VINNOVA
Information VI 2013:22

Att efterfråga innovation

-Tankesätt och processer

VINNOVA

1 Behovsidentifiering

2 Behovs- och marknadsanalys

3 Möjlighetsanalys och projektplanering

4 Förberedelse inför upphandlingen av innovation, inklusive marknadsdialog

5 Upphandling av innovation

6 Kommersiell upphandling

7 Implementering och användning

Förord

VINNOVA är Sveriges innovationsmyndighet under Näringsdepartementet med drygt 200 personer med kontor i Stockholm och Bryssel. Myndighetens uppgift är att främja hållbar tillväxt genom att förbättra förutsättningarna för innovation och att finansiera behovsmotiverad forskning. Varje år investerar VINNOVA drygt 2 miljarder kronor i olika insatser.

VINNOVA vill bidra till att offentlig verksamhet blir en drivkraft för både utveckling och användning av innovationer.

En ökad innovationsförmåga inom offentlig sektor är av avgörande betydelse för kvaliteten i den svenska välfärden, liksom för ökade möjligheter för tillväxt och samhällsnytta. Med innovationsförmåga avses att ha förmågan att, utgående från den offentliga organisationens behov, bedriva innovationsarbete inom organisationen och att efterfråga innovationsarbete. I det sistnämnda ingår att agera innovationsvänligt i sin upphandlingsverksamhet, men i synnerhet avses att ha förmåga att lösa problem och möta utmaningar i sin egen verksamhet genom att engagera företag som kan ha idéer på lösningar.

VINNOVA arbetar aktivt för att bidra till en ökad innovationsförmåga inom offentlig verksamhet inom ramen för det strategiska området "Innovationskraft i offentlig verksamhet". VINNOVAs roll är framför allt att vara en långsiktig utvecklingspartner för andra offentliga aktörer. Bland annat vänder sig VINNOVA till kommuner, landsting, regioner och statliga myndigheter som kan och vill efterfråga innovation. Denna skrift beskriver förberedelseprocessen inför ett sådant projekt.

Skriften är avsedd såväl för strategiska beslutsfattare som för projektledare och projektdeltagare verksamma i kommuner, landsting, regioner, statliga myndigheter etc.

Begrepp

För enkelhetens skull använder vi nedan begreppet MYNDIGHET som samlingsnamn för kommuner, landsting, regioner, kommunala bolag och stiftelser, statliga myndigheter samt vissa statliga bolag och stiftelser.

Process

Att efterfråga innovation kan ses som utvecklingsprojekt, utfört med hjälp av upphandling. Processen består av följande delar:

