



## En dalamodell för en offentlig upphandling som främjar innovationer och alternativa lösningar

En rekommendation från Upphandlingsdialog Dalarna 2020

Omslagsfoto från Pixabay.com.

En dalamodell för en offentlig upphandling som främjar innovationer och alternativa lösningar, finns att ladda ner digitalt från [www.upphandlingsdialogdalarna.se](http://www.upphandlingsdialogdalarna.se).

Utgiven 2020-03.

# En dala modell för en offentlig upphandling som främjar innovationer och alternativa lösningar

En rekommendation från Upphandlingsdialog Dalarna 2020

Förord .....	4
Vad är innovationsupphandling?.....	5
Politikens roll .....	5
Beställarkompetens – beställargrupper .....	6
Leverantörsdialogen .....	6
Upphandlingsmetoder .....	7
Innovatörens väg till den offentliga affären.....	7
Arenor och mötesplatser .....	8
Andras erfarenheter Region Skåne.....	8
Uppsala kommun .....	9
Leverantörsdialog med över tusen företag.....	9
Kompetenscentra kring innovation i Norge .....	9
- Vi är navet i innovationsupphandling. ....	9
Rekommendation från UDD gällande offentlig upphandling som främjar innovationer och alternativa lösningar .....	10
Mer om offentlig upphandling som främjar innovationer och alternativa lösningar .....	11
Arbetsgruppen för Upphandlingsdialog Dalarna, 2018–2020 .....	12
Samarbetspartners till Upphandlingsdialog Dalarna .....	12

## Förord

Under decennierna efter andra världskriget och fram till i början av 1990-talet utvecklades långsiktiga samarbeten mellan offentlig sektor och stora svenska företag på ett framgångsrikt sätt. Denna samverkan bidrog till att göra Sverige till en ledande industrination inom bland annat områden som telefoni och telekommunikation, medicinteknik, järnväg och högspänningsteknik. Under 1990-talet, när Lagen om offentlig upphandling med ett EU-detaljerat regelverk beslutades, så försvann denna samverkansmodell.

Att offentlig upphandling ska ses som en strategisk fråga för att bidra till att marknaden utvecklar lösningar på viktiga samhällsutmaningar visas tydligt av regeringen i den Nationella upphandlingsstrategin mål 5 – En offentlig upphandling som främjar innovationer och alternativa lösningar. Av de sju målen i strategin är det just detta mål som, trots ambitionerna, lyckats sämst. En enkätundersökning, beställd av Upphandlingsdialog Dalarna och gjord av Dan Nygren, The New BRANCH, visar att både kommuner och ett antal större organisationer i Dalarna ser ett behov av innovation inom olika områden men att man upplever sin egen kompetens och förmåga som bristfällig. Att köpa något som inte finns, inom ett område som dessutom är juridiskt detaljreglerat känns komplext, osäkert och riskfyllt.

Vi vet att de framtida kostnaderna för välfärden kommer att öka i betydligt snabbare takt än kommunsektorns intäkter. Då är en smart och effektiv offentlig upphandling, som bygger på nya sätt att tänka och agera, ett av de viktigaste verktygen för att behålla och utveckla välfärden.

Med denna rekommendation från Upphandlingsdialog Dalarna vill vi sudda ut frågetecknen, och visa att det är fullt möjligt att upphandla innovativt och utvecklande och att det inte behöver handla om gigantiska komplexa upphandlingar utan snarare om ett nytänkande vid varje typ av inköp, utifrån de egna verksamheternas behov. Det är också mycket glädjande att intresset för innovationsfrågorna är så stort i Dalarna att vi fick hålla två rådslag med intresserade. Dessa rådslag fick stor betydelse för utformningen av rekommendationen.

Kerstin Angberg Morgården  
Projektledare, Upphandlingsdialog Dalarna

Mari Jonsson  
Ordförande styrgruppen för Upphandlingsdialog Dalarna

## Vad är innovationsupphandling?

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 i stället om avsikten: att en upphandlande myndighet eller enhet i sin upphandlingsprocess främjar innovation genom att efterfråga eller tillåta nya lösningar.

Själva utgångspunkten för att kunna upphandla smartare och fullt ut kunna dra nytta av leverantörernas kompetens är enligt Charles Edquist, professor i innovation och ledamot i det statliga innovationsrådet, att upphandla funktion i stället för att detaljreglera vad som ska levereras.

