

# Økt innovasjonseffekt av offentlige anskaffelser - fra modning til skalering

## Behov for en oppskalert videreføring av Nasjonalt program for leverandørutvikling

*Dette notatet gir en detaljert begrunnelse for videreføring, videreutvikling og oppskalering av LUP, basert på det programmet hittil har oppnådd og erfaringene fra flaskehalsen som er avdekket. Vi ber departementet legge til rette for dette og på egnet måte gi rask tilbakemelding på ambisjonene som løftes.*

### INNLEDNING

Vi viser til dokumentet "Økt innovasjon i offentlige anskaffelser" fra NHO, KS, Difi, Innovasjon Norge og Forskningsrådet, som beskriver barrierer og mulighetsrom i "økosystemet" rundt innovative anskaffelser. Ett av tiltakene som løftes i notatet er videreføring av Nasjonalt program for leverandørutvikling (LUP).

Det er store omstillingsbehov i Norge, og det vil være optimalt hvis samfunnsutfordringene løses samtidig som nye vekstnæringer kan utvikle seg via et sterkt hjemmemarked. Statlige og kommunale virksomheter som gjennom innovative anskaffelsesprosesser (IOA) etterspør nye/innovative løsninger bidrar til begge deler. Offentlige anskaffelser kan bli Norges raskeste innovasjonsmotor. Interessen for å bruke IOA som strategisk virkemiddel på virksomhetsnivå, i regional utvikling og for å løse større nasjonale utfordringer øker. Samtidig er potensialet stort.

Nasjonalt program for leverandørutvikling har jobbet målrettet over flere år for å øke innovasjonseffekten i innovative anskaffelser. Likevel er det behov for å videreutvikle programmet til et kraftigere tiltak for å tilrettelegge, mobilisere, engasjere og veilede for flere innovative offentlige anskaffelsesprosesser.

I første periode (2010-14) jobbet programmet konkret med **piloter** for å vise at IOA virker. I andre periode (2015-19) jobbes det med å **modne** relevante aktører til å bruke IOA og for å bidra til at IOA blir varig praksis i virksomhetene. I fortsettelsen foreslås det å rette fokus på å **skalere** arbeidet slik at flere tar IOA i bruk og med større vekt på samfunnseffektene. Målet er at Norge skal bli ledende til å bruke innovasjon for å løse behov i offentlig sektor.

## STATUS PÅ ARBEIDET I DAG

Nasjonalt program for leverandørutvikling ble etablert av NHO og KS i 2010. Fra 2015 ble Difi med i styringsgruppen, og i mai 2018 gikk også Innovasjon Norge (IN) og Forskningsrådet inn. Disse fem utgjør nå programmets styringsgruppe. Arbeidet er dermed forankret hos toneangivende aktører som representerer stat, kommune, næringsliv og virkemiddelapparat.

Programmet er høsten 2018 over halvveis i sin andre 5-årige programperiode. Programmets rolle og funksjon er å være en operativ pådriver for økt gjennomføring av innovative anskaffelser i Norge.

Oppmerksomheten rundt arbeidet er økende. Programmet har vist at innovasjon gjennom anskaffelser er mulig, og programmet har bistått offentlige aktører i sine første enkeltprosesser og etter hvert fellesanskaffelser, dvs. at offentlige virksomheter går sammen om en anskaffelse eller et utviklingsløp. Gjennom dette har konkrete innovasjoner blitt utviklet.

Næringslivets deltakelse og muligheter øker i takt med bruken av IOA. Som ledd i programmets innsats er det gjennomført/bistått i over 200 innovative offentlig anskaffelser. Av disse er det registrert anskaffet 26 vesentlige eller radikale innovasjoner (m.a.o. ny teknologi/helt nye produkter og tjenester). I tillegg skjer det en rekke forbedringer på eksisterende løsninger.

