

Sverige behöver fler offentliga innovationsupphandlingar



Förslag från IVA-projektet Innovation för tillväxt

INNOVATION
FÖR TILLVÄXT

Sammanfattning

Varje år upphandlar stat, landsting och kommuner för 450–600 miljarder kronor. Möjligheterna att inom ramen för upphandlingarna stimulera innovationer är därmed stora. IVA-projektet *Innovation för tillväxt* har tagit fram förslag för att stimulera offentlig innovationsupphandling. Vårt förslag innehåller tre delar:

1. En ny delegation för innovationsupphandling

Delegationens uppgift är att under en begränsad tid främja en ökad samverkan mellan myndigheter och andra aktörer för att initiera fler innovationsupphandlingar. Delegationen kan börja sitt arbete omedelbart och snabbt åstadkomma förändring till en låg kostnad. Upphandling av industrivaror, infrastruktur och tjänster liksom utvärderingar kommer att vara centrala frågeställningar. Arbetet bör

inriktas på praktiska åtgärder. Centrala myndigheter och organisationer föreslås ingå. Enskilda företag och kommuner ska engageras i konkreta projekt.

2. Identifiera och ge stöd till myndigheter som gör innovationsupphandlingar

Det andra förslaget består av två delar. Vi föreslår att ett antal myndigheter ges ett tydligt ansvar att stimulera innovation inom sitt område. Ett föregångsexempel är Energimyndigheten som har ett tydligt ansvar för att stimulera ett hållbart energisystem i Sverige. Vi vill att fler myndigheter får motsvarande roll inom sitt ansvarsområde.

Vi föreslår också en ny typ av innovationsupphandling. Utgångspunkten är att en myndighet identifierar behovet av en ny lösning. Det kan gälla en produkt eller tjänst. Olika företag

får sedan presentera idéer till lösning. Därefter handlas en konceptlösning upp. Fyller konceptet behovet får projektet möjlighet att utveckla en prototyp. Först därefter sker en konkurrensutsatt upphandling. Erfarenheter från både Storbritannien och Holland visar att denna typ av upphandling (SBIR-upphandling eller förkommersiell upphandling) ger stort utrymme för mindre företag att konkurrera och nå framgång.

3. Ökat metodstöd till offentliga inköpare och dess leverantörer

Vi föreslår att Kammarkollegiet utökar sitt nationella upphandlingsstöd till offentliga inköpare och dess leverantörer. Det innebär att man bland annat ska erbjuda metodstöd för innovationsupphandling i form av exempelvis frågor och svar på nätet, samt fallstudier.

Arbetsgruppen Offentlig innovationsupphandling

Visionen för IVA-projektet **Innovation för tillväxt** är att Sverige ska bli världens bästa miljö för innovationer. Ett av de övergripande målen är att Sveriges regering tar beslut om en nationell innovationsstrategi – en affärsplan för Sverige. Affärsplanen kommer bland annat att innehålla de konkreta förslag som tas fram i projektets arbetsgrupper.

På de följande sidorna presenterar vi ett förslag från arbetsgruppen **Offentlig innovationsupphandling**. Det har antagits av projektets styrgrupp med **Marcus Wallenberg** som ordförande. Förslaget kommer att diskuteras och förankras i en rad olika sammanhang innan det får sin slutliga form i affärsplanen som presenteras i slutet av 2011. Du kan enklast följa diskussionen och ges synpunkter på www.innovationfortillvaxt.se.

I arbetsgruppen Offentliga innovationsupphandlingar har ingått:

Charlotte Brogren (VINNOVA) ordförande i arbetsgruppen, **Mårten Armgarth** (Acreo), **Tomas Berggren** (Energimyndigheten), **Ann-Mari Fineman** (VINNOVA), **Maria Laxvik** (Stockholms stad), **Carola Lemne** (Praktikertjänst), **Fredrik Mossberg** (Attendo), **Emilie Ankarcrona Smith** (Swedish Medtech), **Arvid Söderhäll** (IVA) projektledare och **Jan Westberg** (IVA) kommunikatör och skribent.

Därför behövs initiativ för att utveckla offentlig innovationsupphandling i Sverige

Stolta traditioner har brutits

Sverige har stolta traditioner av att få fram innovationer i samarbete mellan offentliga och privata aktörer. Televerkets upphandlingar från LM Ericsson är bara ett exempel. Men traditionen har brutits. Idag går en allt för liten del av de 450–600 miljarder som stat, lands- och kommuner varje år upphandlar för till innovationsupphandlingar.

Inte självklart för myndigheter att upphandla innovationer

En förklaring till detta är att offentliga verksamheter sällan har ett uttalat uppdrag att främja innovation. I vissa fall finns det till och med en direkt motsättning mellan deras uppdrag och köp av innovationer. Ett exempel är att svenska kommuner inte ska ta på sig risk, vilket ofta sker vid innovationsupphandlingar.

