



Innovationsupphandling – utvecklar din verksamhet



*Alla offentliga verksamheter
har möjligheter att göra
innovationsupphandlingar.*

Inledning

Offentlig sektor upphandlar årligen varor och tjänster för cirka 630 miljarder kronor, motsvarande 15 procent av Sveriges BNP. När politiker och offentliga tjänstemän lägger upp riktlinjer och utför offentliga upphandlingar behöver de inte bara ta hänsyn till dagens behov, utan också investera för framtida utmaningar.

Med hjälp av innovationsupphandling kan den offentliga sektorn i dialog med företag skapa tillgång till produkter och lösningar som bättre svarar mot offentliga behov. Innovationsupphandling kan bidra till förnyelse av offentliga verksamheter samt utveckla och höja kvaliteten i den svenska välfärden.

Alla offentliga verksamheter har möjligheter att göra innovationsupphandlingar.

Låt oss förklara vad innovationsupphandling är, beskriva dess möjligheter och inspirera offentliga verksamheter till nytänkande i sitt upphandlingsarbete. Förhoppningen är att läsningen kan leda till frågor som: *På vilket sätt passar innovationsupphandling in i vår upphandlingsverksamhet? Hur kan innovationsupphandling bidra till att möta våra utmaningar och tillfredsställa våra verksamhetsbehov?*

Informationen är användbar för politiker, verksamhetsansvariga, upphandlare och personer som arbetar med utveckling i offentlig verksamhet. Innehållet har tagits fram av Upphandlingsmyndigheten i samverkan med VINNOVA, Trafikverket, Karolinska Universitetssjukhuset och Västerås stad.

Nyttan med innovations- upphandling

Offentlig verksamhet har behov av varor, tjänster och byggentreprenader för att kunna producera och erbjuda samhällsservice till medborgarna. Vanligtvis används offentlig upphandling för att tillgodose dessa behov. Ibland kan marknaden dock inte möta behoven på ett ändamålsenligt sätt: lösningar är inte tillräckligt effektiva, har för låg



kvalitet, är för dyra, eller saknas helt. I sådana fall finns anledning till att uppmuntra till innovation i en upphandling.

Näringslivet och den offentliga sektorn missgynnas av upphandlingar som slentrianmässigt avser lösningar som egentligen inte längre är konkurrensmässiga. Att erbjuda eller utveckla innovativa lösningar för offentlig verksamhet och sprida dessa ger däremot möjligheter för ökad tillväxt, konkurrensförmåga samt exportmöjligheter.

Öppna upp för nya lösningar

Innovationsupphandling kan medföra en högre effektivitet och kvalitet i den offentliga verksamheten samtidigt som de offentliga tjänsterna ger ökad nytta för medborgarna. Det behöver inte vara komplicerat. Oftast handlar det om att ha ett bredare perspektiv på sin upphandling och att öppna upp för nya lösningar. Det kan också ske genom att en offentlig verksamhet aktivt medverkar till att nya lösningar utvecklas och sprids genom att vända sig till marknaden för att upphandla utveckling av en önskad lösning som idag inte finns.

Innovationsupphandling utgår från behov hos offentlig verksamhet och hur dessa kan tillgodoses med hjälp av upphandling.

Innovationsupphandling kan exempelvis användas när offentlig verksamhet har:

- ▶ behov som kan tillgodoses av marknaden, men där leverantörer har idéer om förbättringar och alternativa lösningar,
- ▶ behov av lösningar som nästan finns på marknaden eller är nya på marknaden, där verksamheten agerar som första kund, eller
- ▶ behov av lösningar som är långt från marknaden, där det krävs utveckling och kanske till och med forskning för att leverantörerna ska få fram en ny lösning.