Programmet har også aktivt formidlet IOA-metoden slik at flere offentlige virksomheter tar den i bruk. En vesentlig del av arbeidet handler om å gjøre virksomhetene trygge på IOA – som en prosessuell risikoavlaster – bidra til samarbeid og samhandling mellom ulike miljøer, både internt i en virksomhet og eksternt.

Innsatsen er dokumentert gjennom løpende evaluering av programmet og gjennomføring av gevinstanalyser av enkelte innovative anskaffelser. Det er fortsatt behov for mer kunnskap her, men boksen nedenfor oppsummerer noen viktige resultater fra programinnsatsen.

## Funn fra midtveisevaluering 2017 (Menon)

- Antall virksomheter som har utlyst anskaffelser med markedsdialog på Doffin har økt fra 6 i 2010 til 295 i 2016
- Bistand fra programmet bidrar til økt innovasjonshøyde
- En sammenstilling av 15 gevinstanalyser (15 anskaffelser av de 200 programmet har fulgt) kan man dokumentere 429 millioner i offentlige besparelser, og 51 mrd. kr. hvis hele Norge hadde tatt akkurat de løsningene i bruk.

## Funn fra andre evalueringer

- Andelen offentlige virksomheter som omtaler innovasjon i sin innkjøpsstrategi har økt fra 6% i 2011 til 40% i 2017 (PwC Sourcing Survey 2017)
- 26 vesentlige eller radikale innovasjoner har sett dagens lys som følge av innovative anskaffelsesprosesser. (Tall fra egne registreringer)
- 32 toneangivende offentlige innkjøperne i Norge har implementert og tatt i bruk innovative anskaffelser som strategisk virkemiddel. (Tall fra egne registreringer)
- Bedrifter har innovert og 390 nye arbeidsplasser er skapt (7 bedriftsintervjuer, hovedsakelig fra prosesser med gevinstanalyser)

Denne innsatsen hadde ikke vært mulig uten tilførsel av ressurser. Fra 2016 har programmet mottatt 10 mill. kr. fra NFD over statsbudsjettet. I tillegg bidrar rundt 35 nasjonale og regionale aktører (antall partnere per høsten 2018) med et tilskudd fra 250 000 til 500 000 kr. per år. P.t. er det 14 årsverk som er engasjert/ansatt gjennom LUP. 10 årsverk jobber ute i felt. 7 av disse er samlokalisert med NHOs regionskontorer.

## PRAKTISKE UTFORDRINGER SOM MÅ LØSES

Til tross for en markert positiv utvikling på IOA-feltet de senere årene, er det fortsatt utfordringer og potensial for å få betydelig mer innovasjon i tilknytning til de 500 mrd. kronene som det offentlige årlig kjøper varer og tjenester for. I tillegg til den analysen som fremkommer i notatet "Økt innovasjon i offentlige anskaffelser" fremheves her følgende:

- Fortsatt behov for prosessuell risikoavlastning hos offentlige virksomheter for å skape trygghet om handlingsrommet for innovasjon i offentlig anskaffelser. Det handler om å gjøre både ledere og fagfolk trygge på metoden.
- Mange offentlige virksomheter er komplekse organisasjoner der beslutningsprosesser, innkjøpsprosesser og implementering av IOA som varig praksis tar mer tid og er mer omfattende enn først antatt. Det handler om å mobilisere flere deler av virksomheten og motivere innovasjonsledelse.
- Det er et stort behov for samhandling og samarbeid både internt i en offentlig virksomhet (innkjøp og fag må trekke sammen) og eksternt mot andre (brukergrupper og virkemiddelaktører, mv.).

- Flere leverandører må mobiliseres for å levere til offentlig sektor. Det gjelder ikke minst de som har teknologi og innovasjonsevne, men kanskje ikke ser på offentlig sektor som sitt marked.
- Samarbeid og samhandling med andre utviklingsaktører for å realisere mulighetene som ligger i større samfunnsutfordringer.
- Sikre større gjenbruk og mersalg av gjennomførte innovasjoner til andre deler av det offentlige markedet. Det handler om å gjøre kunnskapen om de nye løsningene som er utviklet enda bedre kjent slik at andre kan benytte seg av disse.

