



NÅR INDKØB ER INNOVATIVE

NÅR INDKØB ER INNOVATIVE

INNOVATIONSBAROMETERET

December 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

Forfattere

Rikke Thorlund Haahr, Marie Munch-Andersen
og Ole Bech Lykkebo, alle CO-PI
Jan Aagaard, Aagaard Kommunikation

Grafik

sigurdsdottir.fo

Foto

Forsidefoto © iStock / zimindmitry
Side 21 © ByLink
Side 35 © Thomas Busk
Side 45 © CO-PI

ISBN Elektronisk

978-87-94408-21-9

ISBN Trykt

978-87-94408-20-2

NÅR INDKØB ER INNOVATIVE

Indhold

Forord	6
Læsevejledning	7
1. Offentlig innovation	8
Hvad er offentlig innovation?	9
Innovation er ikke kun produkter	10
Offentlig innovation skaber kvalitet i opgaveløsningen	12
2. Offentlig-privat innovation	15
Innovation i offentlig-privat samarbejde	16
Offentlig-privat innovation handler om flere dele af processen	18
CASE Lokalt engagement satte gang i udvikling af multibord	20
Hvordan opstår kontakten til private virksomheder?	22
Markedsdialog	24
Udbudsfri OPI	24
3. Innovative offentlige indkøb	27
Hvad er innovative offentlige indkøb	28
Procesmodel over et innovativt indkøb	31
CASE Døgnrytmelamper forbedrer ældres søvn og livskvalitet	34
4. Innovative offentlige indkøb i udbud	37
Hvad er udbud?	38
Hvor ofte er innovative offentlige indkøb i udbud?	41
Finansiering er vigtig for innovative indkøb i udbud	42
CASE Novafos stiller krav om emissionsfri maskiner	44
Ordliste over centrale begreber	46
Læs mere	48
Sådan har vi gjort	50

Forord

De bliver kaldt forskellige ting, men vi kender dem. Klimakrisen. Miljøproblemer. Arbejdskraftsudfordringer. Udfordringer, som er svære at løse inden for eksisterende rammer, og umulige at løse for nogen aktør alene. Det kalder på nye løsninger skabt i offentlig-privat samarbejde. Udgangspunktet er stærkt. Hele 83 procent af de offentlige arbejdspladser er innovative. En vigtig del af billedet er, at den offentlige sektor samarbejder med private virksomheder om hver sjette innovation. Det er med til at skabe højere kvalitet og effektivitet på de danske offentlige arbejdspladser.

En kvalitativ kortlægning gennemført af CO-PI i 2022 peger dog også på et uforløst potentiale. Nye offentlig-private løsninger forbliver nogle gange på prototypestadiet. De bliver ikke implementeret i driften og skaber derfor ikke værdi. Typisk fordi der ikke bliver tænkt på indkøbet før udviklingen starter. Og det er svært at implementere noget, der ikke er købt. Med den konsekvens, at det for virksomheden bliver sværere at sælge løsningen til andre. Det kalder på handling, da problemerne er store og potentialet enormt: Den offentlige sektor køber hvert år ind for mere end 400 mia. kr. hos private virksomheder – alt fra bleer til broer.

Men det er sværere at turde købe ukendte løsninger end at genkøbe det kendte. Skal indkøb være innovative, kræver det derfor en stærkere bevågenhed og forankring hos både administrative og politiske ledelser. At skabe dén forandring kræver et stærkere, mere overbevisende vidensfundament. Vi må være nysgerrige både på nuancerne, processerne, problemerne og resultaterne. Vi må bevæge os fra de gode fortællinger til sikker kvantitativ viden. Det gør vi med denne publikation.

Vi vender samtidig tingene på hovedet. Tidligere undersøgelser har forsøgt at måle innovative indkøb ved at analysere tusindvis af skriftlige udbudsdokumenter og derved se på, om offentlige indkøb mon kunne resultere i innovation (European Commission 2021). I det følgende ser vi omvendt på, om implementeret offentlig innovation er skabt gennem indkøb. Ved at spørge tusindvis af ledere i den offentlige sektor om netop dét. Det giver os unik ny viden, som vi her deler med ambitionen om at inspirere såvel offentlige som private beslutningstagere.

Med denne fjerde udgave fejrer arbejdet med Innovationsbarometeret 10-års fødselsdag. Forfatterne og hele CO-PI-holdet sender i den anledning en helt særlig tak til vores samarbejdspartnere hos Danmarks Statistik Helle Månsson og Claus Werner Andersen. Da vi i 2014 sammen besluttede at skabe verdens første officielle statistik over innovationen i den offentlige sektor, forudså vi hverken hvor svært og sjovt, det ville blive eller hvor stort gennemslag, det ville få. Der udkommer nu Innovationsbarometre i alle nordiske lande, metoden er kodificeret i Copenhagen Manual og anvendes i foreløbigt 10 lande. Og barometeret kan fortsat udvikles, når vi på nye felter vil sige farvel til formodninger og anekdoter og goddag til repræsentative data, vi kan stole på. Som nu på feltet innovative indkøb.

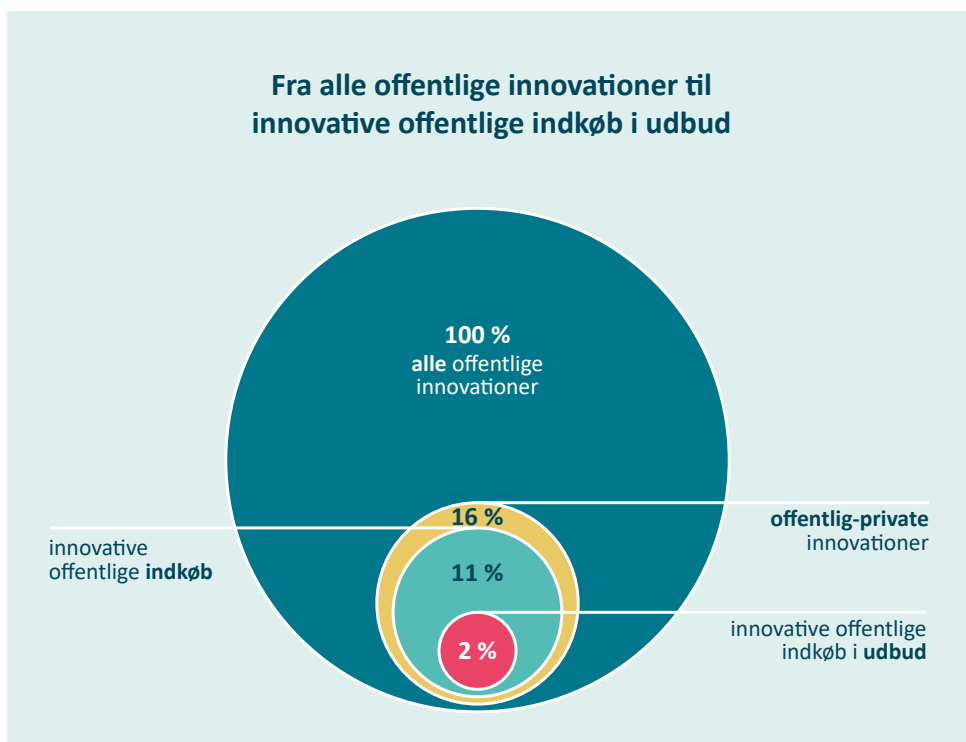
Ole Bech Lykkebo
Programchef
Center for Offentlig-Privat Innovation

Læsevejledning

I denne udgivelse sætter vi særlig fokus på innovative offentlige indkøb. Derfor handler alle cases og gode råd undervejs netop om dette.

Men først skal vi have forudsætningen for innovative offentlige indkøb på plads, og derfor starter vi med kort at vende **offentlig innovation generelt**. I løbet af publikationen bevæger vi os længere og længere "ind i cirklen". Vi kommer forbi de i alt 16 procent af alle offentlige innovationer, der er **offentlig-privat innovation (OPI)**, de 11 procent, der er **innovative offentlige indkøb (IOI)** og endelig de to procent, der er **innovative offentlige indkøb i udbud**. Bemærk, at de fire grupper er indlejret i hinanden. Således indgår alle IOI i udbud også i den generelle gruppe af IOI, alle IOI er OPI'er, og alle OPI'er er offentlige innovationer.

Talmaterialet i denne publikation omfatter indkøb og udbud, der foregår i offentlig-privat samarbejde. Et indkøb kan være vigtigt for en innovation, men vi anser det som udgangspunkt ikke for et innovativt indkøb, hvis ikke tilførelsen af noget nyt er sket i samspil med virksomheden. Innovative offentlige indkøb, hvor leverandøren ikke er en privat virksomhed, men fx et universitet, indgår heller ikke i talmaterialet.



Figur 1: Figuren viser, hvor mange offentlige innovationer der er offentlig-private innovationer, innovative offentlige indkøb og innovative offentlige indkøb i udbud. Data er vægtet til at repræsentere den offentlige sektor samlet set. Alle offentlige innovationer, n=1.352, offentlig-privat innovationer, n=247, innovative offentlige indkøb, n=174, innovative offentlige indkøb i udbud, n=36.

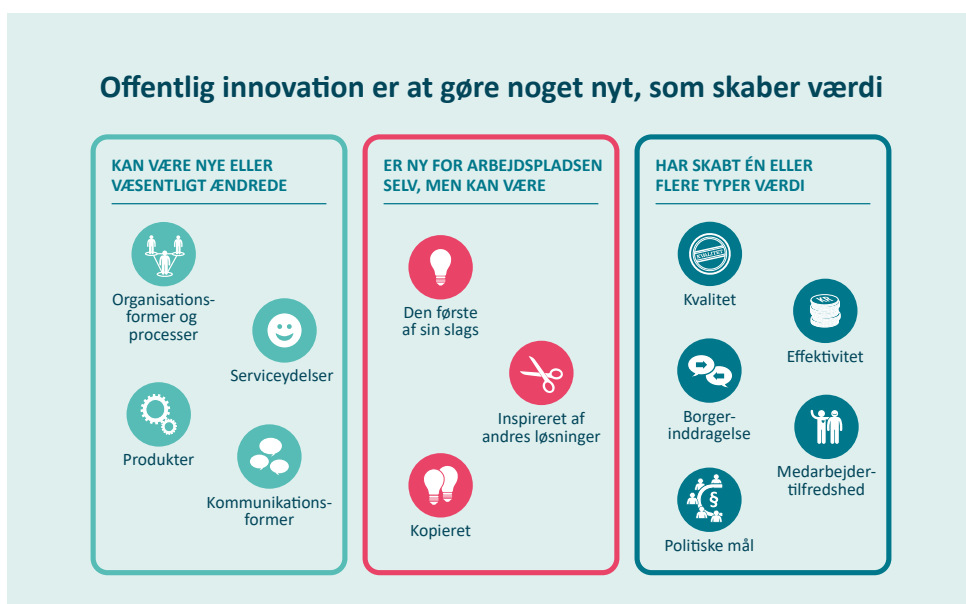
1

OFFENTLIG INNOVATION



Hvad er offentlig innovation?

Offentlig innovation er at gøre noget nyt, der skaber værdi. Det vil sige, at der på offentlige arbejdspladser er indført nye eller væsentligt ændrede organisationsformer eller -processer, serviceydelser, produkter eller måder at kommunikere med omverdenen på. Innovationer skal være nye i den forstand, at de er nye for arbejdspladsen, men det behøver ikke være arbejdspladsen selv, der har udviklet dem. Offentlig innovation kan også være inspireret af, hvad andre gør, men tilpasset den arbejdsplads, der implementerer innovationen – eller mere eller mindre en kopi af, hvad andre gør. Det er afgørende, at innovationen er implementeret og har skabt én eller flere former for værdi. Værdierne, som offentlig innovation skaber, kan både være bedre kvalitet og øget effektivitet, men også at borgerne har fået større indsigt eller indflydelse, at medarbejdere er mere tilfredse, eller at der er indfriet politiske mål.



Figur 2: Figuren illustrerer definitionen på offentlig innovation.

Når vi i Innovationsbarometeret spørger danske offentlige arbejdspladser, om de har indført én eller flere innovationer, der lever op til den definition, er svaret overvældende ”ja”. Hele 83 procent af de danske offentlige arbejdspladser har indført en eller flere innovationer inden for den toårige periode, der løber fra foråret 2021 til foråret 2023. Dem kalder vi her for innovative arbejdspladser. Andelen af innovative arbejdspladser er i tråd med både tidligere udgaver af Innovationsbarometeret og lignende internationale undersøgelser (COI 2019).

For at komme tættere på de konkrete innovationer spørger vi i Innovationsbarometeret ind til arbejdspladsens seneste innovation. De tal, der præsenteres i denne publikation, handler derfor som udgangspunkt om den seneste innovation på et repræsentativt udsnit af danske offentlige arbejdspladser.

Innovation er ikke kun produkter

Ordet 'innovation' kan lede tankerne i retning af tekniske dimser, men Innovationsbarometeret viser, at offentlig innovation er bredere end det. Det er kun 22 procent af de offentlige innovationer, der er produkter, mens 29 procent er udvikling af services, og 37 procent er måden, hvorpå den offentlige arbejdsplads kommunikerer med omverdenen.

Den mest udbredte form for innovation er proces- og organisatorisk innovation, som er en del af otte ud af ti offentlige innovationer (79 procent). Det handler fx om måden, som arbejdet organiseres på. Mange innovationer består af flere former for innovation, og derfor sker proces- og organisatorisk innovation oftest i samspil med en af de andre innovationstyper. Men det er værd at hæfte sig ved, at det altså kun er én ud af fem offentlige innovationer, der ikke også handler om, hvordan man organiserer arbejdet.

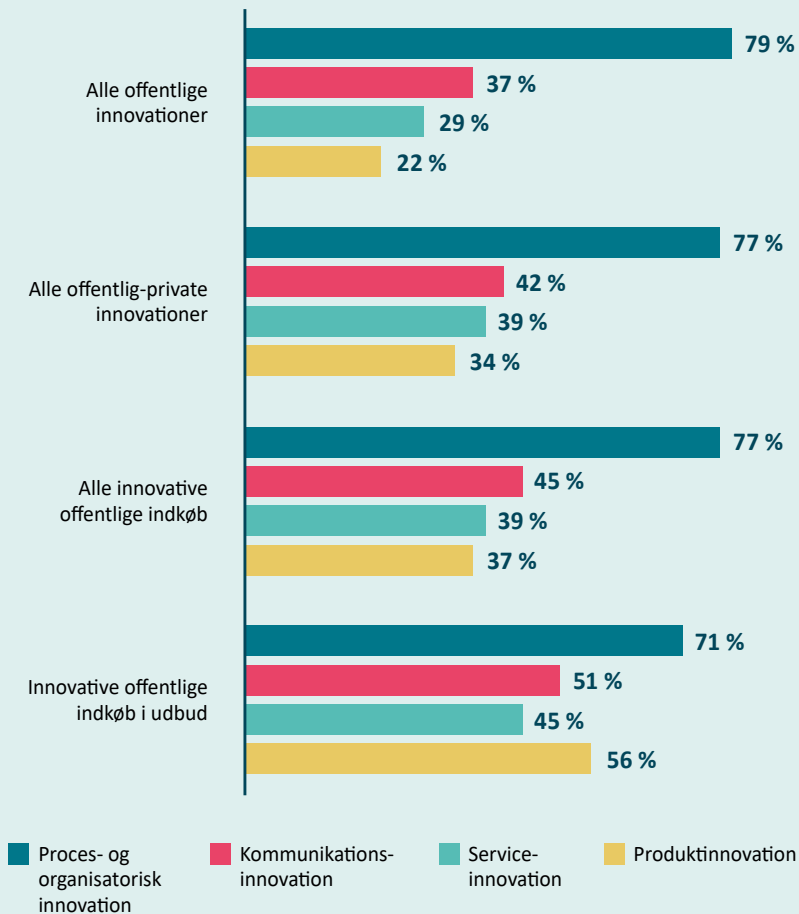
At proces- og organisatorisk innovation er den hyppigste innovationsform, gælder ikke kun offentlig innovation generelt, men også offentlig-privat innovation, innovative offentlige indkøb generelt og den gruppe af innovative offentlige indkøb, der sendes i udbud. I alle tilfælde er det mellem syv og otte ud af ti innovationer, der indeholder proces- og organisatorisk innovation.

