

Bilaga 3 – Innovationsupphandling

Med innovationsupphandling avses både utvecklingsfrämjande upphandling, upphandling av nya lösningar samt anskaffning av forsknings- och utvecklingstjänster.

Enligt programmet för upphandling och inköp, nedan kallat *programmet*, så framgår att staden där så är lämpligt och ändamålsenligt ska använda sig av innovationsupphandling. I första hand genom att utforma upphandlingar på ett sådant sätt att innovativa lösningar inte utestängs från upphandlingen samt att använda olika former av dialog inför en upphandling och på detta sätt få kännedom om nya lösningar.

Det finns flera tillvägagångssätt för att underlätta för innovation vid upphandling, bland annat kan nämnas funktionsupphandlingar, dialog med marknaden och utvecklingskrav.

Denna anvisning beskriver varför, när och på vilket sätt innovationsupphandling ska beaktas i de upphandlande myndigheternas (UM:s) upphandlingar.

1 Innehåll

1	Innehåll	1
2	Varför innovationsupphandling?	2
3	När ska innovationsupphandling användas?	2
4	Hur ska innovationsupphandling genomföras?	5
5	Hur ska uppföljning ske?	12
6	Stöd i arbetet	12

2 Varför innovationsupphandling?

I programmet anges att för att staden ska vara väl rustad för att möta morgondagens krav på varor och tjänster för medborgare och brukare är det viktigt att stadens sätt att upphandla underlättar för innovation exempelvis genom att ta tillvara nya tekniska lösningar och arbetssätt så att kvaliteten i stadens verksamheter kontinuerligt kan utvecklas.

Genom att efterfråga nya lösningar som redan utvecklats eller där vi ser ett behov av utveckling av lösningar som inte finns kan staden bidra till att stimulera utveckling och konkurrenskraft inom näringslivet. Samtidigt skapas förutsättningar för bra affärer och högre kvalitet i stadens verksamheter.

3 När ska innovationsupphandling användas?

Innovationshänsyn kan beaktas av UM i varje enskild upphandling men ska särskilt beaktas vid upphandling av större ekonomiskt värde.

För upphandlingar över tröskelvärdet är huvudregeln att innovationshänsyn *ska* tas om inte en analys visar att det inte är relevant. Beslut att inte beakta innovationshänsyn ska i sådana fall motiveras särskilt.

För upphandlingar under tröskelvärden *bör* innovationshänsyn tas om det kan antas motiverat med hänsyn till upphandlingsföremålet eller verksamhetens art. Beslut att inte ta innovationshänsyn behöver inte motiveras särskilt.

Innovationsupphandling används som ett samlat begrepp för upphandling som innefattar främjandet av innovation.

Det finns lite förenklat tre olika typer av innovationsupphandling:

1. *Utvecklingsfrämjande upphandling*

UM är öppen för nya lösningar, men kräver det inte

2. *Upphandling av nya lösningar*

UM kan fungera som referenskund eller första kund av lösningar

3. *Anskaffning av forsknings- och utvecklingstjänster*

UM efterfrågar utveckling eller till och med forskning för att driva fram nya lösningar¹

Utvecklingsfrämjande upphandling

I en utvecklingsfrämjande upphandling² 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 UM:s verksamhet.³

Upphandlingsprocessen utformas så att UM möjliggör leverans av nya produkter och tjänster på marknaden som baseras på nya innovationer eller som är så utvecklade att de vid upphandlingen kan utgöra ett alternativ till redan etablerade produkter och tjänster.⁴

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.⁵

Alla förfaranden inom upphandlingslagstiftningen kan användas för att genomföra en utvecklingsfrämjande upphandling. UM kan öppna upp för innovativa lösningar genom att ställa krav på den funktion som ska uppnås med upphandlingen.⁶

Upphandling av nya lösningar

I en upphandling av nya lösningar har en bedömning gjorts att det inte enbart räcker att öppna upp för leverantörernas initiativ och idéer. Nya lösningar behövs för att möta de behov som UM har.

