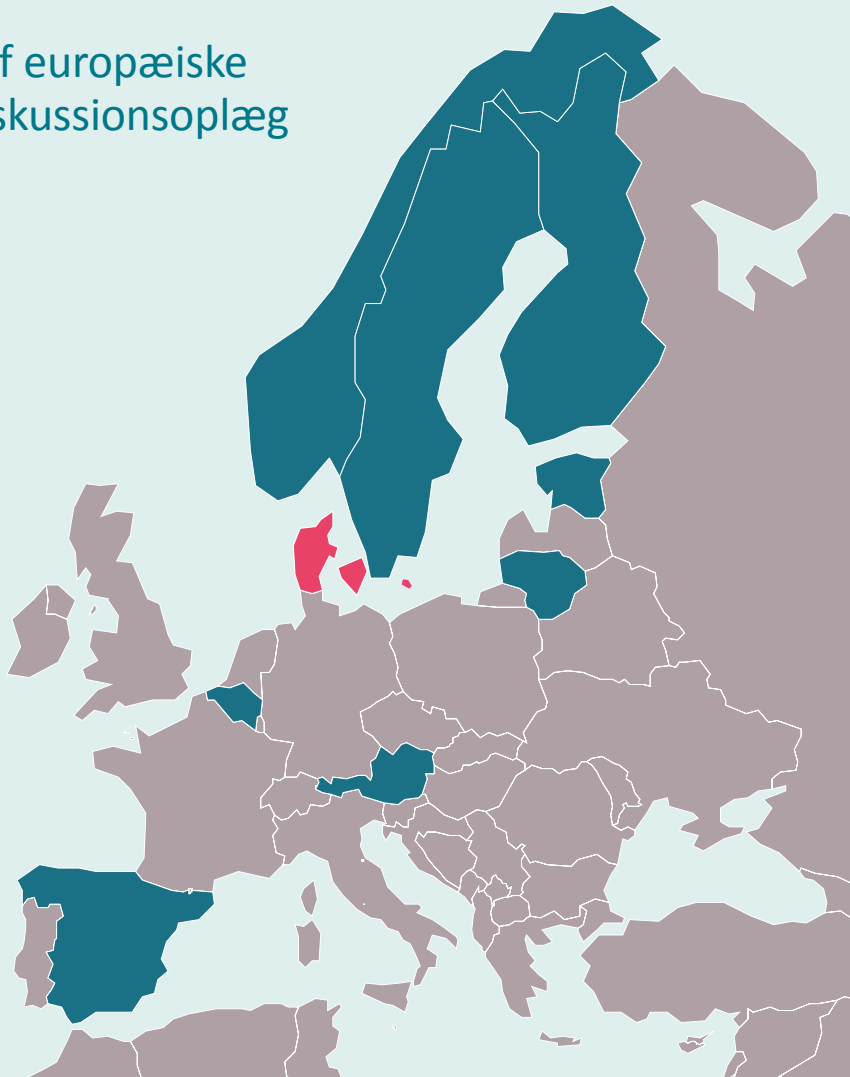


Finansiering af innovative offentlige indkøb i Europa

Kortlægning af europæiske
cases og et diskussionsoplæg
i pixiudgave



FINANSIERING AF INNOVATIVE OFFENTLIGE INDKØB I EUROPA

Kortlægning af europæiske cases og et diskussionsoplæg i pixiudgave

Juni 2023

Publikationen kan frit refereres med tydelig kildeangivelse.

Udgivet af

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

Forfatter

Christian Baadsgaard Jentsch (CO-PI)

Bidragydere

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

Grafik

Ebba Sigurdsdóttir Andreassen

Kreditering

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

Henvendelse vedrørende denne publikation kan rettes til:

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

ISBN Trykt

978-87-94408-12-7

ISBN Elektronisk

978-87-94408-11-0

Executive Summary

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

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

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

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

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

Introduktion og formål

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

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

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

FINANSIERINGSMEKANISME

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

Kilde: CO-PI

Konklusion

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

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

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

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

Tabel 1. Oversigt over finansieringsmekanismernes kobling til indkøbsproces

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

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

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

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

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

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

Diskussionsoplæg: fremtidens finansieringsmekanismer

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

INNOVATIVE OFFENTLIGE INDKØB

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

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

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

Kilde: CO-PI

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

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

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

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

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



Center for Offentlig-Privat Innovation

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

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

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