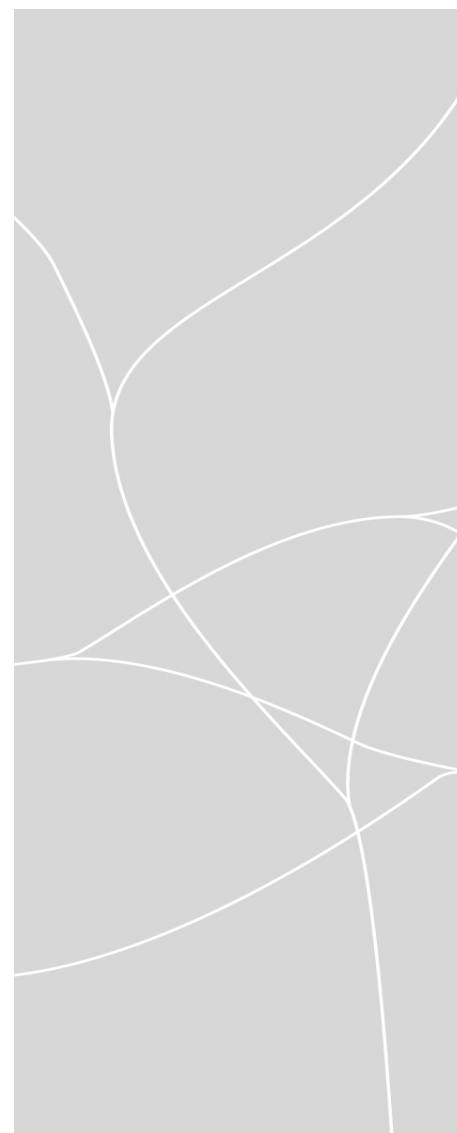


# Utredning

## Bättre politisk styrning och främjande av hållbara och innovativa upphandlingar

Stadskontoret



Upprättad  
Datum: 2020-01-12  
Version: 3.2  
Ansvarig: Gabriella Manieri  
Förvaltning: Stadskontoret  
Avdelning: Ekonomiavdelningen



## Innehållsförteckning

<b>Utredning</b> .....	<b>1</b>
<b>Bättre politisk styrning och främjande av hållbara och innovativa upphandlingar</b> .....	<b>1</b>
<b>Sammanfattning</b> .....	<b>4</b>
<b>Inledning</b> .....	<b>5</b>
1. Bättre politisk styrning .....	5
2. Främjande av hållbara upphandlingar .....	5
3. Främjande av innovationsupphandlingar.....	5
<b>Allmänt</b> .....	<b>6</b>
Grundläggande principer och begrepp.....	6
Likabehandlingsprincipen .....	6
Icke-diskrimineringsprincipen .....	6
Öppenhetsprincipen (kallas ofta transparensprincipen) .....	6
Proportionalitetsprincipen .....	7
Principen om ömsesidigt erkännande .....	7
Definitioner och avgränsningar .....	7
Inköp .....	7
Upphandling .....	7
Metod och material.....	8
<b>Inköp i Malmö stad</b> .....	<b>9</b>
Ansvar hos nämnder och helägda bolag.....	9
Särskilda upphandlingsfunktioner på stadens förvaltningar .....	9
Stadskontoret, ekonomiavdelningen - upphandlingsenheten ....	10
Fastighets- och gatukontoret, avdelningen för struktur och stöd, upphandlings- och entreprenadenheten.....	10
Serviceförvaltningen .....	10
<b>1. Bättre politisk styrning</b> .....	<b>11</b>
Hur sker politisk styrning avseende Malmö stads inköps- och upphandlingsverksamhet idag? .....	11
Nulägesanalys av den politiska styrningen.....	11
Ekonomisk och strategisk styrning .....	12
Stadskontorets kvalitetssäkring av kommunövergripande processer .....	13
Hur sker politisk styrning av inköps- och upphandlingsverksamheten hos jämförbara offentliga myndigheter? .....	14
Inköps- och upphandlingsverksamhet i Stockholms Stad .....	14
Inköps- och upphandlingsverksamhet i Göteborgs Stad .....	15
Inköps- och upphandlingsverksamhet i Uppsala kommun .....	16
Hur kan den politiska styrningen avseende inköps- och upphandlingsfrågor i Malmö stad förbättras?.....	17
<b>2. Främjande av hållbara inköp och upphandlingar</b> .....	<b>18</b>
Hur ställs krav på sociala och miljömässiga hållbarhetsaspekter i inköps- och upphandlingsverksamheten i Malmö stad idag?.....	18
Hållbarhet i upphandling generellt i staden .....	18
Hållbarhet i upphandling på stadskontoret .....	18

Hållbarhet i upphandling på stadsfastigheter .....	19
Hur beaktas/främjas hållbarhetsaspekter hos jämförbara offentliga myndigheter? .....	19
Storstadsregionerna .....	19
Stockholm .....	19
Göteborg .....	20
Uppsala .....	20
På vilket sätt kan hållbara inköp ytterligare främjas i Malmö stad? .....	21
<b>3. Främjande av innovativa upphandlingar .....</b>	<b>22</b>
Vad är innovationsupphandling? .....	22
Upphandlingsförfaranden .....	22
Upphandling av innovation .....	23
Innovationsvänlig upphandling .....	23
Hur beaktas innovation i Malmö stads inköps- och upphandlingsverksamhet idag? .....	24
Hur beaktas innovation i upphandlingar hos jämförbara offentliga myndigheter? .....	25
Region Skåne .....	25
Stockholm .....	26
Göteborg .....	26
Uppsala .....	27
Hur kan innovation främjas i Malmö stads inköps- och upphandlingsverksamhet? .....	27

## Sammanfattning

Denna utredning har på kommunstyrelsens uppdrag sökt svar på hur den politiska styrningen av upphandlingsverksamheten kan förbättras, hur hållbara inköp kan främjas samt hur innovation kan främjas i Malmö stads inköps- och upphandlingsverksamhet.

Utredningen tar avstamp i det faktum att Malmö Stad årligen genomför inköp för cirka nio miljarder kronor. Det innebär att stadens inköp motsvarar en väsentlig andel av stadens totala omsättning om 23 miljarder kronor. Kraften i stadens inköp är påtaglig men möjligheterna att på ett samlat vis fokusera på övergripande frågeställningar såsom etiskt hållbara och klimatsmarta leveranser, samordnade distributionslösningar och innovationsdrivna upphandlingar är dock begränsade så som inköpsfrågorna hanteras idag.

Utredningen visar tydligt att Malmö stad behöver ha ett uttalat och tydligt riktningssfokus både vad avser inköpsverksamheten i staden i stort, vad avser etiskt och miljömässigt hållbara leveranser samt vad avser produkt- eller verksamhetsområden där nya innovativa lösningar efterfrågas.

Malmö stad behöver ha ett uttalat och tydligt styrsystem kring hanteringen av strategiskt angelägna upphandlingar, innovativa upphandlingar och hållbarhet i upphandling på aggregerad nivå så att den politiska styrningen ges en möjlighet att ur ett övergripande perspektiv påverka den pågående inköps- och upphandlingsverksamheten i staden. Styrsystem i form av rapportering bör ske på såväl nämnds- som på kommunistyrelsenivå.

Det finns också ett behov av att satsa på testbedverksamhet i staden, att systematisera dialogen med marknaden för att synliggöra möjligheter till nya innovativa och hållbara inköp och att bredda och fördjupa inköps- och upphandlingskompetensen generellt i staden.

Utredningen visar dessutom att det krävs personellt utrymme utöver dagens utrymme, framförallt hos de upphandlande funktionerna, för att kunna genomföra upphandlingar med cirkulära inslag, för att kravställa på rätt nivå, för att följa upp ingångna avtal och för att se över och förändra det sätt på vilket leveranser sker till stadens närmare 2 000 leveranspunkter.

## Inledning

Kommunstyrelsen gavs i Malmö stads budget år 2018 ett uppdrag att utreda förutsättningar för bättre politisk styrning och främjande av såväl hållbara upphandlingar som innovationsupphandlingar. Utgångspunkten är att rätt använt kan upphandlingsverksamheten inom den offentliga sektorn stödja arbetet med att lösa flera av de utmaningar samhället står inför. I budget 2018 anges att stadens upphandlingsorganisation, genom en tydlig politisk styrning, kan användas som strategiskt verktyg för att bidra till fler och bättre innovationer och vidareutveckla det påbörjade arbetet med att nå sociala och miljömässiga mål.

Uppdraget består i att finna svar på nedanstående frågor och därigenom ge de politiska företrädarna beslutsunderlag för att effektivare och mer ändamålsenliga beslut ska kunna tas avseende utveckling och inriktning för Malmö stads inköps- och upphandlingsverksamhet.