Der ses en tendens til, at kommunikationsinnovation bliver mere hyppig, jo længere vi bevæger os "ind i cirklen" mod innovative offentlige indkøb i udbud. Således indeholder lige godt halvdelen (51 procent) af de innovative offentlige indkøb i udbud kommunikationsinnovation. Samlet set er der dog tale om relativt små forskelle, og det er kun, når den brede gruppe af innovative offentlige indkøb (med og uden udbud) sammenlignes med alle andre innovationer, at vi statistisk set kan tale om en forskel.

Når det kommer til serviceinnovation og særligt produktinnovation, er det derimod tydeligt, at det er innovationsformer, der er mere udbredte inden for både offentlig-privat innovation generelt og innovative offentlige indkøb. Størst er andelen inden for de innovative offentlige indkøb, der sendes i udbud. 45 procent af IOI'er i udbud indeholder således serviceinnovation og 46 procent indeholder produktinnovation.

Igen er det vigtigt at huske på, at de enkelte innovationstyper ofte ikke står alene – heller ikke når det kommer til produktinnovation. Selv inden for IOI'er i udbud, som er den mest produkt-tunge kategori, består ni ud af ti innovationer (91 procent) af mere eller andet end produktinnovation alene. Selvom produktinnovation er mere hyppig inden for offentlig-privat innovation og innovative offentlige indkøb, er det store billede altså stadig, at offentlig innovation (også) er meget andet end produkter.

Offentlig innovation handler ofte om, hvordan arbejdet organiseres



Figur 3: Figuren viser, hvilke typer af innovation der indgår i de enkelte innovationer for hhv. alle offentlige innovationer, offentlig-private innovationer, innovative offentlige indkøb og innovative offentlige indkøb i udbud. Bemærk, at de fire grupper ikke er gensidigt udelukkende. En innovation kan bestå af flere typer innovation, og derfor summerer procentandelene for hver gruppe til mere end 100 %. Data er vægtet til at repræsentere den offentlige sektor samlet set. Alle offentlige innovationer, n=1.352, offentlig-private innovationer, n=247, innovative offentlige indkøb, n=174, innovative offentlige indkøb i udbud, n=36.

Offentlig innovation skaber kvalitet i opgaveløsningen

Det er helt afgørende for offentlig innovation, at innovationerne er implementeret og har skabt værdi. Hvis ikke der er skabt værdi, er der pr. definition ikke tale om innovation.

Værdien af en innovation kan komme til udtryk på flere forskellige måder, og den enkelte innovation har typisk skabt flere former for værdi. Øget kvalitet er den værdi, som offentlig innovation oftest har resulteret i. Syv ud af ti (69 procent) offentlige innovationer har skabt øget kvalitet i arbejdspladsens opgaveløsning.

Omkring halvdelen (53 procent) af offentlige innovationer har resulteret i øget medarbejder-tilfredshed. Det handler både om det fysiske og psykiske arbejdsmiljø, og om at medarbejderne oplever, at opgaver og arbejdsformer er meningsfulde. I en tid, hvor der i mange brancher er mangel på arbejdskraft, er det ikke en ubetydelig værdi, at medarbejderne er tilfredse med deres arbejde og dermed motiverede til at blive i jobbet.

Offentlige innovationer skaber også øget effektivitet. Det dækker fx over, at man på arbejdspladsen har opnået de samme resultater med færre ressourcer eller frigivet ressourcer til andre opgaver. 37 procent af de offentlige innovationer skaber øget effektivitet.

Endelig skaber offentlig innovation to former for demokratisk værdi. Det drejer sig om politiske mål, som i sagens natur kan variere fra organisation til organisation. Det kan fx være innovationer, der relaterer sig til grøn omstilling. Tre ud af ti (28 procent) af offentlige innovationer opfylder politiske mål. Den anden demokratiske værdi er borgerinddragelse, der handler om, at borgerne har fået større indsigt i eller indflydelse på opgaveløsningen. Det gælder en fjerdedel (26 procent) af de offentlige innovationer.



Figur 4: Figuren viser, hvilke typer værdi arbejdspladsens seneste innovation har skabt. Procentandelene i figuren summerer til mere end 100 %, fordi arbejdspladserne har haft mulighed for at vælge flere svarmuligheder. Data er vægtet til at repræsentere den offentlige sektor samlet set. n=1.352.

Værdibilledet for offentlig-private innovationer, innovative offentlige indkøb og innovative offentlige indkøb i udbud minder meget om andelen for offentlig innovation generelt. Derfor viser figur 4 kun det generelle billede.

Det er kun, når det kommer til, hvor ofte der skabes effektivitet, at der ses en systematisk og signifikant forskel på de fire grupper af innovation. Offentlig-privat innovation skaber oftere effektivitet sammenlignet med alle de innovationer, der ikke sker i samarbejde med private virksomheder. Det er særligt gruppen af innovative offentlige indkøb i udbud, der skiller sig ud. 58 procent af de innovative offentlige indkøb, som har omfattet et udbud, har skabt effektivitet. Til sammenligning er andelen for offentlig innovation generelt 37 procent.

Årsagen til sammenhængen kan være, at et indkøb, som indebærer et udbud, repræsenterer en væsentlig udgift – ellers er man ikke forpligtet til at gennemføre et udbud. I sådanne tilfælde vil indkøbet formentlig være drevet af en positiv businesscase. Med andre ord vil man ofte ikke gennemføre indkøbet, hvis ikke det hang sammen med effektivisering.

Desuden er otte ud af ti af de innovationer, der indebærer udbud, teknologiske. Det vil sige, at de i sig selv er en teknologisk løsning eller en innovation, hvor teknologi spiller en vigtig rolle. Teknologiske innovationer er generelt kendetegnet ved, at en af de værdier, de ofte skaber, er effektivitet. Sammenhængen mellem udbud og effektivitet kan derfor også skyldes, at teknologiske innovationer ofte hænger sammen med effektivitet – og at anskaffelsen af ny teknologi forudsætter et udbud.

” *Offentlig-privat innovation skaber oftere effektivitet sammenlignet med alle de innovationer, der ikke sker i samarbejde med private virksomheder.*

TRE GODE RÅD – OG ET ØNSKE

Louise Brink Thomsen er specialkonsulent i værdibaserede og innovative indkøb i Koncernindkøb, Center for Økonomi i Region Hovedstaden. Hun har gennem flere år beskæftiget sig med offentlig-privat innovation og innovative indkøb i sundheds-væsnet. Hun er medlem af Partnerskab for Innovationsfremmende Sundhedsudbud under Erhvervsministeriet, European Innovation Council Forum Working Group on Innovation Procurement under EU-kommissionen, Forum for Værdibaserede Indkøb på Sundhedsområdet under Danske Regioner og det europæiske Procure4Health-projekt, hvor europæiske sundhedsorganisationer sammen arbejder for at fremme værdibase-rede og innovative indkøb.

1. Brug kontrakter med købsoption

Kom i gang med innovative offentlige indkøb ved at indgå innovationskontrakter, der omfatter købsoptioner på den løsning, som udvikles i innovationssamarbejdet med en eller flere private virksomheder.

2. Udbyd jeres behov

Få den billigste, bedste og hurtigste løsning ved at udbyde den offentlige organisations behov fremfor et ønsket produkt eller løsning. Dermed giver man byderne – de private virksomheder – en større fleksibilitet til at innovere og udvikle på en løsning, der imødekommer behovet.

3. Inddrag alle potentielle aftagere fra start

Undgå, at kæden hopper af mellem udvikling, implementering og udbredelse ved at lave innovationsfremmende udbud, hvor indkøbsbrugergruppen repræsenterer hele den potentielle aftagerkreds. Dermed sikrer man, at vejen for implementering og skalering er banet, før innovationsprojektet går i gang.

Et ønske: Toppedelsen skal agere på de politiske ambitioner

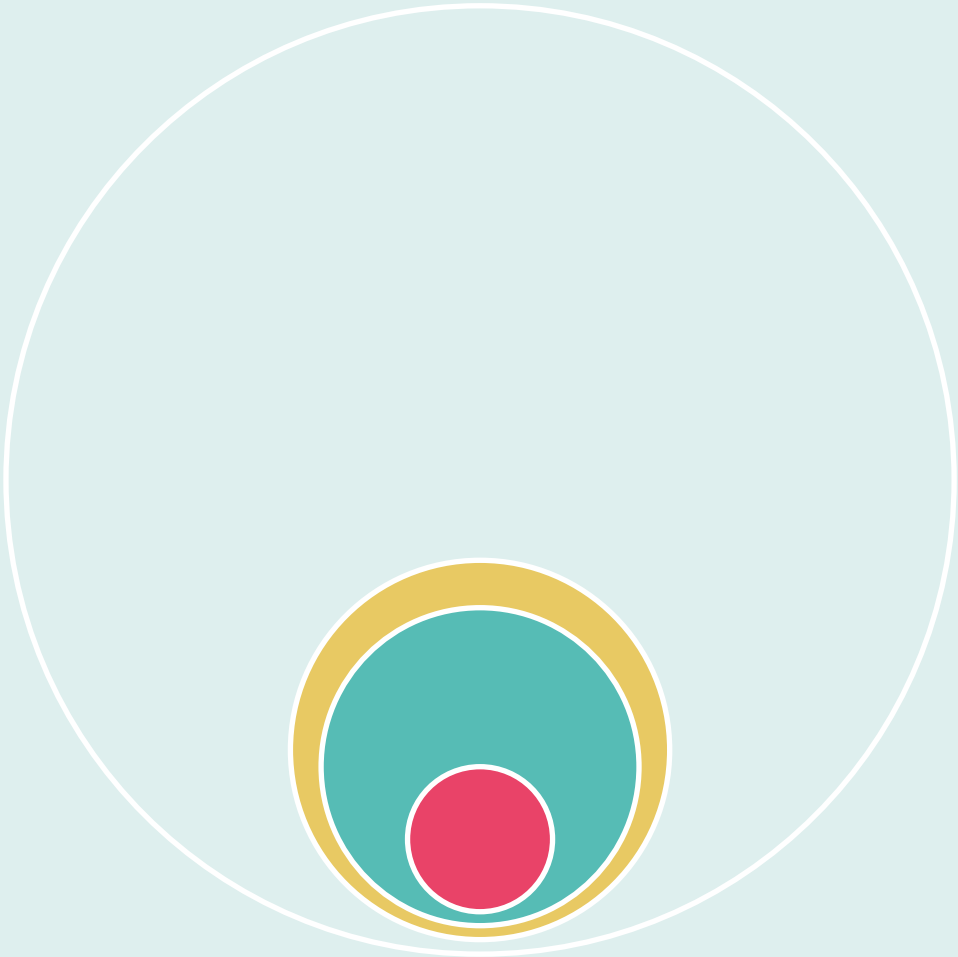
Det er en kæmpe omvæltning for offentlige ordregivere at begynde at bruge den offentlige indkøbsmuskel til at løse udfordringer i varetagelsen af opgaver og modernisering af den offentlige sektor. Indtil videre er det kun blevet til politiske ambitioner. Omstillingen kræver organisatoriske forandringer, og for at komme videre er det nødvendigt, at topledelsen lytter til de politiske ambitioner og agerer i forhold til dem.

Louise Brink Thomsen

Specialkonsulent, innovative indkøb, Region Hovedstaden
Tlf. 23 74 95 91 · louise.brink.thomsen@regionh.dk

2

OFFENTLIG-PRIVAT INNOVATION



Innovation i offentlig-privat samarbejde

Med de helt grundlæggende mønstre for offentlig innovation på plads bevæger vi os nu et lag længere ind i cirklen og fokuserer på offentlig-privat innovation (OPI). Det findes der ingen universel definition på, men vi anvender her denne brede tilgang:

Definition af offentlig-privat innovation (OPI)

Begrebet offentlig-privat innovation (OPI) dækker over forskellige typer samarbejder mellem offentlige organisationer og private virksomheder, som har innovation som formål.

Formålet med OPI er udvikling af en ny løsning eller tilpasning af en eksisterende løsning for at adressere et problem hos den offentlige part, som tilgængelige løsninger på markedet ikke kan håndtere tilfredsstillende. Hovedformålet i et OPI er altså innovation.

Kilde: CO-PI med inspiration fra Petersen & Brogaard (2022).

Offentlig-privat innovation er blot én model blandt flere former for offentlig-privat samspil (OPS). Forskerne Ole Helby Petersen og Lena Brogaard opererer med seks modeller, der dækker bredt – fra frit valg over længerevarende partnerskaber til udlicitering, indkøb og privatisering (Petersen & Brogaard, 2022). Selv om der er overlap mellem modellerne, skiller OPI sig på flere måder ud. For det første fordi selve formålet er innovation. For det andet fordi både produktionen, ejerskabet og finansieringen af den nye løsning i OPI kan være delt mellem den offentlige og den private part. Den offentlige og private part sidder i båden sammen, og selv om de har forskellige formål med sejladserne, kender ingen af dem den præcise destination, når der lægges fra land. Dermed deler parterne også en risiko.

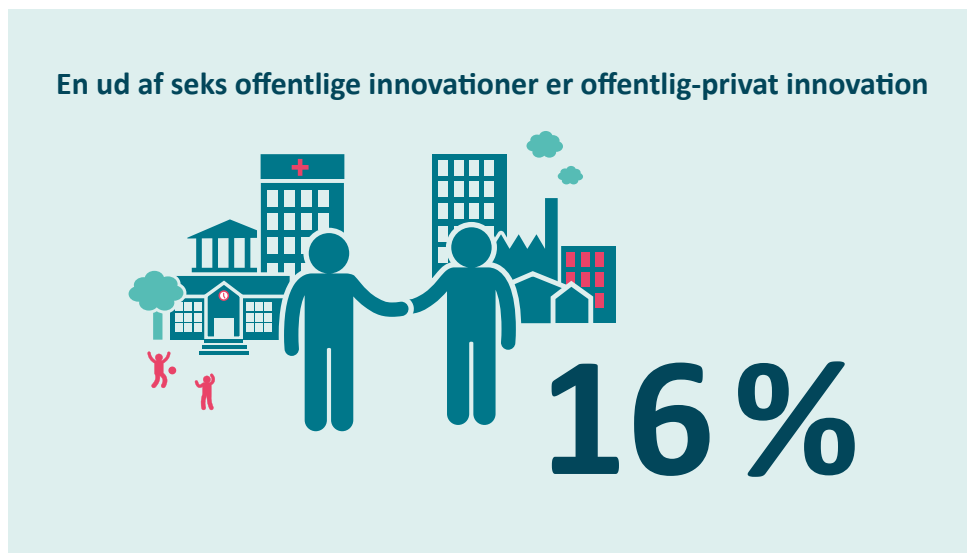
Offentlig-privat innovation er fordelagtigt for begge parter og for samfundet, da det åbner et innovationsrum, som ingen af de to sektorer ville kunne skabe alene. Ved at samarbejde om at forstå problemet, udvikle løsningerne sammen og måske endda være fælles om implementeringen, kan man drage fordel af hinandens forskelligheder og opnå effekter ingen af parterne kan realisere alene.

