



DEPARTEMENTENE

Strategi

# Strategi for økt innovasjonseffekt av offentlige anskaffelser







DEPARTEMENTENE

Strategi

# Strategi for økt innovasjonseffekt av offentlige anskaffelser



# Innhold

1	Forord.....	6
2	Mål for strategien.....	12
3	Utgangspunkt for strategien.....	17
4	Kunnskapsstatus.....	23
5	Anskaffelser skal være et strategisk virkemiddel i offentlige virksomheters utviklingsarbeid.....	27
6	Offentlige virksomheter skal ha en god dialog med markedet om sitt utviklingsbehov.....	32
7	Offentlige virksomheter skal ha redskapene og kompetansen de trenger for å gjøre innovasjonsfremmende anskaffelser.....	38
8	Forskning- og utviklings samarbeid kan gi bedre anskaffelser.....	43
9	Kunnskapsgrunnlaget skal styrkes.....	47

# 1 Forord

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

Norge har en omfattende offentlig sektor som sikrer et godt helse-, omsorgs- og velferdstilbud, utdanning til alle, et velorganisert arbeids- og næringsliv, et betydelig offentlig eierskap og høy yrkesdeltakelse. Offentlig sektor sysselsetter om lag 30 prosent av landets arbeidsstyrke og utgjør en stor andel av norsk økonomi.

Samfunnet står overfor krevende omstillinger de neste tiårene, blant annet knapphet på helse- og omsorgspersonell og økende forventninger til offentlige tjenesters kvalitet og innhold. Offentlig sektor må bruke ressursene på en mer effektiv måte enn i dag og samtidig tilby bedre og tryggere tjenester.

Offentlig sektor er en stor innkjøper. I 2011 kjøpte det offentlige varer og tjenester for 398 milliarder kroner, inkludert olje- og gasssektoren. Dette utgjør 14,5 prosent av brutto nasjonal produktet (BNP). Utenom oljesektoren er summen 324 milliarder kroner. Anskaffelser i statsforvaltningen er beregnet til drøyt 168 milliarder kroner i 2011, mens kommuneforvaltningens anskaffelser anslås til drøyt 145 milliarder kroner. Innovasjon i offentlig sektor vil ha stor betydning for landets samlede verdiskaping.

Å fremme innovasjon gjennom offentlige anskaffelser vil si å finne bedre løsninger på virksomhetenes

oppgaver ved å ta i bruk kjente varer og tjenester på nye områder eller ved å utvikle nye produkter.

Offentlige anskaffelser er av et omfang som gjør at en selv liten økning av innovasjonseffekten kan få større betydning enn mange av innovasjonspolitikkenes tradisjonelle virkemidler. Ved å gjøre det mer attraktivt for private bedrifter å investere i nye produkter, tjenester og prosesser, kan vi stimulere til økt næringsutvikling og samtidig bedre offentlige tjenester.

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

Dette er bakgrunnen for at regjeringen i St. meld. nr. 7 (2008-2009) *Et nyskapende og bærekraftig Norge* og i St. meld. nr. 36 (2008-2009) *Det gode innkjøp* slo fast at den ønsket å fremme innovasjon gjennom offentlige anskaffelser. Dette er senere blitt fulgt opp blant annet ved støtte til Difis veiledningstiltak og Næringslivets Hovedorganisasjon og Kommunesektorens organisasjons sitt nasjonale program for leverandørutvikling.

Det skal være enkelt å foreta de anskaffelsene som gir brukerne de beste tjenestene i det lange

løp. Anskaffelser skal være et strategisk virkemiddel i offentlige virksomheters utviklingsarbeid.

Denne strategien gjennomgår de viktigste utfordringene og foreslår tiltak for å møte dem.

Tiltakene skal bidra til å:

- gjøre offentlig sektor bedre i stand til å avdekke brukernes behov og formidle dem til markedene
- i større grad engasjere næringslivet til å finne løsninger som svarer til offentlig sektors utviklingsbehov.

I praksis handler dette om å sørge for den rette kompetansen, de rette virkemidlene, møteplassene, den rette kjennskapen til markeder og de rette informasjonskanalene. Det handler om å

gjøre det enkelt å bruke de rette prosedyrene. Økt markedsdialog kan bidra til økt konkurranse gjennom tilrettelegging for flere potensielle leverandører. Det vil også bidra til økt kompetanse hos statlige og kommunale aktører og til utstrakt leverandørdialog.

Tiltakene i denne strategien vil bli iverksatt i løpet av de nærmeste årene. Strategien skal evalueres i 2018.

Arbeidet for et best mulig samspill mellom offentlig sektor og privat næringsliv når det gjelder anskaffelser, berører flere departementer, direktorater, de sentrale virkemiddelaktørene og arbeidslivets parter.

Vi ser frem til en god dugnad for et enda mer nyskapende Norge!

### **Trond Giske**

nærings- og handels-  
minister

### **Rigmor Aasrud**

fornyings-, administrasjons-  
og kirkeminister

### **Anniken Huitfeldt**

arbeidsminister

### **Jonas Gahr Støre**

helse- og omsorgsminister

### **Bård Vegar Solhjell**

miljøvernminister



Foto: Werner Zellen [www.wernerzellen.com](http://www.wernerzellen.com)

## CASE

**Kilden teater- og konserthus** i Kristiansand ble offisielt åpnet i januar 2012 og fikk hele Norge til å se hvor store muligheter som finnes ved å bygge i tre. Kulturbygget er Sørlandets nye landemerke. Fasaden preges av en 4000 kvadratmeter stor bølgevegg i sørlandsk eik. Huset rommer Agder Teater, Kristiansand Symfoniorkester og Opera Sør, og er i tillegg et møtested for kurs, konferanser og ulike arrangementer. Bølgeveggen som speiler seg i sjøkanten har fått mye positiv omtale både innenlands og utenlands. I det enorme puslespillet av eikespiller er det ikke mindre enn 25.000 komponenter, og ingen er like. Ved hjelp av avansert digitalisering har man her tatt i bruk tre på en innovativ måte.



## 11 Offentlige anskaffelser i Norge

Offentlige anskaffelser omfatter utgifter til varer, tjenester og bruttorealinvesteringer i statlig og kommunal forvaltning, samt tilsvarende anskaffelser foretatt av statlig og kommunal forretningsdrift. Anskaffelser foretatt av offentlig eide foretak ellers (ASA/AS, SF med flere) regnes ikke som offentlige i denne sammenheng og er derfor ikke med i statistikken.

Det samlede innkjøp av varer og tjenester for offentlig sektor utgjorde om lag 398 milliarder kroner i 2011. De offentlige innkjøpene utgjorde 14,5 prosent av bruttonasjonalproduktet. Dette er en økning på rundt 22 milliarder, eller 5,8 prosent, fra 2010.

Stats- og kommuneforvaltningens anskaffelser utgjorde nesten 80 prosent av de samlede anskaffelsene i offentlig

sektor i 2011. Anskaffelsene i statsforvaltningen er beregnet til drøyt 168 milliarder kroner i 2011. De statlige helseforetakene, universiteter og høyskoler, Forsvaret, Statens vegvesen og Jernbaneverket er blant virksomhetene med de største anskaffelsene.

Kommuneforvaltningens anskaffelser anslås til drøyt 145 milliarder kroner i 2011.

Anskaffelsene i den samlede offentlige forretningsdriften utgjorde ved utgangen av 2011 rundt 84 milliarder kroner. Dette er 10,5 milliarder kroner, eller 14,3 prosent, mer enn i 2010. Hovedgrunnen til denne økningen er at anskaffelsene i oljesektoren har gått opp med omtrent 9,1 milliarder kroner fra 2010.

## Offentlige anskaffelser 2010-2011

Offentlige anskaffelser	Milliarder kroner		Endring i prosent
	2010*	2011*	
I alt	376,3	398,2	5,8
A. Offentlig forvaltning	302,8	314,2	3,8
Statsforvaltningen	162,1	168,5	3,9
Statsforvaltn. ekskl. forsvaret	141,5	144,5	2,1
Forsvaret	20,6	24,0	16,3
Kommuneforvaltningen	140,7	145,7	3,6
Kommuner	115,5	118,4	2,5
Fylkeskommuner	25,2	27,4	8,8
B. Offentlig forretningsdrift	73,5	84,0	14,3
Statlig ekskl. oljesekt.	4,1	3,6	-13,0
Oljesektoren	65,4	74,5	13,9
Kommunal og fylkeskom.	3,9	5,9	48,6

### Innovasjonsfremmende anskaffelser







## Ny og bedre leselist for synshemmede

### CASE

#### NAVs brukere skal ha de beste hjelpemidlene på markedet

NAV ønsker seg de beste og nyeste hjelpemidlene på markedet. Sammen med brukerne og leverandørenes organisasjoner, NAV arrangerte en åpen konferanse der man diskuterte og presenterte løsninger. Det fremkom nye og uløste behov, og NAV satte derfor i gang en designkonkurranse knyttet til hørselstekniske hjelpemidler sommeren 2011. Deretter ble selve anbudskonkurransen gjennomført i februar 2012.

«Det er helt avgjørende at brukernes behov står i sentrum når hjelpemiddelområdet skal videreutvikles og forbedres. Behovet for innovasjon er stort og den positive dialogen mellom brukerorganisasjonene og leverandørene i regi av NAV har vært svært konstruktiv.»

#### Brukerorganisasjonene

CATO LIE, Kontorleder i Funksjonhemmedes Fellesorganisasjon (FFO)

## 2 Mål for strategien

Hovedmålet for denne strategien er økt verdiskaping og ressursutnyttelse ved økt innovasjonseffekt av offentlige anskaffelser. Anskaffelser kan også på denne måten bidra til å løse enkelte samfunnsutfordringer.

Offentlige innkjøp kan bidra til innovative løsninger og dermed bidra til økt samfunnsøkonomisk nytte på flere måter:

- bedre tjenester til innbyggerne
- effektivisering av det offentlige
- et mer lønnsomt og omstillingsdyktig næringsliv.

En offentlig anskaffelse skal dekke et konkret behov for det offentlige. Hovedtilnærmingen i dette dokumentet er å gjennomføre en forbedring i hvordan offentlig sektor foretar innkjøp, innenfor rammene av gjeldende regelverk for offentlige anskaffelser, i form av bedre behovsforankring, mer effektiv markedsdialog og økt vekt på livs-

kluskostnader. Økt vektlegging av disse faktorene vil være positivt for de fleste anskaffelser.

For å utløse potensialet for økt samfunnsøkonomisk nytte av offentlige anskaffelser vil regjeringen der det er rasjonelt og hensiktsmessig legge til rette for at:

- Anskaffelser skal være et strategisk virkemiddel i offentlige virksomheters utviklingsarbeid
- Offentlige virksomheter skal ha en god dialog med markedet om sine utviklingsbehov
- Offentlige virksomheter skal ha redskapene og kompetansen de trenger for å planlegge og gjennomføre innovasjonsfremmende anskaffelser
- Forsknings- og utviklingssamarbeid skal gi bedre anskaffelser
- Kunnskapsgrunnlaget skal styrkes.



Foto: Fotolia



## CASE

**Bergen kommune og TINE – Sammen for bedre mat.** Mange beboere på sykehjem får i seg for lite ernæring på grunn av dårlig appetitt, sykdom eller problemer med å svelge. Bergen kommune tok sine eldre på alvor og samarbeidet med TINE om utvikling av nye, fristende og kaloritette matprodukter. Samarbeidet ble til innenfor rammen av Innovasjon Norges forsknings- og utviklingskontrakter, som ga risikoavlastning og en god ramme for gjensidig forpliktende samarbeid mellom offentlig sektor og privat næringsliv. En løsningsorientert kommune har gitt sine eldre og pleietrengende et lett og fristende produkt med nødvendige næringsstoffer.

# Nasjonalt program for leverandørutvikling

Nasjonalt program for leverandørutvikling skal bidra til at offentlige anskaffelser i større grad stimulerer til innovasjon og verdiskaping. Programmet har 5-års varighet og startet i 2010.

## Hvem står bak?

NHO og KS er initiativtagere til programmet som gjennomføres med et partnerskap av nasjonale innovasjonsaktører, statlige virksomheter, større kommuner og næringslivet.

## Hva mener vi med leverandørutvikling?

Leverandørutvikling betyr samspill mellom det offentlige og leverandører, hvor det offentlige tilrettelegger anskaffelsesprosesser som kan utfordre og utvikle leverandørmarkedet.

## Programmets visjon

Framtidsrettede offentlige kunder – framtidsrettede leverandører.

## Programmets formål er å fremme:

- Konkurransen, næringsutvikling og innovasjon gjennom mer aktiv bruk av offentlige anskaffelser
- Forståelse, kompetanse og kunnskap om innovative offentlige anskaffelser
- Gjennomføring av flere innovative offentlige anskaffelser.

Programmet er i ferd med å gjennomføre et 20-talls pilotprosjekter.

## Pilotprosjekter i kommunene

Flere av pilotprosjektene i programmet drives av kommuner. Gjennom pilotprosjektene kan kommunen få tilgang til fremtidsrettede løsninger som frigjør ressurser til andre viktige oppgaver, mens leverandørene gjennom leveranser av fremtidsrettede løsninger kan få fortrinn på nye markeder. Erfaringene fra pilotprosjektene skal gi opphav til bedre praksis generelt.

