



Innovative offentlige anskaffelser: Et effektivt verktøy for modernisering av offentlig sektor – hvis vi tar grep og fjerner barrierene

Innovative offentlige anskaffelser (IOA) har de siste tiårene bidratt til at mennesker har landet på månen, og det har gitt oss internett og kreftmedisiner. Offentlige anskaffelser kan vise seg å være det mest effektive verktøyet vi har for modernisering av offentlig sektor!

I denne rapporten ser Menon, på oppdrag fra **Nasjonalt program for leverandørutvikling**, nærmere på potensialet som ligger i IOA. Vi beskriver også de viktigste barrierene som står i veien for å ta ut det fulle potensialet og foreslår løsninger på hvordan norske myndigheter kan redusere disse barrierene og sette fart på gevinstrealiseringen.

Menon Business Economics er et forskningsbasert analyse- og rådgivningsselskap som har gjennomført flere utredninger om innovative offentlige anskaffelser og totalt gjennomgått over 100 internasjonale rapporter og studier om temaet. Denne rapporten bygger på funn fra disse studiene samt ca. 170 intervjuer med offentlige innkjøpere og leverandører i Norge.

Sammendrag

Stort potensial...

Bedre offentlige tjenester og økt produktivitet 50%

Mer enn 50% av offentlige anskaffelser når iflg. EU-kommisjonen ikke målene som er satt for selve anskaffelsen pga. manglende informasjon om fordeler og ulemper ved ulike løsninger i markedet, feilanskaffelser, kostnadsoverskridelser osv. For anskaffelser knyttet til IKT i helsesektoren er dette tallet hele 70%. Innovative offentlige anskaffelser reduserer risikoen ved å sikre bedre dialog med markedet og leverandørene.

Bidra til å løse store samfunnsutfordringer 330 mrd.

Gevinsten av innovasjon på norsk sokkel de siste 20 årene, hvorav det meste er basert på anskaffelser, er beregnet til å være om lag 330 milliarder kroner i form av økt utvinning og reduserte kostnader.

Økt innovasjon og verdiskaping i næringslivet 20%
6 ganger så effektiv

Innovative anskaffelser har redusert kostnadene knyttet til utvikling av nye løsninger i offentlig sektor i USA med 20% (SBIR).

Nye beregninger utført av Menon viser at når det settes krav til innovasjon i offentlige anskaffelser (IOA) utløser det 6 ganger mer innovasjon hos leverandørene enn når det ikke settes krav til innovasjon.

...fire barrierer...

Begrenset kompetanse 60 % av leverandørene til offentlig sektor rapporterer at pris blir vektlagt mer enn kvalitet ved anskaffelsen.

Frykt for å gjøre feil 43 % peker på at manglende interaksjon mellom innkjøpsorganisasjonene fører til reduserte innovasjonsmuligheter.

Svak forankring/ledelse 37 % mener offentlige innkjøperes redsel for å gjøre feil/risikoaversjon hindrer innovasjon.

Manglende koordinering 32 % mener innkjøpsorganisasjonene mangler nødvendig kompetanse.

(Tall fra den internasjonale undersøkelsen «UNDERPINN».)

...tre overordnede tiltak og fire konkrete punkter til NFD

Alle deler av offentlig sektor bør innføre funksjonskrav i sine anskaffelser.

Ny forskrift (EU-direktiv) om «innovasjonspartnerskap» som skal gjelde fra april 2016 må forberedes og implementeres hurtig.

Det må etableres et offentlig koordinerings- og kompetansenhet basert på beste praksis fra SBIR (USA), SBRI (UK), KOINNO (Tyskland), PIANOo (Nederland) samt ordningene i Sverige og Finland.

NFD må forene innovasjonsvirkemidler med offentlig anskaffelsespolitikk og ta grep på fire områder: Øke kunnskapen, redusere risikoen, forbedre forankringen i offentlige organisasjoner og koordineringen mellom offentlige organisasjoner.

- Hva er IOA?
- Stort potensial
- Fire barrierer
- Fire løsninger

Hvordan øke velferd og verdiskaping ved å gjøre offentlige anskaffelser mer innovative?

Økt innovasjonseffekt av offentlige anskaffelser kan bidra til økt samfunnsøkonomisk nytte på flere måter. Bedre tjenester til innbyggerne, effektivisering for det offentlige og et mer lønnsomt og omstillingsdyktig næringsliv.

Å fremme innovasjon gjennom offentlige anskaffelser vil si å finne bedre løsninger på virksomhetenes oppgaver ved å ta i bruk kjente varer og tjenester på nye områder eller ved å utvikle nye produkter.

«Strategi for økt innovasjonseffekt av offentlige anskaffelser»,
regjeringen 2013.

I vår tilnærming til IOA tar vi med alle typer offentlige anskaffelser som resulterer i innovasjon, en bred definisjon

	Ulike typer IOA	Definisjon
1	Ordinær anskaffelse som gir innovasjon	Anskaffelsen har ingen spesifikk tilrettelegging for innovasjon. Men resultatet av anskaffelsen kan være innovativ.
2	Generelle innovasjonsvennlige anskaffelser	Anskaffelsen legger til rette og oppfordrer for innovative løsninger, uten at anskaffelsen har det som et krav.
3	Katalytiske anskaffelser	Offentlige virksomheter kan ha behov for å påvirke samfunnet i en gitt retning. Til det kan det være behov for å spre nye løsninger eller teknologi til nye brukere. Det offentlige kan stimulere til utvikling av slike løsninger og/eller spre de til en større brukergruppe.
4	Fremtidig forpliktende anskaffelse	Oppdragsgiver innleder tidlig dialog med markedet, der det signaliseres et behov til markedet og tilbyr å kjøpe en løsning så snart den er ferdigutviklet, til en på forhånd avtalt pris.
5	Konkurransedrevet dialog	Benyttes ved særlig komplekse anskaffelser der det er vanskelig for oppdragsgiver å beskrive hva som skal anskaffes. Oppdragsgiver beskriver behovet som skal løses, med kvalifikasjonskrav til leverandør. Deretter prekvalifiseres leverandører, før en dialog innledes der alle sider av kontrakten drøftes, også pris. Etter dialogen gir leverandører tilbud. Det er da ikke tillatt å forhandle.
6	Før-kommersiell anskaffelse	Anskaffelse av FoU for å utvikle et produkt eller en tjeneste som ikke er tilgjengelig på markedet. Anskaffer har dialog med markedet om behovet som skal løses. Gjør det mulig for anskaffer å sammenlikne flere løsningsforslag på behovet uten at man i første omgang binder seg til en leverandør.

I engelsk litteratur om innovative offentlige anskaffelser brukes to uttrykk:

«Public Procurement **for** Innovation» og «Public Procurement **of** Innovation». Begge forkortes PPI.

Noe forenklet blir både offentlige anskaffelser **for** innovasjon og **av** innovasjon dekket. Dette gir grunnlag for en bred tolking av hva IOA er. Det kan være en anskaffelse for å innovere noe som ikke er på markedet for å dekke innkjøpers behov, eller en anskaffelse av noe som er på markedet og som vil ha en innovativ virkning for innkjøpes produkter/tjenester.

Under gir vi en kort beskrivelse av seks anskaffelsesmetoder som kan føre til en innovativ offentlig anskaffelse. Metodene skiller seg fra hverandre med hensyn til innovasjonsfokus i selve anskaffelsen og hvor kompleks anskaffelsesmetoden er. Dette er illustrert på neste side.

