

Finansiering af innovative offentlige indkøb i Europa

Kortlægning af europæiske
cases og et diskussionsoplæg



FINANSIERING AF INNOVATIVE OFFENTLIGE INDKØB I EUROPA

Kortlægning af europæiske cases og et diskussionsoplæg

Juni 2023

Publikationen kan frit refereres med tydelig kildeangivelse.

Udgivet af

CO-PI – Center for Offentlig-Privat Innovation
Kompagnistræde 20 A
1208 København K
61 81 31 10
info@co-pi.dk
www.co-pi.dk

Forfatter

Christian Baadsgaard Jentsch (CO-PI)

Bidragydere

Marie Munch-Andersen, Anne Marie Berg og Ole Bech Lykkebo,
alle CO-PI. IRIS GROUP.

Grafik

Ebba Sigurdsdóttir Andreassen

Kreditering

Center for Offentlig-Privat Innovation vil gerne takke de mange bidragydere, som generøst har delt ud af deres erfaringer, synspunkter og perspektiver. Vi har oplevet en stor samarbejdsvilje og interesse på tværs af landegrænser. Der skal lyde en særlig tak til IRIS GROUP for deres kompetente bidrag til empiriindsamling og casestudier.

Henvendelse vedrørende denne publikation kan rettes til:

Christian Baadsgaard Jentsch, Finansieringsspecialist
chj@co-pi.dk

ISBN Trykt

978-87-94408-10-3

ISBN Elektronisk

978-87-94408-09-7

Executive Summary

If we are to succeed in finding solutions to major societal challenges like climate change and an aging population, there is a pressing need for public–private cooperation on a much larger scale. Public procurement of innovation (PPI) offers huge potential here, as the Danish public sector purchases goods and services from private companies for more than DKK 400 billion each year. However, purchasing budgets are in most cases used to buy the same standard product or service as last year – preferably a little cheaper and with the certainty of delivery. This is only to be expected and is indeed very rational in many cases. However, if public procurement is to become an engine for innovation, to find new solutions to pressing problems, we need to oil the idling engine. Risk-tolerant funds are required to enhance PPI.

We need effective financing models that can create incentives among public contracting authorities – such as hospitals, nursing homes, and educational institutions – to take risks, and effective financing models which ensure that the private contractor does not bear all risk alone if the innovation process is not a success.

In this connection, cooperation across different entities in public sector cooperation is also much needed. By collaborating, public procurement organizations can establish a stronger demand for innovative solutions to their shared problems, which in turn will allow private companies to invest in new solutions on a larger scale. A funding mechanism should therefore be designed to support the methodical use of scaling as a problem-solving tool, while at the same time mitigating the risk of entering the field of innovative processes. By using innovative procurements as a tool, volume in demand can be established in the clarification of needs and problem-solving. It might not just mean raising more funding but daring to use what we have in new ways – through collaboration, long-term, systemic, and mission-oriented models. To reach the goal of establishing a financing mechanism of societal importance, there are several relevant conclusions from the present mapping that should be taken into consideration:

- A value-chain-based approach is paramount. A national financing mechanism should support every link in the chain, from ideation to implementation. At the same time making it easier for the public sector organization to obtain funds for the whole project all at once – not in several steps, where different funds are to be applied for as you move along the value chain. This procedure is ineffective and out of step with reality.
- There is a need to think in terms of both implementation and operation when the financing mechanism and process structures are designed – the sustainability of the investments and the value for society depend on whether the innovation process evolves into citizen-friendly offers and services.

- According to best practices in Europe, the financing mechanisms should be embedded in a dedicated unit or a competence center which in addition to financial support offers several other services targeted at public authorities, e.g., advice, guidance, tender templates, and upskilling of employees.
- There is a need to prioritize funds, which public organizations can use for internal expenses, e.g., hiring a project manager. It is especially important for smaller public organizations to be able to use funds for internal expenses.
- Do not support single processes. Be mission-oriented and move towards scaling in the clarification of needs, development, and implementation. Early scaling will provide significant benefits in both the public and private sectors, with a goal to create solutions for many and at the same time give the private sector the opportunity to try out new products in a scaled environment.

Indhold

Introduktion og formål	6
Konklusion	7
Diskussionsoplæg: fremtidens finansieringsmekanismer	10
Opbygning, metode og afgrænsning	12
CASES:	
Belgien	25
Spanien	31
Estland	36
Litauen	42
Østrig	46
Norge	52
Sverige	58
Finland	62

Introduktion og formål

Klimaudfordringen. Manglen på arbejdskraft. Mistrivsel. Danske folkevalgte mangler ikke vilde problemer på deres bord. Som et bidrag til nye løsninger har CO-PI introduceret en ny mulighed: at gøre de store offentlige indkøbsbudgetter – omtrent 400 mia. kr. årligt – til en innovationsmotor gennem skaleringsprocesser. Her bindes kommunale, regionale og statslige indkøbsmuskler frivilligt sammen og skaber nye løsninger sammen med virksomhederne. Innovation er dog aldrig uden risiko, og innovative indkøb kræver derfor et stærkere politisk mandat end at købe ind som i går. Men det virker under de rette forudsætninger. En væsentlig forudsætning for innovation i stor skala er adgang til *risikovillig kapital*, som kan 'geare' de store offentlige indkøbsbudgetter til, i særligt udvalgte sammenhænge, at tage en større risiko end ellers for at blive en stærk innovationsmotor for løsning af de store samfundsmæssige problemstillinger. CO-PI har derfor i andre lande end Danmark igangsat en kortlægning af finansieringsmekanismer, som kan yde inspiration i arbejdet med at skabe finansieringsmekanismer, der støtter op om skalering i offentlige indkøb:

Hensigten med nærværende kortlægning er at (1) kortlægge finansieringsmekanismer anvendt i andre lande, som med fordel kan bruges i Danmark, (2) belyse hensyn bag og effekter af andre landes finansieringsmekanismer og (3) at komme med anbefalinger til, hvilke dele af finansieringsmekanismerne man med fordel kunne implementere i Danmark for at understøtte skalering i innovative offentlige indkøb.

Center for Offentlig-Privat Innovation har igennem løbende dialog med aktører i den offentlige og private sektor kunnet pege på behovet for midler til risikoaflastning. Midler som sikrer, at den private leverandør ikke står alene med risikoen, når der udvikles nye løsninger. Midler som gør, at den enkelte offentlige ordregiver, der påtager sig at være den første til at efterspørge en ny løsning, ikke står alene med at afholde initialomkostninger og risiko ud af eget indkøbsbudget. Midler, som sikrer, at nye løsninger udvikles og *implementeres* mange steder hurtigere end i dag. For det haster med at finde nye løsninger på klimakrisen og på kapacitetsudfordringen på velfærdsområderne, hvor manglen på kvalificerede medarbejdere gør det stadigt vanskeligere at realisere den service, de folkevalgte ønsker at levere til borgerne.

FINANSIERINGSMEKANISME

Finansieringsmekanismer er en samlebetegnelse for strukturelle rammer, der af afsenderen målrettes specifikke områder, som ønskes styrket eller fremmet. Det kan fx være områder som innovation, velfærdsteknologi eller innovative offentlige indkøb. En finansieringsmekanisme kan bestå af fondsmidler, puljer og støtteordninger eller investeringsindsatser.

Kilde: CO-PI

Konklusion

Med en screening af 19 lande og otte dybdegående casestudier udgør den aktuelle kortlægning et solidt fundament for idegenerering og dialog om tilblivelsen af danske, nationale finansieringsmekanismer, som kan understøtte skaleringsprocesser i innovative offentlige indkøb – og herigennem understøtte det offentlig-private innovationssamarbejde til gavn for såvel løsningen af samfundsproblemer som vækst i virksomhederne.

I tilgift viser en ny særanalyse baseret på danske data i Innovationsbarometeret¹, at eksternt finansiering, fx fra private fonde eller EU, gør en markant forskel: Set i forhold til øvrige offentlige innovationer er eksternt finansierede innovationer kendetegnet ved dobbelt så ofte at være udført i offentlig-privat samarbejde, dobbelt så ofte at være egentlige nybrud samt ved signifikant hyppigere at være effektfulde i forhold til at skabe højere kvalitet, sætte borgerne i centrum samt ved at indfri politiske mål. Desværre er eksternt finansierede innovationer relativt sjældne. De eksternt finansierede innovationer skiller sig så markant ud, at det må være en rimelig antagelse, at man ved at designe en finansieringsmekanisme for innovative indkøb kan øge både det offentlig-private samarbejde om innovation og øge effektskabelsen af innovationsarbejdet.

På tværs af de europæiske lande identificeres offentlige puljer, der trods forskelligheder har nogle væsentlige fællestræk: Typisk støtter puljerne i høj grad eller udelukkende enkeltstående innovative indkøb, som offentlige ordregivere gennemfører hver for sig uden nogen plan for udbredelsen i andre dele af den offentlige sektor. Puljerne er virksomme for skabelsen af disse enkeltstående innovationer, men mangler, med Norge som en delvis undtagelse, at adressere det skaleringsbehov, som er med til at indfri det fulde potentiale i innovative offentlige indkøb. Hertil kommer et udtalt behov for at tænke implementeringen af løsninger med i designet af finansieringsmekanismerne – hvilket også på nuværende tidspunkt er fraværende i andre europæiske lande. Fra danske forhold ved vi, at implementering, skala og spredning også er helt afgørende for de private virksomheder, hvis afkast af investeringen i innovation afhænger af salg til flere andre offentlige kunder efterfølgende. Men på disse parametre er den internationale inspiration til effektiv finansiering sparsom. Der er identificeret otte lande med en finansieringsmekanisme, som yder direkte monetær støtte til offentlige indkøbere. Nedenfor viser tabellen en oversigt over, i hvilken del af indkøbsprocessen midlerne arbejder:

1 Officiel statistik om innovation i den offentlige sektor. Statistikken udarbejdes af Center for Offentlig-Privat Innovation i samarbejde med Danmarks Statistik.

Tabel 1. Oversigt over finansieringsmekanismernes kobling til indkøbsproces

Land	Prækommerciel fase	Indkøb	Implementering	Spredning
Norge	x	x	(x)	
Sverige	x	x		
Finland	x			
Belgien	x			
Østrig	x	x		
Estland	x	x		
Spanien	x			
Litauen	x			

Overordnet er der stor forskel på, hvordan finansieringsmekanismene er designet på tværs af de otte casestudier, og hvilke dele af den innovative indkøbsproces der gives støtte til. I Litauen og Spanien gives alene finansiel støtte til prækommercielle processer, mens der i Østrig primært gives støtte til indkøbet af eksisterende innovative produkter i markedet. Estland skiller sig ud ved at have meget frie rammer for, hvordan den offentlige indkøber vælger at anvende støtten, hvilket i praksis skaber rum for, at også mindre ordregivere kan benytte ordningen. I Norden tegner der sig et billede af, at støtten går til den prækommercielle del af indkøbet; altså den del af innovationsprocessen, der går forud for indkøbet. Igennem tematiske puljer er der dog tilfælde, hvor offentlige myndigheder både kan modtage støtte til selve indkøbet og implementering. I Norge gælder det fx Ennovas støtte til ombygning af dieseldrevne entreprenørmaskiner til emissionsfri eldrift på offentlige byggepladser.

Budgetterne for flere af finansieringsmekanismene er relativt beskedne. For hovedparten af mekanismerne er der årligt afsat omkring 2 mio. euro til at understøtte innovative indkøb herunder udviklingsaktiviteter i private virksomheder. Både i Norge (ca. 60 mio. NOK/år) og i Spanien (40 mio. euro/år) er der dog et væsentligt højere budget. EU's strukturfondsmidler benyttes til at medfinansiere initiativerne i flere af landene. Det gælder Spanien, Litauen, Estland og Finland.

På tværs af landene er finansmekanismene i reglen forankret i en dedikeret enhed eller et kompetencecenter, der udover finansiel støtte tilbyder en række andre ydelser og services målrettet de offentlige myndigheder. Det er fx rådgivning, vejledning, udbudsskabeloner og opkvalificering af medarbejdere og generel processtøtte. En vigtig erfaring på tværs af de otte lande er, at den indledende forberedende fase, hvor behov kortlægges og krav til en ny løsning opstilles, spiller en vigtig rolle for den videre innovative indkøbsproces. Den indledende fase af indkøbsprocessen er kompleks, men det er helt afgørende, at offentlige myndigheder prioriterer den højt for at sikre, at forløbet bliver en succes. Hvis man skal få det fulde potentiale ud af en finansieringsmekanisme, til understøttelse af innovative offentlige indkøb, tyder erfaringerne på vigtigheden af en holistisk tilgang med blik for at tilgodese de forskellige led i værdikæden. Det vil bl.a. sige behovsafdækning, markedsdialog, udviklingsforløbet i offentlig-privat samarbejde, og selve indkøbet af den færdige løsning. I flertallet af de otte case-lande kan der identificeres et skifte bort fra en bottom-up-tilgang, hvor offentlige

indkøbere tidligere frit kunne søge om midler til innovative indkøb inden for alle områder. For de fleste af landene er programmerne nu blevet fokuseret på tematiske opslag, hvor politisk udpegede interesseområder danner ramme for, hvordan midlerne kan udmøntes. De tematiske opslag anvendes for at understøtte, at der er overensstemmelse mellem de projekter, der støttes, og den nationale innovations- og udviklingsstrategi. Et godt eksempel er Sverige, som i høj grad anlægger en missionsdrevet tilgang. Den direkte monetære støtte til de offentlige innovative aktiviteter benyttes hovedsageligt til at finansiere udviklingsaktiviteter i private virksomheder, som indgår i samarbejdet. Projekterne placerer sig overordnet inden for IT, sundhed, IKT, transport og energieffektivitet.

Flere af finansieringsmekanismerne giver mulighed for, at den offentlige myndighed kan benytte midlerne til interne udgifter, eksempelvis ansættelse af projektleder. Særligt for de mindre offentlige indkøbere, såsom mindre kommuner, er det vigtigt at kunne bruge en del af midlerne på interne udgifter. Offentlige aktører kan have vanskeligt ved at engagere sig i krævende og måske langvarige udviklingssamarbejder, fx i forbindelse med prækommercielle indkøb. En undtagelse er dog forsknings- og vidensinstitutioner. Særligt mindre offentlige indkøbere har ofte et ønske om at indgå i et udviklingssamarbejde, hvor de kan forvente at implementere en ny løsning på relativt kort sigt.

Diskussionsoplæg: fremtidens finansieringsmekanismer

De store samfundsudfordringer kræver af os, at vi udvikler nye løsninger. Her ligger der et potentiale i de cirka 380 mia. offentlige indkøbskroner. Ofte bruges indkøbsmusklen til at få det velkendte lidt bedre, billigere eller grønnere. Det er vigtigt; det samarbejder den offentlige sektor bredt om, og det virker. Sjældent bruges indkøbsmusklen til at efterspørge ukendte løsninger på erkendte problemer. For det er vanskeligere, mere risikobetonet, og sker derfor mere spredt og i det små. Det er et problem, når gårsdagens løsninger ikke er holdbare. Der er brug for offentligt samarbejde om at efterspørge innovative løsninger på fælles problemer. De private virksomheder har også brug for at kunne investere i nye løsninger i større skala. Der bør derfor designes en finansieringsmekanisme, som både understøtter og stiller krav til metodisk brug af skalering, som et problemløsningsværktøj, samtidig med at risikoen ved at indgå i innovative processer formindskes. Herigennem kan der skabes skala i både behovs-afklaring og problemløsning igennem innovative indkøb.

INNOVATIVE OFFENTLIGE INDKØB

Et samspil mellem offentlige og private aktører, som fører til indkøb og implementering af noget nyt, der skaber værdi eller løser et problem for den offentlige aktør.

Samspillet betyder, at leverandørerne inddrages så tidligt som muligt i processen, og at der har været en reel dialog med de potentielle leverandører om, hvordan de kan være med til at realisere den ønskede værdi eller løse det problem, som har ført til beslutningen om indkøbet.

Noget nyt kan være nye eller væsentligt forbedrede produkter, serviceydelser, kommunikationsformer eller organisationsformer eller processer. Det nye kan enten være det produkt, man køber midt i eller efter en innovativ proces, eller strukturer, infrastruktur, organisering osv., som er afledt af indkøbet og er resultater af den innovative proces.

Kilde: CO-PI

Der er ikke nødvendigvis behov for nye monetære ressourcer. Der ligger et udtalt potentiale i at gentænke, hvordan monetær støtte uddeles fra fonde i den offentlige sektor. Det kan dreje sig om mulighed for at yde processtøtte til de offentlige parter, om samarbejde og tidlig skalering af behov for at øge muligheden for at udvikle løsninger, der vil give et større samfundsmæssigt aftryk. Man skal betragte offentlige investeringer i innovation i stor skala som en mulighed for at bringe de innovative løsninger tættere på markedet og dermed øge sandsynligheden for værdiskabelse for det samlede samfund.

For at nå målet om at etablere en finansieringsmekanisme af samfundsmæssig betydning er der flere relevante konklusioner fra denne kortlægning, som bør tages i betragtning:

- Der er brug for risikobegrænsende midler! Midler, der sikrer, at den private leverandør ikke bærer risikoen alene, når der udvikles nye løsninger. Midler, der sikrer, at den enkelte ordregiver, som forpligter sig til at være den første til at anmode om en ny løsning, ikke står alene med startomkostninger og risiko ud af eget indkøbsbudget. Der er således behov for risikotolerant kapital, der kan 'geare' de store offentlige indkøbsbudgetter til at blive en innovationsmotor, som kan løse de store samfundsproblemer i samarbejde med det private.
- Finansieringsmekanismerne bør indlejres i en dedikeret enhed eller et kompetencecenter, som udover økonomisk støtte tilbyder flere andre ydelser målrettet offentlige myndigheder. Fx processtøtte, rådgivning, vejledning om udbud og opkvalificering af medarbejdere.
- Væk fra enkeltprocesser og hen imod skalering i behovsafklaringen, udviklingen og implementeringen. Tidlig skalering vil give store fordele både i den offentlige og i den private sektor med en målsætning om hhv. at skabe løsninger for mange og samtidig give den private sektor mulighed for at prøve nye produkter af i et skaleret miljø.
- Der er behov for at tænke i både implementering og drift, når finansieringsmekanismen og processtrukturerne udformes – investeringernes bæredygtighed og værdien for samfundet afhænger af, om innovationsprocessen udvikler sig til borgervenlige tilbud og services.
- Der er behov for at afsætte midler, som den offentlige myndighed kan bruge til interne udgifter, fx ansættelse af en projektleder. Især for mindre offentlige organisationer er det vigtigt at kunne bruge midler til interne udgifter.
- Der skal prioriteringer til, hvis vi skal løse de store samfundsmæssige udfordringer såsom den grønne omstilling og ressourceoptimerende teknologier. Fokuser midlerne for at skabe det størst mulige samfundsmæssige aftryk!

Ovenstående vil bidrage til at styrke den institutionelle støtte til problemløsning inden for grøn omstilling og ressourceoptimerende velfærds løsninger. Der peges her på en konstellation, som vil stille den offentlige sektor stærkere i forhold til fremtidens problemstillinger. Den private sektor får i meget høj grad nytte derved, da finansieringsmekanismen bliver en driver for, at de konservative indkøbsbudgetter genererer en markant større offentlig efterspørgsel efter innovation hos virksomhederne, end hvad tilfældet er i dag. Udgangspunktet er en ret behersket innovativ efterspørgsel med et betydeligt potentiale. Hertil kommer muligheden for, at private virksomheder kan afprøve nye løsninger i et skaleret miljø.

Opbygning, metode og afgrænsning

Kortlægningen blev indledt med en bred desktop-research efter eksisterende studier og øvrig litteratur med henblik på at finde relevante lande til dybdegående casestudier. Kriteriet for udvælgelsen af cases har været, at landet skal tilbyde direkte monetært tilskud til offentlige indkøbere, som ønsker at indgå i innovative indkøbsprocesser.

Særligt har et studie gennemført af EU-kommissionen guidet kortlægningen². Studiet rangerer EU's medlemslandes performance inden for innovative offentlige indkøb på baggrund af en række parametre, herunder om de tilbyder finansieringsmekanismer til at understøtte innovative offentlige indkøb.

Derudover har kortlægningen set nærmere på de europæiske lande, som er medlem af det EU-finansierede netværk Procure2Innovate³. Formålet med netværket er at styrke den institutionelle støtte til offentlige indkøbere og sikre videndeling på tværs af dets medlemmer.

I alt dækker kortlægningen 19 europæiske lande, som er vist i tabellen nedenfor. Kolonnerne viser 1) landenes IOI⁴-performance score, jf. EU-kommissionens studie, 2) hvorvidt landet er medlem af Procure2Innovate, og 3) vores afdækning af, om landet har en finansieringsmekanisme med direkte monetært tilskud til offentlige indkøbere.

Desktop-researchen er suppleret med henvendelser til og korte interviews med fem lande, hvor det ikke var muligt via desktop-research at be- eller afkræfte udbud af relevante finansieringsmekanismer. De fem lande (Island, Holland, Tyskland, Italien og Portugal) viste sig ikke at tilbyde finansieringsmekanismer med direkte monetært tilskud til offentlige indkøbere.