Kommunstyrelsen beslutade i april 2019 om direktiv för utredningen och enligt direktivet ska utredningen söka svar på nedanstående frågor.

### 1. Bättre politisk styrning

- Hur sker politisk styrning avseende Malmö stads upphandlingsverksamhet idag?
- Hur sker politisk styrning av upphandlingsverksamheten hos jämförbara upphandlande myndigheter?
- Hur kan den politiska styrningen avseende upphandlingsfrågor i Malmö stad förbättras?

### 2. Främjande av hållbara upphandlingar

- Hur ställs krav på hållbarhetsaspekter (sociala och miljömässiga) i upphandlingsverksamheten i Malmö stad idag?
- Hur beaktas/främjas hållbarhetsaspekter hos jämförbara upphandlande myndigheter?
- På vilket sätt kan hållbara inköp ytterligare främjas i Malmö stad?

### 3. Främjande av innovationsupphandlingar

- Vad är innovationsupphandling?
- Hur beaktas innovation i Malmö stads upphandlingsverksamhet idag?
- Hur beaktas innovation i upphandlingar hos jämförbara upphandlande myndigheter?
- Hur kan innovation främjas i Malmö stads upphandlingsverksamhet?

# Allmänt

## Grundläggande principer och begrepp

Offentlig upphandling är i EU-direktiv och svensk lag reglerad. I Sverige består regleringen av ett tiotal olika lagar och andra författningar, där den främsta för Malmö stads vidkommande är LOU<sup>1</sup>, vilken bygger på EU-rätten<sup>2</sup>.

Syftet med upphandlingslagstiftningen sägs ofta vara att få så stor utväxling av skattemedlen som möjligt och för att den offentliga sektorn ska göra effektiva inköp. Det mer formella syftet med EU-direktivet är dock främst att bidra till att förverkliga och utöka EU:s inre marknad genom att motverka hinder mot den fria rörligheten för varor och tjänster. Ett led i detta är även att vara ett skydd för att leverantörer som är etablerade i en medlemsstat inte diskrimineras när den vill erbjuda sina varor/tjänster/byggentreprenader till den offentliga sektorn i andra medlemsstater<sup>3</sup>.

I Lag (2016:1145) om offentlig upphandling 4 kap. 1 § anges följande:

*Upphandlande myndigheter ska behandla leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt samt genomföra upphandlingar på ett öppet sätt. Upphandlingar ska vidare genomföras i enlighet med principerna om ömsesidigt erkännande och proportionalitet.*

Bestämmelsen ger uttryck för de grundläggande EU-rättsliga principer som genomsyrar hela det upphandlingsrättsliga regelverket.

Principerna beskrivs närmare nedan.

### Likabehandlingsprincipen

Innebär att alla leverantörer ska behandlas lika och utan ovidkommande hänsyn. Detta får till följd att lika fall ska behandlas lika och olika fall ska behandlas olika och avsteg från detta får endast ske om det därtill finns sakliga skäl.

### Icke-diskrimineringsprincipen

Innebär ett förbud mot att diskriminera en leverantör på grund av nationalitet eller etablering i någon medlemsstat eller på något område. Principen förutsätter alltså att anbudsgivare från andra orter behandlas på samma sätt som t.ex. företag från den egna kommunen.

### Öppenhetsprincipen (kallas ofta transparensprincipen)

Innebär att upphandlingen präglas av öppenhet och förutsebarhet. Detta förutsätter t.ex. att uppgifter som gäller upphandlingsförfarandet inte hemlighålls, att upphandlingen annonseras offentligt, att de som deltagit i ett

---

<sup>1</sup> Lag (2016:1145) om offentlig upphandling

<sup>2</sup> Direktiv 2014/24/EU

<sup>3</sup> Pedersen s. 22

anbudsförfarande informeras om resultatet av upphandlingen och att upphandlingshandlingarna i princip är offentliga.

### Proportionalitetsprincipen

Innebär att åtgärderna som en upphandlande myndighet vidtar, såsom kraven som ställs i en upphandling, inte får gå utöver vad som är nödvändigt för den aktuella upphandlingen. Krav som ställs i upphandlingen måste därför stå i rimlig proportion till det mål som eftersträvas.

### Principen om ömsesidigt erkännande

Innebär att den upphandlande myndigheten är skyldig att erkänna och acceptera likvärdiga handlingar, som betyg, certifikat och intyg, som utfärdats av behöriga myndigheter i de andra medlemsstaterna.

## Definitioner och avgränsningar

### Inköp

Med inköpsverksamhet avses, i denna rapport, hela flödet vid anskaffning av varor, tjänster och entreprenader från det att ett inköpsbehov uppstår till det att uppföljning av leverans har skett, ersättning för leverans har reglerats och årsbokslut har upprättats. Detta flöde benämns inköpsprocessen, se figur 1.



Figur 1: Inköpsprocessen

### Upphandling

Med upphandling avses de administrativa åtgärder som vidtas i syfte att göra det lagligt och affärsmässigt möjligt att köpa/anskaffa efterfrågade varor,

tjänster eller entreprenader. Upphandling ska primärt leda till att kontrakt tilldelas. Upphandling är således endast en begränsad del av hela den inköpsprocess som följer av att inköpsbehov uppstår i verksamheten. I den mån avtal finns för att täcka ett inköpsbehov utgår upphandlingsbehovet.

## **Metod och material**

Utredningen bygger primärt på semikvalitativa intervjuer med nyckelpersoner i Malmö stad och med relevanta jämförelseorganisationer i städerna Göteborg, Stockholm och Uppsala samt med innovationsansvarig inom Region Skåne.

### Respondenter i Malmö stads organisation

Luciano Astudillo, politisk stabschef  
Maria Persson, förvaltningsjurist, stadskontoret, upphandlingsenheten  
Anna Löfström, tidigare hållbarhetskoordinator, stadskontoret, upphandlingsenheten (nu annan arbetsgivare)  
Ulrika Svallingson, hållbarhetskoordinator, stadskontoret, upphandlingsenheten  
Louise Strand, servicedirektör, serviceförvaltningen  
Pontus Eriksson, stadsjurist, fastighets- och gatukontoret

### Respondenter från andra myndigheter

Susanne Afzelius, upphandlingschef, Uppsala kommun, staben för inköp och upphandling  
Anders Kvist, upphandlingschef, Göteborgs stad, förvaltningen för inköp och upphandling  
Stefan Nordin, upphandlingschef, Stockholms stad, stadsledningskontoret  
Samuel Sandholm, miljöspecialist, Göteborgs stad, förvaltningen för inköp och upphandling  
Stefan Persson, innovation manager, Innovation Skåne

### Styrgrupp för denna utredning

Monica Johansson, avdelningschef, avdelningen för struktur & stöd, fastighets- och gatukontoret  
Helen Nilsson, avdelningschef, stadsfastigheter, serviceförvaltningen  
Anna Westerling, ekonomidirektör, stadskontoret, ekonomiavdelningen

### Projektgrupp för denna utredning

Gabriella Manieri, upphandlingschef, stadskontoret, upphandlingsenheten  
Malin Åberg, Enhetschef, Malmö Stad, Stadsfastigheter, Serviceförvaltningen  
Franciska Nermark, enhetschef, upphandlings- och entreprenadenheten, fastighets- och gatukontoret

### Metod

Intervjumetoden valdes för sin förmåga att vara känslig och kraftfull för att fånga erfarenheter och innebörd ur respondenternas vardagsvärld. Genom intervjuerna har de kunnat förmedla sin situation till andra ur ett eget



perspektiv och med egna ord. Personerna som intervjuats har lång erfarenhet och djup förståelse för utredningens frågor och har ett betydande ansvar i de städer där de är verksamma och utgör således inte i första hand ett representativt urval, utan representerar snarare fronten för offentlig inköps- och upphandlingsverksamhet. Deras uppfattningar i frågan är därför särskilt intressanta i sammanhanget. Intervjuerna har kretsat kring resonemang utifrån respondenternas erfarenheter, kring den politiska styrningen, hållbara och innovationsvänliga upphandlingar samt utmaningar och möjligheter inom dessa områden. Sammantaget har tio intervjuer genomförts.

Utredningen är till sin natur utforskande, explorativ, och avser att ge en övergripande bild av inköps- och upphandlingsverksamhet och den utvecklingspotential som finns inom aktuella frågeställningar.

Intervjuer, framtagande av utredningsutkast samt föredragning i projektgrupp och styrgrupp har genomförts under maj – november 2019 av bolaget Platspilot AB, utredare Ulf Silbersky.

