

Upphandling för innovation och mervärde



Sveriges
Kommuner
och Landsting



Upphandling för innovation och mervärde



Upplysningar om innehållet:
Lars Kolmodin, lars.kolmodin@skl.se

© Sveriges Kommuner och Landsting, 2017
ISBN/Bestnr: 978-91-7585-509-7
Text: Robin Anderson Boström, Lars Kolmodin, Eva-Lotta
Löwstedt Lundell
Foto: Rickard L. Eriksson, John Widgoose, Maskot, Scandinav
Produktion: Advant Produktionsbyrå
Tryck: LTAB, 2017

Förord

Den svenska offentliga sektorn upphandlar årligen varor, tjänster, verksamhet och byggtreprenader för mycket stora belopp, närmare 20 procent av Sveriges samlade bruttonationalprodukt, BNP. De stora summor som den offentliga upphandlingen omsätter innebär att en mer strategiska upphandling möjliggör såväl ökad effektivitet som andra positiva samhällsliga effekter.

Denna skrift vill bidra till att öka insikten om upphandlingen som strategiskt betydelsefullt verktyg för att stimulera utveckling, innovation och uppnående av övergripande och samhällsnyttiga mål.

I rapporten presenteras erfarenheter från sex upphandlingar inom tre olika områden, social omsorg, hälso- och sjukvård respektive teknisk förvaltning. Exempelen speglar antingen upphandlingar där innovation stått i fokus, där upphandlande myndighet ställt krav på en vara eller tjänst som inte finns på marknaden, eller där fokus varit att skapa mervärden, där upphandlingen också omfattar krav på hållbarhet eller socialt ansvar.

Skriften har tagits fram inom ramen för en av SKL prioriterade frågor, *Upphandling för förnyelse*. Skriften har utarbetats av Robin Anderson Boström och Lars Kolmodin, SKL, samt Eva-Lotta Löwstedt Lundell, SKL Kommentus. Lena Svensson har varit projektledare.

Stockholm i februari i 2017

Lennart Hansson
Sektionschef

Avdelningen för demokrati och styrning
Sveriges Kommuner och Landsting

Innehåll

6	Kapitel 1. Sammanfattning
9	Kapitel 2. Inledning
9	Bakgrund
9	Definitioner
13	Kapitel 3. Upphandlingsmetodik
13	Identifiera och definiera behovet och målet med upphandlingen
15	Börja med att ställa frågan "Varför"?
15	Identifiering av krav och utvärderingskriterier
17	Innovationsupphandling
19	Funktionsupphandling
21	Att skapa mervärde i upphandlingen
23	Vilka hållbarhetskrav kan ställas?
25	Risk för konkurrensbegränsningar
27	Kapitel 4. Sex upphandlingar för innovation och mervärde
29	Exempel 1 - innovation inom hälso- och sjukvård
32	Exempel 2 - innovation inom social omsorg
34	Exempel 3 - innovation inom teknisk förvaltning
36	Exempel 4 - mervärde inom hälso- och sjukvården
39	Exempel 5 - mervärde inom social omsorg
41	Exempel 6 - mervärde inom teknisk förvaltning
44	Framgångsfaktorer i presenterade exempel
45	Andra framgångsfaktorer för en god affär
46	Referenser

Sammanfattning

Offentliga upphandlingar kan bidra till, och vara en drivande kraft, för innovationer i samhället. Den är också ett kraftfullt verktyg som kan bidra till att uppnå olika organisatoriskt övergripande eller andra samhällsnyttiga mål och en hållbar utveckling. Strategiska överväganden om upphandlingens mål och inriktning bör därför utgå från fullmäktiges beslutade inriktning och övergripande mål.

Denna skrift vill bidra till att öka insikten om upphandlingen som strategiskt betydelsefullt verktyg för att stimulera innovation och att skapa mervärde i affären som bidrag till en ansvarstagande och hållbar utveckling. I rapporten presenteras erfarenheter från sex upphandlingar inom tre olika områden, social omsorg, hälso- och sjukvård respektive tekniska förvaltning, där upphandlande myndigheter haft denna uttalade ambition och löst utmaningen på olika sätt.

Erfarenheter som kan dras av de exempel som presenteras är betydelsen av dialogen,

- › för att inhämta kunskap inför upphandlingen,
- › för att bearbeta marknaden att lämna anbud och
- › som ett verktyg i uppföljningen under kontraktstiden.

En annan erfarenhet är att innovation och mervärde kan erhållas oavsett utvärderingsmetod. I exemplen används såväl lägst pris, som fast pris och en mix av pris och kvalitet. Det kan indikera att val av utvärderingsmodell inte spelar någon roll, men utmaningen är förmodligen större att skapa innovation och mervärden i en lägst-pris upphandling.

Att ställa krav på funktion möjliggör för anbudsgivaren att utveckla upphandlingsföremålet och lämna ett anbud som beställaren kanske inte kunnat förutse. En nyutvecklad ”leverans” kan leda till ökad effektivitet, det vill säga



ökat värde av det som produceras i förhållande till de resurser som förbrukats.

Samhällsnyttiga mål har kunnat uppnås genom att upphandlande myndighet ställt krav på mervärde. Upphandlingarna i denna skrift visar exempel på en utveckling mot:

- › minskad miljöbelastning,
- › förbättrade anställningsvillkor,
- › att individer som stått lång från arbetsmarknaden kommit i sysselsättning.

Den sista slutsatsen är att varje upphandlingssituation är unik. Hur utmaningen angrips och hur behoven lösts varierar stort från situation till situation. Denna skrift kan tjäna som inspiration för framtida upphandlingar med liknande ansats.



Inledning

Bakgrund

Denna skrift har tillkommit efter beslut i Sveriges Kommuner och Landstings styrelse om att utveckla formerna för framtida upphandlingar att uppnå övergripande målsättningar om innovation och förnyelse. Detta har varit en för SKL prioriterad fråga under 2016.

Arbetet har bedrivits i projektform. Projektägare har varit Lennart Hansson, sektionschef demokrati och styrning, och projektledare Lena Svensson. Arbetsgruppen inom delområde *konkreta förfrågningsunderlag* utgjordes av Robin Anderson Boström, Lars Kolmodin och Eva-Lotta Löwstedt-Lundell.

Definitioner

Skriften vänder sig till kommuner, landsting och regioner. Ibland används begreppet *upphandlande myndigheter* och då avses i denna skrift just denna målgrupp, kommuner, landsting och regioner. I den mån *kommuner* används innefattas också landsting och regioner.

Innovation som begrepp är inte juridiskt definierat. I denna skrift använder vi Upphandlingsmyndighetens definition som innefattar tre underkategorier:

- › utvecklingsfrämjande upphandling,
- › upphandling av nya lösningar,
- › anskaffning av forsknings- och utvecklingstjänster.

Den första underkategorin är den som används allra mest, den andra underkategorin används ibland (vilket kommer att visas exempel på), medan den sista underkategorin är sällan förekommande.



Att uttala att upphandlingen ska *skapa mervärde* kan uppfattas som självklart och okontroversiellt. Men vad betyder det? Alla upphandlingar bör förhoppningsvis i något avseende kunna bidra till att skapa värde för beställaren och mottagaren eller användaren av leveransen. I denna skrift har vi valt att tolka begreppet som de värden som kan skapas, utöver att få varan eller tjänsten levererad. Mervärden skapas genom en uppsättning krav som bidrar

till uppfyllande av övergripande eller samhällsnyttiga mål. Denna definition är förenlig med såväl Upphandlingsmyndighetens terminologi och som andra rapporter inom området, till exempel Samhälleliga mål med upphandling som medel, Tillväxtverket, 2014.

Skriften tar upp möjligheten att öka *effektiviteten*. Begreppet effektivitet är ett mått på relationen mellan värdet av det som produceras i förhållande till de resurser som förbrukas. Effektiviteten kan öka antingen genom värdet av det som produceras ökar, eller att resursåtgången vid oförändrad produktionsvolym minskar. *Resurser* avser de medel som verksamheten behöver för att producera, till exempel kapital, arbetskraft, material. *Värdet* på tjänster som produceras kan mätas som de effekter som uppnås.



Upphandlingsmetodik

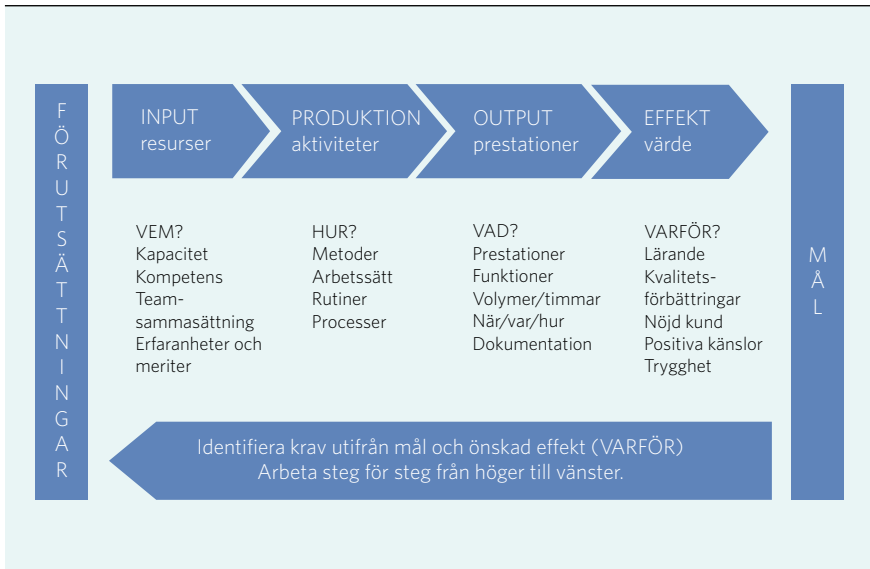
Identifiera och definiera behovet och målet med upphandlingen

För att få rätt fokus och innehåll bör varje arbete med en ny upphandling starta helt förutsättningslöst. Detta kan vara särskilt viktigt när nya lösningar på ett identifierat behov efterfrågas. Ta initialt bort alla mallar, låt upphandlings-systemet och strukturerade dokument vila och undvik tidigare upphandlingsunderlag! Att utgå från ett oskrivet blad kan vara en utmaning, men nödvändigt för att forma affären optimalt med hänsyn till framtida behov, snarare än att det baseras på tidigare upphandlingar, kontrakt eller leveranser. Mallar, tidigare upphandlingsunderlag finns med, men inte som en förut-sättning utan som ett stöd. Genom att initialt lägga det åt sidan skapas fokus på den affär som vill åstadkommas. Först en bit på väg kan det vara dags att börja arbeta med mallar och uppdatera tidigare material.