- Behovsidentifiering

- Behovs- och marknadsanalys

- Möjlighetsanalys och projektplanering

- Förberedelser inför upphandlingen av innovation, inklusive marknadsdialog

- Upphandling av innovation

- Kommersiell upphandling

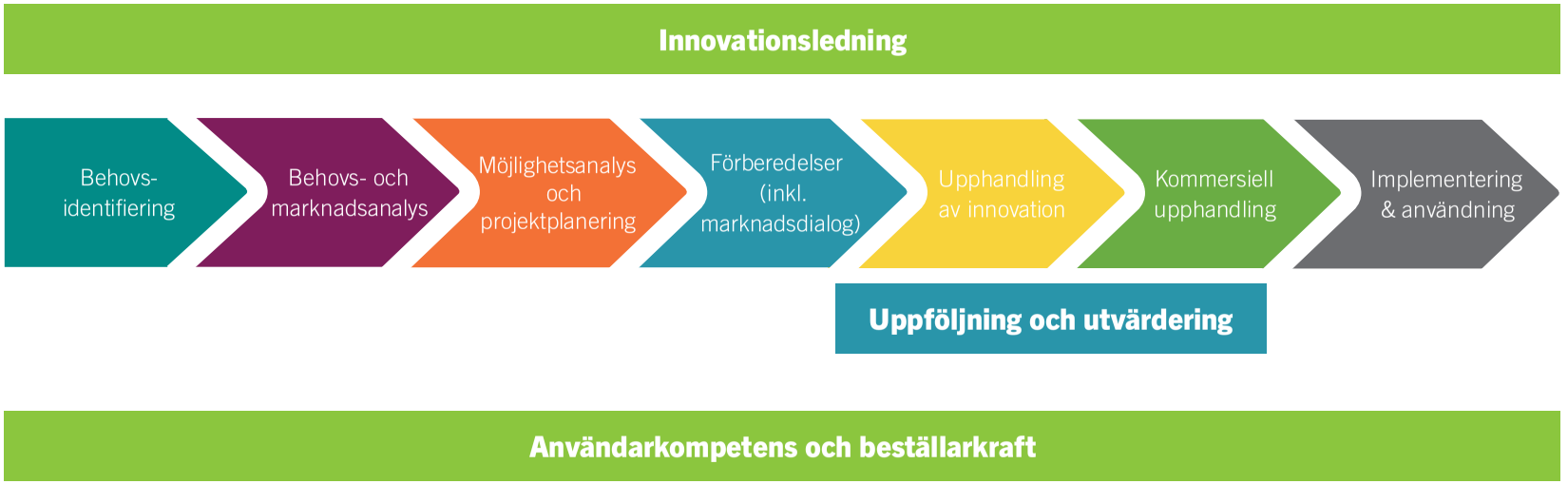
- Implementering och användning

Processen att efterfråga innovation beskrivs som schematisk och linjär, men i verkligheten kan aktiviteter äga rum parallellt, eller i en annan ordning. Alla aktiviteter är kanske inte heller nödvändiga i alla projekt.

Utöver de 7 stegen är det viktigt att följa upp och utvärdera projektet, i synnerhet (men inte enbart) under steg 5 och 6.

Det är även viktigt att involvera de tänkta användarna av de nya lösningarna (egen personal, medborgare etc.) i hela processen, så att användarkompetens kopplas till myndighetens beställarkraft. Myndighetens innovationsledning, det vill säga förmågan att organisera och styra ett innovationsprojekt, är också betydelsefull under alla steg i processen.

Att efterfråga innovation - Processen



Behovsidentifiering

Behovsidentifiering kan vara en ganska vardaglig företeelse. De som arbetar med, eller är ansvariga för, en verksamhet upplever att det finns ett behov – något som saknas eller något som inte fungerar tillfredställande. Behovet kan vara nytt eller välkänt. Det behövs alltså inte nödvändigtvis en komplicerad process att identifiera behov.

Samtidigt kan det finnas svårigheter i att identifiera och samla ihop behov i en större organisation. Det finns därför flera sätt för att arbeta strukturerat med behovsidentifiering för en organisation. Det kan röra sig om metoder för att ta tillvara på personalens insikter, genomföra framsyner, göra ekonomiska analyser, konsultera experter etc. Ofta bygger metoderna på arbete "nerifrån och upp", men det kan även handla om att få inspiration utifrån eller uppifrån.

Oavsett hur behovsidentifieringen går till är det viktigt att olika personalkategorier och även brukare/ slutanvändare av olika slag deltar i behovsidentifieringsprocessen.

Behovsidentifiering resulterar i behov som kan beskrivas på olika sätt. När det är gjort finns det skäl att fundera över vilka behov som är relevanta för ett utvecklingsprojekt, till exempel genom att efterfråga innovation.

Behov är något som behövs för att förbättra / effektivisera verksamheten eller leva upp till nya krav

Behovet grundas på vad som utförs i verksamheten. Det kan handla om en vara eller tjänst som skulle behövas för att förbättra/ effektivisera verksamheten, eller leva upp till nya krav eller nya regleringar. Behovet kan i så fall uttryckas som en *efterfrågan* på varor eller tjänster (lösningar) som verksamheten inte har.

"Enheten A har behov av hjälp med förbättrade möjligheter att uppskatta vattenförluster i ledningsnätet." Ett annat exempel är *"Viss personal vid enheten B har behov av kunskaper i oljesanering."*

Det är bara vissa behov som är relevanta ur ett perspektiv som handlar om att efterfråga innovationer. I ovanstående exempel är behovet av utbildning inte något som i sig ger upphov till en efterfrågan av innovation. Däremot skulle det kunna finnas behov kopplade till utbildningen, som till exempel *"Personalen vid enheten B behöver få utbildning i oljesanering i någon form av simulerad miljö"*, som kan uttrycka en efterfrågan på en innovation.

Vad är inte ett behov?

Ordet behov kan användas på olika sätt. Man bör inte likställa behov med visioner, äskanden eller önskelistor när man tittar på efterfrågan av innovation.

