

# **Att genomföra innovationsupphandling**

## Innehållsförteckning

1	Inledning .....	3
1.1	Skriftens syfte .....	3
1.2	Vad är innovation? .....	3
1.3	Varför är innovation intressant för offentlig upphandling? .....	3
1.4	Förutsättningar för innovationsupphandling .....	4
1.4.1	Strategi .....	4
1.4.2	Nytta .....	4
1.4.3	Marknadskännedom .....	5
1.4.4	Involvering av användare .....	5
1.4.5	Samverkande kompetenser .....	5
2	Vad är innovationsupphandling? .....	6
2.1	Tre typer av innovationsupphandling .....	6
2.1.1	Utvecklingsfrämjande upphandling .....	7
2.1.2	Upphandling av nya lösningar .....	8
2.1.3	Anskaffning av forsknings- och utvecklingstjänster .....	8
2.2	Övriga begrepp .....	9
2.2.1	Public Procurement of Innovation (PPI) .....	9
2.2.2	Pre-Commercial Procurement (PCP) .....	10
3	Hur genomförs en innovationsupphandling? .....	10
3.1	Förberedande arbete .....	11
3.1.1	Behovsanalys .....	11
3.1.2	Marknadsanalys och marknadsdialog .....	12
3.1.3	Upphandlingsstrategi .....	14
3.2	Upphandling .....	21
3.2.1	Utformning av förfrågningsunderlag .....	21
3.2.2	Utvärderingsprocess av anbud .....	23
3.3	Avtalsförvaltning .....	24
3.3.1	Utvärdering av projektet .....	24

## 1 Inledning

### 1.1 Skriftens syfte

Syftet med denna skrift är att förmedla en tydlig och enhetlig bild av vad innovationsupphandling är och hur den kan genomföras i praktiken.

I denna skrift redogörs för hur en upphandlande myndighet<sup>1</sup> kan använda innovationsupphandling för att lösa samhällsliga utmaningar eller tillfredsställa den egna verksamhetens behov. Skriften presenterar också hur innovationsupphandling förhåller sig till andra begrepp och definitioner inom offentlig upphandling.

Denna skrift riktar sig främst till de som arbetar praktiskt med offentlig upphandling.

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

### 1.3 Varför är innovation intressant för offentlig upphandling?

Offentlig verksamhet har behov av varor, tjänster och byggtreprenader för att kunna producera och erbjuda samhällsservice till medborgarna. Vanligtvis används offentlig upphandling av varor, tjänster och byggtreprenader 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 att uppmuntra till innovation i en upphandling.

---

<sup>1</sup> Med upphandlande myndighet avses i denna skrift både upphandlande myndigheter och upphandlande enheter.

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 den upphandlande myndigheten aktivt medverkar till att nya lösningar utvecklas och sprids genom att den vänder 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 en upphandlande myndighet har:

- behov som kan tillgodoses av marknaden, men där leverantörer har idéer om förbättringar och alternativa lösningar,
- behov av lösningar som är nära eller nya på marknaden, där den upphandlande myndigheten 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.

## 1.4 Förutsättningar för innovationsupphandling

Innovationsupphandling följer samma process som all annan offentlig upphandling. Förutsättningar för innovationsupphandling är därför egentligen inte annorlunda, men vissa aspekter kan behöva betonas särskilt.

### 1.4.1 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. Vidare handlar det om att ta fram insatser för att integrera upphandling i offentliga verksamheters strategiska arbete och överväga vilka typer av marknader man vill verka på i framtiden. Det är också viktigt att diskutera budgetfrågor avseende vad upphandlingsverksamheten får kosta i relation till vad den ska uppnå på sikt.

### 1.4.2 Nyttan

För enskilda innovationsupphandlingar kan en upphandlande myndighet 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.

#### **1.4.3 Marknadskännedom**

För att kunna göra en affärsanalys behövs god marknadskännedom, vilken 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.

#### **1.4.4 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 ofta 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.

#### **1.4.5 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 är avgörande för att en god affär ska uppnås.

## 2 Vad är innovationsupphandling?

*Innovationsupphandling* används i Sverige som ett samlat begrepp för upphandling som innefattar främjandet av innovation. Begreppet har sin bakgrund i den statliga offentliga utredningen *Innovationsupphandling* och definieras i *Den nationella innovationsstrategin*<sup>2</sup> såsom:

*”Innovationsupphandling: upphandling som främjar utveckling och införande av nyskapande och bärkraftiga lösningar, innovationer.”*

