

**Kandidatuppsats i offentlig förvaltning VT 2016**

Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet

Boris Gorgijevski

Fredrik Grimsand

Handledare: Emma Ek Österberg

Examinator: Gustaf Kastberg



**GÖTEBORGS UNIVERSITET  
FÖRVALTNINGSHÖGSKOLAN**

**Implementering av  
innovationsrelaterade upphandlingar  
- En studie om Region Skåne**

# Sammanfattning

Offentlig upphandling och innovation är ett ämne som idag är på tapeten och allt fler offentliga organisationer börjar öppna ögonen för ämnet. Men hur ska upphandlande myndigheter göra för att börja upphandla innovationer eller göra reguljära upphandlingar innovationsvänliga?

Utifrån vår litteratursökning har den forskning som bedrivits kring innovationsrelaterade upphandlingar mestadels haft fokus på nationell nivå och kommunal nivå, däremot på regional nivå har forskningen visat sig vara begränsad. Det var anledningen till att vi valde att inrikta studien på sekundärkommuner. Det framkom snabbt att den enda sekundärkommunen som arbetat målmedvetet med innovationsrelaterade upphandlingar var Region Skåne.

Denna uppsats ämnar att utveckla kunskap kring hur Region Skåne har gått tillväga för att utveckla och främja innovation i dess offentliga upphandling och om dess arbete lyckats skapa en innovationsfrämjande miljö i dess upphandling. För att kunna svara på detta har vi skapat ett teoretiskt analysverktyg baserat på tidigare forskningslitteratur.

Det framgår tydligt att Region Skåne under de senaste åren har arbetat hårt och kontinuerligt för att främja innovationsrelaterade upphandlingar. Både från politiskt håll men även på verksamhetsnivå. I jämförelse med övriga sekundärkommuner som knappt börjat intressera sig för innovation i upphandlingar har Region Skåne gjort framsteg. Trots det har inte det förväntade antalet innovationsupphandlingar genomförts. Implementeringen av innovationsvänliga upphandlingar har fortskridit bättre. Men sett som helhet har regionen i slutändan inte fullständigt lyckats med att skapa en innovationsfrämjande miljö och fortsatt arbete med innovationsrelaterade upphandlingar krävs.

## Nyckelord

Offentlig upphandling, innovation, innovationsupphandling, innovationsvänlig upphandling, innovationsrelaterad upphandling, sekundärkommuner, regioner.

# Innehållsförteckning

1	Introduktionskapitel .....	1
1.1	Inledning.....	1
1.2	Problembeskrivning .....	2
1.3	Syfte och frågeställning.....	3
1.4	Avgränsning .....	4
2	Teoretisk referensram.....	4
2.1	Begreppsförklaring.....	4
2.1.1	Offentlig upphandling .....	5
2.1.2	Tillämpade definitioner .....	6
2.2	Tidigare forskning .....	7
2.2.1	Den offentliga sektorns roll som kund .....	7
2.2.2	Omställning till innovationsrelaterade upphandlingar .....	9
2.2.3	Vanliga problem med innovationsupphandlingar .....	10
2.2.4	Olika tillvägagångsätt för innovationsupphandling – en metod för att undvika upphandlingsformens problematik.....	11
2.2.5	Risker vid innovationsupphandlingar.....	13
2.2.6	Förutsättningarnas grad av betydelse för implementeringsprocessen.....	14
2.2.7	Effekter efter införandet av innovationsrelaterade upphandlingar.....	15
2.3	Sammanfattning av tidigare forskning .....	17
2.4	Uppsatsens teoretiska analysverktyg.....	18
3	Metod .....	19
3.1	Forskningsmetod .....	20
3.2	Forskningsansats .....	20
3.3	Tillvägagångsätt .....	20

3.4 Val av fall .....	21
3.5 Datainsamling.....	22
3.6 Begränsningar.....	23
3.7 Tillförlitlighet .....	24
3.7.1 Tillförlitlighet via informationsintervju .....	24
3.7.2 Tillförlitlighet via dokument ifrån webbplatser .....	24
4 Empiri.....	26
4.1 Region Skåne.....	26
4.2 Nuvarande organisation.....	27
4.3 Upphandlingsförfaranden.....	28
4.4 Innovationsstrategin .....	28
4.5 Upphandlingspolicyn .....	32
4.6 Pilotprojektet i RegLab .....	34
4.7 Utmaningar och framtiden .....	35
4.8 Genomförda upphandlingar.....	37
5 Analys.....	38
5.1 Antalet genomförda innovationsrelaterade upphandlingar .....	38
5.2 Regionens nuvarande status som kund.....	39
5.3 Regionens verktyg för att implementera innovationsrelaterade upphandlingar.....	40
5.4 Brist på samverkan med andra upphandlande myndigheter.....	41
5.5 Regionens nuvarande upphandlingsprocess.....	41
5.6 Regionens metod för att inte missgynna leverantörer .....	43
5.7 Observerade effekter .....	44
5.8 Icke-observerade effekter .....	45
5.9 Marknadens nuvarande roll .....	46
5.10 Förutsättningarnas olika betydelse för implementeringen av innovationsrelaterade upphandlingar.....	46

6 Slutsatser .....	47
6.1 Besvarande av forskningsfråga .....	47
6.2 Begränsning av studiens resultat .....	49
6.3 Förslag till vidare forskning .....	50
Referenser.....	50
Förteckning av intervjupersoner.....	57
Bilagor .....	57
Intervjuguide .....	57

# 1 Introduktionskapitel

I det första kapitlet introduceras läsaren till uppsatsens ämne och dess syfte samt frågeställning. Kapitlet avslutas med studiens avgränsning.

## 1.1 Inledning

Ungefär mellan 480-580 miljarder kronor upphandlas av Sveriges primärkommuner och sekundärkommuner varje år. Det motsvarar mellan cirka 15,5% och 18,5% av rikets BNP.<sup>1</sup> Med åtanke på den stora roll som offentlig upphandling spelar i ekonomin är det inte förvånande att det eftersträvas nyskapande idéer som kan leda till ekonomisk tillväxt och nya arbetstillfällen. Den offentliga sektorns förutsättningar för att försörja landets befolkning blir dessutom allt sämre genom att befolkningen åldras och att landets skattebas blir mindre.<sup>2</sup> Detta har lett till att främjandet av innovation i upphandlingar har uppmärksamats mer och mer. Kortfattat innebär innovation inom offentlig upphandling att nya produkter eller tjänster skapas under upphandlingen, eller att upphandlingen är öppen för innovativa lösningar utan att det primära syftet är att en helt ny produkt eller tjänst skapas.<sup>3</sup> En mer ingående förklaring ges i begreppsförklaringen, i kapitel 2. Intresset för att förbättra möjligheten för den offentliga sektorn att kombinera offentlig upphandling med innovation har inte minst funnits hos regeringen, men även hos statliga myndigheter och sekundärkommuner.<sup>4</sup>

Bland annat anges det i en rapport från Statens offentliga utredningar (SOU) att all offentlig upphandling bör vara innovationsvänlig.<sup>5</sup> Regeringen inser vikten av innovationsrelaterade upphandlingar och lanserade den 30 juni 2016 en nationell upphandlingsstrategi där målet bl.a. är att få offentliga myndigheter att använda offentlig upphandling som ett strategiskt verktyg för att främja innovation och alternativa lösningar.<sup>6</sup>

---

<sup>1</sup>(2012). *Innovationsvänlig upphandling - erfarenheter från kommuner, landsting och regioner*. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting, s. 14.

<sup>2</sup> Knutsson, H & Thomasson, A. (2014). Innovation in the Public Procurement Process: A Study of the Creation of Innovation-Friendly Public Procurement, *Public Management Review*, 16(2), 242-255. doi: <http://dx.doi.org/10.1080/14719037.2013.806574>, s. 243.

<sup>3</sup> Upphandlingsmyndigheten. (2015). Vad är innovationsupphandling. Hämtad 2016-04-20 från <http://www.upphandlingsmyndigheten.se/omraden/innovation-och-upphandling/vad-ar-innovationsupphandling/>

<sup>4</sup> SOU 2010:56 *Innovationsupphandling: Betänkande av Innovationsupphandlingsutredningen*. Stockholm: Fritzes Offentliga Publikationer.

<sup>5</sup> Ibid, s. 16.

<sup>6</sup> Regeringskansliet- Finansdepartementet. (2016). *Nationella upphandlingsstrategin*. Hämtad 2016-08-01 från <http://www.regeringen.se/globalassets/regeringen/dokument/finansdepartementet/pdf/2016/upphandlingsstrategi>

Även på EU-nivå talas det den senaste tiden mycket om innovation. Specifikt lyfts upphandlingar av innovationer fram i EU:s horisont 2020. Horisont 2020 är ett ramprogram för forskning och innovation och har en budget på 80 miljarder euro. Syftet med detta program är att skapa ett socialt, ekonomiskt och miljömässigt hållbart Europa år 2020. I programmet ligger även fokus på främjandet av innovationsupphandling.<sup>7</sup>

## 1.2 Problembeskrivning

Det är i dagsläget öppet för upphandlare att bestämma hur innovation ska säkerställas. I Lagen om offentlig upphandling (LOU) och lagen om offentlig upphandling i försörjningssektorn (LUF) står det ingenting om varken innovation eller innovationsvänlig upphandling.<sup>8</sup> Detta ger då upphandlarna en fri hand att genomföra upphandlingen på det sätt de bedömer vara mest lämpligt.

Ett nytt upphandlingsförfarande kallat innovationspartnerskap har även införts i EU direktiv 2014/24.<sup>9</sup> Med detta upphandlingsförfarande möjliggörs det för upphandlande myndigheter att ingå i långsiktiga partnerskap för att främja innovativa lösningar. Detta upphandlingsförfarande skulle ha införts i Sverige under våren 2016.<sup>10</sup> Men detta har fördröjts av regeringen som meddelat att den nya lagstiftningen inte kunde antas i tid.<sup>11</sup>

---

[n/nationella-upphandlingsstrategin.pdf](#) Samt Finansdepartementet (2016). *Regeringen lanserar en nationell upphandlingsstrategi*. Hämtad 2016-08-01 från

<http://www.regeringen.se/regeringens-politik/nationella-upphandlingsstrategin/>

<sup>7</sup> Europeiska Kommissionen. *ICT Innovation in Horizon 2020*. Hämtad 2016-05-17 från

<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/ict-innovation-horizon-2020>

<sup>8</sup> SFS 2007:1091. *Lagen om offentlig upphandling*. Stockholm: Finansdepartementet UR. &

SFS 2007:1092. *Lagen om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster*. Stockholm: Finansdepartementet UR.

<sup>9</sup> EUR-Lex. (2014) *Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG (Text av betydelse för EES)*. Hämtad 2016-05-23 från

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014L0024&from=EN>

<sup>10</sup> Upphandlingsmyndigheten. *Innovationspartnerskap*. Hämtad 2014-04-20 från

<http://www.upphandlingsmyndigheten.se/omraden/innovation-och-upphandling/innovationsupphandling-steg-for-steg/upphandlingsstrategi/val-av-forfarande-eller-metod/innovationspartnerskap/>

<sup>11</sup> Upphandlingsmyndigheten. (2016). *Nyheter i den kommande lagstiftningen – och hur hanterar vi*

*mellantiden?* Hämtad 2016-08-15 från <http://www.upphandlingsmyndigheten.se/upphandla/ny-lagstiftning/>

Tidigare forskning har främst fokuserat på hur innovationsrelaterade upphandlingar kan främja innovation på generell nivå och hos statliga myndigheter.<sup>12</sup> En mindre del av forskningen har även studerat det på primärkommunal nivå i Sverige och utomlands.<sup>13</sup> Alltså, utifrån vår litteratursökning saknas det forskning på regional nivå och den forskning vi har studerat fokuserar mestadels på generell nivå och statliga myndigheter, en mindre forskning har även genomförts på lokal och globalnivå i Sverige. Denna lucka i forskningen i kombination med avsaknaden av tydliga riktlinjer ifrån den nationella nivån skapar ett öppet fält för ny forskning. Denna uppsats ämnar att undersöka och därmed förhoppningsvis skapa en bättre förståelse för hur en sekundärkommun har försökt implementera innovationsrelaterade upphandlingar och hur god implementeringen blev.

### 1.3 Syfte och frågeställning

Syftet är att utveckla kunskap kring hur en utvald sekundärkommun (Region Skåne) har gått tillväga för att implementera innovation i dess upphandling. Eftersom detta är ett relativt nytt område inom offentlig sektor är vi även intresserade av resultatet av sekundärkommunens arbetsinsats, i vilken utsträckning sekundärkommunens arbete har skapat en miljö där innovation i offentlig upphandling främjas. Vi kommer därför göra en bedömning av sekundärkommunens arbete. Sekundärkommunens genomförda arbete bedöms med vad den nuvarande forskningslitteraturen menar är ett bra sätt att implementera och skapa förutsättningar för innovation i upphandling.

---

<sup>12</sup> Lember, V., Kattel, R. & Kalvet, T. (2015). Quo vadis public procurement of innovation?. *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, 28(3), 403-421. doi: <http://dx.doi.org/10.1080/13511610.2015.1043245>

Edquist, C. & Zabala-Iturriagoitia, J. M. (2012). Public Procurement for Innovation as mission-oriented innovation policy. *Research policy*, 41(10), 1757-1769. doi: 10.1016/j.respol.2012.04.022

Georgiou, L., Edler, J., Uyerra, E. & Yeow, J. (2014). Policy instruments for public procurement of innovation: Choice, design and assessment. *Technological Forecasting & Social Change*, 86(-), 1-12. doi: 10.1016/j.techfore.2013.09.018

<sup>13</sup> Kalvet, T. & Lember, V. (2010). Risk management in public procurement for innovation: the case of Nordic-Baltic Sea cities. *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, 23(3), 241-262. doi: <http://dx.doi.org/10.1080/13511610.2011.553509>

Georgiou, L., Edler, J., Uyerra, E. & Yeow, J. (2014). Policy instruments for public procurement of innovation: Choice, design and assessment. *Technological Forecasting & Social Change*

Knutsson, H & Thomasson, A. (2014). Innovation in the Public Procurement Process: A Study of the Creation of Innovation-Friendly Public Procurement, *Public Management Review*, 16(2), 242-255. doi:

<http://dx.doi.org/10.1080/14719037.2013.806574>



**Forskningsfråga:** I vilken utsträckning har Region Skåne skapat en innovationsfrämjande miljö för att uppnå och främja innovation i dess upphandling?

## 1.4 Avgränsning

Vi ska avgränsa oss till den sekundärkommunala sektorn. Specifikt genomför vi en fallstudie av Region Skåne.<sup>14</sup> Den empiriska avgränsningen som skett är att specifikt regionen (myndigheten) studeras. Övriga aktörer såsom privata företag och marknaden som regionen kan påverkas av har inte studerats p.g.a. uppsatsens begränsade tidsrymd och omfång. Ytterligare avgränsning är att enskilda upphandlingar främst inte analyseras för att besvara forskningsfrågan utan istället används som illustrerande exempel av regions arbete. Den teoretiska avgränsningen som skett är att den forskningslitteratur som tillämpas främst berör effekter efter innovationsrelaterade upphandlingar och dess förutsättningar.

## 2 Teoretisk referensram

I detta kapitel presenteras den nuvarande forskningen inom innovationsrelaterade upphandlingar. Kapitlet innehåller även en kort genomgång av vad offentlig upphandling är och dess upphandlingsprocess. Även de centrala begreppen som används i uppsatsen redogörs. Kapitlet avslutas med en teoretisk sammanfattning och en sammanställning av litteraturen som kommer att användas som teoretiskt analysverktyg.

### 2.1 Begreppsförklaring

---

<sup>14</sup> Den officiella benämningen är Skåne läns landsting. Men den benämningen som oftast användas är Region Skåne. Vi kommer i den fortsatta texten att använda oss av benämningen *regionen*. Förutom när vi i klargörande syfte behöver förtydliga att det är just Region Skåne som åberopas.

### 2.1.1 Offentlig upphandling

Offentlig upphandling kan definieras som de åtgärder som en upphandlad myndighet vidtar när myndigheten tilldelar ett kontrakt eller ingår ett ramavtal för varor och tjänster.

Till upphandlande myndigheter hör myndigheter inom stat, kommuner och landsting samt kommunala, statliga bolag eller styrelser. Till detta räknas även sammanslutningar av en eller flera upphandlande myndigheter, eller ett eller flera offentligt styrda organ.

Offentlig upphandling regleras av lagen om offentlig upphandling (LOU). Syftet med LOU är att upphandlande myndigheter ska använda offentliga medel på bästa möjliga sätt. LOU innefattar fem grundläggande principer som all offentlig upphandling måste förhålla sig till. Dessa baseras på EU:s direktiv om offentlig upphandling.<sup>15</sup>

#### LOU:s fem grundläggande principer

- 
- Principen om icke-diskriminering
  - Principen om likabehandling
  - Principen om transparens
  - Proportionalitetsprincipen
  - Principen om ömsesidigt erkännande

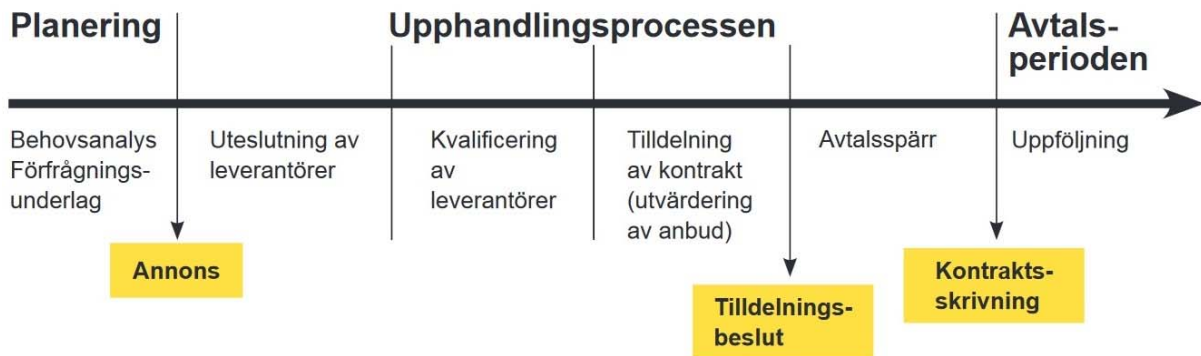
Figur 1: LOU:s fem grundläggande principer

Nedan följer den typiska upphandlingsprocessen som är detsamma när innovationsrelaterade upphandlingar genomförs.<sup>16</sup>

<sup>15</sup> Furusten, Staffan: *Dåliga kunder gör bra affärer! Ett dilemma i offentlig upphandling*. Liber 2015. s. 49-50.

