterlyser løsninger som ikke alltid er å finne i dagens leverandørmarked. I slike tilfeller vil det være behov for å kjøre innovative anskaffelser som kan utvikle nye løsninger, hvor selve anskaffelsen påvirker leverandørene til å utvikle nye løsninger.

Anskaffelsesregelverket stiller en del vilkår for å benytte konkurranse med forhandling, konkurranse med leverandørdialog og innovasjonspartnerskap (at det er behov for tilpasninger, omfatter innovasjon/ nytt design, kompleksitet, utfordringer med å spesifisere kravspes. tilstrekkelig presist mv.). Er ikke disse vilkårene oppfylt, må anskaffelsen håndteres gjennom de ordinære anskaffelsesprosedyrene som regelverket peker på.

Et vesentlig spørsmål er hvem som skal avgjøre valg av anskaffelsesproses. Et alternativ er at innkjøp gjør et slikt valg på bakgrunn av de behov for anskaffelser som blir innmeldt fra resten av organisasjonen. En risiko ved et slikt alternativ er at innkjøp får økende kapasitetsutfordringer. Et annet alternativ er at innkjøpsavdelingen på en tydelig måte formidler overfor organisasjonen når ulike typer anskaffelsesprosesser er aktuelle. Det kan sikre at anskaffelsen tidsnok blir satt på et riktig spor. Som vi har sett, krever innovative/ kunnskapsbaserte anskaffelser andre forberedelser enn tradisjonelle anskaffelser. Følgende bør vurderes som ledd i det videre arbeidet:

- Å klargjøre bedre overfor avdelinger og virksomheter i kommunen når det er hensiktsmessig å benytte seg helt eller delvis av innovative anskaffelser eller verktøy og metoder for mer kunnskapsbaserte ordinære anskaffelser.
- Lage en plan for hvordan verktøy og metoder for innovative anskaffelser og mer kunnskapsbaserte ordinære anskaffelser skal utvikles og testes ut videre og gjøres bedre kjent ute i organisasjonen.

Hvis ikke er det en risiko for at det startes opp omfattende prosesser med sikte på å utvikle nye løsninger hvor det senere i prosessen viser seg at det ikke var behov for denne type prosess eller at løsningen var tilgjengelig allerede i markedet.

2.6 ERFARINGER MED INNOVATIVE OG KUNNSKAPSBASERTE ANSKAFFELSER

Alle intervjuene med representanter for innkjøp, enkelte av kommunens avdelinger, leverandører og brukerutvalg, har tatt opp spørsmålet om gode og mindre gode erfaringer med innovative/ kunnskapsbaserte anskaffelser. Disse presenteres nedenfor.

KRITERIER

De ulike anskaffelsesprosessene som erfaringene er hentet fra, varierer en god del mht. hvor stort innslag det har vært av element fra innovative/ kunnskapsbaserte anskaffelser. Fellestrekket er en grundigere forberedelsesfase med sterkere fokus på behovsdefinering og tidlig kontakt med aktuelle leverandører. I all hovedsak har det også vært snakk om store anskaffelser som i utgangspunktet er krevende. Et tredje fellestrekk er at representanter for innkjøp har bistått alle disse anskaffelsene til forskjell fra en del av de øvrige ordinære anskaffelsene som i hovedsak håndteres ute i organisasjonen.

De sentrale revisjonskriteriene er krav til gjennomføring av innovative anskaffelser (innovasjonspartnerskap og førkommersielle anskaffelser) og den foreløpige veilederen om gjennomføring av mer kunnskapsbaserte ordinære anskaffelser.

FAKTABESKRIVELSE OG VURDERINGER

Et første spørsmål er hva som har fungert positivt med innovative/ kunnskapsbaserte anskaffelser. Det som trekkes fram, på tvers av organisatorisk tilhørighet (innkjøp, avdelinger, leverandører) er at denne anskaffelsesprodyren fører til en bedre behovsdefinering og en bedre dialog og utsjekk med leverandørene om hva som finnes og hva som trengs. Tverrfaglig bruk av kompetansen til innkjøp, til brukerne og avdelinger i kommunen, og til leverandørene, gir i sum en grundigere og mer gjennomtenkt prosess. Dermed forebygges også potensielle utfordringer på et senere tidspunkt i anskaffelsen og det etableres et langt bedre grunnlag for behovs- og funksjonsspesifikasjoner tidlig i prosessen.

Samtidig trekkes det fram at prosedyrene må brukes på de "riktige" prosjektene. De aller største – over EØS-terskel – vil i noen grad alle inneholde element fra kunnskapsbaserte anskaffelser. Der vil det ofte være behov for bistand fra innkjøp, mens mer tradisjonelle og mindre anskaffelser i større grad kan ivaretas desentralt. Ellers kan innkjøp bli en flaskehals hvor kapasiteten ikke strekker til å forholde til bredden av anskaffelser.

Flere av de intervjuede peker på at verktøykassen fortsatt er fersk og ennå er i støpskjen. Ute i avdelingene er kjennskapen fortsatt begrenset. Anskaffelser er i stor grad en sideaktivitet til kjernevirksomheten, og ute i organisasjonen har de behov for raskt å se at dette gir gevinster selv om forberedelsene tar lengre tid. Kjennskap skapes både gjennom å gjøre veiledningsmateriell tilgjengelig, men det trengs også suksesshistorier som skaper blest om disse anskaffelsestypene. I den sammenheng har ny driftssentral vært viktig, og en del av denne erfaringen har inspirert utviklingsarbeidet.

