

Økt innovasjonseffekt av offentlige anskaffelser - fra modning til skalering

Februar 2021

Dette er styringsdokumentet for Nasjonalt program for leverandørutvikling (LUP) i perioden 2020-2024.

BAKGRUNN

Offentlige anskaffelser har potensial til å bli Norges kraftigste innovasjonsmotor. Per 2020 kjøpes det for nær 600 milliarder kr. årlig. Det er både samfunnsnyttig og smart å bruke en større del av disse milliardene til å etterspørre morgendagens bærekraftige løsninger. Det gir produktivetsgevinster og det vil være avgjørende for om Norge løser klima-, helse-, demografi- og andre viktige samfunnsutfordringer, samt bidra til å innfri FNs bærekraftsmål.

For at potensialet i offentlige anskaffelser skal utløses, må stat og kommune i større grad opptre som krevende kunder som utfordrer næringslivet og legger til rette for at:

- det etterspørres på en ny og mer behovsorientert måte enn ved tradisjonelle anskaffelser
- det stilles andre tydelige krav kombinert med involverende prosesser i forkant av de formelle konkurransene i anbudsprosessene i jakten på fremtidens løsninger
- det søkes etter innovasjon og utvikling som gir grunnlag for spredning/skalering av nye løsninger.

Resultatene fra en innovativ anskaffelsespraksis gir gevinster og effekter for både det offentlige og leverandører. Både offentlige kunder og private leverandører har derfor egeninteresse i at mulighetene innenfor anskaffelsesregelverk utnyttes bedre til å fremme innovasjon.

- Gjennom sitt operative arbeid bidrar LUP med å skape motivasjon og eierskap til bruken av offentlige anskaffelser som driver for innovasjon. Innovative anskaffelser betinger at virksomhetene selv har et eierskap til prosessene forut for selve anskaffelsene da dette er tett knyttet opp til virksomhetenes kjernevirksomhet. Like mye som de formelle kontraktene, er interaksjonen mellom selger og kjøpersiden i de innovative prosessene viktige. LUP er en viktig fasilitator for å lykkes med dette arbeidet.
- For leverandørene vil innovative offentlige anskaffelser bidra til at bedrifter med ny teknologi, nye forretningsmodeller og nye løsninger får innpass i det offentlige markedet. Det gir også bedre muligheter for oppstartsbedrifter og andre mindre bedrifter. I sum vil dette gi positive ringvirkninger i form av å sette nye og ønskede markedsstandarder, samt bidra til næringsutvikling og senere

skalering av løsninger – også utenlands.

Nasjonalt program for leverandørutvikling (LUP) ble etablert i 2010 av KS og NHO, og har som oppgave å øke innovasjonseffekten av offentlige anskaffelser. Difi (nå DFØ) ble i 2015 med i programmets styringsgruppe, og i 2018 kom Innovasjon Norge og Norges forskningsråd med i styringsgruppen.

Disse fem har påtatt seg et særskilt ansvar for å øke innovasjonseffektene av offentlige anskaffelser. Det skjer under en erkjennelse av at alle har roller knyttet til innovasjon og anskaffelser, og at man gjennom sine respektive virksomheter har aktiviteter og virkemidler som både kan bidra til å øke innovasjonstakten og gi et mer heldekkende tilbud på området, både gjennom og i tillegg til LUPs aktiviteter. Arbeidet gjøres både nasjonalt og regionalt, skjer på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer og utfyller og forener kreftene til de ulike aktørene. Disse aktørene utgjør dermed også sentrale deler av økosystemet for IOA.

Erfaring fra arbeidet har vist at det å arbeide for å øke innovasjonseffekten av offentlige anskaffelser virker. I en tiårsperiode fra ca 2010 har det blitt gjennomført rundt 200 pilot- og eksempelprosesser. Evalueringer har vist at programmets aktiviteter gir spredningseffekter, flere offentlige virksomheter tar det i bruk, og innovasjonshøyden øker. En europeisk studie gjennomført av PWC i 2020 plasserer Norge helt på toppen når det gjelder bruk av innovative offentlige anskaffelser.

Partnerskapet rundt LUP vurderes som et viktig premiss for at man i Norge har klart å motivere og mobilisere aktørene som er viktige for at arbeidet skal lykkes. Dette er unikt for Norge og noe mange andre land ønsker å lære av. Selv om potensialet fortsatt er stort, viser denne undersøkelsen at vi jobber godt med dette i Norge så langt. Programmet har vært gjennom en pilot- og modningsfase. Nå er tiden inne for å skalere opp både bruken og effektene (løsningene) av innovative offentlige anskaffelser.

