

COI's procesmodel for tværoffentlig skalering af innovative indkøb

Innovationsaktiviteten i den offentlige sektor er høj. Innovationsbarometret viser, at 81 procent af de offentlige arbejdspladser er innovative. Tallene viser også, at hver fjerde offentlige innovation er skabt i samspil med en privat virksomhed. Med 15.000 offentlige arbejdspladser er det ensbetydende med, at private virksomheder samlet set spiller en positiv rolle i flere tusinde offentlige innovationer.

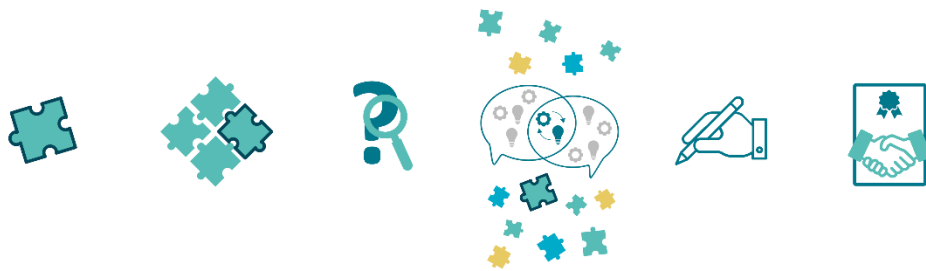
Den offentlige sektors indkøbsdagsorden er et centralt område for offentlig-privat innovationssamspil. Men der er behov og potentiale for at sikre større volumen i innovationsarbejdet, og for at muliggøre udvikling og ibrugtagning af nye løsninger. COI's 'Procesmodel for tværoffentlig skalering af innovative indkøb' er et bud på en metode til, hvordan OPI effekterne kan skaleres og et bud på, hvordan der kan skabes agil udvikling fra enkeltprojekter til nye markeder.

En proces med fokus på skala og fælles behov







Processen fokuserer på, at skabe større innovationshøjde og skala fordi flere offentlige aktører samles i dialog og udvikling med hinanden og markedet inden der foretages et indkøb. Via en fællesproces med seks centrale skridt, som skal tages før en aftale om et konkret indkøb indgås, opnås fra begyndelsen den volumen, som muliggør, at også mere radikale nye løsninger kan finde vej.

I en sådan bredere offentlig-privat dialogproces kan man nå frem til konkret afklaring af offentlige behov, som flere indkøbere deler, hvorfor skala med stor sandsynlighed er realiserbart. Den større tillid til et fremtidigt marked øger leverandørernes muligheder og interesse, og innovationsrummet vokser. Det er en vigtig pointe, at de deltagende offentlige indkøbere efter skaleringsprocessen ikke behøver at købe ind samtidigt. Én indkøber kan igangsætte den første indkøbsproces med den rygvind, som følger af de øvrige offentlige indkøberes løfte om at stille tilsvarende krav ved deres fremtidige indkøb.

Figur 1: COI's procesmodel for tværoffentlig skalering af innovative indkøb



FACILITERING

<p>Behovserkendelse hos offentlig indkøber</p> 	<p>En offentlig indkøber oplever et behov, der ikke findes en kendt løsning til på markedet. Indkøberen er nysgerrig efter at løse 'problemet' gennem et indkøb af en løsning, som skal udvikles.</p>
<p>Matchmaking offentlige indkøbere</p> 	<p>Der rækkes ud til andre, der oplever lignende behov for at muliggøre en matchmaking, hvor flere indkøbere sammen kan skabe volumen i efterspørgslen.</p>
<p>Behovsudforskning</p> 	<p>Sammen udforskes behovet, så det bliver mere konkret, hvad man kan gå i dialog med markedet om</p>
<p>Fælles markedsdialog (inkl. leverandørkonference)</p> 	<p>Gennem markedsdialog, som bl.a. kan omfatte en leverandørkonference, undersøges mulighederne i markedet i dag og i morgen. Fx om der er muligheder i teknologier på vej eller innovation i andre sammenhænge.</p>
<p>Behovsbeskrivelse</p> 	<p>Med den større kendskab hvad der kan lade sig gøre eller kan udvikles, formuleres en konkret behovsbeskrivelse som afsæt for, at flere offentlige indkøbere kan sætte nye, ensartede krav til løsninger.</p>
<p>Fælles hensigtserklæring</p> 	<p>En fælles hensigtserklæring formuleres og offentliggøres af de offentlige indkøbere, som har deltaget i behovsbeskrivelsen. Hensigtserklæringen er ikke juridisk bindende, men tydeliggør, at flere indkøbere vil stille de nye krav. Det øger størrelsen af det fremtidige marked og tillader leverandørerne at målrette deres innovation.</p>
<p>Indkøb/udbud</p>	<p>De offentlige deltagere i processen gennemfører som udgangspunkt egne, separate udbud. Se figur 9 for valg af udbudsprocedure.</p>