### 2.1 Tre typer av innovationsupphandling

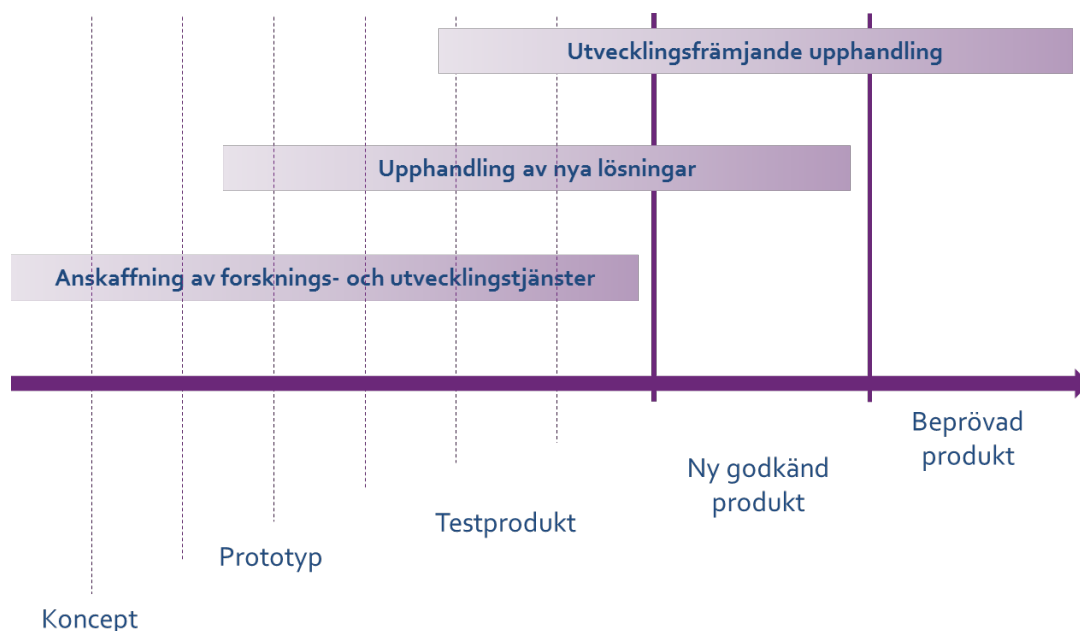
Innovationsupphandling kan förenklat delas upp i tre typer, beroende på hur drivande en upphandlande myndighet är i en upphandlingsprocess avseende att få fram nya lösningar, samt syftet med inköpet.

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 innovationsupphandlingstyp och hur nära en ny lösning är att introduceras på marknaden, se bilden nedan.

---

<sup>2</sup> SOU 2010:56, Regeringskansliet 2010, och N2012.27, Regeringskansliet 2012.



### 2.1.1 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.

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 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*.

### **2.1.2 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 prövas, alternativt en ny lösning som ännu inte finns på marknaden.*

I en upphandling av nya lösningar (varor, tjänster eller byggtreprenader) 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 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 upphandlingstypen *anskaffning av forsknings- och utvecklingstjänster* tillämpas.

### **2.1.3 Anskaffning av forsknings- och utvecklingstjänster**

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

I en 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 den upphandlande myndighetens 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 delfinansera 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 sedvanliga upphandlingsförfaranden, 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.

## 2.2 Övriga begrepp

### 2.2.1 Public Procurement of Innovation (PPI)

PPI förekommer enligt EU:s definition när upphandlande myndigheter är första kund, eller när upphandlande myndighet fungerar som en katalysator, för att

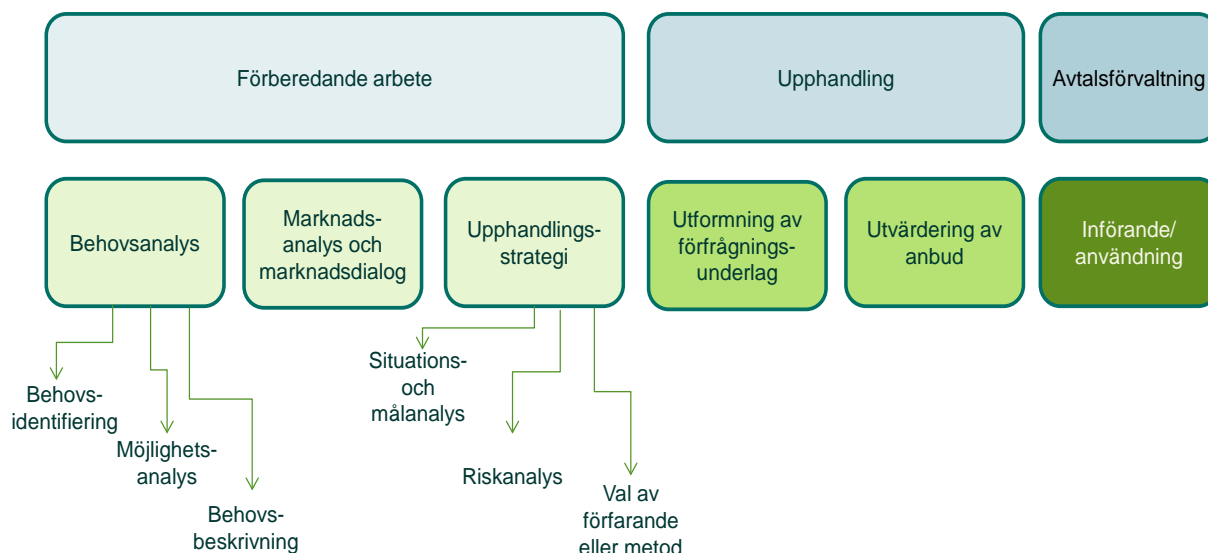
lansera innovativa varor eller tjänster som ännu inte är brett tillgängliga kommersiellt och kan behöva testas. Här avses med andra ord lösningar som är i princip färdigutvecklade eller endast finns i små kvantiteter på marknaden. PPI enligt EU:s definition påminner därmed i stort om det svenska begreppet upphandling av nya lösningar.