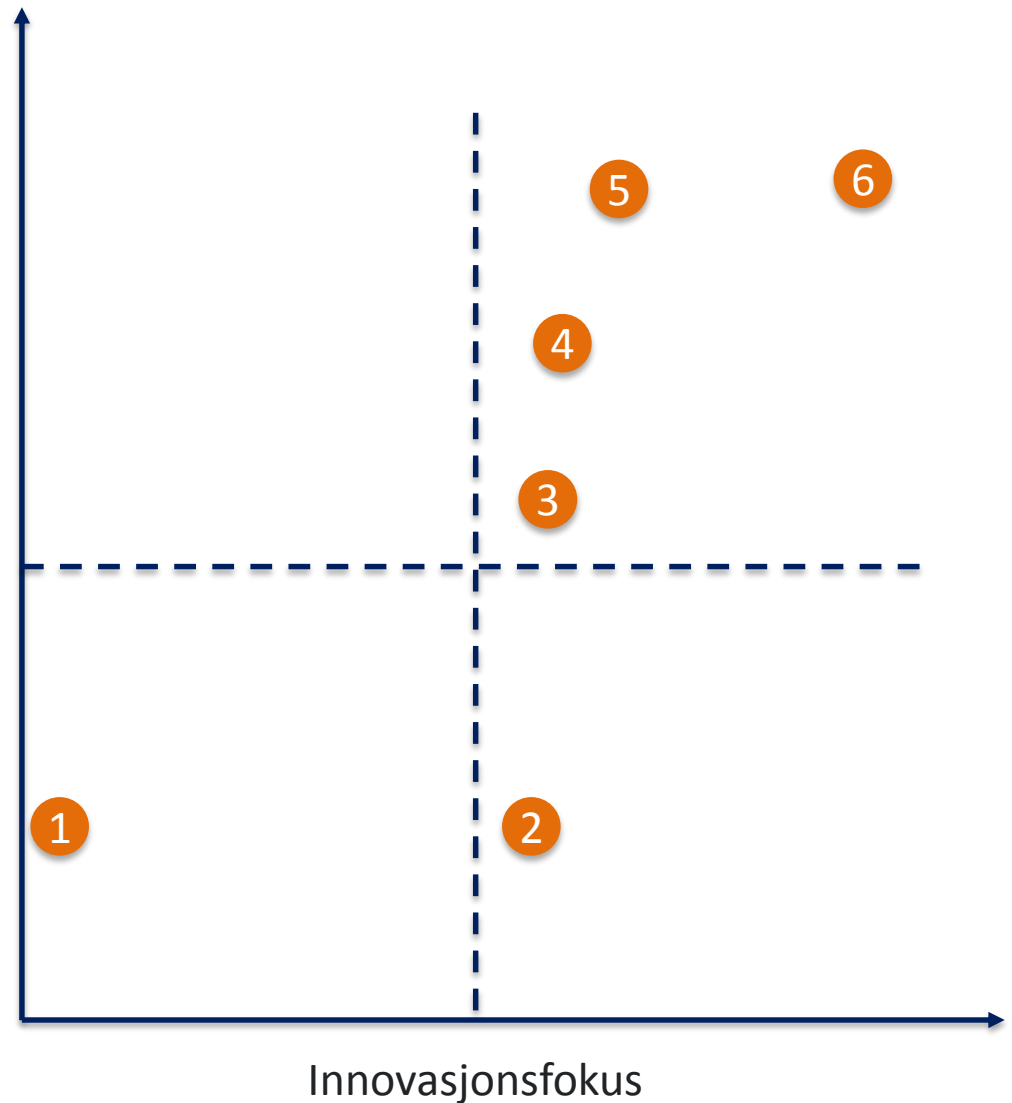
Fokuset på innovasjon og kompleksitetsgraden avgjør valg av innkjøpsmetoden – høy kompleksitet gir økte anskaffelseskostnader som må tas igjen ved gevinster av innovasjon

Kompleksitet: Hvor kompleks er selve anskaffelsesprosessen? I dette ligger blant annet hvor lang tid den tar, omfang av forberedelser, hvilket regelverk som skal følges osv.

Innovasjonsfokus: Hvordan vektlegges innovasjon i anskaffelsen? Høyt innovasjonsfokus innebærer en forutsetning om at løsningsforslaget skal representere noe helt nytt. Lavt/ingen fokus kan bety at anskaffelsen ikke inneholder forutsetning om/tilrettelegger for en ny løsning.

- 1 Ordinære anskaffelser som gir innovasjon
- 2 Generelle innovasjonsfremmende anskaffelser
- 3 Katalytiske anskaffelser
- 4 Fremtidig forpliktende anskaffelse
- 5 Konkurranspreget dialog
- 6 Førkommersielle anskaffelser

Kompleksitet



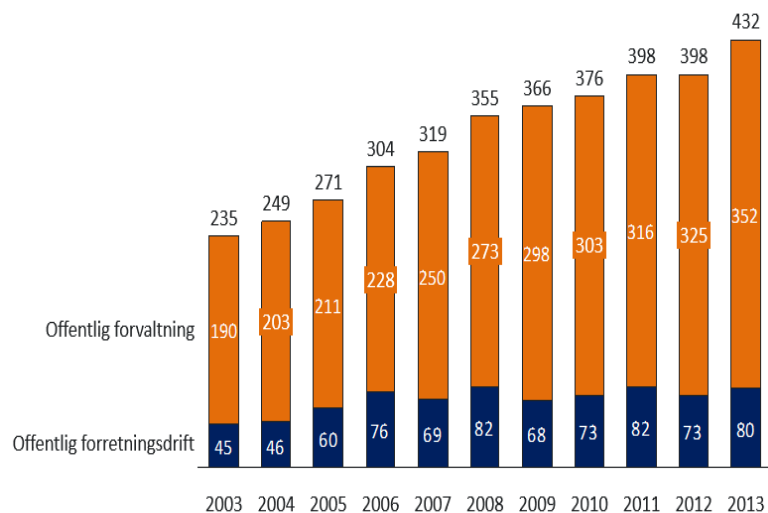
- Hva er IOA?

- Stort potensial

- Fire barrierer

- Fire løsninger

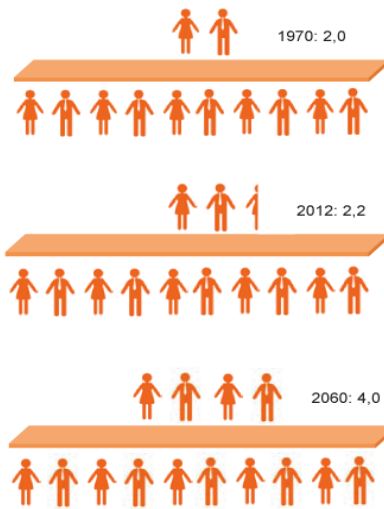
Utvikling offentlige anskaffelser fordelt på 2003-2013



Betydelig andel av landets verdiskaping!

- **Offentlig forvaltnings anskaffelser utgjorde 352 milliarder kroner i 2013**
 - Eller **11 prosent av BNP Fastlands-Norge**.
 - Målt i nominelle kroner har offentlige forvaltnings anskaffelser økt med 85 % siden 2003.
- I tillegg kommer **offentlig forretningsdrifts** anskaffelser på rundt 80 mrd. kr. (hvorav oljesektoren sto for 71 mrd. kr.).
- **Offentlig forvaltnings utgifter utgjorde 1332 milliarder kroner i 2013.**
 - Målt i nominelle kroner har de totale utgiftene økt med 74 % siden 2003. Eller 6,7 % årlig.
 - Offentlig forvaltnings anskaffelser utgjorde 26 %.
 - Til sammenlikning utgjorde utgifter til Helsesektoren 16 %.

Forsørgerbyrden vil dobles per yrkesaktiv frem mot 2060



- I 2060 vil det være fire personer over 67 år for hver tiende yrkesaktiv mot 2,2 i 2012.
- Det er en tilnærmet doubling av forsørgerbyrden per yrkesaktiv.

«Hvis vi lykkes med å effektivisere ressursbruken i offentlig sektor med ¼ pst. per år, vil det redusere finansieringsbehovet tilsvarende om lag 3¼ pst. av Fastlands-Norges BNP i 2060.»

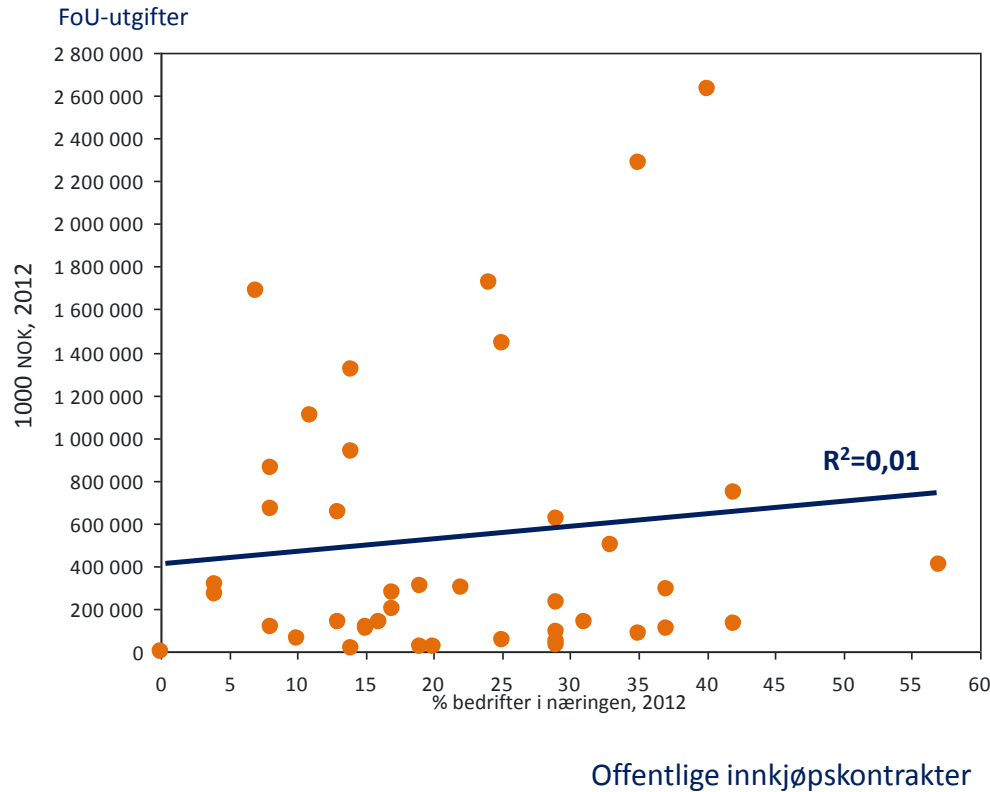
Perspektivmeldingen 2013

Hvis IOA sin tur kan bidra med 10% av en slik effektiviseringsforbedring på ¼ % per år, vil det utgjøre 10 milliarder 2014-kroner. mulige andel av offentlige innsparinger.