Initialt behöver ett antal frågeställningar ringas in och besvaras, som handlar om att identifiera syfte och mål, vilket behov som ska tillgodoses och på vilket sätt det ska ske. Fullmäktiges övergripande mål behöver beaktas redan i detta skede. Nedanstående modell kan vara ett stöd i det arbetet genom att den att ringar in svaret på ett antal centrala frågeställningar – varför, vad, hur och vem.

Modellen illustrerar en enkel input-outputmodell för hur produktion och leverans av en vara eller tjänst kan se ut. Modellen syftar till att tillgodose ett visst behov och uppfylla vissa mål. När kraven ska identifieras och formuleras är utgångspunkten de mål och förväntade effekter som eftersträvas. Börja med mål och effekter, för att därefter arbeta bakåt i modellen. Denna arbetsmetod ökar förutsättningarna att vara öppen för olika lösningar för att nå efterfrågade effekter och innebär att den detaljerade kravställningen i de inledande stegen i modellen avgränsas.

FIGUR 1. Input-output modell som stöd för förfrågningsunderlagets framtagande



För att verksamheten ska förstå vad som menas med dessa frågor kan denna modell fungera som underlag för ett samtal.

- › **Varför** behövs denna funktion och vilket behov ska tillgodoses?
- › **Vad** är det som ska anskaffas? Vilken funktion, lösning, tjänst eller produkt behövs för att tillgodose behovet?
- › **Hur** ska tjänsten utföras och affären gå till? En beställning och en leverans, eller gemensam utveckling med full insyn? Hur ska den betalas etc.? Hur den ska levereras är viktigt, men hur ett system är uppbyggt är sällan lika viktigt, även om fokus ofta ligger just på det.
- › **Vem** ska utföra arbetet, leverera produkten, med vilka resurser?
 Vem ska göra vad, var går gränssnittet mellan leverantörens ansvar och verksamheten?

Alla delar i modellen är lika viktiga för att få ihop helheten. Det upplevs i jämförelse enkelt att ställa krav och beskriva HUR något ska ske, när utgångspunkten baseras på erfarenheter från tidigare leverans. Som regel föreslås då krav på aktiviteter som ska genomföras som är tidigare väl kända. Då detta perspektiv begränsar utförandet till redan kända lösningar blir utrymmet för innovation och förnyelse väldigt litet. Det innebär dels en inlåsning till redan befintliga och kända leverantörer, dels ges det ganska små möjligheter att hitta kostnadseffektiva lösningar som bryter loss gamla mönster. Utmaningen är istället att fokusera på VAD som ska uppnås och sedan överlåta utförandet

(HUR) till leverantören. Det bör dock uppmärksammas att det finns svårigheter att transparent kunna pröva och utvärdera anbud när full frihet har lämnats till leverantören att bestämma produktionslösning. Hur säkerställs att leverantörens förslag på utförande verkligen leder till den funktion och behovsuppfyllnad som efterfrågas? Är det dessutom oprövad teknik kan det bli svårt att verifiera. De exempel som ingår i denna skrift ger er en liten vägledning hur en sådan verifiering kan se ut.

Börja med att ställa frågan "Varför"?

Varför görs upphandlingen? Det är med den frågan arbetet bör starta. Om syftet är givet eller bestämt varför varan eller tjänsten behövs, öppnas helt nya möjligheter för att uppnå resultat. Ibland kan till och med ett resultat, som inte kunde förutses på förhand, uppstå som en konsekvens av konkurrensen.

"Varför" är den centrala frågeställningen för att identifiera vilken effekt som efterfrågas, vilken nytta leveranser ska generera och vem den ska generera nytta för. I en upphandling av innovation eller funktion är svaren på denna fråga utgångspunkter för att identifiera de krav som ska ingå i förfrågningsunderlaget. Ytterligare information om att efterfråga funktion finns längre fram i skriften.

Identifiering av krav och utvärderingskriterier

Utformning av kraven, hur kraven prövas och på vilket sätt utvärdering sker av det som upphandlas, är helt centrala moment i en upphandling. För ett bra slutresultat krävs ett engagemang från den verksamhet som har behovet och en kännedom om behov och förväntade effekter.

Ett antal krav ska ställas på leverantören. Kraven utgör en miniminivå för att anbudsgivaren överhuvudtaget ska komma i fråga för att delta i upphandlingen. De obligatoriska kraven på leverantören benämns *kvalificeringskrav* som utgörs av ett antal ska-krav på leverantörens tekniska och yrkesmässiga förmåga och kapacitet.

VARJE KRAV I FÖRFRÅGNINGSUNDERLAGET BÖR INNEHÅLLA:

- › Ett motiv för varför krav ställs
- › Kravet som sådant
- › Uppgift om hur anbudsgivaren ska visa att kravet uppfyllts det vill säga verifikat eller bevis

Kravspecifikationen beskriver vilka krav som ställs på leveransen. Det kan vara krav som är helt nödvändiga för att tillgodose behovet och sådant som är önskvärt. Modellen ovan kan vara ett stöd för att definiera gränsdragning, omfattning och mål för leveranser. Oavsett vad som ska upphandlas omfattar kravspecifikationen sannolikt även kringtjänster och service.

Planera för hur utvärdering av leverantör och anbud ska ske redan när kraven identifieras och formuleras. För att möjliggöra utvärdering behöver fem olika moment adresseras.

1. Kravformuleringen – det vill säga vad ställs för krav på produkten eller tjänsten? Dessa krav beskriver upphandlingsföremålet och kan utformas som hänvisningar till standarder eller som funktions- eller prestanda-krav. Motivera varför kravet ställs.
2. Vilka verifikat (underlag, beskrivningar, dokument, bevis etc.) ska anbudsgivaren inlämna för att påvisa att anbudet uppfyller kravet?
3. Hur ska kravet utvärderas, på vilket sätt ska poängbedömning på kravuppfyllnaden i ett bör-krav ske? Var går gränsen för uppfyllnad av ska-krav?
4. Hur stort värde, hur stor vikt har det enskilda bör-kravet i förhållande till helheten?
5. Hur räknas anbudets sammanlagda resultat fram, vilka metoder är de bästa?

Syftet med utvärderingen är att den ska stödja den efterfrågade kravprofilen och säkerställa att rätt anbudsgivare vinner. För att utvärderingsresultatet ska bli rätt – det vill säga att finna det anbud som bästa matchar verksamhetens behov – är det viktigt att:

- › Utvärderingen täcker in samtliga de krav som har betydelse för val av anbud.
- › Utvärderingen innehåller mekanismer som går att förklara och är relevanta för det syfte de har.
- › Utvärderingen görs på ett konsekvent sätt, mellan kraven, mellan de som utvärderar och när det gäller poängsättning, mellan anbudena.
- › Utvärderingen är enkel att förstå för alla inblandade.

Ytterligare krav kan ställas på leverantören eller leveransen, men som leverantören inte behöver ha uppfyllt vid tidpunkten för anbudsinlämnandet. Dessa krav har alltså ingenting med själva utvärderingen att göra. Dessa *särskilda kontraktsvillkor* som ställs på leverantören eller produkten/tjänsten är villkor som ska uppfyllas under kontraktets utförande.

OLIKA KRAV, KRITERIER OCH VILLKOR

Kvalificeringskrav: obligatoriska krav på leverantören.

Kravspecifikation: krav på leveransen (varan, tjänsten eller entreprenaden).

Tilldelningskriterier eller utvärderingskriterier:

de kriterier som ligger till grund för utvärdering av anbud.

Tillkommande kriterier: ytterligare kriterier som används vid val mellan två eller flera likvärdiga anbud.

Särskilda kontraktsvillkor: Krav som ställs på leverantören eller leveransen som ska uppfyllas under kontraktstiden.

Innovationsupphandling

Innovationsupphandling är inget begrepp vars definition går att utläsa av upphandlingslagstiftningen utan ett begrepp vars innebörd vuxit fram genom upphandlande myndigheters praktiska arbete.¹ Begreppet har en vid innebörd och exakt vad som ryms inom begreppet finns det delade meningar om. I en ansats att skapa viss likriktning kring begreppet har Upphandlingsmyndigheten tagit fram en definition² vilken bygger på tre underkategorier, som också används in denna skrift.

1. Utvecklingsfrämjande upphandling

Utvecklingsfrämjande upphandling är den mest lättillgängliga och följaktligen vanligaste formen av innovationsupphandling. Det huvudsakliga syftet är att inte stänga dörren för innovativa lösningar. Syftet uppnås genom att den upphandlande myndigheten befriar förfrågningsunderlaget i tilltänkt upphandling från krav som i onödan begränsar leverantörernas möjlighet att offerera innovativa lösningar. Efter att det utvecklingsfrämjande förfrågningsunderlaget annonserats är det leverantörerna som ges innovationsinitiativet. Leverantörerna avgör själva om de vill erbjuda en beprövad lösning, en nyutvecklad lösning eller en för den aktuella upphandlingen särskilt framtagen lösning. Samtliga lösningar konkurrerar på lika villkor och det kan lika gärna vara den nya innovativa lösningen som den gamla och beprövade som vinner kontraktet. Vilken sorts lösning som vinner är inte väsentligt utan att samtliga lämpliga lösningar på marknaden prövats mot myndighetens behov.

Not. 1. Innovationspartnerskap är dock ett definierat upphandlingsförfarande som infördes i 2017 års upphandlingslagar.

Not. 2. <http://www.upphandlingsmyndigheten.se/omraden/innovation-i-upphandling/tre-nivaer-av-innovationsupphandling/>, 2016-02-01.

Att börja tillämpa den här formen av innovationsupphandling är förhållandevis enkelt och bör endast måttligt fördyra själva upphandlingsprocessen. Främst handlar det om hur den upphandlande myndigheten väljer att formulera sina krav. Ett sätt att öppna upp för innovativa lösningar är att ställa krav på den funktion som ska uppnås med upphandlingen, mer om det nedan. Utvecklingsfrämjande upphandling kan användas oavsett upphandlingsförfarande.