### 2.2.2 Pre-Commercial Procurement (PCP)

PCP är synonymt med det svenska begreppet förkommersiell upphandling.

## 3 Hur genomförs en innovationsupphandling?

Innovationsupphandling utgör inte en särskild metod, förfarande eller liknande. Det rör sig snarare om ett formaliserat sätt att främja utveckling i och genom en offentlig upphandling. Därmed följer innovationsupphandling samma process som all annan offentlig upphandling, med alla dess valmöjligheter. Däremot är det av vikt att särskilt betona att tid, pengar och personella resurser avsätts för det förberedande arbetet om den upphandlande myndigheten vill främja innovation. Nedan visas en schematisk linjär modell för hur processen kan se ut. I verkligheten äger ofta aktiviteter rum parallellt.



## 3.1 Förberedande arbete

### 3.1.1 Behovsanalys

#### 3.1.1.1 Identifiera behovet

I detta steg ska den upphandlande myndigheten identifiera vilket eller vilka behov som behöver tillgodoses. Det rör sig i detta tidiga skede inte om att identifiera tänkbara lösningar utan snarare tvärtom om att kunna bortse från lösningar för att endast fokusera på behovet.

Genom att tidigt involvera slutanvändaren säkerställs att det som ska anskaffas motsvarar den upphandlande myndighetens nuvarande och framtida behov. Behovet kan exempelvis identifieras genom gap-analys (nuläge kontra önskat läge), hearings, workshops, diskussioner i fokusgrupper eller genom att ställa frågor till slutanvändarna via intervjuer eller enkäter.

Oavsett hur den upphandlande myndigheten går till väga ska behovsidentifieringen utmynna i ett klart uttryckt och avgränsat behov som på något sätt behöver tillgodoses. Behovsidentifiering är emellertid bara ett första steg i behovsanalysen. Behovet måste också struktureras, analyseras och beskrivas innan organisationen kan gå vidare och besluta om en upphandling ska genomföras.

#### 3.1.1.2 Analysera möjligheterna

I detta steg ska behovet analyseras och struktureras med utgångspunkt i behovsidentifieringen och utifrån den upphandlande myndighetens 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.

I samband med att behovet analyseras gör den upphandlande myndigheten en intressentanalys i syfte att kartlägga vilka personer, roller, funktioner, upphandlande myndigheter med liknande behov och andra aktörer som på något sätt berörs av upphandlingen eller har intresse av, påverkas av eller behöver engageras i upphandlingen. Dialog med de identifierade intressenterna är av vikt för att skapa förankring och förståelse för projektet internt och externt men även för att få erfarenheter, synpunkter och åsikter som underlag till behovsanalysen.

Viktigt är även att kartlägga interna eller externa förutsättningar, såsom tekniska, organisatoriska, lag- och regelstyrda, miljömässiga, arbetsmiljömässiga eller fackliga förutsättningar.

Förutsättningarna ska inte ses som hinder för innovationsupphandling, utan snarare som faktorer och ramar som leverantörer måste ta hänsyn till under utvecklingsarbetet för att innovationerna ska kunna implementeras fullt ut i den upphandlande myndigheten. Även om ett behov kan se likadant ut hos flera olika upphandlande myndigheter eller hos en enskild upphandlande myndighet över tid kan innovationsupphandling behöva anpassas efter de aktuella omständigheterna hos den specifika upphandlande myndigheten eller vid den aktuella tidpunkten. Dessa anpassningar görs således inte i första hand för att möta behovet utan för att möta den aktuella situationen.

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

### **3.1.1.3 Beskriv behovet**

I detta steg ska den upphandlande myndigheten 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 har beskrivit sitt behov utifrån sina referensramar och med det språk som används inom den upphandlande myndigheten 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.

### **3.1.2 Marknadsanalys och marknadssdialog**

I detta steg genomför den upphandlande myndigheten en marknadsanalys samt en dialog med marknaden för att få kunskap om vilka lösningar marknaden kan erbjuda och vilka leverantörer som finns. Detta kan handla om var leverantörerna är lokaliserade geografiskt, om en enskild leverantör kan erbjuda den efterfrågade lösningen eller om flera leverantörer kan behöva samarbeta samt om förmågan till leverans finns hos företag eller enbart på lärosäten/forskningsinstitut.

Marknadsanalysen utgör en förutsättning för att kunna utforma en ändamålsenlig upphandlingsstrategi. Genom en marknadsanalys kan den upphandlande myndigheten upptäcka att det finns varor eller tjänster på marknaden som helt eller delvis uppfyller målen i behovsbeskrivningen men kan också finna att behovet inte kan tillgodoses av marknaden i dagsläget. Marknadsanalysen kan ibland göras utifrån den information som finns allmänt tillgänglig. Denna kan också kompletteras med att den upphandlande myndigheten tillfrågar intresseorganisationer, experter eller andra upphandlande myndigheter.