Förutsättningar för innovations- upphandling

Innovationsupphandling är inte en särskild metod eller ett förfarande. Det rör sig snarare om ett formaliserat sätt att främja utveckling i och genom en offentlig upphandling. Innovationsupphandling följer samma process som all annan offentlig upphandling, med alla dess valmöjligheter. Förutsättningar för innovationsupphandling är därför egentligen inte annorlunda, men vissa aspekter kan behöva betonas särskilt.

STRATEGI

Tydliga strategier är betydelsefulla både på övergripande nivå och för enskilda innovationsupphandlingar. För verksamheten handlar det om den roll upphandling spelar eller borde spela i verksamhetens utveckling samt att identifiera inom vilka områden kritiska behov finns. Det är också viktigt att diskutera budgetfrågor avseende vad upphandlingsverksamheten får kosta i relation till vad den ska uppnå på sikt.

NYTTA

För enskilda innovationsupphandlingar kan en offentlig verksamhet behöva göra en affärsanalys (business case). Innovationsupphandling kan medföra högre kostnader i förberedelseprocessen och i själva anskaffningen än en genomsnittlig upphandling, men kan samtidigt ge upphov till besparingar över kontraktperioden eller förbättringar i kvalitet. Innovationsupphandlingen kan också vara en del av en ny affärsmodell, där kostnader och nyttor fördelas mellan flera aktörer,



på ett sätt som främjar införandet av innovationer. Det måste därför göras avvägningar mellan nyttan och kostnader på längre sikt kontra de kostnader som kan uppstå på kort sikt.

MARKNADSKÄNNEDOM

För att kunna göra en affärsanalys behövs god marknadskännedom, vilket uppnås med analys av marknaden, omvärldsbevakning, samt genom dialog med möjliga leverantörer. Dialogen ska handla om vad marknaden kan/skulle kunna erbjuda, men lika mycket om att förmedla verksamhetens behov till marknaden. Dialogen är även viktig för att skapa förståelse och förtroende mellan myndigheten och leverantörerna.

INVOLVERING AV ANVÄNDARE

Innovationsupphandling används för att upphandla lösningar som möter behoven hos verksamhet och användare på ett bättre sätt än dagens lösningar. Det är därför viktigt att involvera verksamheten

och de tänkta användarna i hela processen – helst i alla steg. Detta är, tillsammans med marknadsanalysen och marknadsdialogen, ofta anledningen till att förberedelsefasen av en innovationsupphandling kostar mer och är mer tidskrävande än vanliga upphandlingar. Offentliga verksamheters ledning behöver säkerställa att de som driver innovationsupphandlingen har mandat och resurser för arbetet, samt att alla berörda i verksamheten känner till detta och förstår förutsättningarna för det samarbete som krävs.

SAMVERKANDE KOMPETENSER

Normalt krävs samarbete mellan flera kompetenser i en innovationsupphandling, som upphandlare, verksamhetsrepresentanter, tekniska experter, utvecklare och jurister. Vid upphandling av nya lösningar eller anskaffning av forsknings- och utvecklingstjänster bör projektgruppen ha representanter för alla dessa kompetenser. Den juridiska kompetensen behövs då utformningen av kontrakt och avtal är avgörande för att en god affär ska uppnås.

Definitioner

Kopplingen mellan offentlig upphandling och innovation är relativt ny i sin moderna form. Begreppen och definitionerna skiljer sig åt mellan organisationer som till exempel OECD och EU, mellan olika länder, samt även mellan olika aktörer i ett land. Det finns också skillnader mellan begrepp som används av politiker, beslutsfattare, verksamhetsutvecklare, upphandlare/inköpare, leverantörer och forskare.

VAD ÄR INNOVATION?

Innovation är nyskapande och bärkraftiga lösningar som kommer till praktisk användning och nytta. Det kan handla om en ny eller förbättrad vara, tjänst eller process, eller nya sätt att organisera affärsverksamhet, arbetsorganisation eller externa relationer.

