

Innovationsvänlig upphandling

ERFARENHETER FRÅN KOMMUNER, LANDSTING OCH REGIONER



Sveriges
Kommuner
och Landsting



Innovationsvänlig upphandling

ERFARENHETER FRÅN KOMMUNER, LANDSTING OCH REGIONER



Upplysningar om innehållet:

Klas Danerlöv, klas.danerlov@skl.se, 08-452 78 24

© Sveriges Kommuner och Landsting, 2012

ISBN: 978-91-7164-803-7

Foto omslag: Maskot

Foto inlaga: Thomas Carlgren, Janne Danielsson/SL, Christiaan Dirksen, Christofer Dracke/Folio, Casper Hedberg, iStockphoto, Melker Larsson/SL, Pia Nordlander, Werner Nystrand/Folio, Maskot, Jacob Sjöman, Jan E Svensson/SL, White Arkitekter/Stockholmsarenan.

Övriga bilder med tillstånd från respektive kommun och företag.

Produktion: ETC Kommunikation

Tryck: LTAB, augusti 2012

Förord

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) vill stimulera nytänkande och innovation i offentligt finansierade verksamheter. Smartare tjänster, teknik som stödjer verksamheten och bredare samverkan över gränser kan frigöra resurser för att möta växande behov.

Varje år upphandlar offentliga organisationer till ett värde av cirka 500 miljarder kronor. Merparten av upphandlingarna är utformade på ett sätt som gör det svårt att hitta nya effektiva lösningar på problem. Ibland kan upphandlingen till och med hämma utvecklingen av nya tjänster och produkter.

Innovationsvänlig upphandling handlar om att inte utesluta nya lösningar i den traditionella upphandlingen. Att man inte avslentrian upphandlar det "gamla vanliga" utan aktivt strävar efter att handla effektiva tjänster som löser verksamhetens behov.

Syftet med denna skrift är att belysa hur kommuner, landsting och regioner aktivt kan stimulera nytänkande och innovation i upphandlingsprocesser. Skriften riktar sig till politiker och ledande tjänstemän i kommuner, landsting och regioner. Vi hoppas detta bidrag kan inspirera till fler innovationsvänliga upphandlingar.

Klas Danerlöv, avdelningen för tillväxt och samhällsbyggnad, har varit projektledare för denna skrift. Jonny Paulsson, Inspirarum AB har bidragit med intervjuer och research, fallstudierna är sammanställda av AffärsConcept i Stockholm AB. En referensgrupp inom SKL med representanter från juridiska avdelningen och avdelningarna för ekonomi och styrning respektive avdelningen för vård och omsorg har diskuterat och lämnat synpunkter på skriften.

Stockholm i augusti 2012

Håkan Sörman

VD, Sveriges Kommuner och Landsting

Innehåll

- 7 **Sammanfattning**
- 7 Nyckelfaktorer för innovationsvänlig upphandling
- 9 Skriftens avgränsningar och disposition

- 11 **Kapitel 1. Samhällsutmaningar och offentlig upphandling**
- 12 Innovationsvänlig upphandling stimulerar förnyelse
- 14 Förutsättningarna har förändrats
- 15 Ökat intresse för innovation i upphandling

- 19 **Kapitel 2. Perspektiv på innovationsvänlig upphandling**
- 19 Ett politiskt perspektiv
- 22 Ett upphandlarperspektiv
- 25 Leverantörsperspektivet

- 29 **Kapitel 3. Exempel på innovationsvänlig upphandling**
- 30 Musik, mat och dans i Solna
- 34 Miljövänliga transporter i hela landet
- 37 Reklam på hjul i Göteborg
- 41 Dialog med leverantörerna i Sollefteå
- 45 Tillgängliga kaffeautomater i Västra Götaland
- 49 Köp av avancerad sjukvårdsutrustning i Region Halland
- 52 Affärsmässigt tänkande i upphandling av trafiken i Storstockholm
- 56 Ny ersättningsmodell vid spår- och busstrafiksdrift

- 59 **Kapitel 4. Nytänkande och innovation i offentlig upphandling**
- 59 Attityder och förhållningssätt
- 60 Stimulera innovation och nytänkande på ett bredare plan
- 60 Omsätt mål och visioner till praktik
- 61 Det krävs mod och förmåga att hantera risk
- 61 Prioritera områden och våga testa
- 62 Se upphandling som en strategisk funktion
- 62 Förbättra dialogen med näringslivet
- 63 Tidskrävande processer
- 64 Använd köpkraften tillsammans
- 64 Använd fler verktyg inom LOU

- 65 **Bilaga 1**

- 69 **Bilaga 2**



Sammanfattning

Kommuner, landsting och regioner står för en betydande andel av den offentliga upphandlingen vilket gör det extra viktigt att det bland ansvariga beslutsfattare finns en medvetenhet om vilka möjligheter innovationsvänliga upphandlingar medför. I arbetet med denna skrift har vi identifierat ett antal nyckelfaktorer som har betydelse för hur kommuner, landsting och regioner kan stimulera nytänkande och innovation i offentlig upphandling.

Nyckelfaktorer för innovationsvänlig upphandling

- › **Attityder och förhållningssätt.** Kommuner, landsting och regioner är betydelsefulla aktörer för samhällsutvecklingen. Höga krav och kvalitativa välfärdstjänster driver på efterfrågan av företags varor och tjänster till offentlig sektor.
- › **Stimulera innovation och nytänkande på ett bredare plan.** En innovationspolicy kan vara ett hjälpmedel och ett verktyg för att aktivt stödja kreativitet och innovation i offentlig verksamhet.
- › **Omsätt mål och visioner till praktik.** Beslutsfattare ska inte nöja sig med att klubba igenom mål och visioner. Signalsystemet till verksamheten och upphandlingsfunktionen är av stor betydelse när mål omsätts till handling.
- › **Det krävs mod och förmåga att hantera risk.** Riskbedömning är väsentligt i all form av upphandling. Detta är särskilt viktigt när man vill upphandla nya lösningar som kanske inte ens existerar eller är prövade i praktiken. Modiga och riskmedvetna beslutsfattare är ett viktigt stöd till upphandlande enheter.
- › **Prioritera områden och våga testa.** Innovationsvänlig upphandling kan ske inom alla områden men utveckling av nya tjänster tar generellt kortare tid än att ställa om varuproduktion. Förstudier och projekttävlingar kan med fördel användas i förarbetet.

- › **Se upphandling som en strategisk funktion.** Ett mer strategiskt synsätt på upphandling behövs där politik och ledande tjänstemän tar en aktiv roll i den egna organisationens upphandlingsverksamhet.
- › **Förbättra dialogen med näringslivet.** Det finns inga hinder för dialog med potentiella leverantörer vare sig före, under eller efter en upphandling så länge inte någon får otillbörliga fördelar.
- › **Tidskrävande processer.** Innovationsvänlig upphandling är tidskrävande för alla inblandade parter. I slutändan handlar det om att väga samman den förväntade nyttan med de resurser som avsätts och de risker man tar.
- › **Använd köpkraften tillsammans.** Kommuner, landsting och regioner har i grunden ett välfärdsuppdrag som innebär gemensamma utmaningar och behov. Samverkan mellan kommuner, landsting och regioner kan bidra till att stärka upphandlingskompetensen och hålla nere varje parts kostnader.
- › **Använd fler verktyg inom LOU.** Upphandlingsregelverket innehåller ett antal olika verktyg som kan användas utifrån myndighetens specifika behov och marknadens förutsättningar. Upphandlingsformer som sätter verksamhetens behov i centrum och hjälper leverantörer att föreslå nya smarta lösningar bör utnyttjas mer.



Skriftens avgränsningar och disposition

I denna skrift har vi valt att beskriva förutsättningarna för att främja nytänkande och innovation i offentlig upphandling ur olika perspektiv. Syftet är inte att bedöma den exakta lagligheten eller andra juridiska överväganden, utan att belysa olika upphandlingar som använts som verktyg för nytänkande och framsteg.

- I det första kapitlet beskrivs generella förutsättningar för att utveckla en mer innovationsvänlig upphandling.
- I det andra kapitlet redovisas några personliga reflektioner kring innovation och nytänkande i offentlig upphandling utifrån ett politiskt perspektiv, ett upphandlingspraktiskt samt ett leverantörsperspektiv.
- I det tredje kapitlet beskrivs och analyseras åtta upphandlingar som genomförts av kommuner, landsting och regioner.
- I det fjärde kapitlet sammanfattas iakttagelser och slutsatser av fallstudier och intervjuer.
- I bilagor ges dels en kortfattad översikt av olika upphandlingsformer och dels en kortfattad beskrivning av nationella aktörer som är aktiva på upphandlingsområdet.



Samhällsutmaningar och offentlig upphandling

Under senare år har den politiska diskussionen kring tillväxt och innovation alltmer kommit att utgå från olika samhällsutmaningar som vi står inför. Stora globala utmaningar är bland annat kopplade till klimat, energi, miljö och demografi, men också till social trygghet och delaktighet, god hälsa och utbildning. Efterfrågan på hållbara lösningar ökar. Samhällsutmaningar har blivit en allt starkare drivkraft för nya lösningar och därigenom också nya affärsmöjligheter.

Den traditionella politiken för att åstadkomma tillväxt och förnyelse har främst skett genom stöd till forsknings-, utvecklings- och kommersialisering. Det brukar kallas *utbudsdriven innovation* och förknippas vanligtvis med starka forskningsmiljöer och stora, forskningsintensiva, företag.

Idag uppmärksammas alltmer möjligheterna att påverka marknader och organisationer till att i större utsträckning efterfråga innovationer, så kallad *efterfrågedriven innovation*.

Betoningen av efterfrågedriven innovation och samhällsutmaningar innebär att kommuner, landstings och regioners behov sätts i fokus. Ett perspektiv som det talas om allt oftare är hur offentlig upphandling kan bidra till att stimulera utvecklingen av efterfrågade produkter och tjänster på marknaden.

Europa 2020 strategin lyfter fram samhällsutmaningarna

Europeiska kommissionen har lanserat Europa 2020-strategin som ska ta Europa ur krisen och förbereda EU:s ekonomi för nästa årtionde. Kommissionen anger tre centrala drivkrafter för tillväxt: *smart tillväxt, hållbar tillväxt och tillväxt för alla*. Som ett svar på Europa 2020 har den svenska regeringen satt upp egna motsvarande mål. Fem mål anger var EU bör stå år 2020:

- › 75 % av befolkningen i åldrarna 20–64 ska ha ett arbete.
- › 3 % av EU:s BNP ska investeras i FoU.
- › Klimat- och miljömålen ”20/20/20” ska nås.
- › Andelen avhopp från skolan ska vara under 10 % och minst 40 % av den yngre generationen ska ha fullbordade högre studier.
- › Antalet personer som lever på fattigdomsgränsen ska minska med 20 miljoner.

”Innovationsvänlig upphandling handlar om att inte utesluta nya alternativa lösningar i den traditionella upphandlingen.”

Innovationsvänlig upphandling stimulerar förnyelse

Innovationsvänlig upphandling handlar om att inte utesluta nya alternativa lösningar i den traditionella upphandlingen. Avsikten är att se till att man inte avslentrian upphandlar det ”gamla vanliga” utan aktivt strävar efter att handla effektiva produkter eller tjänster. Det är viktigt att offentlig upphandling aktivt stimulerar marknaden.

Innovationsupphandlingsutredningen (SOU 2010:56) menade att all offentlig upphandling bör bli innovationsvänlig och att detta kan ske inom ramen för befintlig lagstiftning. Följande argument brukar framhållas:

Stark marknadspåverkan

Den offentliga sektorns behov har stor betydelse för utveckling av nya och befintliga marknader, eftersom de offentliga inköpsvolymerna är så betydande. Dessa inköp kan antingen utgöra en drivkraft för innovation och förnyelse eller verka konserverande.

Effektiv offentlig sektor

Offentliga organisationer har behov av varor och tjänster för att kunna erbjuda medborgarna tjänster och samhällsservice. För att öka effektiviteten och bidra till större nytta för medborgarna och samhället behövs ständiga förbättringar och innovationer.

Stärkt konkurrenskraft

Marknaden stimuleras av en ökad efterfrågan på nya lösningar, den offentliga sektorn har genom sin köpkraft en betydande påverkan. Signaler till företag om nya behov är en viktig konkurrensfaktor. Innovationsvänlig upphandling bidrar därför till långsiktig tillväxt för Sverige.

Innovation + upphandling =

Innovationsvänlig upphandling

Vid traditionell upphandling är det viktigt att upphandlingen genomförs så att nya innovativa lösningar inte utestängs eller missgynnas. *Innovationsvänlig upphandling* är ett samlingsbegrepp för olika typer av upphandlingar inom ramen för LOU.

Innovationsupphandling

Innovationsupphandling handlar om upphandling av i förväg okända lösningar eller behov för vilka det ibland ännu inte har etablerats en marknad. Med andra ord att upphandla det som idag inte finns på marknaden. Innovationsupphandling är ett samlingsbegrepp för flera olika upphandlingsformer.

Källa: Innovationsupphandlingsutredningen (SOU 2010:56)

Förutsättningarna har förändrats

Många av Sveriges storföretag byggdes upp kring offentliga upphandlingar under 1900-talet. Strategiska allianser mellan näringsliv och samhälle skapades och pågick i vissa fall i flera decennier. Men under 1980- och 1990-talen minskade omfattningen, förutom vad gäller försvarsmaterial. Följande orsaker anses ha bidragit till utvecklingen.

Offentlig sektor omvandlas

Fler verksamhet sker i entreprenader. Genom försäljning och avveckling samt valfrihetsalternativ har förutsättningarna för att bedriva offentlig verksamhet förändrats. Detta har medfört att färre är anställda i den offentliga sektorn och en del stordriftsfördelar och kompetens har försvunnit.

EU-medlemsskapet

Lagstiftningen som grundas i EU-rätten, med statsstödsregler och detaljerade formkrav, uppfattas som krånglig och stelbent. Detta anses ha bidragit till en minskad vilja att genomföra olika former av innovationsupphandling.