ROLLE OG FUNKSJON

"Nasjonalt program for leverandørutvikling" skal være en pådriver for økt bruk av innovative anskaffelser og en tilrettelegger av praktisk bistand som øker innovasjonseffekten av offentlige anskaffelser i Norge.

- Programmet er frittstående og landsdekkende og jobber fleksibelt på tvers av forvaltningsgrenser, sektorer og bransjer.
- Programmet er et sentralt og samlende virkemiddel for innovative anskaffelser gjennom sin arbeidsmetodikk, verktøy og nettverk.
- Programmets virksomhet skal ses i sammenheng med nasjonale satsinger på innovasjons- og anskaffelsesområdet.
- Programmet skal understøtte og forsterke utviklingen av nasjonale og regionale økosystemer for innovative anskaffelser og utfylle rollene til andre aktører som Næringslivets hovedorganisasjon (NHO),

KS, DFØ, Innovasjon Norge (IN) og Forskningsrådet (FR) på dette området. Det skal etterstrebtes å utfylle hverandres aktiviteter og understøtte god samhandling for å sikre større kraft i arbeidet.

Fra samfunnets side skal programmets operative funksjon bidra til å samordne, skalere opp og effektivisere innsatsen for innovasjon gjennom anskaffelser. Programmet skal bidra til å løse de samfunnsutfordringene Norge står overfor gjennom å stimulere innovasjonskraften som oppstår i samarbeid mellom offentlig sektor og næringsliv, samtidig som offentlige anskaffelser får en høyere status og blir mer brukt som strategisk verktøy i omstillingsarbeidet.

Programmets bistand skal oppleves som motiverende, trygghetsskapende og kompetent.

VISJON OG HOVEDMÅL FOR ARBEIDET

Vision

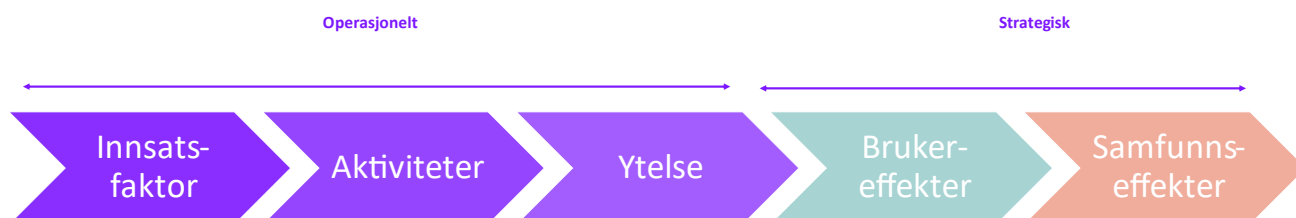
Innovative offentlige anskaffelser er en av Norges kraftigste motorer for innovasjon og bærekraftig omstilling.

Hovedmål

1. **Flere offentlige virksomheter** skal ta del i IOA i hele landet
2. **Flere offentlige anskaffelser** skal være innovative
3. **Næringsvekst** – flere løsninger skal tas i bruk av flere, slik at det gir økt næringsvekst og eksportmuligheter
4. **Gevinstrealisering** - løsningene til offentlig sektor skal også bidra til innovasjon i offentlig sektor og dermed tilrettelegge for bedre produkter og tjenester for landets innbyggere, økt effektivisering, klima- helse- og andre samfunnsgevinster.

Tjenestemål

5. **Mer innovasjon** – pådriver for økt innovasjonshøyde gjennom hele den innovative anskaffelsesprosessen
6. **Mer oppmerksomhet** – for innovative anskaffelser, leverandører og deres løsninger og for LUP sitt bidrag i prosessen
7. **Mer forankret** – partnerne skal internalisere innovative anskaffelser i virksomheten
8. **Mer kompetanse** – på gjennomføring av innovative offentlige anskaffelser i offentlige virksomheter, leverandørmarkedet og virkemiddelapparatet for innovative anskaffelser



Effektene kommer til syne i de to siste stegene i prosessen

Innenfor LUP - styringsparametere

Tjenestemål

5. **Mer innovasjon** – pådriver for økt innovasjonshøyde gjennom hele den innovative anskaffelsesprosessen.
6. **Mer oppmerksomhet** - for innovative anskaffelser, leverandører og deres løsninger og for LUP sitt bidrag i prosessen.
7. **Mer forankret** – partnerne skal internalisere innovative anskaffelser i virksomheten.
8. **Mer kompetanse** – på gjennomføring av innovative anskaffelser i offentlige virksomheter, leverandørmarkedet og virkemiddelapparatet for innovative anskaffelser.