Kortlægningen har således identificeret relevante finansieringsmekanismer i otte lande (Sverige, Finland, Norge, Belgien, Østrig, Estland, Spanien og Litauen). For hver af de otte lande er der gennemført et casestudie på baggrund af yderligere desktop-research og interviews.

Der identificeres en korrelation mellem tilstedeværelsen af finansieringsmekanismer, som støtter innovative offentlige indkøb og en god IOI-performance score – altså hvor godt et land er til at styrke innovationen gennem brugen af innovative offentlige indkøb.

2 European Commission (2021): "The Strategic Use of Public Procurement for Innovation in the Digital Economy"

3 <https://procure2innovate.eu/home/>

4 Innovative offentlige indkøb

Tabel 2. Landeoversigt over indsatser for innovative offentlige indkøb

Land	IOI-performance score	Medlem af Procure2Innovate	Finansieringsmekanisme med direkte monetært tilskud til offentlige indkøbere
Norge	God	Nej	Ja
Sverige	God	Ja	Ja
Finland	Særk	Nej	Ja
Belgien	God	Nej	Ja
Østrig	God	Ja	Ja
Estland	God	Ja	Ja
Spanien	God	Ja	Ja
Litauen	Moderat	Nej	Ja
Holland	God	Ja	Nej
Tyskland	Moderat	Ja	Nej
Italien	Moderat	Ja	Nej
Portugal	Lav	Ja	Nej
Storbritannien	God	Nej	Nej
Frankrig	Moderat	Nej	Nej
Grækenland	Beskedent	Ja	Nej
Irland	Lav	Ja	Nej
Tjekkiet	Lav	Nej	Nej
Schweiz	Lav	Nej	Nej
Island	Ej kortlagt	Nej	Nej

Nedenfor opsummeres kort resultaterne af desktop-researchen for de 11 lande, som ikke har finansieringsmekanismer med direkte monetært tilskud til offentlige indkøbere. Mange af landene har dog etableret nationale kompetencecentre, som understøtter offentlige indkøbere gennem sparring og vejledning i forbindelse med IOI.

I **Holland** fungerer organisationen PIANOo som nationalt kompetencecenter for innovative offentlige indkøb. Centeret tilbyder en række gratis services og ydelser til offentlige indkøbere og har udviklet guider og vejledninger til gennemførelse af innovative offentlige indkøb. Der er ingen finansieringsmekanismer, hvor den offentlige indkøber kan søge om finansiel støtte til at gennemføre IOI.

I **Tyskland** er organiseringen KOINNO nationalt kompetencecenter for innovative offentlige indkøb. KOINNO har ikke programmer eller initiativer, hvor der ydes finansiel støtte til offentlige myndigheder. Centeret tilbyder en række gratis services og ydelser til offentlige myndigheder, hvor de bl.a. kan få hjælp til at tilrettelægge udbudsprocesser. KOINNO har ikke planer om at igangsætte finansielle mekanismer målrettet offentlige myndigheder.

Italien har etableret kompetencecenteret CONSIP, der støtter offentlige myndigheder i forhold til at gennemføre innovative offentlige indkøb. Offentlige myndigheder kan blandt andet få sparring og vejledning til, hvordan en innovativ udbudsproces tilrettelægges og styres mest hensigtsmæssigt. Der er ingen finansieringsmekanismer i Italien målrettet offentlige myndigheder.

Portugal har for nylig oprettet kompetencecenteret Procure+, der skal motivere og understøtte offentlige indkøbere til at gennemføre innovative offentlige indkøb. I centeret kan offentlige myndigheder modtage vejledning og sparring, mens landets finansieringsmekanismer alene er målrettet virksomheder.

I **Storbritannien** er der ikke etableret et nationalt kompetencecenter for offentlige innovative indkøb. Landets indsats for at fremme innovative indkøb er primært gennem initiativet *Small Business Research Initiative (SBRI)*, hvor der ydes finansiel støtte direkte til SMV'ers udviklingsaktiviteter. Regeringen i Storbritannien arbejder på at udforme ny lovgivning vedrørende innovative offentlige indkøb, der forventes at blive vedtaget i løbet af 2023.

I **Frankrig** er ansvaret for innovative offentlige indkøb indlejret i et innovationskontor under Økonomiministeriet. For at understøtte innovative offentlige indkøb har ministeriet udviklet en række vejledninger og supportfunktioner til de offentlige myndigheder. Der er ingen programmer eller initiativer, der finansielt understøtter de offentlige indkøbere i indkøbsprocessen.

I **Grækenland** har regeringen for nylig etableret et nationalt kompetencecenter, som har til formål at understøtte offentlige myndigheder, der gennemfører innovative offentlige indkøb. Centeret har for nuværende ingen finansielle initiativer målrettet offentlige indkøbere. Centeret arbejder dog på at udvikle initiativer i de kommende år, der skal understøtte de offentlige indkøbere finansielt.

I **Irland** fungerer *Procurement Transformation Institute* som nationalt kompetencecenter. Der er ingen finansieringsmekanismer målrettet den offentlige indkøber. Centeret tilbyder i stedet en række gratis services, som skal understøtte flere innovative offentlige indkøb.

Tjekkiet havde i perioden 2014-2020 programmet *Czech Pre-commercial Public Procurement Programme*, hvor offentlige indkøbere kunne modtage finansiel støtte til at tilrettelægge innovative offentlige indkøb. Programmet udløb i 2020 og er ikke blevet erstattet af et nyt. Derfor er der ikke længere finansieringsmekanismer målrettet offentlige indkøbere. Tjekkiet har heller ikke et nationalt kompetencecenter.

Schweiz har ikke etableret et nationalt kompetencecenter til at understøtte innovative offentlige indkøb. Der findes heller ingen initiativer, hvor den offentlige indkøber kan modtage finansiel støtte til at gennemføre innovative offentlige indkøb.

I **Island** er der på nuværende tidspunkt ingen finansieringsmekanismer, som yder direkte monetær støtte til offentlige indkøbere. Der arbejdes på flere forskellige tiltag, som vil kunne understøtte innovative offentlige indkøb i fremtiden. I denne kontekst bidrager blandt andet Islands Ministry of Finance and Economic Affairs og Central Public Procurement (Ríkiskaup).

Innovationsbarometeret: Ekstern finansiering af innovation gør en forskel

Hvilken konkret, målbar forskel ville det gøre i 2023, hvis Danmark havde en finansieringsmekanisme for innovative indkøb? Dette væsentlige spørgsmål er det desværre ikke muligt at give et præcist, kvantitativt svar på, da Danmark netop ikke har en sådan mekanisme. Til gengæld har Danmark bredt set omfattende repræsentative kvantitative data på innovation i den offentlige sektor, herunder hvordan innovationerne er finansieret, og om der er samarbejdet med private virksomheder. Disse data findes i Innovationsbarometeret, den officielle statistik over innovationen i den offentlige sektor, som dermed kan give os nogle væsentlige fingerpeg i vurderingen af betydningen af en finansieringsmekanisme. I dette kapitel stiller vi derfor spørgsmålene: Gør ekstern finansiering en forskel for innovation i den offentlige sektor, herunder det offentlig-private samarbejde om innovation? Er der noget særligt ved eksternt finansierede offentlige innovationer? Svarene er på flere måder ja. Eksternt finansierede innovationer er sjældne, markant oftere udført i offentlig-privat samarbejde, hyppigere effektfulde og oftere egentlige nybrud. Blot 13 procent af innovationerne i den offentlige sektor er finansieret af eksterne finansieringskilder som fx fonde. Sammenlignet med alle øvrige offentlige innovationer er eksternt finansierede innovationer bl.a. kendetegnet ved:

- Samarbejde med private virksomheder om innovationerne forekommer dobbelt så hyppigt. Der samarbejdes også hyppigere med andre typer samarbejdspartnere, fx borgere, vidensinstitutioner og foreninger, men private virksomheder er den hyppigst forekommende samarbejdspartner.
- Innovationerne fører oftere til højere kvalitet, til indfrielse af politiske mål samt til, at borgerne får større indflydelse og indsigt.
- Innovationerne er dobbelt så ofte egentlige nybrud – 'den første af sin slags så vidt vides'.

Der kan være flere grunde til, at det hænger sådan sammen. Det kan for eksempel skyldes hyppigere samarbejde med private virksomheder, eller at virksomheder typisk vil skulle modtage betaling, hvilket ekstern finansiering letter muligheden for. Det er omvendt (også) muligt, at det er lettere at finde ekstern finansiering fra danske fonde og EU-puljer, hvis innovationerne gennemføres i samarbejde med private virksomheder. Uanset hvad skiller eksternt finansierede innovationer sig så markant ud, at det må være en rimelig antagelse, at man ved at designe en finansieringsmekanisme for innovative indkøb ville kunne øge såvel det offentlig-private samarbejde om innovation som effektskabelsen af innovationsarbejdet.

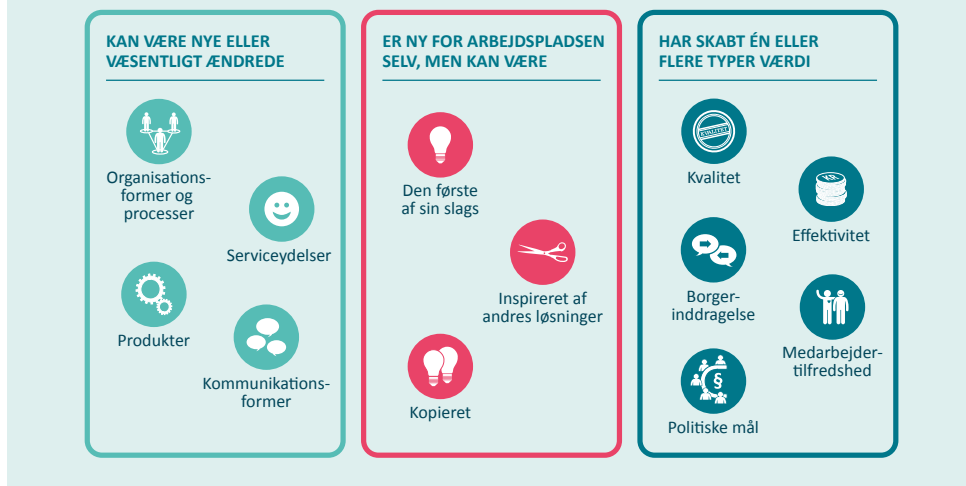
Hvad er Innovationsbarometeret?

Innovationsbarometeret er verdens første officielle statistik over innovation i den offentlige sektor. Statistikken udarbejdes af Center for Offentlig-Privat Innovation i samarbejde med Danmarks Statistik og er repræsentativ for hele den offentlige sektor i Danmark.

I Innovationsbarometeret er danske offentlige arbejdspladser i begyndelsen af 2020 blevet spurgt, om de har indført en innovation i årene 2018-19. Innovation er defineret som *en ny eller væsentligt ændret måde at forbedre arbejdspladsens aktiviteter og resultater på*.

Det kan være nye eller væsentligt ændrede produkter, serviceydelser, processer og organisationsformer eller måder at kommunikere med omverdenen på. Innovationen skal være ny for arbejdspladsen selv, men behøver ikke at være unik. Tilpasning af andres løsninger eller egentlige kopier tæller også med. Mens innovationen ikke behøver at være helt ny, er det derimod et krav, at innovationen har skabt en eller flere former for værdi:

Figur 1. Definition af offentlig innovation



Hvordan finansieres offentlig innovation?

I Innovationsbarometeret spørges der eksplicit ind til, hvordan offentlige arbejdspladser seneste innovation er finansieret. Andre former for ressourcer i form af fx arbejdstimer eller kompetencer er ikke direkte dækket af spørgsmålet.

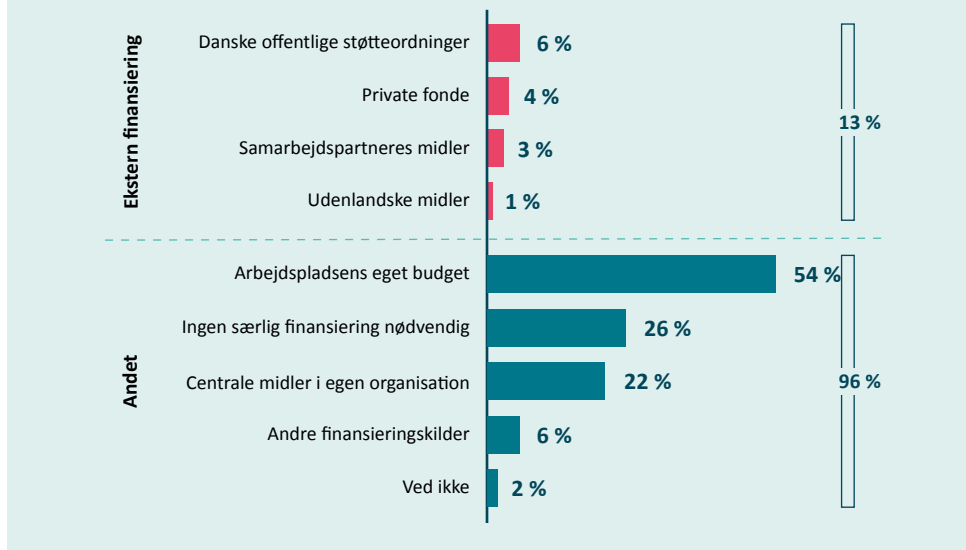
Svarene viser, at i alt 13 procent af de offentlige innovationer har modtaget ekstern finansiering (figur 2). Seks procent har modtaget støtte fra danske offentlige støtteordninger eller puljer, fire procent fra private fonde, tre procent fra samarbejdspartnere, og én procent er støttet af udenlandske midler, fx nordiske midler eller EU-puljer.

Arbejdspladsens eget budget er typisk kilde til finansiering af offentlig innovation. Godt halvdelen, 54 procent, af de offentlige innovationer er finansieret eller medfinansieret af arbejdspladsens eget budget. Det sker også ofte, at offentlig innovation er støttet af centrale midler inden for arbejdspladsens egen kommune, region eller ministerområde. Det gælder nemlig for 22 procent af de offentlige innovationer. Seks procent er finansieret af andre kilder end de nævnte.

Endelig peger en fjerdedel af arbejdspladserne, 26 procent, på, at den seneste innovation ikke krævede nogen særlig finansiering.

I det følgende zoomer vi ind på de 13 procent af offentlige innovationer, der er eksternt finansieret. De eksternt (med)finansierede innovationer sammenlignes med den brede gruppe af innovationer, der ikke har modtaget ekstern finansiering, men udelukkende er finansieret af fx centrale midler, arbejdspladsens eget budget og/eller andre finansieringskilder eller slet ikke har haft behov for finansiering.

Figur 2. Finansieringskilder for offentlig innovation



Figur 2: Figuren viser, hvilke kilder der har finansieret arbejdspladsens seneste innovation. Procentandelen længst til højre angiver den samlede procentandel, der har valgt mindst én svarmulighed inden for de overordnede kategorier ekstern finansiering og andet. Spørgsmålet er kun stillet til de arbejdspladser, der har indført mindst én innovation i perioden 2018-2019. Andelen i figuren summerer til mere end 100 procent, fordi arbejdspladserne har haft mulighed for at vælge flere finansieringskilder. Data er vægтет til at repræsentere den offentlige sektor samlet set. N=1.877.

Hvilken værdi skaber eksternt finansieret innovation?

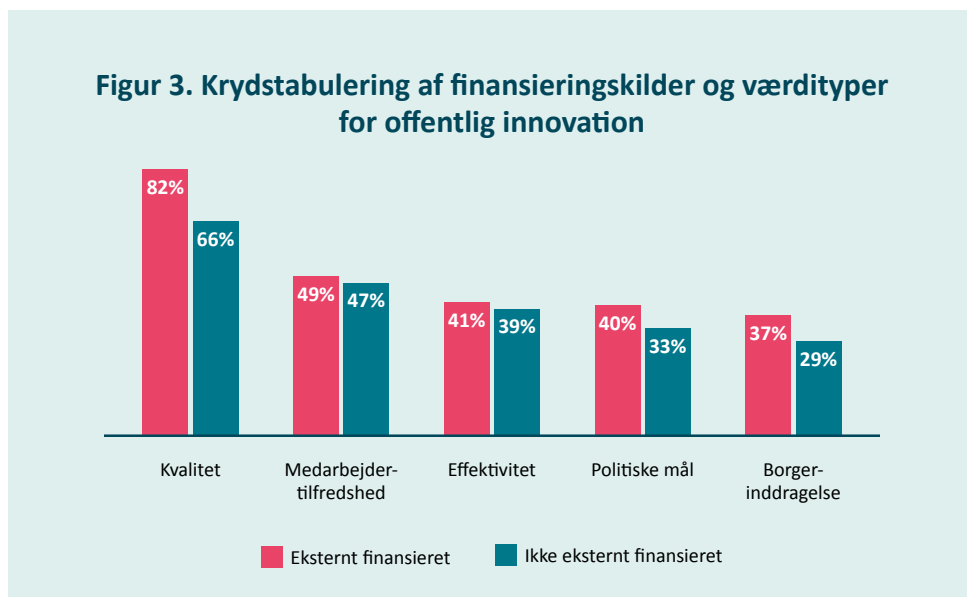
I det følgende fokuserer vi på, hvordan eksternt finansieret offentlig innovation adskiller sig fra anden offentlig innovation. Det hjælper os med at give svar på, hvad det er for en type innovation, der modtager eksternt finansiering, og det fortæller os, hvad eksternt finansiering kan betyde for resultaterne af innovationsarbejdet. Dog kan vi ikke nødvendigvis skille de to ting ad.

Det er en del af selve definitionen på offentlig innovation, at innovationen skal have skabt værdi på arbejdspladsen. Derfor kan vi ikke i Innovationsbarometeret se, om nogle typer innovation oftere skaber værdi eller i bred forstand skaber mere værdi end andre, fordi innovation ikke ville være innovation, hvis ikke det skabte værdi.

Der er imidlertid forskel på, hvilken type værdi offentlig innovation skaber. Eksternt finansieret innovation er i høj grad kendetegnet ved at skabe øget kvalitet i opgaveløsningen (figur 3). Det gælder 82 procent af de eksternt finansierede innovationer. De eksternt finansierede innovationer skaber oftere øget kvalitet sammenlignet med innovationer, der ikke er eksternt finansieret, hvor 66 procent skaber øget kvalitet.

Lige omkring halvdelen, 49 procent, af de eksternt finansierede innovationer skaber øget medarbejdertilfredshed, og 41 procent øget effektiviteten. De to typer værdi skabes lige så ofte, når innovation ikke er eksternt finansieret.

40 procent af de eksternt finansierede innovationer opfylder politiske mål. Det kan fx handle om klima og bæredygtige løsninger. Endelig medvirker 37 procent af de eksternt finansierede innovationer til, at borgerne får mere indflydelse på eller indsigt i den offentlige opgaveløsning. Begge de typer værdi forekommer lidt oftere i eksternt finansieret innovation end i anden innovation.



Figur 3: Figuren viser, hvilke værdier eksternt finansierede innovationer og andre innovationer har skabt. Eksternt finansieret innovation skaber signifikant oftere kvalitet og borgerinddragelse og opfylder politiske mål sammenlignet med andre innovationer. Der ses ikke en statistisk signifikant forskel på medarbejdertilfredshed og effektivitet ved et signifikansniveau på 0,05. Spørgsmålet er kun stillet til de arbejdspladser, der har indført mindst én innovation i perioden 2018-2019. Andelen i figuren summerer til mere end 100 procent, fordi arbejdspladserne har haft mulighed for at vælge flere værdier. Data er vægtet til at repræsentere den offentlige sektor samlet set. n=1.877.

Hvilke aktører spiller en rolle i eksternt finansieret innovation?

Der er mange forskellige samarbejdspartnere involveret i eksternt finansieret innovation. Alle de aktører, der er spurgt til, forekommer oftere som samarbejdspartner i eksternt finansieret innovation sammenlignet med al anden innovation. Det hænger sammen med det generelle billede af, at samarbejde er mere udbredt inden for eksternt finansieret innovation.

Samarbejde om offentlig innovation er udbredt (figur 4). Der er samarbejdet med andre uden for arbejdspladsen om 94 procent af de eksternt finansierede innovationer. Samarbejde sker altså så godt som altid, når der er eksterne midler involveret i innovation, måske fordi man som minimum samarbejder med dem, der har støttet arbejdet økonomisk. For alle andre innovationer er der samarbejde i 65 procent af tilfældene.

I lige godt halvdelen, 52 procent, af de eksternt finansierede innovationer er der samarbejdet internt i egen organisation, dvs. inden for den kommune, den region eller det ministerområde, som arbejdspladsen hører under. Der er en række samarbejdspartnere, der er relativt hyppige, nemlig private virksomheder, vidensinstitutioner, fonde, borgere, frivillige foreninger

og offentlige arbejdspladser inden for og uden for egen sektor. De optræder alle som samarbejdspartner i mellem 19 og 30 procent af de eksternt finansierede innovationer. Endelig samarbejdes der med udenlandske aktører om ti procent af de eksternt finansierede innovationer og med socialøkonomiske virksomheder om fire procent.

Ekstern finansiering er altså med til at skabe grundlag for det brede samarbejde om innovation, hvor mange forskellige aktørers perspektiver og holdninger bringes i spil.