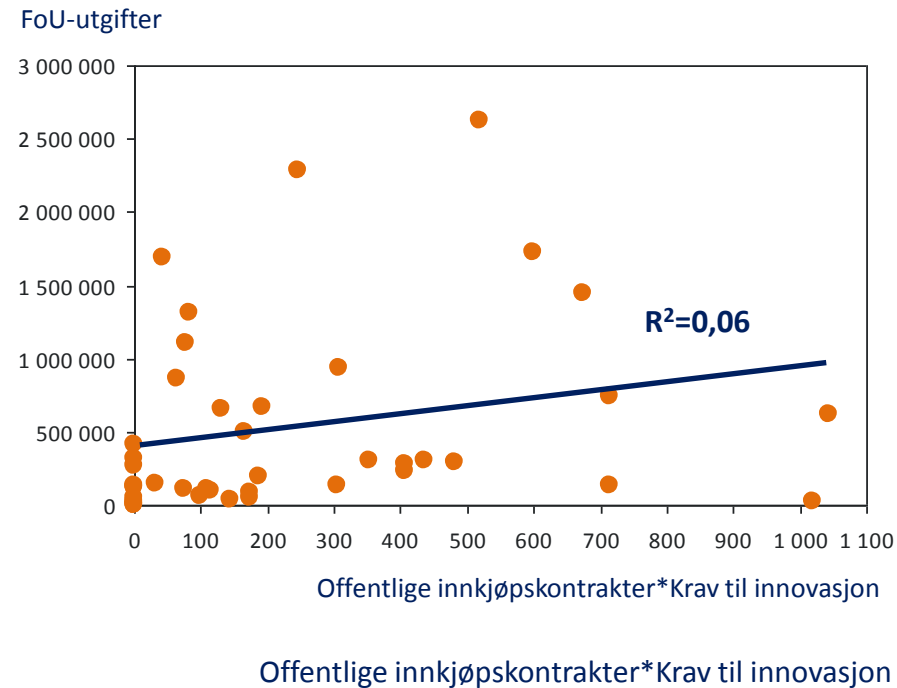
Modernisering av offentlig sektor ved økt produktivitet gjennom innovasjon – vår nye månelanding?

Krav til innovasjon i alle typer offentlige anskaffelser gir stor effekt på forsknings- og innovasjonsintensiteten hos leverandørene

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



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



Våre analyser viser en klar sammenheng mellom bedrifters deltagelse i offentlige anskaffelser med innovasjonskrav og vesentlig økt forsknings- og innovasjonsintensitet.



Mindre innovasjoner gjennom offentlige anskaffelser som er viktig i en bestemt sektor

Gevinstene er knyttet til mindre prosjekter, men hvor de totale nasjonale effektene blir store ved oppskalering og geografisk spredning og/eller spredning til andre deler av offentlig sektor.

-Eksempler: ASAP (fødestue-laken), NoDig Challenge (horisontal «borring» for gravefri legging av vann- og avløpsrør).



Innovasjoner gjennom offentlige anskaffelser som har nasjonal betydning helt fra start

Prosjekter i milliardklassen som, hvis man lykkes, utløser store samfunnseffekter.

-Eksempler: Naval Strike Missile, Snøhvit-utbyggingen, nødnettprosjektet, fergefri E39, nytt regjeringkvartal.

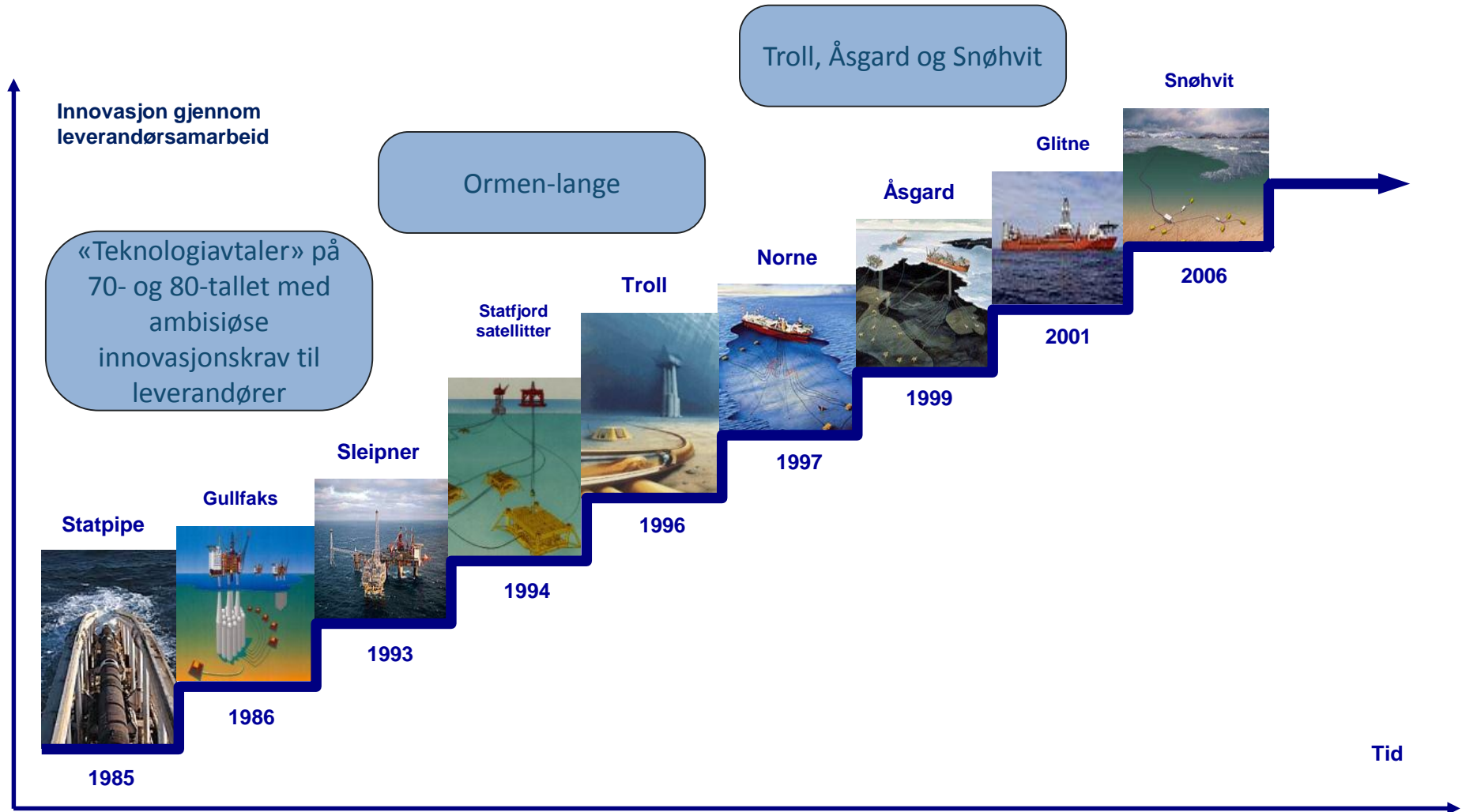


Innovasjoner gjennom offentlige anskaffelser med internasjonal betydning

Store prosjekter med stor risiko, gjerne egne satsingsområder. Potensial for store positive globale samfunnsendringer.

-Eksempler: Fullskala rensing og deponering av CO2 på Mongstad, utvikling av kreftmedisiner osv.

Innovasjon gjennom anskaffelser på norsk sokkel har gitt samfunnsøkonomiske gevinster i størrelsesorden 330 mrd. kroner



Naval Strike Missile – et innovativt innkjøp over 15 år

Den norske marinen har gjennomført et innovativt innkjøp av neste generasjons missil av Kongsberggruppen. Store positive samfunnsøkonomiske effekter

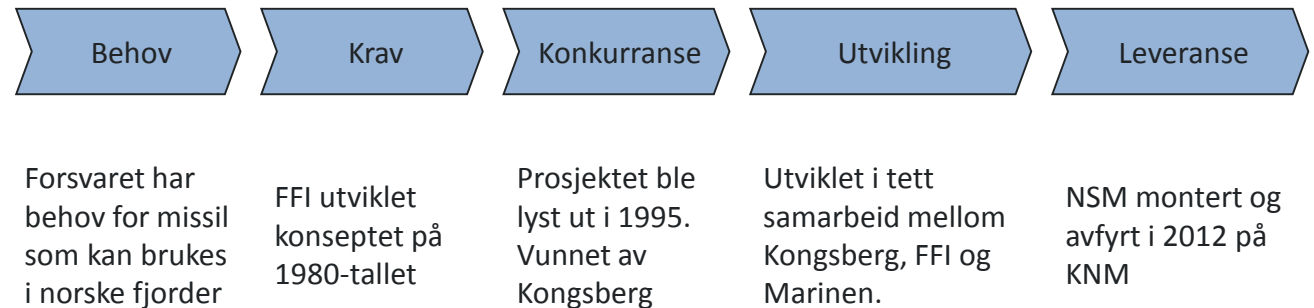


Naval Strike Missile – verdens beste anti-skip missil

Kontrakten inngått i 1995, montert på første skip i 2010

- Forsvaret besluttet å utvikle en ny missil som kunne møte fremtidens krav, 15 år frem i tid.
- Missilen har et ti års forsprang på andre konkurrenter.
- Levert til den norske og polske marine, vurdert kjøpt av blant annet den amerikanske marinen.
- Gir norske fregatter et viktig våpen i forsvar av norskekysten.