<sup>16</sup> Konkurrensverket (2014:7) *Upphandlingsreglerna – en introduktion*. Hämtad 2016-05-06 från <http://www.konkurrensverket.se/globalassets/publikationer/informationsmaterial/upphandlingsreglerna--en-introduktion.pdf> (Trots att denna tabell är skapad av konkurrensverket vars arbetsuppgifter gällande offentlig upphandling har övertagits av upphandlingsmyndigheten är upphandlingsprocessen densamma.)

Upphandlingsprocessen kan åskådliggöras så här:



Figur 2: Den typiska upphandlingsprocessen

### 2.1.2 Tilläpade definitioner

I uppsatsen kommer vi att utgå ifrån Edquists taxonomi av innovationsrelaterade upphandlingar. Edquist har presenterat en djupgående indelning av innovationsrelaterade upphandlingar både i en forskningsrapport som är skriven på uppdrag av konkurrensverket och i en vetenskaplig tidskriftsartikel skriven med en annan forskare.<sup>17</sup> Edquists tidigare forskning och kunskaper inom området gör att vi finner hans taxonomi av innovationsrelaterade upphandlingar som lämplig att använda för att förklara de begrepp som används i uppsatsen.

Den ena är *innovationsvänlig upphandling* som betyder att det genomförs regelbundna offentliga upphandlingar där nya innovativa lösningar och idéer inte missgynnas samt utestängs. Det är alltså en taktik för att genomföra reguljär upphandling och används för att underlätta innovationer men behöver inte nödvändigtvis resultera i innovationer.<sup>18</sup> Detta skiljer sig ifrån den andra typen som är *innovationsupphandling*, här krävs innovationer i upphandlingen. Detta görs genom att upphandlaren bl.a. beställer något som ännu inte existerar. Beroende på vilken roll innovationen skall spela i upphandlingen så blir målbilden olika.<sup>19</sup> Dessa definitioner överensstämmer även med Region Skånes definition av begreppen.<sup>20</sup>

<sup>17</sup> Edquist, C. (2014). *Offentlig upphandling och innovation* (Konkurrensverkets uppdragsforskningsrapport 2014:5) Stockholm: Konkurrensverket. Samt Edquist, C & Zabala-Iturriagoitia, J.M. (2012). Public Procurement for Innovation as mission-oriented innovation policy.

<sup>18</sup> Ibid, s. 43.

<sup>19</sup> Ibid, s. 39.

<sup>20</sup> L. Strand (telefonintervju, 2 maj 2016)

Då denna uppsats kommer undersöka både innovationsvänliga upphandlingar och innovationsupphandlingar underlättar det att använda sig av begreppet *innovationsrelaterade upphandlingar* vilket är en kategori som inkluderar bl.a. båda dessa upphandlingsformer och dess underkategorier. Begreppet inkluderar även *förkommersiell upphandling* som innebär att FoU resultat upphandlas med syfte av att inbegripa FoU investeringar och subventioner. Skillnaden är att inga färdiga produkter eller tjänster upphandlas i en förkommersiell upphandling, snarare prototyper.<sup>21</sup> Uppsatsen ämnar inte undersöka upphandlingar av prototyper utan endast färdigutvecklade produkter, förkommersiell upphandling kommer därför inte att undersökas i uppsatsen. Detta beror på att den forskning som kommer användas som analysverktyg i uppsatsen endast har haft fokus på upphandling av färdigutvecklade produkter. Slutsatsen skulle bli missvisande om vi analyserade regionens implementering med förkommersiell upphandling om uppsatsens teoretiska analysverktyg endast berör innovationsupphandling och innovationsvänlig upphandling.

## 2.2 Tidigare forskning

Det råder konsensus inom forskningsvärlden att kombinera offentlig upphandling och innovation anses vara ett bra instrument för att styra marknaden till att bli mer innovativ och uppmuntra företag att investera mer innovativt. Många forskare är överens om detta, se följande fotnot.<sup>22</sup>

### 2.2.1 Den offentliga sektorns roll som kund

För att den offentliga sektorn skall kunna ge en stor påverkan som kund på marknaden behöver de inneha en tillräckligt stor andel av den totala efterfrågan på marknaden.

Upphandlade myndigheter får först då den möjligheten att i förfrågningsunderlaget ställa krav

---

<sup>21</sup> Edquist, C. (2014). *Offentlig upphandling och innovation* (Konkurrensverkets uppdragsforskningsrapport 2014:5) Stockholm: Konkurrensverket. s. 31. Samt s.53

<sup>22</sup> Edquist, C & Zabala-Iturriagoitia, J.M. (2012). Public Procurement for Innovation as mission-oriented innovation policy. *Research policy*, s. 1760: ff. Samt Uyerra, E. & Flanagan, K. (2010). Understanding the Innovation Impacts of Public Procurement, *European Planning Studies*, 18(1), 123-143. doi: 10.1080/09654310903343567, s. 123. Samt Knutsson, H & Thomasson, A. (2014). Innovation in the Public Procurement Process: A Study of the Creation of Innovation-Friendly Public Procurement, *Public Management Review*, 16(2), 242-255. doi: ttp://dx.doi.org/10.1080/14719037.2013.806574, s. 245. Samt Lember, V., Kattel, R. & Kalvet, T. (2015). Quo vadis public procurement of innovation?. *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, 28(3), 403-421. doi: 10.1080/13511610.2015.1043245, s. 405. Samt Aschhoff, B. & Wolfgang, S. (2009). Innovation on demand—Can Public Procurement Drive Market Success of Innovations?’, *Research Policy*, 38(8), 1235-1247. doi:10.1016/j.respol.2009.06.011, s. 1243.

som motiverar eller uppmuntrar leverantörer att investera mer innovativt. Att besitta en stor andel av den totala efterfrågan på marknaden ses därför som en avgörande förutsättning för att implementera innovationsrelaterade upphandlingar.<sup>23</sup> Har den upphandlande myndigheten en tillräckligt stor andel av den totala efterfrågan kan de med hjälp av sin marknadsposition skapa en marknad som är ideal för innovationsrelaterade upphandlingar. Den offentliga sektorn har som kund fördel att kunna utöka och minska olika typer av produkter på marknaden. Upphandlade myndigheter kan då indirekt styra marknaden genom att efterfråga mer innovativa produkter. Den ökade motivationen till innovation ger leverantörerna incitament att investera mer innovativt.<sup>24</sup>

Att den offentliga sektorn som kund kan styra marknader och dess aktörer till att bli mer innovativa är något som har observerats i Sverige. Ett sådant är upphandlingen av kylskåpsmodell TR 1060-LE som Edquist har studerat. Det var en upphandling som innebar att marknaden för kylskåp styrdes till att bli mer innovativ och företagen inspirerades att investera mer innovativt. Upphandlingen genomfördes av den svenska regeringen för att minska energibehovet i Sverige. Upphandlingen innebar att en kylskåpsmodell skapades av Electrolux som var 60 % mindre energikrävande än de kylskåpsmodeller som vanligtvis användes i svenska hushåll vid den tiden. Upphandlingen blev en lyckad affär för Electrolux och det såldes över 3000 kylskåp av modell TR 1060-LE mellan 1991 och 1994. Dessutom exporterades kylskåpsmodellen utomlands och andelen energieffektiva kylskåp ökade på marknaden från 1 % till 5 %.<sup>25</sup>

### *Sammanfattning*

- Den offentliga organisationen behöver ha en betydelsefull roll på marknaden för att indirekt kunna styra den till att bli mer innovativ.

---

<sup>23</sup>Uyarra, E. & Flanagan, K. (2010). Understanding the Innovation Impacts of Public Procurement, *European Planning Studies*, s. 130:ff.

<sup>24</sup> Ibid, s. 130:ff. Samt Aschhoff, B. & Wolfgang, S. (2009). Innovation on demand—Can Public Procurement Drive Market Success of Innovations?, *Research Policy*, 38(8), 1235-1247. doi:10.1016/j.respol.2009.06.011, s. 1243.

<sup>25</sup> Edquist, C & Zabala-Iturriagoitia, J.M. (2012). Public Procurement for Innovation as mission-oriented innovation policy. *Research policy*, s. 1764.

### 2.2.2 Omställning till innovationsrelaterade upphandlingar

Att ställa om den offentliga upphandlingen till en ny innovativ riktning är en komplex och svår uppgift.<sup>26</sup> Vad som inträffar vid införandet av innovationsrelaterade upphandlingar är att flera saker förändras när innovation införs i upphandlingsprocessen. Förändringen kan variera mellan nya policymål, nya krav på priser och kvalitén på produkterna i upphandlingen.<sup>27</sup> För att kunna hantera implementeringen bättre bör man som offentlig organisation inleda ett samarbete mellan andra upphandlande myndigheter. Detta har dock varit ett problem för upphandlande myndigheter som har börjat arbeta med innovationsrelaterade upphandlingar. Trenden har varit att upphandlande myndigheter som hade kunnat samarbeta valt att agera individualistiskt och var för sig. Det har därför funnits en brist på samarbete mellan upphandlande myndigheter enligt Knutsson & Thomasson. De poängterar att det är viktigt att det finns någon form av samverkan.<sup>28</sup> Samverkan mellan upphandlande myndigheter leder till att inhämtning av information och resurser blir lättare och billigare. Detta är för att man kan dela med sig av den inhämtade informationen och resurserna mellan de upphandlande myndigheterna istället för att ensamt samla in allt.<sup>29</sup>

Uyarra & Flanagan konstaterar ytterligare att det är viktigt för den offentliga sektorn att det finns en klar bild av vad som efterfrågas så att innovationen kan sättas i rätt riktning.<sup>30</sup> Dessutom är det viktigt att skapa en bra anbudsprocess till innovationsrelaterade upphandlingar. Det är viktigt att det finns bra möjligheter för stora liksom små företag att lämna anbud eftersom då kan flera anbud lämnas som ökar konkurrensen i anbudsgivningen.<sup>31</sup> Dock har det uppmärksammats att offentliga innovationsrelaterade upphandlingsprocesser är dyra, svåra och komplexa, vilket försvårar situationen för små leverantörer.<sup>32</sup> Detta resulterar i att små företag kan i betydligt mindre utsträckning lämna anbud än stora företag. Stora

---

<sup>26</sup> Lember, V., Kattel, R. & Kalvet, T. (2015). Quo vadis public procurement of innovation?. *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, s. 403.

<sup>27</sup> Knutsson, H & Thomasson, A. (2014). Innovation in the Public Procurement Process: A Study of the Creation of Innovation-Friendly Public Procurement, *Public Management Review*, s. 246.

<sup>28</sup> Ibid, s. 246.

<sup>29</sup> Herridadge, A & Greer, J. (2002). Partnerships and Public Procurement: Building Social Capital through Supply Relations, *Public Administration*, vol. 80/no. 3, (2002), s. 505-506.

<sup>30</sup> Uyarra, E. & Flanagan, K. (2010). Understanding the Innovation Impacts of Public. Procurement, *European Planning Studies*, s. 127.

<sup>31</sup> Georghiou, L., Edler, J., Uyarra, E. & Yeow, J. (2014). Policy instruments for public procurement of innovation: Choice, design and assessment. *Technological Forecasting & Social Change*, s. 3.

<sup>32</sup> Georghiou, L., Edler, J., Uyarra, E. & Yeow, J. (2014). Policy instruments for public procurement of innovation: Choice, design and assessment. *Technological Forecasting & Social Change*, s. 8. Samt Knutsson, H & Thomasson, A. (2014). Innovation in the Public Procurement Process: A Study of the Creation of Innovation-Friendly Public Procurement, *Public Management Review*, s. 246.

företag har därmed dominerat som leverantörer på marknader där offentliga organisationer har haft en betydelsefull roll som konsument.<sup>33</sup>

### *Sammanfattning*

- Införa innovationsrelaterade upphandlingar är en svår och komplex uppgift.
- Samverkan med andra upphandlande myndigheter är viktigt. Det leder till att inhämtning av information och resurser blir enklare.
- En bra anbudsprocess behöver skapas som präglas av konkurrens och där det är tydligt om vad som efterfrågas. Bra konkurrens skapas genom att små och stora företag har samma möjlighet att lämna anbud.

### 2.2.3 Vanliga problem med innovationsupphandlingar

Uyarra & Flanagan har även studerat mer de problem som tenderar att uppkomma vid användning av innovationsupphandling. I de upphandlingar som genomförts som en innovationsupphandling var det sällan innovationer som var helt nytt för omvärlden eller landet som skapades i upphandlingsprocessen. Oftast var det vidareutvecklingar av nuvarande produkter och tjänster.<sup>34</sup> Uyarra & Flanagan konstaterar att det nuvarande användandet av innovationsupphandling inte är en bra strategi för att åstadkomma eftertraktade innovationseffekter. Det är viktigt att de eftertraktade innovationseffekterna inträffar för att implementeringen av innovationsupphandlingar skall bli lyckad. Istället argumenterar Uyarra & Flanagan starkt för att offentliga organisationer skall använda sig av innovationsvänliga upphandlingar, där innovationen är en potentiell biprodukt av upphandlingsprocessen.<sup>35</sup>

Utgångspunkten som finns med innovationsupphandling om att denna upphandlingsforms primära uppgift är att främja innovation är en orealistisk utgångspunkt och bör uppfattas som utopisk menar Uyarra & Flanagan. Om en innovationsupphandling misslyckas med att främja innovation kan den i värsta fall motverka sitt syfte genom att sända två signaler till policyskapare. Den första är att innovation och upphandling inte går att kombinera eftersom man inte lyckats främja innovation. Den andra är att de måste skapa en ny policymodell för

---

<sup>33</sup> Knutsson, H & Thomasson, A. (2014). Innovation in the Public Procurement Process: A Study of the Creation of Innovation-Friendly Public Procurement, *Public Management Review*, s. 246.

<sup>34</sup> Uyarra, E. & Flanagan, K. (2010), Understanding the Innovation Impacts of Public Procurement, s. 128-129.

<sup>35</sup> Ibid, s. 129.

innovationsupphandling som egentligen går emot policyskaparnas intressen, för att den förgående inte fungerade effektivt. Ingen av dessa signaler skulle leda till en ökad innovation menar Uyarra & Flanagan. Det finns även en risk om att innovationsupphandling skulle prioriteras lägre på den politiska agendan i samband med att nya policymål introduceras.<sup>36</sup>

Uyarra & Flanagan menar istället att man bör lyfta fram innovationsvänlig upphandling. I upphandlingsprocessen skall det finnas ett val om att välja innovativa anbud eller icke-innovativa anbud och anbudet den upphandlande myndigheten väljer skall grunda sig på vilket av anbuden som är mest lämplig för att tillgodose deras behov. Detsamma gäller om upphandlingen skall användas som ett hjälpmedel för att uppnå ekonomiska och politiska mål eller begränsningar.<sup>37</sup>

### *Sammanfattning*

- Det utvecklas sällan fram nya produkter för omvärlden ur innovationsupphandling, snarare vidareutvecklingar av redan existerande produkter.
- Innovationsupphandling ses inte som ett bra verktyg för att åstadkomma innovation, innovationsvänlig upphandling bör fungera bättre p.g.a. innovation inte krävs i upphandlingen utan är ett alternativ.
- Misslyckade innovationsupphandlingar kan skicka dåliga signaler till politikerna. Antingen är innovationsupphandling inte värt att prioritera eller så behövs en ny oönskad policymodell skapas vilket går emot policyskaparnas intressen.
- P.g.a. misslyckade innovationsupphandlingar riskerar upphandlingsformen prioriteras lägre på den politiska agendan.

### 2.2.4 Olika tillvägagångsätt för innovationsupphandling – en metod för att undvika upphandlingsformens problematik

Förekommande problem som innovationsupphandlingar skapar nämndes i det förgående delkapitlet. Dessa problem skulle kunna undvikas enligt Uyarra & Flanagan om upphandlande myndigheter inte använder samma tillvägagångsätt i alla innovationsupphandlingar oavsett vad som upphandlas. Den offentliga sektorn upphandlar en mängd olika produkter till en mängd olika verksamheter. Varje upphandling är därför unik ur det avseendet att det är olika produkter man köper in, anlitar olika leverantörer och vad för slags innovation man

---

<sup>36</sup> Ibid, s. 129.

<sup>37</sup> Ibid, s. 129-130.



efterfrågar ser olika ut. I dagens användning av innovationsupphandling saknas det riktlinjer för hur innovationsupphandlingars skillnader skall hanteras på ett effektivt sätt. Det är viktigt att sådana riktlinjer utvecklas eftersom utan dem kommer förmodligen innovationsupphandlingar misslyckas som upphandlingsmetod. Uyarra & Flanagan menar att det bör finnas förberedda modeller som innehåller olika förutbestämda tillvägagångsätt när man använder sig av innovationsupphandling för att dessa upphandlingar skall bli lyckade.<sup>38</sup>

Offentlig upphandling innehåller upphandlingar till en mängd olika verksamheter och det kommer resultera i olika upphandlingssituationer. Olika strategier/modeller behövs därför för att säkerhetsställa god kvalitet på servicen som den offentliga sektorn skall erbjuda.<sup>39</sup> Dessa modeller bör innehålla olika tillvägagångsätt som beskriver hur en upphandlad myndighet skall agera beroende på vad för slags produkt som köps in för att tillgodose sitt behov på bästa sätt. Det går inte att använda samma tillvägagångsätt på alla produkter som upphandlas, då är det osannolikt att innovationsupphandling kommer fungera som upphandlingsmetod.<sup>40</sup>

Uyarra & Flanagan menar att det behövs olika modeller när det gäller inköp av specifikt standardiserade och specialiserade produkter. Vid inköp av standardiserade produkter är behovet mindre av att ge en beskrivning på vad de nya produkterna förväntas användas till och kraven på vad produkterna måste uppfylla är låga. Det bristande behovet av en beskrivning beror på att dessa produkter kan användas i flera verksamheter och det är enklare att veta vad de förväntas fylla för syfte och vad som anses vara en godkänd kvalitet på produkterna. Däremot vid inköp av nya specialiserade produkter behövs det en mer ingående beskrivning på vad de nya produkterna skall användas till och högre krav som produkterna måste uppfylla, detta är för att säkerhetsställa att upphandlingsenheten får vad de efterfrågar och att produkterna inte brister i dess kvalitet.<sup>41</sup>

Slutligen vad modellerna behöver innehålla är vilken relation som den upphandlande myndigheten bör sträva efter med leverantörer. En fungerande relation med leverantören är en förutsättning för att innovationsupphandlingar skall fungera. Vilken relation man skall sträva efter beror på vad det är för typ av produkt som upphandlas. Uyarra & Flanagan menar att vid

---

<sup>38</sup> Uyarra, E. & Flanagan, K. (2010). Understanding the Innovation Impacts of Public Procurement, *European Planning Studies*, s. 140.