Den offentlige part får mulighed for at udvikle løsninger, der rammer konkrete behov med anvendelse af nye tilgange eller teknologier, som den offentlige part måske ikke har i sin egen kontekst til dagligt. Den private virksomhed får dybere indblik i de reelle behov og mulighed for at udvikle og teste i en virkelig kontekst med de faktiske brugere. Det kan give en værdifuld feedback, som virksomheden ellers ikke vil have adgang til.

Derved opstår et mulighedsrum for at skabe løsninger, som er gennemtestede af brugerne – fx borgere og medarbejdere – og virksomme i den offentlige parts organisatoriske og kulturelle kontekst. Når implementeringen lykkes, skaber det konkurrencedygtige og kvalificerede løsninger, der kan genbruges af andre offentlige organisationer og skabe vækst for virksomheden.

I Innovationsbarometeret spørger vi ind til, hvilke aktører der er samarbejdet med om den seneste innovation. Samarbejde om offentlig innovation er udbredt, da 69 procent har samarbejdet med én eller flere aktører uden for arbejdspladsen.

Innovationsbarometeret viser, at 16 procent af alle offentlige innovationer er offentlig-private innovationer (OPI'er). Det svarer til de innovationer, hvor der er samarbejdet med private virksomheder. I praksis er gruppen af innovationer skabt i offentlig-privat samarbejde i Innovationsbarometeret lidt bredere end i den generelle definition på OPI, da der i Innovationsbarometeret spørges ind til samarbejde i bred forstand. Der samarbejdes fx også med private virksomheder om innovationer, der i vidt omfang er en kopi af andres løsninger, og samarbejdet kan også handle om at udforske en problemstilling eller implementere en løsning.



Figur 5: Figuren illustrerer, hvor mange offentlige innovationer der er offentlig-private innovationer. Offentlig-privat innovation vil her sige, at der er samarbejdet med en privat virksomhed om den offentlige arbejdsplads' seneste innovation. Data er vægtet til at repræsentere den offentlige sektor samlet set. n=1.352.

For at det giver mening at samarbejde med private virksomheder skal innovationen have en karakter, hvor private virksomheder kan bidrage med andet eller mere, end den offentlige part kan. Det kan fx være, at en privat virksomhed har andre tekniske eller fagspecifikke kompetencer end den offentlige part, eller at de kan investere flere ressourcer i at udvikle en løsning.

Et godt offentlig-privat samarbejde kræver også, at begge parter har kompetencer og kapacitet til samarbejdet. Forskere peger på, at både innovationskompetencer, gode fagspecifikke kompetencer og erfaringer med OPI er vigtige for at opnå gode resultater med OPI (Petersen & Brogaard, 2022).

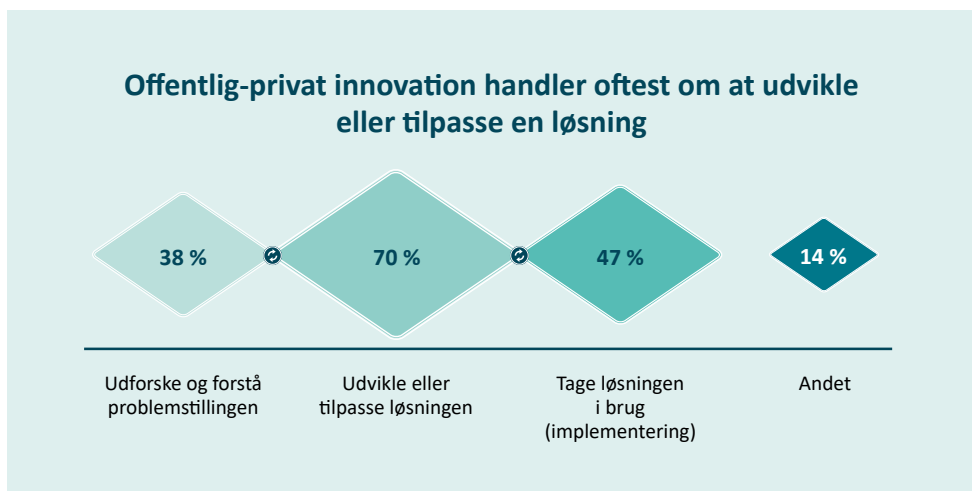
Derfor er det ikke et mål i sig selv, at flere offentlige innovationer skal foregå i samarbejde med private virksomheder. Det er vigtigere, at der bliver samarbejdet i de tilfælde, hvor det er relevant for opgaven – og at samarbejdet har en karakter, hvor begge parter får gavn af det.

Offentlig-privat innovation handler om flere dele af processen

I de offentlig-private innovationer, altså de innovationer, hvor der er samarbejdet med en privat virksomhed, sker samarbejdet i forskellige faser af processen. Innovationsprocesser kan illustreres på flere måder. I den helt simple udgave er der tre faser i en innovationsproces: At udforske og forstå problemstillingen, at udvikle eller tilpasse en løsning og endelig at implementere løsningen.

De tre faser foregår ikke nødvendigvis lineært. Tværtimod er det kendetegnende for en innovationsproces, at man bevæger sig frem og tilbage mellem faserne undervejs. Fx kan arbejdet med at udvikle en løsning pege tilbage på, at der er dele af problemet, der ikke er udforsket tilstrækkeligt. Eller implementeringsarbejdet kan vise, at der er behov for yderligere tilpasninger af løsningen, fx hvis løsningen møder nye udfordringer, når den udbredes til en større kreds af brugere.

Innovationsbarometeret viser, at offentlig-privat samarbejde om innovation sker igennem alle tre faser. Der er endda ofte samarbejdet i mere end én fase.



Figur 6: Figuren viser, i hvilke faser der er samarbejdet med private virksomheder om offentlig innovation. Spørgsmålet er kun stillet til de arbejdspladser, der har samarbejdet med private virksomheder om den seneste innovation. Procentandelene i figuren summerer til mere end 100 %, fordi arbejdspladserne har haft mulighed for at vælge flere svarmuligheder. Figuren viser ikke de 2 %, der har svaret "Ved ikke" til spørgsmålet. Data er vægtet til at repræsentere den offentlige sektor samlet set. n=247.

1. Udforskning og problemforståelse

Det er vigtigt at have et klart billede af, hvad det er for en problemstilling – eller et behov – som en ny eller tilpasset løsning skal imødekomme. Problemstillingen eller det identificerede behov bør her få følgeskab af nogle første bud på (for)mål og foreløbige succeskriterier for

løsningen. Forståelse af problemstillingen kræver faglig indsigt, fx i form af arbejdsgangsbeskrivelser og afklaring af de tekniske, økonomiske og juridiske rammebetingelser.

Mens det af definitionen på OPI fremgår, at samarbejdet mellem offentlig og privat skal handle om at udvikle eller tilpasse en løsning, er billedet af samarbejde bredere i Innovationsbarometeret. Allerede i den første fase har fire ud af ti (38 procent) samarbejdet om at udforske og forstå problemstillingen. Her er det et vigtigt opmærksomhedspunkt ikke at fokusere for tidligt på en (bestemt) løsning. Så risikerer man nemlig at overse nuancer og kompleksitet, og derved vil løsningen ikke realisere de gevinster og dække det behov, som er formålet. Inddragelse af markedet kan bidrage til at forstå problemstillingen, men det er vigtigt ikke at etablere et samarbejde med en bestemt virksomhed, da det vil afgrænse løsningsrummet.

2. Udvikling eller tilpasning af nye løsninger

I syv ud af ti offentlig-private innovationer er der specifikt samarbejdet om at udvikle eller tilpasse en løsning. Ofte vil der være løsninger på markedet, som er oplagte at tage udgangspunkt i, men som måske skal tilpasses for at dække behovet i den konkrete kontekst. I så fald er det relevant at inddrage leverandørerne af den pågældende type løsning tidligt, for at forstå, hvor omfattende behovet for tilpasning er.

Offentlig innovation er generelt defineret ved, at innovationen skal være ny for den offentlige arbejdsplads, der tager den i brug, men arbejdspladsen behøver ikke selv have udviklet den fra bunden. Faktisk er tre ud af fire (74 procent) offentlige innovationer en form for genbrug af andres løsninger – enten ved at være en direkte kopi eller, som det oftest er tilfældet, inspireret af andres løsninger, men tilpasset arbejdspladsen.

De overordnede mønstre for genbrug af offentlig innovation gælder, uanset om der er tale om offentlig innovation generelt, offentlig-privat innovation eller innovative offentlige indkøb med eller uden udbud. Der startes sjældent helt forfra, men det er også sjældent, at en løsning udviklet andetsteds fuldstændigt rammer behovet og kan kopieres direkte. Når man genbruger innovation – også hvis det sker i offentlig-privat samarbejde eller involverer indkøb – er det derfor en god idé at være bevidst om, at tilpasning oftest er en nødvendighed.

3. Ibrugtagning og implementering

En ny eller tilpasset løsning skal naturligvis tages i brug for at skabe værdi. Ofte vil leverandøren kunne spille en væsentlig rolle i implementeringen af løsningen, og Innovationsbarometeret viser, at det faktisk er tæt på halvdelen (47 procent), der har samarbejdet om at implementere løsningen. Implementeringsarbejdet bør tages i betragtning fra de tidligste faser og bl.a. sikre, at de aktører, som skal bidrage til implementeringen og bruge løsningen, er inddraget hele vejen. Der bør også ske en endelig opfølgning på mål og succeskriterier i form af en evaluering eller lignende.

I praksis kan en innovationsproces se ud på mange måder, og der er da også 14 procent, der peger på, at der (også) er samarbejdet om andet end de tre faser. Det handler bl.a. om, at private virksomheder bidrager til uddannelse og kompetenceudvikling, facilitering eller evaluering og opfølgning.

CASE

Lokalt engagement satte gang i udvikling af multibord



ByLink udvikler og producerer enkle produkter, der hjælper sundhedssektoren. Udviklingen af de nye, innovative løsninger sker i samarbejde med sundhedspersonalet. Blandt produkterne er multibordet Roomie, der bidrager til bedre arbejdsstillinger for medarbejdere og letter hverdagen for plejkrævende borgere. Bordet blev udviklet sammen med personalet på to plejecentre, og ByLink fik på forhånd tilsagn fra fire plejecentre om, at de ville indkøbe et vist antal borde til en aftalt pris.



Den nordjyske virksomhed ByLink kom i kontakt med personale og ledelse på to plejecentre i Aalborg Kommune. De havde behov for et holdbart, funktionelt og æstetisk alternativ til de traditionelle sengeborde, der tilbydes på markedet. Det nye multibord skulle både være et funktionelt arbejdsbord til personalet og et hjælpemiddel til borgeren. Designet skulle blandt andet være fleksibelt, optimere bordpladsen og understøtte en god hygiejne.



ByLink indvilligede efter den indledende dialog med plejecentrene i at udvikle et bord, der passede præcis til behovet. Lederne af de to plejecentre gav fuld opbakning til, at personale kunne indgå som en aktiv del af udviklingsteamet i forbindelse med tilblivelsen af bordet.

Der blev ikke indgået en egentlig kontrakt, men ByLink og plejecenterlederne indgik en mundtlig aftale om en pris på bordet og levering af et vist antal, når bordet var færdigudviklet og produceret. Plejecenterlederne skabte også kontakt til to andre plejecentre i kommunen, som gerne ville indkøbe bordet. Tilsammen ville de fire plejecentre aftage 60-70 borde, og dermed havde ByLink en tilfredsstillende business-case.

Udviklingsprocessen frem til den første prototype på bordet Roomie tog ni måneder, og da plejepersonalet var tæt involveret i processen, var det nemt efterfølgende at implementere multibordet på plejecentrene. På baggrund af aftalen med de fire plejecentre havde ByLink tillid til, at der ville være et endnu større marked for bordet. Samtidig fik virksomheden "hjælp" til at komme bredere ud i markedet med løsningen, da plejecenterlederne i Aalborg udbredte fortællingen om bordet – og udviklingen af det – i deres netværk.

I det første år med Roomie på markedet solgte ByLink således 250 borde i alt, og markedet har siden været i vækst. I dag har ByLink indgået aftaler med forhandlere, som sælger Roomie til plejecentre, hospitaler mv. – både herhjemme og i udlandet.



Hvis du vil vide mere, så kontakt:

Line Bluhme, direktør og partner, ByLink
Tlf. 52 11 30 09 · line@bylink.dk

Hvordan opstår kontakten til private virksomheder?

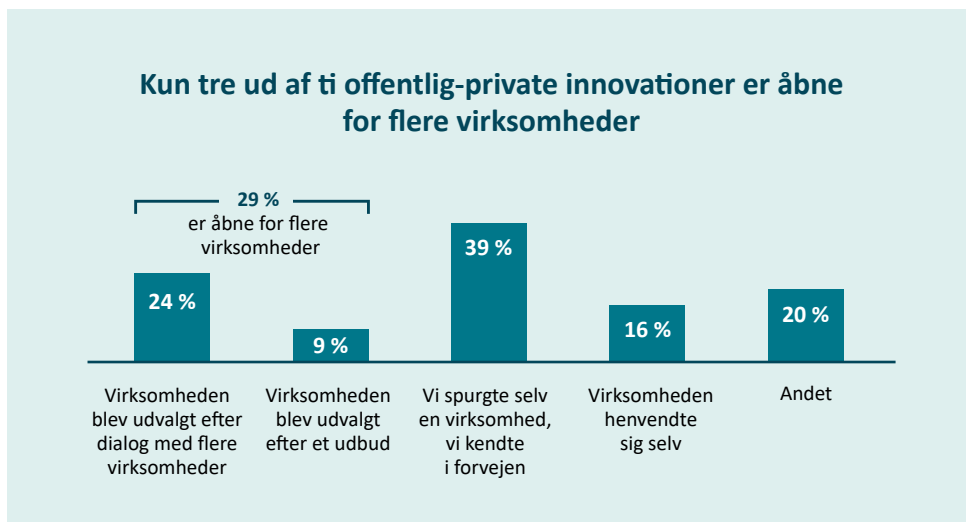
Offentlig-privat innovation kan initieres på forskellig vis. Derfor er der i Innovationsbarometeret spurgte til, hvordan kontakten til virksomhederne er opstået.

Ideelt set bør processen for at anskaffe en ny løsning omfatte dialog med mere end én leverandør. Dels for at få input fra flere perspektiver, dels for at sikre, at det er den bedst mulige leverandør, som vælges. I en fjerdedel (24 procent) af de offentlig-private samarbejder er samarbejdspartneren udvalgt efter dialog med flere virksomheder.

Hvis værdien af løsningen har en vis størrelse, er det et krav, at der gennemføres udbud inden anskaffelsen, og for ni procent af de offentlig-private innovationers vedkommende er kontakten opstået gennem et udbud.

En udbudsproces kan tilrettelægges, så den skaber gode og strukturerede rammer for dialog og udvikling af løsningen. Det kan fx ske gennem anvendelsen af udbudsproceduren innovationspartnerskab eller en af de øvrige fleksible udbudsformer, som vi kommer mere ind på i kapitel 4. Dialogen med leverandører kan bruges til at skærpe målformuleringer og succes-kriterier.

I alt 29 procent af de offentlig-private innovationer har haft flere virksomheder i spil eller været åbne for det i den forstand, at der har været dialog med flere virksomheder og/eller er gennemført udbud. Svarmulighederne er ikke gensidigt udelukkende, da det fx er oplagt at være i dialog med flere virksomheder i en udbudsproces.



Figur 7: Figuren viser, hvordan kontakten til private virksomheder er opstået. Spørgsmålet er kun stillet til de arbejdspladser, der har samarbejdet med private virksomheder om den seneste innovation. Procentandelene i figuren summerer til mere end 100 %, fordi arbejdspladserne har haft mulighed for at vælge flere svarmuligheder. Figuren viser ikke de 8 %, der har svaret "Ved ikke" til spørgsmålet. Data er vægtet til at repræsentere den offentlige sektor samlet set. n=247.