Begränsade resurser och riskaversion

De ekonomiska resurserna antas ha minskat de senaste decennierna i relation till arbetsuppgifterna. Oavsett om det stämmer eller ej, kan känslan leda till kortsiktighet och restriktivitet. Även riskbenägenheten hos beslutsfattare kan minska om de upplever att de har ont om resurser.

Det offentliga handlar för 500 miljarder per år

Den offentliga sektorn köper årligen varor och tjänster för cirka 480–580 miljarder kronor, vilket motsvarar mellan 15,5 och 18,5 procent av BNP. Det handlar om allt från exempelvis sjukvårdsutrustning, kollektivtrafik, livsmedel, städtjänster, telefoni- och IT-tjänster till anläggning av vägar, uppförande av arenor och sjukhus.

Upphandling intresserar stora och små företag

Drygt 40 procent av samtliga anbud lämnas av mikroföretag vilket motsvarar cirka 30 procent av det totala antalet vinnande bud vilket är jämförbart med de små företagens andel. Medelstora företag vinner cirka en femtedel av alla upphandlingar och de stora företagen står för en lika stor andel.

Källa: På jakt efter den goda affären (SOU 2011:73)



Ökat intresse för innovation i upphandling

Det finns förhoppningar om att innovationsupphandling ska bidra till positiva effekter för såväl offentlig sektor som näringsliv. I den pågående diskussionen om upphandlingens roll att stimulera förnyelse och innovation återkopplas ofta till svenska erfarenheter från 1900-talet.

Samtidigt kan vi konstatera att förutsättningarna ser annorlunda ut idag. Regelverket som omfattar offentligt upphandling har under senare år utsatts för stark kritik från såväl upphandlare som näringsliv, något som också påverkar attityder och inställning till upphandlingen generellt. Regelverket nämns också som en bidragande faktor till minskad innovationsupphandling. Detta har medfört att det idag finns en begränsad erfarenhet och kompetens kring olika aspekter av innovations- och innovationsvänlig upphandling.

Under senare tid har bland annat regeringen, Näringsdepartementet och VINNOVA talat om vikten av offentlig innovationsupphandling. Regeringen

har gett VINNOVA i uppdrag att stötta uppbyggnaden och utbytet av kompetens, metod och erfarenhet för innovationsupphandling. Upphandlingsstödet vid Kammarkollegiet har i uppdrag att ta fram en vägledning för innovationsvänlig upphandling. Även inom EU hörs allt fler röster som lyfter betydelsen av innovation och kreativitet i alla delar av samhället, inte minst inom den offentliga sektorn.

Också i kommuner, landsting och regioner finns ett ökat intresse för dessa frågor, inte minst från politiskt håll. I flera kommuner, landsting och regioner pågår utvecklingsarbeten som syftar till att genomföra satsningar på innovationsvänliga upphandlingar.

Nätverk för innovationsupphandling

Offentliga aktörer har en viktig roll för att utveckla innovationsupphandling. I Reglabs utvecklingsprojekt Innovationsupphandling är målet att öka kunskapen om och sprida erfarenheter kring hur regioner och andra viktiga aktörer kan arbeta med innovationsupphandling.

Initiativtagare är Region Skåne, Västra Götalandsregionen, Stockholms läns landsting, Regionförbundet i Gävleborg, VINNOVA, Sveriges Kommuner och Landsting och IVA. Reglab är projektägare och Vinnova finansierar nätverket.

Förutsättningarna för att genomföra offentliga upphandlingar har förändrats de senaste 20–30 åren. Skärpt lagstiftning, statsstödsregler och riskaversion tenderar till att hämma utvecklingen av innovationsvänlig upphandling. Om denna trend fortsätter finns det risk för att utvecklingen av välfärdstjänster avstannar vilket kan drabba både medborgare och företag. Men det finns samtidigt tecken på ett ökat intresse för innovationsvänlig upphandling, inte minst från kommuner, landsting och regioner. I nästa avsnitt redogör tre personer, med olika bakgrund, hur de ser på förutsättningarna att utveckla den offentliga upphandlingen.

Lagar som styr upphandling

Särskilda regler styr hur offentliga upphandlingar får gå till. Syftet med reglerna är bland annat att garantera att alla leverantörer ska kunna konkurrera på lika villkor. De ska även säkerställa att skattebetalarnas pengar används på det mest effektiva sättet. Följande lagar reglerar den offentliga upphandlingen i Sverige.

Lagen om offentlig upphandling (LOU)

LOU reglerar hur en upphandlande myndighet ska agera när den ska tilldela ett kontrakt eller ingå ett ramavtal som gäller varor, tjänster eller byggentreprenader.

Lagen om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (LUF)

LUF reglerar hur en upphandlande enhet ska agera när den ska tilldela ett kontrakt eller ingå ett ramavtal som gäller varor, tjänster eller byggentreprenader för verksamheter inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster.

Lagen om valfrihetssystem (LOV)

LOV reglerar vad som skall gälla när kommuner, landsting och regioner konkurrensutsätter verksamheter inom vård och omsorg genom att överlåta till brukaren att välja utförare bland leverantörer i ett valfrihetssystem.

LOU och LUF bygger i huvudsak på EU-direktiv och är utformade efter EU:s grundläggande principer för offentlig upphandling. Läs mer på: www.upphandlingsstod.se



Perspektiv på innovationsvänlig upphandling

Ett politiskt perspektiv

Pia Kinhult är regionstyrelsens ordförande i Region Skåne. Samtalet med Pia Kinhult handlar om upphandling i relation till regionens roller, som arbetsgivare, som välfärdsaktör och som drivande för att utveckla näringslivet.

FAKTA

Region Skåne ansvarar för vården i Skåne och har dessutom ett ansvar för utvecklingen av näringsliv, kommunikationer, kultur samt samarbete med andra regioner i och utanför Sverige. Högsta beslutande organ är det direktvalda regionfullmäktige. Region Skåne har cirka 32 000 anställda och omsätter cirka 34 miljarder kronor under ett år.

Välfärdsuppdraget hand i hand med utvecklingsuppdraget

– Varje skattekrona kan användas två gånger, menar Pia Kinhult. Det innebär dels att välfärdsuppdraget sköts på ett bra sätt, dels att påverka näringslivets utveckling på ett gynnsamt sätt. Kommuner, landsting och regioner är viktiga aktörer i sin lokala eller regionala kontext, oavsett var vi befinner oss i Sverige. Region Skåne, eller den lilla kommunen i glesbygden, är stora arbetsgivare och betydelsefulla kunder. Det innebär både ett ansvar men också stora möjligheter att påverka utvecklingen positivt.



Pia Kinhult, regionstyrelsens ordförande i Region Skåne.

Region Skåne handlar varor och tjänster för mycket stora belopp årligen. Det är en viktig tillväxtskapande resurs. Att se detta handlar mycket om attityder.

– Efterfrågar vi det vi alltid gjort eller söker vi nya produkter på marknaden? Om vi hela tiden efterfrågar samma saker så drabbar det i förlängningen många av företagen. Naturligtvis ska man ha ordning på ekonomin och se till att kärnverksamheten sköts, men som regionpolitiker måste jag även ha koll på det som genererar skatteintäkter, det vill säga företagen som genererar jobb.

Behov av att tänka upphandling och innovation

Region Skåne har nyligen tagit fram en innovationsstrategi. I den lyfts bland annat innovationsupphandling som ett nytt verktyg. Regionen har bildat en arbetsgrupp för att fånga upp idéer och förslag som kan testas i innovationsupphandlingar. Några av områdena som kan bli föremål för innovationsupphandlingar rör energi, miljö och kost.

– Även i mer ”traditionella” upphandlingar skulle regionen kunna vara mer innovativ. Processen kring upphandling borde göras mer öppen och transparent. Om verksamheternas behov kunde visas upp och om vi samtidigt kunde få en bättre bild av vad företagen gör, då skulle vi få en bättre matchning i upphandlingar, säger Pia Kinhult.

Håller inte att bara skälla på regelverket

Det krävs ett tydligt ledarskap, inte minst från politiskt håll, för att lyfta upphandling som ett strategiskt verktyg för den egna verksamheten. Att regelverket för offentlig upphandling skulle vara problemet håller inte Pia Kinhult med om.

– Öppenhet och transparens är viktigt och får inte underskattas. Den gör att offentliga aktörer kan jobba konkurrensneutralt i upphandlingar. Vissa hävdar att enskilda företag gynnas och skyller på lagstiftningen, men det är snarare om vi som offentliga beställare är inkompetenta som det blir problem. Hur vi förhåller oss till regelverket och den praxis som utvecklas, det är vårt ansvar och kan inte skyllas på någon annan.

För lite dialog och kontakter med näringslivet

Dialogen med näringslivet är viktigt. Pia tycker det är lite märkligt att det inte sker en bredare dialog i början av en upphandlingsprocess. Kanske är det inte så konstigt att det blir fel och att det överklagas? Problem och missuppfattningar skulle sannolikt kunnat undvikas om det funnits en bättre dialog i början av processen.

– För regionens del så måste vi bli bättre på att ”scanna av” marknaden. Ett sätt att veta vad som händer i företagen är att ha kontinuerlig kontakt, inte minst i samband med upphandlingar.

Ibland möts man av attityden att offentliga aktörer och beställare inte kan ha kontakter med företag. Denna missuppfattning hindrar nog till en del möjligheten till mer innovationsvänliga upphandlingar.

– Trots att vi i Sverige är stolta över vår offentlighetsprincip och smidig tillgång till offentliga handlingar, så finns det ibland ett slags hemlighetsmakeri kring upphandlingar. Självklart är det så att när upphandlingen kommer till skarpt läge, då ska sekretess gälla.

Attraktiv arbetsgivare

Medborgarna ska ha bästa möjliga välfärdstjänster. För detta krävs en hög kompetens hos personalen och bra utrustning, till en rimlig kostnad. Samtidigt som en del utrustning och läkemedel blir dyrare, blir annan, ny teknik, billigare. Regionen behöver därför ha kompetens för att kunna identifiera och plocka hem den nya tekniken.

– Det ska vara roligt och utvecklande att arbeta i regionen, säger Pia Kinhult med eftertryck. Här får man arbeta med de senaste metoderna eller utrustningen, ta egna initiativ och utveckla idéer. Det förutsätter att vi kan hantera våra tre viktiga roller: som arbetsgivare, som välfärdsaktör och som drivande för att utveckla näringslivet på ett bra sätt.

Ett upphandlarperspektiv

Kalle Krall har en gedigen erfarenhet inom upphandlingsområdet efter att ha arbetat som inköpare inom bland annat Försvaret, Socialstyrelsen och Folk-tandvården. Kalle har även grundat företaget AffärsConcept AB som jobbar med rådgivning i upphandlingsfrågor. Idag är Kalle Krall seniorrådgivare i upphandlingsfrågor.

Igår varor, idag tjänster

På 1980- och 90-talen låg fokus på inköp av varor, idag är fokus vid upphandlingar främst inriktat på tjänster där kanske en vara ingår som en beståndsdel till ett mindre ekonomiskt värde.

– Idag köper man kanske inte en steriliseringsapparat utan snarare funktionen sterilisering, där apparaten ingår, leverantören ser till att varan finns med som en del av tjänsten. Innovations- och innovationsvänlig upphandling borde kunna utvecklas inom tjänsteområdet. Utvecklingen av nya tjänster är sannolikt enklare jämfört med att ställa om varuproduktion.



Vägtullar vid infart till Stockholm.

Efterfråga funktion och prestanda

Förfrågningsunderlaget är en central del i upphandlingsprocessen. Men underlagen tenderar ofta bli väldigt utförliga med diverse teknisk information och krav, något som kan hämma leverantörens vilja att föreslå nya eller alternativa lösningar. Kalle Krall tycker att man bör efterfråga funktionalitet hellre än att i detalj spika fast vad som bör gälla.

– Upphandla inte varan steriliseringsapparat utan funktionen sterilisering. Fokusera på funktionen och låt leverantörerna komma med förslag på hur frågan ska lösas.

Exempel på funktionsinriktade upphandlingar

System för vägtullar

Upphandlingen av försöksverksamheten för trängselavgiften i Stockholm är ett exempel på en funktionsinriktad upphandling. Var tullarna skulle sitta var en politisk fråga men exakt hur systemet skulle vara utformat, det fick leverantörerna föreslå.

Stockholmsarenan vid Globen

Stockholmsarenan söder om Globen är en totalentreprenad och funktionen är, grovt sett, en arena med 30 000 platser där alla ska kunna sitta under tak och inte bli blöta om det regnar. Förfrågningsunderlaget styr inte detaljer. Leverantören tar ansvar för att de funktionella kraven uppfylls av genom val av tekniska lösning.

”Ska inköparna få in innovationsperspektiv krävs det nog väldigt tydliga signaler från politiken.”

Upphandling måste ses som ett strategiskt verktyg

Kalle beskriver upphandlarnas vardag som fullbokad med litet utrymme för strategiska spörsmål. Ofta är upphandlingsfunktionen underbemannad och det svårt att se att inköpsavdelningarna kan vara den drivande kraften.

– Ska inköparna få in innovationsperspektiv krävs det nog väldigt tydliga signaler från politiken.

Använd direktupphandling för förstudier

Förstudier eller projekttävlingar kan användas för att pröva tillvägagångssätt och idéer innan en skarp upphandling. Erfarenheterna från förstudier och projekttävlingar är ofta ett mycket användbart underlag i den fortsatta upphandlingsprocessen, inte minst när det gäller utformning av kravspecifikationer.

– Förstudier och projekttävlingar borde nyttjas mycket mera. Förstudier kan med fördel direktupphandlas, gränsen ligger på cirka 285 000 kronor. En utmaning är att det måste finnas en budget avsatt för detta, kanske ska den ligga centralt och sedan får de olika avdelningarna eller enheterna söka medel?

Tjänstekoncessioner – ett underutnyttjat område

– Tjänstekoncessioner är ett bra sätt för kommuner och landsting att få en tjänst utförd där leverantören ges möjlighet att skapa mervärde och tjäna pengar på andra tjänster.