### Skien kommune: Varslingssystemer for morgendagens institusjoner

Skien kommune har vedtatt bygging av et nytt fremtidsrettet sykehjem. Lyngbakken sykehjem kan når det står ferdig i 2014 være landets første som tar i bruk spesielt utviklede elektroniske overvåkings- og sikkerhetssystemer. Kommunen ønsker nye trygghetsskapende løsninger som fanger opp hjelpebehovet og aktiverer rett hjelp til rett tid, uavhengig av funksjonsnivå. Samtidig må nye teknologiløsninger kunne videreutvikles og forenkle rutiner og oppgaver for de ansatte. I tillegg til varslingssystemer innen institusjonen er det planlagt en varslingssentral for å hente inn alarmer fra hjemmeboende i kommunen. Skien kom-

mune ønsker dialog med markedet tidlig i prosessen for på den ene siden å få gode innspill til arbeidet med utviklingen av en funksjonell kravspesifikasjon, og på den andre siden stimulere leverandørbedriftene til utvikling og innovasjon. Pilotprosjektet gjennomføres også i samarbeid med det regionale programmet for leverandørutvikling Telemark, Innomed og SINTEF. Forprosjektet ble avsluttet i 2012.

### Etnedal kommune: Gangbro i tre

Etnedal kommune benytter innovasjonsfremmende anskaffelser for å bygge ny gangbro som del av adkomst for «myke» trafikanter til ny planlagt barnehage i Bruflat. Haugalia boligfelt og den nye planlagte barnehagen, med 80 plasser, ligger på ene siden av Etna elv, mens Bruflat sentrum ligger på andre siden av elva. Etnedal kommune ønsker derfor å bygge en gangbro over Etna for å sikre de «myke» trafikantene når de skal ferdes mellom barnehagen og Bruflat sentrum. Målet for den nye gangbroa er at den skal være miljøvennlig og ha høy sikkerhet da små barn skal bruke den til og fra barnehagen. Et dialogmøte med mulige leverandører har vært viktig i utformingen og byggingen.

### **Lyngdal kommune: Omsorgsboliger og sykehjem**

Lyngdal kommune kjører et pilotprosjekt hvor målet er at leverandørene skal få tilstrekkelig innsikt i brukerkrav og forventninger. Dette for at kommunen skal få tilgang til fremtidsrettede teknologiske løsninger innen smarthusteknologi for å sikre innkjøp med optimal ressursutnyttelse. I første omgang ønsker kommunen å teste ut dette i planleggingen av ti kortids/-rehabiliteringsplasser og omsorgsboliger. Kommunen vil i samarbeid med programmet presentere brukerkravene i møter med leverandørene. Kommunen har også fått støtte til et EU-prosjekt for å gjøre et felles innovativt innkjøp med Falun kommun i Sverige.

### **Oslo kommune: Omsorg+**

Totalt skal Oslo kommune etablere mellom 1.000 og 1.500 omsorgsboliger innen 2015. Oslo kommune kjører et pilotprosjekt hvor målet er å få tilgang på fremtidsrettede teknologiske løsninger til omsorgsboliger. Kommunen inviterte leverandørene til åpne dialogaktiviteter i forbindelse med at kravspesifikasjonen for bruk av smarthusteknologi (Standardprogram Omsorg+) i fremtidens omsorgsboliger skulle ferdigstilles våren 2011. Formålet var å etablere en tidlig dialog med markedet for å få god oversikt over alternative løsninger på et funksjonelt nivå. Prosjektet kjøres i tett dialog med regionalt program for leverandørutvikling Hovedstaden.

### **Bergen kommune: Alarmer for demente**

Bergen kommune kjører et pilotprosjekt hvor målet er å prøve ut aktuell teknologi for alarmer for demente med vekt på praktiske, etiske og juridiske problemstillinger i omsorgssektoren. I prosjektet har kommunen et nært samarbeid med brukerorganisasjoner og andre fagmiljøer for utarbeidelse av en kravspesifikasjon som gir et bedre produkt for både brukerne og kommunen.

### **Skånland kommune: Omsorgsboliger**

Gjennom økt dialog med leverandørene skal kommunen sikre at de etterspør de mest kostnadseffektive løsningene og stimulere leverandørene til å tenke nytt.

### **Stavanger kommune: Driftsmeldinger og alarmer**

Stavanger kommune har gjennomført et pilotprosjekt for å komme frem til en teknisk løsning til en nyopprettet drifts-

sentral. Målet var å få brukervennlige løsninger knyttet til melding/alarmer for tekniske systemer. Dette skulle bidra til energibesparelser og mer effektiv drift av kommunen. Et flertall av kommunens bygg kan nå driftes fra ett sted.

### **Verdal kommune: Velferdsteknologi**

Verdal kommune planlegger å gjennomføre en anskaffelse av funksjonelle varslingssystemer. De ønsker å ta i bruk velferdsteknologiske løsninger i et sykehjem som er under rehabilitering. De ønsker også svar på om det er hensiktsmessig og mulig med sambruk av løsninger til hjemmeboende, eksempelvis ny felles mottakssentral av trygghetsalarmer. En dialogkonferanse ble gjennomført i november 2012. Prosjektet kjøres i tett dialog med Midt-Norsk Velferdsteknologiprojekt og regionalt program for leverandørutvikling Trøndelag.

### **Voss kommune: Barnehage med optimal energiløsning**

Voss kommune har bygget flere større bygg der de blant annet har arbeidet målrettet for å få til gode byggeprosjekt med hensyn til brukerne, tekniske løsninger og fremtidig drift. Voss kommune startet i 2012 arbeidet med prosjektering av en ny barnehage. Bygget skal oppfylle alle krav til isolering, være særskilt energieffektivt og all energibruk skal kunne fjernstyres. Løsningene blir utformet i dialog med markedet.

### **Hedmarken Interkommunale avfallsselskap (Hias): Bedre utnyttelse av biogass**

Hias deltar med et pilotprosjekt hvor målet er å få til en bedre energiutnyttelse av biogassen. Målet er å redusere mengden kjøpt strøm med 50 % innen 2020, og å bli klimanøytral innen 2020. Hias har hatt en tidlig dialog med markedet ved å kjøre en plan- og designkonkurranse hvor formålet var å innhente innovative forslag på løsninger for effektiv energiutnyttelse av biogassen ved biogassanleggene. De har nå kåret en vinneridé som skal videreutvikles gjennom et felles utviklingsprosjekt. Pilotprosjektet kjøres i tett samarbeid med Norsk Vann som er interesseorganisasjonen for norske vann- og avløpsverk, eid av 360 kommuner og interkommunale selskaper.





# 3 Utgangspunkt for strategien

Strategien er utarbeidet av Nærings- og handelsdepartementet og Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet. Det har vært fortløpende dialog med andre berørte departementer, NHO, KS, VIRKE, Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi), Norges forskningsråd, Innovasjon Norge, NAV, Statsbygg, Helse Sør-Øst og Statens vegvesen. Næringslivet og arbeidslivets parter har medvirket i en referansegruppe.

Strategien har følgende utgangspunkt:

## 3① En bred tilnærming til innovasjon

Det overordnede målet for næringspolitikken er å legge til rette for størst mulig verdiskaping i norsk økonomi. For å opprettholde eller øke verdiskapingen når verden rundt oss endrer seg, kreves omstilling og innovasjon.

Regjeringen legger til grunn følgende brede definisjon av innovasjon:<sup>1</sup>

«en ny vare, tjeneste, produksjonsprosess, anvendelse eller organisasjonsform som er lansert i markedet eller tatt i bruk i produksjonen for å skape økonomiske verdier.»

## 3② Innovasjon og regelverket om offentlige anskaffelser

Lov om offentlige anskaffelser skal bidra til økt verdiskaping i samfunnet ved å sikre mest mulig effektiv ressursbruk ved offentlige anskaffelser. Å øke innovasjonseffekten av offentlig anskaffelse kan være et virkemiddel for å oppnå dette. Økt fokus på innovasjon ved gjennomføring av offentlige anskaffelser kan bidra til å effektivisere og bedre kvaliteten på tjenester. Potensialet for innovasjon innenfor rammen av regelverket kan utnyttes bedre enn i dag, blant annet ved i større grad å kommunisere med markedet i forkant av en anskaffelse.

Regjeringen har også satt ned et offentlig utvalg som skal gjennomgå den særnorske delen av regelverket om offentlige anskaffelser. Målet er å forenkle og forbedre dagens regler. Det pågår også et arbeid i EU med samme mål.

## Offentlige virksomheter har et klart definert juridisk handlingsrom for markedskontakt

Statlige, kommunale, fylkeskommunale myndigheter og offentligrettslige organer må følge regelverket om offentlige anskaffelser ved inngåelse av kontrakter om kjøp av varer og tjenester eller utførelse av bygge- og anleggsarbeider. Visse grunnleggende krav gjelder for alle offentlige anskaffelser uansett art og verdi. Dette gjelder blant annet kravene til konkurranse, god forretningskikk, forholdsmessighet, likebehandling av leverandører, forutberegnelighet, gjennomsiktighet og etterprøvnbarhet. Kravene er nedfelt i lov om offentlige anskaffelser (LOA) § 5 og forskriftens § 3-1.

Det er fullt lovlig å være i kontakt med markedet før en konkurranse kunngjøres, så lenge virksomheten likebehandler leverandørene. Målet med markedskontakten er å øke kompetansen hos innkjøper om hva som finnes i markedet og hva som eventuelt kan utvikles. Målet er også å skape økt oppmerksomhet i leverandørmarkedet om virksomhetens behov og dermed også legge til rette for økt konkurranse.

Likebehandling innebærer ikke at alle leverandørene må kontaktes, men at alle potensielle leverandører får tilgang til samme relevante informasjon og tid nok til å tilegne seg denne innen fristen for å inngi tilbud går ut. Like konkurransevilkår kan for eksempel sikres ved å systematisere kontakten i form av leverandørkonferanser, dialogmøter eller liknende. Informasjon om leverandørkonferanser eller dialogmøter bør annonseres åpent, for eksempel på oppdragsgivers hjemmesider, samt i aviser og fagskrifter eller på Doffin. Det bør også gjøres klart for alle parter hva som er målet med dialogen og at en eventuell senere anskaffelse vil skje i konkurranse etter bestemmelsene i

regelverket om offentlige anskaffelser. Presentasjoner fra konferanser og møter bør også legges ut på nettet slik at leverandører som ikke hadde anledning til å delta kan sette seg inn i det som ble presentert. Det bør også gis litt ekstra tid før konkurransen utlyses eller alternativt la tilbudsfristen være tilstrekkelig lang for å likebehandle leverandørene slik at alle har anledning til å sette seg inn i det som er skjedd i markedsdialogen. Virksomheten kan også benytte frivillig kunngjøring på Doffin til å stille spørsmål til markedet.

I noen tilfeller kan det være vanskelig å få leverandører til å snakke om egne løsninger i møter hvor andre konkurrenter til stede. Da kan virksomhetene be leverandørene om å sende inn et kortfattet og overordnet løsningsforslag på e-post. For å sikre likebehandling bør leverandørene få like spørsmål og like rammer. Det kan også avholdes en-til-en møter mellom oppdragsgiver og leverandør. Husk at den informasjonen som leverandørene gir i slike møter eller i skriftlige innspill kan være konfidensiell. Oppdragsgiver må sørge for å bruke informasjonen inn i konkurransegrunnlaget på en slik måte at den ikke avdekker forretningshemmeligheter, favoriserer en leverandør eller er egnet til å begrense konkurransen ulovlig.

Etter at konkurransen er utlyst har virksomheten ikke anledning til å være i kontakt med markedet utover å skriftlig besvare spørsmål fra potensielle tilbydere knyttet til konkurransegrunnlaget eller ved en anbudsbefaring/konferanse. Dette følger av forskrift om offentlige anskaffelser og er av hensyn til likebehandlingskravet.

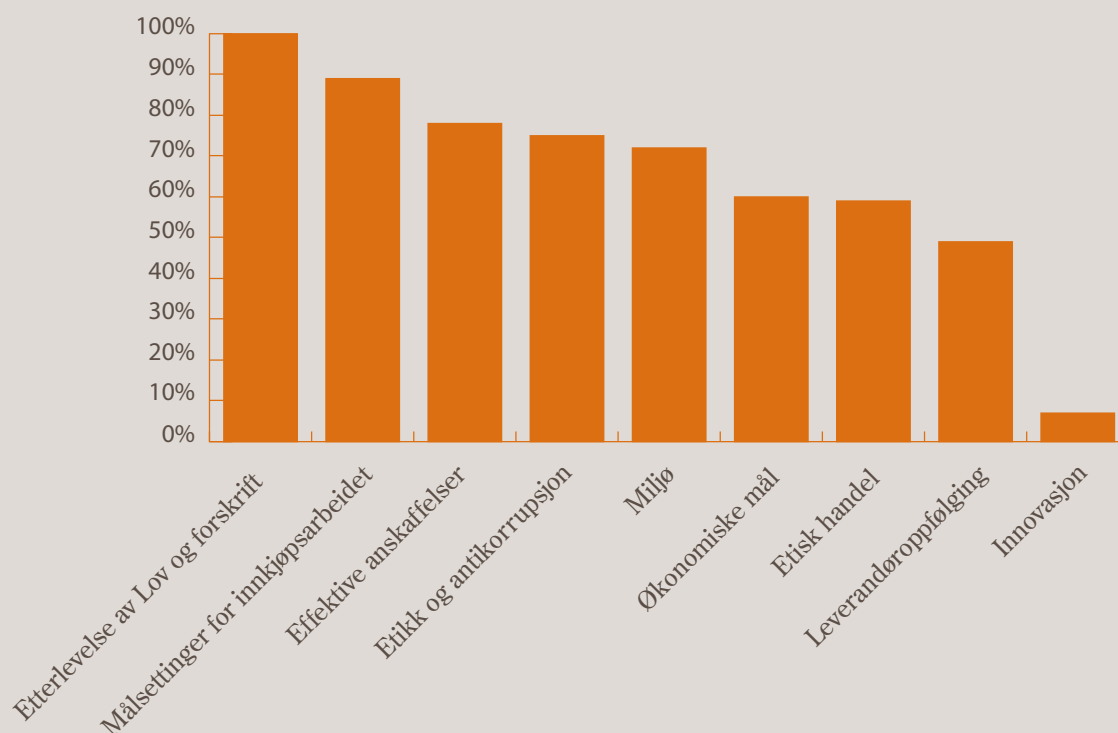
### 3③ Målet er en generell forbedring i offentlige anskaffelser

Hovedformålet med en offentlig anskaffelse er å dekke et konkret behov. Innovasjon kan gi bedre ressursutnyttelse, men trenger ikke å gjøre det. Tiltakene i denne strategien skal ikke fordyre eller byråkratisere, men gi en generell forbedring i hvordan offentlig sektor foretar sine anskaffelser. Fokus i denne strategien er like mye de alminnelige innkjøpene, og hvordan innkjøpspraksis systematisk kan gjøres mer innovasjonsfremmende, som de enkeltstående og usedvanlig store eller kompliserte anskaffelsene.