¹ Källa: Upphandlingsmyndigheten

² Utvecklingsfrämjande upphandling kallades för ”innovationsvänlig upphandling” i Den nationella innovationsstrategin.

³ Källa: Upphandlingsmyndigheten

⁴ SOU 2010:56 *Innovationsupphandling*, s. 146

⁵ Källa: Upphandlingsmyndigheten

⁶ Källa: Upphandlingsmyndigheten

Upphandlingstypen 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 och risker för såväl leverantör som UM. Det rör sig således om att fungera som första kund eller referenskund för leverantören av den nya lösningen.

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. Förutsättningar finns för att utmana leverantörsmarknaden att ta fram nya lösningar som leverantörerna inte tänkt på tidigare.⁷

Konkurrenspräglad dialog är bland annat anpassat för att upphandla nya lösningar. Innovationspartnerskap kommer även att vara ett möjligt förfarande när det införs i upphandlingslagstiftningen. 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.⁸

Anskaffning av forsknings– och utvecklingstjänster

I anskaffning av forsknings- och utvecklingstjänster efterfrågas enbart själva utvecklingsarbetet för att få fram lösningen. UM kan efter utvecklingen 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 behov, problem eller utmaningar än de varor och tjänster som finns på marknaden.

Anskaffning av forsknings- och utvecklingstjänster bör endast användas i ytterst specifika fall. En analys om det verkar rimligt att få fram tillfredsställande lösningar som kan lösa behov, problem

⁷ Källa: Upphandlingsmyndigheten

⁸ Källa: Upphandlingsmyndigheten

eller utmaningar på längre sikt ska alltid föregå beslut om att påbörja en anskaffning av forsknings- och utvecklingstjänster.

Anskaffning av forsknings- och utvecklingstjänster kan vara lämpligt i situationer där riskhantering är viktigt, när UM vill prova flera leverantörers lösningar i tidiga steg i en utvecklingsprocess för att sedan välja ut de bästa lösningarna, eller där UM vill driva fram flera kompletterande lösningar. Förkommersiell upphandling är en metod som kan användas för att anskaffa forsknings- och utvecklingstjänster.⁹

4 Hur ska innovationsupphandling genomföras?

Anisningen nedan är uppdelad efter hur UM bör använda olika delar av upphandlings- och inköpsprocessen för att främja innovation. Fokus i denna del är på metoder för att arbeta med utvecklingsfrämjande upphandling och i vissa fall upphandling av nya lösningar. Metoder för anskaffning av forsknings- och utvecklingstjänster berörs endast i liten omfattning då detta kommer att vara aktuellt endast i specialfall. Någon uppdelning av vilka metoder som faller in under vilken definition görs inte.

Behovsanalys

När behovsanalysen genomförs är det viktigt att UM genomför denna förutsättningslöst. Fokus är att ange behov (vad) utan att låsa fast sig i lösning (hur). Nya varor och tjänster kommer endast att komma slutanvändarna till del om UM är öppen för nya idéer och inte slentrianmässigt utgår från gamla förfrågningsunderlag när nya upphandlingar ska genomföras.

Behovsanalysen ska genomföras förutsättningslöst, inför varje upphandling och bör även genomföras långsiktigt för kommande behov.

Marknadsanalys

Marknadsanalysen är en metod för att förvissa sig om vad marknaden tror är tekniskt genomförbart och vilka innovationer och utvecklingsprojekt som de anser vara värda att investera i.

⁹ Källa: Upphandlingsmyndigheten

Genom marknadsanalysen ska UM skaffa sig kunskap om marknaden, vilka leverantörer som finns och vilka innovativa lösningar de har att erbjuda. Detaljkrav i en upphandling kan leda till att innovativa företag inte kan lämna anbud vilket bör undvikas i möjligaste mån.

Marknadsanalysen utgör därför en förutsättning för att kunna utforma en ändamålsenlig upphandlingsstrategi.

För att främja upphandling av innovativa lösningar är dialog med marknaden av särskild vikt.