Omvendt gælder det for i alt syv ud af ti (71 procent) af offentlig-private innovationer, at de ikke ser ud til at have været åbne for flere virksomheder.

I fire ud af ti (39 procent) offentlig-private innovationer er den private virksomhed fundet ved, at den offentlige arbejdsplads selv har spurgt en virksomhed, som de kendte i forvejen, og i 16 procent af tilfældene er det den private virksomhed, der har henvendt sig til den offentlige part. Når samarbejdet er startet med en henvendelse fra en virksomhed, kan det fx være et samarbejde, hvor virksomheden har en prototype, som man ønsker testet, eller en eksisterende løsning, som skal tilpasses.

Der er 20 procent, der peger på, at kontakten er opstået på anden vis. Det dækker fx over de tilfælde, hvor der bygges oven på et eksisterende samarbejde eller hvor kontakten er opstået gennem netværk, uden at man kan pege på, om den offentlige eller private part initierede kontakten. Endelig er der otte procent, der svarer, at de ikke ved, hvordan kontakten er opstået.

At der er så mange offentlige organisationer, som indleder et samarbejde med en virksomhed, uden at have haft dialog med andre virksomheder, kan skyldes flere faktorer. Fx kan det være, at aktørerne i den offentlige organisation vurderer at have et godt kendskab til øvrige relevante virksomheder. Det kan også være, at der er tale om et forholdsvis lille projekt (og indkøb), og at man derfor ikke vurderer, at ressourcerne forbundet med en grundigere markedsafsøgning står mål med det forventede udbytte.

For den offentlige arbejdsplads kan det være nemmere at samarbejde med en virksomhed, som de allerede kender. Det kan fx være en eksisterende leverandør, der allerede kender til de løsninger og de forhold, der er på arbejdspladsen, og som derfor har lettere ved at være med inde over nye løsninger. Det kan også være mere trygt for den offentlige arbejdsplads at samarbejde med nogen, de kender, da de på forhånd kan have tillid til, at den private part løser opgaven godt og holder, hvad de lover. Et innovationsforløb er i sigens natur en proces med mange ubekendte faktorer, og derfor kan det virke trygt og rigtigt at indlede forløbet med nogen, som man har erfaringer med at samarbejde med fra tidligere.

Ved ikke at holde døren åben for flere virksomheder kan den offentlige part dog også gå glip af muligheder. Måske er der andre aktører på markedet, der kan tilbyde bedre løsninger eller de samme løsninger til en lavere pris. For private virksomheder kan det være svært at få foden inden for hos nye kunder, hvis de offentlige arbejdspladser i høj grad vælger at samarbejde med dem, som de allerede kender. Og den offentlige organisation afskærer måske sig selv fra at få input til behov og løsning fra en ny vinkel.

Markedsdialog

Dialog med en eller flere virksomheder forud for et indkøb eller en formalisering af samarbejdet kaldes ofte for markedsdialog. Markedsdialog er en bred betegnelse, der kan dække over dialog af forskellig karakter og varierende omfang.

Dialog med markedet er en god ide af flere årsager:

1. Det kan bidrage til at kvalificere og nuancere forståelsen af behovet
2. Det giver flere virksomheder mulighed for at byde ind på opgaveløsningen, og kan dermed åbne op for flere mulige løsninger
3. Tidlig markedsdialog kan fungere som et tidligt varsel om, at noget nyt er på vej. Det giver virksomhederne mulighed for at overveje og forberede nye løsninger, og kan også skabe grobund for nye samarbejder på tværs af brancher
4. Konkurrenceelementet kan bidrage til at fremme den bedste og mest værdiskabende løsning.

Markedsdialog kræver naturligvis tid og kræfter – både hos den offentlige part og hos virksomhederne. Omfang og format af markedsdialogen skal fastsættes ift. den værdi, som det forventes at skabe, og kan spænde fra skriftlige høringer af idéer og udkast til serier af workshops og stormøder.

Det er desuden vigtigt at overveje, hvor smalt eller bredt der skal inviteres til en markedsdialog. Generelt anbefales det at invitere åbent, dvs. at alle har lov at deltage. Ofte vil det være nødvendigt – og i hvert fald en god ide – at bruge kræfter på at invitere til og gøre opmærksom på en markedsdialog. Det gælder særligt, hvis man er på udkig efter helt nye løsninger eller tilgange.

Selvom der er visse rammer for dialogen, særligt når man er i gang med et udbud, er der generelt vid adgang til at have dialog med markedet. Dialogen kan med fordel overvejes både tidligt og sent i processen med at vælge den virksomhed, som man vil samarbejde med. Man skal blot have for øje, at der skal være en vis åbenhed omkring dialogen, så der ikke er en eller enkelte virksomheder, som – i kraft af dialogen – får en særlig fordel i et evt. senere udbud. Dette bør aldrig være en begrundelse for ikke at afholde markedsdialog. Læs mere om mulighederne for markedsdialog ift. udbud i Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vejledning (KFST 2018).

Hvis der gennemføres udbud, er dialogmulighederne fra offentliggørelse af udbudsmateriale til indgåelse af kontrakt fastlagt i udbudsreglerne. Generelt er der meget videre adgang til at have dialog forud for offentliggørelse af et udbudsmateriale end efter.

Udbudsfri OPI

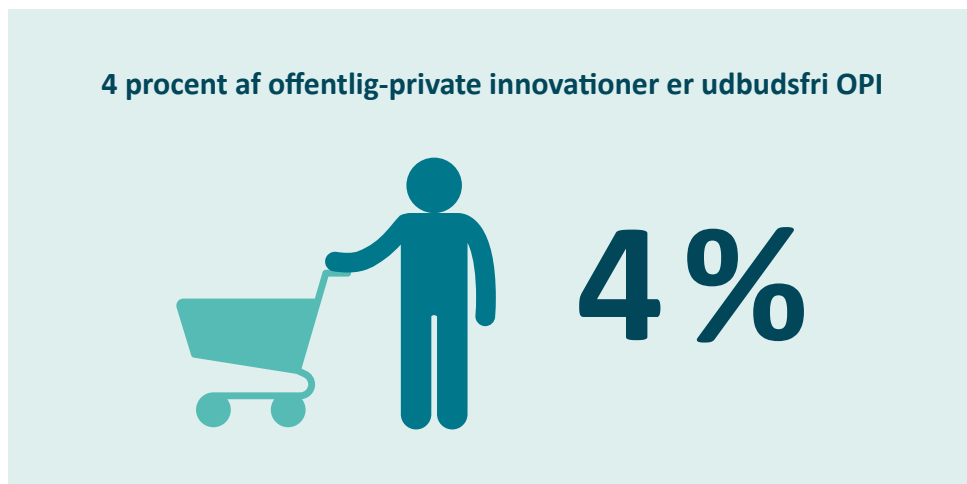
Før vi bevæger os endnu et skridt ind i cirklen og fokuserer på de OPI'er, der er innovative offentlige indkøb, vender vi kort de særlige samarbejder, der kaldes udbudsfrie OPI'er. Som navnet antyder, er det offentlig-private innovationssamarbejder, der er undtaget fra udbudspligt. Det kan lade sig gøre, fordi der er tale om gensidigt bebyrdende udviklingssamarbejder, hvor den offentlige og private part har et fælles mål om at udvikle nye, innovative løsninger og altså ikke indgår i et traditionelt køber/leverandør-forhold. Udbud og udbudspligt kommer vi mere ind på i kapitel 4.

Udbudsfri OPI er en vej til at samarbejde om at udvikle nye løsninger, der ikke findes på markedet. Det kan være en fordel, når usikkerhederne om løsningens karakter er så store, at det er svært at gennemføre et udbud (Gate 21 2021). Som vi senere kommer ind på, er der dog også mulighed for mere fleksible samarbejder inden for udbudsloven, fx i form af innovationspartnerskaber.

En væsentlig fordel ved et udbudsfrit OPI er, at det kan komme i direkte forlængelse af en god dialog og tage udgangspunkt i en fælles forståelse af, hvilken type løsning der er behov for. Derfor kan man hurtigt få afklaret, om der er perspektiver for et mere formaliseret samarbejde.

I forbindelse med udbudsfri OPI bør man være opmærksom på, at et efterfølgende indkøb af den udviklede løsning kan blive udbudspligtigt. Såfremt virksomheden ønsker at levere den udviklede løsning, skal man også være opmærksom på, at samarbejdsprocessen ikke må have givet den private virksomhed et særligt kendskab, der kan gøre dem inhabile i et udbud.

Når vi i Innovationsbarometeret spørger ind til, om der har været gennemført udbud ifm. offentlig-private innovationer, svarer fire procent, at der er tale om udbudsfri OPI. Mens samarbejdsformen altså findes og anvendes på de danske offentlige arbejdspladser, fylder den ikke meget i det samlede landskab af OPI'er. Set i forhold til alle offentlige innovationer, er det under én procent, der er udbudsfri OPI.



Figur 8: Figuren illustrerer, hvor mange offentlig-private innovationer, der er kontrakt om udviklingssamarbejde uden udbud (udbudsfri OPI). n=247.

Den private part kan modtage økonomisk betaling i forbindelse med udbudsfri OPI, men der kan også være tale om et samarbejde helt uden økonomisk karakter. I næste kapitel retter vi øjnene mod de OPI'er, udbudsfri eller ej, hvor der er økonomisk betaling involveret.

TRE GODE RÅD – OG ET ØNSKE

Rikke Thorlund Haahr er chefkonsulent i Center for Offentlig-Privat Innovation, hvor hun arbejder med innovative offentlige indkøb. Hun har gennem mere end 20 år beskæftiget sig med udbud, offentligt indkøb og offentlig-privat samarbejde i særligt den kommunale sektor, og har erfaring som både ordregiver, tilbudsgiver og rådgiver.

1. Tænk dit OPI som et indkøb

Det er svært at implementere en løsning fra en privat virksomhed, hvis man ikke har købt løsningen. Alt for ofte går OPI-samarbejder i stå undervejs, fordi der ikke er tænkt på udbudsproces, afsat budget eller taget højde for implementering. Det betyder, at de gode løsninger er alt for længe undervejs, og de private virksomheder skal vente mange år på, at en god ide også bliver til en god forretning.

2. Hav dialog med flere virksomheder

Det er ikke sikkert, at den kendte leverandør er den rette leverandør. Det er værd at afsøge mulighederne for andre leverandører, og dialogen kan give værdifulde input til både behov og løsningsrum. En god konkurrence kan desuden udgøre en passende udfordring af etablerede løsninger på markedet. Tidlig dialog kan bidrage til at flytte et marked og inspirere virksomhederne til at gå nye veje og etablere nye samarbejder.

3. Lad efterspørgslen styre, hvad der etableres samarbejder om

Innovation kræver tid og kræfter, og det er derfor vigtigt at afklare hvilken værdi, man søger at opnå med et samarbejde om innovation med en privat virksomhed. Efterspørgslen skal afspejle et behov for en løsning, som skaber reel værdi – også helt bogstaveligt. Hvis en offentligt organisation ikke er villig til at afsætte midler og ressourcer til implementering og anskaffelse af en løsning, risikerer virksomheden også at bruge ressourcer på udvikling uden at det resulterer i salg og endelig værdiskabelse.

Et ønske: At vi får flere erfaringer med innovationspartnerskaber

Udbudsproceduren innovationspartnerskaber er slet ikke den eneste måde at kombinere innovation og indkøb. Men ved at vælge den fremgangsmåde, sikres det, at samarbejdet er gennemtænkt fra start. Jeg tror, at innovationspartnerskabet fravælges, fordi det kræver inddragelse af mange aktører og fordi man skal tænke sig godt om. Men det er netop dét, der er brug for, hvis vi skal lykkes med at forene begge sektors behov, ressourcer og innovationskraft. Derfor har vi brug for at opnå flere erfaringer med den måde at samarbejde på.

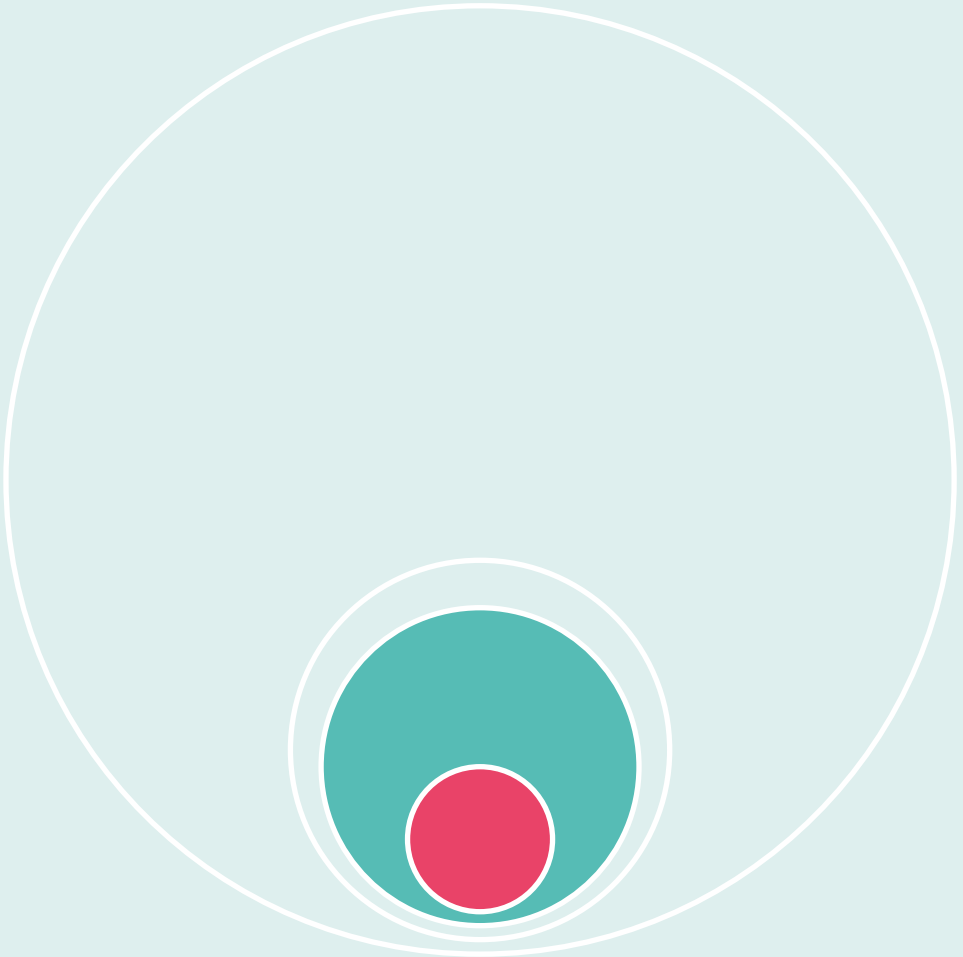
Rikke Thorlund Haahr

Chefkonsulent, Center for Offentlig-Privat Innovation

Tlf. 20 51 73 43 · rth@co-pi.dk

3

INNOVATIVE OFFENTLIGE INDKØB



Hvad er innovative offentlige indkøb?

Når innovationsarbejdet i en offentlig organisation omfatter samarbejde med en privat virksomhed, er det en god idé at betragte det som et (potentielt) indkøb. Ofte vil et indkøb være en forudsætning for implementering, og ved at tænke indkøbet ind fra starten sikres det både, at forventningerne er afstemt mellem aktørerne, og at man fra starten er bevidst om de regler og rammevilkår, der gør sig gældende ved et indkøb.