Behov = vision

Behov är ofta är kopplade till mål eller visioner, men ett behov ska kunna uttryckas konkret och behöver i någon mening vara oberoende av visionen. Det finns inte ett likhetstecken mellan behov och visioner/ mål. Att tala om att *"enheten X ska utvecklas till en mer effektiv och kundorienterad verksamhet med lägre kostnader"* handlar om en vision, på samma sätt som ett uttalande om att *"kostnaderna för verksamheten Y ska minska med Z % på X år"* är ett mål.

Behov = äskande

Behov som kan ligga till grund för efterfrågan av innovation kan inte formuleras som ett budgetäskande, således inte *"det behövs X kr för att..."*. Att uttrycka behov som ett budgetäskande är givetvis relevant i viss specifik verksamhet, men passar inte som grund för utvecklingsprojekt.

Behov = önskelista

Vid behovsidentifiering är det lätt att arbetet utmynnar i en lång önskelista. Givetvis kan inte behovsidentifiering omfatta allt. Det måste också finnas realism i de behov som beskrivs i en behovsidentifiering, både avseende teknik, ekonomi och andra förutsättningar. (Samtidigt är behovsidentifiering bara ett första steg i en längre process, så en uttömmande analys av ekonomi, teknik etc. är inte rimlig).

Beslut om att gå vidare

Behovsidentifieringen ligger till grund för ett beslut om att inleda ett noggrant och strukturerat utvecklingsarbete

Under behovsidentifieringen ska behov som inte passar för vidare arbete sållas bort. Det behövs sällan en djupare analys för denna första sållning: sunt förnuft kan tillämpas.

I vissa fall kan man konstatera att det inte är meningsfullt att försöka arbeta mot utveckling av nya lösningar eftersom det rör sig om behov som myndigheten inte har förmåga att påverka. *Bristen på kostnads- och vikteffektiva batterier till elbilar är exempelvis ett problem för flera kommuner, men för att driva fram utveckling av nya batterityper krävs forskningsmedel och storskaliga utvecklingsprojekt. Det är inte rimligt för en enskild kommun.*

I andra fall kanske det visar sig att utveckling inte behövs eftersom lösningar redan finns tillgängliga på marknaden som skulle kunna fås in i myndigheten,till exempel med hjälp av innovationsvänlig upphandling.

Genom sållningen kommer ett antal identifierade behov att kunna avföras från vidare övervägande i ett tidigt skede.

Behovs- och marknadsanalys

I behovs- och marknadsanalyssteget ska behovet beskrivas och analyseras ur en rad olika perspektiv med utgångspunkt från de behov som gått vidare efter behovsidentifieringen. I steget ingår behovsanalys, behovsverifiering och marknadsanalys. Arbetet med de olika analyserna får gärna pågå parallellt.

Medan behovsidentifiering är en uppgift som kan engagera många på ett ganska fritt sätt, så handlar behovs- och marknadsanalyssteget om ett precist och konkret projektarbete. Arbetet sätts igång efter att ett beslut har fattats om att organisationen vill gå vidare med frågan.

Resultatet från analyserna utgör ramförutsättningar för ett fortsatt utvecklingsprojekt. Analyserna ska bland annat visa om utvecklingsprojektet kan utföras som en efterfrågan av innovation med tanke på förutsättningarna och det man vill uppnå.

Behovsanalys

Kartlägg förutsättningarna

Först kartläggs förutsättningarna. Det betyder en sammanställning av bakgrund och beskrivning av problemet och dess dignitet. Om det identifierade behovet till exempel gäller föroreningar från bortfraktad snö, så behövs en kvantifiering av problemet. *Det kan till exempel handla om hur mycket snö det rör sig om, antalet snötippar, vilka föroreningseffekter som uppmätts, under vilken maximal tid etc.* Förutsättningar kan även handla om att beskriva konsekvenser av bristerna eller att redovisa kostnader.

Kartläggning av förutsättningarna är viktig för att myndigheten ska kunna besluta om sina prioriteringar. Enkelt uttryckt; är detta ett tillräckligt väsentligt behov eller problem?

I de fall där efterfrågan av innovation passar för projektet, så är kartläggningen grundläggande för att längre fram kunna formulera ett bra förfrågningsunderlag. De innovativa företagen som kan utgöra leverantörer behöver förstå den upphandlande myndighetens situation och motiv. Företagen behöver även kunna bedöma den framtida efterfrågan på de nya lösningarna.