Syftet med dialogen är att UM ska skaffa sig tillräckligt med kunskap för att kunna utforma en ändamålsenlig upphandlingsstrategi som är anpassad efter UM:s specifika behov och marknaden. På detta sätt kan innovationer som nyligen kommit ut på marknaden fångas upp. Om marknadsaktörer inte kan svara upp mot behovet ska UM överväga om behovet kan tillfredställas genom att upphandla utveckling av en ny lösning.

Dialogen kan genomföras på flera olika sätt och i olika kombinationer. Ett lämpligt första steg när marknadspotential är okänd är att genomföra en Request for Information (RFI)¹⁰. Därefter kan lämpliga leverantörer bjudas in eller besökas för presentation. Tänk på att det är UM som ska få information genom dialogen och inte leverantören. Så länge dialogen används på det sättet är risken liten att någon aktör skulle anses ha fått otillbörliga konkurrensfördelar.

Avsiktsförklaring/Forward Commitment

Om de produkter eller tjänster som UM har behov av inte finns på marknaden kan UM lämna en avsiktsförklaring till marknaden om att ha för avsikt att upphandla varorna eller tjänsterna när de utvecklats. Syftet är att på det sättet stimulera leverantörerna att utveckla nya lösningar i enlighet med UM:s önskemål.

Avsiktsförklaring ska endast användas som metod för att främja innovation om det är särskilt motiverat och den omfattar hela staden eller åtminstone en större del av staden. Innan beslut om avsiktsförklaring fattas bör samråd alltid ske med kommunstyrelsen genom stadsledningskontoret.

¹⁰ Mer info om RFI se ”Tillämpningsanvisningen till program för upphandling och inköp”.

Checklista/förutsättningar

- En avsiktsförklaring är inte juridiskt bindande. Staden kan således avstå från att upphandla även om en leverantör tar fram en vara eller tjänst som motsvarar det efterfrågade behovet. Detta skulle dock väsentligt kunna skada stadens anseende som en god beställare och avtalspart.
- Avsiktsförklaringen ska endast användas om det finns en gedigen avsikt att upphandla produkten eller tjänsten.
- För att öka intresset på marknaden för en uttalad avsiktsförklaring kan samarbete med andra myndigheter vara nödvändigt. Stockholms stad som enda köpare är, beroende på investering, antagligen inte en tillräckligt stor marknad.¹¹

Funktionsupphandling

Grundtanken i funktionsupphandlingar är att UM efterfrågar funktionalitet och undviker onödiga detaljerade krav på varan eller tjänsten, d.v.s. att UM definierar *vad* men inte *hur*.

Eftersom funktionsupphandling kan medföra ett helhetsåtagande för leverantören att upprätthålla en viss funktion under avtalsperioden ökar incitamentet att utveckla den tjänst eller produkt som utgör grunden i avtalad funktion.

Istället för att använda tekniska specifikationer ska UM sträva efter att istället beskriva den funktion som ett visst krav syftar till att uppfylla. Genom att använda funktionskrav ges leverantören möjlighet att använda sin yrkeskunskap och kreativitet och på detta sätt hitta lösningar som passar såväl leverantören som UM.

Ett exempel är upphandling av en pumpfunktion istället för själva pumpen. Tillverkarens fokus ändras i dessa fall till att beakta energiförbrukning och skrotningskostnader då själva ägandet av pumpen kvarstår hos leverantören. Detta kan leda till utveckling av pumpar och miljöinnovationer på energi- och återvinningsområdet.

Ett annat exempel på en funktionsupphandling är kontorsarbetsplatser. Istället för att specificera vilken typ av dator, telefon samt övriga tekniska komponenter som ska ingå i dataarbetsplatsen beskrivs de egenskaper, standarder och servicenivåer

¹¹ Jmf. Den avsiktsförklaring som flera landsting gick ihop och gjorde avseende giftfria blodpåsar. Läs mer i SOU 2010:56 *Innovationsupphandling*, s. 183.

som UM har behov av. I avtalet regleras sedan kompatibilitet, funktionalitet, servicenivåer, säkerhetsåtaganden, etc.