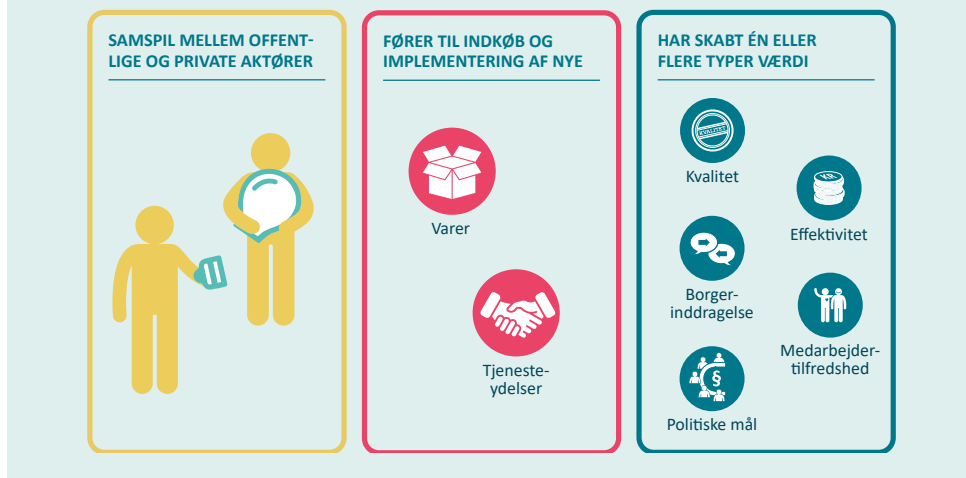
Den offentlige sektor køber ind for mere end 400 milliarder kroner om året (KFST 2023). Indkøbene spænder vidt fra fødevarer til børn i daginstitutioner, over tjenesteydelser på socialområdet til store bygge- og anlægsprojekter. Indkøbene foretages på meget forskellige måder. På de mest standardiserede vareområder som fx bleer, fødevarer, rengøring, lægemidler og visse IT-ydelser foretages indkøb på rammeaftaler, ofte indgået for en større kreds af offentlige organisationer. På den type områder udbydes kontrakterne ofte igen og igen, uden at der nødvendigvis foretages de store ændringer i proces og indhold. På andre områder, fx anlægsopgaver og mere specialiserede eller enkeltstående anskaffelser, indgås kontrakter, som omfatter levering af en konkret vare eller ydelse. Det kan fx dreje sig om opførelse eller renovering af en skole, anskaffelse af særligt udstyr til en hospitalsafdeling eller et nyt IT-system til farvandsovervågning.

Det er langt fra alt indkøb, der er – eller skal være – innovativt. Formålet med indkøbet er altid at dække et behov – om det så er at producere mad til børnene i daginstitutioner eller at kunne overvåge vind- og vejrforhold i de danske farvande. Nogle gange er det indlysende, at behovet kalder på en ny løsning, som enten skal udvikles eller tilpasses. Fx hvis der er tale om en helt ny opgave, eller hvis teknologien har givet mulighed for en helt ny tilgang til opgaveløsningen. Andre gange betyder nye krav eller ønsker, som knytter sig til behovet, at det kan være relevant at kigge i retning af nye løsninger eller tilpasning af de eksisterende. Ønsket om mere klimavenlige løsninger over alt i vores samfund er et godt eksempel på et sådan nyt ønske, som lægger op til, at man kigger på det eksisterende indkøb med nye øjne. Tilsvarende kalder manglen på medarbejdere i alle brancher på, at man i endnu højere grad får udviklet og udnyttet teknologi, som kan lette varetagelsen af opgaver i bl.a. pleje- og sundhedssektoren.

Uanset om det drejer sig om mere grønne løsninger eller teknologi, der kan understøtte velfærd, er der mange konkrete behov og udfordringer, som der ikke er nogen hurtig eller nem løsning på. Der er behov for innovation, og et veltilrettelagt samarbejde mellem den offentlige organisation og en eller flere private virksomheder kan åbne et innovationsrum, som ingen af parterne ville kunne skabe alene. Ofte vil – eller bør – samarbejdet omfatte et indkøb; et innovativt offentligt indkøb (IOI).

Innovative offentlige indkøb er 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.

Definition på innovative offentlige indkøb



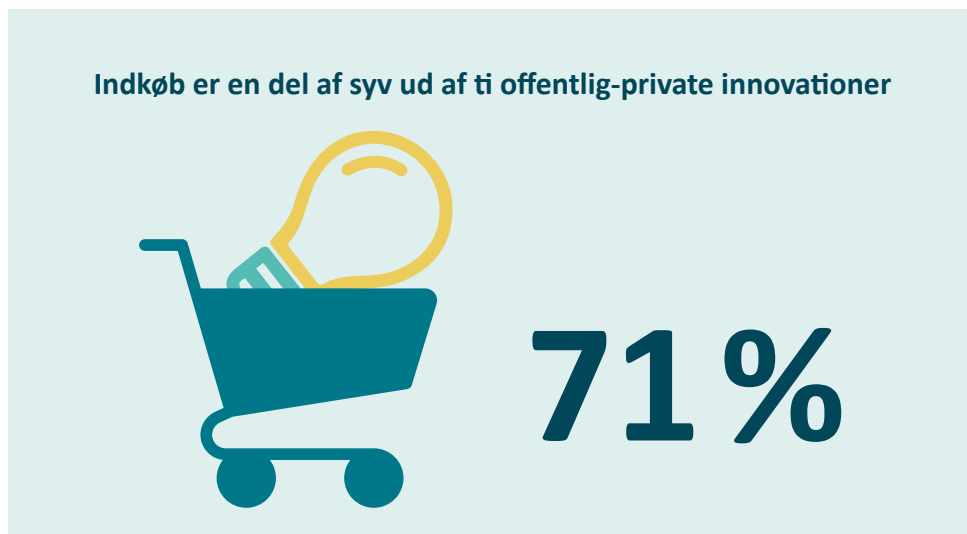
Figur 9: Figuren illustrerer definitionen på innovative offentlige indkøb.

Definitionen læner sig op ad definitionen af innovation, jf. kapitel 1. Der skal altså ikke nødvendigvis være tale om en helt ny løsning, men blot en løsning, der er ny for den pågældende offentlige arbejdsplads. Og det er en del af definitionen, at løsningen er implementeret og skaber værdi eller løser et problem.

Et IOI indebærer, at der sker et samspil mellem den offentlige organisation og den private virksomhed. Samspillet kan dreje sig om tilpasning, udvikling eller implementering af løsningen. Pointen er, at begge parter tilføjer noget til løsningen, og de bedste forudsætninger for et værdiskabende samspil vil oftest forudsætte, at inddragelsen af den private virksomhed sker tidligt i forløbet. At det betegnes som et indkøb, er ensbetydende med, at der foregår en udveksling, dvs. at der leveres en ydelse (en løsning) til gengæld for en modydelse (typisk betaling).

Offentlige organisationer arbejder naturligvis også med innovation og udvikling, uden at der nødvendigvis er tale om et indkøb. Men så snart en innovationsindsats eller et udviklingsforløb omfatter dialog med en privat virksomhed, bør det tænkes som et (potentielt) indkøb, simpelthen fordi et indkøb her er en forudsætning for, at en løsning kan implementeres. Dette indebærer, at man tænker hele processen igennem tidligt i forløbet, har fokus på, hvilken værdi løsningen skal skabe, og tager stilling til rammerne for, hvordan løsningen skal indkøbes og implementeres.

Der er god grund til at tænke OPI'er som potentielle indkøb, for Innovationsbarometeret viser, at den private samarbejdspartner i offentlig-privat innovation i langt de fleste tilfælde modtager økonomisk betaling i forbindelse med samarbejdet, og at der altså er tale om et indkøb. Samlet set er syv ud af ti (71 procent) offentlig-private innovationssamarbejder innovative offentlige indkøb, da de involverer udbud eller anden økonomisk betaling.



Figur 10: Figuren illustrerer, hvor mange offentlig-private innovationer der er innovative offentlige indkøb. En innovation betegnes som et innovativt offentligt indkøb, hvis arbejdspladsen har svaret ja til, at der er gennemført eller planlagt udbud, eller at den private samarbejdspartner har modtaget eller forventes at skulle modtage økonomisk betaling i forbindelse med samarbejdet. Spørgsmålene, som illustrationen bygger på, er kun stillet til de arbejdspladser, der har samarbejdet med private virksomheder om den seneste innovation. Data er vægtet til at repræsentere den offentlige sektor samlet set. n=247.

Set i forhold til alle innovationer – ikke kun dem, der foregår i offentlig-privat samarbejde – er det i alt 11 procent, der er innovative offentlige indkøb.

I nogle situationer kan et indkøb synes at ligge langt væk fra den situation, som aktørerne befinder sig i. Sådan vil det ofte være, når samarbejdet ikke er drevet af en efterspørgsel fra den offentlige organisation. Det kan være, at en virksomhed har henvendt sig til en offentlig arbejdsplads – fx en sygehusafdeling – med et ønske om at få respons på nogle umiddelbare idéer til eller prototyper på en løsning. Det kan også være, at det i sidste ende ikke vil være den pågældende offentlige organisation, som en gang i fremtiden vil være den relevante kunde for den pågældende løsning, men at løsningen snarere skal anvendes af fx en anden leverandør – altså at leverandøren af løsningen er en underleverandør.

I 21 procent af de offentlig-private innovationer har den private samarbejdspartner ikke modtaget økonomisk betaling. I yderligere otte procent af tilfældene vides det ikke, om der er modtaget betaling, idet respondenterne her svarer "ved ikke".

Samarbejder uden betaling kan også dække over, at man har indgået i en innovationsproces, hvor det fra starten var usikkert, om man ville nå frem til en løsning, som det var relevant for den offentlige part at købe. Det kan også være udtryk for, at processen har taget en drejning undervejs, der har forhindret eller overflødiggjort indkøb og betaling. Fravær af betaling kan derfor godt være i overensstemmelse med både det forventede og det aftalte. Men at der i mere end hvert femte samarbejde ikke finder betaling sted, understreger vigtigheden af at forventningsafstemme, hvad perspektiverne ved et samarbejde er, og hvem der bærer risikoen for, at samarbejdet ikke resulterer i et indkøb.

Procesmodel over et innovativt indkøb

I kapitel 2 præsenterede vi en simpel model for en innovationsproces. I det her afsnit går vi tættere på, hvordan processen kan tilrettelægges, når der (potentielt) er tale om et innovativt indkøb.

En indkøbsproces kan tilrettelægges på mange forskellige måder, og det gælder også, når processen har innovation som formål. Figuren på næste side illustrerer de hovedbestanddele, som erfaringsmæssigt indgår i en (vellykket) proces for innovative indkøb.

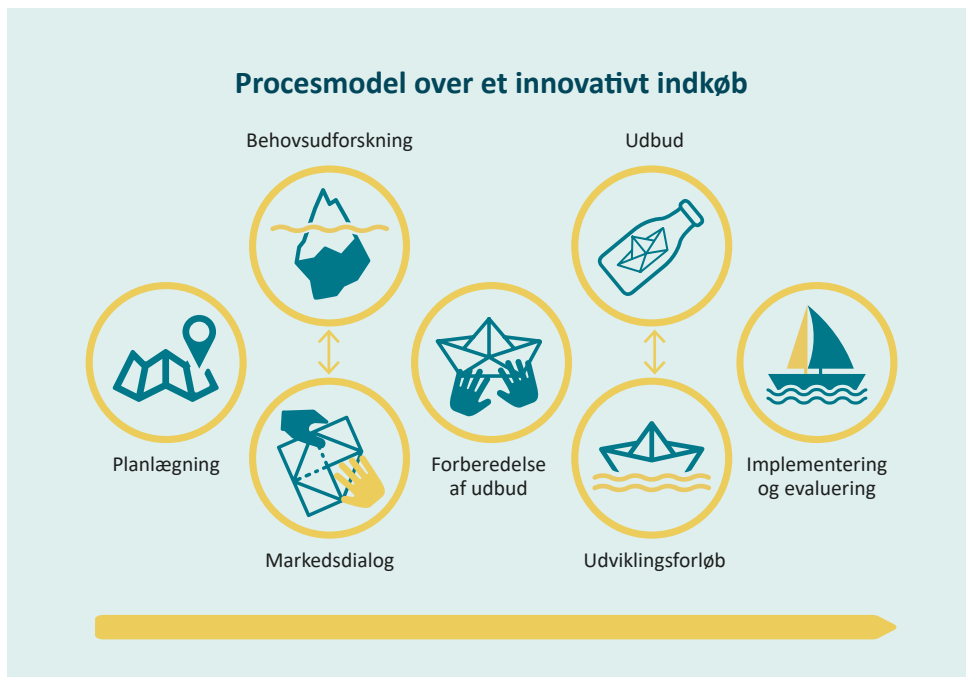
Processen har to centrale karakteristika, som er særligt væsentlige at fremhæve:

- Fokus på udforskningen af behovet, inden der træffes beslutning om typen af løsning.
- Interaktionen med markedet – både i den tidlige behovsudforskning og i det senere udviklingsforløb.

Planlægning: Et innovativt indkøb kræver næsten altid samarbejde på tværs af den offentlige organisation. Nye løsninger påvirker tit de eksisterende organisatoriske rammer og skillelinjer, herunder råderetten over budgetter og medarbejderressourcer. Særligt vigtigt er samarbejdet på tværs af indkøbsfunktioner og de medarbejdere og ledere, der er direkte involveret i innovationsarbejdet.

Alle processer, der involverer innovation, rummer risici, fordi løsningen ikke er kendt på forhånd, og der skal investeres ressourcer i udforskning af problem eller behov. Fra begyndelsen er det ikke nødvendigvis klart, hvordan og hvornår de investeringer kan hentes hjem. Hvis innovationen har en vis størrelse, er det derfor også vigtigt at sikre den fornødne opbakning og bevågenhed fra ledelsen, herunder administrativ og politisk topledelse.

Behovsudforskning: Hvis et indkøb skal være innovativt, dvs. skal bidrage til noget nyt, der skaber værdi, bør det tage udgangspunkt i den værdi, der skal skabes, eller det problem, der skal løses. Derfor skal man fra starten tage sig tiden til at lave en første grundig behovsudforskning og afholde sig fra tidligt at beslutte sig for en given type af løsning. Ellers bliver det vanskeligt at fastholde sigtet på, hvad det er for en værdi, der skal skabes – og om den værdi i højere grad kunne skabes ved en anden løsning. Her er det vigtigt at involvere relevante brugere, der oplever problemet – hvad enten det er i den offentlige organisation eller udenfor – fx borgere, virksomheder, foreninger eller civilsamfund.



Figur 11: Figuren viser en procesmodel over et innovativt indkøb fra planlægning til implementering og evaluering.

Markedsdialog: Ved at inddrage virksomheder tidligt i processen kan den offentlige organisation dels få kvalificeret behovsforståelsen, dels få en fornemmelse af, hvordan virksomhederne forstår behovet. Det sidste er afgørende for at kunne tilrettelægge den rigtige proces for udvikling eller tilpasning og indkøb. Udbudsreglerne sætter nogle rammer for, hvordan dialogen kan foregå, men generelt er der – særligt tidligt i forløbet – vid adgang til dialog.

Modellen viser, at der kan være flere runder, hvor man skiftevis har markedsdialog og udforsker behovet. Markedsdialogen vil oftest bidrage til nuancering og kvalificering af behovet, og vil desuden give den offentlige organisation et billede af, hvor langt markedet er i forståelsen af behovet. Dermed bliver det også gradvist tydeligere, hvilken proces, der er den rette for at komme nærmere på en løsning af behovet; om det er tilpasning af eksisterende løsninger, kombinationer, bedre implementering eller udvikling af helt nye løsninger.