Leverantören skall vid en tjänstekoncession ta ”signifikant risk” vilket skapar drivkraft hos leverantören att utveckla fler tjänster som han/hon kan tjäna pengar på. Lånecykelsystemen i Stockholm och Göteborg är exempel på nyskapande tjänstekoncessioner (Göteborgsfallet beskrivs längre fram i denna skrift). Tjänstekoncessioner förekommer också inom till exempel drift av restauranger och friskvårdsanläggningar.



Skiss av Stockholmsarenan vid Globen.

Leverantörsperspektivet

Nicholas de Susini är Key Account Manager på Café Bar Sverige AB. Samtalet med Nicholas handlar om hur tydliga krav vässar leverantörer att bli mer innovativa, att det finns utmaningar i att offerera något som inte finns och att hantera utvecklingskostnader.

FAKTA

Café Bar är leverantör av kaffemaskiner, vattenautomater, varuautomater och ingredienser till företag och kontor i Sverige och Europa. I Sverige har man cirka 12 000 företag och organisationer som kunder, den svenska marknaden omsätter cirka 400 miljoner kronor.

Kaffemaskiner ska bli mer tillgängliga

Västra Götalandsregionen (VGR) ställer krav på attraktiva, hållbara och tillgängliga produkter och tjänster vid upphandling. Tanken är att dessa krav skall medföra ett värde för regionen och dess medborgare och samtidigt driva på utveckling av nya produkter och tjänster.

Då ingen kunskap hittades i Sverige om hur tillgänglighetsaspekter skulle integreras i upphandlingsprocessen startades 2009 ett pilotprojekt i samband med en upphandling av kaffeautomater. I förfrågningsunderlaget ställdes utförliga krav på tillgänglighet. Upphandlingen, som hade ett stort ekonomiskt värde, intresserade många leverantörer att delta.

– Vi vann upphandlingen i slutet av 2010. Nu pågår framtagandet av en prototyp som ska kunna anpassas till olika målgrupper med funktionshinder och samtidigt kunna attrahera personer utan funktionshinder, säger Nicholas de Susini.

Innovationsvänlig upphandling bidrar till nytänkande hos leverantören

Västra Götalandsregionens syfte med upphandlingen var att få till stånd en förbättring som användarna verkligen har behov av. Det är inte ovanligt att upphandlande myndigheter efterfrågar det som finns tillgängligt på marknaden och att leverantören levererar det den alltid gjort.

– Men när beställaren är innovativ och ser till att ta in patientens, brukarens eller de anhörigas perspektiv och behov, då blir produkten sannolikt ännu bättre, menar Nicholas.



Utveckling pågår av mer användarvänliga automater.



Nicholas de Susini är Key Account Manager på Café Bar Sverige AB.

Nya lösningar kan också ge konkurrensfördelar eller säljargument som man från början inte tänkt på. För Café Bar innebär nya krav från köpare att företaget höjer sin egen kompetens och förståelse för det specifika området.

”Det finns fördelar i att upphandlingen inte endast fokuserar på pris utan på en förbättring eller mervärde som stimulerar alla inblandande parter.”

Svårt och tidskrävande att offerera något som inte finns på marknaden

Det är både svårt och tidskrävande att offerera något som inte finns på marknaden. Abstrakta frågor i anbud kan dessutom vara svåra för leverantörer att besvara. Dessutom kan det vara svårt för myndigheten att göra en rättvis utvärdering av inkomna anbud.

– Avisering i god tid till leverantörer är bra och viktigt. I upphandlingen av kaffemaskiner bjöds ett tiotal leverantörer in till ett möte i ett tidigt skede. Där förklarade regionen hur man tänkte och vilket fokus upphandlingen skulle ha.

Vem står för utvecklingskostnaderna?

Diskussioner uppstår om vem som skall ta utvecklingskostnaden; beställaren, leverantören eller tillverkaren? Om ingen finansiell lösning kan komma till stånd mellan parterna krävs andra lösningar, till exempel att söka utvecklingsbidrag.

- Att finansiera utvecklingsarbetet som beställaren kräver är oftast den största utmaningen. En komplikation är att vi har en underleverantör som ska tillverka den nya kaffeautomaten och denne kräver en garantiorder. Det kan inte regionen ge och därför behövs en annan finansieringslösning.

Det faktum att beställare och leverantör utvecklar något tillsammans innebär en fördjupad relation. Det ger även ett större kontaktnät, och förhoppningsvis en bättre produkt som kan ge konkurrensfördelar om projektet lyckas.

- Det finns fördelar i att upphandlingen inte endast fokuserar på pris utan på en förbättring eller mervärde som stimulerar alla inblandande parter, menar Nicholas.

Samtidigt poängterar han att leverantör måste ha mandat, kompetens och vilja att kunna fullfölja upphandlingen. Kravet på utveckling av produkten under avtalstiden är bra, då man som leverantör tvingas tänka nytt, vilket i förlängningen ger konkurrensfördelar.



Exempel på innovationsvänlig upphandling

I det följande redovisas exempel på upphandlingar från kommuner, landsting och regioner samt en inköpscentral.

Syftet med beskrivningarna är att belysa olika typer av innovationsvänliga upphandlingar där upphandlingen använts som ett verktyg för framsteg och effektivisering. Beskrivningarna fokuserar på organisatoriska, politiska och upphandlingspraktiska frågor. Syftet är inte att bedöma den exakta lagligheten eller andra juridiska överväganden.

Beskrivningarna har baserats på offentliggjord upphandlingsdokumentation i form av exempelvis förfrågningsunderlag och tilldelningsbeslut, intervjuer med kontaktpersoner för upphandlingarna samt annan till upphandlingen knutna skrifter. Materialet är sammanställt av AffärsConcept i Stockholm AB på uppdrag av SKL.

Musik, mat och dans i Solna

”Valfrihet och mångfald” var politikernas ledord när vård- och omsorgsboenden för äldre skulle upphandlas i Solna 2010. Det fick de ansvariga tjänstemännen att tänka i nya banor när de bestämde sig för en inriktning där de äldres egna intressen stod i fokus.

Politiska mål omsätts i upphandling

Solnas program för äldreomsorgen innebär att kommunen ska erbjuda trygghet, värdighet och meningsfull tillvaro. När vård- och omsorgsbehoven är omfattande, ska de äldre ha möjlighet att välja ett boende med profil och tillhandahållen service som passar individen bäst. Profilboende har tidigare



Solna stad erbjuder vård- och omsorgsboenden med olika profiler.

funnits som begrepp för vård- och omsorgsboende, men har då riktat sig till boende med särskilda behov, till exempel Parkinsons sjukdom eller grav syn- eller hörselnedsättning.

Innan ramavtalet för vård- och omsorgsboenden löpte ut 2010 påbörjades en upphandling av sju av stadens boenden. Uppdraget innebar att entreprenören skulle erbjuda service och omvårdnad, hälso- och sjukvård samt rehabilitering dygnet runt. Avtalet omfattade tre år med möjlighet till förlängning upp till maximalt nio år.

För att underlätta för anbudsgivare att delta i upphandlingen av flera boenden utformades upphandlingen med gemensamma underlagsdelar för alla boenden. Anbud kunde således lämnas på ett eller flera boenden.

Valfrihet även för särskilda boenden

Den politiska ledningen i Solna vill att medborgarna, så långt det är möjligt, ska kunna välja mellan olika utbud inom samma tjänsteområde. För att utveckla valmöjligheterna när det gäller särskilda boenden beslutade omsorgsnämnden att varje boende ska ha en egen verksamhetsprofil. Utöver vård- och omsorgsinsatser ska boendena erbjuda ett innehåll och mervärde för de boende. Bland personalen på boendet ska det finnas kunniga handledare och inspiratörer inom den egna profilen.

Det bör understrykas att de boende, oavsett om de har ett uttalat intresse eller inte, ska få en kvalitativ god vård och omsorg som utgår från den enskildes behov.

Boende med olika teman

Utöver den grundläggande vård- och omsorgsverksamheten ska det finnas utrymme för gemensamma aktiviteter, kontakter med föreningar, särskilt utbildad personal, med inriktning på de olika boendeprofilerna. Här är några exempel:

Litteratur, film, teater och historia

Denna profil riktar sig till boende med intresse för litteratur och kultur. Tillgång till film, teater, litteratur och historia ska finnas via böcker, dvd, cd, ljudböcker och tv/radiokanaler.

Natur och trädgård

På boendet ska det finnas möjlighet att delta i trädgårdsarbete. Samarbete med lokala intresseorganisationer etableras, exempelvis koloniföreningar, naturskyddsföreningen och ornitologiska föreningar.

Informationsteknik

Riktat sig till boende med intresse för data och IT. Boendet ska stimulera användandet av informationsteknik. Kontakter och samarbetsformer med skolor och lokala intresseorganisationer etableras, exempelvis dataklubbar, studieförbund och Solna gymnasium.

Utöver dessa profiler finns också boenden med inriktning på djur, konst och hantverk, mat och dryck och sång, musik och dans.

Fast pris med fokus på kvalitet

Eftersom ersättning skulle utgå för ett i förväg fastställt pris per vårdygn var priset inte ett kriterium som utvärderades. I Konkurrensverkets rapport (2009:10) *Att utvärdera anbud – utvärderingsmodeller i teori och praktik* konstateras att det i många sammanhang är lämpligt att använda en ren kvalitetskonkurrens, exempelvis inom äldreomsorg på det sätt som Solna gjort.

Författarna till rapporten menar att om upphandlaren väljer kvalitetskonkurrens så är det sannolikt lättare att hantera ett anbud med låg, icke-verifierbar kvalitet. Eftersom kvalitetsbedömningarna ofta är just kvalitativa, kommer ett sådant anbud erhålla låga poäng och behöver därför inte antas.

Fler anbudsmöjligheter öppnar upp för mindre företag

Leverantörerna fick lämna anbud på ett eller flera omsorgsboenden. Fler anbudsmöjligheter innebar att man fick in betydligt fler anbud än förväntat. Vid den föregående upphandlingen fick kommunen in fyra anbud som sedan antogs. I den senaste upphandlingen lämnade 15 företag in totalt 49 anbud.

Solna antog fem leverantörer, två av dem fick ansvara för två boenden vardera medan övriga tre fick ansvara för varsitt boende. Tre av leverantörerna från den tidigare upphandlingen fick förnyat förtroende. Genom att två av de fem antagna företagen var att anse som små har upphandlingen även bidragit till att fler företag har kunnat komma in på marknaden. Profilinriktningen medförde även att helt nya yrkesgrupper, som till exempel sångpedagoger och dietister, nu förekommer på boendena.

Kommentar

I upphandlingen av vård- och omsorgsboende tog man fasta på att uppdraget var att skapa mångfald och valfrihet. Idén med att upphandla profilboende växte fram i upphandlingsgruppen utifrån de krav som omsorgsnämnden hade ställt på verksamheten.

Enligt Elisabet Sundelin, som ansvarade för upphandlingen, fanns det en viss skepsis bland personalen om profilinriktningen verkligen var meningsfull för de boende. Men, enligt Elisabeth Sundelin, har synen på de boende förändrats. Profilinriktningen bidrar till mervärden för hela verksamheten.

Anders Ekegren, kommunalråd i Solna:

”Filmstadens kultur, som jag är ordförande för, har ett samarbete med äldreboendet Ametisten när det gäller film. De boende kommer till bion i Filmstaden Råsunda och ser gamla filmer och fika. De lever verkligen upp och tycker att det roligt.”

Malin Appelgren, omvårdnadsnämndens ordförande:

”En grupp äldre herrar på äldreboendet med Internetprofil har börjat spela schack på nätet. De erbjuds nya möjligheter att hålla kontakt med anhöriga via internet och webbkamera. Det finns också personalpolitiska fördelar med den valda inriktningen. Den som är intresserad av trädgårdsarbete trivs kanske bättre på ett boende med trädgårdsprofil.”

Malin Appelgren ser den här upphandlingen som ett typexempel på bra samarbete när politiken sätter tydliga mål och förvaltningen sedan realiserar dessa.

Upphandlingen får betraktas som innovativ och innovationsvänlig ur flera aspekter och har lett till flera positiva effekter inom de upphandlade boendena. Genom att upphandla med fast pris kan värderingen av anbud koncentreras på kvalitet. Ställda krav i förfrågningsunderlaget var dock tydligt angivna och relativt omfattande, vilket kan ha inverkat negativt på leverantörernas möjlighet att själva komma med innovativa idéer om hur verksamheterna kan bedrivas.

FAKTA

Upphandling:	OMN 2009:94
Beställare:	Omvårdnadsnämnden i Solna stad
Sista anbudsdag:	2009-09-03
Avtalsstart:	2010-03-01
Handläggare:	Elisabet Sundelin
Telefon:	08-734 20 15
E-post:	elisabet.sundelin@solna.se
Upphandlingsförfarande:	Förenklat förfarande (B-tjänst)
Ersättning:	Ersättning utgick enligt ett i förväg fastställt pris
Utvärdering:	Ekonomiskt mest fördelaktiga anbud

Miljövänliga transporter i hela landet

SKL Kommentus har i en samordnad upphandling för cirka 300 upphandlande myndigheter utmanat fordonsleverantörerna för att påskynda utvecklingen av elbilsmarknaden och därigenom minska miljöpåverkan.

Få fart på elbilsmarknaden

Transportsektorn har stor inverkan på miljön. Ett viktigt syfte med upphandlingen har varit att påskynda utvecklingen av elbilsmarknaden och därigenom minska negativ miljöpåverkan. Men det finns ett antal hinder som är nödvändiga att hantera för att kunna nå målet. Antalet elbilar i Sverige är få och det finns affärsrättsliga hinder för marknadens utveckling, bland annat är eldrivna fordon dyrare än traditionella fordon och det är svårt att hitta återförsäljare. Samtidigt bedöms Sverige ha goda förutsättningar att bli ett föregångsland för elbilar med låga utsläpp från elproduktionen och en god tillgång till laddningsplatser.