Leverandørdialogene har i hovedsak fungert bra slik informantene ser det. Slik prosessene så langt har vært kjørt, oppleves det ikke at leverandørene bruker uforholdsmessig mye av egne ressurser som de ikke kan fakturere. Der kompleksiteten er høy og det i liten grad kan bygges på eksisterende løsninger vil det kreves mer av leverandørene. På Lervig sykehjem ble f.eks. to av løsningene testet før endelig beslutning. Her fikk leverandørene betalt for dette. "Motiverte" leverandører fremholdes som viktig suksesskriterie for å sikre konkurransemomentet og et godt sluttprodukt.

Informantene ble også spurt om hva som har vært utfordrende. De fleste av informantene er av den oppfatning at utvikling av prestasjonsmål og -måleindikatorer er et område med forbedringspotensiale. Det synes å være behov for å utvikle verktøy som kan belyse nytteverdien av denne typen anskaffelser og om det er oppnådd en bedre behovsdekning. I noen prosjekter kan gevinsten måles i penger, eksempelvis i prosjektet om driftsentralen, mens det kan være mer krevende å finne ut om brukerne har fått det bedre.

Sett fra leverandørens side, er oppfatningen at prosessene er blitt mer åpne og gjennomsiktige. Det oppfattes i seg selv å være tillitsvekkende, samtidig som mange leverandører ikke er vant til åpenhet i slike prosesser. Det er eksempelvis en viss skepsis til å dele for mye informasjon om egne konkurransefortrinn. Det er også de som peker på at tidlig involvering av leverandørene, kanskje allerede når et utviklingsprosjekt etableres i kommunen, kan legge føringer på framtidige konkurransesituasjoner, der de som har vært tidligst involvert får fortrinn i konkurransesituasjonen. Slikt kan forebygges ved at det tidlig blir klargjort at tidlig deltakelse ikke er en garanti for å vinne kontrakt.

Fra både leverandører og representanter for kommunens avdelinger, blir det trukket fram at kravene til tidsbruk og langsiktighet i *innovative* anskaffelser gjør at det er grenser for hvor mange anskaffelser det er mulig å gjennomføre til enhver tid. Da er det svært viktig å få tydeliggjort tidlig behovet for denne typen prosesser (eksempelvis at dagens løsninger er for dårlige), og på hvilken måte gevinst og nytte vil bli målt i etterkant.

ANBEFALINGER

Utfra revisjonskriteriene og erfaringene med innovative anskaffelser og mer kunnskapsbaserte ordinære anskaffelser, mener vi det er et forhold som bør vurderes:

- Tilstrebe å utarbeide prestasjonsmål og måleindikatorer for bruk i innovative og kunnskapsbaserte anskaffelser slik at forventet effekt kan måles (KPI'er).

2.7 ETTERLEVES REGELVERKET I FORBINDELSE MED INNOVATIVE OG KUNNSKAPSBASERTE ANSKAFFELSER?

De kartlagte anskaffelsene i Stavanger kommune som har større eller mindre innslag av element fra *innovative og kunnskapsbaserte anskaffelser*, er gjennomført både før og etter

endringene i anskaffelsesregelverket 1.1.2017. Dialog med markedet var mulig også etter gammelt regelverk, men dette fremkom ikke klart av selve regelverket. De nye bestemmelsene presiserer reglene for å skape klarhet for både oppdragsgivere og leverandører.

I praksis betyr dette at anskaffelsen av ny driftssentral for offentlige bygg, ble påbegynt og avsluttet før reglendingene. Innovasjonspartnerskapet i helse derimot tok til om lag da nytt regelverk ble gjort gjeldende, og følger således det nye regelverket. Oppdragsgiveren kan bruke konkurranse om innovasjonspartnerskap for å utvikle og anskaffe innovative varer, tjenester eller bygge- og anleggsarbeider.⁹ Det er gitt veiledning om hva et innovasjonspartnerskap er, når konkurranse om innovasjonspartnerskapet kan brukes og om selve gjennomføring av innovasjonspartnerskapet i kapittel 39 i ny veieder.

KRITERIER

Selv om anskaffene er gjort både før og etter nytt regelverk, er det flere krav og vilkår som i stor grad er gjennomgående. Oppdragsgiveren har alltid mulighet til å bruke anskaffelsesprosedyrene åpen anbudskonkurranse og begrenset anbudskonkurranse.¹⁰ Hvordan åpen anbudskonkurranse og begrenset anbudskonkurranse skal gjennomføres er beskrevet i henholdsvis punkt 34.2 og 34.3 i den nye veilederen.

Oppdragsgiveren har både før og etter nytt regelverk hatt mulighet til å gjennomføre dialog med markedet før en anskaffelsesprosess iverksettes så lenge det ikke har konkurransevridende effekt eller strider mot prinsippet om likebehandling. Det er derfor viktig å sørge for at opplysninger som utveksles forut for konkurransen, ikke fører til at noen leverandører får konkurransefordeler i den etterfølgende konkurransen.

Slik dialog kan ha flere formål:

- Oppdragsgiveren kan ha dialog med leverandørene for å avdekke hva markedet kan levere ifm. utformingen av en anskaffelse/konkurransegrunnlaget.
- Oppdragsgiveren kan ha behov for dialog for å få en oversikt over hvilke produkter, tjenester eller byggearbeider som finnes på et bestemt marked. Det kan for eksempel være for å få nye ideer til løsning av en bestemt oppgave.
- Oppdragsgiveren kan ha behov for å kontakte leverandøren som allerede har/har hatt et konkret oppdrag for å få faktiske opplysninger om de oppgavene som er utført.
- Oppdragsgiveren kan også ha behov for å kontakte konkurrenter for å få inntrykk av om det kan ha oppstått nye måter å løse en oppgave på siden man gjennomførte siste anskaffelse.