## **Inköp i Malmö stad**

### **Ansvar hos nämnder och helägda bolag**

Ansvar för inköpsverksamheten i Malmö stad ligger, i enlighet med Malmö stads policy för inköpsverksamheten, hos varje enskild nämnd och bolag. Varje nämnd och bolag utgör en egen, i Lagen om offentlig upphandling kallad, *upphandlande myndighet*. Det innebär i realiteten att varje nämnd/bolag ansvarar för att planera och organisera sin inköpsverksamhet, att inköp sker i enlighet med ingångna avtal och att tillräckliga och erforderliga resurser finns för att hantera inköpsrelaterade åtagande. I Malmö stads riktlinjer till antagen inköspolicy framgår dessutom att varje nämnd aktivt ska bidra i kommunövergripande ramavtalsprocesser och verka för hög avtalstrohet.

Staden har åtskilliga medarbetare som har befogenhet att beställa varor och tjänster till sig själva och/eller till de verksamheter de företräder. Det finns dock ingen tydlig uppdragsbeskrivning för stadens beställare/inköpare och det saknas generella krav kring beställarkompetens. Det är många beställare/inköpare som saknar kunskap om hur inköp ska hanteras och många saknar dessutom en kontinuerlig uppdatering kring hanteringen av inköp då många allt som oftast är så kallade sällanbeställare.

### **Särskilda upphandlingsfunktioner på stadens förvaltningar**

Förutom ovan beskrivna generella inköpsansvar som åligger varje nämnd och bolag finns för närvarande tre funktioner inom Malmö stads förvaltningar med särskilt uppdrag, och därtill hörande kompetens, relaterat till upphandling och andra närliggande uppgifter. Dessa presenteras kort nedan. MKB är det enda helägda bolag som, i skrivande stund, valt att organisera sin upphandlingsverksamhet i en beständig struktur och organisation.

### **Stadskontoret, ekonomiavdelningen - upphandlingsenheten**

Upphandlingsenheten vid stadskontoret har genom delegation från kommunstyrelsen och enligt dess reglemente samt genom antagen inköspolicy ett särskilt åtagande att hantera övergripande strategiska frågor som rör hela Malmö stads inköpsverksamhet på kommunövergripande nivå, vilket även innefattar ett övergripande samordningsansvar.

Upphandlingsenheten har ett sammanhållet ansvar att tillse att kommunövergripande inköpsbehov kan hanteras genom avrop från ramavtal.

Upphandlingsenheten ska även tillse att förvaltningar och helägda bolag ges biträde i enskilda upphandlingsprocesser och frågor, vid förfrågan.

Upphandlingsenheten ska därutöver bistå med allmän rådgivning, information och utbildning kring inköp och avtal till alla stadens verksamheter och i förekommande fall även till helägda bolag.

Upphandlingsenheten ska utöver ovanstående kontinuerligt se över policy och riktlinjer för inköpsverksamheten i Malmö stad.

### **Fastighets- och gatukontoret, avdelningen för struktur och stöd, upphandlings- och entreprenadenheten**

Upphandlings- och entreprenadenheten genomför upphandlingar för hela fastighets- och gatukontorets räkning och upphandlar främst anläggningsentreprenader och tekniska konsulttjänster och ansvarar, i egenskap av ombud, både för upphandling, genomförande och avtalsuppföljning.

Tekniska nämnden är adressat för strategiska frågor avseende den upphandlingsverksamhet som sker på fastighets- och gatukontoret.

### **Serviceförvaltningen**

Inom avdelningen stadsfastigheter genomförs upphandlingar för stadsfastigheters räkning och byggprojektenheten upphandlar byggentreprenader samt tekniska konsulttjänster och ansvarar, i egenskap av ombud, både för upphandling, genomförande och avtalsförvaltning.

Serviceförvaltningen är även ansvarig för den direktupphandlingssupport som finns tillgänglig för alla i staden att nyttja.

Servicekommittén är adressat för strategiska frågor avseende den upphandlingsverksamhet som sker på serviceförvaltningen.

## 1. Bättre politisk styrning

I budget 2018 anges följande:

*Om upphandlingar används klokt kan de användas för att lösa flera samhällsutmaningar. Det har såväl stadens som andra organisationers arbete visat. Upphandlingsorganisationen ska bidra till fler och bättre innovationer och vidareutveckla det påbörjade arbetet med att nå sociala och miljömässiga mål vid upphandlingar. Organisationen ska ha en tydlig politisk styrning. Staden ska verka för lagändringar som möjliggör att utesluta företag med säten i skatteparadis vid upphandlingar.*

Uppdraget i denna del är att utreda förutsättningarna för bättre politisk styrning av inköps- och upphandlingsverksamheten. För att ändamålsenligt kunna utreda möjligheterna och tillvägagångssätt för förändring och utveckling måste nuläget först bestämmas. Därefter följer en närmare redogörelse för frågans innehåll och betydelse där intervju med politisk företrädare ligger till grund. Slutligen analyseras förutsättningarna för att förändra och förbättra den politiska styrningen av inköps- och upphandlingsverksamheten.

### Hur sker politisk styrning avseende Malmö stads inköps- och upphandlingsverksamhet idag?

#### Nulägesanalys av den politiska styrningen

Beslut som påverkar inköps- och upphandlingsverksamheten tas i många fall direkt av den politiska organisationen. Frågor av principiell karaktär eller frågor som berör kommunen som helhet, fattas av kommunfullmäktige. I respektive nämnd/bolagsstyrelse fattas beslut avseende frågor som rör den egna förvaltningen/bolaget.

För att nå uppsatta mål och vägleda verksamheten har styrdokument som avser inköps- och upphandlingsverksamheten tagits fram, i form av Malmö stads inköspolicy med tillhörande riktlinjer. Inköspolicyn beskriver hur staden ska agera i sin inköpsverksamhet genom åtta inriktningsmål. Policyn reglerar också den övergripande ansvarsfrågan avseende inköpsverksamheten. Policyn kompletteras av riktlinjer som reglerar några övergripande metoder för olika delar av inköpsverksamheten. Styrdokumentet är, på grund av sin principiella beskaffenhet och betydelse, beslutade av kommunfullmäktige (policy) respektive kommunstyrelsen (riktlinjer).

Förutom nämnda styrdokument som direkt och uttalat reglerar inköps- och upphandlingsverksamheten finns flertalet andra, som mer eller mindre påverkar inköpen i staden och inköpsprocessen. Här kan t.ex. nämnas *Kemikalieplan med fokus på barn och unga 2017–2019*, *Miljöbilsstrategi 2017–2020*, *Miljöprogram för Malmö stad 2009–2020* och *Strategisk utvecklingsplan för arbetet mot diskriminering i Malmö stad*.

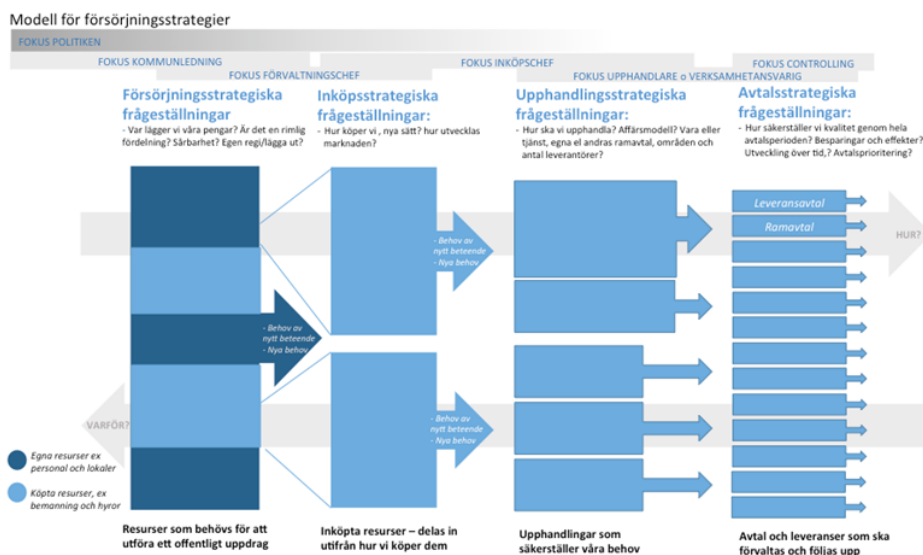
Ytterst är även det upphandlingsrättsliga regelverket, dvs. Lagen om offentlig upphandling och övriga lagar och förordningar som reglerar inköp och avtal, utslag av politisk styrning. Från de bakomliggande syftena kring största möjliga utväxling av skattemedel, motverkande av handelshinder och förverkligande av den fria rörligheten inom EU, till regler om miljökrav samt social och etisk hänsyn är samtliga exempel på politiska ställningstagande som kodifierats i författning.

När stadskontorets upphandlingsenhet bidrar med stöd till en nämnd eller till något av stadens bolag så styrs innehållet i de upphandlingarna indirekt av politiska beslut fattade i berörd nämnd/bolagsstyrelse. Denna indirekta politiska styrning av upphandlingar kompletteras av lagar och av fullmäktige antagna styrdokument. Därigenom är den upphandling som sker för, och på uppdrag av, förvaltningar/bolag i hög grad påverkad och styrd av olika politiska övervägande och beslut på olika nivåer inom EU, nationellt och i staden.