Processen er – som modellen viser – optaget af særligt to afgørende faktorer: volumen blandt indkøbere og skærpet behovsafklaring. Den hæfter sig ved at samle aktører og skabe synergi og udvikling fra den spæde første fælles nysgerrighed og hele vejen frem til en samlet hensigtserklæring. Behovsafklaringen, hvor man dedikerer tid og faglighed til både ejerskab, kortlægning og beskrivelse, betyder, at processerne tager afsæt i reelle behov og potentialer. Ikke fx i en forblændelse af udvalgte, interessante teknologier i sig selv, som ikke nødvendigvis er den optimale løsning på den egentlige problematik.

Det er særligt delprocesserne – matchmaking mellem offentlige indkøbere, leverandør- konferencer og fælles hensigtserklæringer – der skaber skala. Samarbejder vi tidligere, er der sandsynligt også større innovationshøjde i de løsninger, der udvikles. Modellen er en ramme for en behovstyret skalering af de innovative offentlige indkøb. 'Prisen' for skaleringen består i, at flere offentlige aktører skal engagere sig tidligere, også de, der ikke står lige over for et indkøb. Derfor skal der investeres ressourcer i at facilitere processen. Desuden skal der bruges længere tid forud for indkøbet end ved traditionelt udbud. Derfor bør modellen ikke anvendes i alle tilfælde. Den er relevant når innovationsbehovet er betydeligt, og når mange arbejdspladser på tværs af den offentlige sektor har eller får lignende behov.

Som afsnittet neden for beretter, er der flere veje til innovative indkøb, og innovation kan godt finde sted også i forbindelse med mere klassiske udbud. Større skala er dog forbundet med, at man tør åbne meget op for innovationsrummet, og være mere eksperimenterende og fælles i behovsudforskningen.

Flere veje i forberedelsen af et offentligt innovativt indkøb

Procesmodellen for tværoffentlig skalering beskriver processen forud for den egentlige udbuds- og/eller indkøbsprocedure, og har til formål at tage en tidlig dialog med markedet, signalere at der er en væsentlig volumen bag de krav og ønsker der vil blive stillet i fremtiden, samt sikre, at behovene fra de offentlige indkøbsorganisationer så vidt muligt formuleres på samme måde. Alt sammen for at skabe det størst mulige innovationsrum. Fællesprocessen er dog ikke den eneste måde at skabe grundlaget for innovation i det offentlige indkøb.

Figuren nedenfor skitserer forskellige processer, hvori der kan banes vej for et innovativt indkøb. Processerne egner sig til forskellige situationer, alt efter hvor stort et innovationsrum der er behov for, samt hvilken kontekst indkøbet er en del af. Innovationsrummet er et udtryk for, hvor mange og hvor vidtgående løsningerne til at imødekomme behovet kan være. Det afspejler også, hvor omfattende et udviklingsforløb, den nye løsning eller tilgang forventes at kræve. Des længere den rigtige løsning er fra det, man kender i dag, des større innovationsrum må der formodes at være brug for.

Figur 2: Fire veje til innovative indkøb



Figuren fokuserer på den proces, der går forud for selve indkøbs- eller udbudsproceduren. Her er det vigtigt at skelne mellem proces og procedure. Selve udbuddet af en opgave (udbuds- proceduren) er reguleret af udbudsloven, og resulterer i indgåelsen af en kontrakt eller aftale. Men når der er tale om et innovativt indkøb, er det vigtigt at overveje den proces, som går forud for udbudsproceduren.

Som figuren illustrerer, afhænger processen af, hvor tæt markedet er på at kunne tilbyde en løsning, som kan dække de behov, som er identificeret. Valget af den mest velegnede proces afhænger af, hvor meget innovationsrum det er nødvendigt at etablere forud for en indkøbs- eller udbudsprocedure. De fire typer processer er nærmere beskrevet nedenfor.