Private virksomheder er den eksterne samarbejdspartner, der oftest samarbejdes med om eksternt finansieret innovation, da der samarbejdes med private virksomheder om 30 procent af innovationerne. For alle andre innovationer er det kun 16 procent, der er skabt i virksomhedssamarbejde. Private virksomheder kan være en værdifuld samarbejdspartner i arbejdet med offentlig innovation, da de fx vil kunne bidrage med kompetencer, som ikke findes på den offentlige arbejdsplads. Virksomheden får omvendt mulighed for at komme tættere på maskinrummet og være med til at afprøve, hvilke løsninger der i praksis virker på den offentlige arbejdsplads.



Figur 4: Figuren viser, hvilke samarbejdspartnere der er samarbejdet med om eksternt finansierede innovationer og andre innovationer. Der samarbejdes signifikant oftere med alle typer aktører om eksternt finansieret innovation sammenlignet med andre innovationer ved et signifikansniveau på 0,05. Spørgsmålet er kun stillet til de arbejdspladser, der har indført mindst én innovation i perioden 2018-2019. Andelen i figuren summerer til mere end 100 %, fordi arbejdspladserne har haft mulighed for at vælge flere samarbejdspartnere. Data er vægtet til at repræsentere den offentlige sektor samlet set. n=1.877.

Forskellen på de eksternt finansierede innovationer og alle andre innovationer er mest udpræget, når det kommer til fondssamarbejde. I 27 procent af de eksternt finansierede innovationer er der samarbejdet med fonde, mens det kun gælder én procent af alle andre innovationer. Selvom fonde kan bidrage med andet end økonomiske midler, er det måske ikke overraskende, at fondssamarbejde sjældent forekommer, uden at der samtidig er eksternt finansiering involveret.

Fondene kan ses som en brobygger mellem den offentlige part og andre aktører – en tendens, der er blevet forstærket med introduktionen af katalytisk filantropi og FN's verdensmål, som netop fokuserer på partnerskaber. Samfundet står overfor udfordringer, hvor det er vigtigt at bringe hele værdikæden til bordet for at løse problemet. Her er fondene afhængige af at bygge bro mellem den offentlige sektor og andre aktører, hvis deres investeringer skal munde ud i blivende værdi.⁵

Behovet for brede samarbejdskonstellationer afspejles i, at der i gennemsnit samarbejdes med 2,5 slags aktører om eksternt finansieret innovation. Men hvis en fond indgår i samarbejdet, stiger antallet af samarbejdspartnere til 3,4, inklusive fonden selv. Pointen er vigtig i arbejdet med at etablere en dansk finansieringsmekanisme.

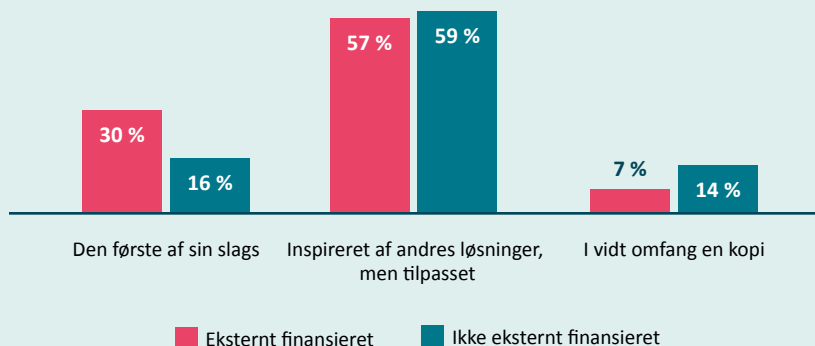
Spredning af eksternt finansieret innovation

Offentlig innovation er kendetegnet ved, at arbejdspladserne ikke altid behøver at udvikle deres egne løsninger. Mange arbejdspladser har samme opgaveløsning, oplever de samme problemer og kan have gavn af de samme løsninger. Derfor kan offentlig innovation også være løsninger, som arbejdspladsen har kopieret andetstedsfra. Oftest er der dog ikke tale om direkte kopier, men om at arbejdspladsen er blevet inspireret af andres løsninger og har tilpasset den til sin lokale kontekst. Kun 18 procent af de offentlige innovationer er, så vidt arbejdspladsen ved, den første af sin slags (figur 5).

Når det kommer til eksternt finansieret innovation, er løsningerne signifikant oftere den første af sin slags. Det gælder nemlig 30 procent af de eksternt finansierede innovationer sammenlignet med kun 16 procent af alle andre innovationer. Omvendt er kun syv procent af de eksternt finansierede innovationer direkte kopier, hvilket er markant færre end de 14 procent af alle andre innovationer, der er kopier. Eksternt finansiering eller ej – langt de fleste innovationer er inspireret af andres løsninger, men tilpasset. Det gælder knap seks ud af ti innovationer for begge grupper.

5 Lund, A. B., & Berg, C. E. (2016): Dansk fondshistorie (1. udgave.), Jurist- og Økonomforbundet.

Figur 5. Krydstabulering af finansieringskilder og nyhedsgrader for offentlig innovation



Figur 5: Figuren viser, om eksternt finansierede innovationer og andre innovationer er den første af sin slags, inspireret af andres løsninger, men tilpasset eller i vidt omfang en kopi af andre løsninger. Forskellen på eksternt og ikke eksternt finansierede innovationer er samlet set signifikant ved et signifikansniveau på 0,05. Spørgsmålet er kun stillet til de arbejdspladser, der har indført mindst én innovation i perioden 2018-2019. Figuren viser ikke de hhv. 6 % og 11 %, der har svaret "ved ikke" til spørgsmålet. Data er vægtet til at repræsentere den offentlige sektor samlet set. n=1.877.

Det generelle billede er altså, at størstedelen af innovationerne er inspireret af andres tidligere løsninger, som tilpasses i større eller mindre grad. Det gælder, uanset om innovationen er eksternt finansieret eller ej. Men ekstern finansiering går relativt betragtet i højere grad til de innovationer, der er helt nye svar på arbejdspladsens udfordringer. Det kan der være gode grunde til. De helt nye løsninger er forbundet med større usikkerhed, fordi man ikke kan skele til, hvilke resultater andre har fået ud af innovationsarbejdet. For de eksterne parter kan det spille en rolle, at der ofte er mere prestige og omtale forbundet med de helt nye løsninger end i 'rugbrødsarbejdet' med at tilpasse og implementere eksisterende løsninger til en ny kontekst.

Der kan også være udfordringer forbundet med, at ekstern finansiering i mindre grad går til genbrug af innovation. Man risikerer, at det kan blive mere attraktivt at søge ekstern finansiering til at udvikle nye løsninger end for egen regning at forsøge at bygge videre på det, andre har skabt. Dermed bliver de gode løsninger ikke nødvendigvis spredt i det omfang, man kunne håbe.

Det er svært at genbruge andres innovationer, hvis ingen gør en indsats for at dele ud af deres resultater og erfaringer. Derfor er det at dele sin innovation vigtigt for, at offentlig innovation kan spredes.

To ud af tre eksternt finansierede innovationer, 67 procent, er forsøgt delt, så andre kan genbruge løsningen (figur 6). De eksternt finansierede innovationer er signifikant oftere delt, end det er tilfældet for andre innovationer, hvor kun 47 procent har forsøgt at dele innovationen. Forskellen hænger sammen med en generel tendens til, at offentlige innovationer, der

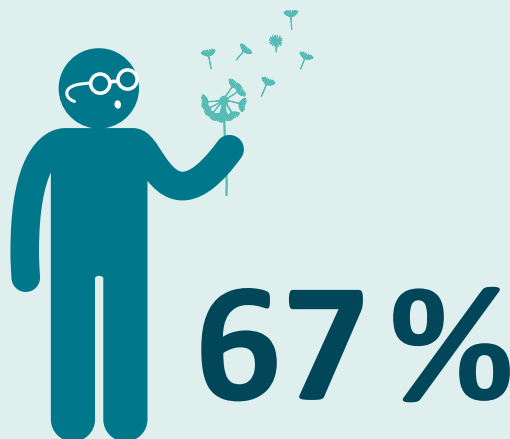
er den første af sin slags, oftere forsøges delt – og der er netop en overvægt af originale løsninger blandt de eksternt finansierede innovationer.

Der deles altså ofte ud af erfaringerne fra de eksternt finansierede innovationer. I denne sammenhæng bliver det vigtigt, at man deler ud af både succeser og udfordringer i innovationsarbejdet, hvis spredningen skal lykkes.

Delingen af de eksternt finansierede innovationer kan også hænge sammen med de eksterne parters krav. Fonde kan fx give direkte støtte til eller stille krav om, at viden og erfaringer fra projektet deles med omverdenen. Fx har Egmont Fonden støttet Aarhus Kommunes udvikling af Nest-klasser, der kan rumme elever med autismespektrumforstyrrelser og herunder bevilget 800.000 kr. specifikt til udbredelse af viden om Nest-klasserne⁶.

Når innovationer ikke spredes, kan det hænge sammen med, at der mangler ressourcer til den del af arbejdet. Det er fx erfaringen hos belgiske PIO, som der står mere om i den belgiske case, der oplever udfordringer med at sprede innovative løsninger til andre myndigheder, fordi der ikke er finansiel støtte til denne del af innovationsarbejdet.

Figur 6. Andele af eksternt finansierede offentlige innovationer, der er forsøgt delt

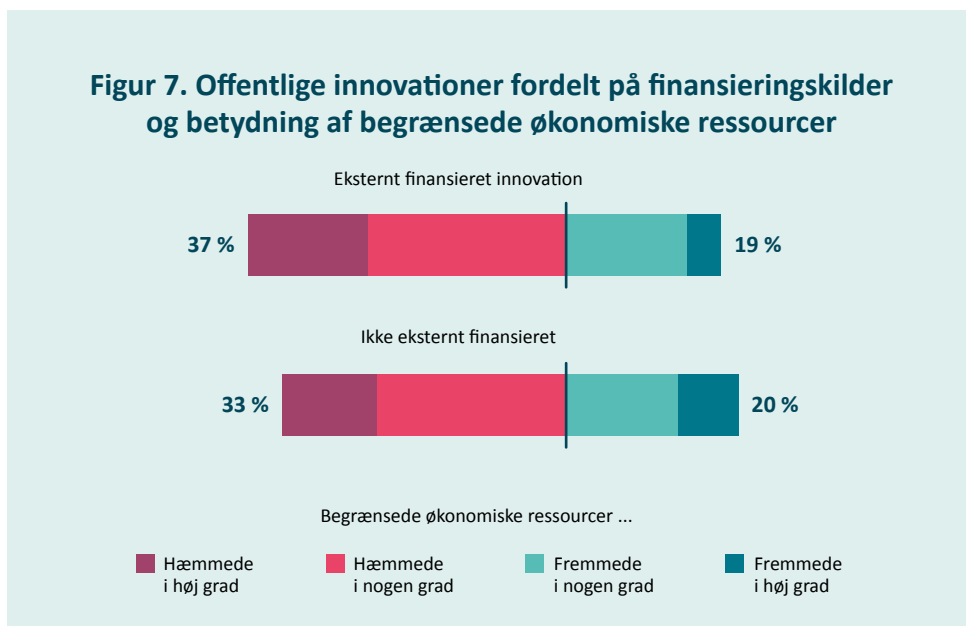


Figur 6: Figuren illustrerer, at 67 % af eksternt finansierede innovationer er forsøgt delt, så andre kan genbruge løsningen. Ved et signifikansniveau på 0,05 er det signifikant oftere end for innovationer uden ekstern finansiering, hvor 47 % har forsøgt at dele innovationen. Spørgsmålet er kun stillet til de arbejdspladser, der har indført mindst én innovation i perioden 2018-2019. Data er vægtet til at repræsentere den offentlige sektor samlet set. n=1.877.

6 <https://www.aarhus.dk/borger/pasning-skole-og-uddannelse/skole-sfo-og-klub/andre-skoetilbud/nest-en-skole-for-alle/nest-klasser-god-laering-for-alle/>

Ekstern finansiering løser ikke alle økonomiske kvaler

Løser ekstern finansiering af offentlig innovation arbejdspladsernes oplevede behov for finansiering? Ifølge data fra Innovationsbarometeret er svaret 'nej'. I alt er 37 procent af de eksternt finansierede innovationer i nogen eller i høj grad hæmmet af begrænsede økonomiske ressourcer. En noget mindre andel, 19 procent, er i høj eller i nogen grad styrket af begrænsede økonomiske ressourcer, hvilket fx kan være udtryk for, at økonomisk pres er en driver for at sætte gang i innovation.



Figur 7: Figuren viser, hvor ofte begrænsede økonomiske ressourcer virker hæmmende og fremmende for hhv. eksternt finansierede innovationer og alle andre innovationer. Den samlede forskel er ikke signifikant ved et signifikansniveau på 0,05. Spørgsmålene, som figuren bygger på, er kun stillet til de arbejdspladser, der har indført mindst én innovation i perioden 2018-2019. Procentandelene i hver bjælke summerer ikke til 100 %, fordi svarene "ved ikke" og "ikke relevant" er udeladt. Data er vægtet til at repræsentere den offentlige sektor samlet set. n=1.877.

De innovationer, der er støttet med ekstern finansiering, er i lige så høj grad hæmmet af begrænsede ressourcer, som det er tilfældet for innovationer skabt uden ekstern finansiering. Der ses endda en tendens til, at de eksternt finansierede innovationer i lidt højere grad er hæmmet af begrænsede økonomiske ressourcer end andre innovationer, men forskellen er ikke statistisk signifikant. Det kan skyldes, at ambitionsniveauet generelt er højere i de innovationer, der modtager ekstern finansiering.

Ekstern finansiering af innovationsarbejdet kan af flere årsager være en udfordring. For det første kan man ikke altid beskrive og beregne det endelige mål tilstrækkelig præcist, og processen er derfor mere eksperimenterende end anden udvikling og forbundet med større usikkerhed. De normale forudsætninger for at forudsige rentabilitet i investeringen i form af besparelser eller forbedringer er ikke til stede, og omkostningerne kan være svære at gennemskue. For det andet er tidsperspektivet ofte langvarigt. Det harmonerer ikke altid med

budgetperioder, der i en kommunal kontekst fx ofte er ét- eller fire-årige. Det stiller nye krav til den politiske proces, hvor politikerne skal være villige til at afsætte midler hen over en længere årrække, hvilket fordrer en investeringstankegang i højere grad end en budgettankegang. For det tredje spænder innovationsarbejdet ofte på tværs af flere fagområder og sektorer. Det er ikke nødvendigvis et problem, men finansieringsmekanismer skal designes således, at flere fagområder og sektorer bringes i spil.⁷

Kortlægning af finansieringsmekanismer i andre lande end Danmark

Center for Offentlig-Privat Innovation har været interesseret i at afdække, hvilke hensyn der ligger bag andre landes finansieringsmekanismer, såsom støtteprogrammer og strategiske fondssamarbejder til fremme af innovative offentlige indkøb, hvordan de fungerer i praksis, og hvilke effekter de skaber. Fokus blev lagt på de finansieringsmekanismer, som yder direkte monetær støtte til den offentlige indkøber. Denne tilgang begrundes med et ønske om at aktivere den offentlige indkøbsmuskel som en driver for det offentlig-private innovationssamarbejde – hvilket kan lade sig gøre ved at arbejde med mitigering af risiko igennem direkte monetære tilskud til den samlede innovationsproces.

Nærværende kortlægning har konkret haft til hensigt at (1) gennemføre en kortlægning af finansieringsmekanismer anvendt i andre lande, som med fordel kan bruges i Danmark, (2) belyse hensynene bag og effekter af andre landes finansieringsmekanismer og (3) komme med anbefalinger til, hvilke dele af finansieringsmodellerne fra andre lande man kunne implementere i Danmark.

Nedenfor følger otte dybdegående casestudier.

7 CO-PI, 2022: Vilde problemer vilde løsninger (<https://co-pi.dk/media/54885/vilde-problemer-vilde-loesninger-ændelig-med-tilgaengelighed-rettet.pdf>)

CASE BELGIEN



I Flandern har offentlige indkøbere siden 2017 kunnet få finansiel støtte til innovative indkøb gennem initiativet ”The Innovative Public Procurement Program”. Offentlige indkøbere kan få op til 30.000 euro til indledende behovsafdækning og 1 mio. euro til det efterfølgende udviklingsforløb. Programmet dækker således aktiviteter i den prækommercielle fase, men yder ikke støtte til selve indkøbet.

Organisering af innovative offentlige indkøb i Belgien

Belgien er et føderalt parlamentarisk system med tre decentrale regeringer, som har relativ stor autonomi. I Flandern har regeringen over en årrække haft offentlige indkøb som et strategisk vigtigt område med et politisk ønske om, at indkøbene skal understøtte udviklingen af nye, innovative løsninger og produkter.

I 2015 lancerede regeringen en strategi for at styrke offentlige innovative indkøb i regionen.⁸ Én af målsætningerne er, at tre procent af det offentlige indkøbsbudget i Flandern skal bruges på innovative indkøb. I forlængelse af strategien er der udviklet mekanismer, der kan tilskynde og understøtte offentlige indkøbere til at indgå i flere innovative udbud.

Mekanismerne er samlet under programmet Innovative Public Procurement Program (PIO), der har været aktivt siden 2017. PIO er indlejret i Department for Economy, Science and Innovation, der har ansvaret for den flamske politik inden for forsknings-, erhverv- og innovationsområdet. Der er et tæt samarbejde med Styrelsen for Innovation og Entreprenørskab (VLAIO) i Flandern. Midlerne til programmet kommer fra VLAIO's budgetter.

Formålet med PIO er overordnet set at tilskynde flere offentlige indkøbere til at foretage innovative indkøb for derved at bidrage til udviklingen af nye løsninger på samfundsudfordringer. For at opnå dette mål tilbydes offentlige indkøbere en række servicier og ydelser ved PIO, som vist i figuren nedenfor.

8 Public Charter for Innovation (https://www.ewi-vlaanderen.be/sites/default/files/charter_overheidsopdrachten_voor_innovatie_2015.pdf)



Figur 8. PIO's ydelser til offentlige indkøbere



Kilde: IRIS Group på baggrund af materiale fra PIO og CO-PI

PIO's services og ydelser er målrettet alle offentlige enheder, som ønsker at foretage innovative indkøb. Der er et politisk ønske om at støtte innovation på alle niveauer i den offentlige sektor, og det er derfor et vigtigt element for programmet, at det er åbent for alle.

At PIO, our mission is to stimulate and support the public sector in Flanders to use their procurement budget more strategically for innovation. We strongly believe that public procurement is an important tool to promote innovation and to create new solutions to societal challenges for the benefit of all.

” *At PIO, our mission is to stimulate and support the public sector in Flanders to use their procurement budget more strategically for innovation. We strongly believe that public procurement is an important tool to promote innovation and to create new solutions to societal challenges for the benefit of all.*

Lories Veerle, Project Leader, The Innovative Public Procurement Program (PIO)

Finansieringsmekanismen

For at understøtte innovative indkøb er der udviklet finansieringsmekanismer målrettet den offentlige indkøber som en del af PIO. Den offentlige indkøber kan modtage finansiell støtte til den indledende fase såvel som til selve udviklingsforløbet, som vist i figuren nedenfor. Der ydes ikke støtte til indkøbet eller den efterfølgende implementering af den innovative løsning.

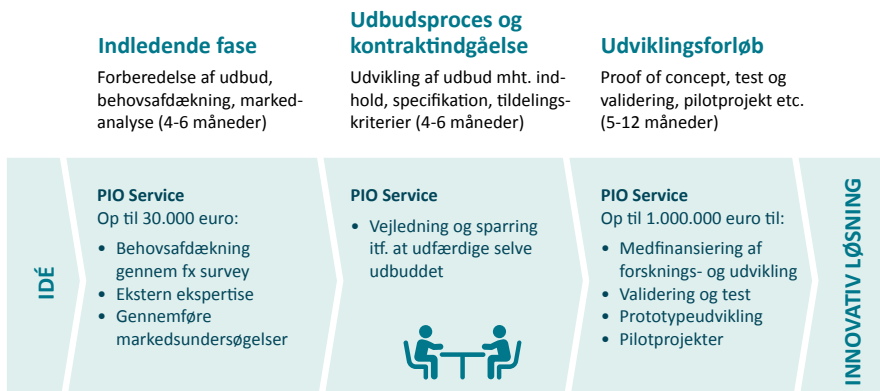
PIO har et årligt budget på 5 mio. euro. Den gennemsnitlige finansielle støtte er på ca. 250.000 euro pr. forløb.



I de enkelte projekter dækker PIO op til 50 procent af udgifterne forbundet med det innovative indkøbsforløb. Støtten fra PIO kan ikke anvendes til at afholde udgifter hos den offentlige myndighed, som har ansvaret for indkøbet (fx løn til medarbejdere). Støtten kan kun bruges af den offentlige indkøber til eksterne udgifter forbundet med indkøbet.

PIO åbner to gange årligt for tematiske opslag, hvor offentlige indkøbere kan søge om medfinansiering til innovative indkøbsforløb inden for tematiske områder. PIO udvælger i samarbejde med VLAIO de forløb, som modtager finansiel støtte.