Dialogen med leverandørene kan skje på flere måter: Invitere til dialogmøter og konferanser, delta på messer og andre steder hvor fagmiljøer møtes, aktivt søke råd i markedet, motta råd uoppfordret fra for eksempel leverandører, bransjer, rådgivere, bruke inn-

⁹ Jf. § 13-1 tredje ledd.

¹⁰ Jf. § 13-1 første ledd.

leide konsulenter eller legge hele eller deler av konkurransegrunnlaget, kravspesifikasjonen og kontraktsvilkår ut på "høring" til leverandørene. Det er opp til oppdragsgiver å vurdere for hver enkelt anskaffelse hvilke dialogaktiviteter som er best egnet.

§§ 8-2 og 12-2 pålegger oppdragsgiveren en plikt til å treffe egnede tiltak for å utjevne eventuelle fordeler leverandører har fått ved at de har gitt råd til oppdragsgiveren forut for en konkurranse eller har vært involvert i planleggingen av konkurransen på annen måte. Bestemmelsens annet ledd sier at egnede tiltak kan være å sørge for at andre leverandører som deltar i konkurransen mottar de samme relevante opplysninger som er utvekslet i dialogen med leverandøren i planleggingen av konkurransen, eller å fastsette en tilstrekkelig frist for mottak av tilbud for å utjevne eventuelle fordeler.

I intervjuene og gjennom stikkprøver av fem anskaffelser, har vi primært vært opptatt av å undersøke om konkurransehensynet er blitt ivaretatt, og vurdere hvorvidt tidlig dialog med leverandørene kan ha påvirket prinsippet om likebehandling.

FAKTABESKRIVELSE OG VURDERINGER

Verken intervjuene eller stikkprøvene har avdekket vesentlige avvik fra regelverket. En forklaring som flere av informantene peker på, er at representanter for innkjøpsavdelingen aktivt har bistått og fasilitert disse anskaffelsesprosessene. Dermed er dokumentasjon, kravspesifikasjoner, konkurransehensyn og likebehandling i stor grad blitt ivarettatt slik de intervjuede ser det, enten de er fra innkjøp, avdelingene eller leverandørene.

Internkontrollen ivaretas på flere måter. Alt av godkjenninger er sporbare i arkivsystemet. Det er også høyt innslag av sidemannskontroll, slik at en person sjelden står alene om ting. I siste instans er det innkjøpssjefen som godkjenner. Flere av informantene viser også til at dialog og involvering bidrar til åpenhet og gjensidig kontroll. De er også opptatt av at ulike aktiviteter må gjøres i riktig rekkefølge, og at de involverte må bestrebe seg på å bevare objektiviteten selv om det har vært dialog i en tidlig fase.

Regelverket for innovasjonspartnerskap er nytt, og siden Stavanger kommune var først ute med et slikt partnerskap, har det vært behov for å tolke regelverket. Det har skjedd i samarbeid med Difi og Innovasjon Norge som deltakere i partnerskapet. Denne utprøvingen av regelverket kan i neste omgang sette en standard for senere partnerskap.

En utfordring som flere involverte i innovative anskaffelser trekker fram, er at aktiv deltakelse i slike anskaffelser med leverandørdialog og utviklingsarbeid, innebærer et merarbeid siden det ofte er snakk om komplekse og langvarige anskaffelsesprosesser. Gitt at kapasiteten i innkjøp neppe vil kunne endres betydelig, kan det bety at innkjøp får mindre tid til å bistå avdelingene i mer ordinære anskaffelser. Over tid vil det sannsynligvis bety at stadig flere av disse anskaffelsene i stor grad desentraliseres.

ANBEFALINGER

Innkjøpsfunksjonen i Stavanger kommune er i en fase hvor den skal tilpasses nytt regelverk i tråd med innovative anskaffelser og de verktøy og metoder som hittil er utviklet for gjennomføring av mer kunnskapsbaserte ordinære anskaffelser. Både utviklingsarbeid og implementering har betydning for hvilke anskaffelser innkjøp bør involvere seg i, hvilken kompetanse som trengs i innkjøp og i avdelingene og for hvilke systemer som trengs for å føre effektiv kontroll med ordinære innkjøp og anskaffelser.

Den praktiske utformingen, gjennomføringen og resultatvurderingen av verktøy og metoder for innovative/ kunnskapsbaserte anskaffelser er fortsatt i støpeskjeen, og avdelingene vil sannsynligvis ha behov for bistand fra innkjøp for å håndtere slike prosesser. Gitt at denne typen anskaffelser sannsynligvis vil få et større omfang, er det nærliggende at det vil være behov for en kapasitetsvridning internt i innkjøp til fordel for større, innovative/ kunnskapsbaserte anskaffelser med høy grad av kompleksitet og risiko.

Et spørsmål da er hvorvidt innkjøp har tilstrekkelige internkontroll-systemer som sikrer at det ikke begås feil i større eller mindre innkjøp og anskaffelser som gjøres ute i avdelingene. Kontroller i andre kommuner viser at det gjøres en del feil i forbindelse med innkjøp. Blant annet har avdekkingen av feil i Bærum kommune vært opptakten til en større gjennomgang av innkjøpsfunksjonen for å sikre betryggende internkontroll.

Slik vi vurderer situasjonen for innkjøp, vil vi anbefale følgende:

- At innkjøp fortsatt bistår alle større anskaffelser som i hovedsak følger krav og anbefalinger til gjennomføring av innovative anskaffelser og mer kunnskapsbaserte ordinære anskaffelser. Usikkerhet, kompleksitet og risiko tilsier at disse prosessene fortsatt vil ha behov for hjelp og bistand fra innkjøp.