2. Upphandling av nya lösningar

Upphandling av nya lösningar förutsätter att den upphandlande myndigheten urskilt ett inköpsområde inom vilket den gjort bedömningen att det inte är tillräckligt att enbart förlita sig på marknadens innovationsinitiativ, som vid en utvecklingsfrämjande upphandling. Vid denna form av innovationsupphandling tar istället den upphandlande myndigheten initiativet genom att aktivt söka nya lösningar. De sökta lösningarna kan antingen vara nya på marknaden eller stå i nära förestående till en marknadsintroduktion.

För att realisera dessa nya lösningar krävs insatser, utöver de som vanligen förekommer vid en upphandling, av både av den upphandlande myndigheten och leverantörerna. Efter en lyckat genomförd upphandling bör dock dessa kostnader kunna räknas hem i längden, för både den upphandlande myndigheten och leverantörerna.

Denna form av innovationsupphandling bör endast användas gentemot en leverantörsmarknad som har potentialen att utveckla nya lösningar. För att kunna realisera dem behövs incitament som en välutformad upphandling kan ge. Konsekvensen av att agera gentemot en leverantörsmarknad som inte är redo är svag konkurrens, eller att anbud helt kan utebli. Konkurrenspräglad dialog och innovationspartnerskap är särskilt anpassat för att upphandla nya lösningar. Det är dock möjligt att använda även andra upphandlingsförfaranden.

3. Anskaffning av forsknings- och utvecklingstjänster

Anskaffning av forsknings- och utvecklingstjänster är den ovanligaste formen av innovationsupphandling och något som många upphandlande myndigheter förmodligen aldrig kommer att använda. Syftet med denna form av innovationsupphandling är att driva fram utvecklingen av lösningar som helt saknas på marknaden. Hittills har detta gjorts genom att vid upphandlingen enbart efterfråga utvecklingsarbetet av lösningen och inte själva leveransen av lösningen. Skulle någon av de framtagna lösningarna visa sig passa den upphandlande myndighetens behov kan den välja att gå vidare och upphandla lösningen i en separat efterföljande upphandling.

Det nya upphandlingsförfarandet innovationspartnerskap tillåter dock både utveckling och leverans av en helt ny lösning inom ramen för en och samma upphandling.

Denna form av innovationsupphandling innebär vanligtvis betydande kostnader för både den upphandlande myndigheten och leverantörerna. För att minska kostnaderna genomförs därför dessa upphandlingar ibland i förutbestämda faser. Efter varje fas kan den upphandlande myndigheten, om så är avtalat, avbryta projektet om de lösningar som är på väg att tas fram inte lever upp till förväntat resultat. På så sätt behöver den upphandlande myndighetens och leverantörernas kostnader inte bli större än absolut nödvändigt. Förutom innovationspartnerskap, som tidigare nämnts, kan en innovationsupphandling av detta slag även genomföras i form av en förkommersiell upphandling.³

Funktionsupphandling

Genom att efterfråga funktionen som ska uppnås med en upphandling istället för att i detalj beskriva den tjänst eller vara som ska tillgodose funktionen ges leverantörerna en större frihet i sitt anbudslämnade. Förfrågningsunderlagets fokus förskjuts från *hur* den upphandlande myndighetens behov ska tillgodoses till *vad* som faktiskt är den upphandlande myndighetens behov. Svaret på *hur* den upphandlande myndighetens behov ska tillgodoses överlämnas till leverantörerna att besvara. En funktionsupphandling är till sin natur utvecklingsfrämjande eftersom leverantörerna inte begränsas i sina val av teknik, material eller arbetsmetod.

Funktionsupphandling är inget upphandlingsförfarande eller ens ett begrepp vars definition går att utläsa av upphandlingslagstiftningen. Vad som dock framgår av lagstiftningen är att den upphandlande myndigheten är fri att ange de tekniska specifikationerna för upphandlingsföremålet som antingen prestanda- eller funktionskrav.⁴ Således är det när den upphandlande myndigheten inom ramen för något av de befintliga upphandlingsförfarandena väljer att beskriva upphandlingsföremålet med funktionskrav som den genomför en funktionsupphandling.

Det är sällan som det går att ställa enbart funktionskrav inom ramen för en funktionsupphandling. Oftast krävs att vissa minimumkrav formuleras för att den upphandlande myndigheten inte ska behöva ställas inför oväntade lösningar som visserligen uppfyller den efterfrågade funktionen men av olika anledningar är oacceptabla och därför inte kan antas. Det kan handla om bristande kompatibilitet med den upphandlande myndighetens tekniska, organisatoriska, regulativa, miljö- eller arbetsmiljömässiga förutsättningar.

Not. 3. Förkommersiell upphandling är en metod framtagen av EU-kommissionen vars genomförande är avhängigt av forsknings- och utvecklingsundantaget och statsstödsreglerna.

Not. 4. 9 kap. 3 § LOU/LUF.

För att en upphandlande myndighet ska kunna förkasta en icke kompatibel lösning krävs att minimumkraven för lösningarna uppställts redan i förfrågningsunderlaget. Har detta inte skett skulle ett förkastande av en icke kompatibel lösning innebära ett brott mot transparensprincipen, vilket skulle kunna få som följd att hela upphandlingen måste göras om.

Transparensprincipen är också viktigt att ha i åtanke vid formuleringen av själva funktionskraven. Ett förfrågningsunderlag ska vara så klart och tydligt utformat att en leverantör på grundval av det kan avgöra vad den upphandlande myndigheten tillmäter betydelse vid upphandlingen.⁵

Att det ibland kan vara svårare att uttrycka sig på ett otvetydigt sätt när kraven formuleras som funktionskrav är ingen förmildrande omständighet vid en domstolsprövning.⁶ Kravet på tydlighet är det samma som vid sedvanlig kravställning. Utmaningen ligger i att ta fram funktionskrav som gör att alla leverantörer uppfattar myndighetens behov på samma sätt men likväl ser möjligheter till helt olika lösningar. För det fall leverantörerna med utgångspunkt i samma formuleringar skulle uttolka myndighetens behov på olika sätt kan det vara ett tecken på bristande transparens.



Not. 5. RÅ 2002 ref. 50.

Not. 6. Kammarrätten i Jönköping 639-15.

Att skapa mervärde i upphandlingen

Upphandlingen kan också vara ett kraftfullt verktyg för att skapa mervärden som bidrar till ett uppfyllande av organisatoriskt övergripande eller andra samhällsnyttiga mål.

Mervärden möjliggörs genom att ställa ett antal kompletterande krav som baseras på fullmäktiges inriktningsbeslut och övergripande mål. I regel handlar dessa mål om ambitioner som är gränsöverskridande och går på tvärs över och är oberoende av verksamhetens mål och organisationens effektivitet i interna processer. Det är nödvändigt att förtroendevalda och beslutsfattare ger besked om att det ska genomföras sådana upphandlingar – och samtidigt tar ansvar för dem.

Inte sällan ställs dessa krav som särskilda kontraktsvillkor, det vill säga krav som ska uppfyllas under kontraktstiden. I utvärderingen behöver säkerställas att anbudsgivaren har accepterat det ställda villkoret. Anbudsgivaren bör också i anbudet beskriva på vilket sätt som villkoret avses uppfyllas och om inte uppdragsgivaren har gjort det, så bör anbudsgivaren ange en tidsplan för när villkoret ska vara implementerat. Det förekommer att omfattning och tidsplan förhandlas fram mellan parterna, till exempel om erbjudande av sysselsättningsskapande åtgärder.

De samhällsnyttiga mål som kan vara aktuella att ställa som kompletterande krav utgörs av ett antal kategorier och underkategorier. Ibland refereras målen till att avse krav på hållbarhet. Hållbarhet har emellertid många perspektiv, och kan till exempel referera till ett inkluderande och hållbart samhälle som innefattar både miljöhänsyn och ett tillgängligt och inkluderande samhälle där alla människor har lika värde och samma rätt oberoende av personliga egenskaper och funktioner i samhället, människovärdesprincipen. I människors lika rättigheter inkluderas rätt till sysselsättning och rätt till rimliga anställningsvillkor. Även andra perspektiv kan vara aktuella, till exempel näringslivsfrämjande, eller främjande av den sociala ekonomins organisationer.

Det finns numera stort stöd inom befintlig rättspraxis för att ställa hållbarhetskrav i upphandlingar, och att se upphandling som ett strategiskt verktyg för att uppnå övergripande samhällsnyttiga mål. De krav som ställs måste ha en koppling till den vara eller tjänst som köps, samt stå i proportion till det som köps. De upphandlande myndigheterna måste från fall till fall bedöma vilka hållbarhetskrav som är relevanta för varje specifik upphandling, beroende på upphandlingsobjektet och på hur målen ser ut. Mer om vilka hållbarhetskrav som är möjliga att ställa återkommer vi till längre fram.

Upphandlingsmyndigheten har definierat ett antal speciellt utpekade områden som viktiga samhälleliga mål för den offentliga upphandlingen i

Sverige, miljöhänsyn, sociala hänsyn, innovationer, att underlätta för små och medelstora företag (SME), samt sund marknad och effektiv konkurrens.⁷

Av de ovan definierade områdena, förtjänas ett särskilt förtydligande av området *sociala hänsyn*, vilket används synonymt till socialt ansvarsfull upphandling. År 2010 publicerade EU-kommissionen en vägledning om socialt ansvarsfull offentlig upphandling⁸ där begreppet angavs kunna omfatta följande aspekter:

- › sysselsättningsbefrämjande åtgärder,
- › anständiga arbetsförhållanden,
- › överensstämmelse med principerna om sociala rättigheter och arbetstagares generella rättigheter,
- › social integration och lika möjligheter,
- › tillgänglighet för alla – inte minst personer med olika typer av funktionsnedsättning,
- › beaktande av hållbarhetskriterier,
- › frågor om etisk handel.

För utveckling av innehållet i respektive begrepp hänvisas till källan, eller SOU 2013:12.⁹

Tillväxtverket tog 2014 i samarbete med andra organisationer fram vägledningen ”Samhälleliga mål med upphandling som medel”.¹⁰ Vägledningen visar hur offentliga verksamheter kan använda upphandling för att också nå samhälleliga mål. Avseende möjliga sociala kriterierna, hänvisar Tillväxtverket till EU-kommissionen vägledning.