Behov fra marinen, krav fra FFI, løsning fra Kongsberg



Positive samfunns effekter fra NSM

NSM har betydelige positive samfunns effekter for Norge

- Økt forsvarsevne – tilpasset norske behov og en sikker forsyning i fremtiden
- Betydelige direkte og indirekte ringvirkningseffekter. (Oms. Kongsberg 6,1 mrd kr. 2013)
- Teknologiske spillovereffekter til Kongsberggruppens underleverandører.
- Viktig eksportvare, verdien av NSM til Polen er foreløpig på 1,5 mrd kr.

Teknologien utviklet på Mongstad kan på sikt bli en viktig del av løsningen på klimaproblemet

Fullskala karbonfangst av kraftverket på Mongstad feilet

Startet i 2006, men skrinlagt i 2013, begge deler av den Rødgrønne-regjeringen.

- Totale kostander på om lag 14 mrd.
- Ettermontering av renseanlegg viste seg å være for komplisert å gjennomføre.
- Teknologien som er utviklet er fortsatt under utvikling både på NTNU og i Aker Solutions.
- Det er fortsatt aktivitet på testsenteret på Mongstad.
- Foreløpig gode resultater fra renseanlegget på sement fabrikk på Brevik.

Teknologien er ikke viktig enda, men lykkes man med rensing av gasskraftverk vil det sikre lønnsomhet i norsk gass eksport

Hvis gasskraft blir CO₂-nøytralt vil det sikre bruken av gass i verdens fremtidige energimiks.

- Gass og andre fossile brensler er under press fra stadig mer fornybar energi og strengere klimareguleringer.
- Langsiktig svekkelse av verdien på norsk gass eksport.
- Karbonfangst vil være viktig for Norge på to måter.
 - Bidra til å redusere klimaproblemet.
 - Sikre lønnsomsomheten for norsk gass.

Karbonfangst kan være avgjørende for videreutvikling av marginale felt på norsk sokkel.

- Det internasjonale energibyrået (IEA) beregnet at kostnaden ved forsinkelse av utviklingen av karbonfangst vil koste den fossile energibransjen 1 trilliard(!) dollar.
- For norsk olje og gassnæring vil dette bety at allerede utbygde felt blir mindre lønnsomme og at potensielt verdifulle felt i Nordsjøen og Barentshavet ikke blir utbygd.
- Redusert aktivitet på norsk sokkel vil også slå ut i redusert aktivitet i norsk fastlandsøkonomi.

Modernisering av IKT-infrastrukturen i Helse Sør-Øst – dialogen med leverandører er i gang



Olav Berg

Helse Sør-Øst RHF har besluttet at langsiktige samarbeidsavtaler skal vurderes som virkemiddel for å kunne gjennomføre nødvendig modernisering av IKT-infrastrukturen i regionen. Denne uken startet dialogmøtene med aktuelle leverandører.



Konkurranspreget dialog er krevende, men lønner seg på sikt

Konkurranspreget dialog med leverandørene for å få best mulig IKT-infrastruktur tilpasset Helse Sør-Øst sitt behov.

Erfaring:

Uvant konkurranseform for begge parter.

Målsetting:

Målet med en langsiktig avtale er å frigjøre ressurser til å styrke kompetansen på kjernetjenestene og øke leveringsevnen. Samtidig vil moderniseringen skje raskere og med bedre kvalitet.

Potensielle gevinster:

- Økt tilgang til kompetanse og kapasitet til gjennomføring av modernisering av IKT-infrastruktur.
- Kostnadseffektivitet i leveransene gjennom å kunne bygge på etablerte systemer og rutiner hos ledende profesjonelle leverandører.
- Deling av risiko og investering mellom aktørene i samarbeidet.
- Kontraktsmekanismer kan utnyttes til å etablere forutsigbar kvalitet og kostnad for helseforetakene.

Hjemmehjelpstjenesten i Horten har gjennomført en IOA som gir betydelig mer fornøyde brukere til en vesentlig lavere kostnad – kan gi 2 mrd. kroner i besparelser nasjonalt

Utfordring

- 50 % av ressursene gikk til planlegging av og kjøring til brukere av tjenesten.
- Brukerne blir mer krevende:
 - Ønsker konkrete tidspunkt for besøk (forutsigbarhet)
 - Færre pleiere å forholde seg til (kontinuitet)
- Etaten opplevde et voksende underskudd (budsjettet strakk ikke til).

Behov

- Frigjøre 10-15 prosent av kostnadene forbundet med planlegging av og kjøring.
- Tilsvarer en effektivisering på 10-15 millioner kroner.

Løsning

- IOA med behovsbeskrivelse. Har mottatt støtte fra IN, LUP og Helsedirektoratet
- Alene om prosjektet så langt.
- Leverandør: Spider Solutions – logistikksystem: Optimeringsverktøy for frakt til kunder (Diplom IS, Rema 1000)



Effekt

- Prosjektet følges av forskere fra SINTEF for å dokumentere effekter
- Testing viser opp mot 20 % innsparing
- Nok til å dekke merbehovet ved flere brukere
- Veksten i etatens underskudd har stoppet. Men fremdeles underskudd.

Neste utfordring

- **Implementering:** Verktøyet må brukes fullt ut for å få ønsket effekt.
- Vil Hortens løsning kunne brukes i andre kommuner? Er løsningen universell nok? Kan den benyttes i andre deler av kommunal sektor?

Spredningseffekt

- Stor interesse blant andre kommuner.
- **Potensiell effektiviseringsgevinst på 2 milliarder kroner for kommune Norge.**

Oppsummert: IOA gir løft for både offentlig og privat sektor samtidig

- 1. Bedre offentlige tjenester:** En direkte effekt for innbyggerne er forbedring av offentlige tjenester. Disse kan også gi økt effektivt/lavere offentlige utgifter: Mer kvalitet for pengene.
- 2. Løse store samfunnsutfordringer:** Vitenskapelige og teknologiske gjennombrudd kan komme som resultater av IOA. Dette kan i sin tur bidra til å løse store samfunnsutfordringer innen områder som helse og velferd, miljø og klima, energi og transport osv.
- 3. Økonomisk vekst og økt produktivitet:** Etterspørselseffekten fra offentlig sektor på leverandørene, for eksempel i form av å være en «første-kunde», kan bidra til å utvikle markeder, stimulere økonomien og øke konkurranseevnen til næringslivet. Dette kan gi økt verdiskaping og flere arbeidsplasser.

- Hva er IOA?
- Stort potensial
- Fire barrierer
- Fire løsninger

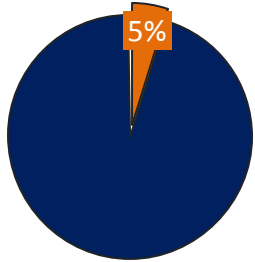
Public procurement is a highly institutionalized field, where persistent structures and routines have evolved during the past three or four decades...have proven to be difficult to change in accordance to innovation policy purposes.

Public Procurement, Innovation and Policy, 2014

Selv om potensialet er stort legges det fortsatt liten vekt på innovasjon i offentlige anskaffelser

Kommunale virksomheter

Søkt innovative løsninger

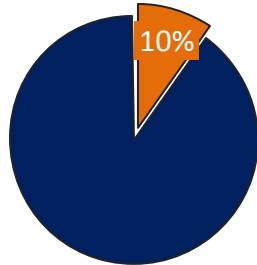


Difis innovasjonsundersøkelse for offentlige innkjøp viser at et fåtall av offentlige virksomheter har søkt innovative løsninger.

- 10 % av statlig virksomheter har en eller annen gang søkt innovative løsninger gjennom anskaffelser.
- 5 % i kommunal sektor.

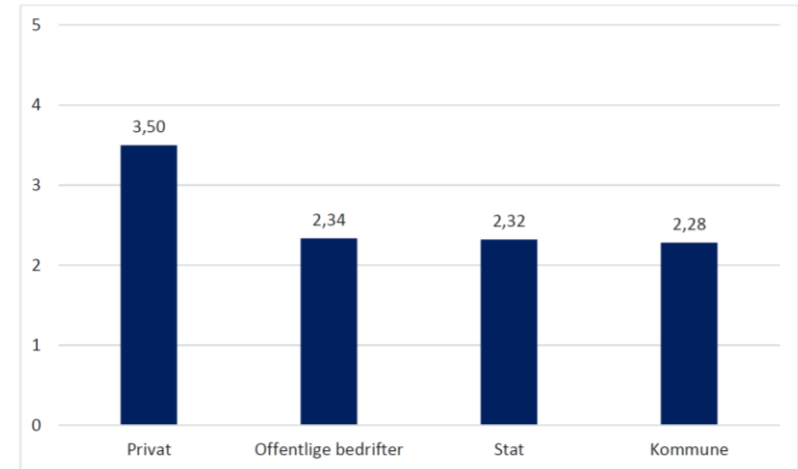
Statlige virksomheter

Søkt innovative løsninger



Offentlig sektor legger mindre til rette for innovasjon enn privat sektor i anskaffelsesprosessen

Figur 9: Respondentenes stillingtagen til påstanden «Innkjøperne i følgende sektor åpner for at du kan tilby løsninger som ikke er utprøvd/er innovative». Skala: 1-5. 5=helt enig. 1=helt uenig. Kilde: Menon 2014. N=120



Menon-undersøkelser (2014) viser at det legges for lite til rette for innovative anskaffelser i offentlig sektor.