Upphandlingsmyndigheten pekar på tre viktiga delar för att nå goda resultat på innovationsområdet i offentliga upphandlingar.

- Tidig dialog med potentiella leverantörer och andra aktörer.
- Krav på funktion i stället för på specifika lösningar.
- Innovationsupphandling som en del av verksamhetsutvecklingen.

Innovation handlar om nya eller bättre sätt att skapa värden för samhälle, företag och individer. Innovationer är nya lösningar som svarar mot behov och efterfrågan i vardagen och omvärlden. Värdet uppstår i nyttiggörandet och tillämpningen av en idé. Värdet som skapas kan ta många former – ekonomiska, sociala eller miljömässiga värden.

Innovation kan ske stegvis eller i stora språng. OECD skiljer på graden av nyhet: nytt för organisationen, nytt för marknaden (eller användningsområdet) eller nytt för världen. Det stora värdeskapandet för samhället som helhet uppstår då nya lösningar anammas och sprids i samhället. Ordet innovation betecknar såväl processen att ta fram nya lösningar som resultatet av processen, det vill säga de nya lösningarna.

Grundtanken inom Dalarnas upphandlande organisationer ska naturligtvis inte vara "Nu ska vi upphandla innovation". Det handlar i stället om att utgå från den egna behovsanalysen i den praktiska verksamheten och hur dessa behov ska kommuniceras på ett sätt som uppmuntrar leverantörer till att, i samverkan med beställaren och övriga intressenter, som politiker, upphandlare och brukare, hitta eller skapa bästa möjliga lösning. Därför är gränsen flytande mellan renodlad innovation, att köpa något som inte finns, och innovationsvänlig eller innovationsdrivande upphandling som kan utveckla, förbättra och kombinera befintliga produkter och tjänster.

Att tänka funktionsupphandling och vilka effekter och resultat som ska uppnås går därför lika bra att göra i små upphandlingar som i stora, och även i direktupphandlingar. Att tänka funktion är att tänka bredare och inte låsa fast sig vid att ett behov kan uppfyllas på enbart ett sätt. Erfarenheterna visar också att små och medelstora företag ofta kan vara väl så snabbfotade, innovativa och lyhörda som stora leverantörer. Det innebär att innovativa och utvecklingsdrivande metoder i upphandling i många fall kan vara till fördel för lokala och regionala leverantörer.

## Politikens roll

Den politiska ledningens aktiva vilja att utveckla upphandlingen, oavsett om det gäller innovation eller andra utvecklingsmål, är helt avgörande för resultatet. Här behövs tydliga policys och riktlinjer som konkretiserar inte bara upphandlarnas utan även beställarnas uppdrag, och ett tydligt mandat till dem som ska utföra uppdraget. Det behövs dessutom utbildningsinsatser och informationsspridning bland

både beställare, upphandlare och leverantörer. Dessa ska anpassas efter organisationens inköpsmognad.

## Beställarkompetens – beställargrupper

Det är framför allt beställarna i verksamheterna och brukarna som kan sitt område och vet om behoven, inte upphandlarna. För att dessa ska göra ett aktivt arbete, medverka i dialogen med leverantörerna och söka innovativa lösningar måste det göras tydligt för dem att dessa förväntningar finns. Upphandlingsmyndigheten skriver. "Beställargrupper är ett sätt för mindre upphandlande myndigheter att aktivt arbeta med innovationsupphandling, driva utvecklingen framåt och stimulera innovationer. Sådana grupper kan också vara ett medel för att, i samband med offentlig upphandling, möta samhällsliga utmaningar som berör många aktörer." Upphandlingsmyndigheten har fått i uppdrag av regeringen att främja användningen av innovationsupphandling genom att ge stöd till beställargrupper. Syftet är att skapa ett forum för kunskaps- och erfarenhetsutbyte där styrkan i det gemensamt identifierade behovet bättre kan tas tillvara.