## Ekonomisk och strategisk styrning

En viktig del av den politiska styrningen sker genom de ekonomiska förutsättningar som beslutas i respektive budget/verksamhetsplan. Eftersom alla krav som ställs på det som ska köpas in är kostnadsdrivande i större eller mindre omfattning är det viktigt att vara medveten om, och ta ekonomisk höjd för, de krav som ställs och i förekommande fall vara beredd att prioritera mellan krav och önskemål. Idag är det en utmaning att beräkna den kostnadsdrivande effekten av ett visst krav eller en kravstruktur vid ett inköp vilket innebär att det är svårt att förutse och ta höjd för de ekonomiska konsekvenserna av ställda krav.

Strategisk styrning och ledning är en förutsättning för att uppnå god kvalitet och effektivt resursutnyttjande. Inköp och upphandling är en del i den strategiska styrningen. Strategier för försörjning av varor, tjänster och verksamheter är en del i arbetet. Figur 2, nedan, visar hur en försörjningsstrategi kan se ut. Det handlar om bland annat vägval, till exempel egen regi, upphandling av extern leverantör eller annan driftform för att säkerställa stadens behov av varor, tjänster och entreprenader.



### **Stadskontorets kvalitetssäkring av kommunövergripande processer**

För att säkerställa regelbundenhet och för att uppnå föreslagna inriktningsmål i stadens inköspolicy måste stadskontoret genomföra ett antal aktiviteter på ett strukturerat och effektivt sätt i form av inköpsanalys, behovsanalys, marknadsanalys, framtagande av krav och önskemål i förfrågningsunderlag samt rutiner för avtalsuppföljning. Dessa aktiviteter är en självklar del i ett kontinuerligt förbättringsarbete som sker genom en i Malmö stad beslutad arbetsmodell kallad kategoristyrning. Modellen syftar till att öka den politiska ledningens överblick och insyn i den kommunövergripande inköpsverksamheten. Ett strategidokument avseende olika strategiska vägval och utmaningar i den kommunövergripande inköpsverksamheten formuleras i ett årligt strategidokument som presenteras för kommunstyrelsens arbetsutskott.

För att systematisera och strukturera det kategoristyrda arbetet har de avtalsområden som stadskontorets upphandlingsenhet arbetar med delats in i tre olika kategorier: varor, tjänster och IT. Det finns en kategoriledare utsedd för varje kategori och avtalsansvariga utgör arbetsgrupp i respektive kategori. Varje kategorigrupp arbetar med utvecklingen av processerna inom sina respektive avtalsområden och arbetet genomförs med stöd av tvärfunktionella grupper där förvaltningar och bolag representeras av sakkunniga inom de aktuella avtalsområdena. På detta sätt kan ett stadigvarande utrymme skapas för förvaltningarnas inflytande över upphandlingarna med följden att deras inköpsbehov tillgodoses på önskat sätt.

Inom respektive kategori har det huvudsakliga arbetet historiskt bestått i att säkerställa att avtal finns för de olika varor och tjänster som staden behöver för att kunna bedriva sin verksamhet. I takt med att organisationens behov, och marknadens möjligheter att möta aktuellt behov, förändras har detta uppdrag utökats och idag arbetar staden aktivt med att påverka marknaden och utbudet genom att exempelvis ställa arbetsrättsliga villkor, ställa krav på ekologisk märkning, ställa krav kring produkter med låg klimatpåverkan, cirkulära koncept etc. Staden fokuserar också på att säkerställa att leverantörer levererar enligt avtalade villkor genom aktiv avtalsuppföljning. Uppföljningsarbetet kan och bör utökas och fördjupas ytterligare.

Arbetsmodellen för kategoristyrning systematiserar arbetet genom de olika delarna av kategoristyrningsprocessen/avtalsprocessen och identifierar förbättringsområden. I arbetsmodellens första fas av processen har stadskontoret definierat ramarna för kategoriorganisationen och gjort en nulägesanalys inom respektive kategori. Den första fasen har inneburit att arbetsprocesser kartlagts och en identifikation har skett kring vad som behöver förbättras i respektive processdel. I den andra fasen av processen har stadskontoret utformat strategier för att kontinuerligt utveckla och förbättra upphandlingsverksamheten. Utformade strategier genomförs i fas tre. Det huvudsakliga arbetet numera är att bland annat konsolidera de avtal som finns och hantera nya avtalsområden som identifieras och att säkerställa att de verkliga behoven tillgodoses på ett effektivt sätt. För detta arbete krävs djupgående behovs- och marknadsanalys inom respektive avtalsområde.

När en upphandling genomförs av stadskontorets upphandlingsenhet bidrar de främst med den processuella, affärsmässiga och juridiska kompetensen under upphandlingsskedet och i varierande utsträckning under den efterföljande avtalsperioden. Denna ordning är vald eftersom inköpsbehoven, och kompetensen om behoven, finns i berörda verksamheter vilket innebär att sakkunskap avseende det som ska upphandlas, vilket ytterst avgör vilka krav som ställs på föremålet för upphandlingen, finns ute i verksamheterna.

## **Hur sker politisk styrning av inköps- och upphandlingsverksamheten hos jämförbara offentliga myndigheter?**

### **Inköps- och upphandlingsverksamhet i Stockholms Stad**

Stockholms inköpsverksamhet har som mål att främja valfrihet, kostnadseffektivitet, miljö, klimat och social hållbarhet. Politiskt pekas det på att inköp ska användas som ett medel att driva samhällsutvecklingen i hållbar riktning.

Kommunstyrelsen ansvarar för övergripande strategiska frågor inom inköpsområdet, att stärka arbetet med inköp samt att följa upp inköpsarbetet och upphandlingars utfall. Det ligger även på kommunstyrelsen att ta fram och följa upp mätetal och statistik inom inköpsområdet, att föreslå ansvarsfördelning för inköpskategorier och centralt samordnade upphandlingar, att följa upp stadens program och riktlinjer inom inköpsområdet samt att ta fram tillämpningsanvisningar till programmet och att hålla dessa uppdaterade.

Det yttersta ansvaret för hela inköpsprocessen, för affärsmässigheten och för efterlevnaden av lagstiftning och styrdokument ligger hos respektive nämnd och bolag. Nämnder och bolag ansvarar för att tillräckliga resurser avsätts för att bedriva inköpsarbetet i enlighet med stadens inköpsprogram, lagar, regler och styrdokument. Nämnderna ska säkerställa att det finns tillräcklig kompetens och tillräckliga resurser för att kunna kravställa, genomföra och följa upp upphandlingar samt för en aktiv avtalsförvaltning av ingångna avtal.

Stockholm har en inköpsenhet som sorterar under en av stadens biträdande stadsdirektörer. Enheten ligger under finansavdelningen. Eftersom inköpsfrågor spänner över och hanteras i all typ av verksamhet har staden valt att inköpschefen sitter med i stadsledningsgruppen. Enheten för inköp bytte nyligen namn till enheten för strategiskt inköp. Namnbytet var en medveten markering att det är hela inköpsprocessen som omfattas av enhetens ansvar.

I Stockholm har stadsdirektören ett kommunövergripande inköpsråd där inköpschefen är föredragande. I rådet sitter samtliga förvaltnings- och bolagschefer. Inköpschefen rapporterar 4–5 gånger per år kring frågor som är av stadsövergripande karaktär och från olika kategoriorganisationer. Inköpschefen får i och med detta både förståelse och förtroende/mandat för den strategiska ledningen av inköpsfrågor. Rådets verksamhet är inriktad på

strategiskt arbete genom en systematisk rapportering från kategorigrupper/organisationer som analyseras mot lagda strategier, mål och nyckeltal. I rådet förankras inköpsfrågor av övergripande karaktär för att få en gemensam bild av önskade inköpeffekter.

Stockholm stad har även ett kommunövergripande nätverk med personer som har arbetsledande ansvar för inköp. Här drivs samma frågor som i inköpsrådet men med mer verksamhetsinriktat fokus. I nätverket diskuteras bland annat resurssättning i olika kategoriorganisationer.

### **Inköps- och upphandlingsverksamhet i Göteborgs Stad**

I Göteborg finns en egen nämnd med ansvar för inköp och upphandling.

Göteborgs inköps- och upphandlingsnämnd har, genom sitt reglemente ett huvudansvar för den gemensamma inköpsprocessen och för samordning vid tecknande av ramavtal. Göteborgs inköps- och upphandlingsnämnd fungerar som inköpscentral och därmed avtalspart för de ramavtal nämnden tecknar och ansvarar för att avtalen är användarvänliga och har tydliga krav och villkor.