Kartläggningen av förutsättningarna bör även inkludera en noggrann studie av myndighetens förutsättningar för att driva projektet vidare. Detta innebär till exempel vilka medel och resurser som finns tillgängliga, vilka andra myndigheter som bedriver liknande verksamhet (eller andra intressenter) med vilka man kunde samarbeta, samt tillgängliga utvecklingsstöd nationellt och internationellt.

Specificera behovet

Sedan ska behovet specificeras, det vill säga man behöver beskriva vad man vill uppnå. Denna beskrivning ska vara mer specifik än den som gjordes under behovsidentifieringen. Det kan till exempel handla om att specificera nya funktioner eller förbättringar.

I behovsspecificeringen uppställs mål som myndigheten bedömer behövs för att möta sitt behov. Dessa mål kan uttryckas i flera olika dimensioner. Utöver funktionalitet kan man tänka sig pris, hållbarhet eller andra aspekter. *I exemplet snöröjning skulle det kunna handla om vilka krav ska ställas på vatten som infiltrerar eller vatten som leds bort till rening i dagvattensystemet, eller hur länge får snön ligga kvar och så vidare.*

Behovsbeskrivningarna måste avvägas noga. Målen ska sättas i termer som kan utvärderas, till exempel i samband med en framtida upphandling av innovation. (Fullständiga utvärderingskriterier ska dock inte utarbetas redan i detta skede).

Behovsspecificeringen kan uttryckas brett, till exempel *”Staden behöver minska spridningen av kemikalier med nanopartiklar”*, eller specificerat, som *”Personalen vid avloppsverken behöver en produkt eller tjänst som kan användas för att identifiera förekomsten av kopparhalter överstigande X mg/l på dygnsgenomsnittsbasis i avloppsvattnet”*.

Gör man behovsspecificeringen för vag blir det svårt att gå vidare med att efterfråga innovation. Då blir det nämligen svårt för innovativa företag att kunna bedöma om de verkligen kan uppfylla myndighetens behov[1]. Därför är det viktigt att företagen förstår vad myndigheten efterfrågar och värderar.

Å andra sidan bör behov inte specificeras för detaljerat, för då finns det risk att bra nya lösningar definieras bort. En mycket detaljerad beskrivning om vad som ska uppnås kan vara låsande. Var därför försiktig med hur krav utformas.

Beskriv begränsningar och restriktioner

Det kan finnas skäl att ställa till exempel miljö- och säkerhetskrav på de önskade nya lösningarna, eller att myndigheten av andra anledningar vill utesluta vissa slags lösningar. Det är dock viktigt att hålla i minnet att begränsningar minskar förutsättningarna att finna nya lösningar.

Det kan till exempel verka rimligt med ett krav på att nya metoder för rening av vatten inte ska öka energiåtgången. Om ökad energiåtgång kan leda till minskad kemikalieanvändning, så kanske ett sådant energikrav ändå borde uteslutas, så att det inte hindrar utvecklingen av en ny bättre metod.

Behovsverifiering

Behovsverifiering handlar om att bekräfta behovsanalysen. Det finns en risk att de som arbetar inom ett projekt utvecklar en alltför intern bild av behoven. Då behövs det en process där projektet vänder sig utåt för att få bekräftat att bilden av behoven är rimlig.

Genom att tala med andra intressenter kan projektets problembeskrivning förbättras och förfinas. Det kan till exempel röra sig om personer i den egna organisationen som inte arbetat med projektet, företrädare för andra myndigheter som bedriver liknande verksamhet, forskare och leverantörer.

Behovsverifieringen handlar således om hur behoven formuleras, inte hur en eventuell upphandling av innovation ska utformas.

Vid kontakt med företrädare för andra myndigheter som bedriver liknande verksamhet och andra intressenter, överväg att undersöka intresse och förutsättningar för samarbete.

1) Håll i minnet att nytt inte alltid är bättre. Bara för att det finns nya lösningar, så är det inte säkert att dessa lösningar är bättre eller billigare än redan existerande lösningar. Målet med att efterfråga innovation är inte att få fram nya lösningar i sig, utan att de nya lösningarna uppfyller behovet bättre än existerande lösningar.

Marknadsanalys

Marknadsanalysen syftar till att utröna om det finns varor eller tjänster tillgängliga på marknaden som motsvarar de beskrivna behoven.