Figur 9. PIO's servicier og ydelser gennem den innovative indkøbsproces



Kilde: IRIS Group på baggrund af materiale fra PIO og CO-PI

Indledende fase

Fokus i den indledende fase er på behovsafdækning og forberedelse af forløbet. Offentlige indkøbere, som ønsker at gennemføre en innovativ indkøbsproces, kan ansøge om finansiel støtte på op til 30.000 euro ved PIO. I den indledende fase kan støtten fx dække køb af ekstern konsulenthjælp til behovsafdækning, gennemførelse af markedsanalyse eller identificering af relevante virksomheder, der kan forventes at udvikle en innovativ løsning.

Udbudsproces og kontraktindgåelse

I denne fase klargøres og offentliggøres udbudsmaterialet til det prækommercielle indkøb. Den offentlige indkøber kan modtage vejledning og sparring fra PIO i forhold til at udfærdige udbuddet, så det opfylder formalia og samtidig sikrer, at der i tildelingskriterierne lægges tilstrækkelig vægt på nye innovative løsninger. For at understøtte indkøberen i udbudsprocessen har PIO bl.a. udviklet en række guider, der beskriver forskellige typer af indkøbsprocesser.



Udviklingsforløb

Efter den offentlige indkøber har valgt at indgå i et samarbejde med én eller flere virksomheder, påbegyndes udviklingsforløbet. I denne fase kan den offentlige enhed modtage op til 1 mio. euro i støtte fra PIO til udviklingsaktiviteter. Midlerne tildeles den offentlige indkøber, der kan benytte disse til at dække op til halvdelen af udgifterne relateret til selve udviklingen af det nye produkt eller den nye service. Midlerne vil typisk gå til at dække udgifter til den eller de private leverandører, som udvikler den innovative løsning til den offentlige indkøber. Som det er tilfældet med midlerne i den indledende fase, kan den finansielle støtte til udviklingsforløb ikke benyttes til at dække interne omkostninger hos myndigheden.

PIO uddeler ikke midler til indkøb eller implementering af de produkter eller services, som udvikles i den prækommercielle fase. I vurderingen af ansøgninger lægger PIO og VLAIO dog stor vægt på, at den offentlige indkøber har angivet en realistisk plan for implementeringen af løsningen.

Erfaring og impact

I Flandern har der længe været et fokus på at stimulere innovative offentlige indkøb, og PIO bygger oven på erfaringer fra tidligere initiativer. PIO's programdesign bygger i høj grad oven på et tidligere initiativ i Flandern, der løb fra 2008-2013 og bestod af et videntcenter, som skulle stimulere innovative indkøb. Da PIO blev etableret, videreudviklede man flere af initiativerne på baggrund af erfaringer fra det tidligere program.⁹

Til eksempel kan nævnes tilskudsprocenten, der er blevet reduceret. Tidligere blev 100 procent af udgifterne for den offentlige aktør dækket af programmet, mens PIO kun dækker 50 procent af udgifterne. Erfaringer fra det tidligere program peger på et behov for, at den offentlige indkøber også forpligtes økonomisk i processen. Hvis der ingen udgifter er i forbindelse med det innovative indkøb, kan engagementet hos indkøberen i visse tilfælde mangle.

PIO er også blevet justeret flere gange, siden programmet blev indført. I starten var programmet baseret på en bottom-up-tilgang, hvor offentlige indkøbere frit kunne søge om midler til innovative indkøb inden for alle områder. Derudover var der ingen faste ansøgningsfrister, så offentlige indkøbere kunne søge om medfinansiering hele året rundt. Siden 2020 er programmet blevet fokuseret på tematiske opslag, som offentlige indkøbere kan ansøge to gange årligt. Det har vist sig at være en fordel med tematiske opslag, da det har muliggjort en større strategisk styring af de innovative indkøb. Med tematiske opslag er det i højere grad muligt for PIO at støtte projekter, der er i overensstemmelse med den flamske regerings udviklingsstrategi for regionen. De seneste opslag har fx vedrørt projekter inden for cirkulær økonomi og energiomstilling, som er en af regeringens topprioriteter.

Som programmet har udviklet sig, er fokus flyttet fra langvarige offentlig-private udviklings-samarbejder til innovative indkøbsforløb med fokus på løsninger, som er udviklet, eller som er tæt på at være det. Det skyldes bl.a., at offentlige indkøbere har vanskeligt ved at engagere sig i udviklingsforløb med lange tidshorisonter, som det kan være tilfældet med de præ-

9 History of PIO in Flandern (<https://www.innovatieveoverheidsopdrachten.be/over-pio/historiek>)

kommercielle indkøb. Det har vist sig meget vanskeligt at engagere mindre, offentlige indkøbere som fx biblioteker i forløb med en tidshorison på flere års udviklingsarbejde.



” *The initial focus in our activities was on procurement of research and development activities but we quickly learned that the public procurers have a need for solutions they can implement in the short term. They see a great value in building on or combining new or recently developed technologies to improve the services to their users. To achieve this goal, many PIO projects therefore have a focus on developing new innovative ways of using recently developed technologies (i.e. AI, VR). The focus in the PIO programme has - compared to previous initiatives – changed from the precommercial research and development towards projects where the focus is on developing new innovative services and products creating solutions to societal and organizational challenges.*

Lories Veerle, Project Leader, The Innovative Public Procurement Program (PIO)

Af den grund er mange af PIO's projekter inden for it-området, hvor fokus er på at udvikle nye innovative løsninger baseret på eksisterende teknologier, der på kort sigt kan lede til forbedringer. I et projekt har PIO støttet MuntPunt (bibliotek), der har fået udviklet et it-system, hvor studerende i realtid har mulighed for at reservere arbejdspladser på biblioteket. PIO har i den indledende fase understøttet biblioteket med at identificere relevante leverandører til opgaven og har finansieret udviklingsforløbet, hvor it-systemet blev udviklet. Systemet er efterfølgende indkøbt og implementeret på biblioteket.

I et andet og større it-projekt er PIO indgået i et samarbejde med Ministeriet for Kultur, Ungdom og Medier om at udvikle et digitalt værktøj, som automatisk kan scanne ansøgninger til støtteordninger. På baggrund af ansøgningsmaterialet kan systemet angive den beskrevne forretningsidés modenhed, hvilket understøtter en hurtigere sagsbehandling. PIO har medfinansieret tre proof of concept-forløb, der har belyst de tekniske muligheder. Forløbene har tydeliggjort et behov for at konsolidere data ved ministeriet, før udvikling og indkøb af et it-system kan finde sted. Ministeriet har derfor efterfølgende igangsat et arbejde med at konsolidere og berige dets interne datasystemer.

Som tidligere nævnt tilbyder PIO ikke finansiel støtte til indkøbs- eller implementeringsfasen. Erfaringen fra Flandern er, at de offentlige indkøbere i mange tilfælde selv får implementeret de udviklede løsninger. Den relativt lette overgang fra udvikling til implementering kan hænge sammen med, at mange PIO-støttede forløb er it-projekter, som typisk ikke er meget komplekse, og derfor kan integreres relativt nemt, som fx bookingsystemet udviklet til MuntPunt.



Dog oplever PIO til tider udfordringer med at sprede en innovativ løsning til andre myndigheder på grund af fraværet af finansiel støtte i denne fase. Hvis nye innovative løsninger skal udbredes blandt flere offentlige myndigheder, er vurderingen fra PIO, at der bør afsættes midler til dette formål. Mange offentlige myndigheder er bundet af et relativt fastlåst årligt budget, hvilket udfordrer dem i forhold til at implementere nye innovative løsninger.

Siden programmets etablering i 2017 har PIO støttet mere end 100 projekter, hvoraf en række har ledt til introduktion af nye innovative services eller produkter. Der er igangsat en evaluering af PIO's aktiviteter, som forventes at være færdig ved udgangen af 2022. Resultaterne fra evalueringen, var på dataindsamlingstidspunktet, endnu ikke offentliggjort. De initiale resultater peger dog på, at PIO har spillet en vigtig rolle i forhold til at understøtte innovative indkøb i regionen. I interviewet fremhæver repræsentanten for PIO også, at flere projekter har ledt til innovative løsninger, og at disse formodentlig ikke ville have været igangsat uden den finansielle støtte fra PIO.¹⁰

¹⁰ For en oversigt over PIO-projekter, se https://www.innovatieveoverheidsopdrachten.be/projecten?search_api_views_fulltext=&field_lopproj_sector=All&field_lopproj_thema=All&field_lopproj_actieve_status=gerealiseerd

CASE Spanien



I Spanien har offentlige indkøbere siden 2011 kunnet benytte finansieringsmekanismen FID Line (tidligere kaldet INNOCOMPRA) og synkroniseringsinstrumentet INNODEMANDA, som tilsammen risikoafleder både den offentlige indkøber og den private leverandør i det prækommercielle arbejde. Programmerne er organisatorisk tænkt sammen med Spaniens nationale innovations- og erhvervsfremmeindsats.

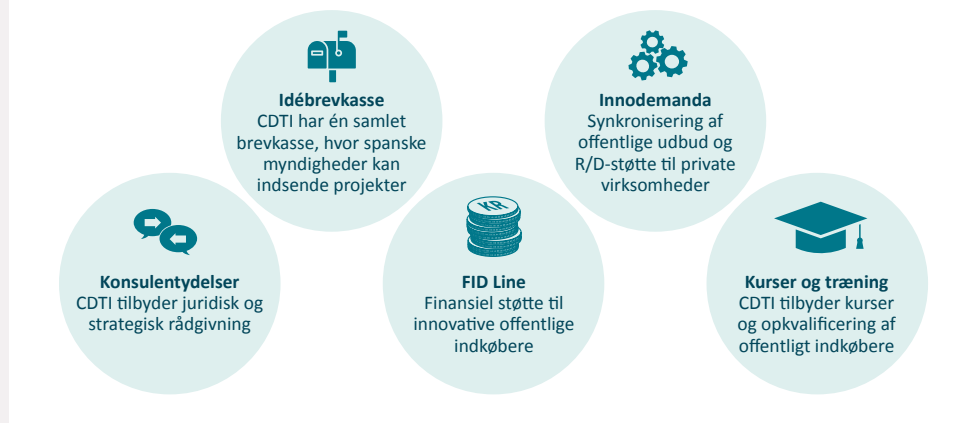
Organisering af innovative offentlige indkøb i Spanien

I Spanien er to ministerier engageret i at udbrede kendskab til og brug af innovative indkøbsprocesser blandt landets offentlige indkøbere. Ministeriet for Økonomi og Digital Omstilling (MINECO) tilbyder en finansieringsmekanisme målrettet de offentlige indkøbere, mens Forsknings- og Innovationsministeriet (MICINN) via Center for Industriel Teknologudvikling (CDTI) fungerer som indgang til det nationale kompetencecenter for innovative offentlige indkøb. CDTI varetager i øvrigt landets erhvervsrettede iværksætter-, innovations- og internationaliseringsindsats, herunder administration af finansielle støtteordninger til private virksomheder.


Foruden CDTI omfatter kompetencecenteret også National Institute of Health Carlos III og National Institute of Aerospace Technology, der hver især bidrager med faginput i forbindelse med evaluering af projekter.

CDTI tilbyder en række forskellige servicere til offentlige indkøbere, herunder skriftlige vejledninger, juridisk og strategisk rådgivning om innovative offentlige indkøb, samt vejledning om finansieringsmuligheder på nationalt og EU-niveau.

Figur 10. CDTI's kompetencecenters ydelser til offentlige indkøbere



Kilde: IRIS Group på baggrund af materiale fra CDTI og CO-PI



FID Line og INNODEMANDA er de mest interessante instrumenter i forhold til risikoaflastning i forbindelse med innovative offentlige indkøb. Begge mekanismer blev introduceret i 2011, og FID Line er sandsynligvis den finansieringsmekanisme i Europa, som har løbet i længst tid.

Finansieringsmekanismen FID Line og synkroniseringsinstrumentet INNODEMANDA

De to instrumenter FID Line og INNODEMANDA er udviklet simultant med henblik på at skabe et sammenhængende system, der giver mulighed for risikoaflastning af både den offentlige indkøber og den private leverandør.

FID Line

FID Line stiller finansiering til rådighed for offentlige indkøbere, som påtager sig innovative kontrakter. Finansieringsmekanismen, som tidligere blev kaldt INNOCOMPRA, gælder alle offentlige indkøbere på nationalt, regionalt og lokalt niveau i Spanien. Mekanismen dækker den prækommercielle fase frem til et stadie, hvor der er udviklet en valideret prototype på en løsning, som adresserer den offentlige indkøbers behov. Der ydes således ikke finansiel støtte til selve indkøbet eller evt. efterfølgende implementering. Disse udgifter afholdes udelukkende af den offentlige indkøber.

Finansieringen under FID Line er teknisk set et lån udstedt af MINECO til den offentlige indkøber. Når et projekt godkendes, udbetales lånet, som den offentlige indkøber kan bruge til at dække omkostninger forbundet med behovsafdækning, markedsundersøgelse, den prækommercielle udbudsproces og selve udviklingssamarbejdet ved en eller flere private leverandører. Minimum 80 procent af finansieringen skal gå til udviklingsarbejdet ved leverandørerne. Den offentlige indkøber kan således bruge op til 20 procent af finansieringen på at få afdækket behov, undersøge markedet, projektledende udviklingsarbejdet mv. Midlerne kan dog ikke bruges på interne lønudgifter.

Efter projektet er gennemført, modtager MINECO et beløb svarende til lånet fra EU's Regionalfond (ERDF). Såfremt dele af udgifterne afholdt af den offentlige indkøber ikke er støtteberettigede under ERDF, kan MINECO kræve dele af lånet tilbagebetalt.

Spanske myndigheder kan året rundt ansøge FID Line om finansiering ved at sende en ansøgning i et fast skabelonformat til idébrevkassen (en central e-mail) hos Forsknings- og Innovationsministeriet.¹¹ Der er i princippet ikke fastlagt tematiske rammer for, hvad der kan ansøges om finansiering til. Dog skal projekterne følge prioriteringerne i Spaniens forsknings-, teknologi- og innovationsstrategi og evt. regionale prioriteringer udlagt i de regionale smartspecialiseringsstrategier (RIS3).¹² De fleste projekter er inden for sundhed, IKT, transport og energieffektivitet.

Budgettet for FID Line følger ERDF's programperiode. I perioden 2014-2020 havde FID Line en ramme på 300 mio. euro.

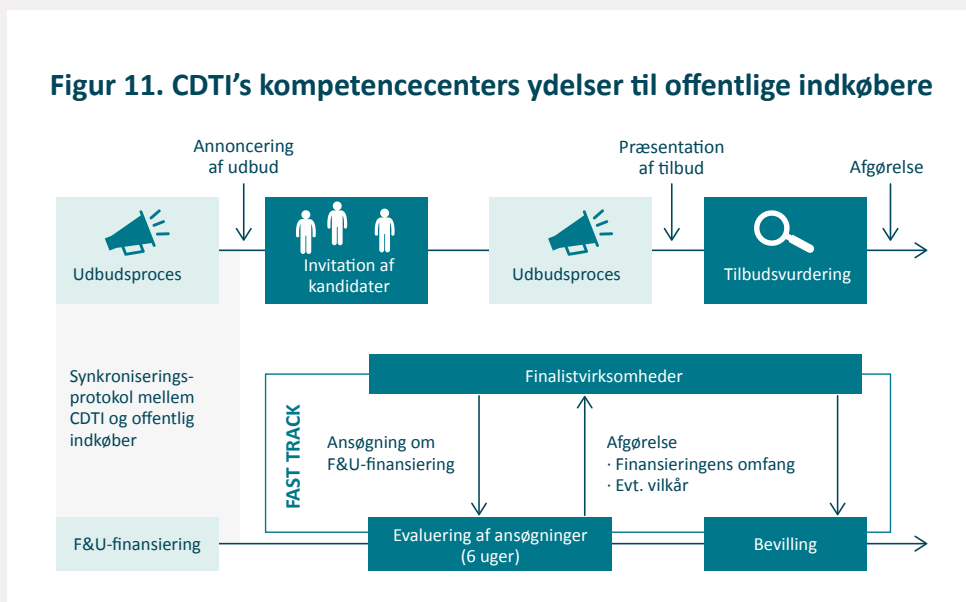
11 Ansøgningsskabeloner mv. findes på Forsknings- og Innovationsministeriets hjemmeside (<https://www.ciencia.gob.es/ca/Convocatorias/FEDER/ConveniosFEDER2014/LineaFID2014.html>)

12 Se strategien på Forsknings- og Innovationsministeriets hjemmeside (<https://www.ciencia.gob.es/en/Estrategias-y-Planes/Estrategias/Estrategia-Espanola-de-Ciencia-Tecnologia-e-Innovacion-2021-2027.html>)

INNODEMANDA

Den offentlige indkøber kan også gøre brug af synkroniseringsinstrumentet INNODEMANDA, som er udviklet og administreret af CDTI. Formålet med INNODEMANDA er at gøre prækommercielle indkøbsforløb mere attraktive for private virksomheder samt sikre, at den offentlige indkøber får tilbud på innovative løsninger, som kan konkurrere med tilbud på traditionelle løsninger.

Gennem INNODEMANDA har offentlige indkøbere mulighed for at synkronisere et innovativt udbud med eksisterende ordninger til finansiering af forskning og udvikling i private virksomheder (F&U-finansiering). CDTI faciliterer et fast track for behandling af ansøgninger om F&U-finansiering tilrettelagt sammen med den offentlige indkøbers udbudsproces. Logikken i INNODEMANDA er visualiseret i figuren nedenfor.




Kilde: Sotemayor & Moreno (2013): "Compra pública innovadora" (https://www.cdti.es/recursos/doc/Oficina_CPI/29862_1251252020163931.pdf)

Note: Egen oversættelse

Processen indledes med, at den offentlige indkøber og CDTI indgår en såkaldt synkroniseringsprotokol, som blandt andet specificerer de væsentligste milepæle, der er forudset i udbuddet, samt vilkår, betingelser og gældende regler for CDTI's F&U-finansiering.

Derefter kan den offentlige indkøber i udbudsbekendtgørelsen angive, at F&U-aktiviteterne i forbindelse med kontrakten kan finansieres af CDTI.

Efter offentliggørelse af udbuddet kan inviterede kandidater ansøge CDTI om finansiering til de F&U-aktiviteter, som deres bud på en innovativ løsning kræver. CDTI evaluerer ansøgningerne i et fast track oprettet til dette formål, men følger ellers gældende vilkår og betingelser



for F&U-finansiering. Behandlingstiden i fast track er seks uger. CDTI's afgørelse meddeles de bydende virksomheder inden udløbet af fristen for afgivelse af tilbud.

Derefter kan virksomhederne fremlægge tilbud for den offentlige indkøber, hvori der er taget højde for evt. F&U-finansiering. Alle tilbudsgivere, som får bevilget F&U-finansiering i fast track, kan vælge at benytte bevillingen, uanset hvem den offentlige indkøber vælger at indgå kontrakt med. På den måde er INNODEMANDA uafhængig af udbudsafgørelsen.

Erfaringer

I kølvandet på den spanske innovationsstrategi, e2i, fra 2010 satte regeringen et mål om, at tre procent af det samlede offentlige indkøbsbudget skulle bruges på innovative offentlige indkøb. En række tiltag blev iværksat på nationalt plan for at supportere de spanske offentlige indkøbere i at benytte innovative indkøbsprocesser, herunder FID Line og INNODEMANDA.

Målet om, at bruge tre procent af det samlede offentlige indkøbsbudget på innovative offentlige indkøb blev imidlertid opgivet i 2013 på grund af landets økonomiske krise. Omfanget af innovative offentlige indkøb i Spanien er derfor aldrig nået ambitionerne i e2i-strategien.

FID Line og INNODEMANDA har derfor ikke været benyttet i det omfang, som den spanske regering havde forventet, da programmerne blev lanceret. Men programmerne har ikke desto mindre været udbudt vedvarende i over ti år. Denne stabilitet betragtes som en vigtig faktor i udbredelsen af innovative offentlige indkøb.

” *The fact that financial incentives like FID Line are available for public procurers means that more and more procurers engage in PPI because it provides them with the basic elements for the project to succeed. However, some elements that depend directly on the public procurer are essential for the incentive to work optimally. That is continued political support throughout the whole duration of the project - that includes financial support -, previous training in PPI of the different actors involved in the process including legal advice services and internal financial control services, planning of actions well in advance, and building of multidisciplinary teams.*

Amanda Gil Sánchez, Vicegeneraldirektør, Forsknings- og Innovationsministeriet (MICINN)

Antallet af finansierede FID Line-projekter er steget fra 21 i budgetperioden 2007-2013 til 38 projekter i seneste budgetperiode (2014-2020). Budgetrammen mellem de to perioder er hævet fra 230 mio. euro til 300 mio. euro.

Der er således tale om store projekter med gennemsnitlige projektbudgetter på flere mio. euro, som strækker sig over 2-3 år. CDTI bruger de to faginstitutioner tilknyttet kompetencecenteret – *National Institute of Health Carlos III* og *National Institute of Aerospace Technology* – til at skabe opmærksomhed og tilskynde til innovative indkøbsforløb inden for hhv. sundhedssektoren og områder med dual use-teknologier.

Spanien har oplevet, at nogle regioner er mere aktive end andre. Projekterne er primært fra de tre regioner Galicien, Andalusien og Catalonien.