<sup>39</sup> Ibid, s. 132.

<sup>40</sup> Ibid, s. 132, 140.

<sup>41</sup> Ibid, s. 134-135.

inköp av specialiserade produkter som innebär en stor osäkerhet, är det viktigt att det finns en relation som präglas av samarbetsvilja, förtroende och att information utbyts ofta mellan parterna. Detta är för att parterna skall skapa ett bra samarbete och därmed tillsammans arbeta för att nå önskade mål med upphandlingen. Vid inköp av standardiserade produkter och där osäkerheten kring köpet är lågt är det viktigt att det finns en återkommande kontakt mellan båda parterna men kontakten behöver inte bestå av att man ofta byter mycket information mellan parterna, det fyller inte något stort behov.<sup>42</sup> Sker det mer informationsutbyte mellan parterna än vad upphandlingen behöver skulle det innebära att onödiga transaktionskostnader uppkommer. Informationsbytet vid inköp av standardiserade produkter bör därför vara lägre än vid inköp av specialiserade produkter.<sup>43</sup>

### *Sammanfattning*

- Det skall vara tydligt om vad som efterfrågas. Dock behövs det vara tydligare vid inköp av specialiserade produkter än hos standardiserade produkter.
- Vid innovationsupphandling skall man utgå ifrån flera förberedda modeller som beskriver vilka olika tillvägagångsätt den upphandlande myndigheten bör agera efter beroende på om det är inköp av en specialiserad eller en standardiserad produkt.

### 2.2.5 Risker vid innovationsupphandlingar

Risker som Uyarra & Flanagan har identifierat i sin forskning är hur potentiella leverantörer drabbas av ökade krav på innovation i upphandlingen. Kraven kan exkludera vissa leverantörer så att konkurrenssituationen blir sämre på marknaden. Risken finns att upphandlade myndigheter går miste om eventuella innovativa idéer de exkluderade företagen besitter.<sup>44</sup> Om sedan tillräckligt många företag exkluderas kan inte marknads fördelar användas.<sup>45</sup> Risken uppstår bl.a. genom att man förutom i förfrågningsunderlaget specificerar vilka samhällliga behov som skall tillgodoses även ställer specifika krav på vad själva slutprodukten måste innehålla.<sup>46</sup>

---

<sup>42</sup>Ibid, s. 135-136.

<sup>43</sup>Ibid s. 135-136.

<sup>44</sup> Uyarra, E. & Flanagan, K. 2010, Understanding the Innovation Impacts of Public Procurement, s. 131. Samt Edquist, C. (2014). *Offentlig upphandling och innovation*, s. 37.

<sup>45</sup> Ibid, s. 131.

<sup>46</sup> Edquist, C. (2014). *Offentlig upphandling och innovation*, s. 37

Edquist ger ett exempel på en sådan upphandling som genomfördes av Statens Järnvägar (SJ), detta var upphandlingen av snabbtåget X 2000. SJ hade som utgångspunkt att fylla det samhällseliga behovet av att köpa in ett snabbtåg som färdades dubbelt så snabbt. Utöver det hade även SJ ställt ett specifikt krav i förfrågningsunderlaget om att snabbtåget skulle vara draget av ett lok. SJ köpte därför in snabbtåget X 2000 som drevs av ett lok. Samtidigt skedde en liknande upphandling av snabbtåg i Italien. Men Italienarna ställde inte som krav på att tåget skulle dras av ett lok och resultatet blev att de köpte in ett snabbt motorvagnståg vid namn Pendolino. Motorvagnståg har den fördelen framför loktåg att en motor kan placeras i varje vagn och tåget kan därför dra fler vagnar. Detta resulterade i att Pendolino dominerade stora delar av världsmarknaden och X 2000 endast används i Sverige. SJ:s specifika krav i förfrågningsunderlaget orsakade att de missade konkurrenskraften. Exemplet beskriver tydligt att specifika krav på slutprodukten leder till sämre upphandlingar eftersom potentiellt innovationsrika leverantörer exkluderas.<sup>47</sup>

### *Sammanfattning*

- Ökade krav kan exkludera innovativa leverantörer. Krav på vad slutprodukten måste innehålla är ett tecken på att potentiella innovativa leverantörer kan exkluderas.

### 2.2.6 Förutsättningarnas grad av betydelse för implementeringsprocessen

Tidigare forskning som nämnts i de tidigare delkapitlen beskriver olika förutsättningar som bör råda hos den upphandlande myndigheten och på marknaden när innovationsrelaterade upphandlingar implementeras. Även om det är viktigt att alla förutsättningar råder under implementeringen har vissa förutsättningar högre grad av betydelse framför andra. Att den upphandlande myndigheten besitter en stor andel av den totala efterfrågan anses vara en avgörande förutsättning för att innovationsrelaterade upphandlingar skall användas som ett styrinstrument för att göra marknaden och dess aktörer mer innovativ.<sup>48</sup> Detsamma gäller skapandet av förberedda modeller som beskriver hur den upphandlande myndigheten skall gå tillväga under innovationsupphandling för att upphandla standardiserade och specialiserade

---

<sup>47</sup> Edquist, C. (2014). *Offentlig upphandling och innovation*, s. 37-38. Samt Wannebo, C. (Producent). (2016, 17 Mars). *Uppfinningsrika upphandlare och innovativa leverantörer* [Poddsändning]. Tillgänglig: <http://rosteromupphandling.podbean.com/e/uppfinningsrika-upphandlare-innovativa-leverantorer/>

<sup>48</sup> Uyarra, E. & Flanagan, K. (2010). Understanding the Innovation Impacts of Public Procurement, *European Planning Studies*, s. 130: ff.

produkter. Denna förutsättning skall betraktas som avgörande för att utan sådana modeller är det osannolikt att innovationsupphandling kommer fungera som upphandlingsmetod.<sup>49</sup>

För de övriga förutsättningarna är det av betydelse att de råder vid implementeringen, för att de förbättrar implementeringsprocessen.<sup>50</sup> Dock är de inte avgörande vilket skiljer sig ifrån de två förutsättningarna som nämndes ovanför.

Dessa förutsättningar som har mindre grad av betydelse är följande:

- I förfrågningsunderlaget skall endast samhällliga behov som behövs tillgodoses ställas som krav och inte krav på vad slutprodukten måste innehålla.
- Undvik att ställa alltför hårda krav som kan utestänga innovativa leverantörer.
- Det skall finnas ett gott samarbete mellan upphandlande myndigheter.
- Det skall finnas lika bra möjligheter för alla leverantörer att lämna anbud oavsett storlek.

### *Sammanfattning*

- Förutsättningarna som enligt forskningen bör råda vid implementeringen av innovationsrelaterade upphandlingar har olika grad av betydelse för implementeringen. En del förutsättningar är mer avgörande för implementeringen framför andra.

### 2.2.7 Effekter efter införandet av innovationsrelaterade upphandlingar

Uyarra & Flanagan har studerat vilka slags effekter innovationsupphandlingar kan ge upphov till. Författarna gör en tydlig uppdelning mellan *direkta effekter* och *indirekta effekter*. Direkta effekter är effekter som kan uppkomma vid innovationsrelaterade upphandlingar. Att man som myndighet väljer att använda sig av innovationsrelaterade upphandlingar och köper

---

<sup>49</sup>Ibid, s. 140.

<sup>50</sup> Uyarra, E. & Flanagan, K. (2010). Understanding the Innovation Impacts of Public Procurement, *European Planning Studies*, s. 131. Samt Edquist, C. (2014). *Offentlig upphandling och innovation*, s. 37. Samt Knutsson, H & Thomasson, A. (2014). Innovation in the Public Procurement Process: A Study of the Creation of Innovation-Friendly Public Procurement, *Public Management Review*, s. 246. Samt Georghiou, L., Edler, J., Uyarra, E. & Yeow, J. (2014). Policy instruments for public procurement of innovation: Choice, design and assessment. *Technological Forecasting & Social Change*, s. 3.

innovativa produkter påverkar innovationen direkt menar författarna.<sup>51</sup> Direkta effekter uppkommer p.g.a. av att den offentliga sektorns efterfrågan förändras och blir annorlunda än vid traditionell upphandling. Den offentliga sektorn är med innovationsrelaterade upphandlingar mer beredda att acceptera ett högre pris samt ta hänsyn till andra aspekter såsom miljökrav och sociala krav för att nå särskilda policymål som berör innovationsrelaterade upphandlingar.<sup>52</sup>

Indirekta effekter kan uppkomma vid innovationsupphandlingar, d.v.s. när en myndighet kräver innovation i upphandlingen.<sup>53</sup> Uyarra & Flanagan studerar vilka indirekta effekter som kan uppkomma. De indirekta effekterna involverar förändringar i marknaden som helhet och dess struktur, vilket är förändringar som inträffar efter en längre tidsperiod. De identifierar tre olika typer av indirekta effekter.<sup>54</sup>

- Marknaden utökas och därmed gör den mer tillgänglig för nya varor.
- Det underlättas för att anta nya standarder.
- Marknaden blir mer lämplig för innovationer genom att dess struktur förändras.

Något som är viktigt att poängtera när det gäller de direkta och indirekta effekterna är att det inte finns något som garanterar att effekterna skall inträffa. Effekternas inträffande skall snarare tolkas som tecken på att det har skett en god implementering och anpassning till innovationsrelaterade upphandlingar hos den upphandlande myndigheten och marknadsens övriga aktörer. Det är viktigt att effekter inträffar, för att det förstärker innovationskraften och gör att innovationsrelaterade upphandlingar blir en mer populär upphandlingsmetod.<sup>55</sup>

Dessutom är det viktigt att notera att det är fler effekter som behöver uppkomma om implementering av innovationsupphandling skall anses vara god än implementering av innovationsvänlig upphandling. För innovationsupphandling behöver de direkta och indirekta effekterna inträffa medan för innovationsvänlig upphandling behöver endast de direkta effekterna inträffa. Dessutom tar det längre tid för de indirekta effekterna att slå in. Det är

---

<sup>51</sup> Uyarra, E. & Flanagan, K. (2010). Understanding the Innovation Impacts of Public Procurement, *European Planning Studies*, s. 130.

<sup>52</sup> Ibid, s. 130.

<sup>53</sup> Ibid, s. 128.

<sup>54</sup> Ibid, s. 130: ff.

<sup>55</sup> Ibid, s. 129.

därför en större utmaning att genomföra en god implementering av innovationsupphandling för att fler effekter under en längre tidsperiod behöver slå in för att implementeringen skall anses vara god.

### *Sammanfattning*

- Direkta effekter kan uppkomma vid innovationsrelaterade upphandlingar. Den upphandlande myndigheten är då mer beredd att acceptera ett högre pris och ta mer hänsyn till andra aspekter. Allt för att nå särskilda policymål som berör innovationsrelaterade upphandlingar.
- Indirekta effekter kan uppkomma vid innovationsupphandlingar. Vad som observeras är att marknaden utökas och därmed gör den mer tillgänglig för nya varor. Det blir lättare att anta nya standarder och marknaden blir mer lämplig för innovationer genom att dess struktur förändras.
- Finns ingen garanti på att effekterna inträffar. Inträffandet av effekterna tolkas som att det skett en god implementering och förstärker trovärdigheten med innovationsrelaterade upphandlingar.
- Implementeringen av innovationsupphandling är mer utmanande än implementeringen av innovationsvänlig upphandling. Detta är för att fler effekter behöver inträffa vid innovationsupphandling och det tar längre tid för de indirekta effekterna att inträffa.

### 2.3 Sammanfattning av tidigare forskning

Offentlig upphandling är ett kraftfullt verktyg som kan användas för att förändra marknadsstrukturen så att fler innovationsrelaterade upphandlingar genomförs. Dock är det en svår uppgift att implementera innovationsrelaterade upphandlingar. Det finns därför flera förutsättningar som forskningen efterlyser för att implementeringen och användningen av innovationsrelaterade upphandlingar skall bli så effektiv som möjligt. Förutsättningarna har olika grad av betydelse för implementeringsprocessen. En del av förutsättningarna förbättrar möjligheten medan andra är avgörande för att en god implementering skall ske. När innovationsrelaterade upphandlingar har introducerats och börjat verka på marknaden har Uyarra & Flanagan observerat direkta och indirekta effekter som förändrat den upphandlande myndigheten och marknaden. Vad dessa utvalda teoretiska analysverktyg diskuterar är vilka problem som kan uppkomma vid innovationsrelaterade upphandlingar, förutsättningar som

bör finnas när innovationsrelaterade upphandlingar införs och vilka effekter innovationsrelaterade upphandlingar för med sig om implementeringen var god.

## 2.4 Uppsatsens teoretiska analysverktyg

Följande sammanställning består av de viktigaste och mest relevanta aspekterna utav tidigare forskning. Sammanställningen tillämpas som uppsatsens teoretiska analysverktyg. Den består av två delar. Den första delen består av de förutsättningar som bör finnas för att genomförandet av innovationsupphandlingar och innovationsvänliga upphandlingar skall bli ett bra genomförande. Den andra delen är de effekter som kan uppkomma efter implementeringen av innovationsupphandlingar och innovationsvänliga upphandlingar. Effekterna tillämpas som ett instrument för att mäta hur väl regionen lyckats med tillämpandet av innovationsrelaterade upphandlingar.

De två delarna kommer interagera med varandra genom att de indirekta och direkta effekterna skall tillämpas som ett sätt att mäta hur väl genomförd implementeringen var av innovationsrelaterade upphandlingar för att främja innovation i regionen. Förutsättningarna som enligt forskningen är viktiga för att implementeringen skall bli så bra som möjligt skall användas som förklaringsfaktorer till att försöka förklara resultatet av hur väl implementeringen genomfördes.

Avslutningsvis är det viktigt att notera de förutsättningar och effekter som kan inträffa vid innovationsrelaterade upphandlingar kan både observeras i innovationsupphandlingar och innovationsvänliga upphandlingar.

## Uppsatsens teoretiska analysverktyg

Innovationsupphandlingar

Innovationsrelaterade  
upphandlingar

<p><b>Förutsättningar</b></p> <p>(Dessa förutsättningar bör existera på marknaden och hos myndigheten vid innovationsrelaterade upphandlingars implementering.)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• I förfrågningsunderlaget skall endast samhälleliga behov som behövs tillgodoses ställas som krav och inte krav på vad slutprodukten måste innehålla.</li> <li>• Undvik att ställa alltför hårda krav som kan utestänga innovativa leverantörer.</li> <li>• Utgå ifrån flera förberedda modeller som beskriver vilka olika tillvägagångssätt den upphandlande myndigheten bör agera efter beroende på om det är en specialiserad eller en standardiserad produkt som upphandlas samt vilken relation den upphandlande myndigheten bör sträva efter med leverantören.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Den offentliga sektorns efterfrågan skall utgöra en stor andel av den totala efterfrågan.</li> <li>• Det skall finnas ett gott samarbete mellan upphandlande myndigheter.</li> <li>• Det skall finnas lika bra möjligheter för alla leverantörer att lämna anbud oavsett storlek.</li> </ul>
<p><b>Effekter som kan inträffa.</b></p> <p>(Effekternas inträffande ska tolkas som tecken på att det har genomförts en god implementering och anpassning till innovationsrelaterade upphandlingar.)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Marknaden utökas och blir mer tillgänglig för nya varor.</li> <li>• Marknaden underlättar antagandet av nya standarder.</li> <li>• Strukturförändring sker på marknaden som gör den mer lämplig för innovationer.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Accepterar högre priser än vid icke-innovationsupphandling.</li> <li>• Tar mer hänsyn till andra aspekter i upphandlingen såsom miljökrav och sociala krav.</li> <li>• Mer benägen att nå särskilda policymål som berör innovationsrelaterad upphandling.</li> </ul>

Tabell 1: Uppsatsens teoretiska analysverktyg

### 3 Metod

I detta kapitel beskrivs studiens förfarande och tillvägagångssätt. Valen vi har gjort i studien redogörs och motiveras, detta inkluderar val av metod med mera. Dessutom redogörs bearbetningen och tolkningen av det insamlade materialet.



### 3.1 Forskningsmetod

En stor del av de källor vi använder i uppsatsen består av dokument ifrån Region Skåne, forskningsartiklar och dokument ifrån andra statliga myndigheter. Därför för att uppnå studiens syfte på bästa sätt utformades studien som en kvalitativ textanalys. Metoden innebär att det väsentliga innehållet av de utvalda källorna tas fram genom en noggrann läsning av texterna. Metoden ämnar att fånga in och tolka det som är centralt i texterna. Vissa avsnitt i de utvalda texterna kan därmed anses viktigare än andra och få större betydelse. Denna metod ansåg vi vara passande då en stor mängd textmaterial fanns tillgängligt att läsa men även för att antalet intervjupersoner att tillgå var få.<sup>56</sup>

### 3.2 Forskningsansats

Vi har för denna uppsats valt att utgå från den deduktiva forskningsansatsen. Den deduktiva forskningsansatsen syftar till att teori först inhämtas för att sedan testa den i verkligheten, dvs. utvecklandet av förslag utifrån befintlig teori.<sup>57</sup> En deduktiv forskningsansats bedömde vi vara mest lämpad för studien. Detta är för att studiens teoretiska analysverktyg kommer användas för att bedöma regionens implementering och arbete med innovationsrelaterade upphandlingar.