Den genomförda upphandlingen grundades i ett initiativ från Stockholms stad och Vattenfall med syfte att få fler elbilar och laddhybrider till Sverige. Energimyndigheten har genom att bidra med merkostnadsstöd medverkat till att öka intresset på köparsidan.



Elbil demonstreras i Stockholm.

Två upphandlingar

Uppdraget för SKL Kommentus projektgrupp var dels att få leverantörerna att välja Sverige som fokusområde, dels att intressera köparna att välja elbilar.

Totalt inkom cirka 300 företag och upphandlande myndigheter med intresseanmälningar om att delta på köparsidan och köparna var geografiskt spridda över hela Sverige.

Två upphandlingar genomfördes, en för privata aktörer och en för offentliga beställare. Den offentliga upphandlingen genomfördes med tillämpning av reglerna för *selektivt förfarande* enligt LOU. Förfarandet innebär att leverantörer, som uppfyllde upphandlingens kvalificeringskrav, bjöds in för att delta vid anbudsgivning.

Upphandlingen omfattade elbilar, laddhybrider och transportfordon. Upphandlingsarbetet omfattade ett referensgruppsarbete med möjligheter för köparna att bidra med synpunkter och tydliggöra behov.

De utvärderingskriterier som användes vid anbudsutvärderingen var pris och säkerhet. Inom kriteriet pris användes en modell för beräkning av livscykelkostnad för att säkerställa att övergripande kostnadshänsyn togs.

Anpassa till marknad och teknisk utveckling

Elbilsmarknaden är under utveckling med en snabb teknikutveckling och många nya fordon. Det var därför nödvändigt att iaktta en mer tillåtande inställning till vad som skulle levereras och när. De kommersiella villkoren och kravställningen för funktionella och tekniska krav anpassades därför till den rådande situationen. Leverantörerna gavs därmed möjlighet att utveckla fordonen för leverans senare under avtalsperioden.

Ramavtal med möjligheter

Kontraktstilldelning från ingångna ramavtal kommer att göras i form av förnyad konkurrensutsättning. Detta innebär att myndigheter, baserat på villkoren i ramavtalet, genomför ”miniupphandlingar”.

Den upphandlande myndigheten kan därmed ta del av utvecklingen på området och beskriva specifika behov vid varje avropstillfälle. Samtidigt kan leverantörerna anpassa sina förslag utifrån de produkter som finns utvecklade.

Resultatet av upphandlingen

I upphandlingen inkom 14 ansökningar om att få delta vid anbudsgivningen. 12 ansökande företag bjöds in för att delta och vid anbudstidens utgång inkom 10 företag med anbud. Efter prövning och utvärdering av anbud fattades beslut om att anta sex anbudsgivare.

Det är viktigt att komma ihåg att upphandlingsarbetet består av ett omfattande förarbete. SKL Kommentus har bland annat inhämtat synpunkter från

ett stort antal intressenter på köparsidan. Man har även genomfört en grundlig analys av marknadsförutsättningarna. Ett gediget förarbete, där såväl affärsmässiga som kvalitativa faktorer beaktas, borgar för att den upphandlande myndighetens behov täcks och att resultatet blir så bra som möjligt

Kommentar

Upphandlingen av elbilsfordon är ett exempel på hur det offentliga aktivt kan bidra till att förverkliga viktiga samhällsmål genom ett strategiskt upphandlingsarbete. Partsamverkan inom det offentliga kan, som visats i detta fall, påtagligt stimulera utvecklingen på utvecklade marknadsområden.

Samtidigt är det viktigt för den upphandlande myndigheten att möta marknaden med rimliga och relevanta krav. Leverantörerna måste ges utrymme att anpassa sitt utbud till vad som efterfrågas. Tillvägagångssättet, där flera behov samordnas och en tydlig intressegrupp presenteras, kan med fördel användas inom andra områden där en liknande marknadssituation är för handen.

Energimyndigheten har gett stöd till projektet i form av en merkostnadsersättning och detta bidrag har varit mycket viktigt för att stimulera utvecklingen. Stödet underlättar för köparen då denne kompenseras för merkostnader vid köp av elbil.

Då avtalsperioden är i ett tidigt skede låter sig resultatet av upphandlingen ännu inte utvärderas fullständigt, men de förhoppningar som funnits om att öka intresset både på leverantörsmarknaden och på köparsidan har infriats. Den första elbilen som levererades på ramavtalet var en personbil som beställts av Härnösands kommun.

FAKTA

Beställare:	SKL Kommentus Inköpscentral
Annonsering:	2010-12-20
Sista anbudsdag:	2011-04-28
Kontraktstilldelning:	2011-06-13
Avtalsstart:	2011-10-01
Upphandlingsansvarig:	Fredrik Björnström
Telefon:	08-709 59 44
E-post:	fredrik.bjornstrom@sklkommentus.se
Upphandlingsförfarande:	Selektivt förfarande
Utvärdering:	Ekonomiskt mest fördelaktiga anbud

Reklam på hjul i Göteborg

Trafikkontoret i Göteborgs stad genomförde under 2009–2010 en upphandling av låncykelsystem på uppdrag av Trafiknämnden. Upphandlingen utformades som en tjänstekoncession där intäkterna främst är reklambaserade. Låncykelsystemet har mottagits mycket väl och antalet utlåningar överstiger stadens förväntningar.

Varan blev en tjänst

Initiativet till upphandlingen togs med utgångspunkt i Trafikkontorets uppdrag att bidra till att förändra resvanor. Ett omfattande förarbete gjordes och lärdomar kunde hämtas från en tidigare upphandling av ett låncykelsystem i testområdet Lundby.

”Istället för att begränsa sig till att se upphandlingen som en leverans av en vara, i form av cyklar, undersöktes möjligheterna till andra affärlösningar.”

Istället för att begränsa sig till att se upphandlingen som en leverans av en vara, i form av cyklar, undersöktes möjligheterna till andra affärlösningar. Efter avvägningar av bland annat affärsrisker valde man att söka en reklamfinansierad lösning. Låncykelsystemet kom därmed att betraktades som en tjänst. Upplägget innebar att en helt ny leverantörsgroup inom reklammarknaden kunde identifieras.

Upphandlingen utformades som ett kontrakt avseende *tjänstekoncession*. Affärsmodellen innebär att kontrakt tecknas där ersättningen för tjänsterna helt eller delvis utgörs av rätten att utnyttja tjänsten. I upphandlingen bestod ersättningen dels i att leverantören erbjöds möjlighet att utnyttja reklamutrymme som staden upplåter, dels att inhämta ersättning från dem som använder cyklarna.

Koncession ställer höga krav på leverantörens kreativitet

Vid en tjänstekoncession har leverantören normalt sett ingen garanterad, eller mycket begränsad, intäkt från beställaren. Detta innebär i sin tur att den största ekonomiska risken ligger hos leverantören.

För att en tjänstekoncession affärsmässigt sett ska fungera krävs en marknad vid sidan av det offentliga. Tjänstekoncessionen ställer höga krav på leverantörens kreativitet och branschkunskap. Rätt leverantör som förmår nyttja koncessionen och erbjuda tjänster till en bredare målgrupp kan öka marknadens efterfrågan av tjänsten och utveckla densamma.

Upphandlingens genomförande

Göteborgs stad genomförde tilldelningen av det aktuella kontraktet genom en tjänstekoncession. Tjänstekoncessioner regleras i mycket begränsad omfattning i gällande upphandlingsregelverk, men ska genomföras med beaktande av de EU-rättsliga grundprinciper som gäller för all offentlig upphandling. Göteborgs stad tog därför som utgångspunkt de regler som stadgas för öppet förfarande enligt LOU.

Projektgruppen för upphandlingen bemannades utifrån delarna i den tjänst som skulle köpas. Gruppen bestod bland annat av juridisk expertis för upphandlingsjuridiska frågor och projektledare för cykelsystemet och reklamfrågor. Inom ramen för upphandlingen ställdes ett antal grundkrav avseende systemets tillgänglighet, öppettider, låneperiod, placering av cykelstationerna och webbportal. Tjänsten bestod huvudsakligen av tre delar; cyklarna, cykelstationerna och ett tekniskt system.

Ytterligare möjlighet till ersättning

Leverantören fick möjlighet att i sitt anbud begära ersättning för teknisk försörjning, exempelvis framdragningsav el och kommunikation. Därutöver bestod ersättningen för tjänsten i att staden upplät utrymme för reklamplats. Av förutsättningarna i förfrågningsunderlaget framgick att reklam kunde placeras på cyklar och hjälmar. Dessutom erbjöds möjlighet att disponera allmänna platser för att etablera fasta reklamordningar.

De anbud som uppfyllde de grundläggande kraven på leverantören och för tjänsten, utvärderades enligt tilldelningsgrunden ekonomiskt mest fördelaktiga anbud. Modellen inkluderade tre huvudkriterier; kvalitet, bekostande av teknisk försörjning och reklamtyta. Inom kriteriet kvalitet inrymdes tre olika underkriterier; cyklarnas användarvänlighet, cykelstationernas utformning och lånesystemets tillgänglighet.

”Styr och ställ”

Vid anbudstidens utgång hade två företag inkommit med anbud, Clear Channel Sverige AB och JCDecaux Sverige AB. Trafikkontoret i Göteborgs stad beslutade i februari 2010 tilldela JCDecaux Sverige AB kontraktet. Trots att endast två leverantörer inkom med anbud upplevde Göteborgs stad att tillräcklig konkurrens uppnåtts.



Lånecykelsystemet Styr & Ställ.



Lånecyklarna bidrar till att förändra resvanor.

Efter det att upphandlingen genomförts anordnades en tävling där allmänheten fick lämna namnförslag för det nya låncykelsystemet. I sann Göteborgsanda fick låncyklarna namnet ”Styr & ställ”. För att underlätta användningen finns en mobilapplikation för att söka efter närmaste cykelstation samt en Facebook-grupp, där man kan utbyta erfarenheter. Cykelstationerna finns i dagsläget placerade inom cirka 300 meters avstånd sinsemellan och ett säsongskort kostar 250 kronor.

Kommentar

Låncykelsystemet har mottagits mycket väl från användare och antalet utlåningar överstiger Göteborgs stads förväntningar. Göteborgs stad anser att tjänsten är mycket uppskattad och upphandlingen betraktas som lyckad. Den affärsmässiga lösningen har bidragit till en tjänst som håller hög kvalitet till förhållandevis låga kostnaderna för staden och cyklisterna.

Tjänstekoncessionen minskade de ekonomiska riskerna för staden och tillvaratog konkurrensen på marknaden. Upphandlingen innebar att man från stadens sida formulerade förutsättningar och krav för tjänsten. Samtidigt fick leverantörernas idéer om tjänstens utformning stort utrymme.

Tjänstekoncessionen innebär att den upphandlande myndigheten till stor del måste förlita sig på leverantörens kompetens att utforma tjänsten på ett bra sätt. För att leverantören ska uppnå detta krävs tillräckliga ekonomiska incitament. Den upphandlande myndigheten kan inte heller ställa alltför långtgående krav på tjänsten. De ekonomiska incitamenten för leverantören, ska vara tillräckliga för att säkerställa hög kvalitet.

FAKTA

Beställare:	Göteborgs stad, Trafikkontoret
Annonsering:	2009-10-28
Sista anbudsdag:	2009-12-21
Kontraktstilldelning:	2010-02-18
Avtalsstart:	2010-03-01
Upphandlingsansvarig:	Lisa Edler
Telefon:	031-368 26 03
E-post:	lisa.edler@tk.goteborg.se
Upphandlingsförfarande:	Tjänstekoncession
Utvärdering:	Ekonomiskt mest fördelaktiga anbud
Information:	www.goteborgbikes.se

Dialog med leverantörerna i Sollefteå

En sliten badanläggning från 60-talet var utgångspunkten för en flerårig politisk diskussion om olika lösningar för en ny friskvårdsanläggning i Sollefteå kommun. Våren 2007 inbjöds leverantörer att delta i en konkurrenspräglad dialog för projektering, byggnation och drift av en ny anläggning.

Kombinera nytta och nöje

Sollefteå kommun ville upphandla en attraktiv friskvårdsanläggning, som kunde erbjuda kommuninvånare, föreningsliv, turister och andra besökare bra möjligheter till friskvård. Anläggningen skulle inkludera en 25 meters bassäng och dimensioneras för cirka 140 000 besökare årligen, i övrigt fick leverantören fritt föreslå innehåll och utförande.

Byggkoncession och konkurrenspräglad dialog

Upphandlingen avsåg en *byggkoncession*. En byggkoncession innebär att ersättningen består i rätten att under en längre tid få exploatera anläggningen. Såväl byggnation som drift finansieras huvudsakligen genom intäkter från andra än kommunen. Kommunen förbehöll sig rätten att reglera vissa krav gällande öppettider, prisnivåer samt tider i simhallen för skolor och föreningar.

Sollefteå kommun bjöd in leverantörer att delta i en *konkurrenspräglad dialog* avseende projektering, byggnation och drift av friskvårdsanläggningen. När upphandlingen genomfördes hade förfarandet konkurrenspräglad dialog inte införts i LOU. Sollefteås kommun valde ändå att använda sig av metoden, då man ansåg att den var skraddarsydd för upphandlingar av offentligt och privat partnerskap (OPP). Ytterligare ett skäl var att upphandlingen avsåg en byggkoncession som får upphandlas på ett mer flexibelt sätt än vanliga entreprenadkontrakt.

Tidskrävande dialog

För att delta i upphandlingen skulle varje leverantör skicka in en intresseansökan om deltagande. Där skulle det även framgå att leverantören uppfyllde de uppställda kvalificeringskraven. Leverantörer som uppfyllt kraven blev inbjudna till kommunen för enskild dialog.

En konkurrenspräglad dialog möjliggör en tidig dialog mellan den offentliga parten och ett antal utvalda leverantörer där olika lösningar kan diskuteras. I detta fall valde man att diskutera föreslagna lösningar och avtalsvillkor med varje leverantör i enrum.