Funktionskrav kan i vissa fall vara mer komplicerade att använda än tekniska specifikationer. Beskrivningar av funktioner kan resultera i beskrivande av en mängd självklara funktioner och ibland framstå som långa kravlistor. UM måste därför alltid göra en avvägning, för att å ena sidan inte avskräcka leverantörer från att lämna anbud och å andra sidan minimera risken för att allt för enkla funktionskrav leder till att leverantörer med undermåliga lösningar kan vinna upphandlingen.

UM bör i största möjliga utsträckning sträva efter att använda funktionskrav vid upphandling.

Checklista/förutsättningar

- Eftersom det är leverantören som ansvarar för att viss funktionalitet uppfylls ska det redan i förfrågningsunderlaget specificeras hur samverkan mellan UM och leverantören ska ske, genom bland annat uppföljningsmöten med viss kontinuitet för att säkerställa avtalad funktion.
- Funktionens egenskaper ska även så långt som möjligt vara mätbara och regleras med exempelvis viten när så är ändamålsenligt.

Konkurrenspräglad dialog

Förfarandet konkurrenspräglad dialog är ett komplement till de standardförfaranden som finns för offentlig upphandling. Genom att UM tillåts föra en dialog med leverantörerna avseende bland annat tekniska lösningar anses detta förfarande kunna leda till tekniska innovationer, då UM fortlöpande under dialogfasen kan väga olika tekniska lösningar mot varandra. Det är därför sannolikt att förfarandet stimulerar framväxt av ny teknik och design av bättre kvalitet.

Konkurrenspräglad dialog får endast användas vid särskilt komplicerade kontrakt då användandet av ett standardförfarande inte medger tilldelning av kontrakt. Syftet med en konkurrenspräglad dialog är att identifiera hur UM:s behov bäst ska kunna tillgodoses. Förfarandet ska användas när det på förhand är omöjligt att utforma mer precisa specifikationer samt i de fall där en utformning av specifikationer skulle göra det omöjligt att värdera alla lösningar som marknaden kan tänkas erbjuda. Förfarandet

används således när UM vet vilket slutresultat som åsyftas men där vetskap om hur resultatet på bästa sätt ska kunna uppnås, genom exempelvis finansiering, rättsfrågor eller tekniska lösningar saknas.

UM bör överväga att använda konkurrenspräglad dialog för särskilt komplicerade kontrakt i de fall förfarandet bedöms kunna leda till att UM identifierar nya lösningar på behov, när de juridiska förutsättningarna för att använda förfarandet anses uppfyllda och det är klokt ekonomiskt.

Checklista/förutsättningar

- Konkurrenspräglad dialog har endast använts ett fåtal gånger i Sverige. Osäkerheten kring hur detta förfarande bör genomföras för bästa resultat är därför stor hos såväl upphandlande myndigheter som leverantörer. Vid övervägande att använda förfarandet bör den erfarenhetspromemoria som togs fram i samband med avslutandet av stadens projekt *Stora Mossen, dnr 125/632/11*, läsas.
- Genomförande av en konkurrenspräglad dialog kräver mer resurser än en normal upphandling och tar längre tid att genomföra. Enligt de erfarenheter staden har av förfarandet är en rimlig tidsplanering om sex månader för genomförande av själva dialogen ett minimum. Detta bör dock inte avskräcka UM från att använda förfarandet när så anses lämpligt, d.v.s. när en dialog bedöms kunna leda till att UM identifierar innovationer som höjer kvaliteten på stadens verksamheter på ett kostnadseffektivt sätt.
- Inför en konkurrenspräglad dialog ska dialog med marknaden föras om att förfarandet kommer att användas, UMs förväntningar och de förutsättningar som gäller för leverantörerna som planerar att delta i dialogen. Om dialog inte förs med leverantörerna finns det risk att dessa går in i förfarandet som om det vore en normal upphandling och därmed förväntar sig att UM på förhand ska ange vilken lösning UM föredrar.
- Leverantörerna ska ges förutsättningar och möjligheter att hinna utarbeta en strategi samt arbeta fram nya lösningar på de behov som UM genom dialogen önskar finna kvalitetshöjande lösningar på.