Klassisk udbud: Klassisk udbud kendetegner den proces, hvor dialogen med markedet er forholdsvis begrænset, dvs. uden nævneværdig markedsdialog eller lignende forud for selve udbudsproceduren. Måske gennemføres en høring af udkast til (dele af) udbudsmaterialet, ligesom der kan være foretaget forhåndsmeddelelse. En sådan proces udelukker ikke, at der foregår innovation som led i processen, særligt hvis der via kravspecifikationen åbnes op for flere forskellige måder at tilbyde den efterspurgte løsning. Dette kan fx være ved at formulere nogle af kravene som funktionskrav. Processen er dog mest velegnet i de situationer, hvor ordregiver ved præcis, hvad man skal anskaffe. Fordelen ved processen er, at den kan afvikles på forholdsvis kort tid, og i de fleste situationer vil den kræve færre ressourcer end de øvrige processer.

Udbud med markedsdialog: I situationer hvor man som ordregiver ikke er helt sikker på, hvad markedet kan tilbyde, er det en rigtig god ide at bruge lidt flere kræfter på en markedsdialog forud for selve udbudsproceduren. Det kan også være i situationer, hvor man gerne vil have markedets input til, hvordan man designer den mest hensigtsmæssige konkurrence, for at sikre at man vælger den leverandør, som bedst tilgodeser ens behov. Det gælder fx hvis man gerne vil stille nye typer af krav til leveringsformer, vil anvende en ny tildelingsmodel eller andet. Der er vide rammer for afholdelse af markedsdialog, blot det sikres at de oplysninger, som deles i markedsdialogen ikke stiller nogle tilbudsgivere bedre end andre, når selve udbuddet skal gennemføres. Markedsdialogen kan bestå af møder, konferencer, høringer mv. Læs mere om rammerne for markedsdialog i Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens publikation "[Dialog før og under udbudsprocessen](#)".

Innovationskonkurrencer og udbudsrit OPI: Hvis markedet ikke umiddelbart ser ud til at have en løsning, som dækker behovet, kan der tilrettelægges en proces, hvor en offentlig myndighed faciliterer udvikling eller tilpasning af en løsning. Der kan fx afholdes en projekt- konkurrence, hvor de deltagende virksomheder får vide rammer for at designe en løsning. Når der er tale om forskning og udvikling, kan der være mulighed for at etablere et egentligt udviklingssamarbejde mellem en offentlig og en privat part uden et forudgående udbud. Det kan fx være et udbudsfrit OPI eller prækommercielt indkøb. Ved udbudsfrit OPI indgås en aftale med en privat part om at gennemføre et udviklingsforløb uden et forudgående udbud. Derefter kan den udviklede løsning evt. sendes i udbud. Ved et prækommercielt indkøb gennemføres et faseopdelt, konkurrencepræget udviklingsforløb, som afsluttes når der er udviklet en løsning, som kan sættes i produktion og markedsføres til et bredere marked. Der vil i de fleste tilfælde være tale om forholdsvis ressourcekrævende processer for både den offentlige part og for de deltagende private virksomheder. For virksomhederne vil muligheden for at dedikere ressourcer til et samarbejde naturligt kræve en afvejning af, hvilke afsætnings- og indtjenings- muligheder samarbejdet fører til

Muligheder for dialog og udvikling afhænger af valg af udbudsprocedure

Boks 1: Muligheder for dialog og udvikling i udbudsprocedure

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

Boks 1 viser, at mulighederne for dialog om behov og løsning afhænger af valget af udbudsprocedure. I princippet kan alle udbudsprocedurer (boks 1) kombineres med en hvilken som helst af de fire forudgående processer (figur 9). Men i praksis er det selvfølgelig vigtigt at se i sammenhæng på de dele af innovationsrummet, som processen forud for selve indkøbet eller udbuddet skaber, og på innovationsrummet i selve udbudsproceduren.

Hvis fx en tværoffentlig skaleringsproces allerede har resulteret i en hensigtserklæring om at lægge vægt på en ny type skærpede krav til bæredygtighed, formuleret ud fra dialog med markedet, er det ikke sikkert, at selve de efterfølgende udbud behøver at indeholde en masse dialog og forhandling. I så fald kan udbuddet gennemføres som et offentligt eller begrænset udbud.

Men hvis det er optimalt at gennemføre tilpasningen eller udviklingen af løsningen med input fra både indkøberen og leverandøren, bør man overveje, om det fx kræver en kombination af enten en form for innovationskonkurrence eller en skaleringsproces kombineret med en mere fleksibel udbudsprocedure – fx et innovationspartnerskab.