Marknadsanalysen är fundamental eftersom det sällan är en framgångsrik väg att utveckla en ny lösning som har samma egenskaper som redan etablerade lösningar. Genom att systematiskt undersöka marknaden kan myndigheten upptäcka om det finns varor eller tjänster som helt eller till mycket stora delar uppfyller de i behovsanalysen uppställda målen och begränsningarna.

Att en lösning finns tillgänglig på ”marknaden” är inte samma sak som att den marknadsförs i Sverige. Det kan finnas lösningar i andra delar av världen som av olika skäl inte har spridit sig till Sverige. Sådana lösningar bör likväl identifieras i marknadsanalysen.

Vad gäller tjänster finns det en komplikation i att tjänster normalt bara utbjuds i vissa geografiska områden. Om man finner att det i ett annat land finns väl fungerande tjänster av ett slag som saknas i Sverige, så kan en myndighet sprida information om att man efterfrågar denna tjänst. På så sätt medverkar myndigheten till att skapa ett utbud av tjänsten och en konkurrens.

Ofta kan marknadsanalysen göras utifrån den information som finns tillgänglig på internet. För vissa slags varor och tjänster är det dock inte nödvändigtvis enkelt att finna motsvarigheten på främmande språk. Förfrågningar hos experter till exempel inom intresseorganisationer, akademin eller hos utvecklingsmyndigheter kan vara en lösning.

Sannolikt kan marknadsanalysen göras av myndighetens egen personal. Ibland behöver kompetens från olika verksamheter i myndigheten samverka. Det kan i vissa fall också finnas skäl att anlita konsulter för att göra marknadsanalysen.

Marknadsanalysen bör inte bara visa om marknaden har befintliga lösningar, utan även om det finns lösningar på närliggande områden som indikerar att det finns en bra utgångspunkt för vidare innovation.

INTRESSENTDIALOG SKAPAR UNDERLAG FÖR ANALYSEN

Både behovsanalys, behovsverifiering och marknadsanalys vinner på att dialoger utförs med olika intressenter. Det kan gälla användare/brukare, myndigheter, leverantörer och potentiella leverantörer (till exempel forskare som vill kommersialisera resultaten av sitt arbete).

Dialogen har flera syften. Till exempel behöver man ha en dialog med anställda vid myndigheten som vill få den nya lösningen utvecklad. Dels är deras synpunkter och erfarenheter som användare mycket viktiga i behovsanalysen, och dels är det väsentligt att de anställda förstår motiven till projektet och är positiva till ambitionen att införskaffa nya lösningar. Dialogen kan föras både med ett urval av berörda individer och med till exempel fackliga företrädare eller professionella intresseorganisationer. Det är viktigt att tänka på att det finnas olika yrkeskategorier som är berörda på en arbetsplats.

I en del fall kommer även användare utanför myndigheten, som till exempel patienter och andra brukare, att påverkas av en önskad ny lösning. Det är då viktigt att finna former för att inhämta synpunkter från dessa samt informera om projektets syfte. Åsikter från alla berörda användare är ett bra underlag att förmedla till möjliga leverantörer vid en upphandling av innovation.

I vissa fall kan det vara motiverat att även föra en dialog med tillsynsmyndigheter eller normgivande myndigheter. Dialog kan också föras med andra myndigheter som bedriver liknande verksamhet, eller andra typer med intressenter, till exempel om möjligt samarbete.

Det är inte möjligt att generellt beskriva hur dialogerna ska utformas. Formatet måste anpassas till dialogpartnern. Dialoger med etablerade och potentiella leverantörer är till exempel ofta värdefulla, men måste ovillkorligen utföras på ett sätt som inte ger upphov till orättvisa fördelar i en kommande upphandling.

Möjlighetsanalys och projektplanering

När behovsanalys, behovsverifiering och marknadsanalys har genomförts görs en möjlighetsanalys. Avsikten är att se om man vill gå vidare med projektet, samt på vilket sätt. Om svaret är ja går projektet in i en projektplaneringsfas.

Möjlighetsanalys

Möjlighetsanalysen baseras på resultaten från föregående steg och kan ses som en syntes av de tidigare analyserna.

Efter genomförda dialoger ska man ha skaffat sig en uppfattning om projektet förefaller vetenskapligt och tekniskt rimligt samt ha verifierat behoven. Det bör nu vara möjligt att bedöma om ett problem kan lösas genom att efterfråga innovation, eller om någon annan typ av utvecklingsprojekt skulle lämpa sig bättre.