Et eksempel er fra Lugo-provinsen i Galicien, hvor en ny vejstrækning er anlagt i et område med risiko for særlig tæt tåge. Da der ikke fandtes tilfredsstillende løsninger på markedet, indgik Spaniens generaldirektorat for veje i en prækommerciel indkøbsproces, som blev støttet af FID-Line med 4,7 mio. euro svarende til 80 procent af projektbudgettet. Generaldirektoratet har modtaget syv løsningsforslag, som spænder fra intelligent skiltning projekteret på vejen til sprinkleranlæg med hygroskopisk materiale, som binder vanddråberne i luften og laver tågen om til regn for at øge sigtbarheden. Der er udviklet prototyper på hvert af de syv forslag, som nu skal valideres.¹³

Det har tidligere været muligt for den offentlige indkøber at bruge midlerne på interne udgifter, herunder løn til medarbejdere dedikeret til projektet. Men det var for vanskeligt at gennemskue, hvad projektmidlerne gik til. Derfor er det i dag kun muligt at få finansieret omkostninger i et eksternt projektkontor, som udbydes af private konsulenter. De 20 procent af FID Line-finansieringen, som kan allokeres til aktiviteter i et eksternt projektkontor, fremhæves fortsat som den vigtigste motivationsfaktor for at engagere offentlige indkøbere.

” *You need to invest a lot in training and guidance of the public procurer. But it is the financial incentive that makes the procurer interested in the first place. That is a key trigger when promoting PPI.*

Miguel Ortiz Pajares, Innovative Public Procure Coordinator, CDTI

13 Case beskrevet på Generaldirektoratet for vejs hjemmeside (https://www.mitma.gob.es/carreteras/sistemas_proteccion_antiniebla_autovia_a-8)

CASE Estland

I Estland har offentlige indkøbere siden 2017 haft mulighed for at søge om finansiel støtte til innovative indkøb gennem programmet Innovation Procurement Grant. Programmet tilbyder offentlige indkøbere 500.000 euro i støtte til både udvikling og indkøb af innovative services og produkter. Initiativet skiller sig ud ved at have meget frie rammer for, hvordan den offentlige indkøber vælger at anvende støtten. Derudover afholder de estiske myndigheder en idékonkurrence målrettet offentlige indkøbere, der har til formål at øge opmærksomheden omkring innovative offentlige indkøb. Innovation Procurement Grant erstattes i 2023 af et nyt initiativ, hvor fokus indsnævres til den prækommercielle fase.

Organisering af innovative offentlige indkøb i Estland

I 2015 lancerede den estiske regering strategien Den offentlige sektor som en intelligent kunde. Et af strategiens fokusområder er at understøtte flere innovative offentlige indkøb. Som led i strategien har regeringen afsat 20 mio. euro til programmet Innovation Procurement Grant, der skal anspore flere estiske myndigheder til at gennemføre innovative indkøb. Heraf er ca. 18 mio. euro forbeholdt medfinansiering af innovative indkøb, mens de resterende to mio. euro er allokeret til videndelingsaktiviteter, som fx workshops og udarbejdelse af guider.

Programmet er indlejret i den statslige enhed Enterprise Estonia, der har ca. 400 medarbejdere og tilbyder en række services og programmer til både offentlige myndigheder og private virksomheder. For at stimulere innovative offentlige indkøb tilbyder Enterprise Estonia bl.a.:

- Seminarer og workshops (fx vedr. juridiske rammer for indkøb)
- Sparring og vejledning samt udvikling af guider til gennemførelse af innovative indkøb
- 20 timers gratis juridisk rådgivning om innovative indkøb.

Finansieringsmekanismen

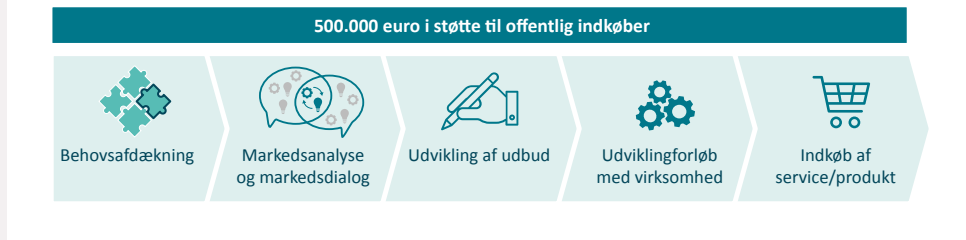
For at understøtte innovative indkøb har Enterprise Estonia implementeret to initiativer, hvor den offentlige indkøber kan modtage direkte finansiel støtte; *Innovation Procurement Grant* samt en idékonkurrence blandt offentlige indkøbere.

Innovation Procurement Grant

Det primære af de to initiativer er *Innovation Procurement Grant*, hvor den offentlige indkøber kan søge om op til 500.000 euro i finansiel støtte. Bevillingen kan anvendes til alle aktiviteter i forbindelse med innovative indkøb fra indledende behovsafdækning over markedsdialog, udbud og udvikling til selve indkøbet af produktet eller servicen, som vist i figuren nedenfor.

Enterprise Estonia dækker op til 50 procent af udgifterne forbundet med et innovativt indkøbsforløb. Offentlige indkøbere har i perioden 2017-22 to gange haft mulighed for at søge om støtte til innovative indkøb ved åbne opslag.

Figur 12. Finansiell støtte til den offentlige indkøber i Innovation Procurement Grant



Kilde: IRIS Group på baggrund af materiale fra Enterprise Estonia og CO-PI.

Finansieringsmekanismen skiller sig ud ved at tilbyde meget frie rammer for, hvad den offentlige indkøber kan anvende bevillingen til. Hele processen fra behovsafdækning til selve indkøbet er inden for rammerne af programmet. Offentlige indkøbere har også mulighed for at anvende midlerne til interne udgifter, fx løn til medarbejdere, der ansættes som projektledere i processen, eller til eksterne udgifter som fx konsulentydelse eller produktudvikling.

Innovation Procurement Grant afvikles ved udgangen af 2022, da de estiske myndigheder har et ønske om at samle initiativer målrettet innovative indkøb i en ny enhed. I 2023 åbnes et nyt program, som bygger på erfaringerne fra Innovation Procurement Grant. Det nye program er uddybet i casens sidste afsnit.

Idékonekurrense blandt offentlige indkøbere

For at skabe større opmærksomhed omkring innovative offentlige indkøb har Enterprise Estonia siden 2019 afholdt idékonkurrenser målrettet offentlige myndigheder. Initiativet er udviklet som et supplement til Innovation Procurement Grant. De idéer, der udvikles i idékonkurrenserne, har efterfølgende mulighed for at modtage finansiering til udvikling og implementering.

Figur 13. Idékonekurrense for offentlige indkøbere



Kilde: IRIS Group på baggrund af materiale fra Enterprise Estonia og CO-PI.

I idékonkurrencen inviteres offentlige indkøbere til at formulere udfordringer og problemstillinger i deres organisation, som private virksomheder opfordres til at udvikle innovative løsninger til. Idékonkurrencen er baseret på en bottom-up-tilgang. Der kan således formuleres udfordringer inden for alle sektorer og temaer.

På baggrund af input fra offentlige indkøbere udvælger og offentliggør Enterprise Estonia udfordringerne på deres hjemmeside. Et udvælgelseskriterium er, at udfordringen kræver en innovativ løsning, og at løsningen potentielt kan spredes til flere offentlige myndigheder.

Når en udfordring er offentliggjort, kan én eller flere virksomheder byde ind med forslag til løsninger. Løsningen skal ikke være færdigudviklet, men blot indeholde en beskrivelse af, hvordan den kan udvikles, og hvad den vil indeholde. Herefter er det op til den offentlige indkøber at kåre en eller flere vindere, som modtager en præmie på 60.000 euro, hvoraf 45.000 euro finansieres af Enterprise Estonia. Den direkte finansielle støtte til den offentlige myndighed på 45.000 euro skal således bruges på en pengepræmie. Støtten kan ikke bruges til at dække andre udgifter forbundet med konkurrencen.

På bagkant af idékonkurrencen kan den offentlige indkøber vælge at indgå et samarbejde med den vindende virksomhed om at udvikle selve produktet. Den offentlige indkøber er dog ikke forpligtet til at indgå i et udviklingsarbejde eller indkøbe løsningen.

Erfaring og impact

Mellem 2017-2022 har Enterprise Estonia støttet 12 projekter gennem Innovation Procurement Grant. Hovedparten af projekterne har fokuseret på udvikling af forskellige typer af it-systemer, og flere af projekterne har ledt til udvikling, indkøb og implementering af nye løsninger.

Et eksempel på et succesfuldt implementeret projekt er gennemført af TEHIK, der har udviklet et klinisk it-støttesystem til praktiserende læger i Estland. It-systemet, der blev implementeret i 2020, kan vurdere en patients risikoprofil i forhold til den medicin, som den praktiserende læge vil udskrive. Systemet advarer, hvis medicinen kan skabe problemer for patienten, fx hvis den ikke kan indtages sammen med anden medicin, som patienten modtager. Systemet bruges i dag af 786 praktiserende læger og dækker 1,3 mio. borgere. TEHIK oplever samtidig interesse for systemet fra andre lande.¹⁴

Et andet projekt, *Books on the move*¹⁵, har fokuseret på udviklingen og implementeringen af et it-system til de estiske biblioteker. Systemet muliggør, at borgere kan bestille bøger på tværs af de forskellige estiske biblioteker og få dem leveret på deres hjemmeadresse. Estlands nationale bibliotek var projektleder, der modtog 333.000 euro i støtte fra Enterprise Estonia til at udvikle og indkøbe løsningen. Projektet løb i perioden 2019-21 og er i dag implementeret på 28 af landets biblioteker.

Innovation Procurement Grant er udviklet med fokus på en bottom-up-tilgang og tilbyder meget frie rammer for, hvad støtten kan anvendes til. Enterprise Estonia har et ønske om at favne bredt. Der er stor forskel på de offentlige indkøberes budget, interne ressourcer mv., og

14 <https://www.tehik.ee/en/the-decision-support-of-the-estonian-health-insurance-fund>

15 <https://www.nlib.ee/en/content/development-projects>

det er forskelligt, hvilke faser af en innovativ indkøbsproces den enkelte myndighed har behov for støtte til.

Særligt de lidt mindre offentlige indkøbere som biblioteker eller mindre kommuner har behov for at kunne aflønne en projektleder, der kan styre indkøbsprocessen. De større indkøbere har i højere grad anvendt midlerne på udviklingsprocessen og selve indkøbet.

” *The aim behind the scheme is to further stimulate the demand-side of the innovative procurement. To achieve this goal, we have tried to be flexible when designing the scheme in relation to what type of support the public procurer can apply for. The idea is that variability in the scheme means that more public authorities are making innovative procurements. The reason behind this approach is that public institutions are very different – some have large procurement offices and experts in-house while others are rather small and have never completed an innovative procurement before. To support innovative procurements among many different public institutions, it is important that those who need, can start at the preparatory stages (e.g. from smaller design contests or legal counselling) and move step-by-step further when they are ready to procure innovation at a larger scale.*

Terje Kaelep, Innovation Expert, Enterprise Estonia

Innovation Procurement Grant afvikles som nævnt ved udgangen af 2022 og erstattes af et nyt initiativ. I udviklingen af det nye initiativ vil Enterprise Estonia tage højde for en række udfordringer, som er identificeret på tværs af de gennemførte forløb:

- Den indledende fase af indkøbsprocessen, hvor den offentlige indkøber kortlægger behov og ønsker, er meget kompleks, men helt afgørende for at forløbet bliver en succes. Det er centralt at understøtte behovsafdækning og formulering af den udfordring, man ønsker at få løst.
- Der har været en tendens til at undervurdere kompleksiteten i udviklingsfasen – særligt for it-projekter. Forløbene varer tre år, men i flere tilfælde har man måttet forlænge projektperioden.
- Det kan være udfordrende at få den offentlige indkøber til at engagere sig i forløb, der strækker sig over flere år. Ledelsen i de offentlige myndigheder vurderes ofte på baggrund af deres årlige budgetter og ikke det fremtidige potentiale, som innovative indkøb kan forventes at lede til.

Med udgangspunkt i erfaringerne fra *Innovation Procurement Grant* besluttede den estiske regering at implementere en række ændringer i det nye initiativ, der implementeres i 2023. Først og fremmest har der været et ønske om at integrere initiativer målrettet innovative offentlige indkøb tættere sammen med Estlands nationale forsknings- og innovationsstrategi.

Fremadrettet vil initiativet derfor være mere missionsdrevet, hvor der kun gives finansiering til innovative indkøb inden for udvalgte tematiske områder, som indgår i Estlands 2035 forsknings- og innovationsstrategi. Der er samtidig et ønske fra regeringens side om, at innovationsprojekterne skal have et stærkere fokus på samfundsmæssige udfordringer, der går på tværs af flere sektorer.

In Estonia, over the last years, we have had a focus on public sector innovation and how to strengthen it further. As part of this work, it was decided in 2018 to establish an innovation unit in the Government Office. Among other things, the unit is tasked with looking at innovation horizontally across the entire public sector and help the different ministries and agencies initiate innovative processes and procurements.

” *To further support their work, it was decided to embed the new procurement programme in the innovation unit. This means that the new programme will have a closer linkage to the strategic and long-term planning of research and innovation in Estonia. The main difference between the two programmes will therefore be a shift from our previous strong bottom-up focus to an alignment of the programme with the national strategy. This means that in the new programme, there will be a stronger thematic focus in the projects on prioritized areas in the Estonia 2035 development plan.*

Anni Lehari, Project Manager, Government Office Estonia

Derudover begrænses bevillingen fremadrettet til den prækommercielle fase. Det skyldes et ønske om at programmet i højere grad skal understøtte udviklingen af helt nye innovative løsninger, der har potentiale til at skabe større forandringer i hele samfundet. Derfor har man besluttet at øge den samlede støtte per forløb op til 1 mio. euro.

Det prækommercielle fokus betyder, at den offentlige myndighed i det nye initiativ ikke kan modtage støtte til selve indkøbet og implementeringen af løsningen. Innovationsheden i den estiske regering med ansvaret for det nye initiativ har dog en særlig opmærksomhed på de udfordringer, som offentlige myndigheder har med at indkøbe og implementere nye og formodentligt dyrere innovative løsninger. Derfor vil projekterne løbende monitoreres med henblik på at vurdere, om der er behov for yderligere tiltag for at understøtte implementering af løsningerne.

Hvad angår idékonkurrencen, peger erfaringerne på, at initiativet har haft en vis succes i forhold til at øge opmærksomheden på innovative indkøb blandt offentlige aktører. Initiativet har bidraget til, at deltagende indkøbere har fået en bedre forståelse for behovene i deres organisation, de muligheder, der ligger i at udvikle nye løsninger, og de gevinster, der kan opnås ved at benytte indkøbsbudgetter strategisk.

Dog har idékonkurrencen ikke helt indfriet forhåbningen om at skabe en fødekanal for flere innovative udbud. Det har i flere tilfælde ikke været muligt at engagere private virksomheder til at byde ind med løsninger. Ifølge Enterprise Estonia skyldes det, at en stor del af udfordrin-

gerne har drejet sig om udvikling af nye it-løsninger eller -systemer. I den forbindelse peger erfaringerne på, at en præmie på 60.000 euro ikke er tilstrækkelig til at dække den arbejdsindsats, der er forbundet med at designe en løsning for virksomhederne. Derudover har virksomheder været tilbageholdende med at byde ind på udfordringerne, da de ikke er sikret et udviklingsforløb eller indkøb af løsningen efterfølgende. Erfaringerne peger således på, at en idékonkurrence ikke er det oplagte valg til projekter inden for it-området, da udviklingsomkostningerne typisk er meget høje.



CASE Litauen

Siden 2017 har offentlige indkøbere i Litauen kunnet modtage finansiel støtte til at gennemføre prækommercielle indkøb. Offentlige indkøbere kan modtage op til 2 mio. euro i støtte, som primært anvendes til at finansiere forsknings- og udviklingsaktiviteter ved private virksomheder. Den offentlige indkøber har dog mulighed for at bruge fem procent på interne udgifter. Initiativet blev lukket ved udgangen af 2022. Litauen planlægger at fortsætte initiativet igen fra 2023 med finansiering fra EU's strukturfondsmidler, men en endelig beslutning er endnu ikke truffet.

Organisering af innovative offentlige indkøb i Litauen

Innovative offentlige indkøb har længe været et strategisk mål i Litauen. I 2014 fremlagde regeringen et mål om, at innovative offentlige indkøb i 2020 skulle udgøre fem procent af det samlede offentlige indkøbsbudget. I 2020 besluttede regeringen at øge deres mål yderligere og sætte en meget ambitiøs målsætning om, at 20 procent af landets offentlige indkøb i 2030 skal være innovative.¹⁶

For at understøtte flere offentlige indkøb er der i Litauen etableret et centralt kontor for offentlige indkøb i centraladministrationen. Kontoret har ansvaret for at anspore flere offentlige indkøbere til at gennemføre innovative indkøb og understøtte dem i processen¹⁷. Kontoret tilbyder en række services til de offentlige indkøbere, fx guider og skabeloner, der skal gøre det lettere for indkøberne at igangsætte innovative indkøb. Kontoret afholder også kursus og arrangementer, som skal hjælpe indkøbere til at igangsætte og styre innovative indkøbsprojekter.

I 2022 besluttede regeringen at samle landets innovations- og iværksætteraktiviteter i én ny central enhed kaldet "Innovationsstyrelsen". Formålet er at styrke de innovationspolitiske rammer i landet ved i højere grad at sammentænke innovationsstrategien. Som en del af regeringens arbejde for flere innovative indkøb er der også planer om at etablere et nationalt kompetencecenter, der skal understøtte offentlige indkøbere i at gennemføre innovative indkøb.

Finansieringsmekanismen

I Litauen har offentlige indkøbere siden 2017 kunnet søge om finansiering til at gennemføre prækommercielle indkøb gennem initiativet Pre-commercial procurement LT. Initiativet blev nedlagt ved udgangen af 2022. Regeringen forventes at iværksætte et lignende initiativ i 2023, men en endelig beslutning er endnu ikke truffet. Initiativet er primært finansieret af EU-strukturfondsmidler, hvor der i perioden 2017-2022 er afsat ca. 20 mio. euro.

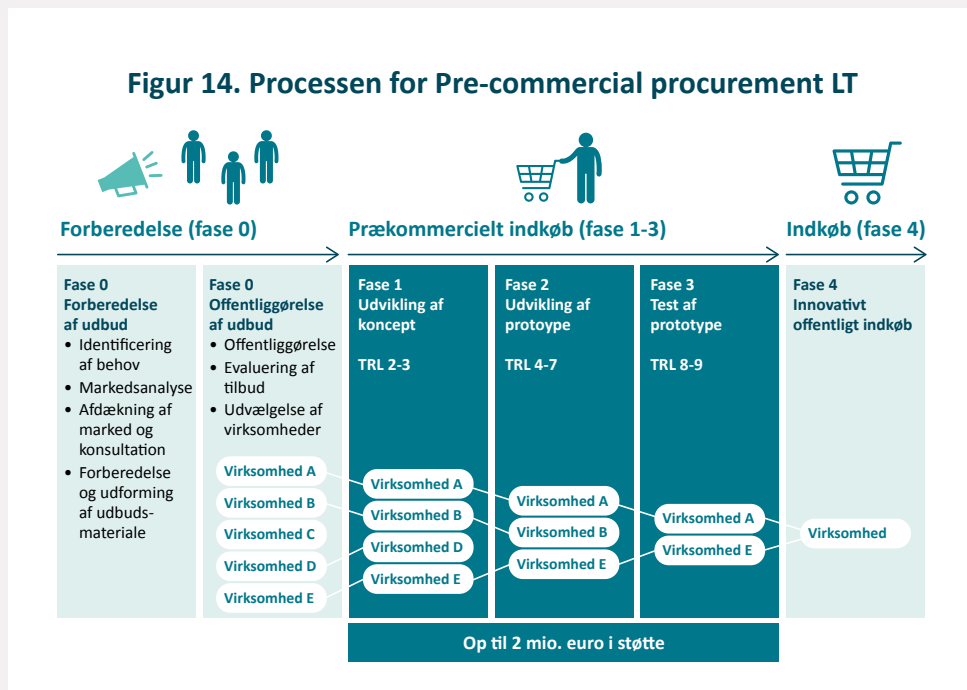
Offentlige indkøbere kan modtage op til 2 mio. euro til at dække 90 procent af udgifterne forbundet med prækommercielle indkøb. Støtten, som kan søges løbende, benyttes primært

16 <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/lithuania-sets-20-target-innovation-procurement>

17 <https://vpt.lrv.lt/en/>

til at finansiere forsknings- og udviklingsaktiviteter hos de private leverandører. Den offentlige indkøber har dog mulighed for at benytte op til fem procent af støtten på interne udgifter som fx aflønning af en projektleder.


Initiativet er inddelt i fire faser, som vist i figuren nedenfor. Støtten kan kun bruges til prækommercielle indkøb (fase 1-3). Det er ikke muligt at modtage finansiering til det efterfølgende indkøb og implementering af produktet eller løsningen (fase 4).



Kilde: IRIS Group på baggrund af materiale fra Litauens Innovationsstyrelse og CO-PI.