Förkommersiell upphandling

En förkommersiell upphandling syftar till att ta fram en vara eller tjänst som UM har behov av, men som ännu inte finns på marknaden. Förkommersiell upphandling är en metod för att upphandla innovationer genom forskning och utveckling, FoU.

För att kunna genomföra en förkommersiell upphandling krävs att upphandlingen avser forskning och utveckling som är undantaget upphandlingslagstiftningen enligt 1 kap 6 § 6 p. LOU.

Genom att upphandla forskning och utveckling i konkurrens kan UM aktivt söka innovationer utan att bryta mot statsstödsreglerna. Metoden går ut på att upphandla FoU-tjänster i flera faser av flera leverantörer som parallellt arbetar med olika lösningar. Avsikten med indelning i flera faser är att hantera risk bättre för både upphandlande myndighet och leverantörer.

Grunden i en förkommersiell upphandling är, som namnet antyder, endast forskning och utveckling på ett systematiskt och behovsanpassat sätt. Undantaget för FoU-tjänster i LOU sträcker sig fram till kommersialiseringsstadiet, vilket innebär att en förkommersiell upphandling kan användas fram till stadiet att en testserie har tagits fram. Därefter måste UM, för det fall att utvecklingen har nått ett lyckat resultat, upphandla detta på sedvanligt sätt enligt LOU.

UM bör endast använda förkommersiell upphandling i fall där behovet av en ny lösning bedöms så stort att det kostnadsekonomiskt och nyttoekonomiskt överstiger de kostnadsrisker som en förkommersiell upphandling kan innebära. Vid användning av förkommersiell upphandling bör samråd alltid ske med stadsledningskontoret.

Checklista/förutsättningar

- Förkommersiell upphandling kan endast användas om undantaget för FoU-tjänster i LOU är uppfyllt.
- En förkommersiell upphandling tar ofta lång tid att genomföra och sträcker sig vanligen över flera år.

Utvecklingskrav

I upphandlingen kan UM ställa krav på utveckling av viss angiven funktion, exempelvis att leverantören under en tolv månaders period efter kontraktet slutits ska ta fram en ny funktion som idag inte

finns tillgänglig på marknaden. Det kan vara en utveckling av nya tekniska funktioner eller nya arbetssätt.

Stadsledningskontoret har använt denna metod vid upphandling av ett nytt elektroniskt upphandlingsstöd, då de ställde krav på att det nya stödet efter tolv månader skulle kunna användas för upphandling enligt ett LOV-förfarande. När dessa krav ställdes och upphandlingen genomfördes fanns inte denna möjlighet genom något av de på marknaden tillgängliga upphandlingsstöden. På detta sätt har UM genom upphandlingen främjat utvecklingen på marknaden. Liknande typ av krav användes även vid upphandling av ett bolagsgemensamt fastighetssystem. När det gäller it-stöd/applikationer är denna typ av utvecklingskrav inte särskilt ovanliga och infrastruktur, kunskap och liknande finns oftast redan tillgängligt hos leverantörerna. Detta hindrar dock inte att liknande utvecklingskrav även kan användas inom andra områden. Det kan dock vara lämpligt att i sådana fall föra en dialog med marknaden om vad de bedömer är tekniskt och ekonomiskt möjligt samt hur lång utvecklingsperiod som krävs.

UM bör använda utvecklingskrav om det kan anses leda till innovation och upphandlingens art motiverar detta.

Utvecklingsvillkor

Vid upphandlingsförfarandet kan UM ställa krav på att leverantören ska medverka till utveckling av den vara eller tjänst som upphandlats genom att UM på förhand reglerar att tillkommande utvecklingsarbete kan komma att beställas. Det är dock viktigt att i upphandlingen ange att dessa tillkommande arbeten ska prissättas och utvärderas för att tillkommande utvecklingsarbeten ska komma att anses omfattas av den ursprungliga upphandlingen. Möjligheten att i efterhand beställa tillkommande arbeten som inte angivits i upphandlingen är begränsat.