Regelverken inget hinder

Forskning och praktisk tillämpning visar att både Sveriges och EUs regelverk för upphandling i sig inte är hindrande för innovationsupphandling. Istället

är det tolkningar och tillämpningar av upphandlings- och konkurrensregler som får en hämmande effekt.

Utgångspunkt i reella behov

I många företag är behoven snarare än lösningarna utgångspunkt för utvecklingsprojekt. Denna ansats borde också i större utsträckning kunna användas i offentliga verksamheter. Med hjälp av innovationsupphandlingar kan lösningar på definierade problem upphandlas. (Detta i motsats till vanliga upphandlingar av i detalj specificerade produkter eller tjänster). Därmed utvecklas organisationers verksamhet. Samtidigt får de bättre metoder för att lösa sina uppgifter.

En nationell dialog nödvändig

De offentliga innovationsupphandlingarna i Sverige är idag få. Vårt förslag syftar till att de ska bli fler. För att dra nytta av de möjligheter som de samlade offentliga upphandlingarna ger behövs en nationell dialog med olika konkreta initiativ som utgångspunkt. Dialogen

ska tydliggöra ambitionerna för innovation inom offentlig verksamhet och klarlägga när och i vilka former behoven kan mötas genom innovationsupphandlingar.

Detta innebär katalytisk upphandling

Teknikupphandling är så kallad "katalytisk upphandling". Den genomförs av beställargrupper. Syftet är att tidigarelägga marknadsintroduktionen av till exempel nya energibesparande tekniker och produkter. Erfarenheterna visar att väl genomförda katalytiska upphandlingar har goda förutsättningar att genom spridningseffekter på marknaden ge förtjänster som vida överstiger investeringarna.

Förslag I: Tillsätt en delegation för offentlig innovationsupphandling

Vi föreslår att regeringen tillsätter en delegation för offentlig innovationsupphandling vars arbete är tidsbegränsat. Delegationen ska:

- Identifiera praktiska åtgärder som kan genomföras omgående för att stärka innovationsupphandling.
- Följa upp och utvärdera åtgärderna.
- Ta upp frågeställningar för upphandlingar inom olika områden som infrastruktur, produkter och tjänster.
- Delta i dialogen kring tillämpningen av LOU (Lagen om offentlig upphandling), LUF (Lagen om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster) och LOV (Lagen om valfrihetssystem).

Viktigt med dialog kring LOU

Ett annat viktigt område för den delegation vi föreslår är att delta i dialogen kring tillämpningen av lagen om offentlig upphandling (LOU). Tillämpningen skapar idag många gånger osäkerhet hos upphandlare.

Centrala och lokala aktörer ska ingå i delegationen

En delegation för offentlig innovationsupphandling kan bemannas med representanter för myndigheter och organisationer som SKL, Svenskt Näringsliv, VINNOVA, Kammarkollegiet, Konkurrensverket, Energimyndigheten och branschföreningar (däribland föreningar med medlemsföretag verksamma inom vård och omsorg samt hälso- och sjukvårdssektorn). Forskare vid högskolor och institut bör också involveras.

Genom att driva en rad konkreta projekt kommer även enskilda företag och kommuner att direkt engageras i delegationens arbete.

Delegationen för samverkan inom den kliniska forskningen förebild

Förslaget är inspirerat av "Delegationen för samverkan inom den kliniska forskningen", som verkade under tre år och avslutade sitt arbete år 2009 (<http://www.sou.gov.se/samverkanklinforsk/>). Uppgiften var att förbättra förutsättningarna för samarbete mellan aktörer inom klinisk forskning. Arbetet inriktades på praktiska projekt och åtgärder som var möjliga att genomföra omgående.

Förslag 2:

Identifiera och ge stöd till viktiga utförare av offentliga innovationsupphandlingar

2A. Myndigheter ges ett tydligt ansvar för innovationsupphandling

Vi föreslår att:

- Ett antal myndigheter får ett tydligt ansvar för innovationsupphandling. Urvalet ska ske utifrån en bedömning att det inom deras verksamhetsområden finns behov av innovativa lösningar.
- Myndigheterna som valts ut får i uppgift att identifiera de viktigaste behoven inom sitt område och hur dessa kan mötas inom ramen för en innovationsstrategi.
- Regeringen tilldelar de utvalda myndigheterna ett tydligt innovationsansvar. Detta skrivs in i deras regleringsbrev. Myndigheterna tillförs tillräckliga medel för att praktiskt kunna påverka marknader, exempelvis genom katalytisk upphandling (se faktaruta på sid 2), certifierings- och standardiseringsarbete.