Inköps- och upphandlingsnämnden fungerar som expertorgan och leder utvecklingen inom upphandlingsområdet och erbjuder råd och stöd i inköps- och upphandlingsrelaterade frågor till övriga verksamheter. Nämnden erbjuder också specialistkompetens i form av konsulttjänster internt i staden. Nämnden ansvarar för uppföljningar av stadens samlade inköp och upphandlingar och för att rapportera resultatet av uppföljningarna till kommunstyrelsen.

Förvaltningen leds av en direktör och har fyra avdelningar; upphandling, inköpsstrategi, hållbarhet och verksamhetsstöd.

En viktig effekt av den valda organiseringen är att inköpsstrategiavdelningen kan fokusera på att jobba med kategorisering och analyser. I det förstnämnda ligger att tillsammans med stadens verksamheter leda arbetet med vilka som ska vara prioriterade avtalsområden när det gäller kategoristyrning.

Enskilda nämnder/bolag har huvudansvaret för verksamhetsspecifika upphandlingarna och ansvarar för avrop på Göteborgs inköps- och upphandlingsnämnds ramavtal. Nämnder/styrelser kan anta egna anvisningar för användning av direktupphandling och i övrigt vidta de åtgärder som krävs för att lag, författning och riktlinjer ska kunna efterlevas.

### **Inköps- och upphandlingsverksamhet i Uppsala kommun**

I Uppsala är det kommunstyrelsen som samordnar styrningen av all upphandlingsverksamhet inom kommunen. Nämnder och bolag ansvarar för sitt inköpsbehov och tillser att beslut om att upphandla fattas på behörig nivå enligt delegationsordningen. Samtliga nämnder har ett upphandlingsutskott.

Även om varje nämnd har ett särskilt upphandlingsutskott sker mycket av den politiska styrningen av inköp och upphandling i något som benämns **upphandlingsrådet**. Bakgrunden är en önskan om ett väl utvecklat forum för dialog med leverantörsmarknaden. Upphandlingsrådet förväntas, genom en stärkt dialog, ytterligare utveckla kommunens upphandlingsverksamhet. Upphandlingsrådet ska vara ett rådgivande organ avseende generella upphandlingsfrågor i kommunen. Rådet ska inte besluta om upphandlingar eller fastställa upphandlingsdokument. Rådet behandlar uppföljning av kommunens upphandlingsverksamhet exempelvis genomförda och planerade dialoger med leverantörsmarknaden, resultat av NKI-mätningar, inköpsvolym, genomgång av löpande verksamhet inom upphandling, övergripande information om exempelvis pågående och planerade upphandlingar, nya avtal samt överprövningar och utfall, information om pågående och kommande utvecklingsarbete exempelvis effektiviseringar i kommunens inköpsprocess, framtagna upphandlingsstrategier med prioriterade fokusområden utifrån perspektiven ekonomisk, ekologisk och social hållbarhet, generella frågor och förslag från näringslivet som avser att förbättra kommunens upphandlingsverksamhet samt förslag från näringslivet och idéburna organisationer kring verksamheter som kommunen kan tänkas upphandla för expediering till berörd nämnd.

Upphandlingsrådets består av en representant från vardera parti som representeras i kommunfullmäktige. Ledamöterna utses av kommunstyrelsen, som också utser en ordförande och vice ordförande bland ledamöterna. Ordföranden och vice ordföranden ska utses bland kommunstyrelsens ledamöter och ersättare. Ordförande och ledamöter väljs för en mandatperiod. Rådet utser nio företrädare från näringslivet efter förslag från Svenskt Näringsliv, Företagarna och Handelskammaren i Uppsala samt två företrädare efter förslag från idéburna organisationer för att delta i rådets överläggningar för en tidsperiod om högst ett år i taget. Vid varje sammanträde får rådet bjuda in företrädare för nämnder, styrelser, kommunala förvaltningar och bolag, övriga myndigheter och organisationer, liksom experter i övrigt att närvara.

Rådet sammanträder fyra gånger per år. Upphandlingschefen deltar i rådets sammanträden, är föredragande och stödjer i övrigt ordförande som verkställande tjänsteperson.

Inköps- och upphandlingsenheten tillhör kommunledningskontoret och är organiserat under *Staben för inköp och upphandlingar*. I kommunstyrelsens arbetsutskott finns en stående punkt där upphandlingschefen rapporterar kring strategiskt viktiga upphandlingar, inköpsvolym, överprövningar och sociala och miljömässiga krav i upphandlingar.

## **Hur kan den politiska styrningen avseende inköps- och upphandlingsfrågor i Malmö stad förbättras?**

Riktning och styrsystem



Den politiska styrningen för inköps- och upphandlingsfrågor skulle kunna förbättras genom att kommunövergripande strategiska upphandlingsfrågor aggregeras till kommunstyrelsen så att eventuella riktningbeslut och taktiska vägval relaterade till ekonomiska, sociala, miljömässiga och innovativa aspekter i upphandling kan hanteras i ett kommunövergripande perspektiv.

För den kommunövergripande upphandlingsverksamheten, för vilken stadskontoret ansvarar, är det strategidokument som årligen presenteras för kommunstyrelsens arbetsutskott en transparent grund för att möjliggöra en politisk styrning av de kommunövergripande avtalen. Rapporteringen bör dock kompletteras med förslag på tydliga strategiska vägval, inom de avtalsområden som tas upp i rapporten, vilka bör beslutas av kommunstyrelsen.

När det gäller nämndernas egen upphandlingsverksamhet skulle den politiska styrningen främjas om en liknande rapportering av inköpsbehov och planerade upphandlingar över tröskelvärdena<sup>4</sup> presenterades för respektive nämnd.

För att skapa möjlighet för kommunstyrelsen att utöva sin uppsiktsplikt och hantera sitt ansvar för de koncernövergripande strategiska inköpsfrågorna i ett helhetsperspektiv så bör nämnderna i sin tur rapportera estimerade inköpsbehov och planerade upphandlingar över tröskelvärdena för det kommande året till kommunstyrelsen.

---

<sup>4</sup> För kommunal myndighet är tröskelvärdena f. n. 2 096 097 SEK för varor och tjänster, 52 620 561 SEK för byggentreprenader samt 7 113 450 SEK för sociala tjänster och andra särskilda tjänster. Tröskelvärden beräknas utifrån det framtida kontraktets värde.

## **2. Främjande av hållbara inköp och upphandlingar**

### **Hur ställs krav på sociala och miljömässiga hållbarhetsaspekter i inköps- och upphandlingsverksamheten i Malmö stad idag?**

#### **Hållbarhet i upphandling generellt i staden**

Krav på hållbarhet sker på olika nivåer i upphandlingsarbetet. Dels genom konkret kravställan, dels genom insatser tidigt i upphandlingsprocessen för att styra behovet – och för att utforma hela upphandlingen - i hållbar riktning.

Exempel på detta är ett pågående projekt kring entrémattor, men även projekt kring framtagande av hållbara profilprodukter liksom projekt kring cirkulära flöden i upphandlingar av exempelvis arbetskläder.

Andra exempel är tydliga mål kopplade till hållbarhet. Ett produktområde som redan idag omfattas av tydliga mål är stadens inköp av mat vilket regleras i den matpolicy som antogs av kommunfullmäktige redan 2010. Ett annat område är produkter till barn och unga som innehåller olika typer av kemikalier vilket regleras i stadens kemikalieplan, som antogs av kommunstyrelsen 2017.

Medvetenheten kring hur inköp och upphandlingar i sig kan förändras för att minska klimatpåverkan ökar successivt. Det är exempelvis vid själva menyplaneringen och matlagningen som stadens kostenheter reellt kan minska klimatpåverkan givet att avtalen ger möjlighet till hållbara produktval.

#### **Hållbarhet i upphandling på stadskontoret**

Hållbarhet genomsyrar idag arbetet på stadskontorets upphandlingsenhet. För att implementera hållbarhetskrav i de upphandlingar som genomförs har en särskild arbetsprocess tagit fram. Syftet med arbetsprocessen är att fånga de upphandlingar där hållbarhetskrav kan och bör ställas. Det är emellertid inte alla upphandlingar som blir föremål för hållbara aspekter. En anledning är att arbetsprocessen är relativt ny. En annan anledning är att det behövs politiska beslut kring strategiska vägval som stöd för att kunna ställa högre eller fler hållbarhetskrav inom ramen för olika upphandlingar.

Miljökrav ställs i de kommunövergripande upphandlingar där effekten av kraven är som mest påtaglig. Miljökraven formuleras på flera nivåer, från etablerade certifieringssystem för ledningssystem och hållbarhetsmärkta varor och tjänster, till haltgränser av kemiska ämnen och fossilfria transporter. Som underlag till miljökraven används bland annat Upphandlingsmyndighetens kriteriedatabas, EU-kommissionens miljökriterier samt olika typer av hållbarhetsmärkning och standarder. Ett nytt sätt att ställa krav på hållbarhet manifesteras i det nya avtalet för återbrukade möbler. Avtalet syftar till att bidra till förändrade konsumtionsmönster genom att möjliggöra renovering av befintliga möbler, köp av begagnade möbler samt möjlighet att hyra möbler istället för att köpa.