At internkontrollen med mer tradisjonelle, ordinære og desentraliserte anskaffelser ute i avdelingene gjennomgås med tanke på å utvikle et system for enkle og treffsikre kontroller som effektivt kan dekke kritiske avvik.

2.8 BALANSERE FORUTBEREGNELIGHET OG LIKEBEHANDLING MED MINDRE SPESIFIKKE BEHOVSBESKRIVELSER OG EN STERKERE LEVERANDØRDIALOG

En nærliggende problemstilling som følge av mindre detaljerte løsningsbeskrivelser og mer utstrakt leverandørdialog, er at hensynene til forutsigbarhet og likebehandling blir mer krevende å ivareta. Dette potensielle dilemmaet er tatt opp med alle de som er intervjuet i forbindelse med denne undersøkelsen.

KRITERIER

Forutberegnelighet skal sikre at anskaffelsesprosessen er forutsigbar for leverandørene og sikrer åpenhet om alle stadier i prosessen. Kravet om forutberegnelighet skal gjøre det mulig for leverandørene å vurdere om de vil delta i konkurransen. Prinsippet skal også sikre at leverandørene kan stole på at opplysningene om konkurransen blir fulgt. Forutberegnelighet er særlig knyttet til at følgende forhold skal fremgå klart:

- Hva som skal anskaffes.
- Hvordan konkurransen skal gjennomføres.
- Hvilke krav til leverandøren som skal gjelde.
- Hvilke kriterier som legges til grunn for valget av leverandør.
- Omfang og lengde på kontrakten.

Kravet om *etterprøvbarehet* innebærer at oppdragsgiveren må kunne dokumentere hva som har foregått i anskaffelsesprosessen og hvilke beslutninger som er tatt. Oppdragsgiveren må derfor fortløpende sikre at de vurderinger og den dokumentasjonen som har betydning for gjennomføringen av konkurransen er skriftlig, klar og utfyllende nok til at en tredjeperson eller klageorgan kan få en god forståelse av vurderingene. Flere regler i anskaffelsesregelverket kan sees på som et utslag av kravet til etterprøvbarehet. Dette gjelder for eksempel reglene om oppdragsgiverens protokollplikt, oppdragsgiverens plikt til å gi en begrunnelse for valg av leverandør samt reglene om kunngjøring av kontraktsinnngåelse.

Likhetsprinsippet skal sikre at alle potensielle leverandører gis like muligheter. Dette oppnås gjennom at like tilfeller skal behandles likt, og ulike tilfeller behandles ulikt, med mindre noe annet er saklig og objektivt begrunnet. Likebehandlingsprinsippet innebærer også at dersom oppdragsgiveren vil vektlegge sine egne erfaringer med leverandørene må han samtidig åpne for at leverandørene, både dem han har erfaring med og ikke, får mulighet til å dokumentere sin erfaring også på andre måter. Dette kan for eksempel gjøres ved at de får fremlegge attester eller referanser fra andre oppdragsgivere.

Likebehandlingsprinsippet innebærer også at all informasjon som blir gjort tilgjengelig for en leverandør, også må gjøres tilgjengelig for de andre leverandørene¹¹. Dersom oppdragsgiveren blir kontaktet av en av leverandørene, og gir denne svar på spørsmål eller ny eller supplerende informasjon, må oppdragsgiveren sørge for at de andre leverandørene også mottar denne informasjonen samtidig. En leverandør som får informasjon tidligere enn de øvrige, vil kunne få et konkurransefortrinn.

En oppdragsgiver som lager et konkurransegrunnlag basert på dialog med markedet, kan basere sine krav på opplysninger fra en enkelt eller noen få leverandører. Det kan virke konkurransevridende. Et annet resultat kan være at en leverandør har fått tilgang til mer informasjon om anskaffelsen og oppdragsgivers behov enn andre og som gjør

¹¹ Jf. eksempelvis [KOFA-sak 2007/83](#), premiss 25 og [KOFA-sak 2007/116](#), premiss 64.

han bedre i stand til å utforme sitt tilbud. Også på den måten kan det oppstå en risiko for at enkelte leverandører får en konkurransefordel. Oppdragsgiveren må derfor være særlig oppmerksom på om en leverandør via det forberedende arbeidet får en fordel.

FAKTABESKRIVELSE OG VURDERINGER

De informantene vi har intervjuet, enten de befinner seg i innkjøp, i avdelingene, eller blant leverandørene, mener hensynet til forutberegnelighet og likebehandling er ivare tatt på en god måte. Leverandørene føler seg rettferdig behandlet. Dersom det er gjennomført leverandørdialoger er alle kalt inn, alternativt er det gjennomført 1-til-1 – samtaler med alle. Det samme gjelder ved høringer der alle skal ha anledning til å uttale seg.

De fleste peker på ryddighet, høy oppmerksomhet om faren for konkurransevridning og åpenhet som faktorer som forebygger forskjellsbehandling. Også bruk av Doffin og fortløpende arkivdokumentering (i ESA før 2016, så i Public 360, samt i Merzell) har vært viktig for å unngå mulig konflikt mellom likebehandling og tidlig leverandørdialog. Det har samtidig sikret at anskaffelsene er etterprøvbare for tredjeperson i ettertid.

2.9 TIDSBRUK OG LENGDE PÅ INNOVATIVE OG KUNNSKAPSBASERTE ANSKAFFELSER

Det kan være stor forskjell på en innovativ anskaffelsesprosess, hvor det er forutsatt tid og penger til utviklingsarbeid, og en mer kunnskapsbasert ordinær anskaffelsesprosess, hvor det gjøres et grundigere forarbeid, men uten å forutsette at noe nytt skal utvikles.