## HVORDAN BØR LUP JOBBE I NY PERIODE

Som nevnt innledningsvis legges det opp til at arbeidet i ny programperiode har som ambisjon å skalere bruken av IOA og øke samfunnseffektene av IOA. Nedenfor følger en nærmere utdyping av prioriterte arbeidsområder. Denne vil bli ytterligere utdypet i aktiviteter og operative målsettinger når forslag til ny programbeskrivelse konkretiseres senere.

Programmets funksjon har siden starten primært jobbet med å sikre bedre anvendelse av den tidlige fasen av et anskaffelsesforløp. Det er her mulighetene for markedsdialog er best og det er her rammene for innovasjon legges. Erfaring tilsier at det fortsatt er behov for å jobbe både bredere og mer målrettet i denne fasen fremover.

I neste periode ønsker vi å rette mer av arbeidsinnsatsen også inn mot andre deler av verdikjeden rundt en anskaffelsesprosess. Dette for å bidra til at gode initiativ som starter opp ikke "dør" underveis i prosessen. Det handler bl.a. om å øke oppmerksomheten på gevinstrealisering og gi enklere prosessveiledning når det gjelder konkurranseformer og kontraktmodeller som åpner for innovasjon.

### **Arbeidsområde 1: Skalere det regionale arbeidet**

I inneværende programperiode har vi jobbet med at virksomheter skal ta metoden i bruk gjennom å ha pådrivere i deler av landet. I ny programperiode ønsker vi å legge til rette for enda mer praktisk arbeid ute i felt gjennom et sterkere landsdekkende pådriverkorps.

Gjennom arbeidet som har blitt utført av programmet hittil erkjenner vi at de stedene vi har kommet lengst er der vi har en dedikert regional pådriver som jobber for å motivere og lære opp regionens aktører i IOA. Derfor ønsker vi i neste periode at hver region har en pådriver. Disse bør organiseres i om lag 10 regionale partnerskap med minimum 1 årsverk i hver region. De største regionene bør ha 2-3 årsverk.

Tilnærmingen til arbeidet er å mobilisere flere IOA ved å synliggjøre mulighetsrom og bidra til at virksomhetene og aktørene over tid blir selvhjulpne. Målet er å innarbeide IOA som varig praksis. Aktivitetene vil rette seg mot dette.

## **Arbeidsområde 2: Skalere innsatsen for å løfte de beste**

I inneværende periode har fokus vært strategisk forankring hos toneangivende aktører. I ny programperiode ønsker vi å bidra med mer spisskompetanse rundt de anskaffelsesprosessene og virksomhetene som har størst innovasjonspotensial.

For at den virkelige effekten av IOA skal realiseres trenger Norge virksomheter som er gode på anskaffelser og bruker mulighetsrommet for innovasjon. Rundt 40 offentlige virksomheter står for nær halvparten av anskaffelseshvolumet i Norge. Det er derfor naturlig å rette innsatsen inn på å særlig motivere og kvalifisere disse virksomhetene. Store nasjonale effekter oppnås om disse aktørene i større grad går i dialog med næringslivet/FoU-aktører og øker innovasjonshøyden på sine anskaffelser.

Erfaringen tilsier at selv de største og mest profesjonelle offentlige innkjøperne har behov for prosessuell risikoavlastning. Etterspørsel etter vesentlige eller radikale innovasjoner krever særlig ekstraordinær bistand. En slik satsing vil også legge til rette for utvikling av norsk næringsliv, med muligheter for eksport.

## **Arbeidsområde 3: Skalere innsatsen mot samarbeid mellom offentlige virksomheter**

Programmet har i inneværende periode introdusert fellesanskaffelser innen klima, helse og digitalisering. Et eksempel er arbeidet knyttet til utslippsfrie byggeplasser. I neste periode ønsker vi å styrke denne innsatsen med økt vekt på fellesanskaffelser og samarbeid mellom offentlige virksomheter. Slik kan man skape større momentum i markedet og innovasjonsarbeidet.