Mellan 2007 och 2009 pågick dialogen mellan två intressenter, Leisure Jones AB och Vasallen AB, och kommunen. Under dialogfasens slutskede



Första spadtagen med hjälp från förskolebarnen i Sollefteå.

gjordes ett avsteg från OPP, då kommunens styrgrupp själva föreslog att kommunen skulle stå för investeringen. Avsteget berodde på att kommunen, via Kommuninvest, kunde låna till en lägre ränta än anbudsgivarna. Avvikelsen godkändes av leverantörerna.

Först dialog sen anbud

Efter att dialogen mellan kommunen och leverantörerna avslutats fick leverantörerna lämna anbud. Anbudet skulle bygga på de lösningar som leverantörerna hade utvecklat under dialogen. Anbudet skulle även innehålla underhållsplaner och en beskrivning av den verksamhet som leverantören åtagit sig att bedriva.

Kommunen fäste stor vikt vid attraktionskraften i den lösning som leverantörerna erbjöd. Kommunen menade att anläggningens attraktionskraft var till fördel för leverantören i och med att upphandlingen avsåg en byggkoncession.

Frågor om hur leverantören skulle finansiera byggnation och drift, anläggningens ekonomiska bärkraft samt underhålls- och energikostnader granskades nog. Kommunen bedömde även utförande och innehåll i friskvårdsaktiviteter och övrigt utbud.

Det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet skulle antas. Sollefteå kommuns bidrag till anläggningen skulle vara så lågt som möjligt, dels för att hålla



Skiss av friskvårdsanläggning.

ner kostnader, dels för att reglerna om byggkoncession kräver att leverantören huvudsakligen finansierar byggnation och drift genom andra intäkter.

Kommunen hade förbehållit sig möjligheten att avbryta upphandlingen om projektet skulle bli för dyrt eller om de förslag som lämnats inte var intressanta av andra skäl.

Val av leverantör

Leisure Jones AB vann upphandlingen. Företagets bidrag innehöll förslag om en 4360 kvadratmeter stor anläggning med en 25 meter lång huvdbassäng, en undervisnings- och rehabiliteringsbassäng med hög och sänkbar botten samt en mindre äventyrsdel.

Leisure Jones erbjöd en utvecklad konceptidé kallad "Aquaarean" för just badhus. Dalkia Facilities Management AB var underleverantör för drift och underhåll. Dalkia har erfarenhet av drift- och underhållsansvar för flera bad och fastigheter. För att uppföra själva anläggningen valde man att samarbeta med Anjobygg/NCC. Byggherre under projekterings- och byggfasen var Hifab AB.

Den sammanlagda investeringen beräknades till drygt 143 miljoner kronor. Entreprenören skulle erhålla 7,4 miljoner kronor av kommunen i årligt bidrag. Med låneamorteringar och driftbidrag kom detta att innebära en årlig kostnad på cirka 15 miljoner kronor.

Kommentar

Kommunen insåg på ett tidigt stadium att man saknade kunskap om hur man projekterar, bygger och driver en badhusanläggning på ett affärsmässigt sätt. Därför var det nödvändigt att ge utrymme för dialog och diskussion med etablerade och kunniga leverantörer.

När kommunen valde byggkoncession som metod sändes en tydlig signal om att man var intresserad av att bjuda in nya aktörer för att utveckla och driva anläggningen.

Den konkurrenspräglade dialogen innebar att kommunen fortlöpande förde strukturerade samtal med potentiella leverantörer. I processen fördes till exempel diskussioner om var själva anläggningen skulle ligga. Skulle man bygga ut den gamla anläggningen eller skulle man bygga en helt ny? Dialogen med leverantörerna innebar en möjlighet att diskutera komplexa frågor och tillsammans komma fram till passande lösningar.

Största fördelen med en konkurrenspräglad dialog var enligt Sollefteås kommundirektör Bengt-Åke Biller, att kommunen hade en bra överblick över kostnaderna. Kommunen hade ganska säkert uppskattning om vad kostnaden skulle bli när bygget startade. Genom dialogen kunde man räta ut frågetecken och därmed försäkra sig om att minimera oförutsedda utgifter.

Nackdelen enligt kommundirektören, var främst demokratiperspektivet då hela processen sker under sekretess, vilket är en utmaning i en kommun där många har insyn i processen. Upphandlingen blev även utdragen i tid, men Bengt-Åke Biller menar att detta kan vara en fördel då man undviker förhastade beslut, en slags kvalitetssäkring.

FAKTA

Beställare:	Sollefteå kommun
Annonsering:	2007-06-29
Sista dag för ansökan:	2007-09-14
Sista anbudsdag:	2009-08-19
Avtalstecknande:	Januari 2010
Byggstart:	Våren 2010
Driftstart:	Augusti 2012
Handläggare:	Inga-Märit Nordström
Telefon:	0620-68 23 31
E-post:	inga-marit.nordstrom@solleftea.se
Upphandlingsförfarande:	Konkurrenspräglad dialog
Ersättning:	Enligt anbud

Tillgängliga kaffeautomater i Västra Götaland

När Västra Götalandsregionen (VGR) skulle köpa kaffeautomater integrerades för första gången tillgänglighetsaspekter i upphandlingen. Marknaden kunde inte erbjuda tillgängliga automater. Då utformades ett kontraktsvillkor som innebar att leverantören, i samarbete med VGR, utvecklar tillgängliga kaffeautomater.

Perspektiv som sällan beaktas

I Västra Götalandsregionen bor cirka 250 000 människor med varaktiga funktionsnedsättningar. Det handlar om människor som har svårt att röra sig, att höra, att se, eller bearbeta och förstå information. Vid tiden innan upphandlingen fanns det inte någon bra information om hur tillgänglighet integreras i en upphandlingsprocess.

Handikappkommittén och servicenämnden fick av regionfullmäktige i uppdrag att fram förslag på hur tillgänglighetsaspekter ska beaktas i regionens upphandlingar. Utgångspunktens för arbetet är Västra Götalandsregionens strategi för funktionshinderfrågor, ”Det Goda Livet – för alla! 31 åtgärder för ökad tillgänglighet, delaktighet och hållbar utveckling”.

Ett pilotprojekt som avsåg köp och service av kaffemaskiner genomfördes där tillgänglighetsaspekterna integrerades i upphandlingen. Kraven på tillgänglighet var något som man i normala fall inte har beaktat. Tanken var att få fram produkter som är attraktiva för människor som hade svårt att se, röra sig, tåla vissa ämnen, höra eller bearbeta och tolka information.

Villkor om gemensamt utvecklingsarbete

En kort tid innan upphandlingen påbörjades hade regionen köpt varuautomater som visade sig vara otillgängliga för många användargrupper. Regionen var också medveten om att befintliga kaffeautomater på marknaden hade tillgänglighetsproblem.

Därför beslöt man att införa ett särskilt kontraktsvillkor. Villkoret innebar att utveckling av tillgängliga kaffeautomater skulle ske i nära samarbete mellan leverantör och företrädare för regionen under hela avtalsperioden.

”Den anbudsgivare som tilldelas kontrakt skall under avtalstiden utveckla sina offererade kaffeautomater så att de så långt det är möjligt uppnår tillgänglighet motsvarande grön nivå i Bilaga 4 Tillgänglighetskriterier.”



Leverantörer informerades om tillgänglighet

Inför upphandlingen bjöds tio leverantörer in till möte med regionen. Sex leverantörer anmälde intresse och fick presentera sina produkter. Vid samma tidpunkt informerade regionen om avsikten att införa tillgänglighetsaspekter i upphandlingar. Regionen informerade dessutom om grundläggande kunskaper kring tillgänglighet.

Efter att anbuden inkommit genomförde regionen en kvalificering och utvärdering. Upphandlingen genomfördes med ett *öppet förfarande* enligt LOU. Öppet förfarande innebär att den upphandlande myndigheten bjuder in leverantörer att lämna anbud genom annonsering.

Metoder för att tillämpa tillgänglighetskriterier

Förfrågningsunderlaget innehöll ett 20-tal frågor om tillgänglighet som var avsedda att besvaras av leverantörerna. En metod med gröna (tillgängligt för alla), gula (tillgängligt för vissa grupper) samt röda fält (otillgängligt) fanns med som ett stöd i underlaget.

Regionen beskrev också olika tillgänglighetskriterier för information och text. Det handlade om begriplighet, typsnitt, textstorlek, kontraster, symboler och punktskrift. Andra kriterier handlade om knapparnas placering för att till exempel rullstolsbundna personer ska kunna nå automaterna.

Regionens verksamheter har ansvaret för att automaten placeras så att den är tillgänglig för personer med olika funktionshinder. Automaten får till exempel inte stå för nära hörn eller placeras för högt, den ska även vara väl belyst.

Provtest med tillgänglighetsglasögon

Eftersom det var första gången som tillgänglighetsaspekter integrerades i ett anbuds förfarande valde man att även provtesta automaterna. Avsikten var att

jämföra och få information om tillgänglighetsaspekterna varit enkla att förstå för leverantörerna. I upphandlingen värderades kriterierna avseende tillgänglighetsaspekter till 30 procent, service och support till 20 procent, priset till 40 procent och funktionen bryggtid till 10 procent. Således valde man att anta den leverantör som erbjöd det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet med det bästa resultatet vid en sammanställning av samtliga utvärderingskriterier.

Kommentar

Västra Götalandsregionen har, med utgångspunkt i strategin för funktionshinderfrågor, på ett konkret sätt fört in tillgänglighet i regionens upphandlingsprocess. Arbetet har baserats på ett nära samarbete mellan inköpsansvariga och företrädare för verksamheter med god kännedom om tillgänglighetsfrågor.

– Medvetenheten om och förståelsen för tillgänglighet har ökat hos alla inblandade aktörer i upphandlingen, Regionen visste att det här var ett utvecklat område, men ambitionen var att upphandla en produkt som var tillgänglig för alla. Att ställa krav på tillgänglighet vid upphandling ansågs ge goda incitament för tillverkaren att utveckla produkten. En konkurrensutsättning, med ett stort ekonomiskt värde, skapar också intresse hos många leverantörer, säger Ann Sagvall, projektledare för inköp i Västra Götalandsregionen.

Nu pågår ett intensivt samarbete mellan leverantören Café Bar och företrädare för regionen för att utforma maskinerna på bästa sätt. En osäkerhetsfaktor handlar om finansiering av utvecklingskostnader. Från leverantörens sida är man osäker på hur mycket av utvecklingskostnaderna som man själv kan bära, detta gör att man nu söker extern finansiering. Sedan kvarstår för leverantören att föra samtal med producenten för kaffemaskinerna så att tillverkningen kan påbörjas och leverans kan ske.

FAKTA

Beställare:	Västra Götalands läns landsting
Annonsering:	2009-06-18
Sista anbudsdag:	2009-08-28
Avtalstecknande:	oktober 2010
Avtalsstart:	oktober 2010
Handläggare:	Ann Sagvall
Telefon:	0702-66 88 75
E-post:	ann.sagvall@vgregion.se
Upphandlingsförfarande:	Öppet förfarande
Beräknat avtalsvärde:	cirka 14,4 mkr



Köp av avancerad sjukvårdsutrustning i Region Halland

Region Hallands tekniska utrustning för kranskärlsröntgen och ballongvidgning hade fallit för åldersstrecket. Då regionen ville fånga upp nyheter och innovationer inför en ny upphandling, valde man att genomföra en konkurrenspräglad dialog.

Bakgrund

Ballongvidgning av kranskärl är en behandling för att vidga hjärtats kranskärl och metoden används vid kronisk förträngning av kranskärlen och vid akut hjärtinfarkt. Behandlingen utförs på en särskild röntgenavdelning av specialistläkare och tar mellan en halv timme och två timmar, där slutmålet är kranskärlen kring hjärtat som ska behandlas. Under behandlingen är patienten vaken och kan själv ställa frågor och se delar av behandlingen på en bildskärm.

Den upphandlade utrustningen skall användas för att genomföra akuta och planerade undersökningar. Regionen genomför cirka 1 100 röntgenundersökningar per år och cirka 500 ballongutvidgningar. Upphandlingen omfattade system för tryckmätning, kontrastinjektor samt utrustning för bild demonstration, integration med befintligt IT-system för hantering av röntgenbilder samt EKG-övervakningssystem.

Dialog för att hitta bästa lösningen

Region Halland ville fånga upp eventuella nyheter och innovationer inom området eftersom regionens tekniska utrustning inte uppdaterats på många år. Regionen bedömde att *konkurrenspräglad dialog* enligt LOU var den mest ändamålsenliga upphandlingsformen. Dialog med leverantörerna om prestanda och funktion bedömdes nödvändig för att hitta den bästa lösningen.

Konkurrenspräglad dialog ger möjlighet till diskussion med leverantörer innan anbud lämnas

Konkurrenspräglad dialog är tillämplig när kontraktet är särskilt komplicerat och då öppet eller selektivt förfarande inte medger tilldelning av kontrakt. Ett kontrakt anses som särskilt komplicerat när tekniska, finansiella eller rättsliga omständigheter inte kan specificeras eller det inte går att bedöma vad marknaden har att erbjuda till exempel större integrerade infrastrukturprojekt eller stora datanät.

Upphandlingsprocessen

Konkurrenspräglad dialog sker i två faser, först sker en dialogfas och därefter en anbudsfas. Dialogfasen inleds genom att den upphandlande myndigheten annonserar vilket behov som efterfrågas och övriga relevanta förutsättningar för upphandlingen.

I det annonserade underlaget från Region Halland fastställdes kraven på leverantören och de grundläggande kraven på utrustningen. Tre intresseansökningar inkom till regionen och samtliga sökanden bedömdes vara kvalificerade och bjöds in för att delta i den fortsatta dialogen.

Dialogen inleddes med var och en av leverantörerna och genomfördes i successiva steg där man tillsammans med respektive företag diskuterade och utvecklade potentiella lösningar som var nya för regionen. Det handlade till exempel om hur ny utrustning anpassas och integreras till befintlig verksamhet.