### 3④ Livssyklus kostnader skal legges til grunn

En offentlig anskaffelse har faser og starter lenge før oppdraget lyses ut. Offentlige virksomheter skal arbeide systematisk med anskaffelser i for- og etterkant av selve utlysningen – fra behovet identifiseres og formidles, til produktet er tatt i bruk. I mange tilfeller vil virksomheten redusere kostnader, og gjøre mer samfunnsøkonomisk gunstige anskaffelser, ved å ta hensyn til hele anskaffelsens livssyklus. Livssyklus kostnader er den totale anskaffelseskostnaden, altså ikke bare innkjøpspris, men også kostnadene virksomheten kommer til å ha i tiden det anskaffede produktet

## Vektlegging av innovasjon i offentlige anskaffelsesstrategier 2012



brukes. Lov om offentlige anskaffelser (loven § 6) stiller krav om at virksomheten allerede på planleggingsstadiet tar hensyn til livssyklus-kostnader<sup>2</sup>. Når en offentlig virksomhet vektlegger livssyklus-kostnader vil den ofte vektlegge innovasjon, fordi det leder til spørsmålet «Hvordan finner vi frem til løsningene som blir billigst og best i det lange løp?». Da blir det også enklere å se anskaffelser av varer, tjenester og egen organisering i sammenheng og i et nytt lys.

### 3⑤ Innovasjonsfremmende anskaffelser er en del av løsningen på våre samfunnsutfordringer

Samfunnet står overfor en rekke utfordringer som vi ønsker gode løsninger for. Innovasjoner kan bidra til at vi finner slike løsninger. Strategisk bruk av anskaffelser vil inngå i løsningene både i Norge og andre land.<sup>3</sup> Noen eksempler på sentrale utfordringer er:

Utfordring	Eksempler på relevante anskaffelser for å løse utfordringene	Utvalg av ansvarlige offentlige etater
Hvordan tilpasser vi oss et endret klima?	Utskifting og utvidelse av deler av vann- og avløpsnett	Miljøverndepartementet, kommunene, KLIFF
Hvordan oppnår vi et sammenhengende og effektivt tjenestetilbud i helse- og omsorgssektoren?	Anskaffelser av omsorgsteknologi, medisinsk-teknisk utstyr, legemidler, IKT og organisasjons- og tjenesteutvikling	Helse- og omsorgsdepartementet, Helsedirektoratet, de regionale helseforetakene, kommunesektoren
Hvordan skaper vi gode samferdselsløsninger og bærekraftig utvikling i byer og regioner?	Store anskaffelser i forbindelse med kollektivtrafikk, jernbane og veiutbygging	Samferdselsdepartementet, Jernbaneverket, Statens vegvesen, fylkeskommuner og kommuner
Hvordan skaper vi en effektiv offentlig sektor og et godt tjenestetilbud?	Anskaffelse av gode digitale løsninger og organisasjons- og tjenesteutvikling	Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet, Difi, KommIT, kommunesektoren
Hvordan skaper vi energieffektive og kostnadsbesparende bygg?	Anskaffelse og videreutvikling av bygg inkludert styringsfunksjoner og tilhørende prosesser	Statsbygg, kommunesektoren

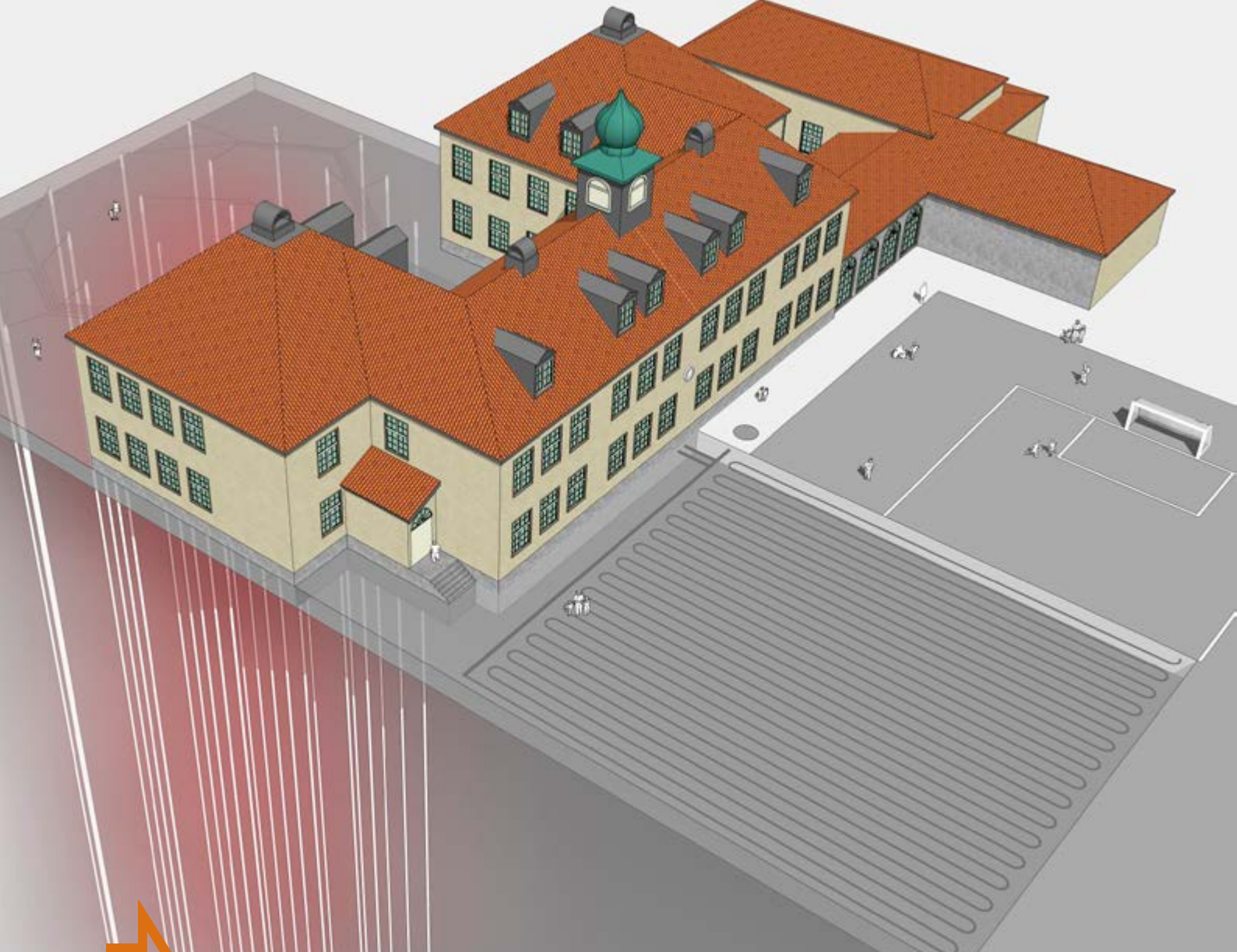
### 3⑥ Alle offentlige virksomheter bør bidra

Lov om offentlige anskaffelser og tilhørende forskrifter gjelder for statlige, kommunale og fylkeskommunale myndigheter og offentligrettslige organer. Alle tre forvaltningsnivåer er store innkjøpere og mange av utfordringene vil være felles. Arbeidsdelingen mellom forvaltningsnivåene, kjennetegnet ved kommunenes oppgaver og det kommunale selvstyret tilsier at det er ønskelig at kommunesektoren selv finner frem til gode løsninger på utfordringene som skisseres i strategien. Flere av tiltakene vil imidlertid være aktuelle for alle tre forvaltningsnivåene. Innen flere sektorer vil det trolig også være grunnlag for et effektivt samarbeid mellom statlige og kommunale virksomheter.

Utviklingsbehovene vil variere fra virksomhet til virksomhet og er avhengig av oppgaver og ansvarsområde. Men alle offentlige virksomheter kan bli bedre på å avdekke sine utviklingsbehov og formidle dem til markedet.

### 3⑦ Stort innovasjonspotensial også i kommunene<sup>25</sup>

Kommunene forvalter en betydelig andel av det offentliges midler, og er en sentral utvikler av offentlige tjenester på nær alle samfunnsområder. I 2011 sto kommunesektoren for 50 prosent av den offentlige tjenesteproduksjonen, og sysselsatte om lag en femtedel av alle yrkesaktive. Det største tjenesteområdet er omsorg som sysselsetter 14 prosent av alle yrkesaktive. Innovasjon kan gi store velferdsgevinster i form av bedre tjenester, lavere vekst i offentlige utgifter og i arbeidskraftbehov. Sammensetningen av virkemidler for å styrke innovasjon i kommunene vil være noe annerledes enn for statlig forvaltning. Kommunen er selvstendige forvaltningsenheter og strategiske valg i kommunene må forankres i lokaldemokratiet. Det er et stort antall kommuner, og selv om de har felles utfordringer, er også variasjonsbredden stor. Som tjenesteleverandører er kommunene generalister med i utgangspunktet liten grad av spesialisering. Innovasjonsprosesser vil også preges av tjenestenes karakter. Innenfor det største kommunale tjenesteområdet, omsorg, skal tjenestene tilpasses den enkelte brukers livssituasjon. Brukermedvirkning er et lovpålagt krav, og vil ofte også være viktig for å utvikle nye produkter og arbeidsformer.



## CASE

### Undervisningsbygg

Oslo bystyre vedtok i januar 2008 at bruk av fossilt brensel i Oslo-skolene skulle utfases innen utgangen av 2011. Undervisningsbygg sin utfordring var å få tilgang på hva markedet kunne levere av innovative løsninger, da erfaringene med eksisterende produkter/løsninger var dårlige. Undervisningsbygg gjennomførte en dialogkonferanse som endte opp i en idékonkurranse. Formålet var å innhente innovative idéforslag på totalløsninger for å dekke hele oppvarmingsbehovet med ikke-fossile energikilder. Det ble kåret fire vinnerideer. Flere av vinnerne har nå fått nye leveranser til Undervisningsbygg og andre offentlige aktører. Samtidig har Undervisningsbygg fått til innovasjon, økt kunnskap om bransjen og kommet godt i gang med utfasing av oljen i henhold til bystyrets vedtak. I dag brukes blant annet biobrensel, grunnvarme og bakkesolfangere.

Følgende var sentralt:

- Ekspertene ble trukket inn i svært tidlig fase
- Mulighetene ble kartlagt i dialog med markedet
- Det ble gjennomført en idekonkurranse på gode løsninger
- Anskaffelsesmodeller som åpnet for de innovative løsningene ble benyttet

Resultatet er 4 innovasjoner levert av i alt 7 bedrifter som nå alle er implementert i Oslo skolene.

Så hva er gevinstene?

- Politikerne har fått oppfylt sitt vedtak.
- Innkjøperen (Undervisningsbygg) har fått fremtidsrettede løsninger på sine skoler og økt sin kompetanse på innkjøp.
- Leverandørene har innvert og økt sin konkurransekraft
- Vi har fått mer klimavennlige løsninger for samfunnet

## 4 Kunnskapsstatus

Public procurement has a long history. Written on a red clay tablet, found in Syria, the earliest procurement order dates from between 2400 and 2800 B.C. The order was for «50 jars of fragrant smooth oil [...]»<sup>4</sup>

### 4① Etterspørsel er en viktig innovasjonsdriver

Etterspørsel gjør det lønnsomt for potensielle leverandører å videreutvikle en vare eller tjeneste.<sup>5</sup> Lønnsomheten stiger ofte i takt med at markedet vokser<sup>6</sup>. The Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) påpeker at det er et betydelig mulighetsrom for økt innovasjon ved å styrke offentlig sektors etterspørsel<sup>7</sup>. Flere land har iverksatt politikk for å styrke etterspørselssiden i markedet<sup>8</sup>. Betydningen av offentlige anskaffelser for å fremme innovasjon har blant annet kommet til uttrykk i EUs innovasjonspolitik<sup>9</sup>.