För att kunna genomföra en ordentlig marknadsanalys är dialog med marknaden ofta en förutsättning. Dialogen är nödvändig för att kunna utforma ändamålsenliga krav i förfrågningsunderlaget och för att skapa en sund och god konkurrens.

Dialogen handlar om att den upphandlande myndigheten genom dialog inhämtar information från leverantörer. Den får inte innebära att den upphandlande myndigheten 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 förfrågningsunderlaget. Om en leverantör påverkar förfrågningsunderlagets utformning för mycket kan det innebära att leverantören har särbehandlats. Det kan i sin tur leda till att upphandlingen behöver göras om.

Efter genomförd marknadsanalys och marknadsdialog ska den upphandlande myndigheten 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.

Om den upphandlande myndigheten, efter behovsanalys, marknadsanalys och marknadsdialog, kommer fram till att det finns lösningar som tillgodoser behovet, nästan tillgodoser eller att det finns delvis utvecklade lösningar har den upphandlande myndigheten identifierat en *utvecklingsfrämjande upphandling*, alternativt en *upphandling av nya lösningar*.

Om den upphandlande myndigheten, efter behovsanalys, marknadsanalys och marknadsdialog, kommer fram till att efterfrågade lösningar inte finns på marknaden och inleder förberedelser för upphandling av nya lösningar eller anskaffning av forsknings- och utvecklingstjänster är det viktigt att utvidga marknadsanalysen/dialogen för att också förstå vad som ”nästan finns”.

Den upphandlande myndigheten ska då fråga efter något som inte finns men som kan utvecklas inom den tidsrymd och budget som upphandlingen kommer att omfatta. Den upphandlande myndigheten bör därför skaffa sig en mycket god

uppfattning om ”state-of-the-art” på marknaden, alltså frontlinjen för forskning och utveckling inom området. Den upphandlande myndigheten bör också undersöka om det förefaller vetenskapligt och tekniskt rimligt för en leverantör att kunna utveckla en innovation.

### **3.1.3 Upphandlingsstrategi**

Utifrån behovet, marknadsanalysen och marknadsdialogen gör den upphandlande myndigheten ett vägval kring vilka metoder och förfaranden som ska användas. Förenklat utgår den upphandlande myndigheten från om varan, tjänsten, eller byggtreprenaden, finns på marknaden eller inte. Dessutom bedömer den upphandlande myndigheten de risker som de olika valen kan medföra.

#### **3.1.3.1 Situations- och målanalys**

I vissa situationer kan en lyckad introduktion av en ny lösning vara helt avgörande för den upphandlande myndighetens förmåga att genomföra sina uppgifter. Myndigheten kan exempelvis ha identifierat ett utvecklingsbehov inom något område och gjort bedömningen att en innovationsupphandling är genomförbar. Samtidigt kan det finnas ett skriande behov hos slutanvändarna att ha en lösning på plats omedelbart. Det medger därmed inte ett risktagande tidsmässigt. Den upphandlande myndigheten måste då göra en bedömning om den potentiella nyttan med en ny lösning för dess slutanvändare överstiger risken för försening eller fördyring.

#### **3.1.3.2 Riskanalys**

En väl genomarbetad riskanalys är en nyckelfaktor för en lyckad innovationsupphandling. Riskanalysen ska försöka identifiera felkällor baserat på ”Vad kan gå fel?” och försöka strukturera insikterna på ett systematiskt sätt. Riskanalysen som verktyg är viktig för att flagga upp möjliga felkällor men blir kraftfull när den används som underlag för ett kontinuerligt kvalitetsarbete i form av handlingsplaner och uppföljningar. Det den upphandlande myndigheten eftersträvar är att identifiera vad som kan gå snett och implementera handlingsplaner innan risken fallit ut. Riskhantering är en kontinuerlig process som med jämna mellanrum ska följas upp och revideras med relevanta intressenter i projektgruppen.

De gängse riskhanteringsmodellerna baseras på två variabler: sannolikhet och påverkan. Sannolikheten anger hur sannolikt det är att en risk faller ut och påverkan vilken effekt skulle bli om risken faktiskt föll ut. En så kallad riskkarta är ett effektivt sätt att visualisera och skapa en överblick av riskbilden.

Risker för den upphandlande myndigheten kan delas in i fyra olika kategorier och kan härröra sig från den upphandlande myndigheten och leverantörerna.

### **Funktionsrisker**

Funktionsrisk handlar om risken att funktionen som den upphandlande myndigheten efterfrågat inte levereras. Det kan bero på undermåligt formulerade funktionskrav eller bristande prövning/utvärdering av desamma. Om möjlighet till praktiska tester före tilldelning saknas kan detta vara en betydande risk. Bristande kompatibilitet med existerande lösningar hos den upphandlande myndigheten, vilket försvårar för leverantörer att leverera och implementera en ändamålsenlig lösning, utgör ytterligare en funktionsrisk. Risker som härrör från leverantörerna kan handla om innovationsbrist eller bristande förmåga att leverera en lösning som lever upp till ställda krav.