Forberedelse af udbud: Udbudsprocessen skal tilrettelægges, så den sikrer de rigtige rammer for innovation. De strategiske overvejelser og principielle beslutninger om udbudsform mv. skal formuleres i en udbudsstrategi. Det er ikke altid, at indkøbet forudsætter et egentligt udbud. Måske er værdien af indkøbet lavere end tærskelværdierne eller måske kan indkøbet foregå inden for rammerne af en allerede eksisterende (ramme-)aftale. I så fald skal det afklares.

Hvis innovationen kræver tæt samarbejde mellem den offentlige organisation og virksomheden om nyudvikling, bør innovationsprocessen være en del af enten udbuddet eller den opgave, der udbydes. Igen er det tætte samspil mellem innovatører og indkøbsafdeling

nødvendigt for at lægge fundamentet for et udbud, der er gennemtænkt på tværs af organisationen.

Hvis der snarere er tale om en tilpasning af en eksisterende løsning, kan det være, at markedet kan tilbyde den tilpassede løsning i en fremtidig kontrakt, hvis behovet blot er kommunikeret tilstrækkeligt klart og tidligt. Også når der er tale om en tilpasset løsning, skal den implementeres, og der skal afsættes tid til afprøvning og feedback.

Udbud: Behovet skal oversættes til egentlige krav og ønsker, som kan formidles via et udbudsmateriale. Når der er tale om et samarbejde om udvikling, er det relevant både at have krav og ønsker til den færdige løsning og til selve samarbejdet. Selve udbudsprocessen vil følge en proces, som er fastlagt på forhånd, og som kan bestå af dialog- og forhandlingsrunder i forskelligt omfang, alt efter hvad der er mest hensigtsmæssigt (se kapitel 4). Processen kan godt bestå af parallelle forløb med flere virksomheder.

Hvis der ikke er tale om et egentligt udbud, men fx en tilbudsindhentning eller anvendelse af en allerede eksisterende aftale, er der færre krav til processen. Men under alle omstændigheder er det en god ide at gøre sig nogle grundige overvejelser om, hvordan behovet omsættes til krav og ønsker og hvordan der indgås en aftale med virksomheden, som afspejler det.

Udviklingsforløb: Udviklingsforløbet kan være en del af selve udbudsprocessen eller en del af den opgave, som den vindende virksomhed får til opgave at løse. Hvis der er usikkerhed om, hvorvidt det overhovedet er muligt at udvikle en løsning, der dækker behovet, kan der indlægges milepæle med exit-muligheder undervejs i forløbet. Ofte vil det give mening at gennemføre tests og afprøvninger med involvering af slutbrugerne undervejs. På den måde sker der en vekselvirkning mellem udviklingsaktiviteter og indkøbsbeslutninger. I modellen er det illustreret, at udbud og udviklingsforløb kan hænge tæt sammen.

” *Udbudsprocessen skal tilrettelægges, så den sikrer de rigtige rammer for innovation.*

Implementering og evaluering: Implementering er en forudsætning for, at en ny løsning skaber værdi. Ofte vil det give mening, at virksomheden er inddraget eller har ansvaret for implementeringen. Under alle omstændigheder bør der indtænkes en håndtering af evt. implementeringsudfordringer, fx hvis nogle udfordringer eller fejl først blive synlige ved ibrugtagning i fuld skala.

I denne fase bør der også foretages en evaluering af processen og løsningen, både for at sikre, at erfaringen kan skabe værdi for fremtiden, og for at sikre, at andre offentlige organisationer kan tjekke og teste løsningen og vurdere, om og hvordan den kan genbruges.

Døgnrytmelamper forbedrer ældres søvn og livskvalitet



Den rette type og mængde af lys på bestemte tidspunkter af dagen kan forbedre ældres søvnmønstre, døgnrytme, energiniveau samt modvirke depression. Københavns Kommune og Aarhus Kommune har i et innovationspartnerskab med virksomhederne Lyhne Design og Belid Lighting udviklet, testet og valideret nye døgnrytmelamper til brug på plejehjem. Flere kommuner har udnyttet en indkøbsoption i innovationspartnerskabet og indgået rammeaftaler med leverandørerne og er i gang med at implementere lamperne.



Mange kender til at blive trætte og deprimerede om vinteren som følge af mindre dagslys. For ældre på plejehjem er problemet endnu større. De ældre er oftest fysisk og mentalt svækkede, deres øjne er dårligere til at optage lys, og de opholder sig meget indendørs. Det påvirker energiniveau og humør og medvirker til søvnbesvær og forstyrret døgnrytme. Forskning har vist, at den rette type lys på bestemte tidspunkter af dagen kan påvirke ældres søvnmønstre, styrke døgnrytmen, modvirke depression og forbedre energiniveauet.



Københavns Kommune og Aarhus Kommune har i en årrække undersøgt døgnrytmelys som værktøj til at fremme ældres trivsel på plejecentre. I 2018 gik de to kommuner sammen om at afdække behovet for fremtidigt døgnrytmelys på plejehjem, og året efter testede man eksisterende løsninger i et fælles projekt. Konklusionen var, at ingen af løsningerne på markedet levede op til alle krav til døgnrytmelys på et plejehjem.

I 2020 igangsatte de to kommuner derfor et fælles projekt om udvikling og indkøb af en ny løsning via et innovationspartnerskab. Man modtog tilbud fra fire leverandører, og udbuddet blev vundet af et konsortium med svenske Belid Lighting og danske Lyhne Design. De to virksomheder har i et tæt samarbejde med brugerne udviklet nye døgnrytmelamper, som er blevet testet på plejehjem i Aarhus og København. Testene viste positive ændringer i de ældres oplevede søvnkvalitet, døgnrytme, oplevede trivsel samt personalets arbejdsmiljø.

I innovationspartnerskabet er der blevet udviklet en produktportefølje kaldet Mate Collection, som består af fire designserier af døgnrytmelamper: bordlamper, gulvlamper, pendler og loftslamper. Lamperne er udviklet til at være fleksible og flytbare med et hjemligt design, der gør det muligt at placere dem i borgernes boliger og i fællesarealer samt på servicearealer og kontorer.

Innovationspartnerskabet havde en samlet indkøbsoption på op til 160 mio. kr. over en periode på op til fire år. Foruden København og Aarhus var otte andre kommuner med i indkøbsoptionen. Frem til begyndelsen af november 2023 havde i alt otte kommuner underskrevet en rammeaftale med leverandøren (København, Aarhus, Ballerup, Vejle, Hørsholm, Aalborg, Odense og Halsnæs), og de nye lysløsninger er ved at blive implementeret på flere plejehjem.



Hvis du vil vide mere, så kontakt:

Lene Vad Jensen, projektleder, Københavns Kommune
Tlf. 51 80 50 43 · g52h@kk.dk

Julia Dallerup, projektleder, Københavns Kommune
Tlf. 30 71 49 63 · hw44@kk.dk

Matilde Gammelgård, projektleder, Aarhus Kommune
Tlf. 29 68 56 15 · marog@aarhus.dk

TRE GODE RÅD – OG ET ØNSKE

Lyhne Design er en lille designvirksomhed i Nordsjælland, som udvikler forskellige typer af innovative lysarmaturer. Virksomheden indgik i 2021-2023 sammen med den svenske virksomhed Belid Lighting i et innovationspartnerskab med Aarhus Kommune og Københavns Kommune. Opgaven var at udvikle en løsning med biologisk lys, som kan hjælpe ældre borgere på plejehjem til en bedre døgnrytme, modvirke depression og styrke de ældres energiniveau. Resultatet blev Mate Collection, der er en fleksibel serie af lamper, som kan imødekomme forskellige behov for biologisk lys.

1. Overvej et innovationssamarbejde

Mindre virksomheder, som udvikler innovative produkter, bør overveje at indgå i et innovationssamarbejde med offentlige parter. Det er en stor investering at udvikle nye produkter, og det indebærer en stor risiko. I et innovationssamarbejde har man en potentiel kunde, som er med til at bære udviklingen. Det har også en stor værdi, at man får mulighed for at udvikle og målrette et produkt sammen med relevante brugere gennem tests, og at man kan få feedback fra fagpersonale.

2. Husk at afstemme forventninger

Når man indgår i et konsortium, er det vigtigt at afstemme forventninger og definere roller, ansvar og leverancer i en samarbejdsaftale og en projektplan. Man skal afdække, om konsortiet har de nødvendige kompetencer og kan imødekomme de krav, som udbuddet beskriver. God dialog og informationsdeling er afgørende.

3. Vær tydelig i udbudsmaterialet

Offentlige organisationer bør beskrive forventningerne til leverancer og dokumentation meget tydeligt i udbudsmaterialet, så tilbudsgiverne kan vurdere, hvilke kompetencer det kræver at løse opgaven, samt hvor mange ressourcer man skal budgettere med. En gennemskuelig prismodel og fornuftig "gulerod" kan også gøre det mere interessant at byde på en opgave.

Et ønske: Gør processerne mere smidige

Innovationen i offentlig-private samarbejder risikerer nemt at drukne i jura, dokumentationskrav og tidspres. Vi oplevede, at opstarten i vores innovationspartnerskab om biologisk lys var en tung juridisk proces, som var lige ved at stoppe projektet, før det kom i gang. Det er derfor mit ønske, at man gør processerne mere smidige, så man sikrer plads til at innovere og ikke tager pusten fra virksomhederne.

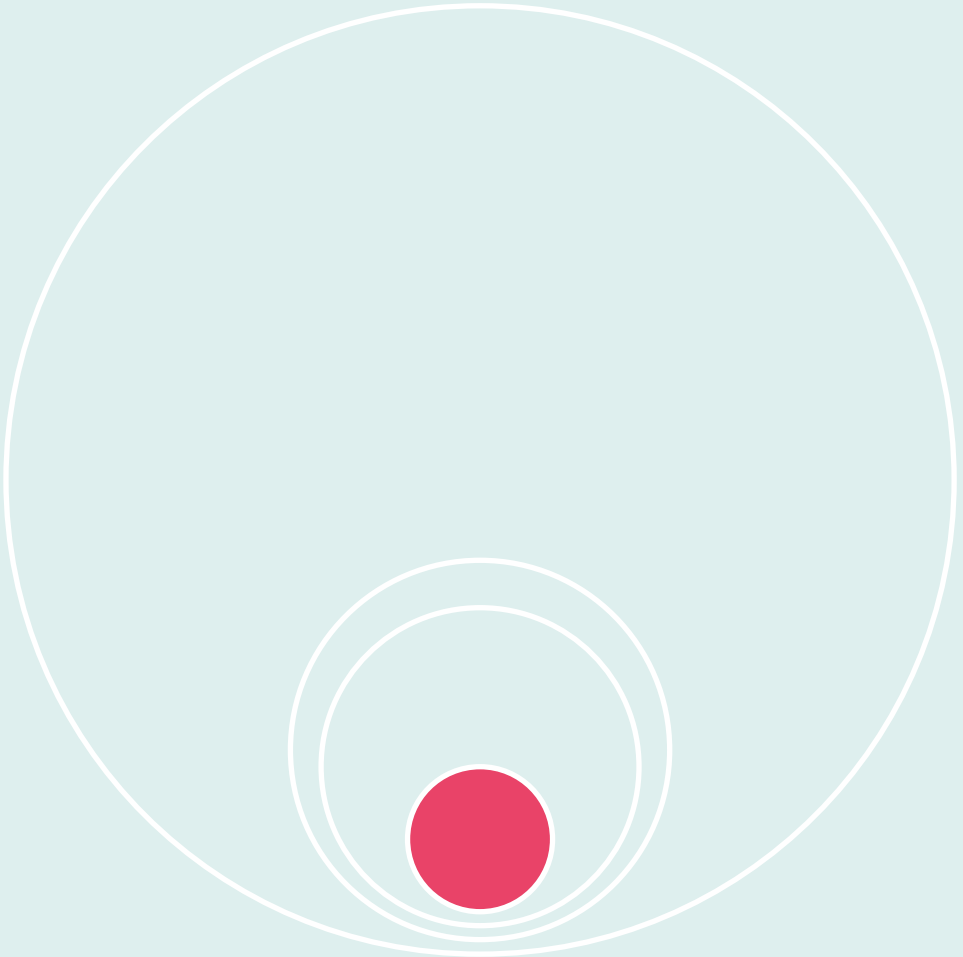
Anita Lyhne

Direktør, Lyhne Design ApS

Tlf. 26 35 02 7 · anita@lyhnedesign.dk



INNOVATIVE OFFENTLIGE INDKØB I UDBUD



Hvad er udbud?

Hvis et indkøb har en vis størrelse, skal der gennemføres et udbud forud for indkøbet. Et udbud betyder – kort fortalt – at der defineres et sæt vilkår for, hvordan man vil tildele opgaven med at levere den ønskede løsning, og hvilke krav løsningen skal leve op til. Derefter tildeler den offentlige ordregiver opgaven til den private leverandør, der giver det mest fordelagtige tilbud.

Udbudsreglerne og -processerne rummer en lang række værktøjer og ”håndtag”, som kan bidrage til at fremme det gode samarbejde. Udbud kan virke besværligt og processtungt, men hvis man udnytter spændvidden i værktøjskassen, kan det ses som en hjælp til rettidig omhu og tidlig afklaring af behov og forventninger.

Blandt de ”værktøjer”, som kan understøtte innovation og nytænkning i samarbejdet, kan peges på følgende:

- **Konkurrencen:** Nytænkning, innovationskraft og samarbejdsevner kan være nogle af de elementer, som man lægger vægt på, når kontrakten skal tildeles. Pris er næsten altid et element i et udbud, men der er vid adgang til at lægge vægt på alle mulige andre ting, som er afgørende for det gode samarbejde og den gode løsning. Det kan fx indgå i de tildelingskriterier, som formuleres. Desuden kan selve udbudsprocessen tilrettelægges med flere runder, hvor krav og tilbud tilpasses på baggrund af dialogaktiviteter. Det kan lade sig gøre, hvis man vælger at anvende en af de fleksible udbudsformer.
- **Kontrakten:** Den udbudte opgave kan være et udviklingsforløb, som det fx ofte gælder på IT-området. Desuden kan kontrakten indeholde såkaldte innovationsklausuler, som kan sikre en løbende udvikling i kontraktperioden, fx løbende implementering eller udbredelse af nye løsninger. Dette kan være formuleret som mindstekrav, altså noget som *skal* gøres, eller være understøttet af bonus- eller bodsbestemmelser.






Et indkøb kan altid udbydes, men når det kommer over en vis størrelse (tærskelværdi), skal det sendes i udbud. Tærskelværdierne varierer mellem sektorerne og afhænger også af, hvilken type opgave der er tale om (KFST u. å.).

Udbud kan gennemføres på mange måder. De fem udbudsprocedurer under Udbudsdirektivet fremgår af tabel 1.

Den mest udbredte og simpleste udbudsform kaldes slet og ret ”Offentligt udbud”. Her er ingen begrænsning på, hvor mange tilbudsgivere der kan byde på opgaven, og der er ikke mulighed for dialog om krav og behov eller om mulige løsninger undervejs i udbudsprocessen. Ifølge Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen udgjorde ”Offentlige udbud” i 2020 knap to tredjedele af alle udbud under Udbudsdirektivet (KFST 2022).

”Begrænset udbud” giver heller ikke mulighed for dialog undervejs, men her er udbudsprocessen delt op i to faser. Først ansøger virksomhederne om at få lov til at afgive et tilbud, og derefter inviteres udvalgte virksomheder til at afgive et tilbud.