Regionens förde under hela dialogen fullständig dokumentation. Samtliga anbudsgivare fick ta del av samma information. Dialogen uppfattades som givande hos de inblandade parterna, dock upplevde regionen att det var väldigt tidskrävande eftersom man hade att tillämpa likabehandlingsprincipen i alla avseenden.

”Det finns möjligheter att föra dialog med företag på ett mindre reglerat sätt än genom en konkurrenspräglad dialog.”

Avsluta dialogen därefter anbud

Regionen avslutade dialogen efter ett par månader och leverantörerna uppmanades att inge slutligt anbud. Anbuden utvärderades därefter och en leverantör bedömdes ha lämnat det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet. En annan leverantörs anbud erbjöd lägst pris dock med en avsevärd skillnad sett till kvalitet. Anbud från den tredje leverantören var i stort sett likvärdigt i pris med det vinnande men skiljde sig på ett par punkter avseende funktion, ergonomi och hygien. Upphandlingen överprövades inte. Det verkliga resultatet återstår att utvärdera då utrustningen ännu inte har levererats.

Kommentar

I detta fall kan man ställa sig frågan om den valda upphandlingsformen var den mest lämpade, då utrustningen som upphandlades var relativt väldefinierad redan innan upphandlingen påbörjades. Det finns möjligheter att föra dialog med företag på ett mindre reglerat sätt än genom en konkurrenspräglad dialog. Till exempel kan köparen kalla till möten med tänkbara leverantörer innan upphandlingen påbörjas, för att på så sätt fånga upp information om nyheter och innovationer inom det aktuella området. Den erhållna informationen kan sedan användas för att upprätta en kravspecifikation som uppfyller köparens behov, därefter kan en öppen upphandling genomföras.

Detta bekräftas också av upphandlaren, Peter Gay, Region Halland, som säger att man inte upplevde någon större skillnad mellan upphandlingsformen konkurrenspräglad dialog och en normal upphandling med initiala leverantörsträffar.

Den valda formen för upphandling gav emellertid regionen möjlighet att föra en konstruktiv dialog med potentiella leverantörer. Region Halland menar att arbetssättet varit stimulerande, och Peter Gay ser konkurrenspräglad dialog som en bra metod vid avancerade uppdrag där antalet anbudsgivare är få. Även leverantörerna var positiva till upphandlingsformen eftersom de upplevde att de själva och den upphandlande myndigheten inte målade in sig i ett hörn och låste sig vid omoderna lösningar. Även Swedish Medtech, branschorganisation för leverantörer av medicintekniska produkter, menar att det finns uppenbara fördelar med en utvecklad dialog mellan köpare och leverantörer innan en upphandling påbörjas.

FAKTA

Upphandling:	Ls100207
Beställare:	Region Halland
Annonsering:	2010-07-30
Sista anbudsdag:	2010-09-22
Slutannonsering:	2011-05-17
Leveranstid:	Vecka 52, 2011
Driftstart:	Vecka 06, 2012
Handläggare:	Peter Gay
Telefon:	0340-48 11 60
E-post:	peter.gay@lthalland.se
Upphandlingsförfarande:	Konkurrenspräglad dialog
Ersättning:	Enligt anbud

Affärsmässigt tänkande i upphandling av trafiken i Storstockholm

Storstockholms lokaltrafik (SL) har betraktat upphandling av tunnelbanans drift mer som en affär än som bara en upphandling. SL sökte ett helhetsåtagande och inte bara lösningar för trafik och underhåll, men även planer för personalutveckling liksom lösningar för kundservice och kundnöjdhet. Ett inbyggt program för löpande förbättringar uppmanar leverantören att utveckla verksamheten under avtalets gång.

Bakgrund

SL:s upphandling av verksamheten i Stockholms tunnelbana var den i särklass största i Sverige, och även en av världens största icke militära upphandlingar under 2009.

Avtalet, som gäller i åtta år med möjlighet till förlängning i ytterligare sex, innebär ett totalansvar för verksamheten. Upphandlingen omfattade förutom trafikdrift även fordonsunderhåll, stationsservice, städning och snöröjning, medan SL fortfarande skulle äga spår och stationer. Personal i verksamheterna,



Stockholms tunnelbana.

cirka 3 000 personer, hade rätt att övergå till den tillträdande entreprenören. Värdet av upphandlingen uppgick till cirka 35 miljarder kronor. Arbetet med upphandlingen påbörjades 2006 och upphandlingen blev klar hösten 2009.

Utvärdering av anbud med fokus på kvalitet

Totalt deltog sex anbudsgivare i upphandlingen. Alla anbud som inkom höll en hög nivå. Att anbudet från leverantören MTR Stockholm ur många aspekter var i en kategori för sig själv framstod på tidigt stadium, men Helene Molander, bolagsjurist inom SL, intygar att konkurrensen mellan anbudsgivarna var stor.

SL använde sig av en utvärderingsmodell, där viktningen gjordes i monetära termer i form av prispåslag på totalkostnaden för eventuella kvalitetsbrister. Vid bedömningen använde man sig av en poängskala från 1–10 poäng, där anbuden för varje underkriterium måste uppnå 5 poäng. Totalpriset räknades upp med 20 MSEK för varje procentenhet som det uppnådda poängvärdet för kvalitet understeg det högsta möjliga poängvärdet.

MTR fick uppdraget och tog över driften av tunnelbanan i november 2009. SL anser att MTR genomgående presenterat bra metoder för att åstadkomma ständiga kvalitetshöjningar. MTR har bland annat presenterat en trafiklösning som minimerar risken för störningar. Företaget har också presenterat bra lösningar för information, kundservice, städning och klottersanering.

Kundernas uppfattning påverkar avtalet

Avtalet om tunnelbanetrafiken är funktionsinriktat med specificerade målområden. Punktlighet, utförd trafik, spärrbemanning och städning är exempel på områden där SL kräver hög kvalitet.

MTR tillhandahåller tjänster till SL men det är resenärerna i tunnelbanan som är de slutliga kunderna och resenärernas uppfattning om kvalitet stämmer inte nödvändigtvis överrens med SL:s och MTR:s uppfattning. För att avtalet ska anses som lyckat måste därför resenärerna uppfatta att tunnelbanekvaliteten har förbättrats. SL genomför kontinuerligt mätningar för att fånga upp resenärernas åsikter om tunnelbanan.

Incitament för ständig förbättring

Kontraktet innebär att SL betalar MTR ett fast pris om 2 465 miljoner kronor årligen. Avtalet innehåller även incitament inom flera områden, framför allt kundnöjdhet, trygghet, pålitlighet, utförd trafik och städning. De maximala incitamenten, med bonus och viten, uppgår till 145 miljoner kronor årligen. För att få ett mer kundfokuserat tänkande får MTR en resandebonus som grundas på antal påstigande per år. MTR erhåller även försäljningsprovision på sålda SL-biljetter.



Resenärernas uppfattning om tunnelbanan påverkar ersättningen.

Kvalitetskriterierna har valts ut för att de är särskilt viktiga för resenärerna. För kvalitetskriterierna finns en "Basnivå" och en "Taknivå". "Basnivå" visar den kvalitetsnivå som MTR måste uppnå för att få full grundersättning. Bonus och bristavdrag beräknas i förhållande till basnivå och kan resultera i ökad eller minskad ersättning. SL följer kontinuerligt upp och respektive kvalitetskriterium.

Kommentar

Upphandlingen av tunnelbanan skiljer sig från SL:s tidigare upphandlingar av motsvarande verksamhet. SL upphandlade ett helhetsåtagande och lade stor vikt vid mjuka faktorer. I utvärderingen av anbud bedömdes inte bara offererade lösningar för trafik och underhåll utan även värderingar, planer för personalutveckling liksom lösningar för kundservice och kundnöjdhet. I avtalet infördes också SL starkare ekonomiska drivkrafter för entreprenören.

– Många säger att det inte fungerar att utvärdera kvalitet, men vi menar att det går och att det i vissa situationer är oerhört viktigt att våga göra det, säger Helene Molander, bolagsjurist inom SL.

Innan SL gick ut med upphandlingen gjordes ett omfattande förarbete. Bland annat tittade man på olika riskmoment och hur riskerna kunde fördelas. SL ville även få in nya idéer från marknaden och skapa incitament för ständig förbättring.

– Vi gjorde ett gediget förarbete och funderade mycket på hur vi kunde tillvarata marknadens kreativitet. Samtidigt ville vi minimera risken för att få en leverans som inte håller det som lovats på pappret, säger Helene Molander.

Upplägget innebar att SL, via förfrågningsunderlaget, tydligt visade och reglerade vad man ville köpa. Anbudsgivarna fick sedan i sina anbud visa hur resultaten skulle uppnås.

*”Upphandlingen har gett SL många lärdomar.
Till exempel började man tidigt förbereda för-
valtningen av avtalet.”*

– Jag kämpade mycket med att få in själva affären i upphandlingen. Det var till exempel första gången SL gjorde en riktig marknadsundersökning, säger Helene Molander.

Upphandlingen har gett SL många lärdomar. Till exempel började man tidigt förbereda förvaltningen av avtalet. Ett grundligt förarbete är till stor hjälp när väl avtalet är klart och en affärsrelation etableras med leverantören.

Upphandlingen är innovationsvänlig ur flera aspekter och har även lett till positiva effekter inom tunnelbanedriften. Utformningen av förfrågningsunderlaget gjorde det möjligt för leverantörerna att presentera förslag och idéer om hur verksamheten skulle bedrivas och utvecklas. Upphandlingen av tunnelbanan har bidragit till att SL:s upphandling av kollektivtrafiken har utvecklats. Ett exempel på detta är den senaste upphandlingen av spår- och busstrafik som sammanfattas nedan.

FAKTA

Upphandling:	ID 230557-2007
Beställare:	AB Storstockholms Lokaltrafik (SL) Stockholm
Sista anbudsdag:	2007-11-30
Kontraktstilldelning:	2009-01-20
Avtalsstart:	2009-11-02
Ansvarig juridik:	Helene Molander
Telefon:	08-686 16 86
E-post:	helene.molander@sl.se
Upphandlingsförfarande:	Förhandlat förfarande enligt LUF
Utvärdering:	Ekonomiskt mest fördelaktiga

Ny ersättningsmodell vid spår- och busstrafikdrift

I november 2011 fattade Stockholms läns landstings trafiknämnd tilldelningsbeslut i trafikupphandlingen av spår- och busstrafik i västra Stockholm samt Norrort. Värdet av upphandlingen uppgår till 11,7 miljarder kronor och omfattade två separata trafikavtal.

Ersättning för varje ny påstigning

SL inför en ersättningsmodell som bygger på antal påstigande resenärer istället för antal timmar och utbudskilometer. SL:s tidigare avtal har haft incitament för att höja andelen resenärer, men SL har aldrig tidigare på ett så tydligt sätt kopplat ersättningen till antalet resenärer. Modellen syftar till att öka entreprenörens incitament att få fler att resa kollektivt.

En annan nyhet är att SL upphandlat kombinerad spår- och busstrafik. Entreprenören ges därmed större möjlighet att planera verksamheten utifrån resenärernas behov. Trafikutövaren får också större ansvar för underhåll, infrastruktur och snöröjning jämfört med tidigare avtal.



Ersättningen är kopplat till antalet resenärer.

Omvärldsfaktorer beaktas

Från och med år 2012 förändras förutsättningarna för SL och andra länstrafikbolag då en ny kollektivtrafiklag träder i kraft. Marknaden för den kollektiva busstrafiken avregleras vilket medför att företag får rätt att starta konkurrerande busslinjer. Detta perspektiv har beaktats i upphandlingen. En annan omvärldsfaktor som SL beaktat är det så kallade "fördubblingsmålet" som kollektivtrafikbranschen står bakom. Projektet syftar till att kollektivtrafikens marknadsandel i Sverige på sikt ska fördubblas.

Från detaljstyrning till funktionsinriktning

SL har fortsatt på den trend som skapades i upphandlingen av tunnelbanan. I fokus står funktion och kvalitet och detaljregleringen i upphandlingen har minskat. Trafikentreprenören ges ett större ansvar för planering av trafiken – oavsett om det handlar om buss eller spår. SL räknar med att entreprenören därmed blir mer lyhörd för vilket trafikutbud som marknaden efterfrågar. Samtidigt ställer SL vissa grundkrav på trafikeringen. Olika krav finns avseende "minimitrafik". På så sätt garanteras ett visst utbud även för avgångar med lägre efterfrågan och lönsamhet.



SL upphandlar kombinerad spår- och busstrafik.



Nytänkande och innovation i offentlig upphandling

Kommuner, landsting och regioner står för en betydande andel av den offentliga upphandlingen. Detta faktum gör det extra viktigt att det bland ansvariga beslutsfattare finns en medvetenhet om vilka möjligheter innovationsvänliga upphandlingar medför. Det är i synnerhet viktigt eftersom det finns indikationer på att offentlig upphandling i dagsläget snarare hämmar än främjar innovation.

Den bild som framträder utifrån intervjuer och fallstudier i denna skrift visar att det finns ett antal nyckelfaktorer som har betydelse för hur kommuner, landsting och regioner kan stimulera nytänkande och innovation i offentlig upphandling.

Attityder och förhållningssätt

I grunden handlar det om hur ledande politiker och tjänstemän ser på sina roller och uppdrag. Ser man sig primärt som en producent av välfärdstjänster eller har man ett bredare samhällsutvecklande uppdrag?

Pia Kinhult, regionstyrelsens ordförande i Region Skåne, menar att det i grund och botten handlar om attityder.

– Varje skattekrona kan användas två gånger. Det innebär dels att välfärdsuppdraget sköts på ett bra sätt, dels att påverka näringslivets utveckling på ett gynnsamt sätt.

Innovationsvänlig upphandling handlar om att försöka lösa samhällsutmaningar och samtidigt skapa efterfrågan så att företagen kan stärka sin konkurrenskraft. På så sätt kan kommuner, landsting och regioner bidra till att utveckla sina verksamheter, spara kostnader och påverka företagens konkurrenskraft. För att ett sådant förhållningssätt skall få genomslag har beslutsfattare, det vill säga verksamhetschefer och politiker, en avgörande roll.