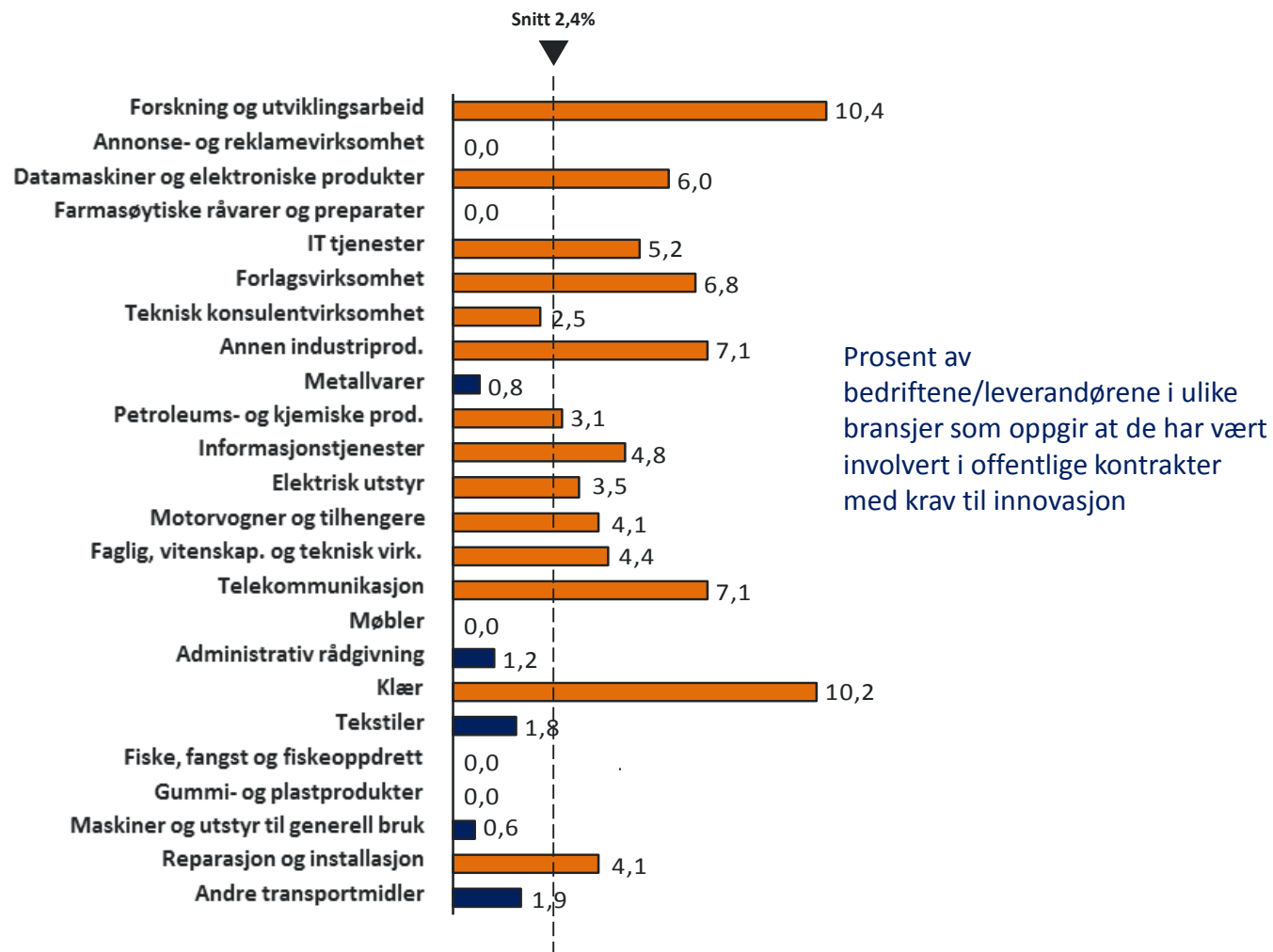
SSBs innovasjonsundersøkelse for perioden 2010-2012:

Av leverandørene til offentlig sektor hadde 8 % opplevd krav om innovasjon som del av kontrakten minst én gang i løpet av toårsperioden 2010-2012. Dette gir ikke et presist bilde på omfang av IOA, som naturlig nok vil være vesentlig lavere enn 8% av offentlige innkjøpskontrakter.

PwC (2013) bekrefter mangelen for innovasjonsfokus i anskaffelsene. Kun 20 % av offentlige virksomheter har inkludert innovasjon i sin anskaffelsesstrategi.

Tekna-undersøkelsen fra 2014 viser samme problemer. Fokuset på innovasjon er ikke forankret godt nok i virksomhetene.

Det er store variasjoner mht. hvilke bransjer det blir stilt innovasjonskrav til – dette indikerer lite konsistent politikk og praksis på tvers av offentlige sektorer og innkjøpsorganisasjoner



Norge mangler IOA-virkemidler rettet mot offentlig sektor og har ikke en kraftfull koordineringsenhet som kan sette virkemidler ut i live

- Flere land i EU har satt av egne midler som offentlig sektor kan bruke på innovative anskaffelser.
- I Norge er alle midler til innovasjon rettet mot å stimulere tilbudssiden, dvs. offentlige tilskudd til forskning og innovasjon snarere enn utvikling av offentlig innovasjons-etterspørsel.
- Vi går glipp av mye læring, og hadde det ikke vært for Leverandørutviklingsprogrammet ville vi startet langt bak det europeiske feltet av ledende land på området.

Nå er tiden inne for å rette oppmerksomheten mot etterspørselssiden og de store samfunnsmessige behovene og hvordan leverandører og forskere kan bidra til å løse disse.

Det er behov for at for eksempel FU-ordningen i større grad kan gi risikoavlastende støtte også til den offentlige innkjøperen.

Finland:

TEKES har et eget støtteprogram for innovative offentlige anskaffelser. Målet er å skape merverdi for samfunnet gjennom økt produktivitet, som skal føre til bedre offentlige tjenester. For å få midler til å gjennomføre anskaffelsen må prosjektet ha virkning i den aktuelle sektoren på minst regionnivå. Programmet dekker opp til 50 % av prosjektets totale kostnad, og forutsetter samarbeid med potensielle leverandører og sluttbrukere.

Programmet er en del av «Smart procurement program», som har en årlig ramme på 60 millioner euro, hvor TEKES dekker 50 %.

Danmark:

Markedsmodningsfondet har midler til å dekke utgifter for offentlige virksomheter i forbindelse med de to innledende fasene fram til selve innovative innkjøpet. Fondet støtter ikke selve innkjøpet. Fondet har midler til de to første fasene før selve anskaffelsen;

1. Selve behovsavdekningen og markedsanalyse- og dialog,
2. Utarbeiding av konkurransegrunnlaget samt vurdering av tilbudene.

Tyskland, Nederland og Storbritannia har IOA-koordineringsenheter som har utviklet seg over mange år og testet/lært hva som fungerer best.





Innovasjonspolitiske virkemidler

- Offentlig kunnskapsinfrastruktur i form av forskningsinstitutter, universiteter og høyskoler
- Det offentlige virkemiddelapparatet, støtte til forskning og innovasjon
- Ulike former for regulering knyttet til innovasjon

Innovative offentlige anskaffelser

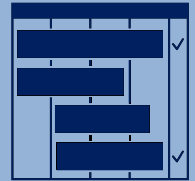
Utfordrende når to kulturer møtes

Innovative offentlige anskaffelsers krever det beste fra to verdener. Først de senere år at dette feltet er blitt problematisert. Krever en endring i tankegangen på begge «sider» av anskaffelsesbordet. Hvordan sikre innovasjon samtidig som man sikrer effektiv og transparant bruk av offentlige virkemidler.

Tiltak for å arbeide med IOA i Norge:

- Virkemidler for økt leverandørdialog (LUP)
- Koordinering og bestepsaksis-delning (Difi)
- Implementering av nytt regelverk
- Verktøy som for eksempel førkommersielle anskaffelser

Offentlig anskaffelsespolitikk og virkemidler

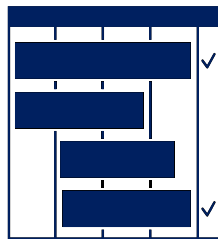
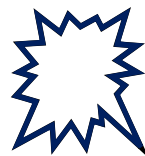


- Lov om offentlige anskaffelser(1997)
- Håndhevelse av anskaffelsesregelverket
- KOFA(2006)
- Forvaltnings-/juridisk og innkjøp/logistikk kompetanse
- Spredning av beste praksis i forvaltningen

Politikk- og kulturkollisjonen vanskeligjør IOA



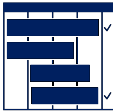

Innovasjonsetater



Anskaffelsestater

Innkjøpere har ikke tilstrekkelig fokus på innovasjon

- Cirka 20 prosent av offentlige virksomheter har innovasjon som tema i sin innkjøpsstrategi.
- Etterlevelse av anskaffelsesregelverket er nevnt i over 60 prosent virksomhetenes strategi.