Fellesanskaffelser viser seg å være et hensiktsmessig verktøy for å oppnå store samfunnseffekter, både i form av løsninger, besparelser og kunnskap om IOA-metoden. Programmet skal være en bidragsyter til at Norge kan gå foran i arbeidet med å løse store samfunnsutfordringer. Sammen med andre relevante aktører kan programmet rigge prosesser hvor flere virksomheter sammen utfordrer næringslivet og FoU-aktører til å løse nasjonale samfunnsutfordringer.

## **Arbeidsområde 4: Skalere formidling av kunnskap**

Programmet har i inneværende periode formidlet resultater fra arbeidet for å motivere og inspirere nye aktører til å ta IOA i bruk, samt bidra til metodeutvikling og læringseffekter for både programmet og øvrig virkemiddelapparat.

I ny programperiode ønsker vi å styrke innsatsen for å få frem faktagrunnlag og dokumentasjon av effekter av IOA. Innsatsen for å styrke statistikkgrunnlaget rundt utviklingen av IOA i Norge, samt effektene av programmets aktiviteter og funksjon skal styrkes vesentlig. Likeledes skal det sammen med virkemiddelaktørene arbeides frem bedre maler og verktøy som hjelp til selvhjelp for stadig nye innkjøpere.

## **SUKSESSFAKTORER FOR LUP**

LUP er en del av bidraget som trengs for å senke barrierene rundt IOA, men LUP løser ikke alt, jf. notat om "Økt innovasjon i offentlige anskaffelser". Vi mener likevel det ligger store gevinster for IOA i et tettere samarbeid mellom aktørene bak LUP både på nasjonalt og regionalt nivå. Dette erkjennes også av styringsgruppen for LUP som hver for seg legger ambisjoner om mer samhandling på området.

På lang sikt bør virksomheter og leverandører som deltar i IOA-prosesser oppleve virkemiddelapparatet (i bred forstand) rundt IOA som samordnet og koordinert.

Programmet skal utnytte sine suksesskriterier i rommet mellom ulike virksomheter på området. Følgende suksesskriterier for LUP bør ivaretas også i neste programperiode:

- Legitimitet
  - mandat fra myndigheter, stat, kommune og næringsliv
  - samarbeid mellom stat, kommune, næringsliv og virkemiddelapparat
- Frittstående
  - fleksibilitet på tvers av forvaltningsgrenser, sektorer og bransjer
  - offensivt og handlekraftig programsekretariat – på alle nivåer
- Kunnskap
  - forvaltning, offentlig sektor, næringsliv/bransjer, fag, innovasjonskompetanse, prosjektledelse, offentlige og innovative offentlige anskaffelser, regionalt arbeid, virkemiddelapparat og virkemidler
  - relevant kontaktnett og relasjonskompetanse
- Landsdekkende
  - tilgjengelig overfor ledere, fagfolk, innkjøpere, leverandører
  - tilgjengelig overfor stat, kommune, næringsliv, bransjer, klynger, regioner

## ANBEFALING

NHO, KS, Difi, Innovasjon Norge og Forskningsrådet anbefaler med dette at LUP videreføres, videreutvikles og oppskaleres i en ny programperiode etter 2019. Uten LUP vil mye av det gode arbeidet med IOA stoppe opp og det blir mer krevende å sikre at offentlige anskaffelser blir den innovasjonsmotoren den bør være. Vi ber derfor departementet om å legge til rette for at dette skjer og at et signal om dette gis så raskt som mulig, jf. tidligere brev fra NHO og KS om dette.

Samtidig vil ambisjonene og arbeidsområdene som er beskrevet her, kreve behov for økte ressurser. Etter vår vurdering vil det være nødvendig med en dobling av dagens ressursinnsats for å nå de ambisjoner som er beskrevet i dette dokumentet. Når ny periode er besluttet utarbeides det en programbeskrivelse, der omfang og prioritering mellom områdene i denne vil avhenge av ressursene.