### 4② Anskaffelser kan fungere innovasjonsfremmende

Anskaffelser kan fungere innovasjonsfremmende, blant annet ved at det utvikles nye løsninger for nye eller gamle utfordringer. Et eksempel på dette er utviklingen av Arpanet<sup>10</sup> for USAs forsvar. Det som senere ble Internett.

### 4③ Anskaffelser kan fungere innovasjonsfremmende ved at kjente løsninger etterspørres i nye sammenhenger

Løsninger fra en sektor eller et anvendelsesom-

råde kan tas i bruk i andre sammenhenger og gi en produktivetsforbedring også her. I omsorgssektoren er det trolig slik at innarbeidet og rimelig teknologi fra andre sektorer ennå ikke er tatt i bruk på en samfunnsøkonomisk lønnsom måte<sup>11</sup>.

### 4④ Økt innovasjonseffekt av offentlige anskaffelser kan gi økt samfunnsøkonomisk lønnsomhet

Mange offentlige anskaffelser kan forenklet beskrives som en situasjon der innkjøpere med begrenset informasjon, kjøper inn en vare eller tjeneste fra leverandører med begrenset informasjon, på vegne av innbyggere med begrenset informasjon og hvis preferanser delvis er ukjente<sup>12 13</sup>.

Å legge til rette for økt innovasjonseffekt av offentlige anskaffelser går ut på å bedre informasjonsstrømmen og samarbeidet mellom innkjøperne, brukerne og leverandørene.<sup>14</sup> Slike tiltak vil være samfunnsøkonomisk lønnsomme såfremt de ikke reduserer konkurransen på lang sikt, midlene ikke har en bedre alternativanvendelse og tiltakene ikke medfører administrative byrder som oppveier nytteeffekten.

Et mål om størst mulig samlet verdiskaping tilsier at offentlig sektor bør ha effektive insentiver og mekanismer for å formidle sine utviklingsbehov til privat sektor. Privat sektor bør også oppleve forutsigbarhet<sup>15</sup> i samhandlingen med offentlig sektor, samtidig som konkurransepresset opprettholdes.

#### 4⑤ **Fragmenterte markeder kan hindre innovasjon, monopoler likeså**

Lokale løsninger på en offentlig virksomhets utviklingsbehov kan være gode hvis de utformes av de som skal ta løsningene i bruk. Men å utvikle lokale løsninger på nasjonale problemer kan også bidra til fragmentering av markeder og en lite effektiv bruk av offentlige og private ressurser. Her er det et spørsmål om å finne den rette balansen. Bedre rutiner for innhenting av informasjon og økt samarbeid mellom innkjøpere kan føre til mer effektive anskaffelser og bedre tjenester til innbyggerne. Dette kan også bidra til at nye innovative produkter får et større marked og gi bedre insentiv for leverandører til å utvikle nye produkter og tjenester. Hvis det imidlertid blir slik at det bare blir én etterspørter, som for eksempel har svært sjeldne utlysninger, kan dette motvirke innovasjon hos tilbyderne. Her er det viktig å balansere de forskjellige hensynene og å finne de rette prosedyrene.

#### 4⑥ **Offentlige virksomheter bruker i for liten grad anskaffelser som strategisk virkemiddel**

Ansatte i offentlig sektor vil gjerne gi innbyggerne bedre tjenester<sup>16</sup>, men offentlig sektor opplever likevel ikke alltid like sterk press til å innovere som privat sektor. Dette kan blant annet resultere i at innovasjonsbehovet ikke når frem til leverandørene og andre som kan bidra til å finne gode løsninger.

Selv når utviklingsbehovet er kjent for ledelse, grupper av ansatte eller brukere, er det slett ikke sikkert at det ses i sammenheng med

virksomhetens anskaffelser. Dette kan skyldes at ingen har et helhetlig ansvar for innkjøp i virksomheten eller at man ikke har sett potensialet for anskaffelser som en del av virksomhetens overordnede strategi. Status varierer fra sektor til sektor. Internasjonale og nasjonale studier<sup>17</sup> kan likevel tyde på at de nødvendige mekanismene, og den ønskelige forutsigbarheten til å foreta innovasjonsfremmende offentlige anskaffelser, i dag ikke er tilstrekkelig til stede.

Undersøkelser utført for Leverandørutviklingsprogrammet tyder på at:

- Anskaffelser i liten grad er forankret på ledernivå i offentlige virksomheter, og i liten grad er integrert i virksomhetenes øvrige utviklingsarbeid.
- Anskaffelser i liten grad er koblet til strategier og måldokumenter som ellers er retningsgivende for organisasjonen.
- Offentlige virksomheter har begrenset kompetanse om hvordan anskaffelser kan være et virkemiddel for bedre oppgaveløsning.
- Få offentlige virksomheter aktivt søker innovative løsninger.
- Et flertall av offentlige virksomheter opplever at mangel på kunnskap og opplæring begrenser innovative anskaffelser.
- De fleste offentlige virksomheter ønsker innovative løsninger, men mangler målformuleringer om hvordan dette skal ivaretas<sup>18</sup>.
- Få offentlige virksomheter gjennomfører leverandørutviklingsaktiviteter.



Studier fra OECD fremhever at det foreligger et betydelig potensial for å benytte etterspørselsmekanismer for å styrke offentlig sektors innovasjonsevne. Dette forutsetter klare insentivstrukturer, administrative endringer og kompetanseheving.

## Helseforetakene som innovative innkjøpere

Innovasjon i offentlige anskaffelser er inkludert i regjeringens langsiktige satsing på innovasjon i helse- og omsorgssektoren (2007-2017). I 2007 inngikk de regionale helseforetakene, Helsedirektoratet, InnoMed, Innovasjon Norge og Norges Forskningsråd en nasjonal samarbeidsavtale og tiltaksplan. Blant tiltakene er en økt satsing på innovasjon i anskaffelser. Tiltaksplanen revideres og signeres av partene i februar 2013. KS har takket ja til å delta i samarbeidet.

Innovasjon i offentlige anskaffelser inngår nå i Helse- og omsorgsdepartementets oppdragsdokumenter til de regionale helseforetakene. I 2012 utarbeidet de regionale helseforetakene, i samarbeid med Difi og Innovasjon Norge, rapporten «Fremme innovasjon og innovative løsninger i spesialisthelsetjenesten gjennom offentlige anskaffelser». Rapporten foreslår en rekke tiltak, blant annet å gjennomføre pilotprosjekter

og å utarbeide en sektorspesifikk veileder for bedre utnyttelse av handlingsrommet i regelverket om offentlige anskaffelser. Rapporten er styrebehandlet i alle de regionale helseforetakene og vil bli fulgt opp i felleskap. De regionale helseforetakene har også utviklet en rapport om nasjonale innovasjonsindikatorer for helsesektoren, der antall offentlige forsknings- og utviklingskontrakter (OFU) er en av flere indikatorer.

I den senere tid har helseforetakene i økende grad gjennomført leverandørkonferanser og leverandørdialog i forkant av store anskaffelsesprosjekter. Fortsatt innsats for å fremme kultur for innovasjon i anskaffelser og for økt kompetanse i innkjøpsmiljøene er nødvendig.



Foto: Fotolia

## CASE

### **Statsbygg fikk i oppdrag å vurdere bruk av tre i det nye regjeringskvartalet (R6)**

Utfordringen var å finne innovative løsninger knyttet til materialbruk og interiørløsninger. Statsbygg arrangerte en åpen dialogkonferanse for leverandører/produsenter av interiørløsninger og involverte Den Norske Lauvtreeforening og Trebruk AS. Målet var å diskutere konkrete utfordringer og å få innspill på alternative løsninger. Konferansen ble gjennomført med bistand fra regionalt leverandørutviklingsprogram. Bransjen mobiliserte leverandører gjennom workshops og arbeidsmøter. Ideer og løsningsforslag ble utredet, diskutert og fremlagt prosjektet. Gjennom den tidlige dialogen med markedet utviklet leverandørene tre nye produkter:

- Integreerte kontormoduler
- Støydempende takhimlinger i løvtre
- Prefabrikkerte innredninger til tekjøkken, kopirom etc.

# 5 Anskaffelser skal være et strategisk virkemiddel i offentlige virksomheters utviklingsarbeid

## 5① Offentlig virksomheter har et ansvar for å legge til rette for fremtidig måloppnåelse

På flere områder står samfunnet overfor raske endringer, blant annet grunnet ny teknologi og demografiske endringer. Dette legger premissene for hvilke løsninger som må leveres i fremtiden. Regjeringen forventer at offentlige virksomheter har et bevisst forhold til sine utfordringer, og iverksetter tiltak for å møte dem. Virksomhetene bør på en systematisk måte avdekke behov som følger av det samfunnsoppdraget man har fått.

For å oppfylle sine oppgaver bør alle offentlige virksomheter ha innsikt i:

- Brukernes fremtidige behov og forventninger
- Utviklingstrender i markedet som muliggjør nye løsninger
- Samfunnets langsiktige utfordringer.

## 5② Det er et lederansvar å gjøre anskaffelser til et strategisk virkemiddel

Undersøkelser<sup>19</sup> kan tyde på at det er en utfordring å få offentlige virksomheter til å se utviklingsbehov og anskaffelsesvirksomhet i

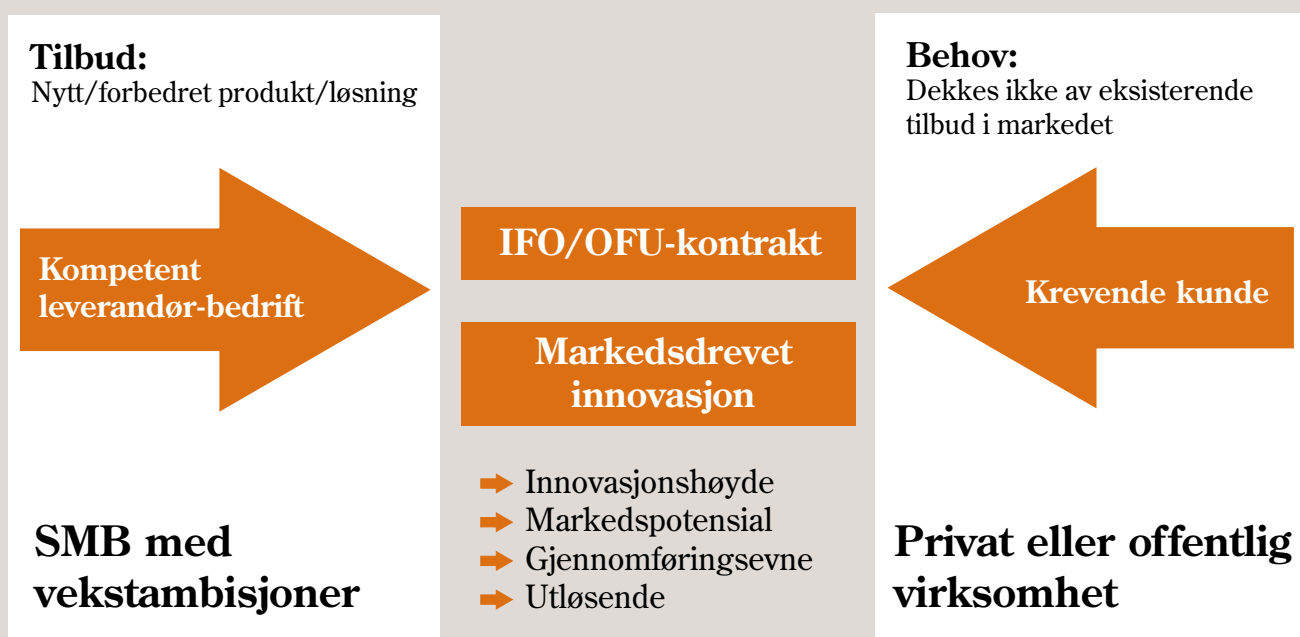
sammenheng. Anskaffelser er i liten grad løftet opp på ledernivå. For at anskaffelser virkelig skal bidra til bedret oppgaveløsning, må fagmiljøene og de innkjøpsansvarlige samarbeide ut fra felles målsetninger, som har støtte i virksomhetens ledelse. Anskaffelser er et av virkemidlene for å realisere virksomhetens overordnede mål. Da må anskaffelser også inngå i virksomhetenes langsiktige planer. Dette er et lederansvar.

## 5③ Anskaffelsesstrategier og rapportering gjør det lettere å tenke langsiktig

Flere land har utformet tiltak for å sikre en strategisk tilnærming til sin anskaffelsesvirksomhet. Erfaringer fra blant annet Finland tyder på at en kombinasjon av målformuleringer og andre insentiver er nødvendig for å oppnå ønsket effekt<sup>20</sup>. Videre har Storbritannia for eksempel innført obligatoriske anskaffelsesstrategier<sup>21</sup> for offentlige virksomheter med lovende resultater. I Norge har vi erfaring med at innføring av mål og tilhørende rapportering kan være et effektivt virkemiddel for å øke oppmerksomheten om et tema<sup>22</sup>. Resultatene kan benyttes til å identifisere behov, og blant annet legge premisser for anskaffelsesstrategier. De regionale helseforetakene rapporterer på



## OFU-modellen



gjennomføring av innovasjonstiltak, herunder innovasjonsfremmende anskaffelser<sup>23</sup>.

### **5④ Økonomiske virkemidler kan bidra til at innovasjonsbehovene identifiseres og gjennomføres**

Behov og muligheter som ikke blir identifisert kan heller ikke bli formidlet til leverandørene. Flere land har forsøkt å styrke behovsidentifikasjonen ved å opprette finansielle virkemidler for offentlige virksomheter<sup>24</sup>. For eksempel i form av midler som øremerkes innovasjonsformål.

