

Innovationsupphandling

Allmänt

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 en upphandlande myndighet eller enhet i sin upphandlingsprocess främjar innovation genom att efterfråga eller tillåta nya lösningar.**

Innovationsupphandling kan bidra till att skattemedel används effektivt genom att innovativa lösningar främjas vid offentlig upphandling. På så sätt kan samhällliga utmaningar mötas och **tillväxt av konkurrenskraftiga innovativa företag främjas. Innovationsupphandling kan exempelvis användas när en upphandlande myndighet eller enhet har:**

- **behov som kan tillgodoses av marknaden, men där leverantörer har idéer om förbättringar och alternativa lösningar,**

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

1. **Utvecklingsfrämjande upphandling**
Upphandlande myndighet eller enhet är öppen för nya lösningar, men kräver det inte.
2. *Upphandling av nya lösningar*
Upphandlande myndighet eller enhet fungerar som referenskund eller första kund av lösningar.
3. *Anskaffning av forsknings- och utvecklingstjänster*
Upphandlande myndighet eller enhet efterfrågar utveckling eller till och med forskning för att driva fram nya lösningar.

Om utvecklingsfrämjande upphandling

Utvecklingsfrämjande upphandling är en upphandlingstyp där nya lösningar inte utestängs genom att en upphandlande myndighet eller enhet 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 eller enhetens verksamhet.

Upphandlingstypen 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 upphandlande myndigheter eller enheter 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 eller enhet 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](#).

Innovationsupphandling steg för steg

1. Behovet

Identifiera

Det är viktigt att identifiera samtliga behov som kan komma att behöva uppfyllas i samband med upphandlingen. Det kan vara fler än ett verksamhetsområde som berörs, direkt eller indirekt och på kort eller lång sikt. Det är därför fördelaktigt att arbeta i [tvärfunktionella grupper](#).

Genom att tidigt involvera slutanvändare säkerställs att det som ska anskaffas motsvarar den upphandlande myndighetens eller enhetens nuvarande och framtida behov. Behovet kan exempelvis identifieras genom gap-analyser kopplat till [nuläge](#) kontra önskat läge, hearing, workshop, diskussion i fokusgrupper eller genom att ställa frågor till slutanvändarna via intervju eller enkät.

Oavsett hur den upphandlande myndigheten eller enheten går till väga ska behovsidentifieringen utmynna i ett klart uttryckt och avgränsat behov som på något sätt behöver tillgodoses.

Analysera

I detta steg ska behovet värderas, analyseras och struktureras med utgångspunkt i behovsidentifieringen och utifrån den upphandlande myndighetens eller enhetens förutsättningar att lösa behovet på bästa sätt. Detta inkluderar bland annat att utreda om behovet kan lösas i egen regi, genom intern verksamhetsutveckling eller genom en innovationsupphandling.

Omständigheter som kan spela roll för analysen kan exempelvis vara befolkningsutveckling (tillväxt/avfolkning), kompetensförsörjning (brist/nedskärning), omorganisation, introduktion av nya tjänster etcetera. Dessa omständigheter har egentligen inte med det primära behovet att göra men kan komma att ha betydelse för utformningen av upphandlingsdokumenten.

Beskriv behovet

I detta steg ska den upphandlande myndigheten eller enheten utgå från det behov och de förutsättningar som har identifierats och analyserats. Behoven struktureras och beskrivs sedan på ett tydligt sätt så att potentiella leverantörer som deltar i kommande dialog förstår vad som efterfrågas. Den upphandlande myndigheten eller enheten har beskrivit sitt behov utifrån sina referensramar och med det språk som används inom den upphandlande myndigheten eller enheten men det kan vara så att marknaden

använder sig av andra begrepp och andra kategoriseringar. Behovet kan därför behöva "översättas" och struktureras så att det blir begripligt för de potentiella leverantörerna. Behovsbeskrivningen ska vara mer specifik än behovsidentifieringen.