Utenfor LUP - effektindikatorer

Hovedmål

1. **Flere offentlige virksomheter**
– skal ta del i IOA i hele landet
2. **Flere offentlige anskaffelser**
- skal være innovative
3. **Næringsvekst**
- flere løsninger skal tas i bruk av flere, slik at det gir økt næringsvekst og eksport-muligheter.
4. **Gevinstrealisering**
- løsningene til offentlig sektor skal også bidra til innovasjon i offentlig sektor og dermed tilrettelegge for bedre produkter og tjenester for landets innbyggere, økt effektivisering, klima - helse- og andre samfunnsgevinster.

Visjon:

Innovative anskaffelser er en av Norges kraftigste motorer for innovasjon og bærekraftig omstilling

STRATEGI OG ARBEIDSSOMRÅDER

Formidlingsaktiviteter, kompetansebygging og bistand i foregangsprosjekter

På strategisk nivå skal arbeidet rette seg mot et bredt spekter av ledere i offentlige og private virksomheter for å øke oppmerksomheten og bruken av IOA som strategisk virkemiddel og innovasjonsmotor.

På operativt nivå vil tilnærmingen, avhengig av målgruppens rolle (jf. nedenfor), størrelse og kunnskapsnivå, hovedsakelig dele seg inn i:

- Bruk av anskaffelser som innovasjonsvirkemiddel (for å løse samfunnsbehovene)
- Innovasjonsvennlige anskaffelser (hele landet skal ta IOA i bruk)
- Anskaffelse av innovasjon (økt innovasjonshøyde i anskaffelsene)
- Spredning av innovasjonene (effektive løsninger, næringsvekst og eksport)

Programmet skal bygge kompetanse gjennom både sprednings- og spesialiseringsaktiviteter. Dette for å sikre at hele landet tar IOA i bruk, samtidig som de profesjonelle innkjøpsmiljøene blir spesialister i å etterspørre nye løsninger. Aktivitetene skal utfylle hverandre og i mange tilfeller samkjøres i utøvelsen.

Kjerneaktiviteter og satsinger

Arbeidet deles inn i kjerneaktiviteter som LUPs pådrivere løpende gjennomfører for å sikre at hele målgruppen blir nådd, samt satsinger initiert av programmet, eiere og/eller departementer og direktorater.

- Kjerneaktiviteter er LUPs egne initierte sprednings-, spesialiserings- og kompetanseaktiviteter, samt prosessuell bistand (Startprogram, leverandørkonferanser m.fl.). Arbeidet bidrar også til at flere virksomheter bruker eierens tiltak og aktiviteter
- Satsinger er andre initierte aktiviteter hvor LUP har en pådriverrolle (Innovasjonspartnerskap, Før-kommersielle anskaffelser, StartOff, Nordisk bestillerdialog m.fl.).

Programmet skal holde seg oppdatert på hva som skjer på IOA området internasjonalt, samt bidra med relevant informasjon og kunnskap overfor internasjonale aktører i den grad ressursene tillater det.

MÅLGRUPPER FOR ARBEIDET

Offentlige oppdragsgivere er den utøvende premissgiveren for å utløse innovasjonspotensialet i offentlige anskaffelser. Leverandører, oppstartsmiljøer og FoU-aktørenes rolle er å utvikle og levere nye løsninger for morgendagens behov. Politikere, myndigheter og samfunnsaktører i hele landet har en sentral rolle i å prioritere og tilrettelegge for rammebetingelser, virkemidler og aktiviteter.

Det er mange som har en viktig rolle i å øke innovasjonseffekten av offentlige anskaffelser og utgjør programmets målgrupper.

- Statlige, fylkeskommunale og kommunale virksomheter
- Leverandører og oppstartsmiljøer
- Politikere, myndigheter og andre samfunnsaktører

ORGANISERING AV ARBEIDET

Aktørene

Programmet er en samordnet innsats i regi av stat, fylkeskommune, kommune, næringsliv og virkemiddelapparat, med støtte fra myndighetene.

- Styringsgruppen: NHO, KS, DFØ, Innovasjon Norge og Forskningsrådet
- Partnere: Statlige virksomheter, fylkeskommuner og kommuner
- Støttespillere: Departementer og direktorater
- Programadministrasjonen: landsdekkende pådriverfunksjon med adm. i Oslo

Styringsgruppen

Formål:

Styringsgruppen skal forankre og følge opp at programmet styres i henhold til formål, handlingsplaner og budsjett. Som eier av LUP har man også et ansvar for å forankre programarbeidet i egen virksomhet, samt bidra i utviklingen av økosystemet for IOA i Norge.

Mandat:

Styringsgruppen skal ta de strategiske beslutningene for programmets virksomhet. Dette innebærer bl.a. å behandle og fatte vedtak om programbeskrivelse, finansiering, årlige handlingsplaner og budsjett. Styrende dokument for beslutninger og justeringer i styringsgruppen er den til enhver tid gjeldende programbeskrivelse.