Energimyndigheten förebild

Förslaget är inspirerat av Energimyndighetens uppdrag att främja energibesparing genom marknadsförändring. Dess arbete bedrivs med hjälp av flera olika typer av initiativ som FoU-stöd till informationsinsatser, certifieringar och teknikupphandlingar.

Förslag 3:

Utökad metodstöd till offentliga inköpare och deras leverantörer

Vi föreslår att:

- Kammarkollegiet utökar sitt nationella upphandlingsstöd till att omfatta metoder för och uppföljning av offentlig innovationsupphandling.

Viktig roll för Kammarkollegiet

Kammarkollegiets nationella upphandlingsstöd bör tilldelas mer resurser för att kunna stimulera innovationsupp-

2B – Ett nytt svenskt system för innovationsupphandling

Vi föreslår införandet av ett SBIR-liknande system i Sverige. Det ska kunna tillämpas av de myndigheter som fått i uppdrag att ta fram innovationsstrategier för den egna verksamheten.

Vi föreslår att:

- En försöksverksamhet inleds med ett antal av de myndigheter som identifierats och bedömts ha behov av innovativa lösningar för den egna verksamheten.
- Näringsdepartementet inför ett SBIR-liknande system för innovationsupphandling, vilket utgår från europeiska erfarenheter och är anpassat till svenska förhållanden.
- Upphandlingarna finansieras via myndigheternas ordinarie budgetar. Behov av incitament av den typ som används i andra länder, exempelvis riskfonder och försäkringslösningar, bör också undersökas.
- Försöksverksamheten pågår i 5–7 år. En utvärdering ligger sedan till grund för utformandet av ett permanent svenskt system.

handling på liknande sätt som i Storbritannien. En viktig del i detta arbete är att sprida kunskap samt inspirera och ta fram verktyg så att fler aktörer tillvartar de möjligheter som innovationsupphandling ger. Insatserna bör riktas både till offentliga upphandlare och deras leverantörer, speciellt små och medelstora företag. Viktigt är också att erbjuda metoder för uppföljning och utvärdering av gjorda upphandlingar.

Inspiration från Storbritannien

Förslaget till ett svenskt SBIR-system hämtar sin inspiration från Storbritannien (USA var pionjärer på området och även Holland tillämpar ett sådant system). Skälet är att Storbritannien har liknande institutionella förutsättningar som Sverige.

I Storbritannien finns krav på att vissa offentliga verksamheter ska ha en innovationsstrategi. Erfarenheterna visar att detta krav skapar en medvetenhet om organisationernas långsiktiga utvecklingsbehov. En sådan är en förutsättning för att de offentliga verksamheternas efterfrågan på lösningar ska stimulera innovationer.

Strukturerad process

Ett SBIR-program är en strukturerad process för att genomföra innovationsupphandling. Styrkan är att den ger myndigheterna möjlighet att snabbt och med hanterad risk upphandla nya lösningar.

För att ett SBIR-program ska ge effekt krävs tre typer av stöd:

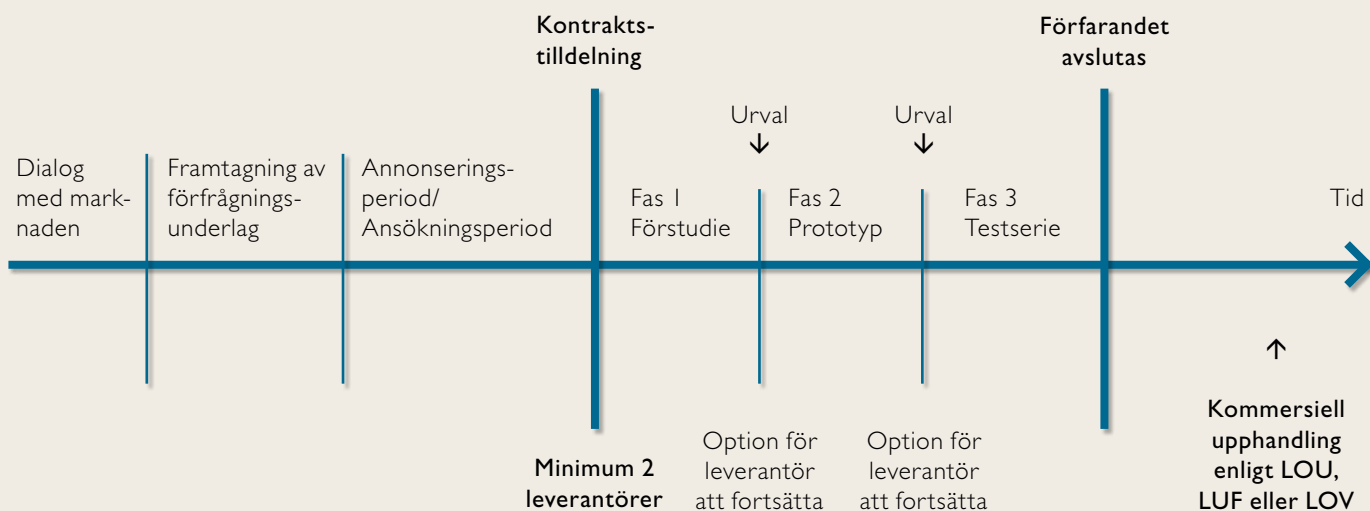
- Processtöd (hur man går till väga).
- Juridiskt stöd (om lagar och regelverk).
- Tekniskt stöd (granskning av ansökningarnas höjd avseende teknik och innovation).