När det gäller efterfrågan av innovation är det således inte frågan om en myndighet själv ska göra en innovation, *utan en bedömning om rimligheten i att leverantörer kan utveckla en innovation,* förutsatt att man går ut med en upphandling. Kommer det att finnas företag som med en begränsad tid och resurser kan utveckla en ny lösning?

Det är fullt naturligt att man i fall kommer till slutsatsen att det inte finns förutsättningar för att myndigheten att kunna genomföra en lyckad beställning av en innovation, vare sig ensam eller i samarbete.

I andra fall kan det visa sig att ett projekt visserligen kan genomföras, men behöver modifieras för att kunna bli verklighet. *Ett hypotetiskt exempel är att ett statligt verk önskar utveckla en mindre giftig metod att förhindra beväxning på vägfärjor. Tanken är att utveckla denna metod på två år. Möjlighetsanalysen visar emellertid att det krävs observationer av beväxning under flera sommar-/ höstsäsonger för att utröna om en metod är effektiv. Därmed är det omöjligt att genomföra projektet på två år. Konsekvensen kan då bli att projektet måste förlängas.*

En annan viktig del av möjlighetsanalysen är att undersöka förutsättningarna för att få in en färdigutvecklad innovation i myndighetens verksamhet efter avslutat projekt. Sannolikt handlar det om en vara eller tjänst som omfattas av upphandling.

Då är det viktigt att veta hur och när denna upphandling görs. Exempelvis kan en upphandlande myndighet vara bunden av existerande ramavtal under flera år. En annan punkt är att många produkter, till exempel medicinsk utrustning, inte upphandlas var för sig, utan ingår i en ”produktkatalog”. Det måste klarläggas på vilket sätt, och när, som det skulle vara möjligt att inkludera en ny lösning.

Ovan är också viktigt för marknaden. Företagen behöver veta att om de tar fram nya lösningar så finns det också möjligheter att dessa kan säljas till myndigheten. Intresset hos innovativa företag att delta i en upphandling av innovation är helt avgörande för ett lyckat projekt.

När en myndighet beställer en innovation utgår en ersättning till leverantören/ leverantörerna, men normalt satsar leverantörerna också egna medel på utvecklingen. De hoppas dels på en framtida beställning från myndigheten och dels har de förväntningar på en bredare marknad. Analysen bör därför beakta om det är rimligt att tro att innovativa företag kan förvänta sig andra kunder för den färdiga lösningen.

Projektplanering

När en myndighet har bestämt sig för att beställa en innovation behöver projektet planeras. Detta inkluderar detaljerade budget- och tidsramar för projektet, aktivitetsplan, riskanalys och –hantering, organisationsplan, styrgruppsmedlemmar och diverse andra delar i projektplanering.

Själva upphandlingen av innovationen förbereds inte i detta steg, utan det handlar om att ha alla förutsättningar på plats så att en upphandling kan förberedas.

Två punkter är särskilt värda att nämna:

- Vid resursplaneringen bör man se till att minst en av myndighetens upphandlare deltar aktivt i arbetsgruppen för projektet. Upphandlingskompetens från den egna organisationen ska ha varit med redan tidigare i processen, men från och med nu är det absolut nödvändigt.

- Om projektet ska bedrivas gemensamt av flera myndigheter och/ eller andra intressenter, säkerställ att någon form av överenskommelse eller konsortieavtal finns på plats för att reglerar samarbetet.

Förberedelse inför upphandlingen av innovation, inklusive marknadsdialog

Förberedelserna handlar om hur en upphandling av innovation ska genomföras. Detta görs när man har fått ett beslut på att myndigheten vill och kan genomföra en sådan upphandling, samt när grundförutsättningarna finns på plats i form av projektplaner och -ramar.

Vägledning och stöd för upphandling av innovation finns att få hos Konkurrensverket.

I förberedelsesteget ställs myndigheten inför ett antal val och avväganden.

Vilken metod bör man använda?

- Förkommersiell upphandling (utanför LOU/LUF) [2]
- Avsiktsförklaring (utanför LOU/LUF)
- Konkurrenspräglad dialog (innanför LOU/LUF)
- Innovationstävling (utanför eller innanför LOU/LUF)

Vilka villkor?