De sociala krav som ställs i upphandlingar hanteras på liknande sätt. I dessa ärenden läggs dock ett större fokus på uppföljning. De krav som för närvarande används är dels en klausul för antidiskriminering, dels villkor för sysselsättningsfrämjande åtgärder, dels särskilda arbetsrättsliga villkor dels krav på leverantörens samhällsansvar i leverantörskedjan.

### **Hållbarhet i upphandling på stadsfastigheter**

För stadsfastigheters verksamhet gäller att byggprojekten till största delen är generalentreprenader. Det innebär att stadsfastigheter själva styr över prestandan i färdiga projekt, genom de val som görs och de beslut som tas av projektledaren i respektive projekt. Projekteringsanvisningar, det viktigaste styrdokumentet för projektering inom stadsfastigheter, fastställer den nivå som stadsfastigheters projekt ska uppfylla. Stadens styrdokument, som exempelvis kemikalieplan, skyfallsplan, avfallsplan med mera, arbetas in i projekteringsanvisningar. Stadens ambitioner på det sociala området har mer bäring på utförandet i entreprenader, och därför har sociala krav arbetats in i upphandlingsunderlaget för byggentreprenader samt för relevanta ramavtalsupphandlingar.

### **Hur beaktas/främjas hållbarhetsaspekter hos jämförbara offentliga myndigheter?**

#### **Storstadsregionerna**

Sveriges regioner samarbetar kring hållbar upphandling genom initiativet Hållbar upphandling; [www.hallbarupphandling.se](http://www.hallbarupphandling.se). De har delat upp ansvarsområdena mellan sig på så vis att Region Stockholm fokuserar på IT-relaterade produkter och Region Skåne fokuserar på textilprodukter.

Stockholms stad och Göteborgs stad arbetar var och en aktivt med hållbarhetsfrågor i inköp och upphandlingar men utifrån helt olika organisatoriska och operativa lösningar.

#### **Stockholm**

I Stockholms stad är arbetet med hållbarhetsarbetet decentraliserat. Respektive förvaltning och bolag ansvarar för hållbarhetsaspekter i sina inköp och i sina upphandlingar. Stadsledningskontoret ansvarar endast för strategiska upphandlingsfrågor. Hållbarhetsaspekterna i upphandlingsarbetet tar sin utgångspunkt i stadens miljöprogram. Som stöd för hållbarhetsarbetet finns en strateg som arbetar med hållbara leveranskedjor och som är placerad på enheten för strategiskt inköp. Stockholm har nyligen infört ett samlande begrepp: ”Smart upphandling” för att kunna arbeta parallellt och samtidigt med direkt och indirekt påverkan av frågor som rör klimatpåverkan. Ett konkret exempel är stadens systemanalys av förbrukning av engångsartiklar. Med hjälp av plockanalyser av avfall har det skapats en bild av vilket material som kasseras samt vilka produkter som orsakar störst skada och därför är särskilt viktiga att ersätta.

Framgångsfaktorer för hållbarhetsarbetet i Stockholm har varit att utgå från de ambitioner som uttrycks i organisationens policy, miljömål, önskemål och

behov. Miljöstrategier och andra hållbarhetsansvariga bidrar till att säkerställa och visa hur upphandling bidrar till de övergripande miljö kvalitetsmålen. Det har också skett en aktiv identifikation av strategiskt viktiga områden för inköp. En väl fungerande uppföljning är en annan faktor som bidragit till ett framgångsrikt inköpsarbete.

## **Göteborg**

Göteborgs stad har en egen nämnd/förvaltning som ansvarar för stadens inköp och upphandlingar. Inom den finns en hållbarhetsavdelning, med en hållbarhetschef och sju anställda med specialistkompetenser i hållbarhet. Specialisterna medverkar i avtalsprocessen för att bedöma om och vilka krav som bör ställas i upphandlingarna och att följa upp kraven vid den systematiska uppföljningen. I arbetsuppgifterna för specialisterna ligger även omvärldsbevakning för att ha så god förståelse för förändrade marknadsvillkor som möjligt.

I hållbarhetsavdelningens ansvar ligger att göra stadens ramavtal så hållbara som möjligt och att vara processägare och drivande för ett av stadens prioriterade mål – att öka andelen hållbara upphandlingar. En tvärfunktionell arbetsgrupp har tagit fram en lista med de största behoven (social hållbarhet, uppföljning av krav, hur hållbarhetskrav inkluderas i förnyad konkurrensutsättning och beställarfrågor).

Framgångsfaktorer för hållbarhetsarbetet i Göteborgs stad är att det avsätts resurser för hållbarhetskrav i upphandlingar och att det så snart en inköpsprocess inleds skapas en intern projektgrupp. I projektgruppen ingår hållbarhetsspecialisterna som gör en bedömning om den upphandling som kommer är relevant eller ej för hållbarhetskrav. Ytterligare en framgångsfaktor i Göteborg är att hållbarhetsspecialisterna har ett tydligt mandat att driva sina frågor oavsett var och när det behövs i inköpsprocessen.

## **Uppsala**

Uppsala har i sina riktlinjer och policys direktiv om att sociala krav ska ställas i alla upphandlingar. Bland arbetsrättsliga villkor som kan ställas är praktikplatser, kompetenskrav och genomgången hbqt-utbildning. Kommunen har bildat en grupp som tillsammans går igenom alla upphandlingar som ska göras och beroende om de är kopplade till politiska mål så klassificeras de och bestäms vilka sociala krav som kan ställas. Klassificeringen gör att sociala baskrav alltid kommer med och i vissa upphandlingar ställs särskilda sociala krav. Samma metod har börjat tillämpas med miljökrav. I den gruppen ingår en ekologisk hållbarhetsexpert och en miljöexpert. Arbetet är uppdelat i tre steg. Först görs en klassificering baserat på vilken prioritering upphandlingen ska ha (full, delvis eller bas). Detta görs utifrån påverkan och volymer. I steg två görs en marknadsanalys om hur pass hårda krav som kan ställas. Steg tre är ett beslut om vilka krav som ska ställas. Frågor som ingår under gruppens arbete är vilka resurser som kommer att krävas, vilka kan kommunen arbeta med, vilka inköpsvolymer är aktuella, hur påverkar de miljön och klimatet samt om och hur det är möjligt att följa upp kraven. Grupperna har två – fem deltagare. Kommunens upphandlingschef rapporterar övergripande om gruppernas

arbete i samband med sin rapportering till kommunens arbetsutskott. Framgångsfaktorer i arbetet har varit att kommunledningen står bakom arbetet.

## **På vilket sätt kan hållbara inköp ytterligare främjas i Malmö stad?**

### **Riktning och styrsystem**

Stadskontoret har numera ett systematiskt arbete kring hållbarhetskrav i de avtal där stadskontoret är involverade. I övriga upphandlingsärenden som sker i staden kan det i vissa fall finnas behov av att ytterligare förstärka hållbarhetskraven i avtal. Dessutom behöver rapporteringen kring hållbarhetskrav i avtal öka till berörd nämnd och till kommunstyrelsen.

Bedömningen är att den rapportering och de strategidokument som föreslås för att öka den politiska styrningen även skulle kunna användas som ett instrument för att främja de hållbara inköpen.

Rapporteringen bör därför innefatta en beskrivning av planerade hållbarhetskrav i kommande upphandlingar och avtal samt prioriteringar mellan olika hållbarhetsfokus, resultatuppföljning avseende hållbarhetskrav under pågående avtal samt en redovisning av genomförda och planerade externa revisioner kopplade till uppfyllande av hållbarhetskrav.

### 3. Främjande av innovativa upphandlingar

#### Vad är innovationsupphandling?

Begreppet innovationsupphandling används för att beskriva avsikten: en upphandlande myndighet eller enhet ska i sin upphandlingsprocess främja innovation genom att efterfråga eller tillåta nya lösningar. Detta kan ske när marknaden inte kan möta stadens behov på ett ändamålsenligt sätt. Ett exempel är när befintliga lösningar inte är tillräckligt effektiva, har för låg kvalitet, är för dyra, eller saknas helt. I sådana fall finns anledning att uppmuntra till innovation i en upphandling.