### 3.3 Tillvägagångsätt

För att kunna svara på hur väl genomförd implementeringen av innovationsrelaterad upphandling har varit i Region Skåne har ett teoretiskt analysverktyg skapats av oss baserat på tidigare forskningslitteratur. Detta verktyg tillämpas vid analysen för att utvärdera regionens genomförda arbete med att implementera innovationsrelaterade upphandlingar.

Vi har även intervjuat en ledande tjänsteman som ansvarar för upphandlingen i regionen. Intervjun som genomfördes var en semi-strukturerad, d.v.s. vi hade en förberedd intervjuguide som innehöll frågor som skulle beröra specifika teman. Valet av semi-strukturerad intervju som metod att intervjua grundar sig i att vi ville dra nytta av de fördelar en semi-strukturerad intervju bidrar med. Vilket är att intervjun följer en röd tråd genom den förberedda intervjuguiden och därför kommer de specifika temana man som intervjuare vill beröra att hamna i fokus under intervjun. Möjligheten finns även att avvika ifrån intervjuguiden för att

---

<sup>56</sup> Fejes, Andreas & Thornberg, Robert. *Handbok i Kvalitativ Analys*. 2. Rev. Uppl, Stockholm, Liber, 2015, s. 176-178.

<sup>57</sup> Bryman, Alan & Bell, Emma. *Företagsekonomiska Forskningsmetoder*, 2. Rev. Uppl, Stockholm, Liber, 2011, s. 31-32.

ställa följdfrågor och andra frågor om det är lämpligt för intervjun. Intervjun blir därför väldigt flexibel.<sup>58</sup> Vi ansåg att denna intervjumetod som mest lämpad för vår uppsats eftersom vi misstänkte att vi skulle behöva ställa följdfrågor till de förberedda frågorna i intervjuguiden men också för att vi ville vara säkra på att intervjun skulle fokusera på innovationsrelaterade upphandlingar och inte riskera att den skulle gå mot en önskad riktning.

Vi har valt att genomföra en fallstudie som vi anser bidrar med en stor del fördelar för vår studie. Fallstudier möjliggör att se och förstå ett verklighetsbaserat fenomen på djupet, studien riktar sig mot enskilda enheter istället för ett brett spektrum och fallstudier uppmuntrar till användning av fler än en undersökningsmetod.<sup>59</sup> Dock innebär fallstudier även svårigheter, såsom att trovärdigheten kan vara bristande i de generaliseringar som görs utifrån studiens resultat och att forskarens långvariga inblandning kan leda till att forskarens beteende förändras så att fenomenet inte undersöks som det egentligen uppträder.<sup>60</sup> Dock anser vi att en fallstudie är det som bäst lämpar sig för vår uppsats då vi ämnar undersöka hur något ter sig i verkligheten hos en region och för att vi använder mer än en undersökningsmetod.

### 3.4 Val av fall

Intresset för innovationsrelaterade upphandlingar hos sekundärkommuner märks bl.a. genom att flera av de aktörer som var initiativtagare till pilotprojektet ”Nätverket för innovationsupphandling” var sekundärkommuner. Region Skåne, Stockholms läns landsting och Västra Götalandsregionen var de regioner som såg ett syfte att förbättra kunskapen och kunna dela med sig av erfarenheter kring innovationsupphandlingar. Projektet hade även sin organisatoriska hemvist hos Reglab, som är en mötesplats för diskussioner om regional utveckling.<sup>61</sup>

Intresset som fanns hos flera sekundärkommuner var en anledning till att vi valde att inrikta studien på sekundärkommuner. Vi kontaktade därför ett flertal sekundärkommuner i södra

---

<sup>58</sup> Bryman, Alan & Bell, Emma. *Företagsekonomiska Forskningsmetoder*, 2. Rev. Uppl, Stockholm, Liber, 2011, s. 475-476.

<sup>59</sup> Denscombe, Martyn. *Forskningshandboken – för småskaliga forskningsprojekt inom samhällsvetenskaperna*. Buckingham och Philadelphia. Studentlitteratur, 2000, s. 41:ff.

<sup>60</sup> Ibid, s 53-54.

<sup>61</sup> RegLab. (2013). *Nätverket för innovationsupphandling – Slutdokumentation juni 2013*. Hämtad 2016-04-15 från [http://www.reglab.se/innovationsupphandling/wp-content/uploads/2013/06/Natverket\\_innovationsupph\\_slutrapport\\_juni\\_2013.pdf](http://www.reglab.se/innovationsupphandling/wp-content/uploads/2013/06/Natverket_innovationsupph_slutrapport_juni_2013.pdf), 3

och mellersta Sverige, samtidigt som vi sökte information om deras arbete med innovationsrelaterade upphandlingar på sekundärkommunernas hemsida.

Innovationsrelaterade upphandlingar var dessvärre inte något som prioriterades även om intresset fanns hos bl.a. Västra Götalandsregionen. Det fanns även sekundärkommuner där tanken med att kombinera offentlig upphandling och innovation var något främmande och nytt för dem. Vi hade ursprungligen förväntningar på att Stockholms läns landsting och Västra Götalandsregionen arbetade aktivt med innovationsrelaterade upphandlingar med tanke på deras engagemang i pilotprojektet “*Nätverket för innovationsupphandling*”. Däremot fick vi även här besked om att innovationsrelaterade upphandlingar inte var något de för närvarande arbetade aktivt med.<sup>62</sup>

Den enda sekundärkommunen som hade arbetat målmedvetet med innovationsrelaterade upphandlingar var Region Skåne. Från deras hemsida kunde vi utläsa att regionen starkt prioriterade innovationsrelaterade upphandlingar. Regionen har även fått nationell uppmärksamhet av att bl.a. framhävts av regeringen som ett föredöme på hur kommuner och landsting kan arbeta med innovationsrelaterade upphandlingar för att förbättra samhällsutvecklingen.<sup>63</sup>

Följande citat kommer från den nuvarande civilminister Ardalan Shekarabi, rörande Region Skånes arbete med innovationsrelaterade upphandlingar i en Dagens Industri artikel den 2 mars 2015. “*Region Skånes tvärsektoriella arbete med upphandlingar är ett exempel på hur kommuner och landsting kan bidra till att skapa de bästa förutsättningarna för innovationer och en hållbar samhällsutveckling genom ett strategiskt upphandlingsarbete.*”<sup>64</sup>

### 3.5 Datainsamling

Vi har primärt använt oss av sekundärdata, bestående av de dokument som funnits tillgängliga på Region Skånes hemsida och övriga hemsidor med anknytning till regionens arbete, för att se hur de arbetar med främjandet av innovation i upphandling. Huvuddokumentet som

---

<sup>62</sup> M. Lindhe (e-post, 18 april 2016) Samt C. Skjöling (e-post, 15 april 2016)

<sup>63</sup> Shekarabi, A & Hodzic, A (2015, 2 mars) Så ska den offentliga upphandlingen förbättras. *Dagens Industri*. Hämtad 2016-04-01, från [http://www.regeringen.se/debattartiklar/2015/03/sa-ska-den-offentliga-upphandlingen-forbattras-/](http://www.regeringen.se/debattartiklar/2015/03/sa-ska-den-offentliga-upphandlingen-forbatttras/)

<sup>64</sup> Ibid

använts har varit regionens upphandlingspolicy, relevanta utdrag ur årsredovisningar och budget, och den internationella innovationsstrategin för Region Skåne.

Regionen började arbetat med innovationsrelaterad upphandling år 2011 och har sedan dess publicerat en rad dokument som är relevanta för vår frågeställning. Vi begärde ut handlingar av innovationsupphandlingar och innovationsvänliga upphandlingar som regionen genomfört för att åskådliggöra deras arbete med att implementera och använda sig av innovationsrelaterade upphandlingar för att främja innovation i regionen. I uppsatsen lyfts en innovationsupphandling fram och en innovationsvänlig upphandling, sådana upphandlingar kan ses som ett bra exempel på att främja innovation genom offentlig upphandling.

Den enda primära datakällan utgörs av en telefonintervju med Louise Strand, inköpsdirektör i Region Skåne. Med åtanke på den långa restiden som är mellan Göteborg och Kristianstad valde vi att genomföra en telefonintervju. Intervjun genomfördes per telefon i 40 minuter och frågor till intervjun var förberedda genom en i förväg formulerad intervjuguide. Intervjun började med att Louise Strand presenterade Region Skånes arbete med innovationsrelaterade upphandlingar. Vi fick möjligheten att ställa eventuella följdfrågor under tiden, vilket var positivt för att det gav möjligheten att ställa frågor som inte var förberedda i intervjuguiden. Sedan började vi ställa frågorna enligt intervjuguiden och den efterföljande tiden av intervjun gav oss friheten att beröra temaområdena i valfri ordning. Intervjuprocessen blev därför väldigt flexibel. Intervjun har spelats in och transkribering har genomförts.

### 3.6 Begränsningar

Det hade varit önskvärt att intervjua flera tjänstemän för att få en större bredd i empirin och därmed även analysen. Men detta visade sig inte vara möjligt då koncerninköp meddelade att de inte hade möjlighet att ställa upp på fler intervjuer, vilket är orsaken till den begränsade insamlingen av primära datakällor. Vårt fokus hamnar då istället på att analysera sekundärdata, dokumenten som tidigare nämnts och istället använda intervjun som komplementär material.

### 3.7 Tillförlitlighet

Det är ett grundläggande krav inom forskning att källmaterialet som skall användas är äkta.<sup>65</sup> För att avgöra hur tillförlitligt det insamlade källmaterialet är krävs det en diskussion där man lyfter fram dess fördelar och nackdelar. Valet av att hämta material ifrån två källmaterialursprung (intervjun och dokument) stärker trovärdigheten eftersom de har möjligheten att bekräfta eller dementera varandra.<sup>66</sup>

#### 3.7.1 Tillförlitlighet via informationsintervju

Det finns risker med att samla in material genom en informationsintervju eftersom intervjuobjektet kan känna lojalitet till sin organisation man undersöker och därmed agerar tendentiöst i intervjun. En tendentiös källa svarar sällan så att hen hamnar i dåliga dagar och ljuger snarare till sin egen fördel. Region Skåne är först ut bland Sveriges regioner att prioritera innovationsrelaterade upphandlingar, samtidigt som regionen har uppmärksammats från nationellt håll om deras arbete med innovationsrelaterade upphandlingar. Det går därför att anta att uppsatsens syfte kan betraktas som något känsligt för regionen, vilket kan bidra till ett tendentiöst beteende. För att kunna fastställa om det finns en hög eller låg grad av tendensiöst beteende rekommenderas det att man genomför mer än en intervju.<sup>67</sup> Dessvärre tillät regionen att vi endast fick genomföra en intervju och därför hade vi inte tillgång till fler informanter, vilket också är en situation man får acceptera i en vetenskaplig undersökning.<sup>68</sup>

#### 3.7.2 Tillförlitlighet via dokument ifrån webbplatser

Uppsatsens primära insamling av datamaterial har varit via dokument och skriftliga texter ifrån regionens och andra statliga myndigheters hemsidor på internet. Att samla material ifrån dokument via internet är mer riskfyllt än vid böcker eller tidskrifter. Eftersom det kan vara svårt vid dokument som är upplagda på internet att definiera trovärdigheten, autenticiteten och upphovsmannen.<sup>69</sup> Dock har en stor majoritet av de dokument som används som källmaterial i uppsatsen hämtats ifrån myndigheters hemsidor, vilket är en fördel framför andra webbsidor.

---

<sup>65</sup> Esaiasson, Peter, Gilljam, Mikael, Oscarsson, Henrik Wängnerud, Lena (red.). *Metodpraktikan: konsten att studera samhälle, individ och marknad*, 4. rev. Uppl., Norstedts juridik, Stockholm, 2012, s. 282.

<sup>66</sup> Ibid, s. 283.

<sup>67</sup> Ibid, s. 286.

<sup>68</sup> Ibid, s. 286.

<sup>69</sup> Denscombe, Martyn. *Forskningshandboken – för småskaliga forskningsprojekt inom samhällsvetenskaperna*. Buckingham och Philadelphia. Studentlitteratur, 2000, s. 190.

Nedanför presenteras tre punkter till varför dokument ifrån staten anses som tillförlitligt källmaterial.

1. *Auktoritativa*: Publikationer ifrån staten tenderar att vara mer trovärdiga, detta är för att staten besitter en stor mängd resurser och sakkunniga personer.
2. *Objektiva*: Informationen har producerats av sakkunniga tjänstemän och informationen kan då ses som opartisk och därmed objektiv.
3. *Faktabaserade*: Vid offentlig statistik används siffror för att lagra information i datorn och sedan kan informationen analyseras med hjälp av datorn. Vad som sedan publiceras av den offentliga statistiken kan därmed ses som faktabaserad eftersom statistiken består av data som det inte finns något tvivel om.<sup>70</sup>

Eftersom denna uppsats använder sig av myndigheternas egna webbsidor för att inhämta data undviks de problem som kan uppkomma vid användning av webbplatser som källmaterial. I dokument som finns på myndigheters hemsidor vet man tydligt vem som är upphovsmannen och det finns rimligtvis en hög grad av trovärdighet och autenticitet i dokumenten.

Dokument ifrån Region Skåne kan rimligtvis räknas som statliga publikationer då regionen är en del av det svenska folkstyret d.v.s. den svenska staten. Eftersom regionen är en del av den offentliga sektorn har de ansvar för regionala samhällsuppgifter som staten skall bedriva.<sup>71</sup> De handlingar som dokumenterar regionens utförande av samhällsuppgifter är därför allmänna handlingar och regleras av grundlagen Tryckfrihetsförordningen (TF), liksom övriga myndigheter i Sverige.<sup>72</sup> Dokument ifrån Region Skåne kan därför betraktas som statliga publikationer, då de skall bedriva delar av statens samhällsuppgifter och upprätthållandet av deras publikationer regleras inom samma lagar som övriga myndigheter i Sverige.

---

<sup>70</sup> Ibid, s. 194.

<sup>71</sup> Regeringskansliet. (2015) *Den regionala nivån – län och landsting*. Hämtad 2016-08-17 från <http://www.regeringen.se/sa-styrs-sverige/det-demokratiska-systemet-i-sverige/den-regionala-nivan---lan-och-landsting/>

<sup>72</sup> SFS 1949:105. *Tryckfrihetsförordning*. Stockholm: Justitiedepartementet.

## 4 Empiri

I detta kapitel presenteras det empiriska materialet från Region Skåne.

### 4.1 Region Skåne

Region Skåne började år 2011 att arbeta med innovationsupphandling. *“Under 2011 har ett politiskt upphandlingsstrategiutskott skapats samt en tjänstemannagrupp för utveckling av*

*innovationsupphandling.*”<sup>73</sup> Louise Strand inköpsdirektör i regionen intygar även att kring 2010 - 2011 påbörjades arbetet med innovationsupphandling. Omkring samma tid började även arbetet med innovationsvänlig upphandling.<sup>74</sup>

## 4.2 Nuvarande organisation

Den ansvariga organisationen för upphandling i regionen är koncerninköp. Koncerninköp är regionens centrala upphandlingsfunktion och ligger under koncernkontoret. Dock ansvarar inte koncerninköp för upphandling av fastighetsrelaterade entreprenader och kollektivtrafik, vilket Regionservice respektive Skånetrafiken ansvarar för.<sup>75</sup>

Koncerninköp är indelad i fyra upphandlande enheter; enheten IT och allmänt material, enheten Läkemedel och medicinsk teknik, enheten Medicinskt material samt enheten Tjänster. Enheten Inköpsservice vägleder i inköpsfrågor och gör beställningar åt verksamheten. Sammantaget har koncerninköp cirka 65 medarbetare. Koncerninköp arbetar efter upphandlingspolicyn som fastställdes 2011, upphandlingspolicyn förklaras mer ingående senare.<sup>76</sup>

Det viktigaste politiska utskottet i regionen gällande upphandling är Upphandlingsstrategiutskottet. Utskottet tar fram regionövergripande och strategiska upphandlingspolicyer. T.ex. är det detta utskott som lagt fram förslaget till den nya upphandlingspolicyn som bearbetas i nuläget. Utskottet bereder även enskilda upphandlingsärenden och bevakar nyheter inom upphandlingsområdet för Region Skånes upphandlingsverksamhet. Nuvarande ordförande är Hodzic Amela (S).<sup>77</sup>

---

<sup>73</sup> Region Skåne. (2011). *Region Skåne Årsredovisning 2011*. Hämtad 2016-04-10 från [https://www.skane.se/Upload/Webbplatser/Skaneportalen-extern/OmRegionSkane/ekonomi/arsredovisning/2011/%C3%85R\\_2012\\_120403.pdf](https://www.skane.se/Upload/Webbplatser/Skaneportalen-extern/OmRegionSkane/ekonomi/arsredovisning/2011/%C3%85R_2012_120403.pdf), 45

<sup>74</sup> L. Strand (telefonintervju, 2 maj 2016)

<sup>75</sup> Region Skåne. (2016-04-07). *Avdelningen för koncerninköp*. Hämtad 2016-04-11 från <http://www.skane.se/organisation-politik/Organisation/koncernkontoret/avdelningen-for-koncerninkop/?highlight=%C3%83%C2%A3%C3%82%C2%A5rsredovisning+2013#12697>

<sup>76</sup> Region Skåne. (RS 2011-11-14) *Upphandlingspolicy för Region Skåne*. Hämtad 2016-04-10 från [https://www.skane.se/globalassets/styrandedokument/rf\\_136\\_11\\_upphandlingspolicy.pdf](https://www.skane.se/globalassets/styrandedokument/rf_136_11_upphandlingspolicy.pdf)

<sup>77</sup> Region Skåne. *Upphandlingsstrategiutskottet*. Hämtad 2016-04-07 från <http://www.skane.se/organisation-politik/Politik-och-paverkan/Politiska-organ-A-till-O/Upphandlingsstrategiutskottet/>



### 4.3 Upphandlingsförfaranden

På regionens hemsida redogörs de fyra olika upphandlingsförfaranden som regionen tillämpar för att uppnå innovationsupphandling.<sup>78</sup>

**Konkurrenspräglad dialog:** Individuell dialog mellan regionen och leverantören genomförs innan anbuden lämnas och utvärderas. Syftet är att identifiera och definiera hur regionens behov på bästa sätt ska kunna tillgodoses. Förfarandet anses vara lämpligt när kontrakten är komplicerade.