Relevanta förutsättningar och begränsningar som har identifierats i behovsanalysen bör även redovisas på ett tydligt sätt för att ge leverantörerna ramar som de behöver förhålla sig till för att utveckla innovationen. Begränsningarna ska beskrivas på ett icke-diskriminerande sätt så att inga leverantörer gynnas eller missgynnas.

2. Marknaden

I detta steg genomför den upphandlande myndigheten eller enheten en marknadsanalys och en dialog med marknaden för att få kunskap om vilka lösningar marknaden kan erbjuda, vilka leverantörer som finns och en uppskattning av kostnadsbilden för ett framtida kontrakt. Marknadsanalysen utgör en förutsättning för att kunna utforma en ändamålsenlig upphandlingsstrategi.

En enklare marknadsanalys kan ibland göras utifrån den information som finns tillgänglig på internet eller på andra sätt är allmänt tillgänglig. Denna kan kompletteras med att den upphandlande myndigheten eller enheten tillfrågar branschorganisationer, experter eller andra kommuner, landsting eller myndigheter. För att kunna genomföra en grundlig marknadsanalys är dialog med potentiella leverantörer ofta en förutsättning. Upphandlingsreglerna innehåller inget förbud mot att kontakta leverantörer inför en upphandling. (*Se fördjupning längre ner på sidan.*)

En förutsättning för dialogen är att alla leverantörer behandlas lika. Dialogen får inte innebära att den upphandlande myndigheten eller enheten inleder förhandlingar eller ger löften om framtida leveranser till någon leverantör. Den får inte heller leda till att någon enskild leverantör får en otillbörlig konkurrensfördel vid utformningen av upphandlingsdokumentet. Om en leverantör påverkar upphandlingsdokumentets utformning för mycket kan det innebära att leverantören har särbehandlats. Det kan i sin tur leda till att upphandlingen behöver göras om.

Exempel på frågor att föra marknadsdialog kring

- Är det här möjligt att genomföra?
- Har detta gjorts tidigare? Med vilket resultat?
- Ser ni något som kan vara kostnadsdrivande?
- Är det möjligt att genomföra detta inom det angivna tidsintervallet?
- Vad ser ni för risker med detta upplägg?
- Var är marknaden idag?
- Vad är nästa stora sak på denna marknad?

Efter genomförd marknadsanalys och marknadsdialog bör den upphandlande myndigheten eller enheten ha skaffat sig en uppfattning om det finns lösningar som tillgodoser behovet, om det delvis finns utvecklade lösningar eller om det krävs att leverantörer utvecklar innovativa lösningar. Detta hjälper att avgöra vilken typ av upphandling och förfarande som är lämpligt att använda sig av.

3. Upphandlingsstrategin

Utifrån behovet, marknadsanalysen och marknadsdialogen gör den upphandlande myndigheten eller enheten ett vägval kring vilka metoder och förfaranden som ska användas.

Förenklat utgår den upphandlande myndigheten eller enheten från om varan, tjänsten, eller byggentreprenaden, finns på marknaden eller inte. Dessutom bedömer den

upphandlande myndigheten eller enheten de risker som de olika valen kan medföra.

Några exempel på analyser som kan behöva göras i de strategiska övervägandena är:

- Situations- och målanalys
- Riskanalys
- Val av förfarande eller metod

4. Upphandlingsdokumenten

Baserat på behovsanalysen, marknadsanalysen och den valda upphandlingsstrategin ska upphandlingsdokumenten utformas.

För en innovationsupphandling är det särskilt viktigt att beakta funktionskrav, kvalificeringskrav, kontraktsvillkor, utvärdering samt uppföljningsstrategi.

- Funktionskrav
- Villkor i kontraktet

Om funktionskrav:

Genom att fokusera på att uttrycka verksamhetens behov i termer av önskade funktioner, effekter och resultat blir det möjligt för fler företag att komma med olika förslag på lösningar. Lösningar som kan ge positiva effekter så som besparingar, ökad kvalitet eller effektivitet och en bättre samhällsservice.