### **Organisatoriska risker**

Här handlar det inte om funktionen kopplad till varan eller tjänsten utan om andra faktorer som leder till att projektet misslyckats, framförallt brist på kompetens avseende behovssammanställning, marknadsöversikt, upphandlingskompetens eller applikationskompetens. Från leverantörssidan kan riskerna handla om bristande kunskap om att skriva anbud. Det kan i förekommande fall bero på dåligt kravställande från den upphandlande myndigheten. En annan risk är att leverantörerna inte har kunskap att beskriva den lösning de faktiskt kan leverera eller att själva leveransen inte lever upp till kontraktet, till exempel på grund av att leverantören tappat nyckelkompetens under processens gång.

### **Finansiella risker**

Finansiella risker för den upphandlande myndigheten kan handla om oförutsedda kostnader, minskat anslag eller minskade intäkter. Risker från leverantörssidan kan vara ekonomiska svårigheter och obestånd, vilket kan orsaka den upphandlande myndigheten tidsförluster och ökade kostnader. Risken för detta ökar om marknadsanalysen lett till att den upphandlande myndigheten till exempel har sänkt eller tagit bort krav på ekonomisk ställning, men det kan vara en risk man ändå tar efter ett aktivt medvetet val.

### **Marknadsrisker**

Med marknadsrisker menas här att marknaden förändras så att projektet i efterhand framstår som ett dåligt projekt. När resultatet från innovationsupphandlingen ska levereras finns redan en bättre lösning på marknaden.



### 3.1.3.3 Val av förfarande eller metod

Utifrån behovet, marknadsanalysen, marknadsdialogen, situations-, mål- samt riskanalysen gör den upphandlande myndigheten ett vägval kring vilka metoder och förfaranden som ska användas. För att kunna tillämpa det mest lämpliga förfarandet eller metoden bör den upphandlande myndigheten ha besvarat frågan om det finns varor, tjänster eller lösningar på marknaden som kan tillgodose behovet eller om det krävs att upphandlande myndigheter blir första kund till nyutvecklade och obeprövade lösningar som finns eller om lösningar måste utvecklas som en del av själva upphandlingen.

Om det finns lösningar på marknaden bör den upphandlande myndigheten tillämpa *utvecklingsfrämjande upphandling*. Då kan alla upphandlingsförfaranden tillämpas. Det viktiga är inte vilket förfarande som då tillämpas. Det är snarare hur den upphandlande myndigheten ställer krav som avgör om myndigheten öppnar upp för leverantörernas idéer om förnyelse och nytänkande.

Om den upphandlande myndigheten har ett behov där det inte finns några nya lösningar på marknaden eller det finns lösningar som ännu inte har hunnit provas så tillämpas *upphandling av nya lösningar*. Då kan också i princip vilket förfarande som helst tillämpas. Vissa är dock kanske mer lämpade än andra och beskrivs därför nedan.

Upphandlingstyp	Förfarande
Utvecklingsfrämjande upphandling	Samtliga förfaranden kan vara aktuella men nedanstående kan nämnas särskilt
	Förhandlat förfarande med eller utan föregående annonsering
	Konkurrenspräglad dialog
Upphandlingstyp	Förfarande
Upphandling av nya lösningar	Samtliga förfaranden kan vara aktuella men nedanstående kan nämnas särskilt
	Förhandlat förfarande med eller utan föregående annonsering
	Konkurrenspräglad dialog
	Innovationspartnerskap
Upphandlingstyp	Metod



Anskaffning av forsknings - och utvecklingstjänster	Förkommersiell upphandling
-----------------------------------------------------------	----------------------------

### Förhandlat förfarande med eller utan föregående annonsering

Med förhandlat förfarande **med** föregående annonsering avses ett förfarande där den upphandlande myndigheten inbjuder utvalda leverantörer och förhandlar för att anpassa de anbud som inkommit till de krav som ställts. Beroende på vilken sektor som upphandlingen sker inom kan förfarandet vara ett undantag eller inte.

Förfarandet kan exempelvis användas om det som ska upphandlas är av sådant slag eller förenat med sådana risker att det på grund av särskilda omständigheter inte går att ange något totalpris i förväg. Det kan också användas för att upphandla finansiella och intellektuella tjänster som är av sådan art att det inte går att utarbeta tillräckligt exakt förfrågningsunderlag för att kunna genomföra upphandlingen genom att välja det bästa anbudet enligt bestämmelserna för öppna eller selektiva förfaranden, eller för byggentreprenad, som endast har forsknings-, provnings- eller utvecklingsändamål och som inte syftar till vinst eller till att täcka forsknings- och utvecklingskostnader. Det kan exempelvis tillämpas för att köpa en ”bit väg” där olika tester ska utföras.

Förhandlat förfarande **utan** föregående annonsering får endast användas i undantagsfall. Den upphandlande myndigheten måste kunna visa att undantaget är tillämpligt. Ett undantagsfall kan vara när syftet är att upphandla en vara som inte finns på marknaden och som ska användas för forsknings-, experiment-, studie- eller utvecklingsändamål, till exempel en prototyp. Förfarandet får inte tillämpas i detta sammanhang för att ge vinst eller täcka utvecklingskostnader för leverantören eller för att undersöka marknadens intresse för en viss vara.