Även Upphandlingsmyndigheten har definierat ett antal kategorier inom området *Socialt ansvarsfull upphandling*.¹¹

Not. 7. <http://www.upphandlingsmyndigheten.se/organisera/inkop-som-styrmedel/steg-1/samhalleliga-mal/>, 2016-11-20.

Not. 8. Socialt ansvarsfull upphandling – En handledning till sociala hänsyn i offentlig upphandling, Europeiska Kommissionen, 2010.

Not. 9. SOU 2013:12, Goda affärer – en strategi för hållbar offentlig upphandling, Slutbetänkande av Upphandlingsutredningen 2010, sidan 478-479.

Not. 10. Vägledningen är framtagen genom ett samarbete mellan Tillväxtverket, Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan. Vägledningen är en del av arbetet som bedrivs inom ramen för Sofisam – arbetsintegrerande sociala företag. Sofisam är resultatet av ett uppdrag från regeringen att ta fram och publicera en handbok för myndigheter som vill samarbeta och göra affärer med arbetsintegrerande sociala företag. Webbsidan www.sofisam.se har utvecklats i samarbete mellan Tillväxtverket, Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan i samverkan med Sveriges Kommuner och Landsring, SKL och SKOOPi, de arbetsintegrerande sociala företagens intresseorganisation.

Not. 11. Upphandlingsmyndigheten, <http://www.upphandlingsmyndigheten.se/hallbarhet/socialt-ansvarsfull-upphandling/>, 2016-06-03.

Vilka hållbarhetskrav kan ställas?

En upphandlande myndighet har i upphandlingsprocessen stor frihet att bestämma *vad* den ska köpa. Möjligheten att ställa hållbarhetskrav utgör en del av den friheten.¹² En upphandlande myndighet får dock inte styra från *vem* den ska köpa, det skulle vara ett brott mot likabehandlingsprincipen. Hållbarhetskrav, liksom andra krav, får därför inte utformas på ett sätt som gynnar eller missgynnar vissa specifika leverantörer. Upphandlande myndigheter måste därför utforma sina hållbarhetskrav på ett objektivt sätt med den tänkta samhällsnyttan som enda bevekelsegrund. Även objektivt utformade hållbarhetskrav kan, om de är högt ställda, leda till att endast ett fåtal leverantörer kvalificeras. Detta utgör dock inte ett brott mot likabehandlingsprincipen utan är enbart en naturlig konsekvens av den upphandlande myndighetens högt ställda ambitioner.

För att överhuvudtaget få ställa ett hållbarhetskrav måste kravet ha en koppling till kontraktets föremål. Hållbarhetskravet måste således ta sikte på just den vara, tjänst eller byggtreprenad som ska upphandlas. Det är inte tillåtet att belöna eller bestraffa en leverantör för hur den sköter sin övriga verksamhet, det skulle bryta mot proportionalitetsprincipen. Kopplingen är dock inte begränsad i tid och rum varför ett hållbarhetskrav kan avse hela kontraktets föremåls livscykel. Kravet måste dock vara både mät- och kontrollerbart vilket i praktiken sätter en bortre gräns.¹³

Upphandlande myndighet kan ha ambitioner om att samma anställningsvillkor och rättigheter ska gälla hos en privata utförare som för egen regi. Att formulera detta som att utföraren ska inneha kollektivavtal är inte möjligt enligt aktuell svensk rättspraxis. Däremot är det i viss omfattning möjligt att ställa kollektivavtalsliknande villkor, dessa krav måste då definieras och skrivas in i förfrågningsunderlaget.

Specifikt beträffande miljökrav kan nämnas att den upphandlande myndigheten inte behöver påvisa att kravet medför någon egentlig vinst för miljön så länge som kravet i sig inte kan anses vara godtyckligt eller uppenbart oskäligt.¹⁴ I praktiken innebär det att så länge den upphandlande myndigheten grundar sina miljökrav på vedertagen vetenskap och forskning finns ingen skyldighet att påvisa ett miljökravs effekt i det enskilda fallet.¹⁵

Not. 12. RÅ 2010 ref. 78.

Not. 13. Observera att det inte finns något krav i upphandlingslagstiftningen om att faktisk kontroll ska genomföras vid varje enskild upphandling.

Not. 14. RÅ 2010 ref. 78.

Not. 15. Bland annat kan man förlita sig på Upphandlingsmyndighetens kriteriebibliotek.



”Kraven på mervärden måste ha en naturlig koppling till det primära upphandlingsobjektet och vara proportionellt, det vill säga ta sikte på det upphandlade föremålet och inte omfatta restriktioner på leverantörens övriga verksamhet.”

För förslag på hållbarhetskrav, krav som ska bidra till att uppfylla miljökvalitetsmål hänvisas till Upphandlingsmyndigheten. Kriterierna, i form av miljökrav och sociala krav, finns för inom olika produktområden, bland annat sjukvård och omsorg. Kraven finns i olika nivåer med tillhörande förslag på verifikat, motiv och bakgrundsinformation.¹⁶ Slutligen kan nämnas att upphandlande myndigheter har möjlighet att ställa hållbarhetskrav som är strängare än harmoniserad EU-reglering. Det är endast medlemsländerna själva som i sitt lagstiftningsarbete är bundna av de harmoniserande EU-regleringarna. En upphandlande myndighet är fri att anta en högre ambitionsnivå inom hållbarhetsområdet.¹⁷ Inget hindrar således en upphandlande myndighet från att till exempel ställa strängare djurskyddskrav än vad som följer av harmoniserad EU-reglering.

Not. 16. <http://www.upphandlingsmyndigheten.se/hallbarhet/stall-hallbarhetskrav/>.

Not. 17. För vidare läsning se: Hållbarhetskriterier vid offentlig upphandling - riktlinjer från Konkurrensverket.

Risk för konkurrensbegränsningar

Allt för höga hållbarhetskrav riskerar emellertid att begränsa konkurrensen och antalet anbudsgivare. Till exempel skulle höga miljökrav på fossilfria resor, gynna leverantörer som står i begrepp att investera i nya fordon, samt stora leverantörer med större flexibilitet i fordonsflottan och investeringsplan (det vill säga, som köper flera bilar om året jämfört med små företag som kanske har flera år mellan inköpen).

Det finns olika sätt att undvika detta, bland annat genom att ställa kraven som särskilda kontraktsvillkor istället för som kvalificeringskrav. Det innebär att kravet inte behöver uppfyllas förrän vid kontraktstecknande eller en viss tid därefter. Detta särskilda kontraktvillkor innebär en större flexibilitet för leverantören och skulle i exemplet gynna mindre leverantörer och de som inte står i begrepp att omgående förnya sin fordonsflotta.



Sex upphandlingar för innovation och mervärde

Kommuner, landsting och regioner har bidragit med förfrågningsunderlag som har haft en ansats till innovation eller mervärde. En systematisk genomgång gjordes av aktuella förfrågningsunderlag som sorterades efter relevans och delades in i tre verksamhetsområden.

1. Hälso- och sjukvård
2. Social omsorg
3. Teknisk förvaltning

Utifrån de uppåt 40 upphandlingar som studerades, valdes sex stycken ut som exempel på upphandlingar som förnyar, genom att sätta en ny produkt på marknaden, eller genom att bidra med mervärde. Varje upphandling är unik i flera perspektiv, inte bara upphandlingsföremålet i sig, utan också den metodik som används och strategiska val som gjorts genom upphandlingsprocessen.

TABELL 1. Exempel på upphandlingar som förnyar

Verksamhetsområde	Innovation	Mervärde
Hälsa- och sjukvård	Utrustande av operationssalar (exempel 1).	Engångsförkläden i vården (exempel 4).
Social omsorg	Äldreboenden med profil (exempel 2).	Serviceresor (exempel 5).
Teknisk förvaltning	Skyddskläder mot brand (exempel 3).	Skötsel- och byggentreprenader (exempel 6).

I kommande avsnitt presenteras respektive upphandling enligt en gemensam och återkommande struktur. Presentationerna av genomförda upphandlingar är baserade dels på förfrågningsunderlagen, men framförallt på genomförda intervjuer med upphandlingsansvariga.

Exempel 1 – innovation inom hälso- och sjukvård

Upphandling med funktionskrav och helhetsansvar gav unik lösning som inte fanns på marknaden – till vinst för patientsäkerheten

Västra Götalandsregionen har upphandlat utrustandet av hybridoperationssalar. Genom att ställa funktionskrav har man upphandlat en ny lösning som inte fanns på marknaden tidigare. Genom tillämpning av konkurrenspräglad dialog gavs marknaden incitament att utveckla en lösning som möjliggör användande av magnetkamera och 3D röntgen under pågående operationer, utan att behöva flytta patienten från operationsbordet.