**Utfästelse/Forward commitment:** En utfästelse från regionen att vid ett senare tillfälle upphandla en lösning på ett beskrivet problem.

**FoU - Undantaget:** Regionen kan köpa utvecklingsarbete utan upphandling om fler än den egna regionen drar nytta av resultatet.

**Projekttävling:** En projekttävling innebär att en upphandlande myndighet bjuder in till en tävling som är öppen för alla. Syftet är att få en ritning eller en projektbeskrivning. En jury utvärderar inkomna bidrag och utser en vinnare.

Ofta innan förfrågningsunderlaget till en upphandling publiceras genomför regionen en extern remiss. Extern remiss innebär att ett utkast till förfrågningsunderlag läggs ut på hemsidan. Potentiella leverantörer ges då möjlighet att kommentera utkastet och komma med förslag på förbättringar. När tiden löpt ut går koncerninköp igenom de synpunkter som framkommit och tar då ställning till om förändringar bör göras innan det färdiga förfrågningsunderlaget presenteras.<sup>79</sup>

### 4.4 Innovationsstrategin

Region har en mycket hög ambitionsnivå gällande innovation inom regionen. Forsknings och innovationsrådet har tillsammans med Soundboard Innovation i Skåne formulerat en strategi kallad ”*En internationell innovationsstrategi för Region Skåne 2012-2020*”. Målet är att Region Skåne ska bli EU:s innovationsrikaste region 2020 och offentlig upphandling ses som

---

<sup>78</sup> Region Skåne. (2015-11-09). *Innovationsupphandling*. Hämtad 2016-04-11 från

<http://www.skane.se/organisation-politik/Att-gora-affarer/upphandling/Innovationsupphandling/>

<sup>79</sup> L. Strand (telefonintervju, 2 maj 2016) Samt Region Skåne. (2016) *Extern remiss*. Hämtad 2016-05-24 från

<http://www.skane.se/organisation-politik/Att-gora-affarer/upphandling/extern-remiss/>

ett verktyg för att uppnå målet.<sup>80</sup> Strategin har antagits av Regionen och de arbetar i dagsläget för att uppnå dess mål.<sup>81</sup>

För att uppnå denna strategi spelar offentlig upphandling en viktig roll.

*B. Gorgijevski: "Vi har läst att region Skåne vill bli Europas innovationsrikaste region 2020. Vilken roll ser du att offentlig upphandling kan främja detta eller vilken roll har offentlig upphandling i det här?"*

*L. Strand: "Ja där ser jag att vi har en viktig del i att vara med och jobba mer med innovationsupphandling och det är en av anledningarna till att vi gör det är ju just att vi vill vara mest innovativa regionen 2020."<sup>82</sup>*

Regionen försöker inte endast främja innovation i den offentliga upphandlingen utan har mer ambitiösa mål än så, vilket tydligt framgår i innovationsstrategin. Innovationsstrategin består av 6st övergripande strategier som i viss mån går in i varandra.<sup>83</sup> Alla dessa delstrategier innehåller delar som är relevant för denna uppsats syfte men i synnerhet den sjätte delstrategin är av stor betydelse.

## **1. Utveckla det systemiska ledarskapet**

För att stärka innovationskraften i Skåne ska det systemiska ledarskapet vidareutvecklas.

En viktig del i detta arbete är att synliggöra hela systemet, skapa en större förståelse för systemperspektivet samt att formulera mål för det gemensamma utvecklingsarbetet. Exempel på det som har gjorts är bildandet av FIRS, forsknings-

---

<sup>80</sup> Forsknings- och Innovationsrådet (FIRS) & Soundingboard Innovation i Skåne (SIS). (2011-09-28). *En internationell innovationsstrategi för Skåne - 2012-2020*. Hämtad 2016-04-12 från [https://www.skane.se/Upload/Webbplatser/Naringsliv/Dokument/IIFS%20Strategi%20Version%20Slutligt%20okument%20Orginal%20Version\\_SV2012-2020.pdf](https://www.skane.se/Upload/Webbplatser/Naringsliv/Dokument/IIFS%20Strategi%20Version%20Slutligt%20okument%20Orginal%20Version_SV2012-2020.pdf), s.1: ff.

<sup>81</sup> Region Skåne. (2011). *Region Skåne Årsredovisning 2011*. Hämtad 2016-04-10 s.45-46. Samt L. Strand (telefonintervju, 2 maj 2016)

<sup>82</sup> L. Strand (telefonintervju, 2 maj 2016)

<sup>83</sup> Forsknings- och Innovationsrådet (FIRS) & Soundingboard Innovation i Skåne (SIS). (2011-09-28). *En internationell innovationsstrategi för Skåne - 2012-2020*, s.8.

och innovationsrådet i Skåne samt Soundingboard Innovation i Skåne (SIS), ett samarbetsforum för Skånsk Innovationskraft.

## **2. Vidga synen på vad innovation är för något - inkludera flera!**

För att stärka innovationskraften i hela regionen ska innovationsansatsen vidgas. Nya arbetsmetoder och nya perspektiv på innovation ska uppmuntras. Detta kan exempelvis innebära nya satsningar på samhällsinnovationer, kreativa näringar samt tjänster och upplevelser.

## **3. Effektivisera stödstrukturen för innovation**

Genom att stärka den gemensamma helheten, främja öppenhet och synliggöra sammanlagda resurser finns en potential att effektivisera och stärka rollerna i stödstrukturen för innovation. Finansiering, styrning och uppföljning ska vid behov utvecklas. Regionen kommer att öppna för att ersätta gamla arbetssätt och ifrågasätta värdet av deras organisationer och insatser. Regionen måste också bli bättre på att ge entreprenörerna det stöd och förutsättningar som krävs för att lyckas.

## **4. Utveckla nya innovativa områden och nya kreativa miljöer**

För att skapa tillväxt i nya innovationsområden anses det att nya arbetssätt och ny förmåga krävs. Systeminnovation är ett av dessa. Systeminnovation är ett genomgripande förhållningssätt för politik, akademi, näringsliv, kunder och användare. Regionen betonar att de ska arbeta tillsammans för att skapa förutsättningar för systeminnovationer och gemensamt driva innovationsarbetet.

## **5. Utveckla internationell samhandling**

För att skapa tillväxt på den globaliserade marknaden ska den internationella konkurrenskraften stärkas. Högskolorna och universiteten, företagen men även offentliga aktörer ska utveckla formerna för att stärka sin internationella konkurrenskraft. Tillgången till internationell kunskap är nödvändigt för att skapa en unik innovativ förmåga. Samarbeten med andra regioner måste öka, ett exempel som lyfts fram är Öresundsregionen.

## **6. Stärk innovationskraften i befintligt näringsliv och offentlig verksamhet**

I den sjätte delstrategin framhävs den offentliga sektorns viktiga roll som förutsättningskapare för innovationer. Men också som beställare och initiativtagare till mötesplatser och samverkanssatsningar. Målet trycker även på att näringslivet, akademien och det offentliga måste samverka för att stärka innovationskraften.

Det fjärde och det sjätte målet går att koppla till skapandet av rådet för strategisk upphandling som skapades år 2015 på regionstyrelsens beslut.<sup>84</sup> Rådet ska stärka arbetet med strategisk upphandling och arbeta systematiskt med att främja innovationer, sociala krav och miljöaspekter vid upphandlingar. Rådet är tvärssektoriellt och består av 16 deltagare från offentlig sektor, näringsliv, fackliga organisationer, idéburen sektor och akademien. Tanken är att rådet ska träffas tre till fyra gånger per år.<sup>85</sup>

Ännu ett sätt regionen gör för att främja interaktionen mellan det offentliga, näringslivet och akademien är etablerandet av tvärssektoriella grupper inför upphandlingar. En tvärssektoriell arbetsgrupp inför en upphandling består inte bara av dem som brukar vara med när man genomför en upphandling utan man tar med personer som har nya tankar och inspel att föra in. Det är inte grupper som lever över tid utan är kortvariga, t.ex. upphandling av miljövänliga förkläden. I det fallet sattes det upp en grupp som bestod dels av inköpare och dels av sjuksköterskor, som har behov av och kommer använda de inköpta förklädena. Dessutom ingår personal från näringslivsavdelningen som bidrog med nytänkande från deras utgångspunkt. Även personal från miljöledningsenheten som hade en del nya idéer deltog. En designer anlätades som kunde komma med inspel om hur man ska designa ett förkläde. Slutligen anlätades en konsult som jobbade med hur man skulle utvärdera den klimatneutrala delen. Allt detta gör att man får input från andra delar än vad man normalt sätt får vid andra upphandlingar. Denna tvärssektoriella arbetsform går även i den andra delstrategin som handlar om att uppmuntra nya arbetssätt.<sup>86</sup>

I det tredje målet belyses vikten av att ge entreprenörerna stöd och förutsättningar för att lyckas. Rent konkret bidrar regionens upphandling till detta mål genom en anbudskola och större användning av mindre upphandlingar. Louise Strand påpekar att det noterades att många små företag och organisationer inte lämnar anbud för att de tycker det verkar svårt och anser att de inte har tillräcklig kunskap gällande offentlig upphandling. Därför har regionen startat en anbudskola. Anbudsskolan beskriver enkelt hur det går till att lämna anbud och vad man ska tänka på. För att bli mer innovationsvänliga försöker även koncerninköp dela

---

<sup>84</sup> Region Skåne. (2015). *Region Skåne Årsredovisning 2015*. Hämtad 2016-04-11 från <http://www.skane.se/Public/Protokoll/Regionstyrelsen/2016-04-26/%C3%85rsredovisning%202015/%C3%85rsredovisning%202015.pdf> s. 42

<sup>85</sup> Region Skåne (2015) *Råd för strategisk upphandling*. Hämtad 2016-04-15 från <http://www.skane.se/organisation-politik/Organisation/Radgivande-organ/rad-for-strategisk-upphandling/>

<sup>86</sup> L. Strand (telefonintervju, 2 maj 2016)

upphandlingar i mindre delar så att mindre leverantörer också kan delta. Dessutom är regionen mer öppen för gemensamma anbud så att flera mindre leverantörer tillsammans kan genomföra en upphandling.<sup>87</sup>

Vidare framkommer det i innovationsstrategin att de offentliga aktörerna kommer att arbeta proaktivt med att stödja systeminnovationer genom innovationsupphandling. Betydelsen av denna strategi understryks av det faktum att den användes som underlag för den nationella innovationsstrategin som antogs av regeringen Reinfeldt år 2012. I den nationella innovationsstrategin tas det upp att innovationsupphandling och funktionsupphandling är bra medel för att från den offentliga sektorns sida öka efterfrågan på innovationer.<sup>88</sup>

Detta betonas även i regionens budget och verksamhetsplanen för 2016 med plan för 2017-2018. *“Satsningar på innovationer och teknikutveckling kan skapa bättre kvalitet och service inom välfärden. Innovationsupphandling och innovationsvänlig upphandling är verktyg för att för att nå målet att Skåne ska bli Europas mest innovativa region till år 2020.”*<sup>89</sup>

#### 4.5 Upphandlingspolicyn

Region har en upphandlingspolicy som är bindande för samtliga förvaltningar inom regionen. Det gäller även för andra juridiska personer där regionen har ett dominerande ägarinflytande. I upphandlingspolicyn lyfts innovationsrelaterade upphandlingar fram som något de ska sträva efter. Särskilt innovationsupphandlingar, som regionen strävar efter att vara ledande inom. *”Region Skåne skall vara öppen för och driva innovativa upphandlingar och ligga på framkant avseende innovationsupphandlingar.”*<sup>90</sup> Som vi tidigare gått igenom med exemplet med snabbtåget X 2000 i uppsatsens teoretiska referensram är det viktigt att det inte ställs för detaljerade krav på slutprodukten. För många krav kan hindra möjligheterna till innovationer då entreprenörerna i praktiken får ett par handbojor på sig. Detta resonemang finner vi även i

---

<sup>87</sup> Ibid

<sup>88</sup> Regeringskansliet. (2012). *Den nationella innovationsstrategin*. Hämtad 2015-04-22 från <http://www.regeringen.se/informationsmaterial/2012/10/n2012.27/>

<sup>89</sup> Region Skåne. (2016). *Region Skånes budget och verksamhetsplanen för 2016 - med plan för 2017-2018*. Hämtad 2016-04-15 från [https://www.skane.se/siteassets/organisation\\_politik/dokument/budgetforslag2016.pdf](https://www.skane.se/siteassets/organisation_politik/dokument/budgetforslag2016.pdf), 22.

<sup>90</sup> Region Skåne. (RS 2011-11-14) *Upphandlingspolicy för Region Skåne*. Hämtad 2016-04-10 från [https://www.skane.se/globalassets/styrandedokument/136\\_11\\_upphandlingspolicy.pdf](https://www.skane.se/globalassets/styrandedokument/136_11_upphandlingspolicy.pdf), s. 3.

upphandlingspolicyn där följande mål finns. ”*Ha genomtänkta krav men inte ”överkrav” för funktionen/uppgiften*”<sup>91</sup>

Att ställa funktionskrav i upphandlingen är något regionen bevisligen prioriterar. Region Skåne beskriver att vid upphandlingar ligger det i förvaltningens/enhetens ansvar att ställa funktionsmässiga krav för att upphandlingens resultat blir en önskvärd produkt/tjänst. Avtalsförvaltaren har även det ansvaret att följa upp bl.a. de funktionskrav som ställts i upphandlingen.<sup>92</sup>

Louise Strand formulerar det som en innovationsvänlig tvättmaskin. Hon beskriver det som att traditionella förfrågningsunderlag och upphandlingsdokument läggs in i tvättmaskinen som både förenklar och tar bort onödiga krav. Detta gäller även för när kraven skall uppfyllas. För oftast när en upphandling genomförs skall kraven vara uppfyllda när anbudet lämnas in. Men här ser hon en möjlighet att skjuta på denna tidpunkt framåt t.ex. ett och ett halvt eller två år, så att det är betydligt fler som har möjlighet att vara med och lämna anbud. Då kan man också se till att man påverkar en utveckling åt ett visst håll. Samma vid certifikat och handlingar, allting behöver inte vara med vid anbudslämnandet utan kan kompletteras i ett senare skede, då är det flera entreprenörer som tycker det är enklare att lämna anbud. Detta resulterar i att upphandlingen blir mer innovationsvänlig och fler potentiella lösningar kan presenteras.<sup>93</sup>

I nuläget arbetar regionen med framtagandet av en ny upphandlingspolicy. Förslaget innehåller inga större förändringar som är relevant för denna uppsats men det finns ett intressant stycke. I utkastet från 2015-10-07 finner vi följande:

*”Regionen ska ligga i framkant inom området för innovationsupphandling. Det omfattar dels upphandling som sker på sådant sätt att den inte utesluter nya lösningar, så kallad innovationsvänlig upphandling, och dels upphandling av innovation, det vill säga upphandling av framtagande av nya lösningar som ännu inte finns på marknaden. Som ett led i utvecklingen strävar regionen efter att beskriva önskvärd funktion som önskas upphandla istället för att formulera detaljerade krav.”*<sup>94</sup>

---

<sup>91</sup> Ibid, s. 1.

<sup>92</sup> Ibid, s. 3.

<sup>93</sup> L. Strand (telefonintervju, 2 maj 2016)

<sup>94</sup> Region Skåne. (2015-10-07) *Utkast – upphandlingspolicy*. Hämtad 2016-04-19 från <https://www.skane.se/Public/Protokoll/Kollektivtrafikn%C3%A4mnden/2016-01->

Alltså en vidareutveckling på punkterna som togs upp i den nuvarande upphandlingspolicyn. Detta visar att upphandlingsstrategiutskottet fortfarande ser innovationsrelaterade upphandlingar som något positivt och värt att arbeta med även i framtiden.

Den ursprungliga tidsplanen för upphandlingspolicyn var följande:<sup>95</sup>

Beslut upphandlingsstrategiutskottet 2016-03-02

Beslut regionstyrelsen 2016-04-17

Beslut regionfullmäktige 2016-04-26

Men eftersom den nya policyn ville införa krav på kollektivavtalsliknande avtal vid upphandling ledde det till att Alliansen för Skåne lade fram ett initiativärende i upphandlingsstrategiutskottet 2016-02-12 där de begärde en juridisk prövning av förslaget. Yttrandet kom 2016-03-22 och det bekräftade Alliansens reservationer. Det är inte lagligt att införa kollektivavtalsliknande villkor i upphandlingen vilket leder till att den ursprungliga tidsplanen inte kommer att fullföljas.<sup>96</sup> Det återstår att se när den nya upphandlingspolicyn kommer att antas.

#### 4.6 Pilotprojektet i RegLab

I årsredovisningen 2012 framkommer det att regionen har deltagit i ett pilotprojekt via RegLab, nätverk för innovationsupphandling.<sup>97</sup> Tanken med pilotprojektet var att skapa och senare samverka i ett nätverk för offentliga organisationer för att byta erfarenheter och förbättra kunskapen om innovationsupphandling i Sverige.<sup>98</sup> Vid utvärdering av nätverkets projektmåluppfyllelse i april 2013 konstaterades det att projektet bidragit till ny kunskap och

---

[25/Remiss.%20Upphandlingspolicy%20f%C3%B6r%20Region%20Sk%C3%A5ne/F%C3%B6rslag%20till%20ny%20upphandlingspolicy%20f%C3%B6r%20Region%20Sk%C3%A5ne.pdf](#), s.3.

<sup>95</sup> Region Skåne. (2015) *Beslutsförslag Upphandlingsstrategiutskottet 2015-10-22 – Upphandlingspolicy*. Hämtad 2016-04-19 från [http://www.skane.se/Public/Protokoll/Upphandlingsstrategi-%20utskottet/2015-11-04/Upphandlingspolicy/USU\\_Beslutsf%C3%B6rslag.pdf](http://www.skane.se/Public/Protokoll/Upphandlingsstrategi-%20utskottet/2015-11-04/Upphandlingspolicy/USU_Beslutsf%C3%B6rslag.pdf), s. 2.