Ordet innovation i innovationsupphandling syftar inte på att en innovation upphandlas. Det är inte möjligt, eftersom det inte går att veta om en ny lösning är en innovation innan den kommit till lyckad användning i slutet av processen. Innovationsupphandling handlar istället om *avsikten*: att offentliga verksamheter i sin upphandlingsprocess främjar innovation genom att efterfråga eller tillåta nya lösningar.

Innovation är nyskapande och bärkraftiga lösningar som kommer till praktisk användning och nytta.



VAD ÄR OFFENTLIG UPPHANDLING?

Offentlig upphandling är en process för inköp av varor, tjänster och byggentreprenader som görs av offentliga verksamheter och som regleras av speciella lagar och regler. Syftet med reglerna är bland annat att

nyttja konkurrensen på marknaden samt att säkerställa att offentliga verksamheter behandlar alla som vill få affärskontrakt lika.

Regelverken för offentlig upphandling i EU/EES bygger på flera olika gemensamma EU-direktiv. Offentlig sektor ska enligt EU-reglerna vara sakliga och välja leverantör med hänsyn enbart till det som köps. Valet av leverantör ska ske på affärsmässig grund och göras hos den leverantör som erbjuder den bästa varan/tjänsten/byggtreprenaden för det bästa priset eller den ekonomiskt mest fördelaktiga lösningen.

Den som upphandlar kallas enligt LOU för upphandlande myndighet, och enligt LUF för upphandlande enhet. För enkelhetens skull benämns dessa fortsättningsvis som upphandlande myndigheter.

Offentlig upphandling är en process för inköp av varor, tjänster och byggtreprenader som görs av offentliga verksamheter.



VAD ÄR INNOVATIONSUPPHANDLING?

Innovationsupphandling används i Sverige som ett samlat begrepp för upphandling som innefattar främjande av innovation. Begreppet har sin bakgrund i den statliga offentliga utredningen *Innovationsupphandling* och definieras i *Den nationella innovationsstrategin*¹ såsom:

Innovationsupphandling är upphandling som främjar utveckling och införande av nyskapande och bärkraftiga lösningar, innovationer.



1 SOU 2010:56, Regeringskansliet 2010, och N2012.27, Regeringskansliet 2012.



Tre typer av innovationsupphandling

Innovationsupphandling kan förenklat delas upp i tre typer, beroende på hur drivande en upphandlande myndighet är i en upphandlingsprocess avseende att få fram nya lösningar samt syftet med inköpet.

1. Utvecklingsfrämjande upphandling

Upphandlande myndighet är öppen för nya lösningar, men kräver det inte.

2. Upphandling av nya lösningar

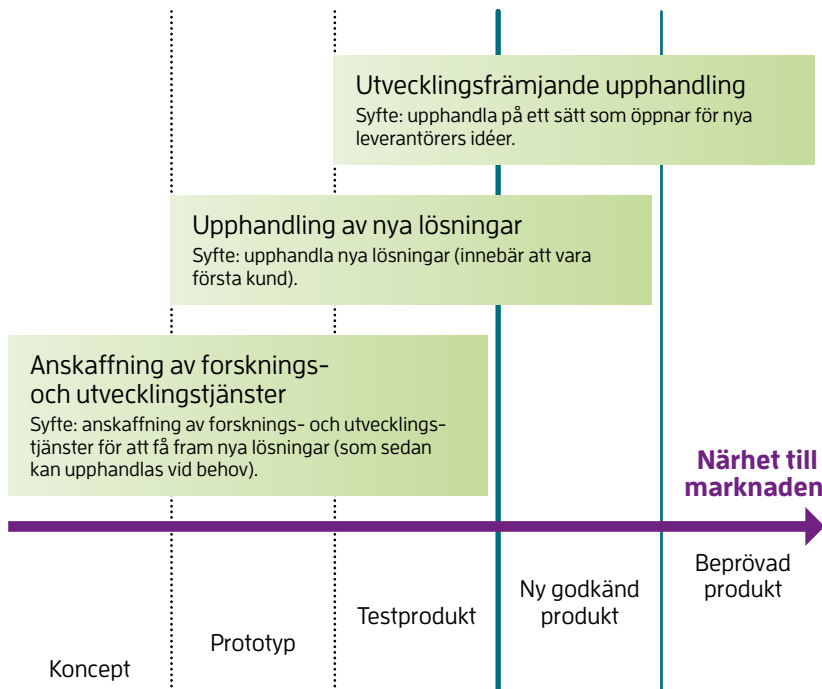
Upphandlande myndighet fungerar som referenskund eller första kund av lösningar.