Det är också tillåtet att tillämpa ett förhandlat förfarande utan föregående annonsering om det som ska upphandlas bland annat på grund av tekniska skäl eller ensamrätt endast kan fullgöras av en viss leverantör.

#### När det är lämpligt

Förhandlat förfarande är lämpligt när den upphandlande myndigheten vet vilka krav den vill ställa och vilka effekter de får på exempelvis pris, kvalitet och riskfördelning. Det är lämpligt att använda när det rör sig om upphandlingar av nya lösningar.

### Fördelar

Fördelen med förfarandet är att det är möjligt att förhandla med en eller flera leverantörer i själva upphandlingsförfarandet.

### Nackdelar

Nackdelen med förfarandet, med eller utan föregående annonsering, är att kraven inte kan ändras och att det är ett undantagsförfarande inom LOU och därmed inte alltid är tillämpligt. Om det finns en osäkerhet kring hur kraven slår mot pris, kvalitet och riskfördelning bör den upphandlande myndigheten istället använda sig av konkurrenspräglad dialog då det finns utrymme för att kraven kan förändras i dialogen. Detta är ofta fallet i tidiga skeden med hög grad av innovation. Notera dock att för finansiella och intellektuella tjänster som är av sådan art att det inte går att utarbeta ett tillräckligt exakt förfrågningsunderlag enligt öppet eller selektivt förfarande är det möjligt att använda sig av förhandlat förfarande med föregående annonsering.

### **Konkurrenspräglad dialog**

Med konkurrenspräglad dialog avses ett förfarande där varje leverantör kan begära att få delta i upphandlingen. Den upphandlande myndigheten för en dialog med de anbudssökande som bjudits in. Konkurrenspräglad dialog får användas om avtalet är särskilt komplicerat och om övriga förfaranden inte medger tilldelning av kontraktet. För att ett avtal ska anses särskilt komplicerat krävs till exempel att den upphandlande myndigheten inte kan definiera de tekniska metoder som krävs för att tillgodose den upphandlande myndighetens behov/mål, eller inte kan ange den rättsliga eller finansiella utformningen av ett projekt.

### När det är lämpligt

Konkurrenspräglad dialog bör övervägas om den upphandlande myndigheten inte kan definiera mer exakt vad man söker för lösning eller om det är mycket svårt eller omöjligt att värdera marknadens lösningar. Myndigheten kanske vet vad för typ av lösningar den vill ha men det saknas kunskap om hur kraven ska ställas på grund av teknisk, ekonomisk och/eller juridisk komplexitet. Alternativt vet myndigheten ganska väl hur kraven ska ställas men det saknas kunskap om vad kraven får för effekter kopplat till exempelvis pris, kvalitet och riskfördelning.

### Fördelar

Fördelen med konkurrenspräglad dialog är att den upphandlande myndigheten kan driva en dialog med leverantörer och ha en nära samverkan med dessa. Myndigheten och leverantörerna utvecklar i praktiken ett förfrågningsunderlag i

samverkan. Myndigheten kan också på förhand ta in indikativa bud och har möjlighet att ”trycktesta” sina lösningar och se vilka konsekvenser olika val/funktioner/krav har på exempelvis pris.

#### Nackdelar

Det krävs ett förarbete i form av behovskartläggning och kostnader associerade med att driva processen genom ett antal urvalsstadier. Om en lösning kräver hög innovationsgrad kan det dessutom innebära svårigheter att skriva ett välformulerat förfrågningsunderlag trots dialogformatet.

#### **Innovationspartnerskap**

Med innovationspartnerskap avses ett nytt förfarande som ska implementeras i svensk lagstiftning under våren 2016. En upphandlande myndighet får använda förfarandet om den har behov av en vara, tjänst eller byggtreprenad för att tillgodose behov som enligt den upphandlande myndigheten inte kan tillgodoses genom befintliga lösningar. Avsikten är att ge leverantörer möjligheter att utveckla lösningar som sedan upphandlas inom ramen för en och samma process.

#### När det är lämpligt

Förfarandet är lämpligt när den upphandlande myndigheten vill ha ett långtgående samarbete med leverantören av lösningen. I förfarandet sker forskning, utveckling och anskaffning i en sammanhängande process.

#### Fördelar

Fördelen är att forskning och utveckling kan genomföras i ett och samma förfarande där samtidigt lösningen av forskningen och utvecklingen upphandlas. En annan fördel är att det kan finnas ett tydligare kommersiellt intresse för leverantörer att ingå i ett partnerskap eftersom de kan få sälja sin färdiga produkt på marknaden.

#### Nackdelar

Nackdelen med förfarandet är att det kommer att vara ett undantagsförfarande inom LOU och därmed inte alltid är tillämpligt.

#### **Förkommersiell upphandling**

Förkommersiell upphandling är en metod framtagen av EU-kommissionen som bygger på att statsstödsreglerna samt forsknings- och utvecklingsundantaget är tillämpliga. Det handlar om att anskaffa forsknings- och utvecklingstjänster i olika faser, ofta två till tre stycken, där den upphandlande myndigheten har möjligheten att avbryta processen efter varje fas. Resultatet av anskaffad forsknings- och

utvecklingstjänst tillkommer inte endast upphandlande myndighet, utan majoriteten av de immateriella rättigheterna behålls vanligen av leverantörerna.