Upphandlande myndighet	Västra Götalandsregionen
Kontaktperson	Martin Jakobsson
År	Avtal ingicks 2015
Upphandlingsförfarande	Konkurrenspräglad dialog
Upphandlingsföremålet	<p>Utrustande av hybridoperationssalar.</p> <p>Upphandlingen omfattade utrustandet av hybridoperationssalar på Sahlgrenska Universitetssjukhuset, där avancerade operationssalar kombineras med avancerad bildgivande utrustning som normalt finns på röntgenavdelningen.</p> <p>En stor utmaning i den här upphandlingen har varit behovet av en magnetkamera på operationsavdelningen. Någon sådan finns ännu inte på någon operationsavdelning i Sverige.</p>
Bakgrund och behov	<p>I en hybridoperationssal kan många olika bildstyrda operationer utföras, till exempel kateterburna ingrepp i hjärtat eller kroppspulsådern. Med röntgenteknik kan ingreppet följas på bildskärmar. Vid behov kan operationen övergå till öppen kirurgi utan att patienten behöver flyttas, vilket är att föredra utifrån patientsäkerhetsaspekten. Vid ortopediska operationer kan operationsresultat och exakt placering av skruvar och inplantat verifieras med 3D röntgen innan operationen avslutas. En magnetkamera kan också skilja vävnader som inte syns med ögat eller med röntgen och kan bl.a. användas för att säkerställa att en tumör är fullständigt borttagen.</p> <p>Behovet var att utrusta hybridoperationssalar där olika typer av bild- och funktionsmedicinsutrustning ingår. En särskild utmaning är att få tillgång till magnetkamera under operation utan att patienten behöver flyttas.</p>
Så här brukar man formulera sig	<p>I en hybridoperationssal finnas utöver operationsbord och röntgenutrustning ett 100-tal andra utrustningar levererade av omkring 50 leverantörer. Det är viktigt att alla utrustningar fungerar tillsammans och inte stör varandras funktion.</p> <p>En förutsättning i upphandlingen var att avtal tecknas med en leverantör som får ansvara för projektering och samordning av hela hybridoperationssalalen, även för utrustning som andra företag levererar. Ingen tidigare upphandling har gjorts med detta innehåll.</p>

Så här ställde man kraven i förfrågningsunderlaget	<p>Upphandlingen genomfördes som konkurrenspräglad dialog där anbudsgivare som ansökt och kvalificerat sig inbjöds att delta i dialogen.</p> <p>Dialogen genomfördes med varje anbudsgivare för sig där den upphandlande myndigheten preciserade sitt behov och anbudsgivaren preciserade sina möjligheter att uppfylla behovet. Kraven i kravspecifikationen utgick från de medicinska behovet. För varje möte blev kravspecifikationen allt tydligare.</p> <p>De slutliga kraven formulerades i stor utsträckning som funktionskrav: "Överflyttning från operationsbord i ... till ... ska inte kräva lyft av patient mellan bord." "MR-kamera ska kunna flyttas till patienten placerad på operationsbordet i sal 3". Man hänvisade också till tydliga mål beskrivna i underlaget.</p>
Dessa lösningar fick man in	<p>Fyra anbudsgivare kvalificerade sig att delta i dialogen. Ingen av dem kunde ensam erbjuda det fullständiga behovet.</p> <p>Efter avslutad dialogfas inbjöds de anbudsgivare som deltagit i dialogen att lämna anbud.</p> <p>"I upphandlingen fick vi ett anbud där en anbudsgivare tillsammans med en underleverantör kunde erbjuda en lösning för hela behovet."</p>
Så här utvärderade man	<p>Utvärderingsmodellen var "ekonomiskt mest fördelaktiga" baserat på de utvärderingskriterier som fanns angivna i förfrågningsunderlaget. Pris utvärderades enligt modellen: Lägst offererad totalkostnad över tid (SN 346-2013 LCCdeklaration)/enskild offererad totalkostnad över tid x 60 Poäng.</p> <p>Kvalitetskriterierna (kommersiella villkor, teknisk lösning, genomförande samt organisation) gav 10 poäng vardera med tydlig beskrivning av vad som förväntades för att få olika poäng. Värdering av kravuppfyllnad för teknisk lösning gjordes mot i vilken utsträckning lösningarna gav förutsättningar att uppnå ställda mål, genom till exempel "Lägga grunden till kortare behandlingstider genom att flera moment av diagnos och behandling sker i samma seans."</p>
Denna lösning vann	<p>Genom utveckling och samarbete med underleverantör kunde en anbudsgivare lämna ett anbud som uppfyllde efterfrågad funktion och övriga krav.</p> <p>"Vi har lyckats upphandla funktion och innovation som inte tidigare fanns på marknaden, fått internationella företag att samarbeta och dessutom klarat vår budget. Det viktigaste av allt är att kirurgerna får möjlighet att använda tredimensionella bilder under operation till nytta för patienterna."</p>
Så här följer man upp	<p>Avtalet anger vilken funktion som ska levereras.</p> <p>Avtalet anger också hur eventuella leveransförseningar eller andra brister i leveransen ska regleras samt villkor för betalning.</p> <p>Leverans sker i etapper och varje delleverans kontrolleras mot avtalet vid en gemensam besiktning.</p>

Långsiktigt resultat

Leverans och installation enligt avtal pågår under 2016 och delar av 2017. Hittills har leverans och installation gått enligt plan, men måste samordnas med slutförandet av byggprojektet som pågår parallellt.

Reflektioner och synpunkter från respektive parter

"Den här upphandlingen är ett exempel på ett lagarbete där jag fått fungera som projektledare. Projektgruppen har bestått av specialister inom medicin, teknik och fysik."

"Företagen har i dialogen medverkat med specialister från Europa och USA. Vi har alla samarbetat och har genom dialog kunnat upphandla en unik funktion som uppfyller det medicinska behovet men som inte tidigare fanns på marknaden."

Skulle ni gjort något annorlunda?

"Att välja upphandlingsformen "konkurrenspräglad dialog" var rätt beslut. Vi har uppnått hela det krävda medicinska behovet och lyckats hålla budget."

"Så här långt har projektet varit framgångsrikt. Vi måste ändå vänta med att utvärdera vårt arbete tills de nya hybridoperationssalarna är tagna i klinisk drift."

"Sahlgrenska Universitetssjukhuset får nu unika möjligheter att använda magnetkamera och 3D röntgen under pågående operationer. Mest glädje får förstås patienterna som kan behandlas med de nya unika möjligheterna."

Exempel 2 – innovation inom social omsorg

Upphandling av äldreboenden med profil för ökad valfrihet och brukarnöjdhet

Solna stad har upphandlat vård- och omsorgsboenden för äldre till fast pris. Kommunen hade på förhand beslutat sig för att varje boende skulle ha en unik inriktning av aktiviteter för de boende, till exempel kultur, natur eller IT. Detta villkor avsåg att ge större valfrihet och större överensstämmelse mellan de äldres intresse och aktivitetserbjudande på boendena.

Resultaten från Socialstyrelsens brukarundersökning visar att Solna ligger högt i jämförelse med andra kommuner på just frågan om man är nöjd med utbudet av aktiviteter. Utförare som driver profilboenden har erhållit kvalitetsutmärkelser, där konsekvenserna av profileringen har spelat en avgörande roll.

Upphandlande myndighet	Solna Stad
Kontaktperson	Elisabet Sundelin
År	Avtalen om 9 år trädde i kraft 2010.
Upphandlingsförfarande	Förenklad upphandling (B-tjänst)
Upphandlingsföremålet	Vård- och omsorgsboende för äldre med profil på utbudet av brukaraktiviteter.
Bakgrund och behov	<p>Äldreomsorgen ska erbjuda trygghet, värdighet och en meningsfull tillvaro. Behovet var att säkra tillgången på vård och äldreboenden där de äldres egna intressen stod i fokus.</p> <p>Upphandlingen omfattade driften av sju olika boenden i staden. I denna upphandling beslutades att ge samtliga boenden sin egen profil på sådana aktiviteter som erbjuds de boende.</p>
Så här brukar man formulera sig	<p>De aktuella boendena hade varit upphandlade tidigare. Då var kraven avseende aktiviteter för de boende uttryckta av mer allmän karaktär, att utföraren skulle erbjuda aktiviteter för en meningsfull vardag.</p> <p>Utvärdering gjordes vid förra upphandlingstillfället på pris. Utbudet av aktiviteter som anbudsgivarna erbjöd ingick då inte i utvärderingskriterierna.</p>
Så här ställde man kraven i förfrågningsunderlaget	<p>Sju olika profiler definierades i underlaget: Konst/Hantverk, Litteratur/Teater/Film/Historia, Mat/Dryck, Sång/Musik/Dans, Natur/Trädgård, IT samt Djur. Riktlinjer för varje profil angavs samt att "Profileringen innebär att boenden har en speciell kompetens som skall ge ett mervärde åt de boende som valt en speciell inriktning." och "Flera i personalen på boendet skall vara såväl kunniga handledare som inspiratörer inom den egna profilen." Därefter öppnades för anbudsgivaren att själv föreslå såväl aktiviteter som hur profilen i övrigt kan skapas på boendet.</p>

Dessa lösningar fick man in	Fler av anbuden innehöll erbjudanden om nya personalkategorier som sångpedagoger och dietister. Samarbete sker med externa aktörer, såsom filmklubbar etc.
Så här utvärderade man	Ersättning för respektive boende fastställdes i förväg som ett fastpris per vård dygn. Fyra kvalitetskriterier utvärderades där profilering utgjorde ett av dessa med en vikt på 15 procent.
Denna lösning vann	15 anbudsgivare lämnade tillsammans 49 anbud. Några av anbudsgivarna föll ifrån redan på kvalificeringskraven. I utvärderingen antogs de anbud som fått högst poäng, varvid man antog sju anbud från fem olika leverantörer. Tre av leverantörerna fick i och med beslutet förnyat förtroende.
Så här följer man upp	Kommunen följer upp avtalen årsvis, att man har rutiner, egenkontroller, om måltidssituationen och alla andra utfästelser som utförarna gjort i anbudet. Men vi mäter inte på detaljnivå genomförande av aktiviteter. Vi följer detta övergripande bl.a. genom Socialstyrelsens nationella brukarundersökning och genom avtalsuppföljningar att det utföraren utlovat har genomförts. SIQ-modellen används inte. Samverkan med utförarna är av avgörande betydelse. "Det gör sig inte självt!" Kommunen har skapat flera olika forum där man träffar nyckelpersoner från verksamheterna, inklusive från det boende som drivs i egen regi, till exempel cheferna, profilledarna och sjuksköterskor. Det innebär ett ansvar för såväl beställaren som för utförarna, att profilledarna med sin professionalitet får möjlighet att utbyta erfarenhet och kunskap med varandra. Den som är spjutspets inom ett profilboende delar kunskap med övriga för att bredda utbudet på aktiviteter även i andra boendena. "Frågan om kvalitetsutfall är komplex. Det är inte bara profileringen i sig, utan många andra aspekter också som bidrar till resultatet och brukarnöjdhet."
Långsiktigt resultat	Kravet på profilledare med särskild kompetens inom profilområdet har inneburit att vi har fått in nya kompetenser på boendena. Detta har varit ett mervärde för både brukare och personal. Socialstyrelsens brukarundersökning visar att Solna ligger högt i jämförelse med andra kommuner på just frågan om man är nöjd med utbudet av aktiviteter. Utförare som driver profilboenden har erhållit kvalitetsutmärkelser, där konsekvenserna av profileringen har spelat en avgörande roll.
Reflektioner och synpunkter från respektive parter	Anbudsgivarna uppskattade utmaningen att utvärdering baserades på kvalitet istället för pris. Man uppskattade också kommunens nytänkande.
Skulle ni gjort något annorlunda?	"I nästa upphandling tänker vi använda oss av en vedertagen utvärderingsmodell, som SIQ-modellen. Den kan ge förutsättning för att det ska bli en röd tråd mellan upphandling, utvärdering och uppföljning."