<sup>96</sup> Region Skåne. (2016) *Initiativärende. Juridisk bedömning av upphandlingspolicy 2016-03-22*. Hämtad 2016-04-19 från [http://www.skane.se/Public/Protokoll/Upphandlingsstrategi-%20utskottet/2016-04-06/Initiativ%C3%A4rende.%20Juridisk%20bed%C3%B6mning%20av%20upphandlingspolicy/USU\\_Yttrande.pdf](http://www.skane.se/Public/Protokoll/Upphandlingsstrategi-%20utskottet/2016-04-06/Initiativ%C3%A4rende.%20Juridisk%20bed%C3%B6mning%20av%20upphandlingspolicy/USU_Yttrande.pdf)

<sup>97</sup> Region Skåne. (2012). *Region Skåne Årsredovisning 2012*. Hämtad 2016-04-10 från [http://www.skane.se/siteassets/organisation\\_politik/publikationer\\_dokument/ar\\_2012\\_web\\_130520.pdf](http://www.skane.se/siteassets/organisation_politik/publikationer_dokument/ar_2012_web_130520.pdf), s. 42.

<sup>98</sup> RegLab. (2013). *Nätverket för innovationsupphandling – Slutdokumentation Juni 2013*. Hämtad 2016-04-15, s.3.

lärande om innovationsupphandling. Kunskapen om innovationsupphandling och dess förutsättningar har ökat både gällande organisatoriska, strukturella, juridiska och kulturella frågor.<sup>99</sup> En av slutsatserna var att hindren primärt inte finns i själva regelverket vilket även Louise Strand instämmer i.

*F. Grimsand: ”Det är just om dagens lagstiftning, då syftar jag framförallt på lagen om offentlig upphandling, tycker ni att den ger er utrymme att använda er av t.ex. innovationsupphandlingar och innovationsvänliga upphandlingar på ett bra sätt eller är det något som hindrar det?”*

*L. Strand: ”Jag tycker nog det finns väldigt mycket möjligheter idag. Sen kan det ju bli ännu bättre men jag ser många möjligheter idag så att säga”.*<sup>100</sup>

Ett antal seminarier genomfördes i projektet där möjligheter identifierades och visade på både goda exempel och svårigheter. Enligt RegLabs slutrapport var seminarierna mycket lyckade och ledde till erfarenhetsutbyte och lärande bland nationella och regionala aktörer. Projektet har även fungerat som en kunskapsnod för kontakter inom Norden. Mindre positivt var att ett av syftena, att följa ett antal pågående innovationsupphandlingar i landet för att gemensamt lära av dem har inte uppnåtts. Detta pga. avsaknaden av aktuella exempel.<sup>101</sup>

#### 4.7 Utmaningar och framtiden

Avsaknaden av exempel på innovationsupphandlingar går även delvis att koppla till Region Skåne. För trots allt arbete regionen har lagt ner för att främja innovationsupphandlingar har det inte lett till önskat resultat. I årsredovisningen för regionen 2014 framkommer det att ny kunskap och nya arbetsprocesser har tagits fram av regionen. Men det specificeras inte vad den nya kunskapen är eller exakt hur de nya arbetsprocesserna skiljer sig från de gamla.<sup>102</sup> Trots detta har inte antalet innovationsupphandlingar ökat i den takt som förväntats, endast 3

---

<sup>99</sup> Ibid, s. 7.

<sup>100</sup> L. Strand (telefonintervju, 2 maj 2016)

<sup>101</sup> RegLab. (2013). *Nätverket för innovationsupphandling – Slutdokumentation Juni 2013*. Hämtad 2016-04-15, s.7.

<sup>102</sup> Region Skåne. (2014). *Region Skåne Årsredovisning 2014*. Hämtad 2016-04-10 från [http://www.skane.se/siteassets/organisation\\_politik/publikationer\\_dokument/arsredovisning2014\\_web150416.pdf](http://www.skane.se/siteassets/organisation_politik/publikationer_dokument/arsredovisning2014_web150416.pdf) s. 46



har genomförts.<sup>103</sup> Regionstyrelsen beslutade därför år 2014 att särskilda resurser skulle avsättas för att sätta fart på antalet innovationsupphandlingar.<sup>104</sup>

Även i budgeten och verksamhetsplanen för 2016 med plan för 2017-2018 tas det upp att framstegen inte ökar i den takt som önskas. Konkret har dessa tidigare nämnda särskilda resurser resulterat i arbetet mot en ny handlingsplan som regionen utvecklar i dagsläget. Handlingsplanen utvecklas under 2016 i syfte att öka antalet innovationsupphandlingar.<sup>105</sup> Gällande innovationsvänliga upphandlingar ser det dock bättre ut och cirka 50 sådana har regionen genomfört.<sup>106</sup>

Louise Strand pekar också på problemen som finns. ”*Om man tittar på rena innovationsupphandlingar så är det ju inte särskilt vanligt förekommande. Det är inte så att upphandlande myndigheter har 10, 15, 20 stycken utan det är ju några enstaka innovationsupphandlingar man har gjort.*”<sup>107</sup>

Louise Strand beskriver hur viktigt det är att ansvaret för att stärka innovationen i regionen inte endast skall ligga hos leverantörerna. Hon betonar att det handlar om att ändra förhållningsätt via kontinuerligt arbete i ett långt perspektiv. Leverantörerna skall fortfarande presentera mer innovativa anbud men regionen ska också uppmuntra personalen ute i verksamheten till att bli mer nytänkande och vara öppna för att efterfråga nya produkter.<sup>108</sup>

Ytterligare aktiviteter har ägt rum som berör innovationsrelaterade upphandlingar inom regionen. Ett seminarium om innovationsupphandlingar hölls 5/6 2016 med bl.a. Edquist professor i innovation vid Lunds universitet och Louise Strand inköpsdirektör i Region Skåne. Även civilministern Ardalan Shekarabi (S) och Amela Hodzic (S), regionråd med ansvar för upphandling m.fl. deltog i seminariet. Ett tecken på att även den rödgröna regeringen likt den

---

<sup>103</sup> L. Strand (telefonintervju, 2 maj 2016)

<sup>104</sup> Region Skåne. (2014). *Region Skåne Årsredovisning 2014*. Hämtad 2016-04-10, s. 46.

<sup>105</sup> Region Skåne. (2016). *Region Skånes budget och verksamhetsplanen för 2016 - med plan för 2017-2018*. Hämtad 2016-04-15 från [https://www.skane.se/siteassets/organisation\\_politik/dokument/budgetforslag2016.pdf](https://www.skane.se/siteassets/organisation_politik/dokument/budgetforslag2016.pdf), s. 23.

<sup>106</sup> L. Strand (telefonintervju, 2 maj 2016)

<sup>107</sup> Ibid

<sup>108</sup> Ibid

borgerliga ser främjandet av innovationsupphandlingar som en viktig del i den framtida utvecklingen på nationell nivå.<sup>109</sup>

Slutligen har *Forsknings och innovationsrådet i Skåne* skapats för att hjälpa Skåne till att bli Europas mest innovativa region. Rådet är tvärsektorielt och består av politiker, akademiker och näringslivsrepresentanter.<sup>110</sup> Varje år anordnas också Skåne Innovation Week som är kopplat till innovationsstrategin. Olika aktörer från näringslivet deltar i syfte att sprida kunskap och på så sätt skapa ett mer innovativt Skåne och en rad olika aktiviteter och evenemang anordnas.<sup>111</sup>

#### 4.8 Genomförda upphandlingar

För att illustrera hur regionens arbete utmynnat i genomförda upphandlingar presenteras här exempel på en innovationsvänlig upphandling och en innovationsupphandling.

##### **Catering Dockan – Innovationsvänlig upphandling**

Ett exempel på en upphandling koncerninköp har genomfört som öppnar för innovation är ett ramavtal för cateringtjänster till Dockplatsen 26 där cirka 600 personer arbetar inom ett antal av regionens verksamheter. Leverantören Yalla Trappan från Malmö ska varje vardag leverera lunch till Dockplatsen. I lunchen ska följande alternativ ingå: kall rätt motsvarande dagens lunch, sallad och lunchmacka. Dock ges det inga specifikationer på vad exakt dessa alternativ ska innehålla utan det är upp till leverantören att variera det som erbjuds. Dock är priserna för lunchalternativen fastställda för 12 månader framöver. Dagens lunch och salladen ska även bytas ut en gång i veckan mot ett nytt recept och lunchmackorna ska variera efter säsong. Dock är det återigen upp till leverantören att bestämma recepten. Så länge de uppfyller kvalitetskraven som i korthet säger att maten ska vara tillagad av bra råvaror som ska vara smakliga och vällagde.<sup>112</sup> Detta handlar dock inte om en innovationsupphandling då

---

<sup>109</sup> Skåne.com. *Hur skapar vi förutsättningar för innovationsupphandlingar?* Hämtad 2016-04-14 från <http://www.skane.com/sv/kalender/hur-skapar-vi-forutsattningar-for-innovationsupphandlingar>

<sup>110</sup> Region Skåne. (2016-02-01). *Forsknings- och innovationsrådet*. Hämtad 2016-04-11 från <http://www.skane.se/organisation-politik/Organisation/Radgivande-organ/Forsknings--och-innovationsradet/>

<sup>111</sup> Skåne Innovation Week. (2016-02-29). Hämtad 2016-04-14 från <http://skaneinnovationweek.skane.com/vanliga-fragor-om-skane-innovation-week-2016/>

<sup>112</sup> Region Skåne. (2015). *Avtal Undertecknat Yalla Trappan*. Kristianstad: Region Skåne, s.1: ff.

det inte upphandlas en helt ny tjänst utan helt enkelt en reguljär upphandling som är öppna för innovation från leverantörens sida.

### **Skyddsförkläden i förnybart material - Innovationsupphandling**

Ett exempel på en innovationsupphandling som har genomförts i region är upphandlingen av skyddsförkläden i förnybart material. Gaia BioMaterials AB från Helsingborg är leverantör. Syftet med denna upphandling var att ersätta skyddsförkläden inom sjukvården som var tillverkade av oljebaserad plast. Istället skulle skyddsförkläden i förnybart material tas fram för att gynna miljön. Eftersom de efterfrågade förklädena ännu inte existerade på marknaden behövdes de skapas, därför genomfördes en innovationsupphandling.

Upphandlingen ordnades som en projekttävling där en testpanel utvärderade de inkomna anbuden och rangordnade dem för att sedan välja ut det vinnande anbudet. Testpanelen var utformad som en tvärssektoriell grupp med personer från flera olika kompetenser som sjuksköterskor, kläddesigner, miljökonsult mm för att utvärdera anbuden, vilket tidigare togs upp i empirin. Testerna undersökte engångsförklädenas kvalitet och miljöpåverkan.

Det vinnande anbudet resulterade i en helt ny produkt som efter framtagandet och utvärderandet av en provserie för berörda verksamheter togs i bruk våren 2016. De nya förklädena är dyrare än de som används i dagsläget men eftersom ambitionen är att skapa nya förkläden som är mer miljövänliga accepterades kostanden.<sup>113</sup> Alltså en innovationsupphandling specifikt för regionens egen användning.

## **5 Analys**

I detta kapitel analyserar det empiriska insamlade materialet genom att vägas mot tidigare forskning.

### **5.1 Antalet genomförda innovationsrelaterade upphandlingar**

Satsning på innovationsupphandlingar är ett pågående arbete regionen har, vilket kan utläsas i utkastet till en ny upphandlingspolicy där det framgår att innovation fortfarande är ett

---

<sup>113</sup> L. Strand (telefonintervju, 2 maj 2016) Samt Region Skåne. (2015). *Avtal 1402720-01 Skyddsförkläden i förnybart material*. Kristianstad: Region Skåne, s. 1: ff.

prioriterat område.<sup>114</sup> Men vad vi kan se är att inte särskilt många rena innovationsupphandlingar har genomförts i regionen (och av andra myndigheter) vilket även Louise Strand tog upp. ”Om man tittar på rena innovationsupphandlingar så är det ju inte särskilt vanligt förekommande.” Region Skåne har endast genomfört tre stycken innovationsupphandlingar.<sup>115</sup>

Därav kan vi se behovet av att utöka arbetet kring detta och vi förvånas inte över att regionen har valt att ta fram en handlingsplan för att sätta fart på antalet innovationsupphandlingar. Detta belyser det som har tagits upp i tidigare forskning nämligen det att det är svårt att skapa en lämplig miljö där innovation i upphandlingar frodas.<sup>116</sup>

## 5.2 Regionens nuvarande status som kund

Enligt uppsatsens teoretiska analysverktyg bör den offentliga sektorn utgöra en betydande andel av den totala efterfrågan för att innovationsrelaterade upphandlingar ska kunna genomföras. Regionen har en betydelsefull roll som kund på vissa produkter som de upphandlar. Dess ställning som region gör att de har det främsta ansvaret för att bedriva hälso-sjukvård, tandvård och regionplanering.<sup>117</sup> Nyckelprodukter som är nödvändiga för att bedriva dessa samhällsuppgifter såsom röntgenapparater, läkarverktyg och tandläkarverktyg mm är produkter där regionen har en betydelsefull roll som kund eftersom de har som uppgift att serva hela regionens befolkning med dessa produkter. För att de är betydelsefulla som kund har de även möjlighet att indirekt styra marknaden och inspirera företag att investera mer innovativt genom att efterfråga innovativa produkter.

Dock upphandlar regionen även produkter där de har en mindre betydelsefull roll som kund på marknaden. Vid inköp av homogena produkter på marknader där det råder fullständig konkurrens finns det många köpare och säljare, vilket gör att regionens konsumtionsbeteende påverkar marknaden ytterst lite. Regionen har då inte en stor andel av den totala efterfrågan

---

<sup>114</sup> Region Skåne. (2015-10-07) *Utkast – upphandlingspolicy*. Hämtad 2016-04-19

<sup>115</sup> L. Strand (telefonintervju, 2 maj 2016)

<sup>116</sup> Lember, V., Kattel, R. & Kalvet, T. (2015). Quo vadis public procurement of innovation?. *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, s. 403.

<sup>117</sup> Sveriges Kommuner och Landsting. (2016). *Vad gör landstingen?*. Hämtad 2016-04-22 från <http://skl.se/tjanster/lattlast/vadgorlandstingen.494.html>

och därmed hindrar det regionens möjlighet att motivera företag att investera mer innovativt.<sup>118</sup>

Regionens möjlighet att styra marknaden som kund beror därför på vad för slags produkt som upphandlas. Det går därför bekräfta det som nämns i uppsatsens teoretiska analysverktyg att upphandlade myndigheter behöver besitta en stor andel av den totala efterfrågan för att motivera företagen till att investera mer innovativt och därmed indirekt styra marknaden till att bli mer innovationsrik.

### 5.3 Regionens verktyg för att implementera innovationsrelaterade upphandlingar.

Som nämnts tidigare i uppsatsens teoretiska analysverktyg är det en svår process för regionen som att införa innovationsrelaterade upphandlingar och flera faktorer måste vägas in i omställningen bl.a. nya policymål och ny kvalitet på produkterna.<sup>119</sup>

Regionen har bevisligen de politiska och finansiella verktygen att introducera innovationsrelaterade upphandlingar på ett bra sätt. Regionens möjlighet att ställa funktionskrav i upphandlingarna underlättar beställningen av nya lösningar och ger därmed mer utrymme för leverantörerna att lämna in innovativa anbud. På en mer grundläggande nivå anses den nuvarande upphandlingslagstiftning ge regionen bra förutsättningar för innovationsrelaterade upphandlingar, vilket Louise Strand bekräftat i intervjun.<sup>120</sup>

Men de framsteg regionen strävat efter har dock inte ökat i önskvärd omfattning och tempo, vilket framgår i budgeten och verksamhetsplanen för 2016 med plan för 2017-2018. Trots begränsade framsteg ger regionen dock inte upp, utan fortsätter prioritera innovationsupphandlingar. Detta märks genom att särskilda resurser öronmärkts för arbetet att plocka fram en ny handlingsplan år 2016 med avsikt att antalet innovationsupphandlingar skall öka.<sup>121</sup>

---

<sup>118</sup> Lundmark, Robert: *Mikroekonomi Teori och tillämpning*, 2. rev. Uppl., Studentlitteratur, Lund, 2013, s. 380-381.

<sup>119</sup> Lember, V., Kattel, R. & Kalvet, T. (2015). Quo vadis public procurement of innovation?. *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, s. 403.

<sup>120</sup> L. Strand (telefonintervju, 2 maj 2016)

<sup>121</sup> Region Skåne. (2016). *Region Skånes budget och verksamhetsplanen för 2016 - med plan för 2017-2018*. Hämtad 2016-04-15, s. 23.

#### 5.4 Brist på samverkan med andra upphandlande myndigheter

Region Skåne arbetar ensamt bland Sveriges regioner att främja innovationsrelaterade upphandlingar. Det blir därför svårt att hitta passande samarbetspartners som uppsatsens teoretiska analysverktyg anser är viktigt för implementeringen av innovationsrelaterad upphandling. Det är viktigt med samverkan annars tenderar upphandlade myndigheter att agera för individualistiskt vid införandet av innovationsrelaterade upphandlingar. Avsaknaden av en fungerande samverkan resulterar i högre transaktionskostnader för regionen, för att de ensamt måste samla in information och resurser som behövs för att genomföra innovationsrelaterade upphandlingar. Det innebär att regionen får betala högre transaktionskostnader än vad som hade varit nödvändigt för att fortsätta arbeta med innovationsrelaterade upphandlingar.

#### 5.5 Regionens nuvarande upphandlingsprocess

Enligt uppsatsens teoretiska analysverktyg är det viktigt att det finns förberedda modeller som innehåller olika sätt man bör gå tillväga vid innovationsupphandlingar beroende vad det är för slags produkt som upphandlas. Detta anses viktigt för att säkerställa god kvalitet i den offentliga servicen och för att lyckas med innovationsupphandlingar.<sup>122</sup>

Några sådana specifika modeller eller vad som kan likna sådana modeller har inte observerats i Region Skåne. Regionen har istället andra upphandlingsförfaranden som används för att uppnå innovationsupphandling. Dock är det upphandlingsförfaranden som även används i andra metoder att upphandla och är därför ganska allmänna. Det är alltså inte upphandlingsförfaranden som är framtagna och specifikt inriktade på innovationsupphandling, utan det är upphandlingsförfaranden som även används i andra upphandlingsmetoder.