Efter avslutad anskaffning kan den upphandlande myndigheten gå vidare och upphandla färdig lösning med hjälp av ett i upphandlingslagstiftningen definierat förfarande.

#### När det är lämpligt

Förkommersiell upphandling kan övervägas om det behov som identifierats är så stort och substantiellt att det är viktigt för den upphandlande myndighetens långsiktiga verksamhet. Metoden innebär att den upphandlande myndigheten investerar i att skapa en marknad som kan tillgodose de behov myndigheten identifierat på längre sikt. Metoden är värdefull om de varor/tjänster/lösningar som utvecklas kan gynna andra organisationer eller samhället i stort efter genomförd upphandling, eftersom den upphandlande myndigheten hjälpt till att skapa en marknad. Sammantaget går det att säga att en förkommersiell upphandling inte är något som en upphandlande myndighet gör regelbundet. Det bör snarast användas för de absolut viktigaste strategiska behoven där myndigheten är beredd att investera stora summor pengar och omfattande tid och arbete.

#### Fördelar

Metoden används för att anskaffa sådana forsknings- och utvecklingstjänster som är undantagna från upphandlingslagstiftningens tillämpningsområde (se t.ex. 2 kap. 2 § 6 LOU), vilket gör att endast de grundläggande EU-principerna behöver följas. Den är lämplig när lösningen i hög grad kan definieras utifrån verksamhetens egna behov.

#### Nackdelar

För att skapa en marknad krävs omfattade insatser i form av förstudier och i själva anskaffningsfasen från den upphandlande myndigheten. Det finns i dagsläget inte så många exempel på hur förkommersiell upphandling genomförs, varför det krävs stora insatser från den upphandlande myndigheten. En upphandlande myndighet förbinder sig vidare att delfinansiera den forskning och utveckling som sker i de olika faserna. För leverantörer kan kopplingen till och möjligheten att delta i en kommande upphandling vara oklar.

## 3.2 Upphandling

### 3.2.1 Utformning av förfrågningsunderlag

Baserat på behovsanalysen, marknadsanalysen och den valda upphandlingsstrategin ska ett förfrågningsunderlag utformas. För en innovationsupphandling är det särskilt viktigt att beakta funktionskrav, kvalificeringskrav, kontraktsvillkor, utvärdering samt uppföljningsstrategi.

#### 3.2.1.1 Funktionskrav

Att ställa funktionskrav i upphandlingar är ett sätt att möjliggöra en ökad grad av nytänkande och utveckling. De leverantörer som lämnar anbud ges en större frihet att med utgångspunkt i beställarens behov ge förslag på bästa lösning utifrån ställda funktionskrav. Fördelen med funktionskrav är att de inte låser leveransen eller utförandet till en särskild teknik, produkt eller arbetsmetod.

Generellt kan sägas att användandet av funktionskrav ger en förskjutning från att kravställa lösningar till att kravställa effekt eller det behov som ska tillgodoses. Beställaren går från att ställa krav på hur ett visst resultat ska uppnås till att ställa krav på vad, alltså vilken effekt som ska uppnås.

Risken med att ställa krav som riktar sig mot en specifik produkt eller lösning (hur) är att det faktiska behovet eller funktionen som myndigheten eftersträvar inte uppnås och att konkurrensen kan begränsas. Leverantören levererar då det som specificerats, inte den funktionalitet som myndigheten egentligen avsåg.

Uppfylldandet av funktionskrav lägger över helhetsansvaret för de levererade lösningarna på leverantörerna, vilket kan vara en upphandlande myndighets syfte med vissa upphandlingar. Med en kontraktsutformning där betalning sker mot att en viss funktion uppnås, kommer leverantörens fokus att ligga på att leverera systemets helhet, inte enskilda delar.

#### Kravdefiniering

En enkel metod för att definiera krav är att stegvis ställa sig frågan varför ett visst krav ställs, för att ringa in det egentliga behovet och funktionen som ska uppnås. Frågan kan behöva ställas i flera omgångar. Under processen bör en person agera ”polis” och uppmärksamma om kraven glider från vad till hur. Ett exempel är att en brukare/slutanvändare önskar en bil med en motor med minst 150 hk, men det egentliga behovet och funktionen som ska uppnås är att fordonet ska ha en viss maximal hastighet. Ett annat exempel är att om en kommun behöver upphandla en idrottshall, så anges vilken nötning och slitage hallen ska tåla, istället för att ange vilket material de olika lokalytorna ska vara byggda av. En god idé kan vara att

låta personer i den egna organisationen som inte arbetat med upphandlingen läsa kravspecifikationen för att upptäcka omedvetna hur-beskrivningar.