3. Anskaffning av forsknings- och utvecklingstjänster

Upphandlande myndighet efterfrågar utveckling eller till och med forskning för att driva fram nya lösningar.

Det finns också ett samband mellan typ av innovationsupphandling och hur nära en ny lösning är att introduceras på marknaden, se bilden nedan.

Figur 1: **Innovationsupphandling**



UTVECKLINGSFRÄMJANDE UPPHANDLING

Utvecklingsfrämjande upphandling är en upphandlingstyp där nya lösningar inte utestängs genom att en upphandlande myndighet är öppen för och tillvaratar leverantörers idéer om utveckling.

I en utvecklingsfrämjande upphandling ges leverantörerna innovationsinitiativet. Leverantörerna avgör själva om de vill erbjuda en beprövad lösning, nyutvecklad lösning, eller om de vill ta fram en ny särskild lösning för den aktuella upphandlingen. Om nya lösningar utvecklas kan de leda till förnyelse av den upphandlande myndighetens verksamhet.

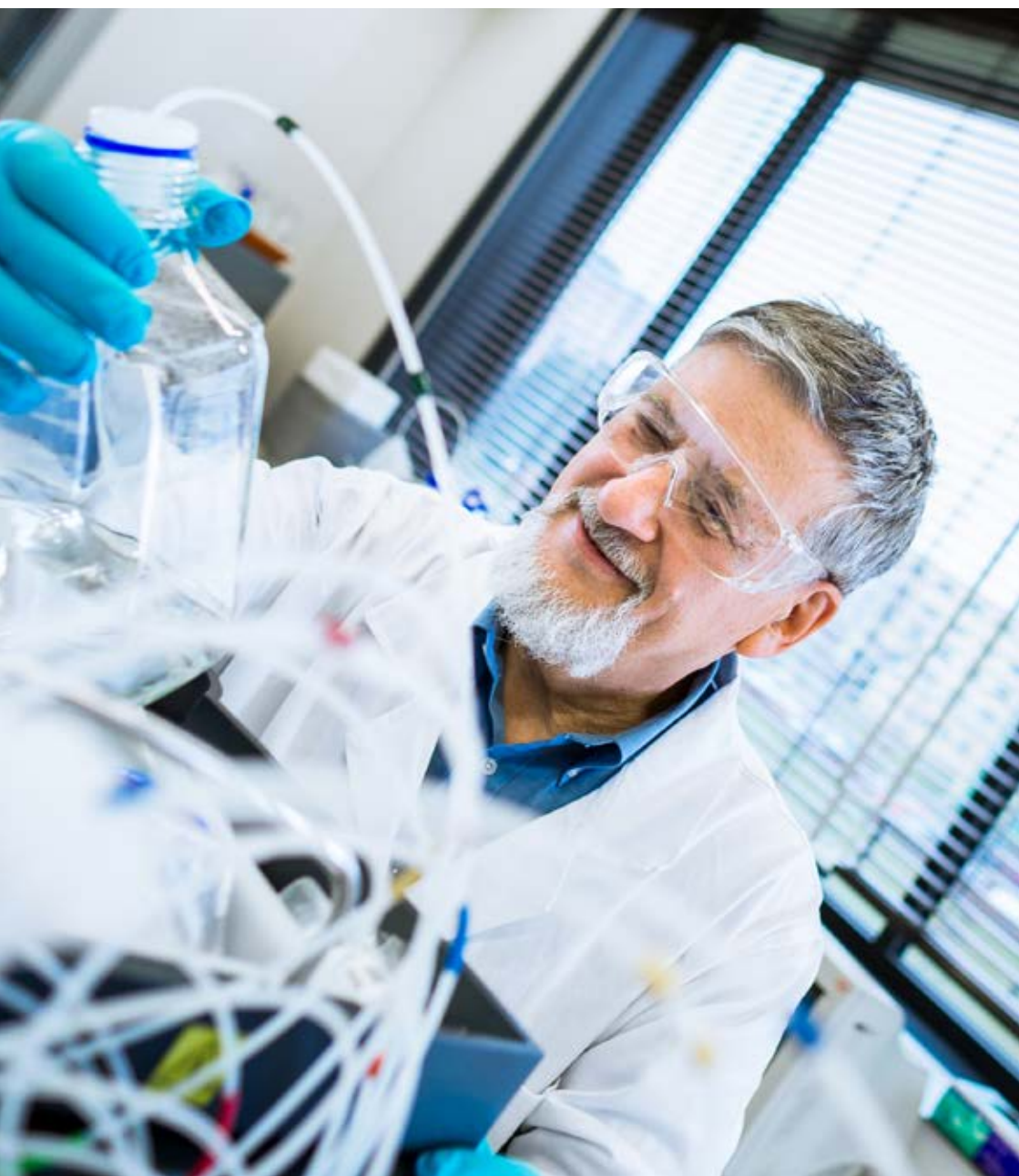
Denna typ av upphandling passar i situationer där det både finns beprövade och nyutvecklade lösningar på marknaden som skulle kunna uppfylla behovet på ett tillfredsställande sätt, eller där det finns leverantörer som har idéer om förbättringar och nya marknadsnära lösningar. Kostnader för eventuellt utvecklingsarbete bekostas vanligen av leverantörerna. De vill täcka sina utvecklingskostnader varför eventuella nya lösningar troligen kommer att vara kommersialiserbara och mycket nära marknaden.