	Formål med virksomheten	Fokus for virksomheten
	Støtte annen offentlig virksomhet	Kostnadseffektivitet og transparens
	Støtte privat bedrifter	Støtte innovasjon i næringslivet

Rammevilkårene for anskaffelsestater endres til å bli mer lik innovasjonsetater

- Offentlige innkjøpere må endre metoder og kultur for å kunne drive innovative anskaffelser.
- Innovative anskaffelser medfører en større sjanse for at innkjøpet feiler.
- Vanskeligere å definere det som skal kjøpes inn

Public actors, including procurers, generally don't gain from innovating. Resources saved from innovative solutions are not automatically allowed to be reinvested for the same purposes.

Innovative public procurement, Technopolis, 2013

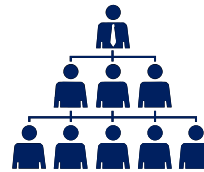
Fire hovedbarrierer – som blir forsterket av to ulike politikkområder

1 Manglende kunnskap om IOA



- Har for liten innsikt i reglementet.
- Små enheter gjør at man ikke har tid og ressurser til å benytte mulighetene.
- Mangel på fagkompetanse – vanskelig å fastsette relevante kriterier for innkjøpet.

3 IOA er vanskelig å forankre i organisasjonen



- ALLE må dra i samme retning.
- Svake insentiver til å ta eierskap
- Tidspress og budsjett samt multiple styringsmål fjerner fokus på IOA i hele organisasjonen.

2 Offentlig ansatte har risikoaversjon



- Redd for å gjøre feil!
- Usikker på regelverk, går for det trygge. Mange mål å styre etter visker ut fokus på riktige anskaffelser

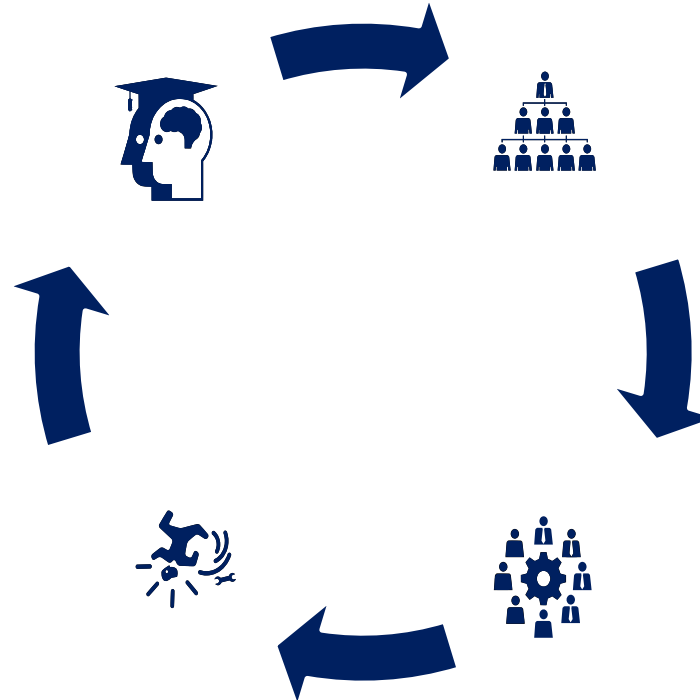
4 Manglende koordinering av innkjøp hindrer skalafordeler



- Spredningsutfordring av beste praksis
- Innkjøpsenheten er for liten, ikke stor nok kritisk masse
- Får ikke hentet ut skalafordeler
- Vanskelig å samordne med andre kommuner.

Barrierene henger sammen og kan forsterke hverandre

Risikoaversjon kan føre til at ledere ikke tar det nødvendige ansvaret for å gjennomføre anskaffelsen med innovasjonsfokus.



Lite kunnskap om regelverket kan skape forsterke frykten for å gjøre feil.

Manglende eierskap til problemstillingen gjør det vanskelig å samarbeide med andre kommuner/etater

Dårlig koordinering mellom potensielle brukere betyr det at mye risiko veltes over på den enkelte brukeren



Innkjøpsavdelingene har for svak kompetanse til å håndtere anskaffelsesregelverket på en offensiv måte

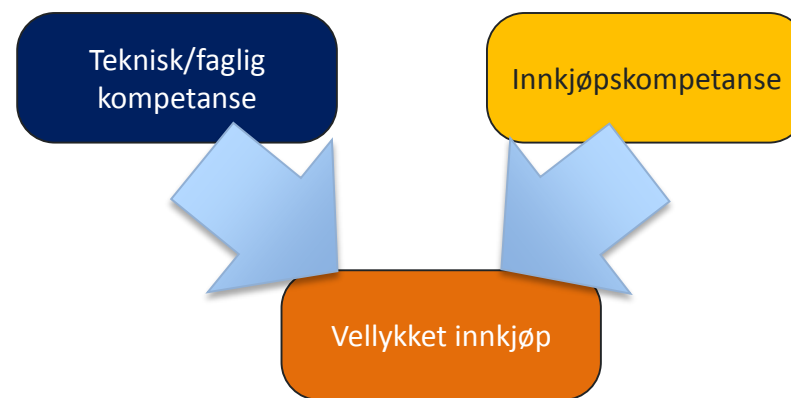
«Jo høyere kompetanse man har i innkjøpsfunksjonene, jo mindre frykter man regelverket og jo mer vet man om de muligheter regelverket gir for å prioritere innovasjon»

Hege Brinchmann
Avdelingsdirektør for innkjøp i
NAV

- Fremdeles er pris en viktigere årsak til valg av leverandør enn innovasjon.
- Menon har gjennomført over 160 intervjuer der resultatene viser at små enheter gjør at man ikke har tid og ressurser til å satse og benytte mulighetene/utforske rammene anskaffelsesreglementet gir. Virksomhetene har for liten innsikt i innkjøpsreglementet.
- Undersøkelsene viser også manglende kompetanse til å identifisere langtidseffekten av nye løsninger. Offentlige virksomheter har begrenset fokus på hvordan anskaffelser kan være et virkemiddel for bedre oppgaveløsning.
- Snevert eller galt formulerte oppdrags- og prosjektbeskrivelser bidrar til dårligere løsninger.

Innkjøpsavdelinger har ofte ikke tilstrekkelig metodisk kompetanse til å gjennomføre en innovativ offentlig anskaffelse

- Vellykkede innkjøp krever at brukere bidrar til utforming av krav og vurdering av leveransen.
- Innkjøpsavdelinger har ikke kompetanse til å utforme tekniske eller funksjonskrav på nye løsninger.





Offentlige innkjøp preges av en aversjon mot risiko, ofte på bekostning av kvalitet

I mange offentlige virksomheter er det en nullfeil-kultur.

- En konsekvens av politikeres **frykt** for negative medieoppslag.
- **Sterk politisk styring øker sjansen for risikoaversjon.**
- **Offentlige institusjoner** skiller seg ut ved at de har **flere mål** (f. eks. effektiv og god forvaltning, skape arbeidsplasser i distriktene, fremme samfunnsmessige mål mm.). Private virksomheter skal i hovedsak maksimere profitt. Viljen til **innovasjon reduseres jo flere mål** organisasjonen har.

«Det er litt som i det gamle Øst-Europa, der det er viktig av alt å ikke tråkke utenfor regelverket. Til slutt fantes ikke kreativitet igjen.»

Lasse Fridstrøm, forsker ved Transportøkonomisk institutt

Case: Risikoaversjon fører til for detaljerte anbud: Innkjøp av nye politibiler i Norge

Frykt for å ikke kjøpe gode nok politibiler førte til at man endte opp med en liste med 150 detaljerte krav til nye biler i stedet for å stille krav til funksjonalitet:

- Anbudet stilte **strengte tekniske krav** som ekskluderte mange leverandører og reduserte konkurransen.
- Listen med krav legger store begrensninger på hva slags løsninger som kan tilbys og gjør det vanskelig å levere nye innovative løsninger
- Flere av de store bilprodusentene lager allerede egne politiutgaver av sine modeller som brukes av politiet i flere europeiske land. I Norge var det ingen av disse utgavene som tilfredstilte alle kravene.
- **Kostnadene for ekstratilpasningen av bilene var dobbelt så høye i Norge ift. Sverige.**



Liten sammenheng mellom prestasjon og belønning i offentlig sektor

Offentlig ansatte har svake insentiver til å påta seg eierskap for prosjekter.