I tillegg kan styringsgruppen eller programadministrasjonen initiere egne orienterings- og utviklings saker som ligger innenfor økosystemet for IOA.

Møtestruktur:

Styringsgruppen skal ha minimum fire møter i året – primært ett i kvartalet. Ut over dette gjennomføres møter ved behov, og nødvendige mindre beslutninger og avklaringer kan gjøres utenom de ordinære møtene, digitalt. Agenda og saksdokumenter sendes ut i forkant.

Partnere

Aktuelle partnere for programmet er virksomheter som har et ansvarsområde der IOA er et relevant virkemiddel eller har ambisjon om å innarbeide IOA som et strategisk virkemiddel i egen virksomhet. Kriteriene er at partnerne bidrar med aktiviteter, foregangsprosesser, erfaring og læring til nytte for fellesskapet, og er de viktigste samarbeidsparter for å lykkes med programmets mål.

- Partnerne deltar i arbeidet som programmets spydspiss. De gjør det nasjonale pådriverarbeidet mulig ved at de som foregangsvirksomheter går foran og utvikler sin egen virksomhet på området.
- Overfor fellesskapet bidrar partnerne med erfaring og læring som grunnlag for utvikling av nytt veiledningsmateriell, nye virkemidler og nye tiltak for å øke innovasjonseffekten av offentlige anskaffelser i Norge.
- I tillegg bidrar hver enkelt partner med finansiering av arbeidet.

Departementer, direktorater og andre virksomheter som har en rolle eller funksjon på området er også viktige støttespillere i arbeidet innholdsmessig, operativt og finansielt.

Programadministrasjon

Programadministrasjonen har det operative ansvaret for gjennomføring av mål og strategier. Administrasjonen er lokalisert i Oslo og har ansvaret for programledelse, kommunikasjon og administrasjon i tillegg til forberedelser til styringsgruppemøter.

Landsdekkende pådrivere:

Det er etablert et landsdekkende pådriverkorps med lokalisering på Østlandet, Vestlandet, Midt Norge og Nord Norge. Pådriverne har ansvaret for oppfølging av arbeidet regionalt. Pådriverkorpset ledes og synkroniseres sentralt, men tilpasser arbeidet etter regionale forhold og ambisjoner i samarbeid med Regionale ressursteam.

Regionale ressursteam (fokus på spredning og innovasjonsvennlige anskaffelser):

Det etableres regionale ressursteam med utgangspunkt i landsdeler og/eller fylker hvor LUPs eiere og regionale partnere synkroniserer arbeidet med IOA ut fra regionale behov, ressurstilgang og forutsetninger. Ressursteamene administreres av LUPs pådrivere.

Team innovative offentlige anskaffelse (fokus på spesialisering og anskaffelse av innovasjon):

Team innovative anskaffelser er forumet for programmets partnere som har fokus på anskaffelse av innovasjon og internalisering av IOA som et strategisk virkemiddel i virksomhetene. Teamets møter legger til rette for erfarings- og kunnskapsutveksling aktørene imellom, samt tilbakeføring av læring til eierne, virkemiddelapparatet og LUP. Teamet administreres av LUP sentralt.

EVALUERING AV ARBEIDET OG MÅLING AV EFFEKT

Arbeidet skal evalueres slik at det kan fastslås om programmets aktiviteter bidrar til at ønskede mål og effekter oppnås. Evalueringsarbeidet skal gjennomføres som en følgeevaluering. Det skal gjennomføres gevinstanalyser av utvalgte prosesser underveis, deriblant på effekter knyttet til FN's bærekraftsmål. Det skal videre arbeides for at det gjennomføres følgeforskning rundt programaktivitetene. LUPs evalueringsarbeid begrenser seg til å måle effekter av programmets aktiviteter. DFØ har som kompetanseorgan for offentlige anskaffelser ansvaret for måling, analyse og statistikk av en innovativ offentlig anskaffelsespraksis i Norge.

FINANSIERING

Programmet er eier- og partnerfinansiert. Partnerne bidrar med årlige tilskudd gjennom partneravtaler mellom programmet og statlige virksomheter, fylkeskommuner og kommuner. Ved inngangen til 2021 består programmet av 29 partnere. Programmet er også finansiert over statsbudsjettet (NFD, KMD, KLD og HOD).

Aktivitetsnivå og resultater vil nødvendigvis påvirkes av antallet partnere programmet har til enhver tid, samt tilskuddene over statsbudsjettet. Hovedfokus vil være på aktivitet i forhold til mål godkjent av styringsgruppen og føringer gitt i tildelte midler fra departementene og evt. andre bidragsytere.