Alla offentliga verksamheter kan i princip tillämpa den här typen av upphandling. Det handlar främst om hur en upphandlande myndighet organiserar och förhåller sig till sina offentliga upphandlingar samt hur den ställer krav. En upphandlande myndighet kan öppna upp för innovativa lösningar genom att ställa krav på den funktion som ska uppnås med upphandlingen.

Alla förfaranden inom upphandlingslagstiftningen kan användas för att genomföra en utvecklingsfrämjande upphandling.

Utvecklingsfrämjande upphandling kallades för ”innovationsvänlig upphandling” i *Den nationella innovationsstrategin*.





UPPHANDLING AV NYA LÖSNINGAR

Upphandling av nya lösningar är en upphandlingstyp där en upphandlande myndighet vill upphandla en lösning som är ny på marknaden och ännu inte har hunnit prövats, alternativt en ny lösning som ännu inte finns på marknaden.

I en upphandling av nya lösningar (varor, tjänster eller byggentreprenader) har en upphandlande myndighet bedömt att det inte enbart räcker att öppna upp för leverantörernas initiativ och idéer. Nya lösningar behövs för att möta de behov som den upphandlande myndigheten har.

Denna typ av upphandling passar i situationer där marknaden har tagit fram nya lösningar, eller precis är på väg att göra det, men där ett lyckat införande av lösningarna förväntas innebära vissa kostnader för såväl leverantör som upphandlande myndighet. Det rör sig således om att fungera som första kund eller referenskund.

Det kan även handla om situationer när ingen lösning tagits fram eller är på väg att tas fram, men där det finns potential för att en ny lösning kan utvecklas inom rimlig tid och kostnad. En upphandlande myndighet kan då ha fog för att utmana leverantörsmarknaden att ta fram nya lösningar som dessa inte tänkt på tidigare.