I Norge har vi også liknende ordninger:

- Innovasjons Norges Offentlige forsknings- og utviklingskontrakter [OFU]
- Innovasjonsprosjekter i næringslivet med offentlig sektor som marked.
- Innovasjonsprosjekter i offentlig sektor.

Disse ordningene legger til rette for langvarig forsknings- og utviklingssamarbeid mellom offentlig og privat sektor.

OFU-ordningen, som forvaltes av Innovasjon Norge, er evaluert med gode resultater og vil bli vidererført. Det kan imidlertid være rom for å se på en videreutvikling av ordningen. OFU-ordningen kan blant annet forbedres når det gjelder spredning av de resultatene man oppnår. Gode løsninger må tas i bruk og det må drives effektiv mobilisering av krevende kunder. I særskilte tilfeller kan den offentlige kunden motta en del av støtten, slik at virksomheten kan prioritere innovasjonsformål.

Forskningsrådets innovasjonsprosjekter i privat og offentlig sektor kan trolig forbedres ved å målrette flere utlysninger mot utvalgte utfordringer i offentlig sektor. Kompetente næringsaktører kan også i større grad stimuleres til deltakelse i slike prosjekter.

Det lange tidsperspektivet gjør imidlertid at slike prosjekter ikke egner seg for alle innovasjonsutfordringer. OFU-ordningen forutsetter prosjektdeltakelse over flere år og at det settes av en del ressurser til formålet. Prosjektformen er derfor lite egnet for små og kortsiktige prosjekter. Da kan det være mer aktuelt med mindre stipender rettet mot bedrifter, som offentlige virksomheter kan benytte. For eksempel kan man lyse ut en kortvarig idékonkurranse der deltakende bedrifter får dekket sin arbeidsinnsats. Erfaringer fra andre land viser at slike stipender kan fungere motiverende og innovasjonsfremmende, fordi de kommer i tillegg til den offentlige virksomhetens ordinære budsjett og gir bedrifter bedre insentiver til å delta i slikt utviklingsarbeid. På dette feltet trengs det imidlertid mer erfaring for å finne frem til gode ordninger som gir en merverdi i norsk sammenheng. Regjeringen vil derfor sette i gang en begrenset forsøksordning med stipendmidler rettet mot næringslivet, som offentlige virksomheter kan utløse til konkrete innovasjonsformål. Det vil være frivillig for offentlige virksomheter å benytte seg av ordningen.

## 5 5 Tiltak

- Regjeringen vil oppfordre statlige etater til å innarbeide ansvar for anskaffelser i lederkontrakter der dette er rasjonelt og hensiktsmessig, jf. Plattform for ledelse i staten.
- Regjeringen vil oppfordre offentlige virksomheter til å utarbeide anskaffelsesstrategier, eller utviklingsplaner der anskaffelser inngår, der dette er rasjonelt og hensiktsmessig.
- Offentlige virksomheter bør kjenne langsiktige utviklingstrekk innen sitt ansvarsområde og hvilke konsekvenser dette vil ha for virksomhetens anskaffelser. Innovasjon Norge og Norges forskningsråd kan kobles inn i slikt kartleggingsarbeid. Programorganisering kan vurderes på særlig viktige områder og på tvers av sektorer når oppgavene er tverrgående og særlig utfordrende, for eksempel når det gjelder klima, helse og miljø.
- Kommuner og fylkeskommuner skal oppfordres til å legge vekt på langsiktige anskaffelsesbehov<sup>25</sup>.
- Regjeringen vil iverksette en forsøksordning med stipendmidler rettet mot næringslivet, som offentlige virksomheter kan utløse til konkrete innovasjonsformål<sup>26</sup>. Ordningen vil forvaltes av Innovasjon Norge, i samarbeid med Difi. Det vil være frivillig å benytte seg av ordningen.
- Regjeringen vil videreføre og videreutvikle OFU-ordningen under Innovasjon Norge<sup>27</sup>.

## Prøveordning for innovative anskaffelser av miljøteknologi i Framtidens byer

Framtidens byer er et samarbeid mellom staten og de 13 største byene i Norge om å redusere klimagassutslippene og gjøre byene bedre å bo i.

Miljøverndepartementet vil stimulere til flere innovative anskaffelser av miljøteknologi og har etablert en to-årig prøveordning (2012–2013) for tilskudd til prosjekter som har til hensikt å gjennomføre innovative anskaffelser av miljøteknologi hvor Framtidens byer er involvert. Det er i 2013 avsatt 1,7 millioner kroner og Difi administrer prøveordningen.

Målet er:

1. Å få igangsatt flere innovative anskaffelser av miljøteknologi i Framtidens byer
2. Å få samlet erfaring som kan brukes i andre byer
3. Å danne grunnlag for vurdering av videreføring av ordningen.

Det er i de innledende fasene av en anskaffelsesprosess det er størst rom for innovasjon. I innovative anskaffelser legges det betydelig mer vekt på samspill mellom brukere, fagmiljøer og leverandører, og den endelige løsningen blir ofte utviklet underveis i dette samspillet.

Det kan søkes støtte til å dekke ekstrakostnader som oppdragsgivere har i forbindelse med slike aktiviteter, blant annet behovsbeskrivelse, inkl. LCC-analyser, markedsundersøkelser og dialog med markedet, samt utforming av konkurransegrunnlag og evaluering av tilbud.

Eksempler på støtte: Stavanger kommune har fått støtte til å gjennomføre en innovativ anskaffelse av portalløsning som skal samle informasjon om kommunens driftssystemer ett sted. Støtten er gitt til konsulentbistand i forbindelse med å utforme kravspesifikasjonen. En slik portalløsning er helt ny, og kommunenes ansatte har ikke nødvendig teknisk kompetanse til å utforme en behovsbasert kravspesifikasjon. Det å samle informasjon om kommunens driftssystemer i en portal vil gi bedre oversikt over driften og bidra til å redusere energibruken.

Retningslinjer for tilskuddet finnes på [www.anskaffelser.no/innovasjon](http://www.anskaffelser.no/innovasjon)

# 6 Offentlige virksomheter skal ha en god dialog med markedet om sitt utviklingsbehov

## 6① Utviklingsbehovet må formidles til markedet

Offentlige virksomheter bør ha innsikt i hva markedet kan tilby. For at markedet på sin side skal ha god kjennskap til offentlig sektors utviklingsbehov, må de formidles på en effektiv og forutsigbar måte. Noen offentlige virksomheter gjør dette i dag. For eksempel har Statsbygg hatt en aktiv dialog med leverandører om bruk av tre i offentlige bygg og tydelig kommunisert sine forventninger om bruk av bygningsinformasjonsmodellering. Men ofte opplever markedet at kommunikasjonen ikke er forutsigbar nok til at man tør gå løs på store utviklingsarbeider.

## 6② Møteplasser og formidlingskanaler gir effektiv markedsdialog

Etablering av møteplasser, som bidrar til bedre dialog mellom leverandører og innkjøpere, kan føre til at offentlige virksomheter ser nye utviklingsmuligheter – som igjen bidrar til at det gjennomføres bedre og mer langsiktige anskaffelser.

Ulike typer anskaffelser kan fordre ulike former for formidling. Elektroniske kanaler, som hjemmesider, DOFFIN og anskaffelser.no, kan med noen tilpasninger bli effektive formidlingsredskaper. Utfordringen er å få offentlige virksomheter til å ta dem i bruk.

## 6③ Markedsdialog og funksjonsbeskrivelse gir bedre konkurransegrunnlag

Dialog mellom kunde og leverandør kan gi innspill til å utforme konkurransegrunnlaget på nye måter. Videre kan dialogen gi nye ideer til hvordan konkurransen bør gjennomføres, for eksempel om oppdraget bør deles opp i delkontrakter, for å legge til rette for at små og mellomstore virksomheter også kan delta. I tillegg kan markedsundersøkelser påvirke hva slags prosedyre som bør velges.

Desto flere detaljerte krav som stilles til en løsning, desto mindre er rommet for innovasjon. For å stimulere til innovasjon bør derfor virksomheter legge større vekt på å beskrive formålet med



**CASE****Fra mange tekniske systemer til noen få som fjernstyres.**

Stavanger kommune ønsket å samle flere tekniske systemer i en ny driftssentral for å spare energibruk og effektivisere drift. Var det mulig i dagens marked? Det ble gjennomført en dialogkonferanse med 22 leverandører der Stavanger kommune presenterte en beskrivelse av hvilke tekniske systemer og funksjonsbehov en ønsket ivaretatt. Kommunen fulgte opp med en-til-en-møter med 8 leverandører. Kommunen har gjennom dialogaktivitetene fått god kunnskap om hva markedet kan tilby og har fått innspill om ukjente systemløsninger. Selve anbudskonkurransen ble utlyst sommeren 2012.

anskaffelsen, fremfor hvilken løsning som skal tilbys. Dermed overlater virksomheten til leverandørene å foreslå gode løsninger. Det er her rommet for innovasjon ligger. I tillegg øker potensialet for at flere leverandører vil interessere seg for konkurransen. I praksis vil det imidlertid ofte være behov for en spesifisering som inneholder både detaljerte, tekniske krav og mer åpne behovsbeskrivelser av hvilket formål som skal dekkles.

#### **6.4 Plan- og designkonkurranser fremmer innovative løsninger**

Plan- og designkonkurranser kan få frem innovative løsninger fordi de ikke forutsetter et konkurransegrunnlag med detaljert ytelsesbeskrivelse. Prosedyren er forbeholdt tjenesteytelse og kan benyttes innenfor arealplanlegging, byplanlegging, arkitekt- og ingeniørarbeider, tjenesteutvikling eller databehandling. Målet er å fremskaffe konsepter, planer eller design som legger føringer for den videre prosessen i det aktuelle prosjektet. De beste forslagene bør belønnes og juryen bør være bredt sammensatt. Juryen vurderer de anonyme planene og designet, og kan gå i dialog med deltakerne på en måte som bevarer anonymiteten, for å klargjøre enkelte forhold ved forslagene. Det bør åpnes opp for at et bredt marked kan delta i konkurransen. Eksempelvis kan man ha grupper bestående av FoU-miljøer, brukerorganisasjoner, andre interesseorganisasjoner og leverandører, som står bak et forslag. Plan- og design konkurranser er regulert i forskrift om offentlige anskaffelser § 23-1.<sup>28</sup>

#### **6.5 Bransjesammenslutningene har en viktig rolle som bindeledd**

Samhandling mellom offentlig og privat sektor stiller krav til begge parter. Samtidig som offentlig sektor må bli bedre til å kommunisere utviklingsbehov og forventninger, bør næringslivet anstrenge seg for å møte dem. Bransjesammenslutninger som Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO), Virke, IKT-Norge, har en viktig rolle i å spre informasjon til sine medlemmer og engasjere til forpliktende samarbeid med offentlige aktører. Sentrale oppgaver er å formidle forventet behovsutvikling i offentlig sektor, FoU-trender, standardisering, regelverk m.m.

#### **6.6 Leverandørutvikling gir resultater**

Leverandørutvikling er en betegnelse på aktiv innsats fra offentlige oppdragsgivere, for å utvikle leverandørens evne til å møte krevende leveranser. Flere regioner og virksomheter har arbeidet systematisk med leverandørutvikling. Leverandørutvikling har også inngått i store offentlige prosjekter, som utbygging av kontinentalsokkelen, Olympiske leker på Lillehammer, hovedflyplassutbyggingen på Gardermoen, Akershus universitetssykehus HF, Den norske opera og balletts nye bygg i Oslo og i flere kommunale prosjekter.

Leverandørutvikling er et innarbeidet begrep, men litt misvisende. Alle parter i verdikjeden, ikke bare leverandørsiden, gjennomgår en utvikling gjennom slike prosesser.

Det er ønskelig at erfaringene fra vellykkede leverandørutviklingsprosjekter, med høyt innovasjonsinnhold, overføres til andre offentlige prosjekter. Regjeringen har derfor valgt å støtte NHO og KS sitt leverandørutviklingsprogram. Programmet gjennomfører pilotprosjekter over

hele landet og har på en god måte bidratt til å systematisere leverandørutviklingsarbeidet. Flere departementer bidrar finansielt og deltar i styringsgruppen for programmet. Programmet løper til 2014 og skal evalueres.

#### 6 7 Tiltak

- Regjeringen vil oppfordre offentlige virksomheter til å kommunisere sitt langsiktige utviklingsbehov til markedet der det er rasjonelt og hensiktsmessig.
- Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) skal legge til rette for publikasjon av innovasjonsbehov til næringslivet og veilede offentlig sektor i hvordan dette kan gjøres. Innovasjon Norge vil bistå ved behov.
- Difi, Norges forskningsråd og Innovasjon Norge skal vurdere relevansen av elektroniske idéportaler etter britisk modell.
- Innovasjon Norge, Difi og Norges forskningsråd skal sørge for at dialogen mellom statlig sektor, næringslivet og FoU-miljøer systematiseres. De skal også understøtte dialogen mellom kommuner, næringsliv og FoU-miljøer. Arbeidsdelingen skal bygge på virksomhetenes formål og ansvarsområder<sup>29</sup>. Arbeidet skal ses i sammenheng med Nasjonalt program for leverandørutvikling. Det kan for eksempel ta form av å etablere nasjonale og regionale møteplasser, knyttet til offentlig sektors utviklingsbehov, der dette ikke allerede er ivaretatt.
- Regjeringen vil styrke samarbeidet mellom bransjeorganisasjonene, offentlige etater og det offentlige virkemiddelapparatet<sup>30</sup>, for eksempel i form av avtaler om systematisk leverandørutvikling og behovskonferanser.
- Regjeringen vil videreføre støtten til NHO og KS' nasjonale leverandørutviklingsprogram frem til 2014.