Begreppet innovationsupphandling har sin bakgrund i den statliga offentliga utredningen Innovationsupphandling (SOU 2010:56, Regeringskansliet 2010) och definierades i Den nationella innovationsstrategin (N2012.27, Regeringskansliet 2012) enligt följande:

*Innovationsupphandling: upphandling som främjar utveckling och införande av nyskapande och bärkraftiga lösningar, innovationer.*

#### Upphandlingsförfaranden

I lagen om offentlig upphandling kapitel 6, som handlar om tillämpliga upphandlingsförfaranden, finns inte begreppet innovationsupphandling. Det betyder att upphandlingar som främjar innovativa lösningar måste göras inom ramen för någon av de förfaranden som är reglerade i detta lagrum.

#### LOU 6 kap 1 §

Vid offentlig upphandling får, under de förutsättningar och på det sätt som anges i denna lag, följande upphandlingsförfaranden användas:

1. öppet förfarande,
2. selektivt förfarande,
3. förhandlat förfarande med föregående annonsering,
4. förhandlat förfarande utan föregående annonsering,
5. konkurrenspräglad dialog, eller
6. förfarande för inrättande av innovationspartnerskap.

#### Kommentar

De förfaranden som lämpar sig för att uppnå innovativa lösningar är förhandlat förfarande med föregående annonsering (p.3), konkurrenspräglad dialog (p.5) samt förfarande för inrättande av innovationspartnerskap (p.6).

Innovationsupphandling utgör således inte en särskild metod. Det rör sig snarare om ett formaliserat sätt att främja utveckling i och genom en offentlig upphandling. Därmed följer innovationsupphandling samma process som all annan offentlig upphandling, med alla dess valmöjligheter. Förutsättningarna är därför inte annorlunda men vissa aspekter kan behöva betonas särskilt.

## Upphandling av innovation

Innovation kan definieras som nyskapelser av ekonomisk eller samhällelig betydelse. Nyskapelsen kan vara i form av en ny eller förbättrad vara, tjänst, process, sätt att organisera affärsverksamhet, arbetsorganisation eller externa relationer. I en vanlig definition av innovation krävs även att nyskapelsen har blivit implementerad för att betraktas som en innovation.<sup>5</sup> Detta innebär att en ny produkt har blivit introducerad på marknaden eller att en ny process har börjat användas i företags produktionsverksamhet. Nyskapelsen måste alltså vara kommersialiserad eller på annat sätt uppnått spridning i samhället. Har implementation inte skett är nyskapelsen att betrakta som en prototyp och inte en innovation.

För att stärka den offentliga verksamhetens förnyelse, kvalitet i bred bemärkelse och effektivitet finns olika möjligheter för att genomföra en innovationsvänlig upphandling. Innebörden är att genom offentlig upphandling ta del av de innovationer som redan finns eller är på väg att introduceras på marknaden eller för att hjälpa till att driva fram sådana innovationer.

Att nyttja upphandlingsinstrumentet för att stimulera innovation, skydda miljön och öka social rättvisa kan innebära att man tar fokus från det mål som upphandling redan har; att tillgodose ett verksamhetsbehov. Dessutom kan det vara ineffektivt och kostnadsdrivande i förhållande till nyttan. Det är viktigt att balansera det övergripande kommunala uppdraget, att ge så mycket utväxling av skattemedlen som möjligt, med intresset att driva fram innovativa lösningar.

## Innovationsvänlig upphandling

Innovationsvänlig upphandling är en traditionell upphandling där upphandlingsdokumenten är utformade för att öppna upp ett innovationsutrymme för leverantörerna.<sup>6</sup> Här tar den upphandlande myndigheten hänsyn till att det kan finnas relevanta innovationer, eller andra lösningar och angreppssätt än vad den upphandlande myndigheten känner till, på marknaden och skapar förutsättning för att beakta dessa i upphandlingsprocessen.

Innovationsvänlig upphandling kan exempelvis innebära att kravställningen i den traditionella upphandlingen formuleras så att utrymme och incitament för leverantörerna att offerera nya lösningar skapas.

För innovationsvänlig upphandling kan samtliga de klassiska upphandlingsförfarandena (se ovan LOU 6 kap §1 samt LOU 19 kap 7 §<sup>7</sup>) användas och en stor del av de upphandlingar som genomförs kan i någon

---

<sup>5</sup> I enlighet med OECD:s Guidelines for Collecting and Interpreting Innovation Data (den s.k. Oslo-manualen), 3rd edition

<sup>6</sup> Kallades i tidigare LOU för ”förfrågningsunderlag”. Begreppet upphandlingsdokument är något vidare – det inbegriper alla dokument som en upphandlande myndighet använder för att beskriva eller fastställa innehållet i upphandlingen.

<sup>7</sup> Upphandlingsförfaranden enligt 19 kap. LOU anges i 19 kap. 7 § LOU: förenklat förfarande, urvals förfarande, selektivt förfarande enligt 6 kap. 3 § (vid ett dynamiskt inköpssystem), konkurrenspräglad dialog eller direktupphandling

mening göras innovationsvänliga. Detta sker då genom att, bl.a. i upphandlingens kravställning, ge marknadens aktörer utrymme att genom nyskapande lösningar möta myndighetens problem och tillgodose dess behov.

För att främja innovation kan den upphandlande myndigheten, istället för att ställa krav på att en specifik vara eller tjänst ska inhandlas, ställa krav på vilken funktion myndigheten eftersträvar. Förenklat innebär det att istället för att t.ex. uppställa krav att belysningen i ett kontor ska utgöras av en viss sorts armatur och ljuskälla så efterfrågar myndigheten adekvat belysning för kontorsarbete. Genom att efterfråga en viss funktion lämnas ett större utrymme för marknadens aktörer att hitta egna, ibland innovativa, lösningar på myndighetens behov vilket i sig innebär att staden långsiktigt når mer hållbara och innovativa lösningar.

Det upphandlingsförfarande som kallas konkurrenspräglad dialog (LOU 6:1 p.5) ger utrymme för ett mer flexibelt arbetssätt. I situationer där det är svårt att överblicka helheten i ett kommande projekt och när ett kontrakt anses vara särskilt komplicerat kan konkurrenspräglad dialog vara ett smart sätt att nå framgång i upphandlingen. Genom denna metod kan förfrågningsunderlaget växa fram och konkretiseras under dialog med olika aktörer på marknaden. Tillsammans med deltagare i dialogen kan nya innovativa lösningar växa fram som bäst motsvarar den upphandlande myndighetens behov.

Exempel på situationer som kan anses vara lämpliga för konkurrenspräglad dialog är större integrerade projekt för transportinfrastruktur, stora datanät eller projekt som omfattar komplicerad och strukturerad finansiering vars ekonomiska och rättsliga uppläggning inte kan fastställas i förväg samt i vissa fall områden med snabb teknisk utveckling.

En konkurrenspräglad dialog är långt mer resurskrävande än traditionella upphandlingsformer vilket måste tas i beaktande när man väljer konkurrenspräglad dialog istället för traditionell upphandlingsmetod

## **Hur beaktas innovation i Malmö stads inköps- och upphandlingsverksamhet idag?**

Det är i dagsläget ovanligt att konkurrenspräglade dialoger sker i staden.

Dialogenheten på Fastighets- och gatukontoret har genomfört några dialoger och haft en modell för avrop enligt dessa principer. En av stadskontoret nyligen genomförd upphandling, som skedde genom konkurrenspräglad dialog, krävde resurser motsvarande åtta (8) månaders heltidsarbete. Samma upphandling hade genom traditionell upphandlingsform sannolikt krävt hälften så mycket upphandlingsrelaterade resurser för genomförande.

Vid upphandling av innovationer krävs, utöver resurser i form av tid och finansiering av utveckling, även ett stort tålamod. Upphandlingsprocessen tar tid och ställer krav på verksamheter att vara förutseende i sin behovsanalys. Det innebär bland annat att verksamheten tidigt måste signalera att det finns



önskemål om att upphandla något som inte finns på marknaden för att leverans av nya och innovativa lösningar ska kunna ske vid önskad tidpunkt.

En annan anledning till begränsningen i beaktandet av innovation i upphandlingar är att utveckling av nya varor och/eller tjänster som regel kräver att staden helt eller delvis finansierar utvecklingen. Få, om ens någon, marknadsaktör är villig att på egen hand stå för både kostnad och risk i osäkra utvecklingsprojekt.

Stadsfastigheter genomför framförallt stora och komplexa byggprojekt vilka inte lämpar sig för exempelvis konkurrenspräglad dialog.