## Leverantörsdialogen

Att dialog med leverantörer är förbjuden är en gammal myt som är på väg att försvinna. Dialogen med leverantörerna är det allra mest centrala för att utveckla den innovativa upphandlingen. Det är där expertkunskaperna kring produkterna och tjänsterna finns och där utvecklingsmöjligheter kan byggas upp. Upphandlingsdialog Dalarna har tidigare gett ut en särskild rekommendation kring Tidig dialog i upphandling<sup>1</sup>. Men dialogen är lika viktig under pågående avtalsperiod och när resultatet utvärderas. För att möjliggöra för mindre företag att delta i innovativa upphandlingar går det att bygga upp en stegvis utveckling av produkter och tjänster under en pågående avtalsperiod. Upphandlarna/beställarna kan även uppmuntra framgångsrik utveckling av produkter och tjänster genom ekonomiska incitament (incitamentsmodeller) under avtalsperioden, allt eftersom som målen nås.

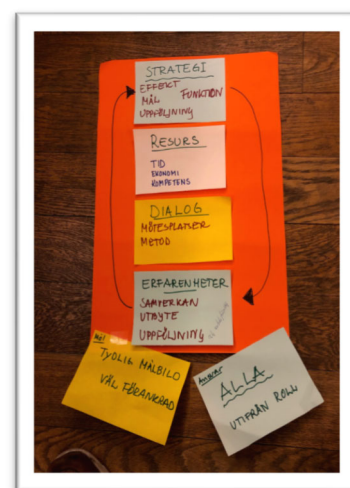
Upphandlingsmyndigheten skriver om leverantörsdialogen. "Genom inspel från leverantörer kan det kommande avtalet balanseras, med bättre och mer ändamålsenliga krav och villkor. Dialogen kan även förebygga problem under upphandlingen och avtalsstiden. En bättre ömsesidig förståelse kan skapa en smidigare inköpsprocess; fler frågor kan hanteras före annonseringen och onödiga missförstånd kan undvikas. Det kan i sin tur leda till färre överprövningar samt effektivare och bättre leveranser."

Genom ett samarbete med projektet Scandinavian Heartland Business Improvement fick tre organisationer i Dalarna under 2017 ekonomisk möjlighet att vara piloter för att pröva och använda metoden Tidig dialog. Mora kommun gällande upphandling av fordon och kontorsmöbler, Vansbro kommun gällande ett äldreboende och ett LSS-boende. Upphandlingscenter Falun Borlänge regionen gällande två livsmedelsupphandlingar. Dessa piloters erfarenheter har gett oss exempel på hur vi kan arbeta med Tidig dialog i Dalarna. På Upphandlingsdialog Dalarnas hemsida om Tidig dialog i upphandling kan du läsa mer om dessa erfarenheter<sup>2</sup>.

1

<http://www.upphandlingsdialogdalarna.se/SiteCollectionDocuments/Tidig%20dialog/En%20dalamodell%20för%20Tidig%20dialog.pdf>

<sup>2</sup> <http://www.upphandlingsdialogdalarna.se/sv/tidig-dialog/Sidor/default.aspx>

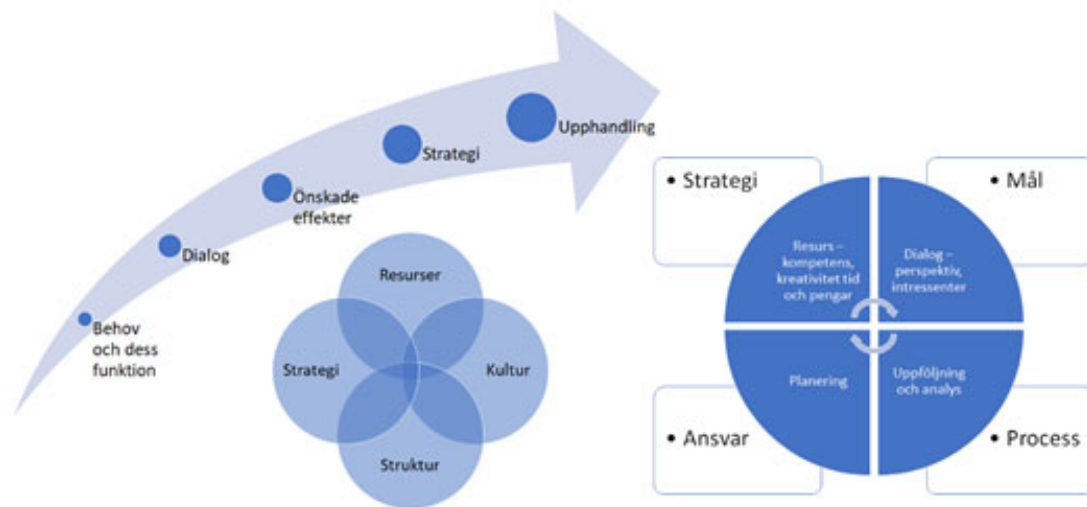


Arbetsmaterial från grupparbete, Rådslag # 1, 200220 i Borlänge.