Myndigheten måste även tidigt i processen med att definiera kraven bestämma sig för hur dessa ska kunna verifieras på ett ändamålsenligt sätt. Funktionskrav kan vara svåra att verifiera vilket innebär en risk för båda parter. Därför bör det definieras i kontraktet hur leverantören ska uppfylla ställda krav under avtalstiden. Mätning och kontroll av kravuppfyllnad kan vara resurskrävande. Myndigheten bör därför säkerställa att resurser och kompetens finns tillgängliga för den uppföljningsmetod som väljs.

### **3.2.1.2 Kvalificeringskrav**

En leverantör som inte uppfyller kvalificeringskraven ska förkastas och inte gå vidare till anbudsprövning. Därför är det viktigt att kvalificeringskrav såsom exempelvis krav på storlek, kompetens, ekonomisk ställning och andra kvalificeringskrav utformas så att den upphandlande myndigheten inte oavsiktligt utesluter lämpliga leverantörer. Viktigt är dock att den upphandlande myndigheten gör en avvägning av nivå på kraven i förhållande till den risk som man är villig att åta sig i den specifika upphandlingen i relation till behovet.

### **3.2.1.3 Villkor i kontraktet**

När ett kontrakt ska sättas samman för en innovationsupphandling ställs den upphandlande myndigheten inför ett antal centrala val och överväganden. De val som görs vid utformning av kontraktet kan få ekonomiska konsekvenser, exempelvis kopplat till ansvarsfördelning mellan upphandlande myndighet och leverantör.

#### **Kontraktslängd**

Kontraktslängden bör reflektera leverantörens investeringar i kapital och kompetens för att utveckla/vidareutveckla varan eller tjänsten som upphandlas. Om varorna och tjänsterna kräver lång utveckling kan ett längre kontrakt göra att leverantören säkrar en volym. Utvecklingskostnaden kommer då inte att belasta den upphandlande myndigheten på samma sätt som under ett kortare kontrakt. Risker med ett för kort kontrakt kan även vara att inga anbud kommer in då leverantörerna ser att kostnaderna blir för höga.

#### **Sekretess**

Den upphandlande myndigheten behöver ta ställning till i vilken omfattning leverantörernas utveckling av lösningarna omfattas av sekretess under kontraktets löptid. Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) reglerar detta. Den upphandlande myndigheten bör även överväga hur den interna hanteringen av

känsligt material såsom anbud sker, särskilt om myndigheten använder sig av konsulter i hög grad.

#### **Incitaments- och vitesklausuler**

Den upphandlande myndigheten kan kombinera mekanismer där en bonus utbetalas till leverantören vid ett bättre resultat än avtalat (incitament), eller i form av sanktioner vid ett resultat som är sämre än avtalat (vitesklausuler).

#### **Immateriella rättigheter**

Några av de frågor som upplevs som svårast att hantera inom ramen för innovationsupphandling omfattar de juridiska frågor som oundvikligen kommer att uppstå under förhandlingar om idéer, varor eller processer som ännu inte finns. Ett kännetecken för förkommersiell upphandling är att merparten av resultaten från projektet, bland annat de immateriella rättigheter som projektet ger upphov till, kvarblir hos leverantören efter projektet, eller blir allmänt tillgängliga.

#### **Finansiering och betalningsplan**

Om utbetalningar till leverantörer sker först efter slutlig leverans eller som delbetalningar under projektets gång kan följden bli att endast större kapitalstarka bolag kan delta i upphandlingen. Andra avvägningar som den upphandlande myndigheten måste göra är om ersättning ska utgå till leverantörer under utvecklingen av innovationerna, och i så fall till vilken nivå, och vilken part som står för kostnaderna för eventuella tester som kan behöva göras.

#### **Kontraktsuppföljning, rapportering och dialog**

Mätning och kontroll av kravuppfyllelse kan vara resurskrävande och den upphandlande myndigheten bör därför vara uppmärksam på att val av metod för uppföljning passar befintlig organisation.

#### **Underleverantörer**

Leverantörer bör tillåtas att samarbeta med underleverantörer för att fullfölja sina åtaganden enligt kontraktet. Anbudsgivaren bör visa på ett åtagande från underleverantörer att de kommer att vara till anbudsgivarens förfogande under hela avtalstiden.

### **3.2.2 Utvärderingsprocess av 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 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 förfrågningsunderlaget som



sedan utvärderar. Testning och observationer kan vara nödvändiga, i vissa fall över olika årstider. Den upphandlande myndigheten behöver i sådant fall planera för hur och var testning och observationer ska äga rum.

### 3.2.2.1 Uppföljningsstrategi

I förfrågningsunderlaget ska det framgå hur kraven på lösningen 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.

## 3.3 Avtalsförvaltning

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. Får den upphandlande myndigheten de varor som är avtalade, är tjänsten levererad i tid till rätt kvalitet och tillgodoses organisationens behov?

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.

Den upphandlande myndigheten bör genomföra uppföljning och utvärdering av leveransen i tillräckligt god tid för att kunna ta ställning till utnyttjandet av eventuella avtalsförlängningar eller om det förberedande arbetet med en ny upphandling ska inledas. Tidsbrist och kort framförhållning är sällan ett bra recept för en väl genomförd upphandling.

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?

### 3.3.1 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 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 så att både specifika och generella lärdomar kan komma till nytta.