Exempel 3 – innovation inom teknisk förvaltning

Funktionskrav bidrog till utveckling av skalbara skyddskläder till räddningstjänsten, bra för arbetsmiljön, med internationell efterfrågan

Räddningstjänsten i Storgöteborg hade ett behov att minska exponeringstiden för kontaminering från använda larmställ avsedda för rökdykning och räddningstjänst. Genom samverkan med marknaden genom Request for information (RFI), konkurrenspräglad dialog, fastpris-modell samt utvärdering på funktionskrav har flera mål kunnat nås. Genom de nyutvecklade skalbara larmställen har arbetsmiljön förbättrats genom att exponeringstiden för skadliga ämnen kunnat minskas. Kostnaden har också kunnat minskas då skalbarheten innebär att del av stället kan bytas ut, istället för att hela stället kasseras.

Upphandlande myndighet	Räddningstjänsten i Storgöteborg
Kontaktperson	Katarina Appelqvist
År	2014
Upphandlingsförfarande	Konkurrenspräglad dialog
Upphandlingsföremålet	Skyddskläder till räddningstjänstens personal.
Bakgrund och behov	Nya riktlinjer vad gäller rengöring av de larmställ räddningspersonalen använder vid utryckning, tillsammans med behov av att stället ska vara skalbart för att minska exponeringstid för kontaminering, gjorde att man såg att en ny produkt behövde utvecklas tillsammans med marknaden. Upphandlingen omfattade ramavtal av skalbara larmställ avsedda för rökdykning och räddningstjänst att användas av 650 brandmän.
Så här brukar man formulera sig	Man hade tidigare upphandlat larmställ som erbjöds av marknaden. Ej skalbart och inte samma krav ställda kring tålighet för tvätt.
Så här ställde man kraven i förfrågningsunderlaget	Initialt hade man gjort en RFI (Request for Information) och besökt olika tillverkare av ställ och textilföretag för att skapa sig en bild av marknaden. Därför kunde man initialt fastställa ett pris för det nya stället. Ett antal ska-krav ställdes (till exempel färg, och EN-klassning, garantier etc.). Utvärdering gjordes till 100 procent på funktion, så som montering/demontering, komfort, extrafinesser och livslängd. Eventuella framtida patent fick behållas av leverantören.
Dessa lösningar fick man in	Sex intresserade leverantörer anmälde intresse, två diskvalificerades i ansökningsfasen. Fyra återstod som fick göra prototyper tillsammans med en utvecklingsgrupp på RSG (dialogfas). Fyra prototyper lämnades in som prövades enligt kriterier nedan.
Så här utvärderade man	Utvärdering av fyra kvalitetskriterier gjordes av en referensgrupp genom tester av prototyper i olika situationer. Max 36 kvalitetspoäng kunde ges. Priset var fastställt till 8 500 kronor per ställ (utvecklingskostnader togs av leverantören). Full kravuppfyllnad gav max prisavdrag på 3 600 kronor.
Denna lösning vann	Det danska företaget Viking vann upphandlingen.

Så här följer man upp

Parterna arbetar med ständiga förbättringar och leverantören är inne på tredje generationen efter 1,5 år. Löpande avstämningar sker både med leverantör och verksamheten. Man träffar leverantören ungefär en gång per halvår för att diskutera nästa utvecklingssteg, då tillsammans med design/kvalitetsansvariga och key account ansvarig. Just nu är generation fyra under framtagande.

Långsiktigt resultat

Ökad säkerhet då kontamineringsexponering minskat. Bättre ekonomi då skadade delar kan bytas ut istället för hel utrustning. En bonus har varit den erfarenhet vi fått genom att upphandla på detta sätt. Att överlåta åt marknaden att utveckla lösningen har gett nya insikter. Organisationen håller avtalet levande genom att aktivt arbeta med förädling under hela avtalsperioden. Leverantörens larmställ har rönt internationell uppmärksamhet och "The Gothenburg Suit" har fått en ökad efterfrågan på den europeiska marknaden.

Reflektioner och synpunkter från respektive parter

"För att hitta det rätta fastpriset måste man göra en bra initial analys. Att utnyttja marknadskrafterna för innovation ställer krav på verksamheten att kunna formulera vad de verkligen behöver istället för att gå på lösning direkt. Detta ställer i sin tur krav på upphandlaren som behöver formulera rätt frågor och peka på de val som finns. Det handlar också om tillit, både till processen men också till marknaden."

"Här har upphandlingsprocessen integrerats i verksamhetsutvecklingsprocessen som inneburit att vi mycket snabbare har kunnat uppnå önskvärd förändring. Det har varit en stor fördel att vi direkt har kunnat uppnå önskad effekt. I vanliga fall arbetar man oftast i parallella utvecklingsprojekt där man först finansierar en utveckling som sidan ska upphandlas. Det kan innebära att det tar lång tid, att det till slut blir dålig konkurrens och för med sig höga kostnader. Det var dessutom väldigt roligt för båda parter att arbeta på detta sätt. De som inte fick kontraktet tackade också för att de hade fått delta på denna utvecklingsresa."

"Upphandlingsfrågan behöver integreras i mycket högre grad i de strategier organisationen har. Det är i upphandlingsskedet vi skapar det som sedan gäller i flera år, det är oerhört viktigt att alla beslutsfattare runt om i riket ser detta om vi ska maximera nyttan med de offentliga medlen."

Skulle ni gjort något annorlunda?

"Det finns inget vi skulle gjort annorlunda i stort. Möjligen att vi skulle vågat ta mötena på engelska, för att undvika språkförbistring när tolkar deltog."

Exempel 4 – mervärde inom hälso- och sjukvården

Biobaserade engångsförkläden en vinst för miljön

Region Skåne stod inför behovet att upphandla engångsförkläden att användas inom vården. Då Region Skåne antagit en vision om att vara fossilbränslefri och klimatneutral senast år 2020, var det inte förenligt med detta övergripande mål att på nytt upphandla förkläden tillverkade av oljebaserad plast. Efter marknadsanalys, dialog och extern remiss ställdes slutligen kravet att förklädena till minst 70 procent skulle bestå av förnybart biobaserat material.

Den vinnande anbudsgivaren lyckades utveckla en ny produkt som till 91 procent består av förnybart biobaserat material (sockerrör och kalk) med bibehållen funktion och kvalitet. Upphandlingen har inneburit stora miljövinster till en endast marginellt högre kostnad. Upphandlingen har bidragit till att samtliga anbudsgivare utvecklat sina produkter och kan nu bättre möta ett framtida behov på klimatneutrala engångsartiklar.

Upphandlande myndighet	Region Skåne
Kontaktperson	Otto Andersson
År	2016
Upphandlingsförfarande	Förhandlat förfarande med föregående annonsering.
Upphandlingsföremålet	Engångsförkläden för användning inom vården.
Detta var de förväntade mervärdena	Målet med upphandlingen var att byta ut de dåvarande engångsförklädena i oljebaserad plast mot engångsförkläden i förnybart material med bibehållen eller bättre kvalitet och användarupplevelse. Upphandlingen, som delfinansierades av Energimyndigheten, var ett delmål i Region Skånes satsning att bli fossilfri till år 2020.
Så här brukar man formulera sig	I tidigare upphandlingar av engångsförkläden ställdes inga specifika krav beträffande andelen förnybart material.
Så här ställde man kraven på mervärden i förfrågningsunderlaget	Ett av de första stegen som togs var att starta en intern projektgrupp bestående av medarbetare med kompetenser inom de områden som berördes av upphandlingen. Inom de områden man saknade kompetens anlätades konsultexpertis för att bistå projektgruppens arbete. Därefter bildades även en testpanel bestående av anställda med daglig erfarenhet av de dåvarande förklädena. Panelens uppgift var att bistå både vid kravställning och utvärdering.

Dessa förslag fick man i anbudet

Fem anbudsansökningar kom in varav fyra kvalificerades för att lämna anbud. Av de efterföljande anbudet var de tre som inte godkändes i den första anbudsomgången p.g.a. egenskaper kopplade till förklädenas utformning och övriga egenskaper.

Efter den första anbudsomgången följde två rundor med förhandlingar under vilka Region Skåne coachade anbudsgivarna i syfte att hjälpa dem att förbättra sina anbud. Förhandlingar skedde enligt en i förväg upprättad modell som säkerhetsställde att samtliga anbudsgivare gavs samma möjligheter och att ingen av anbudsgivarna fick veta hur deras anbud låg till jämfört med konkurrenterna.

Efter förhandlingarna kunde samtliga anbud godkännas. Det vinnande anbudet hade både ökat andelen förnybart material från 84 till 91 procent och sänkt sitt pris med 25 procent.

Så här utvärderade man

Utvärdering utfördes enligt nedanstående viktning:

1. Pris – 50 procent
2. Klimatpåverkan – 20 procent
3. Funktion, design och kvalitet – 15 procent
4. Andel förnybart material – 10 procent
(utöver de obligatoriska 70 procent förnybart material)
5. Tidplan för provserie och full leverans – 5 procent

För att kunna granska inkommande handlingar med koppling till punkt 2 och 4 utnyttjades den konsultexpertisen som anlits.

Varken produkt eller förpackning fanns på plats när upphandlingen avslutades, utan har utvecklats efteråt. Vid anbudsöverlämnandet fanns endast en prototyp, som kunde vara handklippt från materialet. Provserie som testats ute i klinisk miljö togs fram för att säkerställa kvalitet och funktion för förkläde och förpackning innan full leverans. Både förpackning och förkläde har på detta sätt fortsatt att utvecklas efter upphandlingen avslutats.

Detta anbud valde man

"Det vinnande anbudets förkläden bestod till 91 procent av förnybart material som sockerrör och kalk. I förhållande till de tidigare förklädena i oljebaserad plast var de endast marginellt dyrare."