Muligheder for dialog og udvikling i udbudsprocedurer

Udbudsprocedure	Antal tilbudsgivere	Adgang til dialog om krav og behov (kan udbudsgrundlaget justeres?)	Adgang til dialog om løsning (kan tilbuddet justeres?)	Udvikling og tilpasning af løsning
 <p>Offentligt udbud</p>	Ubegrænset	Nej	Nej	Kun ved funktionskrav* og/eller andre tildelingskriterier end laveste pris
 <p>Begrænset udbud</p>	Begrænset, dog mindst 5	Nej	Nej	Kun ved funktionskrav* og/eller andre tildelingskriterier end laveste pris
 <p>Udbud med forhandling</p>	3-5	Kun i meget begrænset omfang	Ja	Ja, men primært tilpasning af løsning inden for defineret behov**
 <p>Konkurrencepræget dialog</p>	3-5	Ja, dog ikke af grundlæggende elementer	Ja	Ja, men primært i form af tilpasninger**
 <p>Innovationspartnerskab</p>	Begrænset, dog mindst 3	Ja	Ja	Ja, partnerskabskontrakt regulerer både udvikling og evt. indkøb

Tabel 1: Tabellen viser mulighederne for dialog og udvikling for udbudsprocedurerne i det generelle udbudsdirektiv.

* Funktionskrav: Krav, som adresserer funktionen, dvs. beskriver, hvilke opgaver der skal løses, men afholder sig fra at stille krav til, hvordan det skal gøres.

** Der er tale om dialog om løsningen inden for klart definerede rammer, og inden for en på forhånd defineret tidsplan. Derfor vil der ikke være tid og mulighed for at designe og teste helt nye løsninger.

Når der er tale om udbud, der omfatter innovation, vil der ofte være behov for dialog og udvikling i forbindelse med eller som led i udbuddet. Der er en række udbudsformer, der giver mulighed for dialog undervejs, og de går samlet set under betegnelsen "Fleksible udbudsformer". Med udbudsloven i 2016 blev adgangen til at anvende de fleksible udbudsprocedurer "Udbud med forhandling" og "Konkurrencepræget dialog" udvidet væsentligt, og en ny fleksibel udbudsprocedure, "Innovationspartnerskab", blev indført. Siden er de fleksible udbudsformer blevet mere udbredte og udgjorde i 2020 22 procent af udbuddene (KFST 2022).

Det er dog altovervejende "Udbud med forhandling", der anvendes inden for de fleksible udbudsformer. I årene 2017-2018 var omkring 95 procent af de fleksible udbud "Udbud med forhandling", mens "Konkurrencepræget dialog" og "Innovationspartnerskaber" tilsammen udgjorde blot fem procent (KFST 2021). Der er intet, der tyder på, at den fordeling har ændret sig væsentligt siden.

Udbudsproceduren "Innovationspartnerskaber" er særligt målrettet samarbejder om udvikling af nye løsninger, hvor man gennem et udbud indleder et samarbejde med en (eller flere) virksomheder, som både omfatter udvikling eller tilpasning af en løsning og selve indkøbet af løsningen.

Innovation kan også etableres ved hjælp af en af de øvrige udbudsprocedurer, fx ved at kombinere en tidlig leverandørinddragelse eller markedsdialog med en af de øvrige fleksible udbudsformer.

En udbudsproces kan være krævende, og bør gennemføres af – eller med hjælp fra – nogen, som har prøvet det før. Kravene om ligebehandling og gennemsigtighed betyder, at processen skal være godt forberedt forud for offentliggørelse af materiale mv. Men tiden brugt til god forberedelse kommer sjældent dårligt igen, og i de fleste tilfælde vil forberedelsestiden være en god investering i det fremtidige samarbejde med den private virksomhed. Meget af forberedelsen vil også bidrage til en skærpet forståelse af egne behov, og en klar forventningsafstemning parterne imellem.

Det er også værd at overveje, hvordan man som offentlig ordregiver giver private virksomheder gode vilkår for at udarbejde tilbud. Fx opfordrer Dansk Industri (DI) til, at offentlige ordregivere ikke afholder udbud hen over sommerferien, da det kan være svært for virksomheder at udarbejde tilbud i ferieperioder. Tværtimod anbefaler DI, at man fastsætter længere tidsfrister end de i udbudsloven fastsatte minimumsfrister og varsler udbud på forhånd, så virksomhederne kan planlægge derefter (DI 2023).

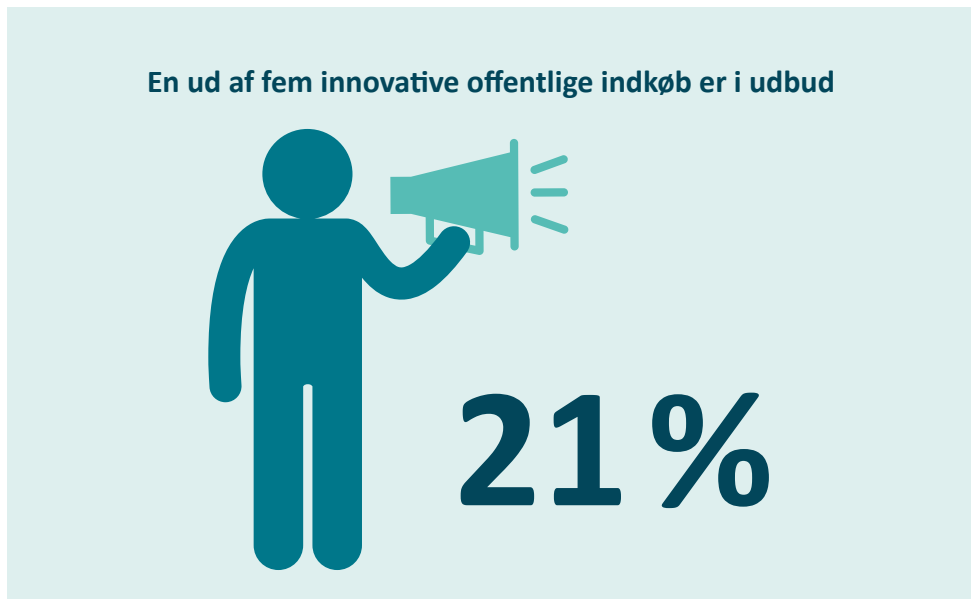
Hold øje med aktuel lovgivning og nye vejledninger fra Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen på kfst.dk/udbud/



Hvor ofte er innovative offentlige indkøb i udbud?

Forholdet mellem IOI'er med og uden udbud svarer rundt regnet til, at for hvert innovative offentlige indkøb, der gennemføres efter udbud, er der fire innovative offentlige indkøb, der foregår uden udbud. Helt præcist er 21 procent af de innovative offentlige indkøb gennemført efter udbud.

De 21 procent udbud i innovative offentlige indkøb dækker over, at der i 18 procent af de innovative offentlige indkøb er gennemført et udbud, mens det er undervejs eller planlagt i yderligere tre procent af de innovative offentlige indkøb.



Figur 12: Figuren illustrerer, hvor mange innovative offentlige indkøb der er i udbud. Det vil sige, at arbejdspladsen har svaret ja til, at der er gennemført eller planlagt udbud. Spørgsmålet, som illustrationen bygger på, er kun stillet til de arbejdspladser, der har samarbejdet med private virksomheder om den seneste innovation, mens procentandelen i figuren kun tager udgangspunkt i de innovationer, der er innovative offentlige indkøb. Data er vægtet til at repræsentere den offentlige sektor samlet set. n=174.

Det er altså ikke mange innovative indkøb, der kommer i udbud, og samlet set udgør gruppen af innovative offentlige indkøb i udbud da også kun to procent af alle offentlige innovationer.

Langt størstedelen, 79 procent, af de innovative offentlige indkøb foregår, uden at indkøbet sendes i udbud. Dette kan fx skyldes, at indkøbet er omfattet af en rammeaftale, eller at værdien af indkøbet er under tærskelværdierne for, hvornår der skal ske udbud.

Det er langt fra altid nødvendigt at gennemføre et udbud forud for et indkøb. Men under alle omstændigheder er det vigtigt, at man forud for indkøbet har overvejet, hvordan behov kan omsættes til krav og ønsker til en virksomhed, samt hvordan man sikrer den gensidige afstemning af forventninger til indsats og resultater.

Finansiering er vigtig for innovative indkøb i udbud

Når innovationer indebærer indkøb, skal der naturligvis findes finansiering til at betale leverandøren. Det gælder i større omfang i de tilfælde, hvor de innovative offentlige indkøb er i udbud. Dels fordi selve indkøbet i de tilfælde oftest har en størrelse, der ligger over tærskelværdien, dels fordi der er transaktionsomkostninger forbundet med selve udbudsprocessen for både ordre- og tilbudsgiver. For ordregiver er transaktionsomkostningerne gennemsnitligt set 1,4 procent af den samlede kontraktsum, men omkostningerne er forholdsmæssigt større ved mindre indkøb, og når der anvendes fleksible udbudsformer, hvor udbudsprocessen er mere omfattende (KFST 2021).

Dertil kommer alle de øvrige ressourcer, der er brug for i forbindelse med en innovationsproces og et godt offentlig-privat innovationssamarbejde. Det omfatter bl.a. arbejdstid hos de frontmedarbejdere, der skal deltage i behovsafdækning, test og implementering af den løsning, der skal udvikles eller tilpasses og indkøbes.

Ser vi på alle offentlige innovationer under ét, fortæller de offentlige arbejdspladser, at 26 procent af innovationerne ikke krævede nogen særlig finansiering. I langt de fleste tilfælde er der således udgifter forbundet med innovationen. Den hyppigste finansieringskilde er arbejdspladsens eget budget, som helt eller delvist finansierer mere end halvdelen (54 procent) af de offentlige innovationer samlet set.

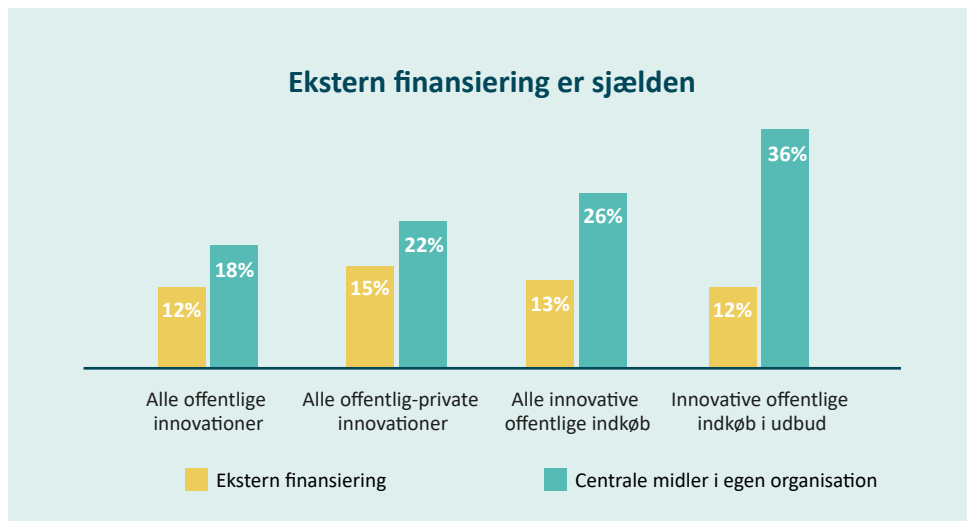
Finansiering uden for arbejdspladsens eget budget kan både bestå af centrale midler inden for arbejdspladsens organisation og/eller ekstern finansiering. Centrale midler kan fx være puljer, der er afsat i en region eller en kommune, som de underliggende institutioner kan søge midler fra til egne lokale innovationsindsatser. Disse midler vil ofte være målrettet politisk bestemte formål og forbeholdt innovation i sammenhæng med de opgaver, som de underliggende institutioner løser. Ekstern finansiering derimod dækker over alle former for private fonde, offentlige støtteordninger, samarbejdspartneres midler og udenlandske midler. Her vil plejehjem, hospitaler og andre offentlige arbejdspladser i de fleste tilfælde være i større konkurrence med flere aktører om midler, der ikke er målrettet indkøb.

Innovationsbarometret viser, at innovative indkøb gennemført gennem udbud dobbelt så ofte (36 procent) henter finansiering i centrale puljer set i forhold til offentlige innovationer generelt (18 procent). Det er helt som forventet, når man betænker det større finansieringsbehov ved innovative indkøb i udbud. OPI (22 procent) og innovative indkøb (26 procent) ligger imellem disse yderpunkter.

Det er umiddelbart noget overraskende, at dette mønster helt fraværende, når man ser på den eksterne finansiering. Uanset typen af innovation ligger andelen af eksternt finansierede innovationer på et lavt, næsten helt ensartet niveau på 12-15 procent. Det kan skyldes, at vi ikke ser en afspejling af finansieringsbehovet, men derimod af finansieringsmulighederne.

Det kan være særdeles svært at ansøge om eksterne midler til innovative offentlige indkøb, der skal i udbud. I rækken af store private danske fonde, der med fokus på at løse samfundsproblemer også støtter offentlige formål, har ingen programmer, der støtter innovative offentlige indkøb for slet ikke at tale om udbud. Finansieringsmekanismer er typisk indrettet således, at bevillingsgiver ønsker at kende alle projektdeltagere på forhånd og/eller alene ønsker at støtte bestemte typer virksomheder, eksempelvis små og mellemstore virksomheder. Det er vanskeligt foreneligt med udbudslovgivningen.

At vente med at ansøge om midler til udbudsprocessen er afsluttet og den private samarbejdspartner med sikkerhed kendt, kan resultere i forsinkelser i innovationsprocessen og usikkerhed om de finansielle rammer for projektet. Det kan også svække konkurrencen. Det er mindre attraktivt at afgive et forpligtende bud på en opgave, som virksomheden ved kan bortfalde, hvis ikke ordregiver senere opnår ekstern finansiering.



Figur 13: Figuren viser, hvor mange offentlige innovationer der er eksternt eller centralt finansieret for hhv. alle offentlige innovationer, offentlig-private innovationer, innovative offentlige indkøb og innovative offentlige indkøb i udbud. Bemærk, at de fire grupper ikke er gensidigt udelukkende. Ekstern finansiering dækker her over private fonde, offentlige støtteordninger, samarbejdspartneres midler eller udenlandske midler. Data er vægtet til at repræsentere den offentlige sektor samlet set. Alle offentlige innovationer, n=1.352, offentlig-private innovationer, n=247, innovative offentlige indkøb, n=174, innovative offentlige indkøb i udbud, n=36.

Det kan ikke udelukkes, at fraværet af målrettede finansieringsmekanismer kan være en væsentlig del af forklaringen på, at innovative indkøb gennem udbud er sjældne. Umuligt er det dog ikke. Når det lader sig gøre indenfor arbejdspladsens eget budget, kan det være i situationer, hvor de nye løsninger, man indkøber, forventes hurtigt at skabe effektivitet i opgaveløsningen og spare økonomiske ressourcer, der kan finansiere indkøbet.

Ved innovation i større skala vil det dog sjældent være muligt at gevinstrealisere inden for samme budgetår. Mange udgifter ligger tidligt i innovationsprocessen, udviklingsprocessen kan være omfattende og gevinsten hentes først til sidst efter endt implementering. Dertil er der i innovationsprocesser altid en risiko for, at man ikke ender med en løsning, der skaber den tilsigtede værdi. At indfri det fulde samfundspotentiale ved innovative indkøb i større skala, vil derfor ikke være muligt alene ved hjælp af de enkelte offentlige arbejdspladsers driftsbudgetter hver for sig.

Novafos stiller krav om emissionsfrie maskiner



Det kommunale vand- og spildevandsselskab Novafos, som er ejet af ni kommuner, vil i et kommende udbud af en rammeaftale stille krav om, at der anvendes emissionsfrie minigravere til arbejde på ledningsnettet. Kravet skal bidrage til at nedbringe CO₂-belastningen fra Novafos aktiviteter. Det første år af rammeaftalen vil Novafos bruge til i samarbejde med den valgte entreprenør at udarbejde en plan for omstillingen til emissionsfrie minigravere. Novafos er partner i CO-PI's skaleringsproces "Sammen om emissionsfrie arbejdsmaskiner".