Litauens Innovationsstyrelse inddeler det prækommercielle indkøb i fire faser samt en forberedende fase 0. Gennem hele forløbet kan den offentlige indkøber modtage hjælp og vejledning ved Innovationsstyrelsen, herunder juridisk vejledning, hjælp til projektstyring eller vurdering af prototyper etc. I den forberedende fase kortlægger den offentlige indkøber behov og udfordringer. Herefter gennemføres en markedskortlægning og -dialog, hvor relevante virksomheder inviteres til at indsende forslag til løsningsdesignet med afsæt i et udbud.

I fase 1 udvikler de udvalgte virksomheder et løsningskoncept, som adresserer den offentlige indkøbers udfordring. I denne fase skal virksomhederne beskrive, hvilken løsning de forventer at udvikle, og hvordan denne forventes at løse udfordringen. Derefter udvælger den offentlige myndighed i samarbejde med Innovationsstyrelsen et eller flere løsningsdesign, som inviteres til fase 2, hvor virksomhederne udarbejder en prototype. Endelig udvælger den offentlige indkøber i samspil med Innovationsstyrelsen den eller de bedste prototyper, som går videre til



fase 3. I denne fase videreudvikler virksomhederne prototyperne yderligere og producerer et begrænset antal produkter, som testes i praksis.

Ved afslutningen af fase 3 er der udviklet en eller flere innovative løsninger på den udbudte udfordring, som den involverede offentlige myndighed eller andre interesserede myndigheder kan vælge at indkøbe og implementere. *Pre-commercial procurement LT* yder ikke støtte til selve indkøbet. Indkøbet skal derfor dækkes af myndighedernes egne indkøbsbudgetter.

Erfaringer

I perioden 2017-2022 har Innovationsstyrelsen finansieret 20 projekter gennem initiativet *Pre-commercial procurement LT*. Budgetmæssigt varierer projekterne en del. Nogle projekter har modtaget omkring 200.000 euro i finansiering, mens andre har modtaget over 1 mio. euro. En stor del af projekterne har fokuseret på udvikling af it-systemer i forskellige sektorer.

Omkring halvdelen af projekterne har ledt til udvikling af en innovativ løsning eller produkt.


Et eksempel på et succesfuldt projekt er den Litauiske Nationalbank, der har udviklet en blockchain-sandkasse, hvor start-ups og Fintech-virksomheder kan udvikle, teste og tilpasse blockchain-baserede tjenester. I projektet, der er støttet med lidt over 760.000 euro, har den litauiske nationalbank samarbejdet med et litauisk og finsk it-firma om at udvikle platformen. Blockchain-sandkassen er i dag færdigudviklet og har modtaget stor opmærksomhed og interesse fra både nationale og internationale Fintech-virksomheder.¹⁸

Et andet eksempel er bykommunen i Kaunas, der er Litauens næststørste by, som har fået udviklet et it-system, der kan monitorere trafikstrømmen i realtid. Systemet skal hjælpe kommunen med bedre at planlægge vedligehold af vejnettet på baggrund af, hvornår det vil skabe mindst kø og gener for trafikken. Det prækommercielle indkøb er støttet med 670.000 euro og blev afsluttet i 2021. Kaunas forventer at indkøbe og implementere systemet i større dele af byen.¹⁹

Som nævnt er halvdelen af projekterne blevet afbrudt og har derved ikke ledt til udviklingen af en tilfredsstillende løsning. Erfaringerne fra Litauen peger på flere forhold, som er vigtige i forhold til at gennemføre et succesfuldt prækommercielt indkøb. Særligt understreges vigtigheden af, at den offentlige indkøber prioriterer den indledende fase, hvor behov kortlægges, og specifikationer på den nye løsning opstilles. For at lykkes med den prækommercielle proces er det afgørende, at den offentlige indkøber er afklaret omkring behov og har planlagt udviklingsforløbet godt.

18 https://esinvesticijos.lt/lt/finansavimas/paraiskos_ir_projektai/lbchain-platfomos-paslaugos-sukurimas

19 https://esinvesticijos.lt/lt/finansavimas/paraiskos_ir_projektai?priemone%5B%5D=289&contract_date%5Bfrom%5D=1990-01-01



” *Our experience from the initiative is that the initial preparation phase is crucial for success. It’s essential that the public procurer spend the required time in the preparatory phase if the project is to succeed. A precommercial purchase is typically a long and complex process which requires good planning and dedication of resources from the public procurer. The main issues in several of the projects which didn’t lead to the development of new project was that the task such as market analysis, risk analysis, planning of the project, etc. in initial phase was completed too fast.*

Raimondas Pučka, Innovation Agency Lithuania

Samtidig er det vigtigt, at de prækommercielle indkøb er åbne for udenlandske virksomheder. En række af projekterne i Litauen har kun været målrettet nationale virksomheder, som i visse tilfælde ikke har haft tilstrækkelige kompetencer. Endelig understreges behovet for en bred vifte af innovationskompetencer i den centrale enhed, der vejleder offentlige indkøbere. Det har til tider været vanskeligt for den Litauiske Innovationsstyrelse at tilbyde tilstrækkelig teknisk vejledning til projekterne, da de har manglet specialistviden på nogle områder.

Det er ikke længere muligt for offentlige indkøbere at søge om støtte gennem Pre-commercial procurement LT, der afvikles ved udgangen af 2022. Den litauiske regering forventes at igangsætte nye initiativer med brug af EU-strukturfondsmidler, men det er endnu ikke afklaret, om initiativet vil fortsætte i sin nuværende form eller blive erstattet af et nyt initiativ.

CASE Østrig

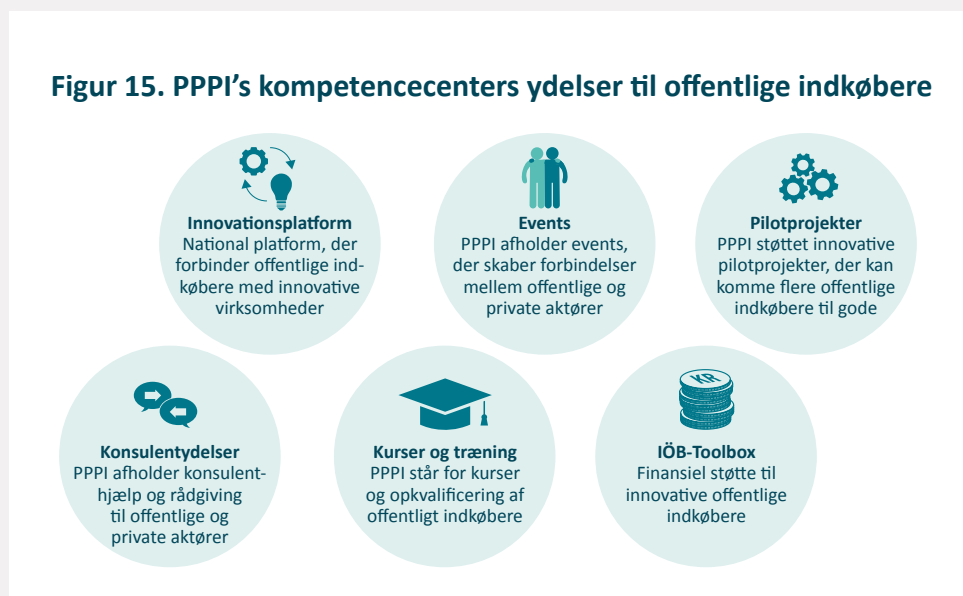
I Østrig har offentlige indkøbere siden 2019 kunnet modtage finansiel støtte til innovative indkøb i programmet IÖB-Toolbox. Offentlige indkøbere kan modtage 15.000 euro i støtte til en indledende behovsafdækning og formulering af udfordring, som de ønsker en innovativ løsning på. Indkøbere har også mulighed for at søge om op til 100.000 euro i medfinansiering til indkøb af et innovativt produkt eller service. IÖB-Toolbox indeholder ikke finansielle instrumenter til udviklingssamarbejder.

Organisering af innovative offentlige indkøb i Østrig

I 2013 etablerede den østrigske regering det nationale kompetencecenter Public Procurement Promoting Innovation (PPPI), der har til formål at understøtte prækommercielle og innovative indkøb. Kompetencecenteret er et samarbejde mellem det østrigske Ministerium for Arbejde og Økonomi samt Ministerret for Klima, Energi, Mobilitet, Innovation og Teknologi.

PPPI-kompetencecenteret fungerer som et rådgivningsorgan for offentlige indkøbere såvel som private virksomheder, der ønsker at indgå i et innovationssamarbejde om at udvikle nye produkter eller services. For at understøtte udbredelsen af innovative offentlige indkøb har kompetencecenteret udviklet en række services og ydelser, der er illustreret i figuren nedenfor.

Figur 15. PPPI's kompetencecenters ydelser til offentlige indkøbere



Kilde: IRIS Group på baggrund af materiale fra PPPI og CO-PI.

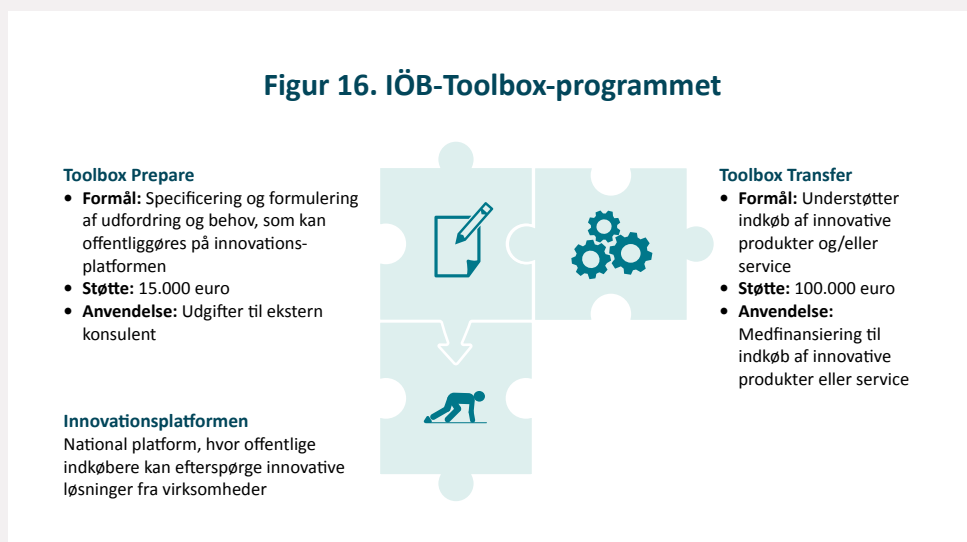
Som det fremgår af figuren, kan offentlige indkøbere gennem centeret modtage en række services som fx rådgivning og opkvalificering af medarbejdere.

Dertil har PPPI udviklet en innovationsplatform, der fungerer som nationalt bindeled mellem offentlige indkøbere og innovative virksomheder. På innovationsplatformen kan virksomheder lægge innovative produkter og services frem, så offentlige indkøbere kan se, hvilke løsninger der er tilgængelige på markedet. Offentlige indkøbere kan også lægge problemstillinger og udfordringer (PPPI-udfordring) op på platformen, som de ønsker en innovativ løsning på.

Udover ovenstående services tilbyder kompetencecenteret også direkte finansiel støtte til offentlige indkøbere gennem initiativet IÖB-Toolbox, som er beskrevet nærmere i det følgende afsnit.

Finansieringsmekanismen IÖB-Toolbox


I 2019 introducerede PPPI-kompetencecenteret initiativet IÖB-Toolbox, der sigter mod at fremme IOI-projekter ved at understøtte den offentlige indkøber finansielt. Finansieringsmekanismen består af to initiativer – Toolbox Prepare og Toolbox Transfer – i samspil med innovationsplatformen, som vist i figuren nedenfor. Budgettet for IÖB-Toolbox er ca. 2 mio. euro årligt.



Kilde: IRIS Group på baggrund af materiale fra PPPI og CO-PI.

Toolbox Prepare

Formålet med Toolbox Prepare er at øge opmærksomheden omkring innovative indkøb og anspore flere offentlige indkøbere til at gennemføre offentlige innovative udbud. For at understøtte denne proces kan offentlige indkøbere modtage finansiel støtte fra PPPI til at identificere behov og udfordringer i deres organisation, som de ønsker en ny innovativ løsning på.



I initiativet kan den offentlige indkøber modtage 15.000 euro til udvikling og design af en såkaldt PPPI-udfordring, som offentliggøres på kompetencecenterets innovationsplatform. I en PPPI-udfordring skal den offentlige indkøber beskrive en udfordring i sin organisation, som denne ønsker innovative løsninger på.

Offentlige indkøbere kan få dækket op til 90 procent af udgifterne forbundet med udfærdigelsen af PPPI-udfordringen. Støtten kan kun bruges til at aflønne eksterne konsulenter, der skal understøtte behovsafdækning og beskrivelse af udfordringen. Midlerne kan ikke anvendes til interne udgifter ved den offentlige enhed, fx løn til projektleder. Typisk benyttes støtten fra PPPI til følgende ydelser hos eksterne konsulenter:

- Specificering og formulering af udfordringen og de behov, som den offentlige indkøber ønsker løst med et nyt, innovativt produkt eller service
- Markedsanalyse/-kortlægning samt dialog med relevante virksomheder for at gøre dem opmærksomme på det kommende udbud
- Projektledelse og opfyldelse af dokumentationskrav.

Når den offentlige indkøber i samarbejde med den eksterne konsulent har beskrevet udfordringen og specificeret den ønskede løsning, offentliggøres denne på innovationsplatformen. Herefter har virksomheder mulighed for at byde ind med innovative løsninger. Den offentlige indkøber er ikke forpligtet til at indgå i et udviklingssamarbejde omkring de indbudte løsningsforslag.

Toolbox Transfer

Formålet med Toolbox Transfer er at understøtte indkøb af eksisterende, innovative produkter eller services. Gennem initiativet kan den offentlige indkøber søge om medfinansiering til selve indkøbet af et innovativt produkt eller service.

” *The purpose of this programme is to support early movers among public procurers who want to implement innovative solutions. Public procurers are often risk averse and can be a bit reluctant to buy something they haven't tried before. Given this, our focus is to incentivize innovation procurements in order to boost the diffusion of innovative products and services.*

There are already many innovative solutions on the market ready for the public sector to implement. With our programme we want to help exploiting the potential of these innovations and their positive impact in the public sector, especially regarding green and digital solutions.

Michael Brugger, Federal Ministry for Climate Action, Environment, Energy, Mobility, Innovation and Technology, Austria

Offentlige indkøbere kan modtage op til 100.000 euro i medfinansiering til at gennemføre et innovativt indkøb. Minimumsstøtten er 25.000 euro for at sikre, at de indkommende projektforslag har en vis volumen og kan forventes at skabe forandring i den offentlige myndighed.

Støtten kan kun anvendes til selve indkøbet af et innovativt produkt eller service. Det er ikke muligt at anvende støtten til at udvikle nye produkter i et partnerskab med en virksomhed. Toolbox Transfer er det største initiativ og udgør mere end 95 procent af det samlede budget til Toolbox-programmet. De typiske projekter under initiativet har haft en samlet investering på omkring 190.000 euro, hvoraf PPPI har støttet den offentlige indkøber med ca. 75.000 euro.

Offentlige indkøbere har mulighed for løbende at søge om medfinansiering til innovative indkøb. Initiativet er baseret på en bottom-up-tilgang, hvor offentlige aktører kan søge om støtte inden for alle områder. I vurderingen af, hvilke projekter der skal finansieres, lægges vægt på følgende elementer²⁰:

- Graden af innovation i nyt produkt eller service (vægter 50 procent)
- Samfundsmæssig merværdi, herunder bidrag til løsning af klimakrise (vægter 25 procent)
- Øget effektivitet skabt af det nye produkt/service (vægter 25 procent).

Der er nedsat et eksternt evalueringspanel, der vurderer projekterne og træffer beslutning om, hvilke projekter der skal støttes. Evalueringspanelet nedsættes af fagkontorerne i de to ministerier, som står bag initiativet. Det er evalueringspanelets opgave at vurdere, hvorvidt produktet er tilstrækkeligt innovativt til at kunne modtage støtten.

To ensure that the level of innovation is high enough, we have established an evaluation panel consisting of experts with in-depth knowledge in the fields of public sector innovation, public procurement and sustainable development. They help to make sure that the procurements we support are innovative and has the potential to significantly improve the services offered by the public institutions.

Michael Brugger, Federal Ministry for Climate Action, Environment, Energy, Mobility, Innovation and Technology, Austria


Erfaring og impact

PPPI har siden dets etablering i 2013 arbejdet for at tilskynde offentlige indkøbere til at gennemføre innovative indkøb. Toolbox-programmet er udviklet på baggrund af erfaringer fra tidligere initiativer. Fra 2013-2018 afholdt PPPI årligt en projektkonkurrence, hvor de bedste projekter blev udvalgt, og offentlige indkøbere modtog økonomisk støtte på op til 100.000 euro til at gennemføre et innovativt indkøb. I 2018 besluttede PPPI, at det var nødvendigt at udvikle et nyt program for at understøtte en større udbredelse af offentlige innovative indkøb.

Erfaringerne pegede på, at projektkonkurrencerne ikke i tilstrækkelig grad mindskede de offentlige indkøbers risiko forbundet med investering i innovative løsninger.²¹ Der var behov

20 Programdokument for IÖB-Toolbox (https://www.aws.at/fileadmin/user_upload/Downloads/Programmdokument/ab_20220101_IÖEB_Toolbox_PD.pdf)

21 Evalueringsrapport af IÖB-Toolbox (https://repository.fteval.at/581/1/Bericht_I%C3%96BToolbox_27092021.pdf)



for en finansieringsmekanisme, der kunne understøtte offentlige indkøbere bedre og i højere grad risikoafleste indkøberne finansielt.

Erfaringerne fra Toolbox-programmet indtil videre er meget positive. I 2021 gennemførte PPPI en midtvejsevaluering, der skulle danne baggrund for en beslutning om, hvorvidt programmet skulle fortsætte. Midtvejsevalueringen peger på, at programmet har ledt til implementering af flere innovative løsninger i den offentlige sektor, hvilket har bidraget til at øge effektiviteten og styrket innovationskraften blandt de offentlige indkøbere. Hovedresultaterne fra evalueringen er udfoldet i boksen længere nede.

Størstedelen af de støttede indkøb er inden for it-området. Et eksempel på en offentlig indkøber, som har modtaget støtte fra PPPI, er Viadonau, som er en enhed under det østrigske Ministerium for Transport. Viadonau ønskede at købe et avanceret softwaresystem (Robotic Process Automation), som kan understøtte deres sagsbehandlingsarbejde i projekter med mange dokumenter, der ellers skal gennemgås manuelt. Efter at Viadonau havde gennemført et lovende proof of concept-forløb for egne midler, modtog myndigheden støtte til selve indkøbet og implementeringen af softwaresystemet fra Toolbox Transfer. Systemet blev implementeret i 2020 og forventes på sigt at lede til en årlig besparelse på ca. 90.000 euro for Viadonau.²²

Blandt de offentlige indkøbere er der størst interesse for Toolbox Transfer-initiativet. Toolbox Prepare modtog i de første to år af programmets levetid blot fem ansøgninger, hvoraf PPPI valgte at finansiere tre projekter. Ifølge PPPI skyldes den lave tilslutning primært, at de offentlige indkøbere kun i begrænset omfang er bekendt med Toolbox Prepare-initiativet. En igangværende evaluering af hele Toolbox-programmet peger på, at de offentlige indkøbere har svært ved at navigere mellem de forskellige støtteprogrammer, der er tilgængelige i Østrig. Det er derfor besluttet, at PPPI fra 2023 vil igangsætte en større kommunikationsindsats for at styrke kendskabet til programmet nationalt.

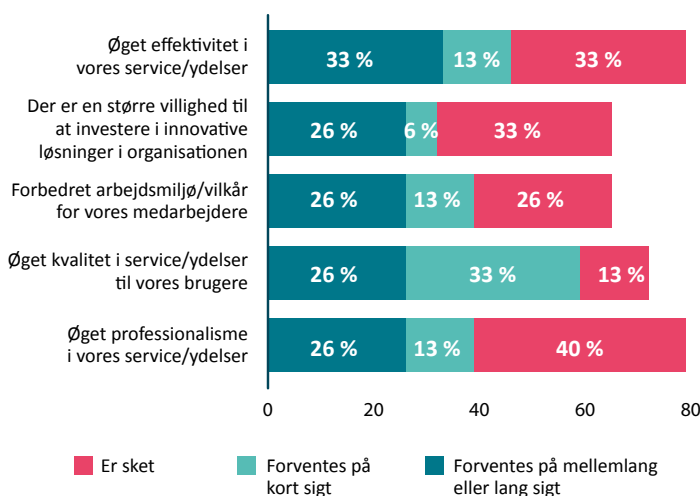
22 https://www.ioeb.at/fileadmin/ioeb/Dokumente/Infothek/IOEB_Best_Practice_viadonau_n.pdf

Midtvejsevaluering af Toolbox-programmet

Midtvejsevalueringen undersøger effekten af de støttede projekter i Toolbox-programmet i perioden 2019-20. I perioden har PPPI støttet i alt 30 projekter, hvoraf 27 projekter er inden for Toolbox Transfer.