- Tid för momenten i upphandlingen av innovation
- Pengar
  - Ersättning till leverantörer
  - Kostnader för tester m.m.
- Immateriella rättigheter
- Rapportering och dialog
- Sekretess

Hur utvärdera?

- Hur beskrivs uppgiften?
- Vem utvärderar förslagen?

Var?

- Var ska tester utföras?
- Hur ska tester utföras?

Vem?

- Vem är ansvarig inom den myndigheten?
- Vem har rätt till insyn?
- Vem för dialog med leverantörerna? Hur säkerställs sekretess?

Vägen vidare?

- Hur ska resultaten av upphandlingen av innovation påverka kommande upphandlingar?

2) LOU, lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, och LUF, lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster, LUF.

Marknadsdialog

Under förberedelserna av en upphandling av innovation är det av yttersta vikt att genomföra dialog med leverantörer, både existerande och potentiella.

Existerande leverantörer är sådana som erbjuder de lösningar som nyttjas i dag. En dialog med dessa kan göra att man upptäcker att en eller flera av dessa leverantörer själva initierat ett utvecklingsarbete. Det är också viktigt att leverantörerna förstår myndighetens motiv och övergripande behov.

Förutom att föra en dialog med traditionella leverantörer är det också viktigt att bjuda in till en bredare dialog. Innovativa företag som inte tidigare varit leverantörer kan på så sätt informeras om myndighetens behov och även ge en bild av sina möjligheter att leverera mot behoven. Det kan till exempel röra sig om nya företag, eller företag inom en annan bransch än den där de existerande leverantörerna befinner sig. Även forskare som arbetar med relevanta forskningsprojekt bör inkluderas i dialogerna.

Det är viktigt att utforma dialogerna med eftertanke, så att vissa företag inte får orättvisa fördelar i den kommande upphandlingen. Upphandling av innovation, vare sig den sker inom eller utanför ramen för upphandlingslagstiftningen (som till exempel förkommersiell upphandling), måste konsekvent genomföras på ett sätt som inte står i konflikt med fördragsrätten. Med detta avses de grundläggande EU-rättsliga principerna.

Upphandlingsstödet publicerade 2012 en vägledning för marknadsdialog: ”Dialog och förhandling i offentlig upphandling”.

Marknadsdialog – nödvändigt, men med eftertanke

De grundläggande rättsprinciperna bakom EU:s inre marknad innebär bland annat att företag från alla EU-medlemsländer har rätt att delta i marknadsdialogen och den kommande upphandlingen. Däremot finns det inget krav på att information eller dialog ska ske på något annat språk än svenska.

Alla företag ska behandlas lika. I samband med dialog innebär detta att myndigheten ska vinnlägga sig om att lämna samma information till samtliga företag som deltar i dialogen och denna information även finns tillgänglig för andra företag, förslagsvis genom att läggas ut på myndighetens internetsidor.

Om dialog med ett visst företag leder till att myndigheten ger detta företag ytterligare information, så bör informationen offentliggöras. Däremot ska inte myndigheten offentliggöra information som företagen har lämnat. Om företaget lämnar skriftlig information ska myndigheten göra en prövning om denna är att anse som en inkommen handling, varvid den ska diarieföras. Vid begäran om utlämning ska sekretessprövning göras.

Det är viktigt att myndigheten agerar med hög integritet. Projektet får inte ”kapas” av en speciell leverantör. Även om ett innovativt koncept kan verka väldigt lovande så är hela tanken bakom upphandling av innovation att myndigheten inte favoriserar en lösning.

EU-RÄTTENS KRAV

Principen om ickediskriminering	Förbud att direkt eller indirekt diskriminera leverantörer främst på grund av nationalitet.
Principen om likabehandling	Alla leverantörer ska behandlas lika och ges så lika förutsättningar som möjligt.
Principen om proportionalitet	De krav som ställs vid en upphandling av innovation ska inte gå längre än vad som är lämpligt, effektivt, relevant och ändamålsenligt.
Principen om ömsesidigt erkännande	Upphandlande myndighet/enhet är skyldig att erkänna och acceptera handlingar, till exempel intyg, examina etc. som utfärdats av andra behöriga myndigheter i andra medlemsstater inom unionen.
Principen om öppenhet	Upphandling av innovation ska präglas av öppenhet och förutsebarhet.

Upphandling av innovation

När upphandlingen av innovation är planerad är det dags att genomföra den.

Hur genomförandet ser ut beror givetvis på vilken upphandlingsmetod som nyttjas.