- Offentlige virksomheter fastsetter mye av lønnsdannelsen gjennom ansenitet og ikke gjennom belønning av prestasjoner.
- Hvis gode prestasjoner ikke belønnes, reduserer dette viljen til arbeidstakere til å påta seg risikable oppgaver.
- Multiple mål for offentlige virksomheter gjør at oppmerksomheten på effektivitet blir mindre. Lettere i privat sektor der hovedfokus er på bunnlinjen.
- Innovative anskaffelser må dele oppmerksomheten med flere mål. Tidspress, budsjettrestriksjoner og krav om raske resultater gjør at IOA ikke prioriteres høyt.

Lang tidshorisont gjør politisk ryggdekning vanskelig

Politisk ledelse har fokus på prosjekter som kan gi kortsiktig gevinst.

- Politisk ledelse har fokus på neste valg.
- Gevinsten fra IOA prosjekter kommer gjerne lenge etter neste valg.
- Politisk ledelse kan foretrekke å prioritere kortsiktige gevinster fremfor et krevende IOA-prosjekt.

«Selv om utviklingsbehovet er kjent for ansatte og brukere, er det slett ikke sikkert at det ses i sammenheng med virksomhetens anskaffelser. Dette kan skyldes at ingen har et helhetlig ansvar for innkjøp i virksomheten eller at man ikke har sett potensialet for anskaffelser for virksomhetens overordnede strategi.»

fra Strategi for økt innovasjonseffekt i offentlige anskaffelser (2013)



Det er vanskelig for offentlige organisasjoner om å koordinere utvikling av nye løsninger

Det er vanskelig å spre beste praksis mellom offentlige etater.

- Blant bedrifter vil markedskrefter drive frem spredning av beste praksis.
- I det offentlige er det ikke slike muligheter.
- Innkjøpsenheten er for liten, ikke stor nok kritisk masse til å gjennomføre innovative anskaffelser.
- Utfordring å koordinere behovet med andre innkjøpsmiljøer/kommuner. De har ulike målsettinger og behov til forskjellige tidspunkt.
- Det blir vanskelig å hente ut «skalafordeler».

Case: Innkjøpsnettverk rundt Bergen

Bergen kommune – fungerer som innkjøpsentral for andre kommuner for innkjøp over 100 000 kroner og under EUs terskelverdi.

Nettverket oppstår som følge av manglende skalafordeler for de enkelte omkringliggende kommuner. De er for små til å kunne gjennomføre de innovative anskaffelsene alene.

Samtidig reflekterer nettverket utfordringene med de andre tre barrierene. De små kommunene har ikke midler og kompetanse til å håndtere anskaffelsesregelverket. Manglende kompetanse og koordineringsproblem fører videre til økt risikoaversjon.

Dette i tråd med KS sin strategi om å fremme innovasjon og anskaffelser ute i kommunene, ved å etablerer nettverk som Vestlandsnettverket.

LUP er tilsvarende resultat av dette; behov for sentral koordinerende enhet mellom anskaffer og leverandør, samt utvikling av effektive innkjøpsmetoder.

Case: ASAP Norway – behovsdrevet innovasjon

Erfaring – Behov – Innovasjon...det må bli lønnsomt?...

- Produkt: Absorberende engangslaken
 - Etablert: 2007
 - Omsetning: Forventer om lag 5 millioner kroner i 2015.
 - Ansatte: 4
 - Partner: Oslo Universitetssykehus (OFU-kontrakt) og SINTEF.
 - Kunder: 20 sykehus i Norge (30 prosent av markedet)
-
- Astrid Skreosen var hjelpepleier på fødeavdelingen på Telemark sykehus. Erfaring med at sengelaken var dårlig tilpasset formålet. Det førte til at hun så behovet for et absorberende engangslaken.
 - Startet opp egen bedrift for å løse behovet.
 - Utviklet lakenet i samarbeid med SINTEF.
 - ASAP Norway har OFU-kontrakt med Oslo Universitetssykehus.



«Det er ikke lett å komme med noe nytt. Innkjøpspris teller mer enn kvalitet og livsløpskostnader. Myndighetenes press for å ta i bruk innovasjon er i liten grad nådd fram ennå»

Astrid Skreosen

Hva kan ringvirkningene bli?

- I dag tar det nesten en time å rengjøre en fødestue. Bruk av lakenet fra ASAP Norway halverer denne tidsbruken.
 - 59 000 fødsler i året, i Norge. Dvs. om lag 30 000 arbeidstimer spart bare på rengjøring.
 - I tillegg oppnår man:
 - Flere fødsler per fødestue.
 - Redusert avfall - reduserte kostnader.
 - Opp i mot 90 % reduksjon av blodsøl, noe som senker fare for smitte og infeksjoner. Det gir reduserte kostnader til desinfeksjon av fødestuene.
- Disse faktorene kan gi en effektiviseringsgevinst. ASAP Norway har beregnet gevinsten til om lag 30 prosent sammenliknet med kostnadene knyttet til bruk av vanlige laken.

- TENK OM dette innsparingspotensialet på 30 % var representativt for alle prosessene rundt en fødsel...
- Aftenposten hadde i desember i fjor et oppslag om at en vanlig fødsel koster 35 000 kroner.
- Det betyr at 59 000 fødsler koster drøyt 2 milliarder kroner.
- 30 % av dette utgjør over 600 millioner kroner...

CASE: ASAP Norways møte med de fire hovedbarrierene for IOA

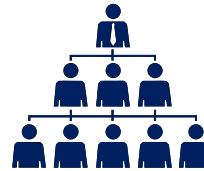
1 Behovet er der, men det tas ikke initiativ til å dekke det.



ASAP Norways grunnlegger avdekket at det er behov for absorberende laken. Det er vanskelig å peke konkret på hvorfor dette initiativet ikke ble tatt av helsevesenet.

Vi viser i denne rapporten at manglende kunnskap om hvordan en innovativ anskaffelse gjennomføres, og hvilke muligheter som ligger i regelverket hindrer offentlige virksomheter å gjennomføre en innovativ anskaffelse.

3 Er behovet forankret i ledelsen?



Noe av utfordringen for ASAP Norway er å selge produktet til sykehusene. Tester av produktet viser at det er ønske om absorberende engangslaken, men virksomhetene har ikke dekning til å gjennomføre anskaffelsen. I dette kan det ligge en manglende analyse av ringvirkningene et absorberende laken kan ha for driften av en fødestue. Behovet for lakenet må forankres i virksomhetenes ledelse, og dens effekter må dokumenteres ut ifra standardiserte kriterier slik at merverdien av produktet framkommer.

2 Risikoaversjon



En fødestue har i dag et budsjett som er satt opp etter kjente kostnadsfaktorer. Innføring av bruk av ny type laken representerer en risiko ved at man ikke har en full oversikt over dens budsjettmessige virkninger.

Risikoaversjonen slår inn ved å gå for det kjente. Samtidig fører risikoaversjon til at innkjøper kan frykte å gjøre feil i selve innkjøpsprosessen, og ikke minst at innkjøpet ikke gir den ønskede effekten.

4 Koordineringsproblemet og manglende skalafordeler



Ved innkjøp av det absorberende lakenet er det nødvendig at det er en stor nok kritisk masse, slik at man oppnår skalafordeler ved innkjøpet.

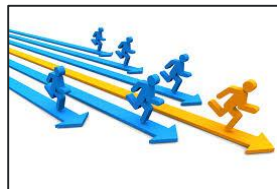
Dagens sykehus har mange fødsler, slik at de vil kunne oppnå skalafordeler. Men mindre fødestuer i landet med få fødsler vil ikke se tilsvarende skalafordeler ved å gå over til et nytt laken. Koordinerte anskaffelser vil da kunne bøte på problemet.

- Hva er IOA?
- Stort potensial
- Fire barrierer
- Fire løsninger

Innføring av innovasjonsorienterte funksjonalitetskrav må skje i hele offentlig sektor, ved hjelp av nye EU-direktiver og etablering av ny koordineringsenhet/katalysator for IOA

Tiltak

1



Fokus på funksjonalitets- og prestasjonskrav

2



Implementering av EU-direktiver

3



«SBIR»-liknende katalysator

Implementeringsnivå

Strategisk - departement



Planleggende - direktorat



Utførende - etat



Eksempler

Ferjefri E39



Det nye regjeringkvartalet



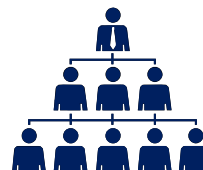
NFD bør gjennomføre tiltak for å redusere barrierene

1 NFD må videreutvikle virkemidler for økt kompetanse om IOA i offentlig sektor



- Opprette et knutepunkt med rådgiving og erfaringsutveksling
- Vri mer av dagens innovasjonsrådgiving fra Innovasjon Norge og Norges Forskningsråd mot IOA.

3 Dokumentere gevinstrealisering – forankrer insentiv til IOA



- Standardisere dokumentasjon for gevinstrealisering - «NFDs veileder»

2 Videreutvikle risikoavlastende insentiver



- OFU-støtte også til den offentlige anskafferen
- Færre rapporteringsmål
- Sørg for at ledere har riktig kompetanse om innovative anskaffelser – forankre i innkjøpsstrategier.

4 Koordinering må lønne seg



- Et koordinerende knutepunkt for etater og virksomheter.
- Incentiver knyttet til deling av kostnader og gevinster ved IOA.