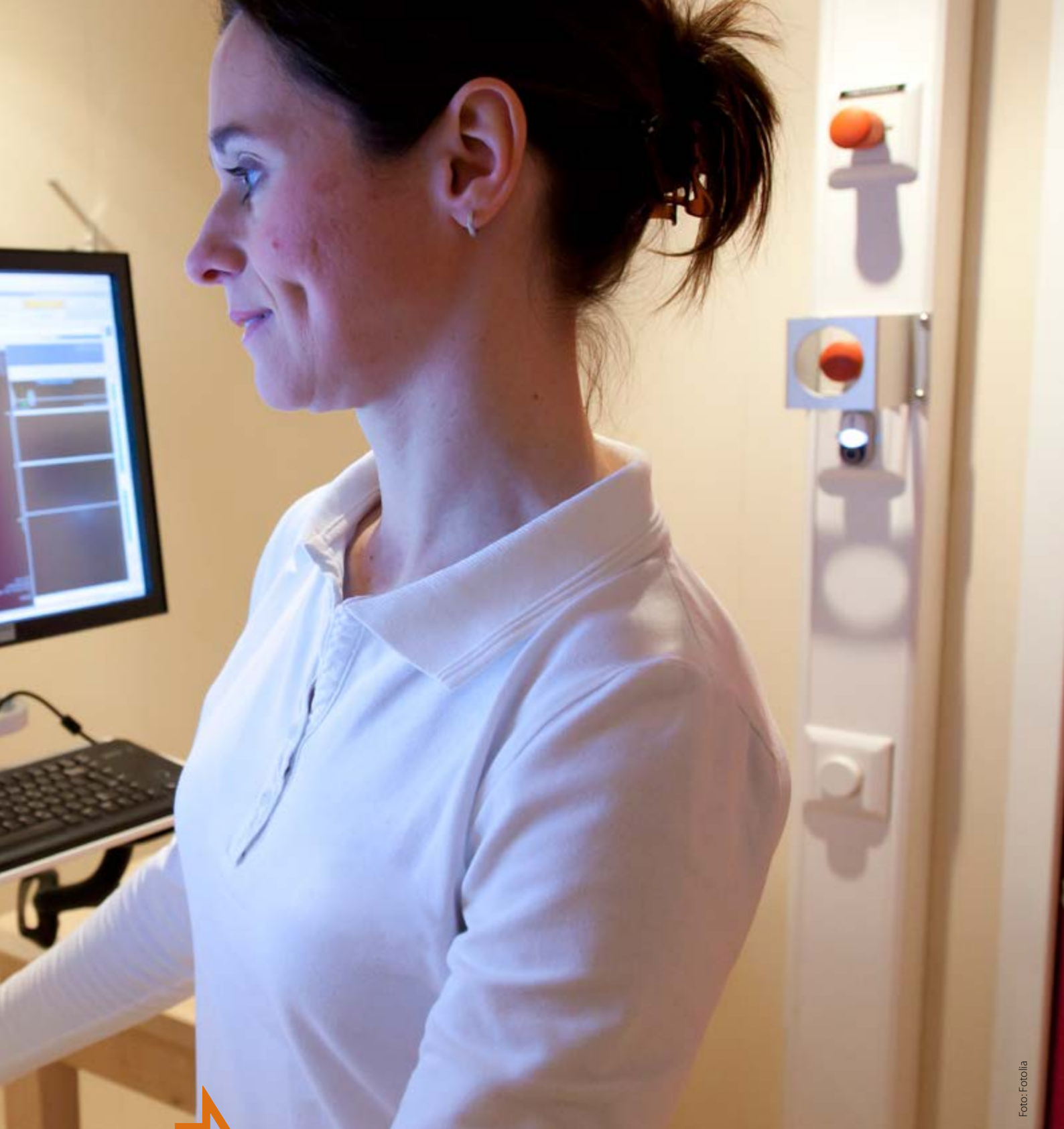


Foto: Fotolia

CASE

**En kreftvaksine stimulerer immunsystemet slik at det gjenkjenner og dreper kreftceller.**

Ultimovacs AS er et selskap etablert for å utvikle en ny terapeutisk kreftvaksine basert på en oppfinnelse gjort av Gustav Gaudernack, Anne-Marie Rasmussen and Else Marit Suso ved Oslo Universitetssykehus. Kliniske studier er gjennomført hos pasienter med lungekreft og prostatakreft. En forsknings- og utviklingskontrakt ga den nødvendige rammen for et effektivt samarbeid mellom Oslo Universitetssykehus og Ultimovacs AS til å utvikle en vaksine med nødvendig produksjonskvalitet og dokumentasjon. Offentlig delfinansiering og privat kapital fører til effektiv risikodeling i utviklingen av et produkt som kan gi betydelig helsegevinst og verdiskaping. Eierne er Inven2 (50%), Gjelsten Holding (40%) og Radiumhospitalets Forskningsstiftelse (10%).

# 7 Offentlige virksomheter skal ha redskapene og kompetansen de trenger for å gjøre innovasjonsfremmende anskaffelser

## 7① God innkjøpskompetanse er lønnsomt både for den enkelte offentlige virksomhet og for samfunnet

Stat og kommune kan spare betydelige beløp på å profesjonalisere sine anskaffelser<sup>31</sup>. Innkjøpskompetanse tar flere former. Fagkompetanse er nødvendig for å fastsette gode evalueringskriterier og for å vurdere anskaffelsen ut i fra et livssyklusperspektiv. Juridisk kompetanse er nyttig for å sikre regelletterlevelse. Kompetansen bør også omfatte behovskartlegging, kommunikasjon med leverandører, innovasjonsfremmende anskaffelsesmåter<sup>32</sup> og risikohåndtering. Offentlige virksomheter bør iverksette veiledningstiltak for alle relevante målgrupper, og sørge for at nødvendig bistand er lett tilgjengelig underveis i anskaffelsesprosessen.

## 7② Anskaffelsesrisiko kan håndteres på linje med andre former for risiko

Offentlige anskaffelser innebærer ofte en risiko og fellesskapets midler *skal* alltid forvaltes forsvarlig. Å søke velprøvde løsninger er en måte å unngå risiko på. Dette er forståelig, men ikke nødvendigvis det mest lønnsomme for samfunnet, fordi fellesskapet da kan gå glipp av nye og bedre løsninger. Forskjellige former for anskaffelsesrisiko må håndteres på linje med annen risiko. Anskaffelsesrisikoen må fordeles mellom leverandør og etterspørter. Dersom en part bærer all risiko, kan det føre til at man søker kjente løsninger. På noen områder finnes det standardkontrakter<sup>33</sup> som fordeler risiko på en god måte mellom partene.

### **7③ Difi og det øvrige virkemiddelapparat skal få et tydelig mandat til å drive veiledning**

Det er ikke hensiktsmessig at hver enkelt offentlige virksomhet bruker ressurser på å utforme et veiledningstilbud. Regjeringen vil gi et tydelig mandat til fortsatt å være pådrivere overfor offentlige virksomheter og til å bistå dem i gjennomføringen av innovasjonsfremmende anskaffelser. Det er avgjørende for et vellykket resultat at veiledningstilbudet utvikles i samarbeid med de statlige virksomhetene, kommunene, og med det øvrige offentlige virkemiddelapparatet. Veiledningstilbudet bør blant annet bygge på metodearbeidet som er gjennomført av Difi og innenfor rammen av Nasjonalt program for leverandørutvikling. Mye kunnskap er utviklet. Det er viktig at ervervet kunnskap gir grunnlag for en varig forbedring av vanlig innkjøpspraksis.

### **7④ Veiledning må drives både på kommunalt, regionalt og sentralt nivå**

Anskaffelser foretas både lokalt og sentralt. Hva som er effektivt nivå for kompetansetiltak, samordning og veiledning vil variere avhengig av sektor.

Erfaringer fra arbeidet med miljøvennlige anskaffelser<sup>34</sup> og fra Nasjonalt program for leverandørutvikling har vist at regionalt samarbeid iblant er effektivt. Dette samarbeidet omfatter i dag blant annet Difi, KS, NHO og Innovasjon Norge.

Kommunene har et selvstendig ansvar for innovasjon og fornying, og flere kommuner benytter anskaffelser strategisk. Staten kan imidlertid legge til rette for innovasjon og nytenkning i

sektoren, og vil i den kommende strategi for innovasjon i kommunesektoren peke på tiltak som kommunene selv kan gjennomføre.

### **7⑤ De gode eksemplene skal spres**

Noen offentlige virksomheter er særlig gode på innovasjonsfremmende anskaffelser og aktiviteter.<sup>35</sup> Disse virksomhetene er eksempler til etterfølgelse. De som ligger langt fremme har et selvstendig ansvar for å spre kunnskapen de har ervervet. Det gjelder også å spre eksempler fra andre land som ligger langt fremme.

### **7⑥ Gode kontrakts- og gjennomføringsmodeller skal være lett tilgjengelig**

Hver enkelt virksomhet kan ikke utvikle gode kontrakts- og gjennomføringsmodeller for innovasjonsfremmende offentlige anskaffelser. Det er ressursbesparende at Difi, det offentlige virkemiddelapparatet og navngitte etater, sørger for å samle og kvalitetssikre kontrakts- og gjennomføringsmodeller, og ikke minst sørge for at de blir gjenbrukt.

### **7⑦ Innkjøpsamarbeid kan gi bedre kompetanseutnyttelse**

Desentraliserte anskaffelser kan gjøre det krevende å skaffe og opprettholde tilstrekkelig kompetanse. Regjeringen vurderer økt bruk av innkjøpsamarbeid og innkjøpsveiledning for statlige virksomheter, med bakgrunn i gjennomførte utredninger. I kommunal sektor vil dette ta form av oppmuntring til mer innkjøpsamarbeid og av å forbedre innkjøpernes tilgang på kompetansetiltak.<sup>36</sup>



## 7<sup>8</sup> Tiltak

- Difi skal ha en pådriverrolle i å få offentlige virksomheter til å foreta innovasjonsfremmende anskaffelser og skal sørge for nødvendig veiledning. Veiledningstilbudet skal utvikles i samarbeid med de offentlige virksomhetene selv og det øvrige offentlige virkemiddelapparatet, blant annet Innovasjon Norge og Norges forskningsråd.
- Difi, Innovasjon Norge og Forskningsrådet skal samle og spre kvalitetssikrede metoder og retningslinjer for innovative offentlige anskaffelser, i samarbeid med berørte offentlige virksomheter og næringslivets organisasjoner. Erfaringene fra Nasjonalt program for leverandørutvikling skal nyttiggjøres.
- Difis kompetansehevende arbeid blir videreført. Kompetansetiltakene skal nå frem til alle relevante målgrupper. Hensiktsmessige samarbeideskonstellasjoner, blant annet med kommunal sektor, skal opprettes.
- Regjeringen vil vurdere å innføre innkjøpsamarbeid i statlig sektor der dette er hensiktsmessig<sup>37</sup>.
- Difi, Innovasjon Norge og forskningsrådet får i oppdrag å spre gode eksempler.



## Miljøbevisste offentlige anskaffelser

Miljøpolitikken er det området hvor vi er kommet lengst i å bruke anskaffelser som strategisk virkemiddel for å løse samfunnsutfordringer.

Regjeringen har vedtatt at det offentlige skal gå foran som en ansvarlig forbruker og etterspørre varer og tjenester med lav miljøbelastning. Regjeringens politikk på miljøbevisste offentlige innkjøp og miljøledelse er lagt fram i handlingsplanen for miljø- og samfunnsansvar i offentlige anskaffelser (2007-2010). Mål og tiltak er fremdeles gjeldende. Hovedmålene er å minimere miljøbelastningen knyttet til offentlige anskaffelser samtidig som miljøansvar skal bidra til en effektiv offentlig sektor og styrking av næringslivets konkurransekraft. Regjeringen har et særlig fokus på tiltak knyttet til klima- og energi, helse og miljøfarlige kjemikalier og biologisk mangfold. For å sikre ledelsesforankring skal alle statlige virksomheter også innføre et system for miljøledelse.

Handlingsplanen har konkrete tiltak for å fremme etterspørsel etter miljøvennlige varer og tjenester som er tilvirket med høye etiske og sosiale standarder. Et av tiltakene er en egen miljøpolitikk for statlige innkjøp av prioriterte produktgrupper, blant annet en satsing på bygg og anlegg, transport og IKT.

Miljøbevisste offentlige innkjøp kan bidra til å øke etterspørselen etter miljøteknologi, økt innovasjon og nye muligheter for næringslivet. Særlig teknologidrevne tiltak krever høy kompetanse, klare mål og planlegging, samt god kommunikasjon med leverandør. Arbeid for å ta miljøhensyn og fremme innovasjon er ofte sammenfallende, og økt vekt på livsløpskostnader vil gjerne fremme begge deler.

Miljøverndepartementet har gitt Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) ansvar for å gjennomføre handlingsplanen på nasjonalt nivå. Difi skal også følge opp regjeringens strategi for miljøteknologi når det gjelder offentlige anskaffelser og innovative innkjøp.