Generellt sett är det viktigt att:

- Projektledningen aktivt följer projektet.
- Det finns en styrgrupp som känner och tar ansvar.
- Det finns en beredskap att kunna uttala sig inför media. Att från början vara tydlig med att utvecklingsprojekt medför risker och varför dessa tas. Att kunna beskriva ett eventuellt misslyckande.
- Leverantörerna håller tidsplaner. Att ge tillstånd till förseningar kräver eftertanke.
- Leverantörerna håller budget. Att utöka kontraktsvärdet kräver eftertanke.

Upphandlingsstödet har publicerat flera vägledningar som kan vara till stöd, till exempel ”Konkurrenspräglad dialog” 2010 och ”Att främja nytänkande – vägledning för innovationsvänlig upphandling” 2012.

VINNOVA publicerade 2013 vägledningen ”Processen förkommersiell upphandling – en handbok”.

När en upphandling av innovation har genomförts så är det viktigt att utvärdera resultatet. Det kan vara lämpligt att ta in utomstående i processen så att det inte bara är projektledningens egen utvärdering som får genomslag.

I de fall projektet inte givit önskade resultat är det viktigt att dokumentera detta och försöka analysera orsakerna.

Har projektet däremot varit framgångsrikt så bör dess resultat ligga till grund för en efterföljande upphandling med avsikt att få in den nya lösningen i myndighetens ordinarie verksamhet. Detta kan kallas "kommersiell" upphandling.

Kommersiell upphandling

I den kommersiella upphandlingen är det viktigt att visa att myndigheten har sakliga skäl att efterfråga en viss typ av lösning eller en lösning med vissa prestanda. Det bör ske genom dokumentation som visar myndighetens behov och att dessa behov är rimliga (proportionalitetskraven). Dokumentationen bör göras tidigt i processen. Externa bedömningar kan medverka till att styrka behoven.

Myndigheten bör utforma sitt förfrågningsunderlag på ett genomtänkt sätt. Man kan kombinera krav med utvärderingskriterier. Syftet är att visa att myndigheten har goda skäl att vilja upphandla den nya lösningen eller en lösning som är ännu bättre.

Det är viktigt att leverantörerna som deltagit i upphandlingen av innovation inte får insyn i myndighetens arbete med att förbereda den efterföljande kommersiella upphandlingen.

Upphandlingsstödet har publicerat flera vägledningar kring offentlig upphandling som kan vara till nytta för att planera och genomföra den efterföljande upphandlingen, till exempel om anbudsutvärdering.

Om allt har fungerat enligt plan i projektet har myndigheten lyckats efterfråga och upphandla nya lösningar som adresserar det behov eller problem som man ville lösa. Nu vidtar arbetet med att implementera innovationerna i verksamheten. Det är ett arbete vars vikt inte ska underskattas.

Implementering och användning

Som alla andra utvecklingsprojekt som ska ge långsiktiga effekter är det viktigt att projekt rörande efterfrågan av innovation följs upp och utvärderas.

Kontinuerlig uppföljning behövs redan när projektet pågår för att kontrollera att projektet är på rätt väg och att önskade resultat uppnås. Det är därför viktigt att planering för uppföljning och utvärdering genomförs tidigt i projektet, redan under projektplaneringssteget. Både metoderna och kriterierna för uppföljning och utvärdering behöver sättas då, så att nödvändig information samlas in allt eftersom utvecklingsprojektet fortskrider och inte i efterhand.

Även efterföljande kommersiella upphandlingar behöver följas upp med utgångspunkt från behovsbilden och tidigare resultat. Upphandlingsstödet publicerade 2011 en vägledning om "Kontraktsuppföljning, - säkerställ goda affärer genom att följa upp".

Den sista och viktigaste delen i detta steg är dock utvärderingen av utvecklingsprojektet i stort. En sådan utvärdering kan inte genomföras förrän efter att projektet har avslutats. Först efter att de nya lösningarna har implementerats och kommit till användning kan man börja analysera om och hur det ursprungliga behovet har mötts, samt vilka effekter som har uppkommit.

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

VINNOVA stärker Sveriges innovationskraft

ISSN 1650-3120

POST: VINNOVA SE-101 58 Stockholm BESÖK: Mäster Samuelsgatan 56
+46 (0)8 473 3000 VINNOVA@VINNOVA.SE VINNOVA.SE