Stimulera innovation och nytänkande på ett bredare plan

Ett sätt att uppmuntra till kreativitet och innovation är att kommuner, lands-
ting och regioner aktivt tar ställning till hur man ser på innovationsfrågor.
Ett sådant policyarbete skapar förutsättningar för en organisation att på ett
målmedvetet sätt arbeta med förnyelse och innovation.

Ambitionsnivån måste sättas utifrån respektive organisations förutsätt-
ning. Varför och hur vill organisationen tillvarata idéer? Å ena sidan bör man
överväga hur man internt tar vara på medarbetares idéer, å andra sidan hur
organisationen i sina externa relationer fångar upp innovation och nytän-
kande till exempel genom upphandlingar eller annan samverkan med civil-
samhället, forskning och näringsliv.

Region Skåne har nyligen presenterat en innovationsstrategi. I den lyfts
bland annat offentlig innovationsupphandling som ett viktigt verktyg. Inno-
vationsstrategin är ett exempel på hur man på ett övergripande plan kan for-
mulera mål och visioner som inbegriper breda samhällsutmaningar. Nästa
steg är att, som i Regions Skånes fall, praktiskt omsätta detta inom ramen för
den egna verksamheten.

*”Varje skattekrone kan användas två gånger.
Det innebär dels att välfärdsuppdraget sköts
på ett bra sätt, dels att påverka näringslivets
utveckling på ett gynnsamt sätt.”*

Omsätt mål och visioner till praktik

I Solna stad finns en stark politisk vilja att erbjuda valfrihet och mångfald
inom olika välfärdstjänster. Med detta som utgångspunkt har förvaltningen
upphandlat särskilda boenden med tematisk inriktning, vilket uppskattas av
såväl personal som boende.

En vilja att förändra resvanorna i Göteborgs stad ledde fram till ett kost-
nadseffektivt lånecykelsystem där nyttjandegraden vida överstigit stadens
förväntningar.

Dessa exempel visar att övergripande mål behöver omsättas och konkreti-
seras i verksamheten. Samhällsutmaningar målas upp på lokal och regional
nivå i form av visioner och mål. För att undvika att dessa förpassas till bok-

hyllan eller bara förblir visioner krävs att beslutsfattare medverkar till att omsätta dem i handling.

Fallstudierna vittnar om betydelsen av att den politiska ledningen signalerar sina förväntningar ut i verksamheten. Signalsystemet till upphandlingsfunktionen är av särskild betydelse. Via upphandlingsinstrumentet kan man söka lösningar i samverkan med andra företag eller organisationer som kan bidra till verksamhetens utveckling.

Det krävs mod och förmåga att hantera risk

Riskbedömning är väsentligt för såväl upphandlande myndighet som leverantör. Detta är särskilt viktigt när man vill upphandla nya lösningar som kanske inte ens existerar eller är prövade i praktiken. Upphandlande myndigheter måste i sådana fall vara villiga att ta vissa risker men de kan också, genom att utforma upphandlingen på ett genomtänkt sätt medverka till att minska riskexponeringen, både för sig själva och för leverantörerna. Ett grundligt förarbete innan själva upphandlingen påbörjas är ett sätt att minimera osäkerheter.

Forskning pekar på att beslut som fattas lägre ned i organisationen ökar riskaversion. Upphandlingsfrågorna bör därför ses som mer strategiska inte minst utifrån att ledningen har en bättre möjlighet att göra en övergripande riskbedömning. Erfarenheterna från fallstudierna vittnar om betydelsen av att politiken och ledande tjänstemän tar sin del av ansvaret och därigenom bidrar till att organisationen vågar prova nya metoder och arbetsätt.

Prioritera områden och våga testa

Om man som kommun, landsting eller region vill utveckla en mer innovationsvänlig upphandling så bör man överväga inom vilket eller vilka områden detta skall ske.

Exempel finns där kommuner aktivt stimulerat marknadsutvecklingen inom vissa områden. Livsmedelsområdet, som domineras av ett fåtal aktörer som både säljer och distribuerar mat, är ett exempel. Kommunerna i Nacka, Halmstad och Borlänge har upphandlat så kallade omlastningscentraler, vilket möjliggjort att mindre leverantörer också kan leverera mat till kommunerna.

Kalle Krall, seniorupphandlare, anser att man från politiskt håll bör prioritera några områden där man aktivt kan stimulera utveckling. Utformningen av tjänster tar i regel mindre tid att ställa om än varuproduktion, Kalle menar därför att innovationsvänlig upphandling bör utvecklas inom tjänsteområdet. Byggtreprenader, energieffektivisering och miljöfrågor anses också vara särskilt lämpade för innovationsvänlig upphandling.

Förstudier kan och bör utnyttjas i ökad utsträckning för att testa idéer och undvika klavertramp. Förstudien kan, rätt tillämpad, vara ett bra underlag för utformning av upphandling och kravspecifikation. En förstudie kan i många fall direktupphandlas, då taket ligger på cirka 285 000 kronor.

Se upphandling som en strategisk funktion

När utvecklingen går från produktion i egen regi till ökad konkurrensutsättning ställs allt högre krav på ett professionellt upphandlingsarbete. Ett mer strategiskt förhållande till upphandling innebär till exempel affärsstrategier för vad som skall köpas, utvecklas, vilken typ av kontrakt, inklusive incitament som bör användas samt hur det upphandlande kontraktet följs upp.

Upphandlingsutredningen (SOU 2011:73) pekar också på behovet av att lyfta upphandlingens strategiska betydelse. Utredningen ser ett samband mellan de problem som uppmärksammats inom offentlig upphandling och det faktum att upphandlande myndigheter inte axlat rollen som strategiska köpare. Utredningen talar om behovet av att se offentlig upphandling som en del av kärnverksamheten. Ett mer strategiskt synsätt på offentlig upphandling efterfrågas där politiker och ledande tjänstemän tar en aktiv roll i den egna organisationens upphandlingsverksamhet.

”Det är viktigt att påpeka att det inte finns något förbud mot att ha en dialog med företag vare sig före, under eller efter en upphandling så länge inte någon får otillbörliga fördelar.”

Förbättra dialogen med näringslivet

I flera av våra fallstudier finns en uttalad strävan att åstadkomma utrymme för dialog med näringslivet. I vissa fall handlar det om att få en bättre uppfattning om vilka varor eller tjänster som finns tillgängliga på marknaden. I andra fall handlar det om att välja en upphandlingsform som erbjuder möjligheter till ett löpande utbyte av idéer och synpunkter mellan köpare och leverantör. Samtidigt finns det en generell försiktighet när det gäller att föra dialog i

offentlig upphandling eftersom likabehandlingsprincipen kräver att alla leverantörer skall behandlas lika och ges samma förutsättningar. Därför undviker många en dialog av rädsla för att göra fel. Näringslivsföreträdare menar att den bristande dialogen ibland leder till att man efterfrågar varor och tjänster som inte tillgodoser de faktiska behoven, exempelvis för att de inte avspeglar den aktuella tekniknivån på marknaden.

Det är viktigt att påpeka att det inte finns något förbud mot att ha en dialog med företag vare sig före, under eller efter en upphandling så länge inte någon får otillbörliga fördelar. En innovationsvänlig upphandling innebär ofta att förfrågningsunderlaget fokuserar på verksamhetens behov snarare än tekniska krav. När funktionen sätts i första rummet ökar behovet av dialog mellan upphandlare och leverantörer.

Tidskrävande processer

En innovationsvänlig upphandling kräver ofta ett gediget förarbete och en interaktiv upphandlingsprocess. Dialogen med leverantörer innebär dels att likabehandlingsprincipen måste upprätthållas, dels att nya idéer och förslag som uppkommer prövas mot verksamhetens behov och budget.

Innovationsvänlig upphandling är, oavsett form, tidskrävande för alla inblandade parter. Flera av upphandlarna som intervjuats vittnar om att upphandlingsprocessen varit tidskrävande, inte minst gäller det dialogen med leverantörerna.

När man överväger att tillämpa upphandlingsformer som till exempel konkurrenspräglad dialog eller förhandlat förfarande ska man vara medveten om att det också innebär ett omfattande arbete för den upphandlande myndigheten. I slutändan handlar det om att väga samman den förväntade nyttan med de resurser som den upphandlande myndigheten avsätter och de risker man tar. Förstudier eller projekttävlingar kan med fördel användas för att analysera olika hinder och utmaningar inför en större upphandling.

”En gemensam upphandling kan utmana och påverka marknaden i en för samhället gynnsam inriktning.”

Använd köpkraften tillsammans

Ett av de stora hindren för utvecklingen av innovationsvänlig upphandling är att de upphandlande myndigheterna är förhållandevis små med begränsade inköpsvolymmer och budgetar. De 500 miljarder kronor som det handlar om är i själva verket uppdelat på över 1 000 organisationer som sinsemellan har olikheter både vad gäller storlek, verksamhetsområden och resurser.

Kommuner, landsting och regioner har i grunden ett välfärdsuppdrag som innebär gemensamma utmaningar och behov. Samverkan och samarbete mellan kommuner, landsting och regioner kan bidra till att stärka upphandlingskompetensen och hålla nere varje parts kostnader.

Inköpscentral är en ny möjlighet för att samordna inköp. Inköpscentral infördes i LOU år 2010 och innebär att en upphandlande myndighet antingen själv går in som ombud för andra eller upphandlar ramavtal som andra kan göra avrop ifrån. En gemensam upphandling kan utmana och påverka marknaden i en för samhället gynnsam inriktning. Upphandlingen av elbilar, som beskrivits tidigare, illustrerar hur en samlad köpkraft påverkar en specifik marknad. Inköpscentraler och andra gemensamma inköpsfunktioner, som till exempel beställargrupper, bör nyttjas i ökad utsträckning för att stimulera innovationsvänlig upphandling.

Använd fler verktyg inom LOU

Upphandlingsregelverket och dess tillämpning är föremål för växande kritik. Synpunkter framförs om att regelverket är krångligt och brister i tydlighet. Kommuner, landsting, regioner och myndigheter anses inte uppmärksamma upphandlingen på ett sätt som motsvarar dess betydelse. Även företagens kompetens att delta i upphandlingar har varit föremål för kritik.

Men, trots regelverk och andra brister, bedriver många kommuner, landsting och regioner ett spännande och utvecklande upphandlingsarbete. Synen på LOU handlar i viss mån om inställning och attityd. Pia Kinhult, regionråd i Region Skåne, menar att det inte håller att bara skylla på regelverket. Det handlar snarare om att vara en bra beställare och i detta kunna förhålla sig till de regelverk och praxis som existerar.

Inom ramen för LOU finns en mängd olika förfaranden som kan tillämpas utifrån den upphandlande myndighetens behov och marknads förutsättningar. Vi har i denna skrift valt att lyfta fram några intressanta upphandlingsformer som idag används i en begränsad utsträckning. Förfarande som tjänste- eller byggkoncessioner, konkurrenspräglad dialog eller inköpscentral kan, om de tillämpas på ett klokt sätt, gynna såväl den upphandlande organisationen som delar av näringslivet.

Bilaga 1

Viktiga begrepp inom offentlig upphandling

Lagen om offentlig upphandling (LOU) och lagen om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (LUF) bygger på EU-direktiv och reglerar offentlig upphandling som görs av bland annat kommuner, landsting och regioner.

Inom LOU/LUF finns flera upphandlingsformer: öppet, selektivt och förhandlat förfarande samt konkurrenspräglad dialog.

När en vara, tjänst eller byggtreprenad ska upphandlas gäller olika regler beroende på om värdet över- eller underskrider så kallade tröskelvärden. Tröskelvärden fastställs centralt i EU (ange beloppsgränser). Direktupphandling kan göras om värdet understiger beloppsgränsen 284 000 kr.

Lagen om valfrihetssystem (LOV) avser att öka valfriheten i vården genom att främja en mångfald av utförare vilket ökar den enskildes valmöjligheter. LOV reglerar vad som ska gälla när upphandlande myndigheter överlåter till brukaren att välja utförare bland leverantörer i ett valfrihetssystem. Lagen gäller för kommuner, landsting och regioner när de inför valfrihetssystem för bland annat hälsovård-, social- och primärvårdstjänster.

Upphandlingsformer över tröskelvärdet

Den upphandlande myndigheten får fritt välja mellan att genomföra ett öppet eller ett selektivt förfarande. Förhandlat förfarande får enligt LOU användas endast i särskilt angivna fall. Enligt LUF får man fritt välja mellan att genomföra ett öppet, selektivt eller förhandlat förfarande.

Öppet förfarande

I ett öppet förfarande får alla leverantörer lämna anbud. Den upphandlande myndigheten annonserar upphandlingen och intresserade leverantörer begär ut förfrågningsunderlaget. Förhandlingar med leverantörer får inte ske.

Selektivt förfarande

Vid selektivt förfarande får alla leverantörer ansöka om att få delta, men endast de som väljs ut av den upphandlande myndigheten får lämna anbud. Inga andra anbud än från de leverantörer som inbjudits får prövas av den upphandlande myndigheten. Förhandlingar med leverantörer får inte ske.

Förhandlat förfarande

I ett förhandlat förfarande bjuder den upphandlande myndigheten in utvalda leverantörer och får sedan förhandla om kontraktsvillkoren med en eller flera av dem. Först sker en kvalificering av antalet anbudssökande. Därefter bjuder myndigheten in minst tre kvalificerade anbudssökande att lämna anbud eller till förhandling.

Konkurrenspräglad dialog

Konkurrenspräglad dialog är ett förfarande som kompletterar befintliga former av upphandling. Det har vissa likheter med så kallat förhandlat förfarande med annonsering (se nedan).