Mer informasjon finnes på: [http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/dok/rapporter\\_planer/planer/2007/t-1467-miljo--og-samfunnsansvar-i-offent.html?id=473352](http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/dok/rapporter_planer/planer/2007/t-1467-miljo--og-samfunnsansvar-i-offent.html?id=473352) <http://www.anskaffelser.no/tema/miljo>



**ASAP Norway** Som barnepleier ved fødeavdelingen i Skien opplevde Astrid Skreosen at det gikk for mye tid til rengjøring og klarering av nye fødestuene. Utstyret var ofte dårlig tilpasset. Denne innsikten ga opphav til et superabsorberende, spesialtilpasset laken. Det absorberende laken ble utviklet sammen med Oslo universitetssykehus, Ullevål sykehus i OFU-kontrakt. Idépoliklinikken har hjulpet med å formidle kontakt og vært sparringpartner underveis. Fødeavdelingen var med i kravspesifikasjonen og utprøvingen av de første lakene. Blant utfordringene var innføringen av et helt nytt produkt som innebærer endring av rutiner og hvor innsparinger fordeles på flere kostnadssteder. Skreosen har i dag etablert eget firma, ASAP Norway, med produksjonsanlegg i Skien.

# 8 Forskning- og utviklings-samarbeid kan gi bedre anskaffelser

## 8① Forskning kan bidra til å forbedre offentlig sektor

Forskning og utvikling kan bidra til mer systematisk problemforståelse, kunnskapsinnhenting og dokumentasjon, av utfordringene som offentlig sektor står overfor. Deltagelse i utviklingsprosjekter gir offentlig sektor en unik mulighet til å få kjennskap til, og erfaring med, ny teknologi. Forskning kan bidra til en systematisk kartlegging av det innovasjonsarbeidet som foregår, og hva som skal til for å få til en bedre spredning og implementering av resultatene.<sup>38</sup> Forskning kan også inngå i arbeidet for å finne nye og bedre løsninger og for å øke kunnskapsgrunnet.

## 8② Førkommersielt forsknings- og utviklingsarbeid kan gi flere kvalifiserte tilbydere

Førkommersielt forsknings- og utviklingsarbeid er en fellesbetegnelse på aktiviteter som skal kvalifisere leverandører, for å møte oppdragsgivers behov i forkant av en ordinær anbudskonkurranse. Dette er aktuelt på krevende områder der anskaffelsen fordrer forskning- og utvikling. Førkommersielt forsknings- og utviklingsarbeid handler om å stimulere til utvikling av produkter og tjenester som ennå ikke er tilgjengelig på markedet. Førkommersielle anskaffelser medfører en enda større risiko enn vanlige anskaffelser.

Innkjøperne trenger i slike tilfeller presis informasjon om mulighetsrommet innenfor eksisterende lovverk og om de forventninger som stilles til dem. Det kan være nyttig med møteplasser for å utveksle informasjon om hvordan førkommersielt forsknings- og utviklingsarbeid best kan gjennomføres.

## 8③ Offentlige forsknings- og utviklingskontrakter og innovasjonsprosjekter er effektive virkemidler for offentlig sektor

Arbeidet med førkommersiell forskning og utvikling har lang historie i Norge. Innovasjon Norge forvalter ordningen med FoU-kontrakter, og Forskningsrådet forvalter ordningene med Innovasjonsprosjekter i næringslivet og i offentlig sektor. FoU-kontrakter og Forskningsrådets Innovasjonsprosjekter, innebærer et forpliktende og målrettet samarbeid mellom to eller flere parter i næringslivet, og mellom næringslivet og offentlige virksomheter. Forutsetningen for finansiell støtte under IFU- og OFU-ordningen, og Innovasjonsprosjekter i næringslivet er at det er etablert en kontrakt om forsknings- og/eller utviklingssamarbeid mellom en eller flere kompetente leverandørbedrifter på den ene siden, og en eller flere markedsorienterte, krevende kunder på den andre. Offentlig støtte har som mål å

frembringe vesentlige nyheter i markedet. Det vektlegges også at støtten skal utløse prosjekter som ellers ikke ville ha blitt gjennomført.

Evalueringene av disse ordningene har vært positive. I 2012 bevilget Stortinget 285 millioner kroner til IFU- og OFU-kontrakter og det er satt av 831 millioner kroner til innovasjonsprosjekter i Forskningsrådet, hvorav 8,8 mill. kroner går til innovasjonsprosjekter i offentlig sektor. Regjeringen tar sikte på å videreføre disse satsingene.

Forsknings- og utviklingskontrakter og Forskningsrådets Innovasjonsprosjekter er trolig lite kjente virkemidler<sup>39</sup>. De senere årene har flere offentlige etater uttrykt en skepsis til å bruke OFU-kontrakter av redsel for å bryte regelverket<sup>40</sup>. Forskningsrådet melder også om usikkerhet blant offentlige aktører til å ta initiativ til eller bli med på Innovasjonsprosjekter<sup>41</sup>. Denne frykten kan føre til at man ikke utnytter mulighetene anskaffelsesregelverket gir for forsknings- og utviklingsprosjekter.

Den samme problemstillingen er kjent i også andre land. I Sverige har et offentlig utvalg anbefalt å innføre en veiledende *lag om förkommersiell upphandling*<sup>42</sup>. Vi tror ikke at det er nødvendig med en slik lov i Norge, men det er nødvendig med informasjonsarbeid for å gjøre ordningene bedre kjent. Det er særlig viktig at disse virkemidlene tas i bruk for å løse de store samfunnsutfordringene.

### **8④ Deltakelse i FoU-aktiviteter er ikke bare lovlig, men ønskelig**

Regelverket om offentlige anskaffelser gjelder også for forsknings- og utviklingskontrakter, men forskriften om offentlige anskaffelser har unntak for enkelte typer forsknings- og utviklingskontrakter i § 1-3 (2) g.

Unntaket gjelder forsknings- og utviklingstjenester

- der oppdragsgiver ikke fullt ut betaler for tjenesten, eller
- der tjenesten ikke fullt ut tilfaller oppdragsgiver til bruk i virksomhetene.

Det er viktig at det foreligger et vesentlig forsknings- eller utviklingselement, som utgjør den vesentligste del av kontrakten, for at en kontrakt skal anses å være en FoU-kontrakt. Dette kan for eksempel gjelde utvikling av ny teknologi, nye produkter, nye tjenester, nye anvendelsesområder for kjent teknologi, eller utvikling av ny kunnskap. Kontrakten må ha til formål å utvikle noe som ikke allerede er tilgjengelig i markedet.

Noe av grunnen til at slike FoU-kontrakter er unntatt fra forskrift om offentlige anskaffelser, er at de ofte har mer til felles med partnerskapsforhold og investerings samarbeid enn ordinære anskaffelser.



### 8⑤ Mulighetene for å delta i EU-prosjekter skal bli bedre kjent

EU-kommisjonen har laget retningslinjer for førkommersiell Forskning og Utdanning i sine rammeprogrammer<sup>43</sup>. Offentlige etater i flere land kan gå sammen om å søke om EU-støtte til FoU-prosjekter med 50 prosent støtte dersom de får tilslag.<sup>44</sup>

EU har også utviklet metoder som skal sikre konkurranse, ved at flere leverandører er med i ulike faser av utviklingen. Anskaffelser.no inneholder to veiledere fra EU om dette temaet.

Det er viktig at norsk offentlig sektor og norsk næringsliv har god informasjon om mulighetene som ligger i nasjonale og internasjonale ordninger. Regjeringen vil derfor gi Norges fors-

kningsråd og Innovasjon Norge i oppdrag å gjøre relevante utlysninger kjent i aktuelle miljøer.

### 8⑥ Standardavtaler kan være et nyttig redskap

Standardavtaler for forsknings- og utredningsoppdrag er et rammeverk for hvordan offentlige oppdragsgivere kan sikre at oppdrag gjennomføres i samsvar med anerkjente prinsipper, at partene har rettigheter til resultatene og at resultatene kommer ut i offentligheten. Økt bruk av standardavtaler i offentlig sektor vil dermed medvirke til mer kunnskapsspredning og økt bruk av resultater fra en sentral del av offentlige anskaffelser, og slik sett bidra til å øke innovasjonsgraden i oppdragene.

### 8⑦ Tiltak

- Regjeringen vil videreutvikle satsingen på offentlige forsknings- og utviklingskontrakter innenfor gjeldende ramme. Ordningen forvaltes av Innovasjon Norge.
- Regjeringen vil videreutvikle satsingen på prosjekter som stimulerer til innovasjon i offentlig sektor i regi av Forskningsrådet, innenfor gjeldende ramme.

- Regjeringen vil gi Difi, Norges forskningsråd og Innovasjon Norge i oppdrag å gjøre ordninger som skal stimulere til førkommersielle anskaffelser bedre kjent blant offentlige virksomheter, blant annet offentlige forsknings- og utviklingskontrakter, Forskningsrådets ordninger og EUs utlysninger og innovasjonspartnerskap.
- Regjeringen vil gi Difi, i samarbeid med Norges forskningsråd og Innovasjon Norge i oppdrag å utvikle risikostyringsverktøy til bruk i en førkommersiell fase.

# 9 Kunnskapsgrunnlaget skal styrkes

Et godt kunnskapgrunnlag er en forutsetning for videre politikktutvikling.

## 9① Statistikken på anskaffelsesområdet skal bli bedre

I dag samler Statistisk sentralbyrå (SSB) inn data om offentlige anskaffelser. Statistikken omfatter anskaffelser foretatt av alle statlige, kommunale og fylkeskommunale forvaltningsorganer. Den er avgrenset i henhold til nasjonalregnskapets regelverk. Statistikken har generelt et forbedringspotensial. Blant annet skilles det i liten grad mellom store og små anskaffelser og anskaffelser med innovasjonspotensial.

OECD, EU og de nordiske landene vil utarbeide bedre statistikk for innovasjon i offentlig sektor. Dette arbeidet omfatter i noen grad innovasjon gjennom offentlige anskaffelser, og det er ønskelig at målingene på dette feltet blir best mulig.

Det er gjennomført flere ad hoc-undersøkelser på innovative anskaffelser, blant annet innenfor rammen av Nasjonalt program for leverandørutvikling. Det er behov for å vurdere om elementer i disse undersøkelsene bør følges opp systematisk.

Difi har igangsatt et forprosjekt for å utvikle bedre styringsdata og statistikk. Forprosjektet skal kartlegge behovet for statistikk og tilgang på data – og å foreslå tiltak for å gjøre relevant data

tilgjengelig, inkludert vurdering av kost/nytteeffekter. Det er viktig at prosjektet maksimerer bruk av eksisterende data (eksempelvis Doffin, regnskap, elektronisk handel). Det er også viktig å maksimere nytten av data som gjøres tilgjengelig, i tråd med føringer om åpne offentlige data.

## 9② Bedre innblikk i offentlige virksomheters anskaffelser

Regjeringens mål er at offentlige datasett skal være tilgjengelige. Direktoratet for forvaltning og IKT har utgitt en veileder for offentlige data – *Del og skap verdier* – som en hjelp for ansatte i offentlige virksomheter, som arbeider med å gjøre data tilgjengelige.

Etter at den nye offentlighetsloven trådte i kraft 1. januar 2009 kan det kreves innsyn i anbudsprotokoller og tilbud. Det kan gjøres unntak frem til leverandør er valgt, og det skal ikke gis innsyn i opplysninger som er omfattet av taushetsplikt, for eksempel forretningshemmeligheter. Uavhengig av reglene om innsyn i protokoller vil deltakerne i konkurransen motta relevant informasjon gjennom regler om oppdragsgivers begrunnelsesplikt. Offentlighet rundt protokoller imøtekommer primært allmennhetens interesse i å kontrollere at det ikke blir tatt utenforliggende hensyn. For kontrakter som overstiger EØS-terskelverdiene skal oppdragsgiver kunngjøre kontraktstildelingen på Doffin, som så publiserer

# Nordisk samarbeid om innovative anskaffelser helsesektoren

Nordisk Ministerråd har tatt initiativ til et samarbeid mellom helsemyndigheter i de nordiske landene og innovasjonsaktører som Vinnova, Tekes, Innovasjon Norge, Erhvervsstyrelsen og Difi for å få til flere innovative anskaffelser i helsesektoren. Nordic Innovation leder og koordinerer programmet og rappor-

terer til Nærings- og handelsdepartementet. Målet er å øke kunnskapen om hvordan helsesektoren kan gjennomføre innovative anskaffelser, herunder før-kommersielle anskaffelser. Det er også et ønske om at de nordiske partnerne skal samarbeide om anskaffelser.

i den europeiske TED-databasen (Tenders Electronic Daily). En slik kunngjøring skal blant annet inneholde opplysninger om den anvendte anskaffelsesprosedyren, kontraktens art og omfang, de anvendte tildelingskriteriene, antall innkomne tilbud, navn og adresse på den vinnende leverandøren og kontraktsverdien.

Enkelte land har innført offentliggjøring av leverandørreskontro, for å gi en god samlet oversikt over offentlige virksomheters anskaffelser (for eksempel Storbritania). Reskontro er underkontroer i regnskapet som gir oversikt over økonomiske transaksjoner med den enkelte leverandør. Offentliggjøring av virksomheters faktiske anskaffelser vil kunne føre til mer åpenhet om offentlige anskaffelser, og til mer innovasjon ved at markedet i større grad blir bevisst mulighetene. Dette må imidlertid vurderes nærmere, blant annet fordi det er uklart om slik åpenhet virker inn på konkurranseforholdene.