Detta avviker ifrån Uyarra & Flanagans forskning som hävdade att modeller behövdes tas fram som innehöll upphandlingsförfaranden som riktade sig endast till innovationsupphandling. Att hantera innovationsupphandlingar på samma sätt som man hanterar icke-innovationsupphandlingar leder till att innovationsupphandling osannolikt fungerar som upphandlingsmetod. Istället skapas det problem som är vanliga vid användandet av innovationsupphandlingar. Regionens val av att använda innovationsupphandling som ett

---

<sup>122</sup> Uyarra, E. & Flanagan, K. (2010). Understanding the Innovation Impacts of Public Procurement, *European Planning Studies*, s. 132: ff.

verktyg för att regionen skall bli mer innovationsrik bör därför inte göra regionen mer innovationsrik. Regionens upphandlingsförfaranden förbättrar därmed inte arbetet med innovationsupphandlingar.<sup>123</sup>

Regionen använder inte någon typ av upphandlingsförfarande som beskriver en skillnad i deras sätt att upphandla när det gäller standardiserade produkter eller specialiserade produkter. Regionen följer samma upphandlingsförfarande oavsett om det är standardiserad eller specialiserad produkt som upphandlas.

Uyarra & Flanagan menade att i den förberedda modellen som innebar upphandling av standardiserade produkter så bör den innehålla följande:

- En mindre detaljerad beskrivning om specifika krav på produkten samt vad den skulle användas till.
- En affärsrelation med återkommande kontakt men inte med ett högt informationsutbyte.

I den förberedda modellen som innebar upphandling av specialiserade produkter skulle innehålla följande enligt Uyarra & Flanagan:

- En mer ingående beskrivning av vad produkten skulle användas till och krav på produkten.
- En affärsrelation som innehöll förtroende, samarbetsvilja. Samt att parterna ofta utbytte information med varandra. Det skulle finnas en ambition hos båda parterna att tillsammans nå mål i upphandlingen.

Inte någon av de följande punkterna för någon av modellerna har observerats i regionen. Det är något problematiskt för regionen att de saknar dessa förberedda modeller för att det bör enligt Uyarra & Flanagan leda till att det blir svårare att implementera och arbeta med innovationsupphandlingar. Tillslut kommer det förmodligen leda till att innovationsupphandling blir en misslyckad metod för att främja innovation. Detta är något som har observerats i Region Skåne, då det finns flera indikationer som pekar på att regionen har haft det svårt med att arbeta med innovationsupphandlingar. Det nuvarande sättet regionen

---

<sup>123</sup> Uyarra, E. & Flanagan, K. (2010), Understanding the Innovation Impacts of Public Procurement, s. 129, 132 140.

genomför sina innovationsupphandlingar bidrar därför förmodligen inte till att stärka innovationen i regionen.

### 5.6 Regionens metod för att inte missgynna leverantörer

Tidigare forskning förklarar även att ett vanligt förekommande problem när offentliga organisationer valde att börja arbeta med innovationsrelaterade upphandlingar är att de nya strukturerna på marknaden skulle resultera i att ett fåtal stora företag skulle dominera som leverantörer. Detta skulle försvåra och försämra upphandlingsprocessen för att små företag får det svårare att lämna in anbud då upphandlingsprocesserna blir dyrare, svårare och mer komplexa.<sup>124</sup> Detta fenomen var även något Louise Strand hade observerat och fann problematiskt eftersom regionen skulle få in färre anbud. Anledningen var detsamma som tidigare nämnts i uppsatsens teoretiska analysverktyg, d.v.s. att upphandlingsprocessen ansågs för svår och därför valde små leverantörer att avstå ifrån att delta i anbudsgivningen.

För att förhindra detta valde regionen att starta en anbudskola med syfte att genom utbildning öka kunskapen om offentlig upphandling. Louise Strand påpekade även att regionen försöker att bli mer innovationsattraktiva genom att dela upp upphandlingar i mindre delar. Dessutom är regionen öppen för gemensamma anbud.<sup>125</sup> Dessa åtgärder förbättrar situationen för mindre leverantörer och fler kan då delta i anbudsprocessen. Detta bör resultera i att implementeringen och arbetet med innovationsrelaterade upphandlingar blir bättre eftersom färre leverantörer utestängs ökar chanserna till att mer innovativa idéer och produkter skapas. Regionen har med dessa åtgärder försökt skapa en anbudsprocess där små och stora företag skall ha samma möjlighet att lämna anbud och därmed skapa en bättre konkurrens i upphandlingsprocessen, vilket uppsatsens teoretiska analysverktyg efterlyste.

Dock verkar anbudsskolan åstadkommit lite effekt vid innovationsupphandlingar. Trots arbetet med anbudsskolan och att dela upp upphandlingen i mindre delar har fortfarande endast tre innovationsupphandlingar genomförts. Dessa åtgärder har därför inte varit tillräckligt för att regionen skall bli nöjda med att använda sig av innovationsupphandling som upphandlingsmetod. Regionen har därför tillsatt ytterligare resurser för år 2016 i syfte att

---

<sup>124</sup> Knutsson, H & Thomasson, A. (2014). Innovation in the Public Procurement Process: A Study of the Creation of Innovation-Friendly Public Procurement, *Public Management Review*, s. 246. Samt Georghiou, L., Edler, J., Uyerra, E. & Yeow, J. (2014). Policy instruments for public procurement of innovation: Choice, design and assessment. *Technological Forecasting & Social Change*, s. 3, 8.

<sup>125</sup> L. Strand (telefonintervju, 2 maj 2016)



antalet innovationsupphandlingar skall öka.<sup>126</sup> För innovationsvänlig upphandling har utvecklingen däremot varit annorlunda, cirka femtio sådana upphandlingar har genomförts och regionen har inte uttryckt något missnöje med upphandlingsformen. Denna åtgärd som infördes riktade sig både till innovationsupphandling och innovationsvänlig upphandling och har därför gett mest positiv effekt för innovationsvänlig upphandling.

I uppsatsens teoretiska analysverktyg tas det upp det viktiga i att inte ställa för många krav på vad själva slutprodukten måste innehålla i en upphandling. Detta har regionen även insett. Louise Strand beskrev det som en innovationsvänlig tvättmaskin som rengör traditionella förfrågningsunderlag och upphandlingsdokument från onödiga krav och förenklar dem för att främja innovationsvänliga lösningar.<sup>127</sup> Tidigare forskning instämmer i att det är viktigt att undvika att ställa alltför hårda krav som kan utestänga innovativa leverantörer. Regionens agerande bör därför leda till att färre innovativa leverantörer utestängs.

## 5.7 Observerade effekter

Nu när regionen valt att börja använda innovationsupphandling och innovationsvänlig upphandling kan det enligt uppsatsens teoretiska analysverktyg bidra med direkta och indirekta effekter, som i slutändan skapar en bra miljö för företag att bli mer innovativa. Vad som är viktigt att komma ihåg är att effekternas inträffande skall tolkas som tecken på att implementeringen och anpassningen till innovationsrelaterade upphandlingar var väl genomförd. Dessutom för innovationsupphandling krävdes det att de indirekta och direkta effekterna skulle ha inträffats för att implementeringen och anpassningen skall ses som god, medan för innovationsvänlig upphandling krävdes det endast att de direkta effekterna skall ha inträffats.

De direkta effekterna som skall inträffa vid innovationsrelaterade upphandlingar, d.v.s. att efterfrågan förändras i den mån att upphandlande myndighet accepterar högre priser än vid icke-innovationsupphandling, tar mer hänsyn till andra aspekter i upphandlingen såsom miljökrav och sociala krav och mer benägen att nå särskilda policymål som berör innovationsrelaterad upphandling har inträffat i regionen. Alla tre effekter har observerats exempelvis när koncerninköp innovationsupphandlande miljövänliga engångsförkläden.

---

<sup>126</sup> Region Skåne. (2016). *Region Skånes budget och verksamhetsplanen för 2016 - med plan för 2017-2018*. Hämtad 2016-04-15, s. 23.

<sup>127</sup> L. Strand (telefonintervju, 2 maj 2016)

Innovationsupphandlingen innebar att koncerninköp var beredda att betala ett högre pris än vid en traditionell upphandling med syftet att värna miljön och främja innovation, vilket var att komma ett steg närmare att nå regionens miljömål och innovationsmål.<sup>128</sup> Detta bekräftar att de direkta effekterna sker i regionen.

## 5.8 Icke-observerade effekter

Det finns inget som tyder på att de tre indirekta effekterna vid innovationsupphandlingar har inträffat, d.v.s. marknaden utökas och blir mer tillgänglig för nya varor, marknaden underlättar antagandet av nya standarder och strukturförändring sker på marknaden som gör den mer lämplig för innovationer. Med basis i det insamlade datamaterialet går det inte helt säkert att avgöra om de indirekta effekterna har inträffat. Detta beror på att det insamlade datamaterialet i huvudsak fokuserar på regionens arbete och inte marknaden runtomkring. Men även för att väldigt få innovationsupphandlingar har genomförts i regionen, antalet innovationsupphandlingar och regionen har inte skapat förberedda upphandlingsmodeller, där tillvägagångssättet för upphandling är olika mellan standardiserade produkter och specialiserade produkter talar för att de indirekta effekterna inte har inträffats. Utan de förberedda upphandlingsmodellerna var det osannolikt att innovationsupphandling skulle fungera som upphandlingsmetod.<sup>129</sup> Det finns därmed klara indikationer på att de indirekta effekterna inte har slagits in och därmed har förmodligen inte en god implementering av innovationsupphandling skett inom regionen.

En svag möjlighet finns dock att de indirekta effekterna slår in på längre sikt. Regionen har endast arbetat med innovationsrelaterade upphandlingar sedan 2011 och prövar fortfarande nya metoder för att innovationsupphandlingar skall fungera. De indirekta effekterna involverar förändringar i marknaden som helhet och dess struktur, vilket är förändringar som sker efter en längre tid och därför tar det längre tid för de indirekta effekterna att möjligen inträffa än de direkta effekterna.<sup>130</sup> Det finns därför en svag möjlighet att de indirekta effekterna hade inträffat om längre tid förflutit mellan införandet och denna uppsats.

---

<sup>128</sup> Forsknings- och Innovationsrådet (FIRS) & Soundingboard Innovation i Skåne (SIS). (2011-09-28). *En internationell innovationsstrategi för Skåne - 2012-2020*. Hämtad 2016-04-12 från [https://www.skane.se/Upload/Webbplatser/Naringsliv/Dokument/IIFS%20Strategi%20Version%20Slutligt%20dokument%20Original%20Version\\_SV2012-2020.pdf](https://www.skane.se/Upload/Webbplatser/Naringsliv/Dokument/IIFS%20Strategi%20Version%20Slutligt%20dokument%20Original%20Version_SV2012-2020.pdf), s.1: ff. Samt Region Skåne (2016) *Miljömål 3: Hållbar resursanvändning*. Hämtad 2016-08-10, från <http://utveckling.skane.se/utvecklingsomraden/miljo-och-klimat/miljoredovisning/miljomal-3/#delmalkretslopp>

<sup>129</sup> Uyerra, E. & Flanagan, K. (2010), *Understanding the Innovation Impacts of Public Procurement*, s. 123, 140.

<sup>130</sup> *Ibid*, s. 131.

## 5.9 Marknadens nuvarande roll

Att företagen utgör en viktig del i att skapa innovation är det ingen tvekan om. Regionen har insett detta och genomför flera projekt för att stärka innovationskraften t.ex. det årliga Skåne Innovation Week. Huruvida det har skapat innovativare leverantörer och i förlängningen en innovativare marknad kan denna uppsats inte ge ett definitivt svar på eftersom det skulle kräva en studie av hela den lokala marknaden. Dock erkänner regionen som vi nämnt tidigare att arbetet med att främja innovationsupphandlingar inte har ökat i önskvärd takt. Det är en indikation på att leverantörerna och marknaden inte riktigt är redo för regionens höga ambitioner gällande innovationsupphandlingar. Svårigheterna tycks dock vara mindre för innovationsvänlig upphandling då många fler har genomförts.

Det framgår att regionen haft problem att implementera innovationsupphandlingar än innovationsvänliga upphandlingar. Detta talar för att marknaden är mer anpassningsbar för innovationsvänliga upphandlingar än innovationsupphandlingar. Utifrån regionens utveckling går det dock att bekräfta att det är en svårare process att implementera innovationsupphandlingar, vilket överensstämmer med Uyarras och Flanagans resonemang om att innovationsvänlig upphandling är en bättre metod för att främja innovation.<sup>131</sup> Samt att innovationsupphandling inte kommer fungera som en effektiv upphandlingsmetod om inte förberedda modeller skapas där det finns olika tillvägagångsätt att upphandla om det är standardiserade eller specialiserade produkter som köps in.

## 5.10 Förutsättningarnas olika betydelse för implementeringen av innovationsrelaterade upphandlingar

Trots att alla förutsättningar inte har uppnåtts av regionen för både innovationsvänliga upphandlingar och innovationsupphandlingar så har implementeringen varit bättre för innovationsvänliga upphandlingar, då alla direkta effekter har observerats. Orsaken till detta grundar sig i vad som nämntes tidigare, att förutsättningarna har olika grad av betydelse i implementeringsprocessen. Förutsättningen som inte uppnåddes för innovationsupphandling, d.v.s. att det inte fanns förberedda modeller som innehöll olika tillvägagångsätt att upphandla mellan standardiserade produkter och specialiserade produkter var en avgörande förutsättning av hög betydelse. Förutsättningen har en hög betydelse för att skulle den inte uppfyllas skulle

---

<sup>131</sup> Ibid, s. 129.

det förmodligen resultera i att innovationsupphandling skulle misslyckas som upphandlingsmetod. Förutsättningen finns dock inte i regionen vilket är en avgörande anledning till att implementeringen av innovationsupphandlingar inte var lyckad.

Däremot för förutsättningen som inte uppnåddes för innovationsrelaterade upphandlingar, d.v.s. att det inte finns ett välutvecklat samarbete med andra upphandlade myndigheter var det en förutsättning som inte hade tillräckligt stor betydelse för att implementeringen skulle bli misslyckad. Förutsättningen var inte avgörande för implementeringen utan snarare förbättrade implementeringen. Att förutsättningen inte uppfylldes betyder därför inte att användningen av innovationsvänliga upphandlingar blir ett misslyckande i regionen. Dock blir konsekvensen som nämnts tidigare i den teoretiska referensramen att implementeringen och arbetet med innovationsrelaterade upphandlingar går långsammare för att regionen måste ensamt samla in information och resurser för att genomföra innovationsrelaterade upphandlingar.

## 6 Slutsatser

I det avslutande kapitlet görs en återkoppling till studiens syfte och frågeställning. Kapitlet avslutas med förslag till vidare forskning.

### 6.1 Besvarande av forskningsfråga

Forskningsfrågan: *I vilken utsträckning har Region Skåne skapat en innovationsfrämjande miljö för att uppnå och främja innovation i dess upphandling?* Tabellen nedan visar vilka förutsättningar och effekter som har uppfyllts eller inte uppfyllts av regionen.

	Uppfyllda	Inte uppfyllda
<b>Förutsättningar för innovationsupphandlingar</b>	✓ I förfrågningsunderlaget skall endast samhälleliga behov som behövs tillgodoses ställas som krav	✗ Utgå ifrån flera förutbestämda modeller som beskriver vilka olika tillvägagångsätt den

	<p>och inte krav på vad slutprodukten måste innehålla.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Undvik att ställa alltför hårda krav som kan utestänga innovativa leverantörer.</li> </ul>	<p>upphandlande myndigheten bör agera efter beroende på om det är en specialiserad eller en standardiserad produkt som upphandlas.</p>
<p><b>Förutsättningar för innovationsrelaterade upphandlingar</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Den offentliga sektorn efterfrågan skall vara en stor andel av den totala efterfrågan, (dock gäller detta inte alla typer av marknader).</li> <li>✓ Det skall finnas lika bra möjligheter för alla leverantörer att lämna anbud oavsett storlek.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✗ Det skall finnas ett gott samarbete mellan upphandlande myndigheter.</li> </ul>
<p><b>Direkta effekter</b> (Berör innovationsrelaterade upphandlingar.)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Accepterar högre priser än vid icke-innovationsrelaterad upphandling.</li> <li>✓ Tar mer hänsyn till andra aspekter i upphandlingen såsom miljökrav och sociala krav.</li> <li>✓ Mer benägen att nå särskilda policymål som berör innovationsrelaterad upphandling.</li> </ul>	
<p><b>Indirekta effekter</b> (Berör endast innovationsupphandlingar.)</p>		<ul style="list-style-type: none"> <li>✗ Marknaden utökas och blir mer tillgänglig för nya varor.</li> <li>✗ Marknaden underlättar antagandet av nya standarder.</li> <li>✗ Strukturförändring sker på marknaden som gör den mer lämplig för innovationer.</li> </ul>

Tabell 2: Sammanfattning av resultat

I tabellen ses det tydligt att alla förutsättningar och effekter inte har uppnåtts av regionen. Utifrån studiens resultat finns det inget som talar för att de indirekta effekterna har slagits in och därmed har innovationsupphandling inte anpassat sig bra till marknaden och dess aktörer. Få innovationsupphandlingar har genomförts och regionen har inte skapat de avgörande förberedda modeller som skiljer på hur upphandlingen skall ske mellan standardiserade och specialiserade produkter. Det är därför osannolikt att innovationsupphandling har blivit en lyckad upphandlingsmetod. Förändringar behövs därför i regionens arbete för att arbetet med innovationsupphandling skall ske bättre.

Resultatet har visat sig vara bättre för innovationsvänliga upphandlingar. Fler innovationsvänliga upphandlingar har genomförts och regionen uttrycker inte samma

missnöje med upphandlingsformen. Alla effekter har inträffat för innovationsvänlig upphandling och därmed har implementeringen och arbetet varit bättre.