Innovative anskaffelsesprosesser som gjennomføres som innovasjonspartnerskap eller førkommersiell anskaffelse, er i større grad regulert i anskaffelsesregelverket, mens det som benevnes som kunnskapsbaserte ordinære anskaffelser, gir betydelig mer fleksibilitet i forhold til bruk av tid og ressurser. Kunnskapsbaserte anskaffelsesprosesser innebærer som før nevnt i rapporten, en større oppmerksomhet om forberedelsesfasen, for derigjennom å avklare behov, definere funksjonskriterier og undersøke tidlig hva som finnes av tilgjengelige løsninger i dagens marked og hva som kan (videre-)utvikles.

KRITERIER

Anskaffelsesregelverket inneholder krav til gjennomføring av innovasjonspartnerskap og førkommersielle anskaffelser. Mer kunnskapsbaserte ordinære anskaffelser kan i større eller mindre grad - i fasen forut for kunngjøring - velge å bruke de støtteverktøy som hittil er utviklet for denne typen anskaffelser. Veilederen Stavanger kommune selv har utarbeidet, med ulike faser og tilhørende aktiviteter, vil nødvendigvis kunne påvirke hvor mye tid som medgår til en slik prosess. Fleksibilitet i forhold til valg av støtteverktøy kan sikre at prosessen tilpasses siktemålet og omfanget av anskaffelsen.

FAKTABESKRIVELSE OG VURDERINGER

Flere av informantene er opptatt av tidsbruken knyttet til *innovative* anskaffelser. Innovasjonspartnerskap er en egen anskaffelsesprosedyre hvor ulike steg med tilhørende aktiviteter skal følges. Det kan i praksis bety en lang og omfattende prosess. Det pekes blant annet på at innovasjonspartnerskapet (i helse) har en tidshorisont på to år

Enkelte av de øvrige anskaffelsene har vist seg tidkrevende og gitt mer arbeid enn det flere så for seg i starten. Et eksempel er nytt signalanlegg i Lervig sykehjem. Årsaken behøver ikke nødvendigvis å ha med dialoger og verksteder å gjøre, det kan også ha med intern logistikk i kommunen om det er et stort antall anskaffelser som skal håndteres samtidig. God planlegging tidlig blir fremholdt som viktig for en effektiv prosess.

Flere av de intervjuede peker på at det kan være utfordrende å finne ut hva som er «riktig» og tilstrekkelig tidsbruk i forberedelsesfasen. For noen prosjekter pekes det på at det ikke ble brukt nok tid for å avklare forventninger og roller (Enigma og første fase av anskaffelsen av ny driftssentral). I andre eksempler pekes det på at det ble brukt lengre tid enn nødvendig, og at det ble for mye tid medgått til dialoger og verksteder. For både brukerne, avdelingene i kommunen og leverandørene, er det avgjørende at det ikke blir brukt mer tid enn nødvendig om denne typen anskaffelser skal få økt popularitet.

Noen av leverandørene peker på at tiden det tok initielt med dialogmøter ble hentet inn igjen i spart tid ved tilbudsskriving. For andre ble prosessen krevende ressursmessig.

Spørsmålet om tidsbruk og ressurser som medgår i innovative og kunnskapsbaserte anskaffelser kan ikke besvares uten å ta stilling til den enkelte anskaffelse. I mange tilfeller vil *innovative* anskaffelser bety en mer omfattende prosess fordi det skal gjøres et utviklingsarbeid som et element i prosessen. Og utvikling koster gjerne penger og tar tid. Gevinsten ved å utvikle et nytt og mer behovstilpasset sluttprodukt kan imidlertid overstige de kostnader som er medgått til selve anskaffelsesprosessen. Derfor er det viktig å få dokumentert nytten av en slik prosess slik at det ikke oppstår myter om omfattende og tidkrevende prosesser som ikke står i samsvar med det som kommer ut av prosessen.

Mer *kunnskapsbaserte* ordinære anskaffelser kan bety mer omfattende tids- og ressursbruk innledningsvis, men kan også bety spart tid senere i anskaffelsen fordi forarbeidet har vært bedre. En bedre prosess tidlig kan i neste omgang forebygge klager senere i prosessen. Tids- og ressursbruken er et spørsmål om hvor omfattende prosess som er nødvendig for å få bedre kunnskap om interne behov og hvilke løsninger som finnes i markedet. Det igjen peker på viktigheten av å gjøre en grundig planlegging i forkant slik at prosessen blir tilpasset siktemålet og omfanget av anskaffelsen.

Oppsummert kan vi ikke på generelt grunnlag si at mer *kunnskapsbaserte* ordinære anskaffelser betyr mer omfattende tids- og ressursbruk. *Innovative* anskaffelser vil i noen tilfeller bety mer omfattende prosesser og kostnader til utviklingsarbeid. Disse prosesskostnadene kan imidlertid oppveies av nytten ved å implementere en ny løsning som

betyr penger spart og gir en bedre behovsdekning. Dette understreker viktigheten av å se prosesskostnader opp mot gevinst ved å utvikle en ny løsning.

ANBEFALINGER

God planlegging tidlig, samt avklarende dialog med tanke på videre prosess, blir trukket fram av mange som viktig for tidsbruken senere i prosessen. En god start vil både avklare nærmere hva det faktisk betyr av ressursbruk, men også kunne øke muligheten for å spare inn tid i senere faser av anskaffelsen. Følgende anbefaling bør vurderes:

- Å avklare tidlig i innovative anskaffelser og mer kunnskapsbaserte ordinære anskaffelser, hva disse prosessene i praksis betyr for berørte aktører slik at de har en klar formening og forventning om hva deltakelse vil bety i form av tid og krav.