Antallet af emissionsfrie arbejdsmaskiner på danske bygge- og anlægsprojekter er endnu begrænset, men ventes at stige de kommende år i takt med, at offentlige bygherrer stiller krav til leverandørerne. Emissionsfrie maskiner – fx eldrevne minigravere – kan være med til at nedbringe CO₂-belastningerne fra projekter og medvirker også til et forbedret arbejdsmiljø samt mindsker støj- og luftforureningen. Novafos har hidtil ikke stillet krav om emissionsfrie maskiner i forbindelse med udbud af anlægsprojekter.



Novafos vil i et kommende udbud af en rammeaftale stille krav til leverandøren om at bruge eldrevne minigravere. Novafos er vand- og spildevandsselskab for ni kommuner i Hovedstadsregionen: Allerød, Ballerup, Egedal, Frederikssund, Furesø, Gentofte, Gladsaxe, Hørsholm og Rudersdal.

Kravet om emissionsfrie maskiner vil blive stillet i en otteårig rammeaftale, som forventes udbudt omkring årsskiftet 2023/24. Aftalen omfatter opgaver med renowering af vandledningsnettet samt løbende driftsopgaver. Novafos renoverer årligt cirka 20 km vandledninger i virksomhedens forsyningsområde og har derudover cirka 3.500 driftsopgaver.

Til opgaverne med at renowere og reparere ledningsnettet anvendes minigravere, når der fx skal graves for at udskifte eksisterende vandledninger eller udføres driftsopgaver. I rammeaftalen vil det første år have status af et basisår, hvor der arbejdes på at fastlægge den nuværende CO₂-belastning. I dette år vil der ikke være krav om at anvende eldrevne minigravere til opgaverne.

Basisåret skal derudover bruges til en dialog, hvor Novafos og den valgte entreprenør gennem fælles workshops mv. undersøger mulighederne for at omlægge til eldrevne maskiner og herefter laver en plan for omstillingen. Efter kontraktens første år vil det være et krav fra Novafos, at alle minigravere, som entreprenøren benytter i arbejder på rammeaftalen, er eldrevne maskiner.



Modellen med et basisår, hvor der gradvist omstilles til emissionsfrie minigravere, er valgt som en mere pragmatisk tilgang, hvor man tager hensyn til entreprenørens investeringsbehov og eventuelle udfordringer ved at få leveret det tilstrækkelige antal elektriske minigravere på én gang. Den otteårige kontraktperiode tager ligeledes hensyn til den typiske afskrivningsperiode for en eldrevne minigraver.

Baggrunden for kravet om emissionsfrie maskiner er Novafos' fokus på bæredygtighed. Selskabet arbejder blandt andet på at reducere klima- og miljøpåvirkning samt ressourceforbrug fra sine aktiviteter. Novafos forventer, at det vil blive mødt af et krav fra sine ejere om over tid at reducere CO₂-belastningen pr. meter renoveret vandledning. De emissionsfrie maskiner skal bidrage til at nå dette mål.



Hvis du vil vide mere, så kontakt:

Torben H. Petersen, afdelingsleder, Vand Distribution, Novafos
Tlf. 44 20 80 09 · tpo@novafos.dk

Ordlister over centrale begreber

Begrænset udbud er en udbudsprocedure, hvor kun et begrænset antal prækvalificerede virksomheder har mulighed for at afgive tilbud.

EU-udbud bruges om de udbud, der er omfattet af, og som gennemføres efter reglerne i EU's udbudsdirektiver.

Innovationspartnerskaber er en fleksibel udbudsprocedure, der giver mulighed for at indgå en eller flere længerevarende partnerskabskontrakter med henblik på udvikling og efterfølgende indkøb, uden at det er nødvendigt at gennemføre en separat udbudsprocedure for indkøbet.

Innovative offentlige indkøb (IOI) er 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.

Konkurrencepræget dialog er en fleksibel udbudsform, der giver ordregiver og tilbudsgiver mulighed for at føre en dialog om løsningen af en opgave med henblik på at fastlægge, hvorledes ordregivers behov bedst kan opfyldes.

Markedsdialog er en bred betegnelse for dialog mellem den offentlige ordregiver og private leverandører før og under en udbudsproces. Formålet med markedsdialog er, at ordregiver opnår indsigt i markedets aktuelle produkter og metoder og kan tilrettelægge udbuddet herefter. Markedsdialog må ikke føre til, at en tilbudsgiver opnår en konkurrencefordel.

Offentlig innovation er at gøre noget nyt i den offentlige sektor, som skaber værdi. En innovation skal være ny for arbejdspladsen selv, men må gerne være udviklet af andre.

Offentlig-privat innovation (OPI) dækker over forskellige typer samarbejder mellem offentlige organisationer og private virksomheder, der har innovation som formål.

Offentlig-private partnerskaber (OPP) er en samlebetegnelse for forskellige typer af længerevarende samarbejder mellem offentlige og private aktører. OPP'er er i nogle tilfælde formaliserede samarbejdsaftaler, der strækker sig over flere årtier, men ordet anvendes også om mindre formelle samarbejder.

Offentlig-privat samarbejde (OPS) er en bred betegnelse, der bruges om en række forskellige typer af samarbejde eller samspil mellem offentlige og private aktører.

Offentlige indkøb er en bred betegnelse for indkøb af varer og tjenesteydelser fra private leverandører.

Offentligt udbud er en udbudsform, hvor offentlige ordregivere inviterer virksomheder til at byde på en opgave på baggrund af et skriftligt udbudsmateriale. Ordet anvendes både om den specifikke udbudsprocedure "Offentligt udbud", der er den mest grundlæggende og mest anvendte udbudsprocedure, og om offentlige udbud som helhed, uanset udbudsprocedure.

Tildelingskriterier bruges til at vurdere de indkomne tilbud og finde frem til det bedste tilbud. Tildelingskriterier kan være pris, omkostninger eller bedste forhold mellem pris og kvalitet.

Tærskelværdier er de beløbsgrænser, der afgør, om en offentlig kontrakt skal i udbud. Tærskelværdien varierer alt efter, hvad der købes, og hvem der køber det. For årene 2024-2025 er tærskelværdierne for de fleste tjenesteydelser og varer 1.064.177 kr. for statslige myndigheder og 1.644.638 kr. for kommuner, regioner og offentligtretlige organer (KFST u. å.).

Udbud med forhandling er den mest anvendte af de fleksible udbudsprocedurer. Udbudsformen giver ordregiver mulighed for at gennemføre forhandlinger eller drøftelser med tilbudsgiverne med henblik på at forbedre indholdet af de indkomne tilbud, så anskaffelsen bliver bedre tilpasset ordregivers konkrete behov.

Udbudsdirektivet er EU's generelle direktiv om udbud, der i Danmark er implementeret via Udbudsloven. De fleste offentlige udbud foregår efter udbudsdirektivet, men forsyningsvirksomheder, forsvars- og sikkerhedsområdet samt kontrakter med EU-institutioner er dækket af andre direktiver og forordninger.

Udbudsfri OPI er en offentlig-privat samarbejdsform, der er undtaget fra udbudspligt. Det kan lade sig gøre, når der er tale om udviklingssamarbejder, hvor den offentlige og den private part har et fælles mål om at udvikle nye, innovative løsninger og altså ikke indgår i et traditionelt køber/leverandør-forhold. Den udviklede løsning skal som udgangspunkt i udbud, hvis den offentlige part senere ønsker at købe den.

Læs mere

Center for Offentlig Innovation (COI) (2019): Measuring New Nordic Solutions. <https://co-pi.dk/viden-om/materialer/measuring-new-nordic-solutions/>

Center for Offentlig-Privat Innovation (CO-PI) (2021): Løs problemet sammen – offentlig innovation i samarbejde med private virksomheder. <https://co-pi.dk/viden-om/materialer/loes-problemet-sammen-offentlig-innovation-i-samarbejde-med-private-virksomheder/>

Center for Offentlig-Privat Innovation (CO-PI) (2022): Udbudsfrit OPI versus innovationspartnerskab – fordele og ulemper. <https://co-pi.dk/aktuelt/nyheder/2022/december/udbudsfrit-opi-versus-innovationspartnerskab-fordele-og-ulemper/>

Center for Offentlig-Privat Innovation (CO-PI) (2023): Finansiering af innovative offentlige indkøb i Europa. Kortlægning af europæiske cases og et diskussionsoplæg. <https://co-pi.dk/viden-om/materialer/finansiering-af-innovative-offentlige-indkoeb-i-europa/>

Center for Offentlig-Privat Innovation (CO-PI) (u. å.): Innovation i offentlig-privat samarbejde. <https://co-pi.dk/brug-os-til/innovation-i-offentlig-privat-samarbejde/>

Center for Offentlig-Privat Innovation (CO-PI) (u. å.): Innovationsbarometeret. <https://co-pi.dk/innovationsbarometeret/>

Center for Offentlig-Privat Innovation (CO-PI) (u. å.): Hvad er innovative offentlige indkøb? <https://co-pi.dk/brug-os-til/innovative-offentlige-indkoeb/>

Danmarks Statistik (u. å.): Innovation i den offentlige sektor. <https://www.dst.dk/da/Statistik/dokumentation/statistikdokumentation/innovation-i-den-offentlige-sektor>

Dansk Industri (DI) (2023): Sådan skaber I bedre udbud i din kommune. <http://www.di.dk/bedreudbud>

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2022): Hovedrapport: Anskaffelsesundersøgelsen. https://anskaffelser.no/sites/default/files/2022-06/Anskaffelsesundersokelsen_hovedrapport_2022.pdf

Erhvervsstyrelsen (2019): Innovationsfremmende offentlige indkøb i sundhedssektoren – kortlægning og erfaringsopsamling. IrisGroup. <https://irisgroup.dk/wp-content/uploads/2019/02/Kortl%C3%A6gning-og-erfaringsopsamling-af-IOI-i-sundhedssektoren.pdf>

European Commission (2021). The strategic use of public procurement for innovation in the digital economy. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/66d04768-8b8c-11eb-b85c-01aa75ed71a1/language-en>

Gate 21 (2021): Om udbudsfri OPI (OPI-håndbogen). https://www.gate21.dk/wp-content/uploads/2021/02/web_opihaendbogen.pdf

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (KFST) (2016): Udbudsloven - Vejledning om udbudsreglerne. <https://www.kfst.dk/vejledninger/kfst/dansk/2016/20160129-udbudsloven-vejledning-om-udbudsreglerne/>

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (KFST) (2018): Dialog før og under udbudsprocessen. <https://www.kfst.dk/vejledninger/kfst/dansk/2018/20180123-dialog-foer-og-under-udbuds-processen/>

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (KFST) (2021): Evaluering af udbudsloven. <https://www.ft.dk/samling/20201/almde/eru/bilag/295/2388631.pdf>

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (KFST) (2022): Status for offentlig konkurrence 2021. <https://www.kfst.dk/analyser/kfst/publikationer/dansk/2022/202215030323-status-for-offentlig-konkurrence-2021/>

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (KFST) (2023): Status for offentlig konkurrence 2022. <https://www.kfst.dk/analyser/kfst/publikationer/dansk/2023/20230330-status-for-offentlig-konkurrence-2022/>

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (KFST) (u. å.): Tærskelværdier 2024 og 2025. <https://www.kfst.dk/udbud/udbudsregler/taerskelvaerdier-2022-og-2023/taerskelvaerdier-2024-og-2025/>

OECD (2017): Public Procurement for Innovation: Good Practices and Strategies. OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264265820-en>

Petersen, O. H., & Brogaard, L. (2022). Offentligt-Privat Samspil: En introduktion til centrale teorier, modeller og erfaringer. Djøf Forlag.



Sådan har vi gjort

Innovationsbarometeret er verdens første officielle statistik om innovation i den offentlige sektor. Statistikken udarbejdes af Center for Offentlig-Privat Innovation i samarbejde med Danmarks Statistik. Det er fjerde gang undersøgelsen gennemføres. De tidligere runder er offentliggjort i 2015, 2017 og 2020.

Denne fjerde runde er baseret på svar fra 1.611 offentlige arbejdspladser, og resultaterne er vægtet til at være repræsentative for den offentlige sektor. Svarene er indsamlet i perioden 21. april til 7. juni 2023 via et webbaseret spørgeskema sendt pr. mail til arbejdspladsens øverste leder. Svarene vedrører eventuel innovationsaktivitet i de seneste to år, dvs. forår 2021 til forår 2023. Det har været frivilligt at svare på spørgeskemaet, og svarprocenten er 36. Du kan se mere om undersøgelsesmetoden på co-pi.dk/innovationsbarometer og hos [Danmarks Statistik](#).

I publikationen fokuseres på fire grupper af innovationer; Innovative offentlige indkøb i udbud, innovative offentlige indkøb, offentlig-private innovationer og alle offentlige innovationer. De fire grupper er indlejret i hinanden således at innovative offentlige indkøb i udbud også er en del af gruppen alle innovative offentlige indkøb, der igen er en del af gruppen alle offentlig-private innovationer, der endelig også er en del af gruppen alle offentligt innovationer. Det betyder også, at summen af innovationer i de fire grupper er højere end det samlede antal af alle offentlige innovationer, da mange innovationer indgår i flere af grupperne. De fire indlejrede grupper er vist i venstre side af tabel 2.

I tabellens højre side er det vist, hvordan grupperne ville se ud, hvis de var gensidigt udelukkende. Her summer de fire grupper præcist til det samlede antal offentlige innovationer, da hver innovation kun indgår i én gruppe. Det er den type opdeling, som man typisk ville vise i publikationer som denne, da det gør forskellene på de fire grupper nemme at observere og fortolke.

Alligevel har vi valgt at præsentere data som indlejrede grupper, da de fulde grupper i sig selv er mere interessante. Således vurderer vi, at viden om fx den samlede gruppe af offentlig-private innovationer er mere relevant at præsentere end "restgruppen" offentlig-private innovationer uden indkøb.

Den statistiske analyse tager udgangspunkt i de gensidigt udelukkende grupper. De sammenhænge og forskelle, der fremhæves i teksten, er signifikante ved et signifikansniveau på 0,05, hvis ikke andet er angivet.

Indlejrede grupper**Gensidigt udelukkende grupper**

	Antal (ikke vægtet)	Procent (vægtet)		Antal (ikke vægtet)	Procent (vægtet)
Innovative offentlige indkøb i udbud	36	2,3 %	Innovative offentlige indkøb i udbud	36	2,3 %
Alle innovative offentlige indkøb	174	11,3 %	Innovative offentlige indkøb uden udbud	138	9,0 %
Alle offentlig-private innovationer	247	15,9 %	Offentlig-private innovationer uden indkøb	73	4,6 %
Alle offentlige innovationer	1.352	100,0 %	Offentlige innovationer uden privat samarbejde	1.105	84,1 %
Total	1.809	129,5 %	Total	1.352	100,0 %

Tabel 2: Tabellen viser indlejrede og gensidigt udelukkende grupper.



INNOVATIONSBAROMETERET

Innovationsbarometeret er verdens første officielle statistik om 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. Der er indsamlet fire runder af data; i 2015, i 2017, i 2020 og senest i foråret 2023. Du kan læse mere om undersøgelserne på co-pi.dk/innovationsbarometer og hos [Danmarks Statistik](#).

Offentlig innovation er i undersøgelsen defineret som en ny eller væsentligt ændret måde at forbedre arbejdspladsens aktiviteter og resultater på.

Med inspiration i den danske undersøgelse er der udarbejdet innovationsbarometre om den offentlige sektor i alle de nordiske lande, og endnu flere lande er på vej.

Du kan læse mere om de internationale undersøgelser på innovationbarometer.org.