## Upphandlingsmetoder

Upphandlingslagstiftningen innehåller inga särskilda bestämmelser när det gäller innovationsupphandling eller innovativ upphandling utan upphandlingsformen ryms inom de metoder som används i all offentlig upphandling. En upphandlingsmetod som ibland kan vara lämplig är Konkurrenspräglad dialog, som är ett förhandlat förfarande. Minst ett av följande kriterier behöver då uppfyllas,

- kräver anpassning av lättillgängliga lösningar;
- avser formgivning eller innovativa lösningar;
- förutsätter förhandling på grund av dess art, komplexitet, rättsliga eller ekonomiska utformning eller risker; eller
- är av sådant slag att det inte går att utarbeta användbara tekniska specifikationer.



Exempel på Modell för innovationsupphandling, från Juhani Halonen, Mora kommun.

Upphandlingar är sinsemellan så olika att arbetsmetoderna måste anpassas utifrån varje upphandling. Exempel på olika verktyg som utvecklar just dialogen är RFI (Request för information), extern remiss, gemensamma informationsmöten, enskilda dialogmöten eller telefonsamtal. UDD har till exempel goda erfarenheter från dialogmöten och RFI. Bedöm också hur riskfördelningen ska se ut i din innovationsupphandling.

## Innovatörens väg till den offentliga affären

För den som är innovatör eller uppfinnare som har tagit fram en produkt eller tjänst som inte specifikt har efterfrågats av offentlig sektor, visar erfarenheten, att det är mycket svårt att nå den offentliga upphandlingen. Upphandlingarna är i allmänhet inte anpassade för att hitta dessa innovatörer eller för att passa deras innovationsidéer. En ytterligare orsak till detta är att det nästan alltid saknas mötesplatser där beställare och upphandlare kan träffas förutsättningslöst och ta del av varandras erfarenheter och idéer.

Den livsmedelsutställning som Upphandlingscenter anordnade i Borlänge 2017 var mycket uppskattad, både av utställarna och av de hundratals besökarna från verksamheterna. Här gavs också möjligheter till enskilda dialogmöten mellan utställare och upphandlare.

## Arenor och mötesplatser

Erfarenheterna från Borlänge liksom de erfarenheter vi fått ta del av från bland annat Region Skåne och från Uppsala, visar att det finns ett stort uppdämt behov av mötesplatser. Därför har UDD nu påbörjat en dialog och ett utvecklingsarbete med bland annat Dalarna Science Park, för att finna vägar till nya former av arenor och mötesplatser för de upphandlande organisationerna i Dalarna, för både beställare, brukare, upphandlare och leverantörer.



Workshop från Rådslag #1, 2020-02-20 i Borlänge.

## Andras erfarenheter Region Skåne

Runt 270 personer hade anmält sig till Region Skånes leverantörsfrukost i Stockholm i januari 2019. Det stora deltagarantalet gjorde att man fick arrangera två möten efter varandra. Man hade tidigare anordnat välbesökta leverantörsträffar i Malmö och i Köpenhamn.

- Vi vill inte hålla oss i mittcirkeln utan vill tänja gränserna för den offentliga affären, och vi vågar ta överprövningar. Vi håller fokus på det verkliga behovet och vi köper inte Tesla när Volvo duger. Rätt kvalitet till rätt pris helt enkelt. Vi upphandlar för cirka 7 miljarder per år.
- Det innebär fler funktionsupphandlingar och fler upphandlingar där vi betalar för vidareutveckling av produkter eller tjänster under avtalstiden. Vi lägger också möda på att lyssna, speciellt på de små företagen, innan vi formar upphandlingsdokumenten, på att inte använda ett byråkratiskt språk och att dela upp upphandlingarna där det är lämpligt och möjligt.
- Vi satsar också mycket på innovation, där vi använder tre olika nivåer, innovationsfrämjande upphandlingar, strategiska innovationsfrämjande upphandlingar och rena innovationsupphandlingar. Den politiska ambitionen är att Region Skåne ska vara Europas mest innovationsfrämjande region.