2.10 I HVILKEN GRAD FØRER INNOVATIVE OG KUNNSKAPSBASERTE ANSKAFFELSER TIL BEDRE LEVERANSER?

Hensikten med innovative anskaffelser og til dels kunnskapsbaserte ordinære anskaffelser er å oppnå bedre behovsdekning gjennom å stimulere leverandører til å levere *skreddersydde* løsninger. Det kan bety utvikling av en helt ny løsning eller bedre tilpasning av en eksisterende løsning. Den utvikling som dette fører til hos en leverandør kan i neste omgang være starten på innsalg i et større marked. Dermed kan leverandøren høste markedsfordeler gjennom investeringer i én enkelt anskaffelse.

I prinsippet kan en innovativ anskaffelse bety en vinn-vinn-situasjon – for både oppdragsgiver, her kommunen som får framtidens løsning, og for leverandøren som utvikler en ny løsning som så gir vekst i markedet. Hvis anskaffelsen i tillegg medfører økonomiske besparelser, som i tilfellet med den nye driftssentralen for offentlige bygg i Stavanger, er det lagt et columbi-egg som alle involverte kommer fordelaktig ut av.

På kostnadsiden vil likevel spørsmålet være om mer tid til forberedelser tidlig i anskaffelsen, og evt. mer ressurser til utviklingsarbeid, faktisk er lavere enn nytten på kort og lang sikt. Sannsynligvis vil tidsbruk og utviklingskostnader på kort sikt kunne overstige den umiddelbare nytten, men hvor gevinsten på lang sikt, som følge av bedre behovsdekning og rimeligere teknologiske løsninger, overstiger prosess- og innovasjonskostnadene som legges ned ifm. selve anskaffelsesprosessen.

To vesentlige spørsmål i en innovativ anskaffelse, er å avklare hvem som tar utviklingskostnadene med å utvikle en ny løsning, og hvordan kostnader og nytte på en mest mulig treffsikker måte blir dokumentert underveis og evaluert i ettertid.

Blir kommunen belastet med betydelige utviklingskostnader, kan det være mer fristende for oppdragsgiver å vente til en løsning foreligger som *konfeksjonsvare* i markedet. Det

lønner seg å vente. Må derimot leverandøren ta store utviklingskostnader på egen hånd, uten å se et framtidig marked, vil trolig leverandøren ikke være villig til å inngå i anskaffelsen med mindre oppdragsgiver tar det meste av regningen for utviklingsarbeidet.

Disse kost/nyttebetraktningene tilsier at det er viktig med måleindikatorer som kan dokumentere gevinst opp mot kostnad. Difi har i forbindelse med offentlige anskaffelser utarbeidet verktøy som offentlige oppdragsgivere kan ta i bruk. Dette er imidlertid et verktøy for å evaluere og måle resultater i tradisjonelle offentlige anskaffelser.¹² Det har derimot ikke blitt utviklet et lignende verktøy som er spesielt tilpasset for innovative offentlige anskaffelser.

Per i dag er det dermed opp til kommunen som oppdragsgiver å etablere verktøy som gjør det mulig å måle og evaluere effekter av innovative og kunnskapsbaserte anskaffelser. Som vi har nevnt tidligere i rapporten, vil det kreve et måleverktøy som på en enkel og effektiv måte kan dokumentere nytte og kostnader ved å gjennomføre denne typen prosessen. Det vil sannsynligvis være svært viktig for legitimiteten til denne typen prosesser på sikt.

De som er intervjuet i denne undersøkelsen, er jevnt over enige i at denne type anskaffelser gir bedre leveranser. Ett eksempel det vises til er den nye driftssentralen. Foruten økonomiske besparelser for kommunen som oppdragsgiver, var den også starten på en sterk vekst for leverandøren i et nytt marked. Sannsynligvis er løsningen også positiv for brukerne av de offentlige byggene, det vil si bedre behovsdekning.

Innovasjonspartnerskapet i helse har som mål å spare penger gjennom å øke den fysiske aktiviteten blant brukerne av kommunens korttidsplasser. Tanken er at slik aktivitet og mestring vil bety at flere kan bo hjemme lengre, og dermed ivareta et ønske om å bo hjemme. Hvis en eller flere leverandører kommer opp med et konsept, som også kan selges til andre kommuner med korttidsplasser, har partnerskapet klart å etablere en vinn-vinn-situasjon. Denne anskaffelsen er fortsatt i prosess, men allerede nå er det viktig å få på plass et verktøy som mest mulig presist kan dokumentere kostnader og gevinster ved denne type anskaffelse.

¹² Difi. (2016, 23.05). Måling og oppfølging av en anskaffelse. Hentet fra <https://www.anskaffelser.no/verktoy/maling-og-oppfolging-av-en-anskaffelse>

VEDLEGG

Om forvaltningsrevisjon

I kommunelovens [§ 77.4](#) pålegges kontrollutvalgene i fylkeskommunene og kommunene å påse at det gjennomføres forvaltningsrevisjon. Forvaltningsrevisjon innebærer systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets vedtak og forutsetninger. Lovens bestemmelser er nærmere utdypet i revisjonsforskriftens [kapittel 3](#) og kontrollutvalgsforskriftens [kapittel 5](#).

Revisjon i norsk offentlig sektor omfatter både regnskapsrevisjon og forvaltningsrevisjon, i motsetning til i privat sektor hvor kun regnskapsrevisjon (finansiell-) er obligatorisk.