Att uttrycka identifierade behov i termer av önskad funktion är ett bra sätt att öppna upp för olika möjliga lösningar. Funktionskrav låser inte leveransen eller utförandet, till en särskild teknik, arbetsmetod eller produkt utan möjliggör för leverantörerna att komma med alternativa lösningar som kanske verksamheten själv inte har identifierat. Motsatsen till funktionskrav är specifikationskrav – detaljerade krav på hur lösningen ska vara utformad. Funktionskraven å sin sida fokuserar på vad man vill uppnå med lösningen. Det är viktigt att den önskade funktionen är tydligt formulerad och kopplad till mål, önskade effekter och resultat.

Det är viktigt att redan i det förberedande arbetet fundera över hur funktionen kan utvärderas och följa upp – dokumentera hur ni resonerar.

Tänk på att

- Koppla funktionskraven till verksamhetens uppdrag, strategier, mål och tydliga önskade effekter och resultat.
- Testa och utveckla funktionskraven genom intern och extern dialog.
- Ta fram en utvärderingsmodell som är öppen och transparent.
- Definiera vilka kriterier som är viktigast för att bedöma hur väl lösningsförslagen möter efterfrågad funktion och vilka bedömningsgrunder som ska gälla.
- Ha en plan för hur avtalet ska följas upp.

5. Anbudet

Efter att kvalificering av anbudsgivare och prövning om anbudet uppfyller ställda krav har ägt rum, sker utvärdering och tilldelning.

Tidigt i förberedelsefasen bör den upphandlande myndigheten eller enheten begrunda utvärderingsgruppens sammansättning och försäkra sig om att slutanvändare/brukare och personer med expertkompetens finns representerade. En framgångsfaktor är att det

är samma personer som arbetar med det förberedande arbetet och utformningen av upphandlingsdokumenten som sedan utvärderar. Testning och observationer kan vara nödvändiga, i vissa fall över olika årstider. Den upphandlande myndigheten eller enheten behöver i sådant fall planera för hur och var testning och observationer ska äga rum.

Uppföljningsstrategi

I upphandlingsdokumenten ska det framgå hur ställda krav, tilldelningskriterier och avtalsvillkor kommer att följas upp. Det kan vara praktiskt med en specifik uppföljningsplan som kan användas vid kontraktsuppföljningen. Används funktionskrav i upphandlingen kan det på förhand vara svårt att sätta upp mät- och kontrollprocesser då anbuden ofta innehåller olika lösningar. Den slutliga uppföljningsplanen färdigställs då först i samband med tecknandet av kontraktet.

6. Avtalsförvaltningen

Att följa upp kontrakt och leveranser samt utvärdera utfallet behövs bland annat för att veta om leverantören lever upp till de ställda kraven och för att se om målen med innovationsupphandlingen har nåtts.

Uppföljningen och utvärderingen är en utmaning för många organisationer. Det kräver tid och resurser. Säkerställ därför redan innan innovationsupphandlingen hur uppföljningen kommer att ske så att kraven kan anpassas till det. Ställ inte fler och mer långtgående krav än organisationen kan verifiera och följa upp, annars kan det bli svårt att upprätthålla den grundläggande principen om likabehandling.

Som alla andra utvecklingsprojekt som ska ge långsiktiga effekter och nytta är det viktigt att innovationsupphandlingen följs upp och utvärderas med avseende på de olika momenten (förberedande arbete, upphandling, förhandling) men även processen i sin helhet. Behöver organisationen vidta åtgärder för att framtida innovationsupphandlingar kan genomföras bättre?

Utvärdering av projektet

Den sista och viktigaste delen i detta steg är dock utvärderingen av upphandlingsprojektet som helhet. En sådan utvärdering kan inte genomföras förrän projektet har avslutats. Först efter att de nya lösningarna har implementerats och kommit till användning kan den upphandlande myndigheten eller enheten börja analysera om och hur det ursprungliga behovet har mötts, vilka effekter som har uppkommit och hur resultatet av innovationsupphandlingen ska påverka kommande upphandlingar.

Resultaten från uppföljningarna och utvärderingarna bör föras in i hela den upphandlande myndigheten eller enheten så att både specifika och generella lärdomar kan komma till nytta.