Exempel på innovationsvänliga upphandlingsmetoder

Funktionsupphandling

Funktionsupphandling innebär att kunden efterfrågar funktionalitet, inte produkten i sig. En funktion krävställd utifrån en verksamhets behov snarare än krav på teknik. Beställaren upphandlar funktioner med fastställda egenskaper istället för att specificera innehåll och utförande. Ett exempel är att beställa tjänsten röstbrevlåda snarare är produkten telefonsvarare. En funktionsupphandling kan innehålla både varor och tjänster.

Miljöanpassad/grön upphandling

Miljöanpassad upphandling är en metod där kunden integrerar miljökrav i hela upphandlingsprocessen. Syftet är att stimulera en större tillgång till miljöteknik och utveckling av miljöanpassade produkter genom att identifiera, verifiera och välja de produkter som har minst miljöpåverkan i ett livscykelperspektiv. Ett exempel är så kallad substitution, vilket innebär att hälso- eller miljöfarliga ämnen byts ut mot mindre skadliga alternativ.

Konkurrenspräglad dialog

Konkurrenspräglad dialog är ett förfarande som kompletterar befintliga former av upphandling. Det har vissa likheter med så kallat förhandlat förfarande med annonsering. Konkurrenspräglad dialog får användas till exempel i byggtreprenader. Den upphandlande myndigheten annonserar om upphandling och startar en dialog med anbudsgivarna. Syftet med dialogen är att identifiera och definierar hur beställarens behov bäst kan tillgodoses. Inga lösningar får röjas och när dialogen är avslutad ska deltagarna lämna in sina anbud. Kontrakt ska tilldelas enbart på det ekonomiskt mest fördelaktiga budet. Konkurrenspräglad dialog används vid komplicerade kontrakt där öppet eller selektivt förfarande inte fungerar.

Inköpscentraler

Inköpscentraler syftar till att råda bota på problemet med att de upphandlande myndigheterna/enheterna är för små med begränsade inköpsvolymmer och budget. Inköpscentralen är en upphandlande myndighet som:

- › ingår ramavtal om byggentreprenader, varor eller tjänster som är avsedda för andra upphandlande myndigheter eller enheter, eller
- › medverkar vid en offentlig upphandling i egenskap av ombud åt flera upphandlande myndigheter eller enheter.

Alternativa anbud eller sidoanbud

Detta förfarande innebär att om en upphandlande myndighet antar det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet, får den tillåta anbudsgivare lämna anbud med alternativa utföranden. Det måste i så fall anges i annonsen. Att tillåta företag att lämna alternativa anbud kan stimulera till fler innovativa idéer då en beställare som ska upphandla kan ha svårt att förutse alla lösningar som finns på marknaden.

OPS – Offentligt Privat Samverkan

Ett samlingsbegrepp som innebär ett ömsesidigt intresse och en nytta mellan två eller fler parter, varav minst en är offentlig och en är privat, i ett långsiktigt samarbete vars resultat bidrar till offentliga tjänster. Gemensamt för OPS – lösningar är att den privata leverantören tillför ekonomiska medel och/eller tar en ekonomisk risk i projektet.

Bygg- och tjänstekoncessioner

En byggkoncession innebär att ersättningen till leverantören helt eller delvis utgörs av en rätt för leverantören att utnyttja anläggningen. En byggkoncession innebär till skillnad från en byggentreprenad att leverantören tar en ekonomisk risk. En tjänstekoncession är ett kontrakt som innebär att ersättningen för tjänsterna helt eller delvis utgörs av rätten att utnyttja tjänsten. I en tjänstekoncession åtar sig en leverantör att ansvara för en verksamhet där ersättning för detta utgår i form av rätten att ta betalt av allmänheten för att utnyttja tjänsterna som produceras i denna verksamhet, eller en sådan rätt i kombination med betalningar från den upphandlande myndigheten.

Dynamiska inköpssystem

Syftet med dynamiska inköpssystem är att effektivisera anskaffningen av standardprodukter. Det finns likheter med ramavtal, men en skillnad är att i dynamiska inköpssystem kan leverantörer anslutas i efterhand. Dynamiska inköpssystem utgörs av en elektronisk lösning och ska följa bestämmelserna

om öppet förfarande. Kontrakt tilldelas inom ramen för inköpssystemet. Uteslutande elektroniska metoder ska användas.

Exempel på innovationsupphandlingsmetoder

Förkommersiell upphandling

Förkommersiell upphandling (engelska "pre-commercial procurement") är en metod som syftar till att få fram en vara eller tjänst som ännu inte finns på marknaden som tillgodoser den upphandlande myndighetens eller enhetens behov. EU:s statsstödsregler begränsar möjligheterna för en upphandlande myndighet eller enhet att samarbeta med innovativa företag men det finns ett undantag för FoU-tjänster som upphandlas i konkurrens. Om den upphandlande myndigheten efter utvecklingsarbete vill köpa varan eller tjänsten måste en kommersiell upphandling genomföras.

Katalytisk upphandling

Katalytisk upphandling är en process där man upphandlar en eller flera produkter eller tjänster som har särskilda egenskaper i syfte att skapa eller öka efterfrågan på dessa produkter eller tjänster. Energimyndighetens gör till exempel teknikupphandlingar för att påverka en marknad eller sprida ny energisnål teknik.

Projekttävlingar

Tävlingar kan användas vid upphandling av tjänster som kan resultera i en ritning eller projektbeskrivning. Leverantörerna deltar i en tävling och en oberoende jury utser vinnare. Den upphandlande myndigheten kan tilldela ett tjänstekontrakt till vinnaren eller vinnarna i projekttävlingen och då är det möjligt att tillämpa ett förhandlat förfarande utan föregående annonsering. Projekttävlingar används oftast när det gäller arkitektur, stadsplanering eller kulturell utsmyckning.

Avsiktsförklaring avseende kommande upphandling (AAKU)

Avsiktsförklaring avseende kommande upphandling är inte juridiskt men moraliskt bindande. Den upphandlande myndigheten eller enheten visar sin avsikt att upphandla en viss volym inom en viss tid om specifikation, pris och prestation uppfyller kraven.

AAKU har sedan en tid tillbaka tillämpats i bland annat Storbritannien och ses där som ett sätt för offentlig sektor att visa på framtida behov, utan att varken upphandlare eller leverantörer tar för stora risker.

Bilaga 2

Olika aktörers roller inom upphandlingsområdet

Upphandlingsstödet vid Kammarkollegiet

Kammarkollegiet har regeringens uppdrag att utveckla och förvalta ett nationellt upphandlingsstöd samt att driva utvecklingen av elektronisk upphandling. Upphandlingsstödet ska bidra till en mer effektiv, kvalitetsmedveten och rätts-säker offentlig upphandling, med fokus på att leverera praktiska verktyg och vägledningar som riktar sig till både upphandlande myndigheter och leverantörer.

Upphandlingsstödet vid Kammarkollegiet har fått i uppdrag av regeringen att ta fram en vägledning för innovationsvänlig upphandling.

Mer information: www.kammarkollegiet.se/kammarkollegiet/upphandlingsst-det

Konkurrensverket

Konkurrensverkets uppgift är att arbeta för en effektiv konkurrens i privat och offentlig verksamhet till nytta för konsumenterna samt en effektiv offentlig upphandling till nytta för det allmänna och marknadsaktörer. Konkurrensverket är nationell tillsynsmyndighet för offentlig upphandling. Man försöker därmed främja en enhetlig tillämpning av de nationella upphandlingsreglerna, att informera om viktiga beslut, följa hur reglerna tillämpas, bedriver forskning och statistik m.m.

Mer information: www.konkurrensverket.se

Miljöstyrningsrådet

Miljöstyrningsrådet är regeringens expertorgan inom miljöanpassad och annan hållbar upphandling. Stöd till den offentliga sektorn, organisationer och företag ges genom Miljöstyrningsrådets kriterier för hållbar upphandling, miljöledning och miljörelaterad produktinformation. Miljöstyrningsrådet är ett bolag som bildades 1995 och som ägs gemensamt av stat och näringsliv genom Miljödepartementet, Svenskt Näringsliv och Sveriges Kommuner och Landsting med staten som huvudägare.

Mer information: www.msir.se

Tillväxtverket

Tillväxtverket arbetar för att underlätta för små och medelstora företag att delta i offentliga upphandlingar och därmed bidra till ökade affärsmöjligheter. Tillväxtverket stödjer såväl upphandlande myndigheter som företag som vill utveckla och förenkla den offentliga upphandlingen. Tillväxtverket bedriver flera olika program och utvecklingsprojekt för att stödja utvecklingen av offentlig upphandling.

Mer information: www.tillvaxtverket.se

Verket för innovationssystem (VINNOVA)

VINNOVA fick i budgetpropositionen 2011 huvudansvaret för regeringens satsning på offentlig innovationsupphandling. 24 miljoner kronor satsas för att hitta nya lösningar kring hantering av upphandlingar som både kan fylla samhällets behov bättre, skapa nya jobb och ge nya exportmöjligheter.

VINNOVA har initierat en verksamhet för att stödja offentliga aktörer, bland annat programmet Innovationsupphandling som inleddes 2011. Programmet har syftet att öka och utveckla användning av innovationsupphandling i första hand i offentlig sektor.

Mer information:

www.vinnova.se/sv/Var-verksamhet/Innovationskraft-i-offentlig-verksamhet/Innovationsupphandling

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)

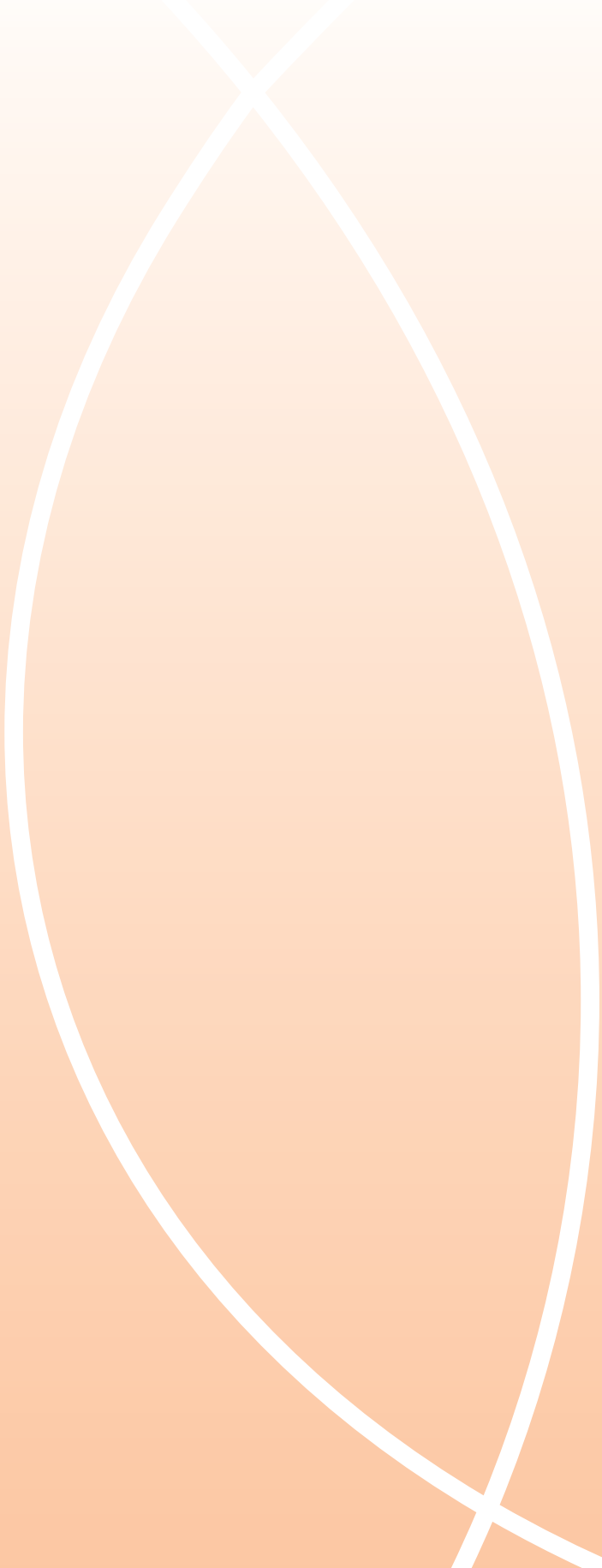
SKL arbetar på olika sätt med upphandlingsfrågor, till exempel genom seminarier och konferenser, driver nätverk, producerar nyhetsbrev och cirkulär, juridisk rådgivning, intressebevakning och opinionsbildning, utvecklingsarbete.

Mer information: www.skl.se/vi_arbetar_med/demos/samhallsorganisation/valfrihet/upphandling

Ingenjörsvetenskapsakademien (IVA)

Projektet "Innovation för tillväxt" löpte under 2010–2011 och i ett delprojekt om Innovationsupphandling släpptes en rapport hösten 2010 *Sverige behöver fler innovationsupphandlingar*. Slutrapporten *Innovationsplan Sverige – underlag till en svensk innovationsstrategi* presenterades i oktober 2011. IVA argumenterade bland annat för en delegation för att stimulera innovationsupphandling, att identifiera och ge stöd till offentliga myndigheter som gör innovationsupphandlingar samt att ge metodstöd till offentliga inköpare och leverantörer. Under 2012–2013 fortsätter IVA arbetet med att stärka svensk innovationskraft.

Mer information: www.iva.se/Publikationer/Innovation-for-tillvaxt



Innovationsvänlig upphandling

Erfarenheter från kommuner, landsting och regioner

Innovationsvänlig upphandling handlar om att inte utesluta nya lösningar i den traditionella upphandlingen. Att man inte avslentrian upphandlar det "gamla vanliga" utan aktivt strävar efter att handla effektiva tjänster som löser verksamhetens behov. I *Innovationsvänlig upphandling* beskrivs, genom exempel och intervjuer, hur kommuner, landsting och regioner aktivt kan stimulera nytänkande och innovation i upphandlingsprocesser.

Beställ eller ladda ner på www.skl.se/publikationer

ISBN 978-91-7164-803-7



Sveriges
Kommuner
och Landsting

Post: 118 82 Stockholm
Besök: Hornsgatan 20
Telefon: 08-452 70 00
www.skl.se