Rogaland Revisjon IKS utfører forvaltningsrevisjon på oppdrag fra kontrollutvalget i kommunen. Arbeidet er gjennomført i henhold til [NKRF](#) sin standard for forvaltningsrevisjon, [RSK 001](#). Les mer på www.rogaland-revisjon.no.

Denne rapporten er utarbeidet av forvaltningsrevisor Jan-Rune Brox under ledelse av fagansvarlig for forvaltningsrevisjon Bernt Mæland.

Muntlige kilder:

Olve Molvik, direktør personal og organisasjon.

Ernst Olsen, drifts- og energiseksjonen, Stavanger eiendom.

Espen Svendsen, drifts- og energiseksjonen, Stavanger eiendom.

Marianne S. Schwerdt, prosjektleder innovasjonspartnerskap helse, Strategi og analyse.

Elvur Hrønn Thorsteinsdottir, sjef innkjøp, Stavanger kommune.

Fredrik Bachke, rådgiver innkjøp.

Nils Henrik Haaland, seniorrådgiver, innkjøp.

Helge Askildsen, rådgiver, innkjøp.

Lin Helliesen, rådgiver innkjøp.

Bjarte Bø, prosjektleder, velferdsteknologi, Helsehuset i Stavanger.

Anne Kjersti Medhus, spesialrådgiver, fagstab levekår, nå Helse og velferd.

Roger Sletta, Hospital IT.

Stein Arne Skartveit, Senior Sales Executive, Vijju.

Geir Høiland, Key Account Manager, Atea.

Gunn Evy Trøiel Hansen, brukerutvalget i Stavanger kommune.

Rune Lea, brukerutvalget i Stavanger kommune.

Skriftlige kilder:

Det er gjennomført søk på kommunens intranett, internettsider, på sidene til Difi, Nasjonalt program for leverandørutvikling og en rekke andre nettsider. Arkivsystemet Merzell og Doffin er brukt som utgangspunkt for stikkprøver av konkrete anskaffelser.

Difi (2017), Presentasjon av prosjektet «*Ny driftsentral for offentlige bygg i Stavanger*». <https://www.difi.no/fagomrader-og-tjenester/innovasjon/erfaringsdeling/laer-av-andre/stavanger-kommune-ny-driftssentral>

Forskrift 7. april 2006 nr. 402 om offentlige anskaffelser.

Nasjonalt program for leverandørutvikling (2016), *Miniveileder for gjennomføring av innovative anskaffelser*.

Stavanger kommune (2017), *Verktøy for kunnskapsbaserte anskaffelser*. Veiledningsmateriale, Innkjøp.

Stavanger kommune (2017), *informasjon om Stavanger kommunes velferdsteknologi-prosjekt*.
<https://www.stavanger.kommune.no/helse-og-omsorg/helsehuset-stavanger/velferdsteknologi/>

Stavanger kommune (2014), *Anskaffelsesstrategi 2014-2017*.

Stavanger kommune (2017), *Årsplan for anskaffelsesområdet 2017*, Innkjøp.

Stavanger kommune (2017), *Innovasjons- og utviklingsmidler 2017*, saksframlegg.

Stavanger kommune (2016), *Innovasjons- og utviklingsmidler 2016*, saksframlegg.

Stavanger kommune (2016), *Revidering av retningslinjer for tildeling av innovasjons- og utviklingsmidler i Stavanger kommune*. Saksframlegg.

Stavanger kommune (2015), *Innovasjons- og utviklingsmidler 2015*, saksframlegg.

Stavanger kommune, *beskrivelse av innovasjonspartnerskapet i helse*. Innovasjonspartnerskapet er nærmere beskrevet i behovsanalyse som grunnlag for konkurranse om innovasjonspartnerskap..... <https://www.stavanger.kommune.no/siteassets/samfunnsutvikling/innovasjonspartnerskap/dokument-3---behovsbeskrivelse-vedlegg-2-tekst.pdf>. Se også <https://www.stavanger.kommune.no/siteassets/samfunnsutvikling/innovasjonspartnerskap/dokument-3---behovsbeskrivelse-vedlegg-1-powerpoint.pdf>

Stavanger kommune (2017), *Status i smartby-arbeidet og søknad om finansiering av smartby-prosjekter*, saksframlegg.

Lov om offentlige anskaffelser.

Østensen, Maren Wiktorin; Wallin, Christoffer (2017), *Prestasjonsmåling av innovative offentlige anskaffelser - Et empirisk studie av tre innovative offentlige anskaffelser i Norge*. Masteroppgave, NTNU.

<https://brage.bibsys.no/xmlui/handle/11250/2470464?locale-attribute=no>

Aamodt, Nina Fagerheim (2017), *Ny driftssentral i Stavanger kommune*. Masteroppgave, UiS.
[https://brage.bibsys.no/xmlui/bitstream/handle/11250/2459467/Aamodt Nina Fagerheim.pdf?sequence=4](https://brage.bibsys.no/xmlui/bitstream/handle/11250/2459467/Aamodt%20Nina%20Fagerheim.pdf?sequence=4)