NFD har det overordnede ansvaret for både innovasjon offentlige anskaffelser

NFD har hovedansvaret for regjeringens IOA-politikk

Hovedmål for NFD:

Størst mulig verdiskaping i norsk økonomi, innenfor bærekraftige rammer.

NFD har

- ansvaret for **dialog** mellom **statlig forvaltning og privat næringsliv**
- ansvaret for **forenklingsarbeidet** – stor betydning for næringslivet, og offentlig sektor
- ansvaret for både **offentlige anskaffelser** og **innovasjonspolitik**.

Men IOA-politikken forvaltes av flere enheter. I tillegg kommer fagdepartementene med

Offentlige anskaffelser:

- NFD - Seksjon for offentlige anskaffelser (del av konkurransepolitisk avdeling): «...ansvaret for utforming og fortolkning av regelverket...i tilknytning til offentlige anskaffelser.»
- DiFi: Mandat gitt av NFD: «Legge til rette for samfunnstjenlige, kostnadseffektive og kvalitetsrettede offentlige innkjøp.»
 - www.anskaffelser.no.

Innovasjonspolitik:

- NFD - Forsknings- og innovasjonsavdelingen



Tiltak: Videreutvikle virkemidler for økt kompetanse om IOA i offentlig sektor

Hva kan NFD gjøre?

- Opprette et knutepunkt med rådgiving og erfaringsutveksling for offentlige og private virksomheter. I dette ha mål på gjennomføring av IOA-prosjekt, hva som kreves av kompetanse og metodeforståelse.
- Vri mer av dagens innovasjonsvirkemidler mot IOA.

Hva kan det føre til?

- Økt profesjonalisering av innkjøpsmiljøene: Erfaringer fra EU viser at investering i profesjonalisering gir en gevinst i form av lavere priser og bedre kvalitet på 3-400 prosent.
- Offentlig sektor må utnytte intern innkjøpskompetanse bedre. Økt status av innkjøpsmiljøet bedrer tilfang av kvalifisert arbeidskraft.

Case som illustrerer: Asker kommune evaluerte egen kompetanse

Innhenting av kompetanse gir bedre kontroll og bedre løsninger.

- Asker kommune skal bygge en ny svømmehall. Oppstart sommeren 2015.
- Den skal være den første svømmehallen i landet som er et passivhus. 80 prosent av varmebehovet skal dekkes av fornybar energi.
- Anskaffelsen er innovativ. Det er gjennomført dialogkonferanser med leverandører.
- I forkant av anskaffelsesprosessene bestemte prosjektgruppen i Asker kommune å gjennomføre en evaluering av prosjektgruppens sammensetning.
- Formålet var å få avdekket at de hadde tilstrekkelig kompetanse (juridisk, faglig og innkjøp) og metodisk forståelse til å gjennomføre en innovativ anskaffelse til 235 millioner kroner.



Tiltak: Finansiell risikoavlastning for offentlige innkjøpere

Et tilskudd til gjennomføring av IOA kan redusere den risikoaversjonen som den enkelte organisasjon eller ansatt står ovenfor.

- Lavere risiko ved å gjennomføre en IOA-prosess kan øke utbredelsen i offentlig sektor.
- Særlig for mindre etater og kommuner vil dette redusere finansiell risiko.
- Krav til metode og prosess vil i tillegg forsterke spredning av beste praksis i offentlig sektor.
- Fortsette arbeidet med færre rapporteringsmål for underliggende etater og tydeliggjøre rolle og forventning.
- Sørge for at egne ledere har riktig kompetanse om innovative anskaffelser – forankre i innkjøpsstrategier. Hele organisasjonen må trekke i samme ende av tauet.

Case som illustrerer: Finansiering av IOA-prosessen skaper økt engasjement – Markedsmodningsfondet (DK)

Fondet gir tilskudd til offentlige virksomheter til forarbeidet ved innkjøp av innovative løsninger.

- Pengene må brukes på selve innkjøpsprosessen.
- Ikke direkte innkjøpsstøtte.
- Reduserer risikoen ved innkjøp av offentlige løsninger.
- Fondet er i perioden 2013-2015 på 135 millioner kroner.





Tiltak: Utarbeide en mal for å beregne gevinsten ved IOA

En nasjonal standard for beregning av gevinster ved IOA vil gjøre det lettere å få gjennomslag for IOA.

- Klare regler for hvordan gevinster skal beregnes.
- Slutt på «tenk på et tall» regnestykker.
- Et troverdig anslag på gevinst vil gjøre det lettere for organisasjon og ledelse og se nytten ved IOA.

Case som illustrerer: En nasjonal standard for samfunnsøkonomisk lønnsomhetsvurderinger- FinDeps veileder

Finansdepartementet har en veileder for samfunnsøkonomisk lønnsomhets vurdering av offentlige prosjekter.

- Enhetlig standard for hva som er korrekte tall.
- Gjør det mulig å sammenligne prosjekter.
- Viktig for å gi prosjekter troverdighet.



Samfunnsøkonomisk analyse og gevinstrealisering ved elektronisk tinglysing (eTinglysing)





Tiltak: Etablere et kunnskapsmiljø og koordinantor som ressurs for innkjøpere

Hva kan NFD gjøre?

- Etablere et sentralt kunnskaps- og koordineringsmiljø (en koordinerende etat) som kan ta imot/formidle behov som det offentlige har. Altså noe mer enn den rolle Difi- og Nasjonalt program for Leverandørutvikling til sammen har i dag.
- Utvide ordninger som OFU-ordningen slik at slike innovasjonsvirkemidler i større grad også trekker med anskaffelsessiden (risikoavlastning etc.) og ikke bare leverandørsiden.

Case som illustrerer: Innkjøpsavdeling støtter fagetat i å gjennomføre IOA. NoDig Challenge

- **NoDig Challenge** er Oslo kommunes før-kommersielle anskaffelse for å koble på husholdninger til hovedvannledningen UTEN å grave opp hele lengden inn til hus.
- I prosjektet har de sikret deltakelse av representanter fra andre kommuner i et ekspertpanel som skal vurdere de ulike løsningsforslagene.
- På den måten sikres at kunnskapen om prosjektet spres til andre kommuner som har tilsvarende behov.
- Deltakelse i prosjektet gjør det også mulig å se alternative anvendelser/ tilpassing i andre kommuner.
- Konkurransereformen gir leverandørene eierskap til løsningen. Åpner mulighetene i andre kommuner.

NoDigChallenge 

Det ble i kjølevannet av «Strategi for økt innovasjonseffekt...» utarbeidet klare føringer og forventninger til Difi, Innovasjon Norge og Norges Forskningsråd som bør følges opp bedre!



- Difi, Norges forskningsråd og Innovasjon Norge skal vurdere relevansen av elektroniske idéportaler etter britisk modell.
- Innovasjon Norge, Difi og Norges forskningsråd skal sørge for at dialogen mellom statlig sektor, næringslivet og FoU-miljøer systematiseres. De skal også understøtte dialogen mellom kommuner, næringsliv og FoU-miljøer. Dette kan for eksempel ta form av å etablere nasjonale og regionale møteplasser.
- Difi, Innovasjon Norge og Forskningsrådet skal samle og spre kvalitetssikrede metoder og retningslinjer for innovative offentlige anskaffelser, i samarbeid med berørte offentlige virksomheter og næringslivets organisasjoner. Erfaringene fra Nasjonalt program for leverandørutvikling skal nyttiggjøres.
- Difi, Innovasjon Norge og Forskningsrådet får i oppdrag å spre gode eksempler.
- Regjeringen vil gi Difi, Forskningsrådet og Innovasjon Norge i oppdrag å gjøre ordninger som skal stimulere til førkommersielle anskaffelser bedre kjent blant offentlige virksomheter, blant annet offentlige forsknings- og utviklingskontrakter, Forskningsrådets ordninger og EUs utlysninger og innovasjonspartnerskap.
- Regjeringen vil gi Difi, i samarbeid med Forskningsrådet og Innovasjon Norge, i oppdrag å utvikle risikostyringsverktøy til bruk i en førkommersiell fase.
- Forskningsrådet får i oppdrag å inkludere innovasjon i offentlig anskaffelse som tema i forskningsprogram hvor denne tematikken er relevant.

Oppsummert ser vi tre viktige grunner til å satse på IOA

- **Effektivt virkemiddel:** Når det stilles krav til innovasjon i offentlige anskaffelser gir det stor effekt: 6 ganger høyere investeringer i innovasjon hos virksomheter som er involvert i IOA i virksomheter som ikke er det. Dette er tilsynelatende langt bedre enn for eksempel tradisjonelle innovasjonsvirkemidler (ulike støtteordninger med offentlige midler).
- **Store tall:** Offentlige anskaffelser utgjør en så stor del av norsk økonomi at «de store talls lov» tilsier høy nominell effekt: 432 mrd. kroner i anskaffelser, som videre kan påvirke effektiviteten i anvendelsen av offentlig forvaltnings budsjett på 1332 mrd. kroner (2013). Selv en årlig produktivitetsforbedring som følge av IOA på bare 0,025% vil kunne gi en besparelse på 10 mrd. kroner per år (2014-kroner).
- **Lavthengende frukter:** Vi starter på et svært lavt nivå – de første gevinstene kan høstes relativt lett.