Brittiska OGC förebild

Förslaget är inspirerat av "The Office of Government Commerce" (OGC) i Storbritannien, som erbjuder metodstöd för innovationsupphandlingar till offentliga upphandlare. OGC erbjuder best practice-guider, fallstudier, processbeskrivningar, FAQ och en help desk (<http://www.ogc.gov.uk/>).

Förkommersiell upphandling

Källa: Innovationsupphandlingsutredningen.,2010:56, s. 206



Innovationsupphandlingsutredningen

Den 31 augusti 2010 lade den statliga Innovationsupphandlingsutredningen (SOU 2010:56) (<http://www.sou.gov.se/innovationsupphandling/>) fram sitt förslag till näringsminister Maud Olofsson. Samma dag skrev utredaren Hans Jeppson tillsammans med utredningssekreteraren Ellen Hausel Heldahl på D1-debatt (http://www.iva.se/PageFiles/10143/di_debatt_20100831.pdf) om utredningen.

Utredningens förslag

- En ny upphandlingsform kallad förkommersiell upphandling införs. Detta sker bäst genom ny lag kallad *Lagen om förkommersiell upphandling*.
- VINNOVA föreslås få:
 - o I uppgift att bygga upp ett kompetenscenter för innovationsupphandling.
 - o Ge bidrag till myndigheter för en del av deras merkostnader för att genomföra innovationsupphandling.

o Under vissa omständigheter ge bidrag till en del av en myndighets kontraktskostnader vid förkommersiell upphandling.

- En särskild tidsbegränsad delegation tillsätts för att ta fram praktiska lösningar för ökad innovationsupphandling inom hälso- och sjukvårdssektorn.
- Utredningen lägger också fram rekommendationer till hur myndigheter ska gå till väga för att genomföra katalytisk upphandling. Katalytisk upphandling syftar till att få fram nya produkter eller tjänster som det ur samhällsekonomisk synvinkel finns ett starkt behov av att sprida på marknaden, till exempel mer miljövänlig teknik.

Så fungerar förkommersiell upphandling
Förkommersiell upphandling tillämpas redan i Storbritannien och Nederlän-

derna, då under beteckningarna SBRI respektive SBIR. Upphandlingsformen bygger på att en statlig eller kommunal myndighet beskriver sitt behov av att finna en lösning på ett specifikt problem. Olika innovativa företag får därefter presentera sina koncept.

De företag, alltid minst två, som visar att de har förutsättningar för att genomföra uppdraget får teckna kontrakt med myndigheten. Kontraktet inleder en process med förstudie, prototyp och testserie som successivt utvärderas. För att underlätta samarbetet får myndigheten och företagen förhandla om ersättning och andra villkor under upphandlingsprocessen.

Eftersom upphandlingen gäller forsknings- och utvecklingsarbete ligger upphandlingsformen utanför EUS direktiv om offentlig upphandling. Eftersom företagen konkurrerar om uppdragen står inte heller ersättningen till företagen i strid med statsstödsreglerna.

PROJEKTET INNOVATION FÖR TILLVÄXT

Innovation leder till tillväxt som leder till välfärd. Därför ska Sverige bli världens bästa miljö för innovationer. Vi behöver en kraftsamling – en innovationsstrategi där vi går från ord till handling!

Vilka är Sveriges styrkor? Hur får vi fler innovationer? Vad krävs för att få små- och medelstora företag att växa? Hur omsätter man forskningsresultat till produkter?

Detta är exempel på frågor för projektet *Innovation för tillväxt*. Projektet kommer att utifrån befintliga analyser se över vilka konkreta åtgärder som behöver vidtas för att skapa ett mer gynnsamt innovationsklimat i Sverige och som får fler företag att växa. Fokus ligger på dialog och aktiviteter. Läs mer på www.iva.se/innovation



KUNGL. INGENJÖRSVETENSKAPSÅKADEMIEN

i samarbete med



TILLVÄXT
VERKET