Vedlegg 1 – Oversikt over innovasjons- og utviklingsprosjekter

INNOVASJONSPROSJEKT	NAVN PÅ PROSJEKTET	BELØP	ÅR
Levekår	Etablering av doktorgradsstilling i Stavanger kommune	60 000	2014
Barn og unge, frivillighet	Etablering av kommunikasjonsplattformen - <i>CrossWall</i>	140 000	2014
Ressurssenteret for styrket barnehage tilbud	IKT for videreutvikling av søknadsprosesser mv.	375 000	2014
Hverdags-rehabilitering	Teamutvikling - hverdagsrehabilitering	140 000	2014
Fysio- og ergoterapitjenesten	Innkjøp av nettbrett og smarttelefoner for fysio- og	155 000	2014
Helsestasjons-tjenesten	Veiledning om kosthold og helse til gravide innvandrerkvinner og innvandrerfamilier på helsestasjonen ved bruk av SOMAH-	70 000	2014
Stavanger byarkiv	Fotoportal	50 000	2014
Personal og organisasjon	Doktorgradsstilling, levekår tilknyttet <i>Helsehuset</i>	250 000	2015
Ressurssenter for styrket barnehage tilbud	IKT for videreutvikling av søknadsprosesser m.v. jf. beslutning i	125 000	2015
Levekår fagstab / USHT	Kartlegging av velferdsteknologiske løsninger for eldre	113 000	2015
Slåtthaug sykehjem	Å skape god pasientsikkerhetskultur ved å innføre	80 000	2015
Økonomi; Innkjøp	Innovative offentlige anskaffelser	250 000	2015
Kultur og byutvikling; Geodata	Drone til å skaffe detaljerte tredimensjonale kartdata	500 000	2015
Oppvekst og levekår; Helsehuset	Demonstrasjonsarena for velferdsteknologi på Helsehuset	300 000	2015
Oppvekst og levekår, Gosen skole	BYOD, Bring Your Own Device i undervisningen	250 000	2015
Oppvekst og levekår; Fysio- og	Samarbeidsprosjekt fysio- og ergoterapi og Helse- og	365 000	2015
Oppvekst og levekår; Samfunnsmedisin	«Levekårsløft på Storhaug», utvidelse flere soner	150 000	2015
Oppvekst og levekår; Helsehuset	Menns helse - likeverdige tilbud til kvinner og menn på	150 000	2015
Oppvekst og levekår / USHT	Utprøving av 15 nettbrett med ACOS sitt elektroniske	213 000	2015
Personal og organisasjon; HMS	Mobil App for Synergi	400 000	2015
Personal og organisasjon; Beredskap	Lokasjonsbasert befolkningsvarslings	200 000	2015
Oppvekst og levekår; Stokka sykehjem	Effektivisering av rapport situasjonen	100 000	2015
Ungdom og fritid	<i>CrossWall</i> - samhandlingsplattform mellom lag og	120 000	2015
Barnehageområdet	Digitale verktøy i barnehagen	375 000	2015
Økonomi; IT	Åpne data i Stavanger kommune	500 000	2015
Oppvekst og skole; Fagstab skole	PULS – et digitalt verktøy for kvalitetsvurdering	175 000	2015
Oppvekst og levekår; Vaulen skole	ALLE SAMMEN SAMMEN, effektivisering og omorganisering av	300 000	2015
Økonomi; IT	Åpne data i Stavanger kommune	900 000	2016
Oppvekst og levekår; Fagstab barnehage	Pedagogisk digitalisering og mediekompetanse i barnehagen	600 000	2016
Oppvekst og levekår; Fagstab skole	PULS – et digitalt verktøy for kvalitetsvurdering	525 000	2016
Oppvekst og levekår; Vaulen skole	ALLE SAMMEN SAMMEN, effektivisering og omorganisering av	359 000	2016
Oppvekst og levekår; Ungdom og fritid	<i>CrossWall</i> utvides for å kunne kommunisere med frivillig	120 000	2016
Oppvekst og levekår; Frisklivssentralen	Online frisklivssentral	900 000	2016
Oppvekst og levekår; Helsehuset	Innkjøp av pulsoksymetre for avstandsoppfølging av KOLS-	120 000	2016
Kultur og byutvikling/Oppvekst og levekår	Tilrettelegge for bedre og mer effektiv innbyggerinvolvering	600 000	2016
Oppvekst og levekår; Vågedalen sykehjem	Innføre robotteknologi innenfor renholdstjenesten	260 000	2016
Kommunikasjon	Lettlestprosjekt - for befolkningsgrupper med svake	200 000	2016
Organisasjon	Phd prosjekt Aktiv skole	160 000	2016
Kultur og byutvikling	Forenkling og digitalisering av byggesaksbehandling	1 000 000	2017
Økonomi, IT	Åpne data i Stavanger kommune	235 000	2017
Personal og organisasjon, Byarkivet	Prosjekt Public 360	893 000	2017
Oppvekst og levekår, fysio og ergo	Innovativ samhandling, Kvernevik	270 000	2017
Oppvekst og levekår, Krokåsveien bofellesskap	Sammen er vi sterke - brukermedvirkning utviklingshemmede	120 000	2017
Oppvekst og levekår	Levekårsløftet - nettportal og rullende ideverksted	100 000	2017
Økonomi, IT	Robot, heldigital medarbeider til saksbehandling	185 000	2017
BMU, idrett	Redesign av grensesnitt AktivBy	370 000	2017
Kommunikasjon	Test av nye nettsider for svaksynte	600 000	2017
Oppvekst og levekår, barnevern	App for oversettelse	200 000	2017
Oppvekst og levekår, Slåtthaug sykehjem	Ernæringsprosjekt	405 000	2017
Oppvekst og levekår, Levekår	Elektronisk kvalitetstavle	200 000	2017
Oppvekst og levekår, psykisk helse	Musikterapi	450 000	2017



Rogaland Revisjon IKS

Lagårdsveien 78
4010 Stavanger

Tlf 40 00 52 00
Faks 51 84 47 99

www.rogaland-revisjon.no