Konkurrenspräglad dialog är bland annat anpassat för att upphandla nya lösningar. Innovationspartnerskap kommer även att vara ett möjligt förfarande när det införs i upphandlingslagstiftningen under våren 2016. Det är även möjligt att använda andra förfaranden inom upphandlingslagstiftningen. Om det är fråga om att upphandla en ny lösning där det krävs utveckling eller forskning kan *anskaffning av forsknings- och utvecklingstjänster* tillämpas.

ANSKAFFNING AV FORSKNINGS- OCH UTVECKLINGSTJÄNSTER

Anskaffning av forsknings- och utvecklingstjänster är en process för att få fram lösningar som ännu inte finns på marknaden.

Vid anskaffning av forsknings- och utvecklingstjänster efterfrågas enbart själva utvecklingsarbetet för att få fram lösningen. En upphandlande myndighet kan välja att gå vidare och upphandla den nya lösningen i en separat upphandling. Syftet med anskaffning av forsknings- och utvecklingstjänster är att driva fram utvecklingen av lösningar som ännu inte finns på marknaden. Det handlar om att få tillgång till en lösning som bättre möter verksamhetens behov, problem eller utmaningar än tillgängligt marknadsutbud.

Anskaffning av forsknings- och utvecklingstjänster är relativt ovanligt för de flesta upphandlande myndigheter. Den upphandlande myndigheten bör först analysera om det verkar rimligt att få fram tillfredsställande lösningar som kan lösa behov, problem eller utmaningar på längre sikt. Därutöver behövs vanligtvis medel från någon form av utvecklingsbudget för att delfinansiera utvecklingskostnaderna för lösningarna.

Utvecklingsprojekt innebär vanligtvis kostnader och risk som behöver fördelas över både beställare och leverantörer. Anskaffning av forsknings- och utvecklingstjänster genomförs därför ibland i faser eller steg. En upphandlande myndighet ger en eller flera leverantörer möjligheter att i konkurrens ta fram konceptstudier där de beskriver sina lösningar. Sedan får de i konkurrens ta fram prototyper som avslutningsvis testas i den upphandlande myndighetens verksamhet.

Leverantörer får vanligtvis ersättning för utvecklingsarbetet men som ett sätt att hantera risk kan den upphandlande myndigheten, om så är avtalat, avbryta forsknings- och utvecklingsprojektet efter varje fas eller steg om de lösningar som är på väg att tas fram inte lever upp till förväntat resultat.

När det finns en lösning på marknaden kan den upphandlande myndigheten upphandla denna via de sedvanliga upphandlingsförfaranden som finns inom ramen för upphandlingslagstiftningen genom att exempelvis tillämpa upphandlingstypen *Upphandling av nya lösningar* alternativt *Utvecklingsfrämjande upphandling*.

Anskaffning av forsknings- och utvecklingstjänster kan vara lämpligt i situationer där riskhantering är viktigt, när en upphandlande myndighet vill prova flera leverantörers lösningar i tidiga steg i en utvecklingsprocess för att sedan kunna välja ut de bästa lösningarna, eller där en upphandlande myndighet vill driva fram flera kompletterande lösningar.

Förkommersiell upphandling är en metod som kan användas för att anskaffa forsknings- och utvecklingstjänster.

VILL DU VETA MER?

Besök våra webbplatser för att få veta mer om innovationsupphandling!

upphandlingsmyndigheten.se
vinnova.se





Upphandlings
myndigheten

Box 45140, SE-104 30 Stockholm
Besöksadress: Torsgatan 13, Stockholm
Telefon: 08-586 21 700
E-post: info@uhmynd.se
upphandlingsmyndigheten.se



Vinnova, SE-101 58 Stockholm
Besök: Mäster Samuelsg. 56, Stockholm
Telefon: 08-473 30 00
E-post: vinnova@vinnova.se
vinnova.se