## 9③ Fortsatt tett oppfølging av nasjonal og internasjonal kunnskapsdannelse på feltet

Norges forskningsråd koordinerer forskningsaktiviteter som skal bidra til innovasjon i offentlig sektor og til kunnskap om innovasjon i offentlig sektor og i samfunnet. Innovasjonsfremmende offentlige anskaffelser er blant temaene som det forskes på.

EU-kommisjonen<sup>45</sup> og OECD gjennomfører studier av innovasjonseffekten av offentlige anskaffelser. De nordiske landene samarbeider også om offentlige anskaffelser og innovasjon. Norske myndigheter vil følge disse prosessene tett for å sikre at politikktutviklingen drar nytte av de ledende arbeidende. Det er ønskelig at norske kompetansemiljøer er oppdatert på dette arbeidet og samarbeider når dette er hensiktsmessig.





#### 9.4 Tiltakene i strategien skal evalueres

Denne strategien foreslår en rekke tiltak som skal bidra til økt innovasjonseffekt av offentlige anskaffelser. De fleste tiltakene bygger på omfattende nasjonal og internasjonal erfaring. Likevel er det behov for å lære mer slik at fremtidig politikkutvikling kan bli enda mer treffsikker. Regjeringen vil derfor gjennomføre en evaluering av strategien innen utløpet av 2018.

#### 9.5 Tiltak

- Det er igangsatt et prosjekt for å kartlegge hvordan statistikken på innkjøpsområdet kan forbedres.
- Ved behov bistår Difi offentlige virksomheter med veiledning i hvordan innkjøpsdata kan kartlegges og tilgjengeliggjøres.
- Norge skal fortsatt delta i internasjonalt samarbeid på feltet (les Nordisk råd, EU, OECD).
- Forskningsrådet får i oppdrag å inkludere innovasjon i offentlig anskaffelse som tema i forskningsprogram hvor denne tematikken er relevant.
- Strategien evalueres innen utløpet av 2018.

## SLUTTNOTER

1. St.meld. nr. 7 (2008–2009) Et nyskapende og bærekraftig Norge, s. 13.
2. De områdene der det er størst identifisert potensial for økonomisk og miljømessig gevinst er de anskaffelsene som genererer store driftskostnader innen bygg, anlegg og eiendom, IKT og transport. F.eks. er elbiler foreløpig dyrere i innkjøp enn konvensjonelle biler, men har lavere driftskostnader. Livssyklus-kostnader kan også brukes i tilbudsevalueringen, som tildelingskriterium ved evaluering av det økonomisk mest fordelaktige tilbudet. Difi har utviklet verktøy som offentlige virksomheter kan ta i bruk for å vurdere livssyklus-kostnader.
3. Det er en rekke eksempler å vise til både i større og mindre skala. Et kjent eksempel er Nederland som har benyttet anskaffelser som et virkemiddel for å løse de mange utfordringene knyttet til diker. <http://www.agentschap.nl/sites/default/files/bijlagen/SBIR%20the%20Power%20of%20public%20procurement.pdf>  
Et annet eksempel er Storbritannia hvor de bruker offentlig anskaffelser strategisk til å løse utfordringer i helsesektoren.
4. K. V. Thai: Public Procurement re-examined, Journal of public procurement, volume 1, issue 1, 9-50, 2001.
5. Se for eksempel Freeman, C. (1974), *The Economics of Industrial Innovation*, MIT Press, Cambridge, MA, og Mowery, D og N. Rosenberg (1979), «The influence of market demand upon innovation – a critical review of some empirical studies», Research Policy, Vol. 8, pp. 102-153.
6. Griliches, Z. og J. Schmookler (1963): «Inventing and Maximizing», The American Economic Review, Vol. 53, No. 4, pp. 725-729.
7. OECD Innovation Strategy, Demand-side innovation policies, OECD 2011.
8. Blant annet England, Sverige, Finland, Nederland, Japan og USA.
9. Blant annet i publikasjonene: «Broad Based Innovation Policy», «Guide of Dealing with Innovative Solutions in Public Procurement», «Lead Market Initiative for Europe», og «Pre-commercial procurement: driving innovation to ensure sustainable high quality public services in Europe». Se [http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/policy/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/policy/index_en.htm), [http://www.proinno-europe.eu/doc/procurement\\_manuscript.pdf](http://www.proinno-europe.eu/doc/procurement_manuscript.pdf), [http://ec.europa.eu/information\\_society/tl/research/priv\\_invest/pcp/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/information_society/tl/research/priv_invest/pcp/index_en.htm)
10. Advanced Research Projects Agency Network.
11. Se NOU 2011:11 Innovasjon i omsorg, s. 109 «Teknologien finnes – hvorfor tas den ikke i bruk».
12. Dette avsnittet bygger blant annet på Aaditya Mattoo: The Government Procurement Agreement: Implications of Economic Theory, Staff Working Paper, World Trade Organisation, 1996.
13. Hvis informasjonstilfanget om blant annet innbyggernes preferanser, tilgjengelige produkter og tjenester i markedet og tilhørende livssyklus-kostnader, er dårligere enn det trenger å være, (dvs. med tilnærmet samme innsats på informasjonsinnhenting), så vil en større andel av innkjøpene utgjøre en dårligere anvendelse av de avsatte innkjøpsbudsjettene enn nødvendig. Utfallet kan bli dårligere langs tre dimensjoner: økte kostnader for den offentlige virksomheten, lavere tjenestekvalitet for innbyggerne og, dersom den offentlige etterspørselen utgjør en vesentlig del av den samlede etterspørselen på det aktuelle produktområdet, kan offentlig innkjøp ha en negativ innvirkning på hvordan selve markedet fungerer.
14. P. Windrum and P. Koch: Innovation in Public Sector Services. Edward Elgar, Cheltenham 2008.
15. Tilstrekkelig informasjon, påregnelig prosedyrevalg og gjennomføring.
16. Se for eksempel: Thomas Halvorsen, Johan Hauknes, Ian Miles and Rannveig Røste: «On the differences between public and private sector innovation», Publin rapport D9.
17. Se blant annet «Nullpunktsanalyse», Leverandørutviklingsprogrammet (NHO og KS, 2010), «Demand-side innovation policies» (OECD, 2010, <http://www.oecd.org/fr/science/innovation/dans/lascienclatechnologieetlindustrie/demand-sideinnovationpolicies.htm>) og «Creating an innovative Europe» (The Aho-group report 2006), PWC Sourcing Survey 2011, Ledernes fokus på innkjøp i offentlige virksomheter [omhandler Norge] og Menon-rapport 6/12 Verdien av styrket kompetanse i offentlige innkjøp.
18. Et unntak er de regionale helseforetakene som rapporterer til HOD på innovasjonsaktiviteter, herunder innovasjon i offentlige anskaffelser.
19. Se blant annet OECD, Demand-side Innovation Policies, 2011
20. OECD, Demand-side Innovation Policies, 2011
21. <http://www.bis.gov.uk/policies/innovation/procurement/procurement-plans> «An important commitment in the Innovation Nation White Paper, (March 2008) was for each Government Department to publish an Innovation Procurement Plan (IPP) as part of its commercial strategy, setting out how Departments will embed innovation at the heart of procurement practices and will ensure that they engage with UK businesses at an early stage [MERK: NHD og FAD stiller spørsmål ved lovligheten og ønskeligheten av denne avgrensningen til UK businesses]. Most Departments have now published their IPPs, and these provide a good indication of the type of activities through which Departments are seeking to obtain innovative solutions. The first iteration of Plans has been valuable in identifying the extent to which innovative procurement is already effectively incorporated into current practices. All Plans will be regularly reviewed and renewed to ensure that robust procedures and up to date information on innovation procurement are in place across Government.»
22. Se for eksempel: Evaluering av satsing på behovsdrivet innovasjon og næringsutvikling i helsesektoren. Utført av Damvad As og Oslo Economics for Helse- og omsorgsdepartementet og Nærings- og handelsdepartementet (2011).
23. Se blant annet «Fremme innovasjon og innovative løsninger i spesialisthelse-tjenesten gjennom offentlige anskaffelser», utarbeidet av de regionale helseforetakene i 2012 i samarbeid med helseforetakenes innkjøpsservice, Direktoratet for forvaltning og ikt (Difi) og Innovasjon Norge, <http://www.regjeringen.no/upload/HOD/SHA/495533613-13-201203965-1.pdf>
24. Flere land har innført såkalte SBIR-program, blant annet USA, Nederland og England, og et program er i ferd med å innføres på EU-nivå. (SBIR: Small Business Innovation Research (SBIR). Det amerikanske SBIR-programmet er forbeholdt SMBer, men den anvendte SMB-definisjonen tillater opptil 500 ansatte. På den annen side utelukkes de minste SMBene gjennom krav om at hver bedrift må ha minst to eiere.) SBIR-programmene er forskjellige, men inneholder gjerne finansielle incentiver for den offentlige virksomheten, enten i form av midler som bare kan benyttes til innovasjonsformål eller en stipendordning for bedriftene som er bygd inn i ordningen og som først utløses når den offentlige myndighetene publiserer sitt utviklingsbehov. Evalueringer av SBIR-programmet i USA tyder på gode resultater etter 30 års virksomhet (C.W. Wessner, (ed.), An Assessment of the Small Business Innovation Research Program, The National Academies, 2008)
25. I Strategi for innovasjon i kommunesektoren
26. Over NHDs budsjett.
27. Innenfor dagens ramme.
28. Les mer om gjennomføring av plan- og designkonkurranser i FADs veileder til reglene om offentlige anskaffelser. [http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/dok/veiledninger\\_og\\_brosjyrer/2012/veileder-til-reglene-om-offentlige-anska.html?id=437022](http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/dok/veiledninger_og_brosjyrer/2012/veileder-til-reglene-om-offentlige-anska.html?id=437022)
29. DIFI vil ha hovedansvaret for kommunikasjonen inn mot offentlig sektor, Norges forskningsråd når det gjelder FoU-virkemidler og Innovasjon Norge for næringslivskontakten.
30. Virkemiddelapparatet er en fellesbetegnelse som gjerne brukes på institusjoner som gjennom forvaltning av ulike offentlige virkemidler, programmer og støttetiltak skal legge til rette for næringsutvikling, forskning og innovasjon i næringslivet over hele landet. Virkemiddelapparatet omfatter blant annet Norges forskningsråd, Innovasjon Norge og SIVA.
31. Menonrapport 6/12
32. Herunder bruk av alternative anbud, designkonkurranser, bruk av forhandlinger, funksjonsanskaffelser, forward commitment procurement og request for information.
33. Se for eksempel <http://www.standard.no/no/Fagomrader/Bygg-og-anlegg/Kontrakter-og-blanketter/Kontrakter-og-blanketter/>
34. Se Handlingsplan for miljø- og samfunnsansvar i offentlige anskaffelser <http://www.regjeringen.no/Upload/MD/Vedlegg/Planer/T-1467.pdf>
35. Et kjent eksempel på slik læring er ordningen Den kulturelle skolesekken – en måte å systematisere formidling av kulturtilbud for barn og unge. Sandefjord kommune startet utviklingsarbeidet med Dks i 1996 og tiltaket ble raskt kopiert av flere kommuner, fikk nasjonal oppmerksomhet og ble deretter en nasjonal ordning.
36. Jf. anbefalingene i NOU 2011:11 Innovasjon i omsorg.
37. Som oppfølging av allerede gjennomført utredning i regi av FAD: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/aktuelt/nyheter/2011/samordning-innkjop.html?id=661313>
38. Se 'Policy for Forskningsrådets arbeid for innovasjon i offentlig sektor', Forskningsrådet 2012.
39. Kilde: Innovasjon i offentlige anskaffelser. Resultater fra en pilotundersøkelse Asplan Viak for NHD, 2007. Knappt halvparten av respondentene i utvalget (innkjøpsansvarlig i 33 større offentlige virksomheter, av disse 27 statlige og 6 store bykommuner) kjenner til Innovasjon Norges OFU-ordning for delfinansiering av utviklingskontrakter
40. Kilde: Innovasjon Norge
41. Kilde: Norges forskningsråd
42. SOU 2010:56
43. I første omgang i IKT-delen av 7. rammeprogram for forskning og teknologitviking, der arbeidsprogrammet for 2011-2012 inkluderer før-kommersiell offentlig innkjøp i en søknadsrunde som vil være åpen for søknader i annet halvår 2011
44. [http://ec.europa.eu/information\\_society/tl/research/priv\\_invest/pcp/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/information_society/tl/research/priv_invest/pcp/index_en.htm)  
[http://cordis.europa.eu/fp7/ict/pcp/home\\_en.html](http://cordis.europa.eu/fp7/ict/pcp/home_en.html)
45. Flere i regi av Manchester Business School, som kanskje er det fremste kompetansemiljøet på innovasjon ved hjelp av offentlig anskaffelser i Europa.



Foto: Jenny Solem Vikra | Minsk

Utgitt av:  
Nærings- og handelsdepartementet

Offentlige institusjoner kan  
bestille flere eksemplarer fra:  
Departementenes servicesenter  
Internett: [www.publikasjoner.dep.no](http://www.publikasjoner.dep.no)  
E-post: [publikasjonsbestilling@dss.dep.no](mailto:publikasjonsbestilling@dss.dep.no)  
Telefon: 22 24 20 00

Publikasjonskode: K-0728 B  
Design: Melkeveien Designkontor AS  
Omslagsfoto: Werner Zellien [www.wernerzellien.com](http://www.wernerzellien.com)  
Trykk: Grøset Trykk 02/2013 – opplag 2500