# Uppsala kommun

## Leverantörsdialog med över tusen företag

– Detta är ett av de viktigaste områdena för oss för att kunna vara en attraktiv affärspartner och handlar egentligen om flera olika saker, berättar Susanne Afzelius, inköpschef i Uppsala. Dels den personliga dialogen, som bland annat innebär att vi kontaktar alla leverantörer, även de förlorande efter så gott som alla tilldelningar, vilket uppfattas väldigt positivt. Men även att vi arbetar mycket med RFI och att vi arbetar med både små och stora leverantörsträffar plus vanliga marknadsundersökningar.

Våra stora generella leverantörsträffar har haft en fantastisk utveckling. På två träffar i höstas och två i våras har vi haft totalt 1100 besökare. Det var nästan chockartat men jättepositivt och vi fick byta till större lokaler. Då hade vi annonserat träffarna på alla CPV-koder men även i olika sociala medier och i lokalpressen. På leverantörsträffarna hade vi ett "mingelbord" per upphandlingsområde samt per bolag som deltog. Det innebär att alla våra besökare hade möjlighet att ha dialog med oss inom just deras område. Förutom dialog arbetar vi även aktivt med att förenkla och förbättra våra upphandlingsdokument, vilket är viktigt för att få in fler leverantörer och bättre anbud.

## Kompetenscentra kring innovation i Norge

### - Vi är navet i innovationsupphandling.

Upphandlingsdialog Dalarna besökte det norska projektet på Näringslivets hus i Oslo under hösten 2018. Här finns det nationella programmet för leverantörsutveckling, i dagligt tal Innovative anskaffelser. De fungerar som ett nav, med fem regionala kontor, i den nationella utvecklingen av innovationsupphandling.

År 2010 lades sammanlagt sex innovationsupphandlingar ut på den statliga annonsdatabasen Doffin. År 2016 hade antalet ökat till 180. År 2010 hade sex procent av de offentliga organisationerna med innovation i sin inköpsstrategi, 2017 var det fyrtio procent. En viktig del i den norska innovationsutvecklingen är det man kallar Felles anskaffelser, ungefär beställarnätverk. Konkret innebär det att flera kommuner samverkar i specifika innovationsupphandlingar och att *Innovative anskaffelser* fungerar både som pådrivare, ett nav för att man ska hitta varandra, och som ett konkret stöd i processen, med att skapa mötesplatser och genom att förmedla kunskap och erfarenheter. De största hindren för norska kommuner i en sådan innovationsprocess är, dålig förankring hos ledningen, brist på kompetens och dålig riskhantering.

### Varför Felles anskaffelser (beställarnätverk)?

Till de viktigaste fördelarna hör följande:

- Större innovationshöjd
- Förenade krafter ger större marknadskraft för att skapa nya lösningar
- Möjligheter till serieproduktion ger en större marknad
- Vi får igång fler innovativa upphandlingar, på ett snabbare sätt

### Vad samarbetar kommunerna om?

- Behovsfasen
- Organisering
- Dialogen med verksamheterna och leverantörer
- Upphandlingsdokumentet (förfrågningsunderlaget)

# Rekommendation från UDD gällande offentlig upphandling som främjar innovationer och alternativa lösningar

## Strategisk upphandling

Se möjligheten med funktions- och innovationsupphandling, som en strategisk del i verksamhetsutvecklingen och för en effektiv användning av resurser.

## Definiera behovet

som en funktion eller en effekt, utan att själva peka på specifika lösningar. Se till att det finns en tydlig gemensam målbild. Gör en risk- och konsekvensanalys.

## Involvera flera

För att nå målen behöver både beställare, upphandlare, leverantörer och brukare involveras. Till detta krävs ett aktivt stöd, möjlighet och resurser till kompetensutveckling, en tydlig förväntan och ett tydligt mandat från politiken.

## Bilda beställargrupper

Arbeta gemensamt med funktion, innovation och verksamhetsutveckling. Involvera även andra i din organisation, exempelvis Hälsa/miljö, näringslivsutvecklare etcetera. Inventera marknaden. Börja i god tid innan upphandlingen.

## Enkelt och begripligt

Se till att upphandlingsdokumenten är enkla och begripliga. Var tydlig med leverantörens roll och med riskspridningen i projektet. Undvik onödiga kravställningar som kan exkludera de mindre företagen.