## **Hur beaktas innovation i upphandlingar hos jämförbara offentliga myndigheter?**

### **Region Skåne**

Region Skåne har under senare år fått mycket uppmärksamhet för sitt arbete med att beakta innovation i upphandlingar. Ledorden har varit tillsammans och tydligt mål. En viktig erfarenhet från Region Skånes arbete med upphandling av innovationer är att höga ambitioner kräver finansiellt stöd. Här har samspelet mellan inköpsdirektören och högsta politiska ledningen varit viktig. Det drivs en politik där det är tydligt att ansvarig tjänsteperson har mandat att driva frågan. Politiken är inte engagerade i innovationsupphandlingarna men förstår arbetet och stödjer det. Viktiga delar i förståelsen är att arbetet med s.k. innovationsupphandlingar tar mer tid i anspråk än ordinarie upphandlingar samt att de medför större risker. I detta ligger också att de policydokument som berör inköp och upphandling är på plats men framförallt, det som står i dokumenten drivs av politiker genom att det gjorts investeringar tidigt i inköpsverksamhet och upphandlingar för att få vinster senare. Region Skåne lägger stor kraft på att förstå behov och att låta behovsförståelsen få ta tid. Vidare har regionen drivit en intern kompetensutveckling kring innovationer och innovationsupphandlingar, strukturerat upp arbetet (inklusive framtagandet av en lathund) och arbetat aktivt med omvärldsbevakning.

En särskilt viktig erfarenhet är att det inte räcker med löften om stora leveranser för att marknaden ska visa intresse för att utveckla en ny produkt. Möjligheten att under lång tid arbeta nära en beställare, utveckla ny kunskap som kan ge teknikfördelar i företagets övriga och framtida produkter samt fortsatt dialog och produktutveckling även efter att avtal tecknats är viktiga aspekter för marknaden.

Region Skåne har genomfört några uppmärksammade innovationsvänliga upphandlingar under senare år. Ett exempel är engångsförkläden där regionen ansåg att det var ohållbart att fortsätta att årligen använda runt 6 miljoner engångsförkläden. Regionen vill handla upp förkläden tillverkade av förnyelsebara klimatsmarta råvaror. Men det gick inte att hitta någon leverantör varför en konkurrenspräglad dialog genomfördes för att få fram en produkt som kunde tillgodose behovet.

Stora finansiella resurser öronmärktes för att kunna genomföra en konkurrenspräglad dialog med leverantörer som bjudits in att aktivt vara med i upphandlingsprocessen. Ömsesidig förståelse byggdes bland annat genom att låta leverantörer under ett dygn följa vårdpersonal. Tålmod både i tid och handling präglade arbetet som inleddes med en beskrivning av behovsbilden. Syftet var att få marknaden intresserad av att vara delaktig i att finna en lösning på behovet. Komplexiteten i behovet ställde krav på marketnads aktörer att samarbeta. Behovsbeskrivningen omarbetades successivt och konkretiserades, samtidigt som det gjordes en kontinuerlig nedskärning av antalet presumtiva leverantörer. I denna nedskärningsprocess har samtalen kunnat bli mer konkreta efter hand. Efter överenskommen behovsbeskrivning fattades tilldelningsbeslut. Först därefter inleddes en period av tester och utveckling av teknisk utrustning. Vinnaren av upphandlingen tog fram en produkt som mycket väl mötte de uppställda kraven.

Lärdomar från Region Skånes innovationsvänliga upphandlingar är att incitamentet att få leverera stora volymer inte alltid är tillräckligt för att få in attraktiva anbud. Vidare kan en väl genomförd innovationsvänlig upphandling leda till både utveckling av en ny produkt, som inte funnits på marknaden tidigare och ge katalytiska effekter både hos upphandlaren och hos de företag som deltar i upphandlingen. En tredje lärdom är att produktutvecklingen inte är färdig när upphandlingen avslutas utan fortsätter även efter tilldelningen. Dialogen och det fortsatta samarbetet mellan inköp och leverantör är därför viktigt även efter upphandlingen genomförts för att säkerställa ett bra slutresultat.

### **Stockholm**

Stockholm stad har ett program för inköp och upphandling där det uttryckligen framgår att staden, där så är lämpligt och ändamålsenligt, ska använda sig av innovationsvänlig upphandling. I första hand genom att utforma upphandlingar på ett sådant sätt att innovativa lösningar inte utestängs från en upphandling samt att använda olika former av dialog inför en upphandling och på detta sätt få kännedom om nya lösningar. Staden använder flera tillvägagångssätt för att underlätta för innovation vid upphandling, bland annat upphandlar man i högre grad funktion istället för precis lösning, man för en dialog med marketnaden och ställer utvecklingskrav.

Stockholm stad har tagit fram en anvisning som beskriver varför staden ska arbeta med innovationsvänliga upphandlingar, när det ska användas, hur det ska genomföras, hur uppföljning ska ske och hur stöd till arbetet kan se ut och varifrån det kan fås. En erfarenhet som låg bakom anvisningarna var att det fanns begränsad kunskap om innovationer, som begrepp och företeelse men också innovationsvänliga upphandlingar hos de flesta, inklusive politiker och tjänstepersoner.

### **Göteborg**

I Göteborg har utgångspunkten varit att inköp och upphandlingar ska vara innovationsvänliga. I detta ligger en betoning på att marketnaden och inte den upphandlande myndigheten ska komma med lösningarna.

Innovationsvänliga upphandlingar främjas genom att upphandlingsdokumenten beskriver vad som ska lösas och det bygger i sin tur på att den upphandlande myndigheten har tillskansat sig så mycket kunskap kring behovet som möjligt. Det är tydligt uttalat i dokumenten att marknaden är den som har kompetensen om produkterna och lösningarna.

En framgångsfaktor i stadens innovationsvänliga upphandlingar har varit att testa marknaden i förväg. Detta har gjorts, genom att efterfråga information från presumtiva leverantörer, anordna och delta i paneldebatter och aktivt delta på branschmässor. Härigenom har staden kunnat testa och verifiera idéer om innovationsvänliga upphandlingar och om den önskade lösningen är möjlig att utveckla för potentiella leverantörer.

I Göteborg har den enskilde upphandlaren sällan själv ägarskap över budget för innovationsprojektet, vilket innebär att beslutsfattare måste bifalla upphandlaren idé. Däremot kan upphandlaren påvisa vilka upphandlingar som är lämpade för ett sådant tillvägagångssätt.

Framgångsfaktorer i Göteborgs arbete med innovationsvänliga upphandlingar har varit att involvera användarna, dvs de i verksamheten som har behovet och faktiskt ska arbeta med den inköpta varan eller tjänsten, i hela processen och i alla steg. Involveringen har skett från kravställning till prototyptestning.

## Uppsala

I Uppsala finns ett tydligt politiskt mål att kommunen ska arbeta med innovationer. Men det är inte exakt riktat mot upphandlingsverksamheten.

Målet är att: *Underlätta för innovationer, i egna verksamheter, smarta tjänster och smarta innovationer.*

Staben för inköp och upphandlingar har en ambition att alltid upphandla funktion och att ha avtal med längre avtalsperioder (när lagen så tillåter). Utgångspunkten är den aktuella verksamhetens behov. Exempelvis upphandlar stadens IT-enhet partnerskap för att tillsammans kontinuerligt utveckla nya lösningar. Dessutom arbetar staben aktivt med partnerskap med leverantörer i syfte att hela tiden utveckla den egna verksamheten.

Framgångsfaktorer i Uppsalas arbete med innovationsvänliga upphandlingar är synen på att dessa möjliggör för både den egna verksamheten och leverantörer att utveckla sina produkter. Detta har främjat samarbete mellan kommunen och leverantörer men även medfört att leverantörer hör av sig till kommunen och vill jobba med kommunen på detta vis.

## Hur kan innovation främjas i Malmö stads inköps- och upphandlingsverksamhet?

Riktning och styrsystem

Arbetet med att finna innovativa lösningar för inköpsbehoven är ett område som utvecklats i starkt begränsad omfattning i stadens inköpsverksamhet.

Nya innovativa lösningar för att bedriva stadens diversifierade verksamhet måste ta sin utgångspunkt i det behov som ska tillgodoses, varför en ny lösning efterfrågas för att tillgodose det aktuella behovet och vad verksamheten är beredd att satsa personellt och ekonomiskt för att finna nya lösningar.

För att skapa utrymme för ett innovativt perspektiv på stadens inköpsbehov krävs god framförhållning då upphandling av nya lösningar är tidskrävande.

Det krävs därför en tydlig analys av vilka inköp som görs i staden och huruvida dessa inköp tillgodoser det behov som verksamheten har eller om nya lösningar bättre skulle kunna tillgodose efterfrågat behov.

Bedömningen är att den rapportering och de strategidokument som föreslås för att öka den politiska styrningen även skulle kunna bidra till att främja de innovativa inköpen. Rapporteringen bör därför innefatta en analys av faktiskt genomförda inköp och de verksamhetsbehov som inköpen ska tillgodose. För att främja innovationsdrivna inköp är det också önskvärt att beskrivningen av behoven görs med ett flerårsperspektiv.

Innovativa inköp skulle sannolikt även främjas av en förstärkt och systematiserad dialog med marknaden. Dialogerna mellan nämnd och verksamhet samt mellan verksamhet och marknad förväntas utmynna i att innovationsvänliga upphandlingar uppmuntras och genomförs.

---