Evalueringen konkluderer, at programmet overordnet set er en succes, der har bidraget til implementeringen af flere innovative løsninger. I evalueringen er de offentlige indkøbere blevet spurgt til de forventede effekter af det innovative indkøb. Resultaterne er vist i figuren nedenfor. Heraf kan det ses, at ca. 75 procent af projekterne har øget eller forventes at øge effektiviteten, professionaliteten og kvaliteten af den offentlige indkøbers tilbud eller tjenester.

Figur 17. Foreløbige effekter for offentlige indkøbere



Kilde: Evalueringsrapporten af IÖB-Toolbox.

Note: Egen fremstilling og oversættelse af udvalgte impact-spørgsmål fra evalueringen. N=15.

Evalueringen peger dog også på, at en stor del af de støttede projekter formodentlig ville være gennemført uden støtten fra PPPI. 40 procent af indkøberne vurderer, at de ville have indkøbt og implementeret løsningen uden støtten, mens en tredjedel vurderer, at de ikke ville have gennemført indkøbet uden støtten. Det tyder på, at programmet kun til en vis grad aflaster risikoen forbundet med IOI.

Resultaterne skal ses i lyset af projektets formål, som primært fokuserer på at overføre allerede eksisterende innovative produkter eller løsninger til en ny anvendelsesramme. Således har de offentlige indkøbere i flere af projekterne forberedt indkøbet, før de ansøger om midler ved PPPI, og i visse tilfælde allerede besluttet at foretage indkøbet.



CASE Norge

I Norge er innovationsfremmesystemet i hovedtræk designet omkring et prækommercielt paradigme, hvor det er muligt at opnå støtte til det innovationsarbejde, som ligger forud for selve indkøbet. Der kan identificeres to hovedaktører; Forskningsrådet og Innovasjon Norge, som begge arbejder for at støtte op omkring offentlig-privat innovationssamarbejde i udviklingsfasen. Det er muligt for den offentlige organisation at modtage både processtøtte og direkte monetær støtte til det prækommercielle arbejde.

Den norske model for innovationsstøtte

I Norge er Innovationsfondens²³ to søstre – Forskningsrådet og Innovasjon Norge – bidragsydere til offentlig innovation, og Forskningsrådet er medejer af Leverandørutviklingsprogrammet (LUP). De bruger hver deres innovationsfremmende bestemmelse i udbudslovgivningen, der undtager fra almindelig udbudspligt: Prækommercielle Indkøb (Forskningsrådet) og Innovationspartnerskaber (Innovasjon Norge). Begge paragraffer bruges uhyre sjældent i Danmark.

Et centralt element i det norske leverandørutviklingsprogram er den tætte kobling mellem skaleringsprocesserne (i Norge kaldet fellesprocesser) og muligheden for at søge finansiering til at støtte innovationen igennem programmerne. LUP driver såkaldte fællesprocesser, hvor udfordringer fra konkrete offentlige indkøbere samles, systematiseres og kvalificeres:

” Forskningsrådet valgte å gå inn på eiersiden i LUP, fordi vi ønsket et koordinert samarbeid med de toneangivende og relevante aktørene i Norge innenfor feltet innovative anskaffelser²⁴. Vi ønsket et tett samarbeid med både LUP og LUP’s øvrige eiere knyttet til vår pilotutlysning av finansiell støtte til førkommersielle anskaffelser. Dette fordi Forskningsrådet ikke har hverken den nødvendige kompetansen eller kapasiteten til å gi prosjektene den nødvendige prosessuelle støtten. I tillegg ønsket vi et samarbeid om å nå frem til de potensielle søkerne med informasjon om vår pilotutlysning.

23 Danmarks Innovationsfond

24 Dansk: Innovative indkøb



LUP har en bred kontaktflate mot hele offentlig sektor og et tett samarbeid med alle sine partnere i programmet. For Forskningsrådet var det derfor helt naturlig og svært effektivt å samarbeide både med LUP og LUP's øvrige eiere om å kommunisere ut den nye muligheten for finansiell støtte. Vi fant, at dette samarbeidet fungerte så godt i forbindelse med vår pilotutlysning, at dette nå er blitt en varig samarbeidsform.

Idun Lyngstad, Seniorrådgiver, Forskningsrådet Norge

Det spændende og nye er, at nordmændene ofte har succes med at få private leverandører til at udvikle løsninger, hvor investeringen langt overstiger den konkrete kontrakt, men hvor leverandøren i kraft af fællesprocessen har fået en god fornemmelse af (men ikke et juridisk bindende løfte om) et marked hos nu kendte offentlige indkøbere. Det skalerer innovationspotentialet af offentlige indkøb og fremmes yderligere ved FI-systemets engagement. Fællesprocesserne kan ansues som en form for dobbelt matchmaking, hvor der både matches flere offentlige indkøbere om en fælles udfordring, og hvor der finder en dialog sted med flere mulige private leverandører.

NORGE GÅR FORAN MED INNOVATIVE OFFENTLIGE INDKØB: NYE KLIMAVENTLIGE HURTIGBÅDE PÅ VEJ

I Norge udvikler den offentlige og private sektor i fællesskab fremtidens emissionsfrie hurtigbåde til offentlig transport. Det sker med støtte fra det norske program for leverandørudvikling.

Mindre hurtigbåde til passagertransport er en vigtig del af den offentlige transport på den norske vestkyst, hvor landskabet er præget af dybe fjorde og mange småøer. Hurtigbådene er dog en af de mest klimaskadelige transportformer, der findes, da bådenes CO₂-udslip er betydeligt højere end fx færger eller dieselbusser.

I forbindelse med udbuddet blev der afholdt en dialogkonference, hvorefter syv konsortier med tilsammen 30 virksomheder afgav bud. Fem konsortier blev valgt ud og tildelt en kontrakt med udviklingsmidler, som hovedsageligt kom fra statslige støtteordninger.

”De norske fylkeskommuner er samlet set den eneste storkunde til hurtigbåde, og samtidig har vi på leverandørsiden i Norge en stærk maritim industri. Det gav os ideen til, at vi måske kunne udvikle noget sammen,” siger Lars Fabricius, rådgiver og projektleder i Trøndelag fylkeskommune.

Alle leverandører i projektet kunne få dækket 75 procent af udgifterne op til to mio. norske kroner til udvikling og test af et nyt hurtigbådskoncept.

Kilde: Norge går foran med innovative offentlige indkøb: Nye klimavenlige hurtigbåde på vej (co-pi.dk)



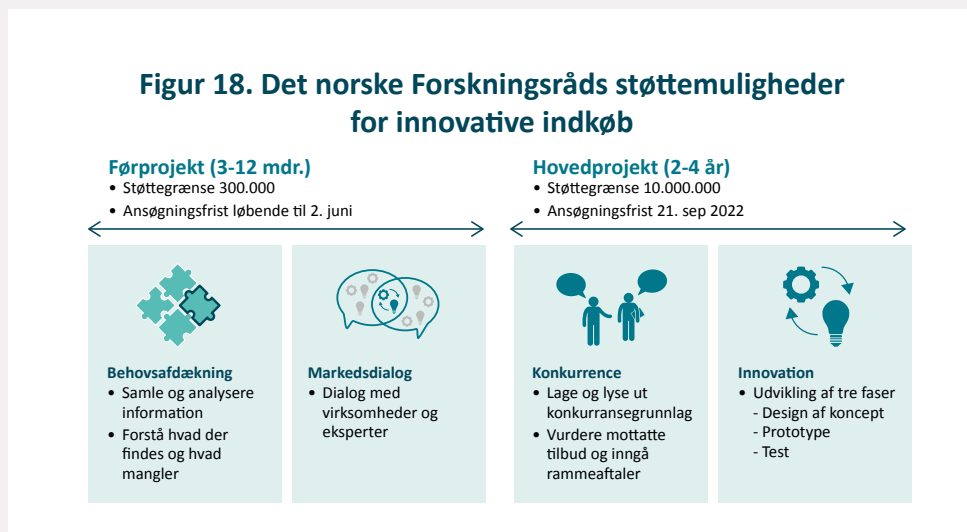
Samarbejdet mellem Forskningsrådet, Innovasjon Norge og LUP har blandt andet sikret en udviklingskapital, der har gjort det mere attraktivt for de offentlige parter at engagere sig, fordi de nu kan få seed-kapital til at understøtte private udviklere og leverandører i at igangsætte en udviklingsproces, som man havde været mere tilbageholden med at igangsætte alene på det enkelte offentlige budget. Et skematisk overblik over organisationernes arbejde med proces og finansiering følger nedenfor:

Proces	Behovsafklaring før-indkøb, fx skalering	Indkøbsprocedure	Indkøb: Investering i realisering, volumen, implementering
Finansiering	Piloter i Innovasjon Norge og Forskningsrådet	Innovative indkøb med støtte fra Innovasjon Norge og Forskningsrådet	

Finansieringsmekanismen

Forskningsrådets støtteprogram og -model anvender udbudslovens paragraf om pre-kommercielle indkøb. Førkommersielle anskaffelser bruges, når der er behov for at udvikle løsninger, som ikke findes på markedet i dag. Norges forskningsråd fordeler årligt i omegnen af 10 mia. kr. til forskning og innovation, har ansvar for at fremme grundforskning, anvendt forskning og innovation og forvalter en række ordninger til at mobilisere norske ansøgere af EU's ramme-program for forskning- og innovation, herunder Horizon Europe og EØS.

Forskningsrådet finansierer ligeledes innovationsprojekter i den offentlige sektor med krav om reelt samarbejde mellem offentlige organisationer og forskningsinstitutioner. Finansieringsordningen har 185 mio. NOK afsat i perioden 2019-2022. Støtten går til forprojekter af 3 til 12 måneders varighed og hovedprojekter på 2 til 4 år (figur 18). Midlerne fra Forskningsrådet går ikke til selve indkøbet, men til alt det arbejde, som går forud.



Figur 18: Forskningsrådet i Norge støtter forprojekter og hovedprojekter i forbindelse med før-kommercielle indkøb (Forskningsrådet, 2022)

Innovasjon Norge og innovationspartnerskaber

Innovasjon Norge har til opgave at tilbyde finansieringstjenester, rådgivnings- og kompetence-tjenester, netværks- og profileringstjenester til private virksomheder med det formål at tilføre kapital til virksomhederne. Det skal reducere risici samt øge investeringer i innovation og internationalisering.

Innovationspartnerskaber trådte i kraft i 2017. De innovationspartnerskaber, som Innovasjon Norge støtter, er en model for offentlig-private partnerskaber mellem det private marked og kommuner, regionskommuner og/eller statsforvaltning. Her indgår offentlige og private parter et partnerskab om at udvikle produkter og løsninger på væsentlige samfundsudfordringer inden for sundhed, klima, miljø, mobilitet mv., der ikke findes på markedet, og at implementere disse. Innovationspartnerskabet er en juridisk procedure og en metode, hvor offentlige aktører kan søge midler til at gennemføre et behovsdrivet innovationsarbejde. Private aktører kan ikke søge, men kobles på processen gennem markedsdialog og udbuds-runder.

Der tages afsæt i behov, og resultatet er køb og implementering af helt nye produkter og løsninger, som figuren nedenfor viser.



Kilde: Innovasjon Norge, 2022.

Innovasjon Norge kunne bidrage med 9,2 milliarder NOK til udvikling og innovation i erhvervs-livet i 2021. Det er en stigning på næsten 40 procent fra det foregående "normalår" 2019, hvor de bidrog med 6,7 milliarder NOK. I forhold til "undtagelsesåret" 2020 er der et fald fra 12,5 milliarder NOK. Faldet skyldes primært færre ekstraordinære bevillinger på grund af corona-pandemien.²⁵

Det nye og unikke ved modellen er, at udviklingsfasen og indkøbet kombineres i én og samme kontrakt. Den offentlige aktør sikrer sig således købsretten uden at skulle gennem en ny konkurrenceudsættelse. Modellen benyttes også, når der endnu ikke er løsninger i markedet. Proceduren muliggør desuden, at flere offentlige aktører kan gå sammen om at løse et fælles behov. De andre offentlige aktører agerer i så fald som følgevirksomheder, og skrives ind i konkurrencedokumenterne og får derved også købsret på de udviklede løsninger.

25 <https://arsrapport.innovasjon norge.no/2021/no/artikkel/tall-og-fakta-oppsummert>



Udover den støtte, som den offentlige organisation får som en del af innovationspartnerskab, vil der tilgå processtøtte fra LUP.

Ud over de procedurebestemte finansieringsmuligheder, der ligger i Innovasjon Norge og Forskningsrådet, er der andre muligheder for at søge midler til innovative offentlige indkøb i Norge i tematiske (eller faglige eller et andet godt begreb) puljer og støtteordninger. På klima og miljødagsordenen er Enova en stærk aktør.

NORSKE FONDSMIDLER TIL DEN EMISSIONSFRI DAGSORDEN

Enova er oprettet i 2001, ejes af Klima og Miljødepartementet og arbejder for omstillingen til et emissionsfrit samfund. Fonden dækker bl.a. indkøb af køretøjer større end 4,5 ton (fx gravemaskiner) og dækker 40-50 % af meromkostningerne ved køb af emissionsfrie arbejdsmaskiner (fx entreprenør eller materieludlejer). De støtter desuden infrastruktur til byggepladser, fx ladestationer, med op til 40 % af meromkostningen. Der ydes tilskud til private aktører.

Enova er vokset og har ændret sig i takt med samfundsudviklingen. De er gået fra et budget på 435 mio. kroner i 2002 til 4,6 milliarder kroner i 2021. Deres tilbud til markedet er nu rettet mod lavere udledning af drivhusgasser, innovation og teknolog udvikling.

Miljødirektoratet har også indsatser målrettet offentlige indkøbere. Gennem deres Klimasatsmidler dækker de meromkostninger for bygge og anlæg, for maskiner og køretøjer samt giver støtte i indkøbsprocessen.

Erfaring og impact

Siden det norske program (LUP) blev etableret i 2010, er det blevet udviklet til en succesfuld og selvstændig platform for samarbejde mellem stat, fylker (regioner), kommuner og erhvervsliv for at sikre innovation i de offentlige investeringer. Fra begyndelsen har det klare formål været at udvikle en uafhængig organisation, der overordnet kunne sikre innovative offentlige investeringer med en legitim og gennemsigtig ramme for dialog mellem private leverandører og offentlige instanser om de behov, der ønskes opfyldt.²⁶ Siden har LUP-programmet og samarbejdet med Innovasjon Norge og Forskningsrådet ledt til, at 234 offentlige organisationer har taget metoden i brug. Det har til dato resulteret i 1581 indkøb på baggrund af markedsdialog drevet af Doffin (online platform), offentlige besparelser på 334 mio. kroner, 22 væsentlige eller radikale innovationer, 350 nye arbejdspladser, en årlig reduktion på 2895 ton CO₂-udledning. Seks klynger/interesseorganisationer er i dag involveret i arbejdet.²⁷

²⁶ <https://co-pi.dk/aktuelt/nyheder/2020/februar/norsk-program-forener-kraefterne-paa-tvaers-af-det-offentlige-og-erhvervslivets-interesser/>

²⁷ <https://innovativeanskaffelser.no/resultater/>



Tre grundlæggende forudsætninger har gjort det muligt for programmet at skabe disse resultater:

- Det ligeværdige samarbejde mellem stat, fylker, kommuner og erhvervsliv har givet programmet en stærk legitimitet.
- Programmet har fået lov til at køre forrest og vise vej.
- Alt har været baseret på konkrete indkøb, som stat og kommune under alle omstændigheder skulle gennemføre²⁸.

Frem imod 2024 skal programmet sikre, at flere offentlige virksomheder tager og indarbejder innovative indkøb som en permanent praksis.

De norske erfaringer står på mange års arbejde med at understøtte offentlig-privat innovation, hvilket har givet værdifulde indsigter i, hvad der skal være til stede for at lykkes med innovationssamarbejde. Der kan peges på tre centrale hovedkonklusioner: (1) Ethvert program, der sigter mod at stimulere innovative indkøb, skal også stimulere den offentlige sektors evne/kompetence til at bruge innovation som et udviklingsværktøj til strategiske organisationsændringer. (2) Teknologi/produkter er effektive midler til at gøre tingene mere effektive eller smartere, men den reelle innovation er normalt mere krævende/den mest udfordrende, da det drejer sig om etablerede strukturer og arbejdsprocesser, der involverer folk på den offentlige sektors side. (3) Finansiering skal ledsages af en eller anden form for facilitering af innovationsprocesser – penge er ikke nok²⁹.

28 <https://innovativeanskaffelser.no/om-oss/>

29 [template A4 Studies & Reports \(europa.eu\)](https://european-council.europa.eu/media/e3000000/1/attachment_data/attachment_data)



CASE Sverige

I Sverige har man anlagt en missionsdrevet strategi, som Vinnova operationaliserer i to overordnede tilgange i deres finansieringsmekanisme: (1) traditionelle investeringsudbud på forskning og innovation og (2) brede udbud målrettet netværk af aktører. Alle aktuelle investeringer tager afsæt i væsentlige samfundsudfordringer; økonomisk, social og miljømæssig bæredygtighed og handler derfor om at udvikle grøn eller cirkulær teknologi, industri, infrastruktur og byggeri samt bæredygtige sundhedsløsninger og -væsen.

Organisering af innovative offentlige indkøb i Sverige

Sveriges innovationsstøtte til det offentlig-private innovationssamarbejde er i høj grad bygget op omkring en missionsdrevet tilgang, hvor forskellige støtteprogrammer, fx Strategiska Innovationsprogram, SIP, oprettes for at arbejde med politisk udpegede problemstillinger.³⁰ Den grundlæggende antagelse er, at en missionsorienteret tilgang vil give bedre afsæt for koordinering og samspil mellem forskellige indsatser, der trækker i samme strategiske retning. Vinnovas missionsorienterede tilgang til innovation følger efter en periode, hvor man arbejdede med udfordringsorienteret innovation fx det tredelte UDI, Utmaningsdriven innovation.

Der kan i forbindelse med innovationsstøtte peges på to centrale aktører; Upphandlingsmyndigheden og VINNOVA.³¹

Upphandlingsmyndigheden³² er den nationale myndighed for offentlige indkøb og refererer til det svenske finansministerium. Myndigheden er etableret i 2015 og har omkring 70 medarbejdere. Upphandlingsmyndigheden arbejder for at løfte offentlige indkøb til et strategisk niveau. Et af målene er at fremme innovative indkøb. Til det formål har Upphandlingsmyndigheden, Vinnova samt Patent- og Registreringsverket etableret en arena for innovative indkøb: Afori. Afori skal få offentlige organisationer til at gennemføre flere innovative indkøb. Upphandlingsmyndigheden er ikke selv en finansieringsautoritet, og der er ingen indikationer på, at det vil ændre sig i nærmeste fremtid.

En anden central aktør er Vinnova, Verket för innovationssystem. De har til opgave at styrke Sveriges innovation og bidrage til bæredygtig vækst. Vinnova er en statslig myndighed under Näringsdepartementet og den nationale kontaktmyndighed for EU's rammeprogram for forskning og innovation samt regeringens ekspertmyndighed inden for det innovationspolitiske område. Vinnova har eksisteret siden 2001 og har i dag 200 medarbejdere og et budget på 3,5 mia. SEK.

På mange punkter kan Vinnova sidestilles med Innovationsfonden i Danmark, men deres opgaveportefølje er bredere end Innovationsfondens. Den overordnede opgave for Vinnova er

30 <https://www.vinnova.se/contentassets/1c94a5c2f72c41cb9e651827f29edc14/designing-missions.pdf?cb=20220311094952>

31 <https://co-pi.dk/aktuelt/nyheder/2022/oktober/boganmeldelse-faa-et-raat-indblik-i-sveriges-ambitioese-arbejde-med-missionsorienteret-innovation/>

32 Start | Upphandlingsmyndigheden



at mobilisere og støtte aktører i hele innovationssystemet og skabe sammenhæng mellem den private sektor, forskningsmiljøet og den offentlige sektor for at finde løsninger på fælles problemstillinger.

Vinnova finansierer behovsdrivet forskning og -udvikling til støtte for innovationssystemet og bæredygtig vækst og udvikling. De støtter forstudier til projekter i form af forskning og innovation samt forsknings- og udviklingsaktiviteter i SMV'er. Løsningerne skal være økonomisk, socialt og miljømæssigt bæredygtige, idet FN's 17 verdensmål er rammesættende for arbejdet. Medfinansiering er i reglen påkrævet, da Vinnova argumenterer for, at medfinansiering viser engagement, og at der er et reelt behov involveret. Støtteprocenten afhænger af, hvilken type projekt Vinnova finansierer.³³

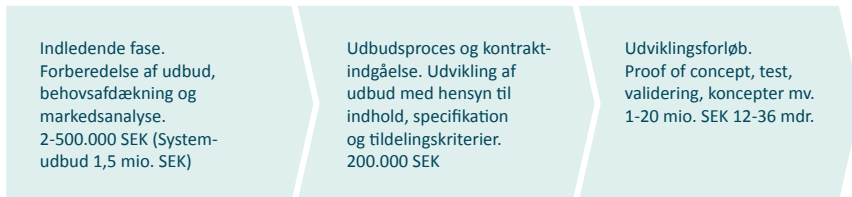
Midlerne, Vinnova forvalter, er bevilliget af Vinnova, Energimyndigheten, Naturvårdsverket, Vetenskapsrådet, Tillväxtverket og midler fra EU's rammeprogram for forskning og innovation.