## Dialog

Använd den aktiva leverantörsdialogen både inför upphandlingen, under pågående avtalsperiod och då den avslutats och utvärderas. Anpassa dialogmetoderna till den specifika upphandlingen. Exempelvis RFI, extern remiss, telefonsamtal, individuella besök och möten eller gemensamma mötesplatser, arenor och arrangemang där leverantörer och brukare träffar verksamheterna och upphandlarna.

## Uppföljning och avtalsförvaltning

Använd uppföljning och avtalsförvaltning under pågående avtalsperiod, även för att kunna ge ekonomiska incitament till leverantörer då olika utvecklingsmål nås.

## Analysera och dokumentera

Analysera och dokumentera de samlade erfarenheterna, även från brukare och leverantörer. Ta också del av andras erfarenheter, sök samverkan och gemensamma mål med andra organisationer.

**”För att nå framgång måste man dela ansvar,  
våga prova och våga göra misstag”**

## Mer om offentlig upphandling som främjar innovationer och alternativa lösningar

### Upphandlingsmyndigheten

Har sedan 2016 följt vårt arbete i UDD. De har medverkat på ett flertal av våra aktiviteter. UDD har använt sig av Upphandlingsmyndighetens kunskap i denna rekommendation. På Upphandlingsmyndighetens hemsida finns dessutom en exempelsamling kring funktionsupphandling från sju olika upphandlande organisationer.

<https://www.upphandlingsmyndigheten.se/>

### Läs mer om Upphandlingsdialog Dalarna

<http://www.upphandlingsdialogdalarna.se/sv/Pages/default.aspx>

<http://www.facebook.com/upphandlingsdialogdalarna>

### Mer om innovationsupphandling

**En dalamodell för Tidig dialog.** Rekommendation och förslag från Upphandlingsdialog Dalarna 2017.

<http://www.upphandlingsdialogdalarna.se/SiteCollectionDocuments/Tidig%20dialog/En%20dalamodell%20för%20Tidig%20dialog.pdf>

**Rapport.** Professor Charles Edquist har på uppdrag av Konkurrensverket skrivit rapporten Funktionsupphandling för innovation, välfärd och miljö. Den fokuserar på hur offentlig upphandling i större utsträckning kan främja skapandet av nya innovationer.

<http://www.konkurrensverket.se/publikationer/funktionsupphandling-for-innovation-valfard-och-miljo/>

**Läs mer om det norska navet i innovationsupphandling.**

<http://www.soi.se/aktuellt/2018/oktober/norsk-innovation%20ignite%20Public/>

**Kista Science Center** utvecklar innovationssamarbeten mellan startups och offentlig sektor.

[www.soi.se/aktuellt/2019/september/ignite](http://www.soi.se/aktuellt/2019/september/ignite)

**Experimentell fysik** – att köpa det som inte finns Chalmers, om innovationsupphandling av ett världsunikt elektronmikroskop.

[www.soi.se/aktuellt/2019/september/chalmers](http://www.soi.se/aktuellt/2019/september/chalmers)

**Livesändning:** Upphandling som möjliggörare för innovation Seminarium med Upphandlingsmyndigheten, Medtech4Health och Region Uppsala.

<https://www.upphandlingsmyndigheten.se/aktuellt/livesandning-upphandling-som-mojliggorare-for-innovation/>

**Bollnäs kommun** hyr ljus som en tjänst.

<https://www.bollnas.se/index.php/88-aktuellt/2808-bollnaes-kommun-statueras-som-gott-exempel-som-en-vacker-saga>

## Arbetsgruppen för Upphandlingsdialog Dalarna, 2018–2020

Kerstin Angberg Morgården, Länsstyrelsen Dalarna  
Anders Karlin, Upphandlingscenter Falun–Borlänge  
Bengt Sundgren, Coompanion Dalarna  
Jan Svenonius, Region Dalarna  
Eva Cooper, Företagarna Dalarna  
Karin Ringsby, Företagarna Dalarna  
Karin Hansson, Mora kommun  
Jussi Halonen, Mora kommun  
Pirjo Gustafsson, Lantbrukarnas Riksförbund  
Irené Svedjelöv, Länsstyrelsen Dalarna

## Samarbetspartners till Upphandlingsdialog Dalarna

Gunnar Lyckhage, On Line Förlag AB  
Stefan Wirgell, Malin Croner Dalarna Business  
Erika Hinz, Dalarna Science Park