Så här följer man upp

Hittills har det vinnande förklädet testats på fem vårdavdelningar och kommer troligtvis att rullas ut i hela den tilltänkta verksamheten i början av 2017. Den konsultexpertisen som anlits kommer även att vara behjälplig med att tolka dokumentationen som inkommer under avtalets löptid.

Långsiktigt resultat	<p>Enligt Region Skåne var det inte bara den vinnande leverantören utan samtliga leverantörer som lämnade anbud som stimulerades till att ta ett tekniksprång inom produktområdet. Ett tekniksprång som gjorde dem alla bättre rustade för att i framtiden möta en ökad efterfrågan på förbrukningsmaterial med minskad klimatpåverkan. De tekniker som togs fram i upphandlingen kan, med troligtvis relativt begränsade utvecklingskostnader, även användas för att utveckla andra produkter som också kan bidra till lägre CO2-utsläpp, till exempel soppåsar, handskar och sprutor.</p> <p>Om andra upphandlande myndigheter skulle vilja upphandla engångsförkläden i förnybart material så finns de produkter som togs fram för denna upphandling redan på marknaden. Troligtvis skulle en annan upphandlande myndighet inte längre behöva använda sig av förhandlat förfarande med föregående annonsering för att få tillgång till engångsförkläden likt de Region Skåne upphandlat.</p>
Reflektioner och synpunkter från upphandlande myndighet	<p>"Förhandlingarna var mycket givande och gav leverantörerna möjlighet att utveckla sin produkt och lämna sitt absolut bästa anbud. Det skedde stora förändringar i pris och produkttegenskaper mellan de olika förhandlingsomgångarna, samtliga till bättre eller i oförändrad riktning. Så att vara väl förberedd för förhandlingar och ge dem den tid som de förtjänar är väl investerade resurser för den upphandlande myndigheten."</p>
Skulle ni gjort något annorlunda?	<p>"För tidigt att säga."</p>

Exempel 5 – mervärde inom social omsorg

Schyssta arbetsvillkor och miljöhänsyn i en hårt konkurrensutsatt transportbransch

Göteborgs Stad, Färdtjänsten, genom Göteborgs Stads Upphandlings AB (Upphandlingsbolaget) har på nytt upphandlat serviceresor (färdtjänst, skolresor, LSS-resor m.m.). Då det råder kraftig konkurrens inom transportbranschen har detta bland annat medfört osäkra och bristfälliga arbetsvillkor. Utifrån övergripande mål om sociala hänsyn ställdes därför i detta fall kollektivavtalsliknande villkor. Dessutom ställdes som svar på det övergripandemålet målet om reducerade utsläppsnivåer av växthusgaser, krav på transporter med fossilfritt bränsle.

Kontrakt har ingåtts med samtliga sex anbudsgivare som uppfyllde kvalificeringskraven. De högt ställda kraven ser ut att infrias. Trafikföretagen ställer successivt om sina fordon till fossilfritt bränsle, vilket är en stor vinst för miljön. Genom kraven på anställningsvillkor har upphandlande myndighet möjliggjort för förare att erhålla heltidsanställningar, vilket i sin tur ger högre kompetens och högre kontinuitet. Kraven har varit kostnadsdrivande och medfört reallt ökade kostnader med ca fem procent jämfört med tidigare avtal.

Upphandlande myndighet	Göteborgs stad Färdtjänsten och Upphandlingsbolaget
Kontaktperson	Sophie Edler Hongelin
År	Avtalen trädde i kraft 2016
Upphandlingsförfarande	Ramavtalsupphandling
Upphandlingsföremålet	Serviceresor (färdtjänst, skolresor, LSS-resor m.m.).
Detta var de förväntade mervärdena	Anständiga anställningsvillkor, garanterad lägsta minimilön, kollektivavtalsliknande villkor, ökad jämställdhet och antidiskriminering, ökad mångfald (personalsammansättningen spegla Göteborgs befolkningsstruktur), kompetenshöjning, minskade utsläpp av växthusgaser.
Så här ställde man kraven på mervärden i förfrågningsunderlaget	"Eftersom EU-lagstiftningen inte tillåter krav på kollektivavtal krävde vi istället kollektivavtalsliknande villkor genom att skriva in stora delar av kollektivavtalstexten i avtalet. Genom detta kräver vi bland annat att förarna ska ha en garanterad lägsta minimilön, att de ska omfattas av normalt förekommande arbetsmarknadsförsäkringar och tjänstepension, skriftliga lönebesked, betalda arbetskläder och lön under utbildning. Vi har dessutom ställt krav på olika behörigheter för olika uppdrag. Förarna behöver därför genomgå stegvis utbildning för att bredda sin kompetens för olika uppdrag." "Vi har också skrivit in villkor för antidiskriminering, antikorrup­tion, jämställdhet, mångfald, och utbildning." "Krav på fordon att (delvis) använda fossilfritt bränsle."

Dessa förslag fick man in	Trots att förfrågningsunderlaget var uppdelat i många mindre delar för att sänka inträdeskraven för nya leverantörer, kom bara sex anbud in från olika utförare, varav fem var kända leverantörer sedan tidigare.
Så här utvärderade man mervärden	Lägst pris, förutsatt att samtliga krav var uppfyllda.
Detta anbud valde man	Kontrakt tecknades med samtliga sex anbudsgivare som uppfyllde kvalificeringskraven.
Så här följer man upp	Kraven på uppföljning var nya och högre jämfört med tidigare avtal. Nu sker en ganska omfattande skriftliga rapportering månadsvis. Enskilda möten sker med varje leverantör varje månad.
Långsiktigt resultat	Trafikföretagen ställer successivt om sina fordon till fossilfritt bränsle, vilket är en stor vinst för miljön. <p>"Två faktorer har bidragit till att fler anställda fått möjlighet till heltidsanställningar, dels genom de krav på anställningsvillkor vi ställde, dels genom att vi köper mer fast trafik. Fler heltidsanställda innebär i sin tur ger högre kompetens och högre kontinuitet - aspekter vi värderar högt."</p> <p>"Kostnaden har ökat med cirka fem procent i reala tal jämfört med tidigare avtal. Kostnadsökningen, som påverkas av de högre krav på anställningsvillkor och miljö som vi ställt, ligger emellertid inom kalkylerad ram."</p>
Reflektioner och synpunkter från respektive parter	"Det nya sättet att följa upp och leverantörskraven att rapportera har inneburit ett nytt arbetssätt, vilket kräver mer resurser. Men vi uppnår en närmare relation med utförarna."
Skulle ni gjort något annorlunda?	"Trots att vi delade upp förfrågningsunderlaget i 54 olika delar, vilket borde möjliggjort för fler anbudsgivare, fick vi bara in 7-8 anbud. Då hade vi ändå både haft öppna hearings och skickat upphandlingen på extern remiss, s.k. RFI, till alla trafikföretag i området. Här behöver vi rannsaka oss själva hur vi kan intressera fler anbudsgivare."

Exempel 6 – mervärde inom teknisk förvaltning

Socialt ansvarstagande vid upphandling av skötsel- och byggtreprenader

Det kommunala bolaget MKB Fastighets AB i Malmö har upphandlat skötsel- och byggtreprenader. I upphandlingen har beaktats övergripande mål om att främja sysselsättningsmöjligheter, öka social integration och minska utanförskapet genom att ge unga personer som har svårt att komma in på arbetsmarknaden nya möjligheter.

De obligatoriska särskilda kontraktsvillkoren på upphandlade leverantörer omfattar skyldighet att erbjuda praktikplatser, lärlingsplatser eller anställning i någon form till arbetssökande personer. En prioriterad grupp är ungdomar mellan 18 till 29 år som står långt från arbetsmarknaden och som är boende hos MKB. Antalet individer som leverantören ska ta emot bedöms i varje enskild upphandling. Genom att arbeta strukturerat med sociala krav är målsättningen att få 50 ungdomar i någon form av sysselsättning under 2016.

Upphandlande myndighet	MKB fastighets AB (MKB)
Kontaktperson	Eva Wiberg-Sunzel och Marie Ljungholm.
År	2016
Upphandlingsförfarande	Öppet förfarande. Ramavtal med flera leverantörer.
Upphandlingsföremålet	El-servicearbeten på fastighetsbeståndet.
Detta var de förväntade mervärdena	<p>MKB har sedan 2015 arbetat strukturerat med frågan om social hänsyn vid upphandling. Genom vad MKB initialt valde att kalla "sociala klausuler" har MKB ställt som kvalificeringskrav att upphandlad leverantör bör/måste ge praktik, visstidsanställning eller lärlingsplatser till arbetssökande personer boende i Malmö under avtalsperioden. Syftet är att stärka den sociala och ekonomiska hållbarheten samt att på lång sikt bidra till ökad integration i de områden som MKB verkar. Ett av de uttalade målen för 2016 var att 50 ungdomar antingen skulle få en praktikplats, lärlingspraktik eller allmän visstidsanställning till följd av MKB:s insatser.</p> <p>För att hitta lämpliga arbetssökande samarbetar MKB med Boost by FC Rosengård (Boost), men även med andra till exempel Arbetsförmedlingen. Boost är ett arbetsmarknadsprojekt i Malmöregionen, som delfinansieras av Europeiska Socialfonden, för ungdomar mellan 18-24 år.</p>