Finansieringsmekanismen

Vinnovas investeringer i innovative indkøb fungerer som investeringsudbud med afsæt i konkrete calls. Der er i november 2022 aktuelle 29 calls i Vinnova.

Vinnova har overordnet to tilgange i deres finansieringsmekanisme: (1) traditionelle investeringsudbud på forskning og innovation og (2) brede udbud målrettet netværk af aktører (fx OPI og netværk af offentlige indkøbere, vidensinstitutioner og NGO'er (PCP)). De brede udbud er relevante i denne sammenhæng.

Figur 20. Vinnovas støttemuligheder for innovationspartnerskaber'



Vinnova har flere udbud, der er målrettet konsortier, fx kommuner og regioner i samarbejde med virksomheder, vidensinstitutioner og/eller NGO'er samt til demonstrationsprojekter. Midlerne fordeler sig på 2-500.000 SEK til aktiviteter i den indledende fase og 1-5 mio. kr. til aktiviteter i udviklingsforløb i konsortierne. Det største aktuelle udbud er fase tre af udfor-dringsbaseret innovation (UDI), hvor der kan søges op til 20 mio. SEK.

33 https://ec.europa.eu/research-and-innovation/sites/default/files/rio/report/MLE%2520Innovation%-2520Procurement_Topic%2520C_0.pdf



Alle aktuelle investeringer tager afsæt i væsentlige samfundsudfordringer økonomisk, social og miljømæssig bæredygtighed og handler derfor om at udvikle grøn eller cirkulær teknologi, industri, infrastruktur og byggeri samt udvikling af bæredygtige sundhedsløsninger og -væsen.

I tillæg til ovenstående er der én finansieringsmulighed, der er målrettet processtøtte til grønne innovative offentlige indkøb (ressourceeffektiv og cirkulær økonomi eller klimaneutrale varer og tjenester). Her kan man søge 200.000 SEK til at købe eksterne ressourcer eller faciliteter som led i at forberede og gennemføre et innovativt indkøb. Vinnova oplyser, at de generelt har få midler til innovative offentlige indkøb: ca. 3-5 mio. SEK om året i gennemsnit. Disse midler har været målrettet eksempelprojekter og udgør ikke en bredere almen finansieringstype.

Der er stor variation i de programmer, Vinnova har, og dermed også i mulighederne for, at de offentlige indkøbere kan opnå midler. Inden for de programmer, som er målrettet offentlige aktører, fx i de tilfælde, hvor de indgår i konsortier, kan midlerne anvendes som bidrag til personaleomkostninger samt til eksterne ressourcer eller tjenester, såsom konsulenter eller testfaciliteter. I sjældne tilfælde, fx de grønne offentlige indkøb, kan midlerne anvendes til førstegangsindkøb af nye teknologier/løsninger.

Erfaring og impact

Ved etableringen af Vinnova i 2001 var der et stærkt fokus på forskningsdrevet innovation. Tilgangen var baseret på principperne i triple helix: samarbejde mellem vidensinstitutioner, offentlige aktører og virksomheder. Der var desuden et stærkt fokus på små og mellemstore virksomheder. I afslutningen af 2000'erne flyttedes fokus fra branche og sektor til at arbejde udfordringsbaseret. Det blev grundlaget for finansieringsinitiativer målrettet udfordringsbaseret innovation, UDI, som i højere grad er baseret på samfundsmæssig bredde og systemtænkning, bæredygtighed og fælles mål.³⁴

I 2015 begyndte Vinnova at arbejde med Agenda 2030 og verdensmålene, som blev integreret i UDI-satsningerne. I løbet af 2010'erne fokuserede Vinnova desuden på kønsbalancen i de projekter, de finansierede. De er sidenhen begyndt at arbejde med designdrevne processer for offentlig innovation, hvor brugeren er i fokus, og bæredygtighed er blevet omdrejningspunkt i alle initiativer. I dag er missionsdrevet innovation kendetegnende for Vinnovas arbejde med de store samfundsudfordringer.

UDI-programmet er evalueret af Rambøll Management.³⁵ UDI-programmet er målrettet konsortier af virksomheder, offentlige aktiviteter og vidensinstitutioner med det formål at imødekomme samfundsmæssige udfordringer. Programmet er trinvist finansieret, og i 2022 er de sidste udbud offentliggjort. I evalueringen af indsatsen er det konklusionen, at man ser fordele ved at basere udviklingen af innovative løsninger i et systemperspektiv. I evalueringen peger Rambøll Management på, at samarbejdsprojekterne, der har fået finansiering i UDI-programmet, resulterer i både konkrete innovationer for bæredygtig udvikling og styrket innovationskapacitet hos de organisationer, der deltager. Desuden mener de, at projekterne på den lange bane bidrager til at styrke betingelserne for systeminnovation.

34 20 år med svensk innovation - hur gick det till och varför? | Vinnova

35 Analys av Programmet Utmaningsdriven Innovation Slutrapport (vinnova.se)



Det er gennemgående for Vinnovas udbud, at der ikke ligger en entydig fordelingsnøgle bag, hvor en bestemt andel af midlerne går til den offentlige part, til vidensinstitutioner eller til virksomheder. Det afhænger af det enkelte projekt, og ansøgerne står selv for fordeling inden for. Finansieringsmuligheden til grønne innovative offentlige indkøb, som er beskrevet ovenfor, er en undtagelse, der udelukkende er målrettet udgifter i det offentlige.

Sammenfattende kan det siges, at Vinnova arbejder med finansieringsudbud i form af tilskud målrettet konkrete projekter og fx ikke med lån. Man vægter konsortier bestående af flere typer aktører; den offentlige sektor, virksomheder, vidensinstitutioner og civilsamfund.

Ifølge Vinnova kan udfordringen ved, at finansieringen er målrettet konsortier, være, at det er vanskeligere for innovative offentlige indkøb at få adgang til midler end færdige konsortier med mere klart definerede løsninger. Desuden er det bemærkelsesværdigt at innovative offentlige indkøb sjældent er en del af de finansieringsudbud, som Vinnova udbyder. Man kan fx købe ressourcer fra underleverandører for at styrke innovationsprojekter, men ikke selve det innovative indkøb.³⁶

36 Støtteberettigede omkostningstyper er: konsulenter, test og mærkning, personaleomkostninger, udstyr, jord og bygninger samt direkte omkostninger og indirekte omkostninger (overhead) (Microsoft Word - guide stödberättigande kostnader -1 januari 2019.docx uppdatering inför 2020 200206 (002) (vinnova.se))



CASE Finland

I Finland har man bygget innovationsfremmesystemet op omkring en netværksstruktur (KEINO), hvor seks forskellige statslige aktører indgår i et formelt samarbejde. Netværket italesættes som et kompetencecenter, hvor både offentlige og private aktører kan søge rådgivning omkring innovation, udbud og salg af services og produkter. Med særlig relevans for nærværende kortlægning er Business Finland, som yder direkte monetære tilskud til offentlige organisationer, der ønsker at indgå i en innovativ indkøbsproces, med op til 40 procent af udgifterne.

Business Finland – monetære tilskud og processtøtte

Business Finland arbejder i høj grad missionsdrevet inden for to spor; grøn omstilling og digitalisering. De finansierer i overvejende grad innovative offentlige indkøb med det formål at fremme overgangen til et kulstoffattigt energisystem. Business Finland tilbyder også den offentlige institution muligheder for samarbejde med virksomheder og forskningsorganisationer.³⁷

Business Finlands ekspert- og finansieringstjenester er målrettet:

- indkøbsenheder i den offentlige sektor, der har til formål at forny deres ydelser og drift
- organisationer – såsom kommuner, sogne og fonde – der ønsker at fremme omstillingen til et kulstoffattigt energisystem
- offentlige aktører, der ønsker at samarbejde med virksomheder og forskningsorganisationer.

Finansieringsmekanismen

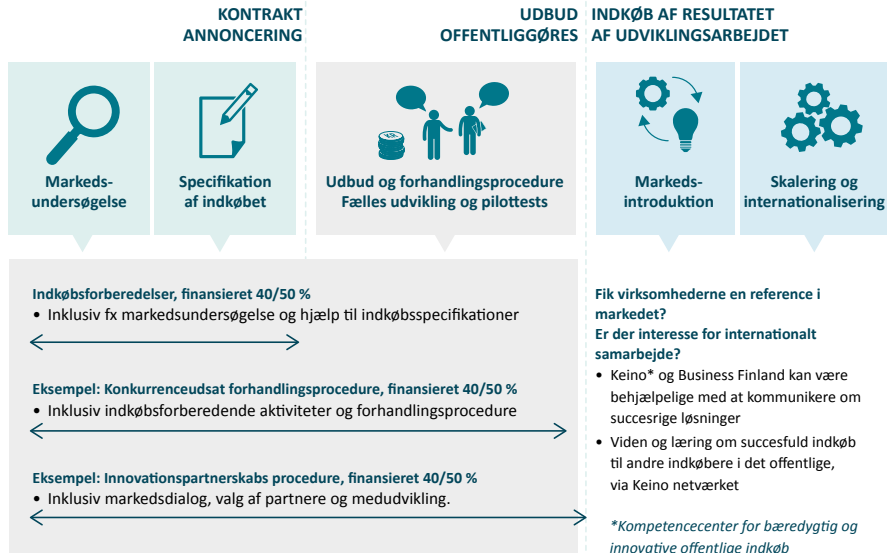
Business Finland yder tilskud på op til 50 procent af de samlede omkostninger til forberedelses- og udviklingsfasen af indkøbet. Tilskuddet udbetales med tilbagevirkende kraft på baggrund af projektrapportering og udgiftsrapporter. Finansieringsmekanismen hos Business Finland kan inddeles i to kategorier: grants og risk loans. Grants gives som støtte til udvikling af nye produkter eller services uden krav om tilbagebetaling. Støtteprocenten er her op til 50 procent, hvilket betyder, at den modtagende organisation selv skal stille med op imod 50 procent af den samlede omkostning. Statslige organisationer modtager en lavere finansiering, her er forholdet 40/60 – den offentlige organisation skal selv afholde 60 procent af den samlede udgift. Risk loans er lån, som gives til virksomheder, der ikke kan hjemtage kapital fra banker og finansieringsinstitutter, da deres risikoprofil er en hæmsko. Business Finland har her mulighed for at låne penge til virksomheder, også selvom der er en reel risiko for, at de ikke kan betale midlerne tilbage.

³⁷ <https://www.businessfinland.fi/en/for-finnish-customers/services/public-sector/public-sector>



Figur 21. Procesmodel fra Business Finland

Business Finland - Finansiering af innovative offentlige indkøb



Finansieringsmekanismen er i princippet ikke begrænset til kun at måtte støtte den præ-kommercielle del af fx et innovativt indkøb. I praksis forholder det sig dog sådan, at Business Finland har svært ved at få aktiveret deres finansieringsmekanisme til at støtte selve indkøbet. En forsigtig forklaring fra informanten er, at statsstøttereglerne er en væsentlig udfordring på nuværende tidspunkt.

Finansieringsmekanismen er heller ikke koblet til en bestemt indkøbsprocedure.



CASE: DIGIONE

Formålet med projektet er at forbedre læring og trivsel ved at skabe en banebrydende forandring af den måde, uddannelsesydelserne produceres i Finland. Dette opnås ved at opbygge et åbent økosystem, hvor alle aktører, der arbejder i uddannelsessektoren, kan gå sammen om at opbygge en national serviceplatform for uddannelse.

Projektet startede i 2019 og løber frem til 2023. I denne periode vil der blive ydet støtte til grunduddannelse og almengymnasiale uddannelser. Det samlede budget for projektet er cirka 11 mio. euro, hvoraf Business Finland finansierer 5,4 mio. euro.

Målet er, at offentlige organisationer, serviceudbydere og andre aktører i sektoren deltager i opbygningen af serviceplatformen og servicier med egne investeringer. I kombination med de direkte monetære tilskud benytter projektet sig af en økosystemtankegang, hvor en lang række aktører bliver inviteret ind: tjenestebrugere, uddannelsesudbydere, forsknings- og vurderingsorganisationer, platformsejere, tjenesteudbydere og indholdsproducenter. Derudover omfatter økosystemet også en række baggrundsaktører, som faktisk ikke bruger eller producerer platformens tjenester. Det er for eksempel aktører på nationalt plan, der påvirker serviceplatformen gennem lovgivning.

Kilde: DigiOne ENG - DigiOne

I 2021 bevilgede Business Finland 701 mio. euro i finansiering, hvoraf 561 mio. euro gik til virksomheder. 53 procent af den virksomhedsrettede finansiering gik til SMV'erne. Igennem en spørgeskemaundersøgelse anslog Business Finlands kunder, at eksport for 800 mio. euro kunne henføres til deres samarbejde med Business Finland.³⁸

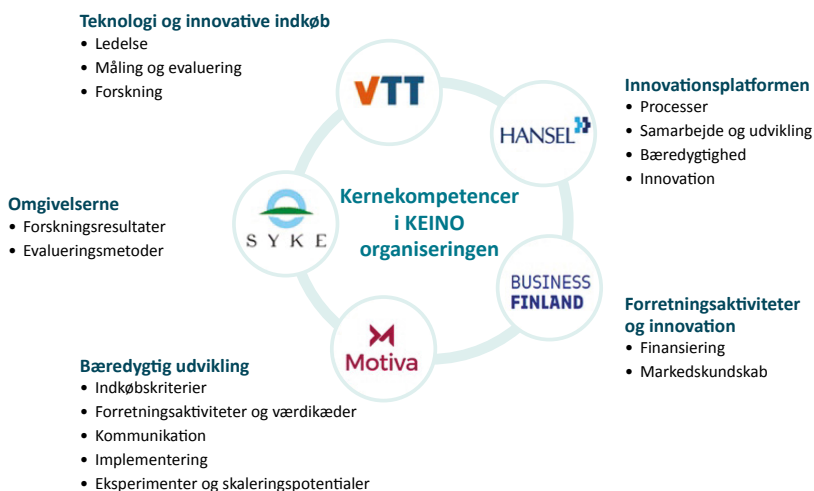
Netværksstruktur – KEINO

KEINO er et netværksbaseret kompetencecenter, som yder støtte til bæredygtige og innovative indkøb. Her er samlet en lang række kompetencer, som kan støtte både offentlige og private aktører i innovation, udbud og salg. Aktørerne introduceres kortfattet nedenfor:

Motiva tilfører især kompetencecenteret ekspertise inden for bæredygtige indkøb og indkøbskriterier samt eksperimentering og skalering. Motivas rolle er at fungere som koordinator for KEINO og er i sidste ende ansvarlig for centerets ydelser. Motiva er også ansvarlig for at koordinere henvendelser til KEINO's serviceadresse (palvelu@hankintakeino.fi) og for at fremme green deal-modellen og støtte til implementeringen af den. Derudover bistår organisationen sammenslutningen af finske kommuner med at koordinere forandringsagentaktiviteter.

38 https://www.businessfinland.fi/493904/globalassets/finnish-customers/news/events/2022/results-and-impacts_2021_en.pdf

Figur 21. Deltagende organisationer i Finlands KEINO netværk¹



1 <https://www.hankintakeino.fi/en/about-keino/keino-organizations-and-roles>

Hansel bidrager med ekspertise inden for udviklings- og interessevaretagelse inden for indkøb i staten og kommuner med kobling til alle de nødvendige funktioner i KEINO. Hansel er ansvarlig for at udvikle de værktøjer, der er piloteret på KEINO Academy.

VTT deltager i vid udstrækning i KEINO's drift med egen ekspertise inden for forskning, især med hensyn til koblingen mellem innovation og indkøb samt måling af virkninger og vurdering af effektivitet.

SYKE producerer forskningsinformation relateret til styring, implementering og måling af indkøb. SYKE udvikler værktøjer, der er egnede til at vurdere miljøpåvirkningen af indkøb og beregne CO₂-fodaftryk. SYKE's ekspertise udnyttes især i udviklingen af indkøbsaktiviteter indenfor cirkulær økonomi, i indkøbsgruppeaktiviteter og i strategisk indkøbsstyring. SYKE er ansvarlig for samarbejdet med universiteter relateret til indkøbsudvikling.

Business Finlands rolle er at understøtte netværksdannelsen af indkøbsenheder i erhvervsøkosystemer og virksomhedsnetværk og at give information og eksempler på, hvordan indkøb kan fungere som driver for markeder i vækstsektorer. BF er ansvarlig for at koordinere kompetencecenterets købergruppedrift. Hertil kommer et budget på ca. 700 mio. euro, som tildeles virksomheder og offentlige organisationer for at støtte innovation.



Kuntaliitto var ansvarlig for at koordinere KEINO's aktiviteter med udvikling af strategisk indkøbsstyring (såsom KEINO Academy) og koordinering af centerets kommunikation og hjemmesider. Kuntaliitto var en del af konsortiet indtil udgangen af februar 2022.³⁹

Erfaring og impact

Offentlige myndigheder i Finland bruger ca. 35 mia. euro hvert år på offentlige indkøb. Ved at tænke innovation ind som en integreret del af indkøbsprocessen kan den offentlige sektor levere bedre tjenester og ydelser til både borgere og virksomheder.

Finansieringsmekanismen og det tilhørende aktiveringsprogram, *Smart Procurement programme (2013-2016)*, har været nøglen til at øge bevidstheden blandt offentlige indkøbere om muligheder i innovative indkøb. De sektorer, der mest aktivt udnytter finansieringen, har været byggeri, sundheds- og socialpleje samt transport.⁴⁰ På nuværende tidspunkt har mere end 100 projekter opnået støtte.

Betydningen af finansieringsmekanismen i Finland er evalueret ved hjælp af nedslag i tre centrale programmer. Programmerne er særligt interessante for nærværende kortlægning, da både offentlige og private aktører har deltaget. (1) *Smart Procurement programme (Huippu-ostajat, 2013-2016)* fokuserede på læring og implementerede nye tilgange til innovative indkøb i den offentlige sektor. (2) *Built Environment programme (Rakennettu ympäristö, 2009–2014)* havde til formål at udvikle og forny praksisser og processer vedrørende bebygget miljø, især inden for ejendoms- og byggesektoren. (3) *Witty City programme (Fiksu kaupunki, 2013–2017)* tog fat på udfordringer relateret til urbanisering.

De tre programmer har udbredt kendskabet til metoder og praksisser såsom co-creation, slutbrugerinddragelse og innovative indkøb samt bidraget til forandringer i innovations/indkøbspraksis blandt de offentlige aktører. En anden væsentlig konklusion er, at man ikke har opnået de adfærdsændringer på systemniveau, der var sigtet med programmerne. Evalueringen peger på, at programmerne med fordel kunne re-designes for at opnå større systemisk indvirkning på adfærdsændringer og udvikling af økosystemerne. Her skal der indgå et væsentligt fokus på at opnå en tilstrækkelig modenhed i de deltagende organisationer, hvor basalt kendskab til de nye tilgange til indkøb sikres.

Deltagerne i *Built Environment programme* havde organisationer med, som egentlig havde potentialet til adfærdsændringer. Det var dog konsulentfirmaer og derfor ikke de store sektordefinerede organisationer, som burde have været med hvis man havde ønsket at opnå adfærdsændringer på økosystemniveau. *Smart Procurement* og *Witty city-programmer* var rettet mod store offentlige organisationer, fx byer med potentiale til at fungere som økosystemledere, men deres modenhed i arbejdet med at implementere nye metoder og praksisser var ikke tilstrækkelig.

39 <https://www.hankintakeino.fi/en/about-keino/keino-organizations-and-roles>

40 https://ec.europa.eu/research-and-innovation/sites/default/files/rio/report/MLE%2520Innovation%-2520Procurement_Topic%2520C_0.pdf

Mere hands-on-support ville have været nødvendig fra begyndelsen i alle evaluerede programmer. Erfaringer fra de internationale benchmarks indikerer vigtigheden af coaching og mentorstøtte til de større konsortieprojekter rettet mod adfærdsændringer på økosystemniveau og socioøkonomisk gevinst.⁴¹



41 1/2019 PROGRAMMES CHANGING PRACTICES FOR INNOVATION – EVALUATION OF SMART PROCUREMENT, BUILT ENVIRONMENT AND WITTY CITY PROGRAMMES (businessfinland.fi)

**Find flere tal og fakta om
offentlig innovation på
co-pi.dk/innovationsbarometer**



Center for Offentlig-Privat Innovation

Center for Offentlig-Privat Innovation (CO-PI) er et nationalt center skabt af regeringen, KL og Danske Regioner. CO-PI bygger på værdien af partnerskaber, og derfor er DI, Dansk Erhverv og FH repræsenteret i centerets bestyrelse.

CO-PI's mål er at tage offentlig-privat innovationssamarbejde til et nyt og højere niveau. Det skal ske for at udvikle nye – og nødvendige – løsninger på konkrete samfundsudfordringer, som kan finansieres, implementeres og skaleres.

CO-PI åbnede i januar 2022. I denne udgivelse præsenteres en række af de konkrete indsatser, der skal styrke offentlig-privat innovation, som CO-PI har arbejdet på i sit første leveår.