UM bör använda utvecklingsvillkor om det kan anses leda till innovation och upphandlingens art motiverar detta.

Incitamentsklausuler

För att främja innovation och kvalitetsutveckling i UM:s verksamheter kan incitamentsklausuler användas. En incitamentsklausul kan exempelvis utformas för att stimulera leverantören till att ta fram mer energieffektiva metoder och att investeringskostnaderna och kostnadsbesparingarna delas mellan leverantören och UM. Tänk på att incitamentsklausulen måste utformas på ett sådant sätt att incitamentet till utveckling och

innovation är tillräckligt stort för att löna sig för leverantören, men även för UM.

Ett exempel på incitamentsklausul gällande miljöpåverkan är att avtala att ”om Entreprenören under avtalsperioden minskar sin koldioxidpåverkan med 10 % justeras ersättningen nästkommande år så att ersättningen blir 1 % högre än offererad ersättning. På motsvarande sätt justeras ersättningen med ytterligare 1 % per 10 % -ig minskning av koldioxidutsläppen. Om Entreprenören under avtalsperioden ökar sin koldioxidpåverkan med 10 % justeras ersättningen nästkommande år så att ersättningen blir 2 % lägre än offererad ersättning. På motsvarande sätt justeras ersättningen med ytterligare 2 % per 10 % -ig ökning av koldioxidutsläppen. Verklig mängd koldioxidutsläpp skall redovisas årligen av Entreprenören.”¹²

UM bör använda incitamentsklausuler om det kan anses främja innovation och upphandlingens art motiverar detta.

5 Hur ska uppföljning ske?

I de fall krav har ställts i upphandlingen på exempelvis utvecklingskrav ska uppföljning ske inom ramen för sedvanlig avtalsuppfyllelse. Innovationsupphandling som metod följs upp inom ramen för nämnder och bolagsstyrelsers sedvanliga verksamhetsuppföljning.

6 Stöd i arbetet

Internt stöd

I staden finns det internt stöd för arbetet med innovationshänsyn:

- **Stadsledningskontorets upphandlingsenhet**
Upphandlingsenheten på stadsledningskontoret ansvarar för innehållet i denna anvisning. Enheten är behjälplig vid frågor om anvisningen samt i övrigt vid strategiska upphandlingsfrågor.

¹² Klausulen är hämtad från Trafikkontoret Avfalls upphandling av transporter för rökgasreningssprodukter från avfallsförbränning. Upphandlingen genomfördes under 2008.

- **Stadsledningskontorets juridiska avdelning**
Stadsledningskontorets juridiska avdelning kan bistå vid juridiska frågeställningar, vid granskning av material, överprövningar samt i händelse av överträdelse av avtal.
- **Serviceförvaltningen upphandlingsavdelning**
Serviceförvaltningens upphandlingsavdelning kan bistå vid genomförande av upphandlingar. Uppdragen kan omfatta hela eller delar av upphandlingsprocessen, till exempel att genomföra hela upphandlingar eller att kvalitetsgranska och ge råd i upphandlingsfrågor.

Externt stöd

- **Upphandlingskonsulter**
De UM som omfattas av stadens gemensamma avtal för upphandlingskonsulter kan avropa tjänster från det avtalet. Mer information finns i avtalsdatabasen.
- **Upphandlingsmyndigheten**
Upphandlingsmyndigheten har utvecklat stöd till kommuner kring innovationsupphandling.
- **VINNOVA**
Vinnova är Sveriges innovationsmyndighet. Deras uppgift är att främja hållbar tillväxt genom att förbättra förutsättningarna för innovation och att finansiera behovsmotiverad forskning. Vinnova samverkar med Upphandlingsmyndigheten inom området innovationsupphandling.

<http://www.vinnova.se/sv/innovationsupphandling/>