Så här ställde man kraven på mervärden i förfrågningsunderlaget	<p>De "sociala klausulerna" infördes i förfrågningsunderlaget i form av ska-krav vilka även återspeglades i den avtalsmall som leverantörerna måste godkänna i samband med anbudsinlämnandet. Utformningen av klausulerna är standardiserade, med en formulering av kraven att antalet praktikanter/lärlingar anpassas efter den enskilda upphandlingen. Klausulerna löd enligt följande:</p> <p>"Att öka upphandlingar av tjänster där krav på social hänsyn ställs är ett prioriterat mål hos MKB Fastighets AB. Syftet med målet är bland annat att främja sysselsättningsmöjligheterna för personer i åldrarna 18 till 29 år och boende hos MKB som står långt från arbetsmarknaden, att öka social integration, stimulera sysselsättningsnivåerna och minska utanförskapet genom att ge unga personer som har svårt att komma in på arbetsmarknaden nya möjligheter".</p> <p>"Leverantören ska ta emot praktikanter. Antal praktikanter och tidslängd på praktikperioden, 1-3 mån, specificeras vid avtalsstart och utifrån unika förutsättningar.</p> <p>Urvalet av lämpliga praktikanter görs av leverantören tillsammans med MKB:s samarbetspart Boost by FC Rosengård. Annan samarbetspart är Jobb Malmö/Arbetsförmedlingen. Handledare från Boost by FC Rosengård kommer att finnas som stöd för både praktikant och leverantör under hela praktikperioden.</p> <p>För mottagande av praktikant gäller:</p> <p>Handledare ska finnas hos leverantör och kostnaden ingår i uppdraget. Praktikant ska gå bredvid yrkeskunnig för introduktion till arbetslivet".</p>
Så här utvärderade man mervärden	Då de "sociala klausulerna" utgjorde särskilda kontraktsvillkor, hade leverantören endast att acceptera att man avser att följa kraven.
Detta anbud valde man	Ramavtal tecknades med flera leverantörer, under förutsättning att samtliga ska-krav och accepter uppfyllts.
Så här följer man upp	<p>I samband med kontraktsskrivningen följde en diskussion mellan MKB och leverantörerna utifrån vilken typ av krav som ställts i förfrågningsunderlaget, men också om det fanns möjligheter utöver minimikravet på ex. minst en praktikant, om hur många praktikanter som skulle tas emot och hur mottagandet skulle se ut. Efter att detta skett presenterade MKB informationen för Boost som i sin tur tog kontakt med leverantören. Boost presenterar därefter ett antal potentiella kandidater för leverantörerna att välja bland. De potentiella kandidaterna valdes ut på grundval av information som MKB lämnat beträffande de aktuella leverantörernas behov och önskemål.</p> <p>MKB har ingen direktkontakt med praktikanterna under praktikperioden utan får istället rapporter från Boost som följer upp både praktikanter och leverantörer under tiden praktiken fortgår. Blir en anställning aktuell eller lärlingspraktik är det en anställning hos respektive leverantör.</p>

Långsiktigt resultat Kraven som ställdes i denna upphandling var en del av den generella målsättningen att få 50 ungdomar i någon form av sysselsättning under 2016. Det ser ut som att målet kommer att uppnås.

Reflektioner och synpunkter från respektive parter

MKB valde att påbörja arbetet med frågan tillsammans med Stena Fastigheter i Malmö för att bidra i en viktig fråga.

Detta skedde långt innan det egentliga kravställandet började, bl.a. genom att ha en gemensam Vårträff för leverantörer. Därefter hade MKB tre workshops för sina leverantörer och våren 2016 på MKB:s ordinarie leverantörsträff var socialt ansvar i upphandling med i programmet.

Att på detta sätt få med leverantörerna i ett tidigt skede har öppnat upp för en god dialog kring frågor och bidragit till leverantörernas generellt sett positiva inställning. För många leverantörer är det en självklarhet att bidra genom att ta ett socialt ansvar på olika sätt.

Det är viktigt att inte stänga ute små och medelstora företag från upphandlingar med allt för omfattande krav på praktikplatsernas längd eller innehåll. Kravställningen i förfrågningsunderlaget bör därför lämna utrymme för anpassningar så att även mindre leverantörer kan erbjuda praktikplatser.

Skulle ni gjort något annorlunda?

"Vi ser detta som en lärprocess, vi har inget facit. De erfarenheter vi får gör att vi kan bli ännu bättre. Det är också viktigt att prata med andra i branschen och dra lärdom av andras erfarenheter. Men det är för tidigt att säga vad eller vilka förändringar vi kommer att göra."

Framgångsfaktorer i presenterade exempel

En genomgående slutsats som kan dras är att samtliga här exemplifierade upphandlingar präglats av en omfattande dialog. Dialogens betydelse kan inte nog uppmärksammas. Dialogen är en framgångsfaktor både före och under upphandlingens genomförande, samt under och efter avtalsperioden. Dialogen tar sig också många olika uttryck. I de exempel som redovisas i denna skrift har dialog förekommit i form av konkurrenspräglad dialog, förhandlat förfarande, Request for Information (RFI), anbudsskolor, öppna dialogmöten, hearings. Förslag på förfrågningsunderlag har skickats på extern remiss. Under avtalsperioden ser vi exempel på en aktiv dialog mellan parterna, respektive beställare som faciliterar nätverkande med och mellan de upphandlade leverantörerna. Dialogen som sätt att bygga och upprätthålla professionella och förtroendefulla relationer mellan parterna är en viktig parameter för framgång.

I de exempel som redovisas finns olika utvärderingsprinciper representerade, lägst pris och ekonomiskt mest fördelaktigt. I de upphandlingar som använder *ekonomiskt mest fördelaktigt* som utvärderingsmodell, har minst två angivit ett fast pris och anbudet därmed enbart utvärderats på kvalitetskriterier. Andra har satt priset i relation till andra utvärderingskriterium. Det kan indikera att val av utvärderingsmodell inte spelar någon roll. Förmodligen är emellertid utmaningen större att skapa innovation och mervärden i en lägst-pris upphandling.

I intervjuer med upphandlingsansvariga har framkommit att anbudsgivarna uppskattar utvärdering på kvalitetskriterier, istället för utvärdering på enbart pris.

Att ställa krav på funktion, snarare än att upprätta en kravspecifikation över kända förutsättningar är en spännande utmaning för beställaren. Att hitta rätt funktionskrav underlättas genom att ställa sig frågan "varför" om och om igen. Krav på funktion, istället för teknisk specifikation, möjliggör för anbudsgivaren att utveckla upphandlingsföremålet och kanske lämna ett anbud som upphandlande myndighet inte kunnat tänka ut. Detta kan bidra till en leverans med ökad effektivitet, det vill säga ökat värde av det som produceras i förhållande till de resurser som förbrukats.

Genom att ställa krav på mervärden i upphandlingen kan samhällsnyttiga mål förverkligas. I de exempel som redovisats här har positiva effekter kunnat uppnås, som minskad miljöbelastning, bättre anställningsvillkor och att ungdomar som stått långt från arbetsmarknaden kommit i sysselsättning.

Andra framgångsfaktorer för en god affär

Slutligen lämnas några generella rekommendationer som bör beaktas i upphandlingsprocessen.

- Ställ tillräckligt höga krav på leverantören och leveransen för möjliggöra uteslutning av oseriösa och okvalificerade anbudsgivare.
- Underlätta för små, medelstora och nyetablerade leverantörer att lämna anbud genom att till exempel dela upp anbudet i fler och mindre delar.
- Sänk tröskeln där det är möjligt för att stimulera fler leverantörer att lämna anbud, genom att till exempel
 - förenkla språket i förfrågningsunderlag och kontrakt,
 - förenkla anbudsmallar
 - ta själv fram verifikat där det är möjligt, istället för att anbudsgivarens ska bifoga dessa till anbudet.
- Bjud in potentiella anbudsgivare till öppna informationsträffar. Genomför anbudsskolor med målet att anbudsgivarna ska kunna lämna rena och korrekta anbud.
- Prata mer med leverantörerna.

”Gör det lätt för anbudsgivaren att göra rätt!”

Referenser

Nationella upphandlingsstrategin, Regeringskansliet, 2016

<http://www.regeringen.se/informationsmaterial/2016/06/nationella-upphandlingsstrategin/>

Socialt ansvarsfull upphandling – En handledning till sociala hänsyn i offentlig upphandling, Europeiska Kommissionen, 2010, ISBN 978-92-79-18404-8. <http://socialhansyn.se/wp-content/uploads/2014/06/EU-Socialt-ansvarsfull-upphandling-Kommissionen.pdf>

Samhälleliga mål med upphandling som medel, Tillväxtverket, 2014

<http://publikationer.tillvaxtverket.se/ProductView.aspx?id=1975>

Hållbarhetskriterier vid offentlig upphandling, Konkurrensverket, 2014

http://www.konkurrensverket.se/globalassets/upphandling/hallbarhet/riktlinjer_hallbarhetskriterier_webb.pdf

Identifiera samhälleliga mål, Upphandlingsmyndigheten, 2016-09-09

<http://www.upphandlingsmyndigheten.se/organisera/inkop-som-styrmedel/steg-1/samhalleliga-mal/>.

Socialt ansvarsfull upphandling, Upphandlingsmyndigheten, 2016-02-25

<http://www.upphandlingsmyndigheten.se/hallbarhet/socialt-ansvarsfull-upphandling/>

Upphandling för jämställdhet, SKL, 2012

<https://skl.se/ekonomijuridikstatistik/juridik/upphandlingforjamstall-dhet.4229.html>

Goda affärer – en strategi för hållbar offentlig upphandling, Slutbetänkande av Upphandlingsutredningen 2010, SOU 2013:12

<http://www.regeringen.se/contentassets/94e3a7f86d2f4784b126e16c6f4ec3a4/goda-affarer---en-strategi-for-hallbar-offentlig-upphandling-hela-dokumentet-sou-201312>



Upphandling för innovation och mervärde

Den offentliga sektorn upphandlar årligen varor, tjänster, verksamheter och byggentreprenader för nästan 20 procent av Sveriges totala konsumtion. På grund av dess storlek skulle redan en mindre förändring mot ett mer strategiskt förhållningssätt kunna få stora positiva samhällliga effekter.

Offentliga upphandlingar kan vara en drivande kraft för innovationer i samhället. Om upphandlande myndigheter ger förutsättningar för leverantörer att ta fram nya lösningar, kan det bidra till verksamhetsutveckling och ökad effektivitet. Offentliga upphandlingar är också ett verktyg för att skapa mervärden som i olika aspekter kan bidra till ett mer hållbart samhälle.

Skriften presenterar erfarenheter från sex upphandlingar inom social omsorg, hälso- och sjukvård samt tekniska förvaltning. Exempen speglar upphandlingar med olika ansats och fokus.

- › Innovation – där målet var att fylla ett behov med en vara eller tjänst som inte fanns på marknaden
- › Mervärde – där det kompletterande målet var att bidra till ett mer inkluderande och hållbart samhälle

Denna skrift vill bidra till att öka insikten om upphandlingen som strategiskt betydelsefullt verktyg för att stimulera utveckling, innovation och uppnående av övergripande och samhällsnyttiga mål.

Beställ eller ladda ner på webbutik.skl.se

ISBN 978-91-7585-509-7