De åtgärder regionen har riktat för att förbättra arbetet med innovationsrelaterade upphandlingar har förbättrat implementeringen mer för innovationsvänliga upphandlingar än för innovationsupphandlingar. Dock är implementeringen inte fläckfri utan regionen saknar ett nära samarbete med andra upphandlade myndigheter, vilket resulterar i att transaktionskostnader av att ensamt samla in information och resurser uppkommer för regionen. Denna förutsättning är dock inte avgörande för implementeringen av innovationsrelaterade upphandlingar och därför har en någorlunda god implementering av innovationsvänliga upphandlingar genomförts.

Slutsatsen stämmer väl överens med Uyarra & Flanagans resonemang om att innovationsupphandling inte kommer fungera ifall man har samma tillvägagångsätt att upphandla oavsett vad för slags produkter som köps in. De anser att innovationsvänlig upphandling är en bättre metod för att främja innovation i upphandling. Detta har delvis observerats i regionen då deras arbete med att implementera innovationsvänligupphandling har lyckats bättre än implementeringen av innovationsupphandling.

Slutligen, går det därför att säga att en miljö där innovationsrelaterade upphandlingar gynnas har skapats? Nej, men misslyckandet är inte fullständigt, flera förutsättningar och de direkta effekterna har uppfyllts. Detta är ett relativt nytt område för upphandlings-Sverige och det återstår mycket att lära.

## 6.2 Begränsning av studiens resultat

Studien hade behövt vara mer omfattande och studerat ett längre tidsspänn för att ge ett definitivt svar på om de indirekta effekterna har inträffat. Det insamlade datamaterialet talar dock för att de indirekta effekterna inte har slagit in och därför har en god implementering förmodligen inte skett.

### 6.3 Förslag till vidare forskning

Eftersom denna uppsats varit tämligen begränsad i omfattning ser vi gärna att fler studier genomförs i framtiden. En uppföljningsstudie inom ett par år för att se över regionens fortsatta arbete skulle vara mycket intressant.

## Referenser

### Audiovisuell media

Wannebo, C. (Producent). (2016, 17 Mars). *Uppfinningsrika upphandlare och innovativa leverantörer* [Poddsändning]. Tillgänglig:

<http://rosteromupphandling.podbean.com/e/uppfinningsrika-upphandlare-innovativa-leverantorer/>

### Lagar

SFS 2007:1091. *Lagen om offentlig upphandling*. Stockholm: Finansdepartementet UR.

SFS 2007:1092. *Lagen om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster*. Stockholm: Finansdepartementet UR.

SFS 1949:105. *Tryckfrihetsförordning*. Stockholm: Justitiedepartementet.

### **Mejlkontakt**

C. Skjöling (e-post, 15 april 2016)

M. Lindhe (e-post, 18 april 2016)

### **Tryckta källor**

Aschhoff, B. & Wolfgang, S. (2009). Innovation on demand—Can Public Procurement Drive Market Success of Innovations?’, *Research Policy*, 38(8), 1235-1247.

doi:10.1016/j.respol.2009.06.011

Bryman, Alan & Bell, Emma. *Företagsekonomiska Forskningsmetoder*, 2. Rev. Uppl, Stockholm, Liber, 2011.

Denscombe, Martyn. *Forskningshandboken – för småskaliga forskningsprojekt inom samhällsvetenskaperna*. Buckingham och Philadelphia. Studentlitteratur, 2000.

Edquist, C. (2014). *Offentlig upphandling och innovation* (Konkurrensverkets uppdragsforskningsrapport 2014:5) Stockholm: Konkurrensverket

Edquist, C. & Zabala-Iturriagoitia, J. M. (2012). Public Procurement for Innovation as mission-oriented innovation policy. *Research policy*, 41(10), 1757–1769. doi:

10.1016/j.respol.2012.04.022

Esaiasson, Peter, Gilljam, Mikael, Oscarsson, Henrik Wängnerud, Lena (red.).

*Metodpraktikan: konsten att studera samhälle, individ och marknad*, 4. rev. Uppl., Stockholm Norstedts juridik, 2012.



Erridge, A, & Greer, J. 'Partnerships and Public Procurement: Building Social Capital through Supply Relations', *Public Administration*, 80(3), (2002), 503-522. doi: 10.1111/1467-9299.00315

Fejes, Andreas & Thornberg, Robert. *Handbok i Kvalitativ Analys*. 2. Rev. Uppl, Stockholm, Liber, 2015.

Furusten, Staffan: *Dåliga kunder gör bra affärer! Ett dilemma i offentlig upphandling*. Liber, Stockholm, 2015.

Georghiou, L., Edler, J., Uyarra, E. & Yeow, J. (2014). Policy instruments for public procurement of innovation: Choice, design and assessment. *Technological Forecasting & Social Change*, 86(-), 1-12. doi: 10.1016/j.techfore.2013.09.018

Herridage, A & Greer, J. (2002). Partnerships and Public Procurement: Building Social Capital through Supply Relations, *Public Administration*, vol. 80/no. 3, (2002)

Kalvet, T. & Lember, V. (2010). Risk management in public procurement for innovation: the case of Nordic-Baltic Sea cities. *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, 23(3), 241-262. doi: <http://dx.doi.org/10.1080/13511610.2011.553509>

Knutsson, H & Thomasson, A. (2014). Innovation in the Public Procurement Process: A Study of the Creation of Innovation-Friendly Public Procurement, *Public Management Review*, 16(2), 242-255. doi: <http://dx.doi.org/10.1080/14719037.2013.806574>

Lember, V., Kattel, R. & Kalvet, T. (2015). Quo vadis public procurement of innovation?. *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, 28(3), 403-421. doi: <http://dx.doi.org/10.1080/13511610.2015.1043245>

Lundmark, Robert: *Mikroekonomi Teori och tillämpning*, 2. rev. Uppl., Studentlitteratur, Lund, 2013.

Uyarra, E. & Flanagan, K. (2010). Understanding the Innovation Impacts of Public Procurement, *European Planning Studies*, 18(1), 123-143. doi: 10.1080/09654310903343567

Region Skåne. (2015). *Avtal 1402720–01 Skyddsförkläden i förnybart material*. Kristianstad: Region Skåne

Region Skåne. (2015). *Avtal Undertecknat Yalla Trappan*. Kristianstad: Region Skåne

Sveriges kommuner och landsting. (2012). *Innovationsvänlig upphandling - erfarenheter från kommuner, landsting och regioner*. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting

SOU 2010:56 *Innovationsupphandling: Betänkande av Innovationsupphandlingsutredningen*. Stockholm: Fritzes Offentliga Publikationer.

### **Tidningsartiklar online**

Shekarabi, A & Hodzic, A (2015, 2 mars) Så ska den offentliga upphandlingen förbättras.

*Dagens Industri*. Hämtad 2016-04-01, från

<http://www.regeringen.se/debattartiklar/2015/03/sa-ska-den-offentliga-upphandlingen-forbatttras-/>

### **Webbsidor**

EUR-Lex. (2014) *Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG (Text av betydelse för EES)*. Hämtad 2016-05-23 från <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014L0024&from=EN>

Europeiska Kommissionen. (2016) *ICT Innovation in Horizon 2020*. Hämtad 2016-05-17 från <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/ict-innovation-horizon-2020>

Europeiska Kommissionen. (2016) *Public procurement strategy*. Hämtad 2016-03-31 från [http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/strategy/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/strategy/index_en.htm)

Forsknings- och Innovationsrådet (FIRS) & Soundingboard Innovation i Skåne (SIS). (2011-09-28). *En internationell innovationsstrategi för Skåne - 2012-2020*. Hämtad 2016-04-12 från [https://www.skane.se/Upload/Webbplatser/Naringsliv/Dokument/IIFS%20Strategi%20Version%20Slutligt%20dokument%20Orginal%20Version\\_SV2012-2020.pdf](https://www.skane.se/Upload/Webbplatser/Naringsliv/Dokument/IIFS%20Strategi%20Version%20Slutligt%20dokument%20Orginal%20Version_SV2012-2020.pdf)

Regeringskansliet- Finansdepartementet. (2016). *Nationella upphandlingsstrategin*. Hämtad 2016-08-01 från

<http://www.regeringen.se/globalassets/regeringen/dokument/finansdepartementet/pdf/2016/upphandlingsstrategin/nationella-upphandlingsstrategin.pdf>

Regeringskansliet. (2015) *Den regionala nivån – län och landsting*. Hämtad 2016-08-17 från <http://www.regeringen.se/sa-styrs-sverige/det-demokratiska-systemet-i-sverige/den-regionala-nivan---lan-och-landsting/>

Finansdepartementet (2016). *Regeringen lanserar en nationell upphandlingsstrategi*. Hämtad 2016-08-01 från

<http://www.regeringen.se/regeringens-politik/nationella-upphandlingsstrategin/>

Konkurrensverket (2014:7) *Upphandlingsreglerna – en introduktion*. Hämtad 2016-05-06 från

<http://www.konkurrensverket.se/globalassets/publikationer/informationsmaterial/upphandlingsreglerna--en-introduktion.pdf>

Regeringskansliet. (2012). *Den nationella innovationsstrategin*. Hämtad 2015-04-22 från

<http://www.regeringen.se/informationsmaterial/2012/10/n2012.27/>

Region Skåne. (2016-04-07). *Avdelningen för koncerninköp*. Hämtad 2016-04-11 från

<http://www.skane.se/organisation-politik/Organisation/koncernkontoret/avdelningen-for-koncerninkop/?highlight=%C3%83%C2%A3%C3%82%C2%A5rsredovisning+2013#12697>

Region Skåne. (2015) *Beslutsförslag Upphandlingsstrategiutskottet 2015-10-22 – Upphandlingspolicy*. Hämtad 2016-04-19 från

[http://www.skane.se/Public/Protokoll/Upphandlingsstrategi-%20utskottet/2015-11-04/Upphandlingspolicy/USU\\_Beslutsf%C3%B6rslag.pdf](http://www.skane.se/Public/Protokoll/Upphandlingsstrategi-%20utskottet/2015-11-04/Upphandlingspolicy/USU_Beslutsf%C3%B6rslag.pdf)

Region Skåne. (2016-02-01). *Forsknings- och innovationsrådet*. Hämtad 2016-04-11 från

<http://www.skane.se/organisation-politik/Organisation/Radgivande-organ/Forsknings--och-innovationsradet/>

Region Skåne. (2016) *Extern remiss*. Hämtad 2016-05-24 från

<http://www.skane.se/organisation-politik/Att-gora-affarer/upphandling/extern-remiss/>

Region Skåne. (2016) *Initiativärende. Juridisk bedömning av upphandlingspolicy 2016-03-22*. Hämtad 2016-04-19 från [http://www.skane.se/Public/Protokoll/Upphandlingsstrategi-%20utskottet/2016-04-06/Initiativ%C3%A4rende.%20Juridisk%20bed%C3%B6mning%20av%20upphandlingspolicy/USU\\_Yttrande.pdf](http://www.skane.se/Public/Protokoll/Upphandlingsstrategi-%20utskottet/2016-04-06/Initiativ%C3%A4rende.%20Juridisk%20bed%C3%B6mning%20av%20upphandlingspolicy/USU_Yttrande.pdf)

Region Skåne. (2015-11-09). *Innovationsupphandling*. Hämtad 2016-04-11 från <http://www.skane.se/organisation-politik/Att-gora-affarer/upphandling/Innovationsupphandling/>

Region Skåne. (2016). *Region Skånes budget och verksamhetsplanen för 2016 - med plan för 2017-2018*. Hämtad 2016-04-15 från [https://www.skane.se/siteassets/organisation\\_politik/dokument/budgetforslag2016.pdf](https://www.skane.se/siteassets/organisation_politik/dokument/budgetforslag2016.pdf)

Region Skåne. (2015). *Region Skåne Årsredovisning 2015*. Hämtad 2016-04-11 från <http://www.skane.se/Public/Protokoll/Regionstyrelsen/2016-04-26/%C3%85rsredovisning%202015/%C3%85rsredovisning%202015.pdf>

Region Skåne. (2014). *Region Skåne Årsredovisning 2014*. Hämtad 2016-04-10 från [http://www.skane.se/siteassets/organisation\\_politik/publikationer\\_dokument/arsredovisning2014\\_web150416.pdf](http://www.skane.se/siteassets/organisation_politik/publikationer_dokument/arsredovisning2014_web150416.pdf)

Region Skåne. (2013). *Region Skåne Årsredovisning 2013*. Hämtad 2016-04-10 från [http://www.skane.se/siteassets/organisation\\_politik/dokument/arsredovisning\\_2013.pdf](http://www.skane.se/siteassets/organisation_politik/dokument/arsredovisning_2013.pdf)

Region Skåne. (2012). *Region Skåne Årsredovisning 2012*. Hämtad 2016-04-10 från [http://www.skane.se/siteassets/organisation\\_politik/publikationer\\_dokument/ar\\_2012\\_web\\_130520.pdf](http://www.skane.se/siteassets/organisation_politik/publikationer_dokument/ar_2012_web_130520.pdf)

Region Skåne. (2011). *Region Skåne Årsredovisning 2011*. Hämtad 2016-04-10 från [https://www.skane.se/Upload/Webbplatser/Skaneportalen-extern/OmRegionSkane/ekonomi/arsredovisning/2011/%C3%85R\\_2012\\_120403.pdf](https://www.skane.se/Upload/Webbplatser/Skaneportalen-extern/OmRegionSkane/ekonomi/arsredovisning/2011/%C3%85R_2012_120403.pdf)

Region Skåne (2015) *Råd för strategisk upphandling*. Hämtad 2016-04-15 från <http://www.skane.se/organisation-politik/Organisation/Radgivande-organ/rad-for-strategisk-upphandling/>

Region Skåne. (RS 2011-11-14) *Upphandlingspolicy för Region Skåne*. Hämtad 2016-04-10 från [https://www.skane.se/globalassets/styrandedokument/rf\\_136\\_11\\_upphandlingspolicy.pdf](https://www.skane.se/globalassets/styrandedokument/rf_136_11_upphandlingspolicy.pdf)

Region Skåne. *Upphandlingsstrategiutskottet*. Hämtad 2016-04-07 från <http://www.skane.se/organisation-politik/Politik-och-paverkan/Politiska-organ-A-till-O/Upphandlingsstrategiutskottet/>

Region Skåne. (2015-10-07) *Utkast – upphandlingspolicy*. Hämtad 2016-04-19 från <https://www.skane.se/Public/Protokoll/Kollektivtrafikn%C3%A4mnden/2016-01-25/Remiss.%20Upphandlingspolicy%20f%C3%B6r%20Region%20Sk%C3%A5ne/F%C3%B6rslag%20till%20ny%20upphandlingspolicy%20f%C3%B6r%20Region%20Sk%C3%A5ne.pdf>

RegLab. (2013). *Nätverket för innovationsupphandling – Slutdokumentation Juni 2013*. Hämtad 2016-04-15 från [http://www.reglab.se/innovationsupphandling/wp-content/uploads/2013/06/Natverket\\_innovationsupph\\_slutrapport\\_juni\\_2013.pdf](http://www.reglab.se/innovationsupphandling/wp-content/uploads/2013/06/Natverket_innovationsupph_slutrapport_juni_2013.pdf)

Sveriges Kommuner och Landsting. (2016). *Vad gör landstingen?* Hämtad 2016-04-22 från <http://skl.se/tjanster/lattlast/vadgorlandstingen.494.html>

Skåne.com. *Hur skapar vi förutsättningar för innovationsupphandlingar?* Hämtad 2016-04-14 från <http://www.skane.com/sv/kalender/hur-skapar-vi-forutsattningar-for-innovationsupphandlingar>

Skåne Innovation Week. (2016-02-29). Hämtad 2016-04-14 från <http://skaneinnovationweek.skane.com/vanliga-fragor-om-skane-innovation-week-2016/>

Upphandlingsmyndigheten. *Innovationspartnerskap*. Hämtad 2014-04-20 från <http://www.upphandlingsmyndigheten.se/omraden/innovation-och-upphandling/innovationsupphandling-steg-for-steg/upphandlingsstrategi/val-av-forfarande-eller-metod/innovationspartnerskap/>

Upphandlingsmyndigheten. *Om Upphandlingsmyndigheten* Hämtad 2016-04-18 från <http://www.upphandlingsmyndigheten.se/omossen/om-oss/>

Upphandlingsmyndigheten. (2015). *Vad är innovation och varför är det intressant för offentlig verksamhet*. Hämtad 2016-04-20 från <http://www.upphandlingsmyndigheten.se/omraden/innovation-och-upphandling/vad-ar-innovation/>

Upphandlingsmyndigheten. (2016). *Nyheter i den kommande lagstiftningen – och hur hanterar vi mellantiden?* Hämtad 2016-08-15 från <http://www.upphandlingsmyndigheten.se/upphandla/ny-lagstiftning/>

## Förteckning av intervjupersoner

Louise Strand, *Inköpsdirektör för koncerninköp – Region Skåne*, 2 maj 2016, telefonintervju.

## Bilagor

### Intervjuguide

Telefonintervjun som genomfördes med Louise Strand varade 40 minuter. Upplägget var sådant att hon började med att gå igenom Region Skånes arbete med innovationsrelaterade upphandlingar. Vi fick möjligheten att ställa eventuella följdfrågor på innehållet av det hon berättade. När genomgången var slut fick vi möjligheten att ställa andra frågor som vi hade förberett innan intervjun. Nedanför presenteras de frågor som var förberedda på förhand.

När började Region Skåne arbeta med innovationsupphandlingar och även innovationsvänliga upphandlingar?

Hur många innovationsupphandlingar och innovationsvänliga upphandlingar har ni genomfört?

Har ni stött på några problem att hitta passande leverantörer vid innovationsupphandlingar?

Vad är det för problem ni tenderar att stöta på när ni jobbar med innovationsupphandling?

Har ni stöt på problem med att ställa för många krav på leverantörerna när innovativitet inkluderas som ett krav?

Vi har läst i årsredovisningen för region Skåne 2014 att ni har arbetat strategiskt med innovationsupphandling under ett flertal år, då undrar vi vad ni menar med strategiskt arbete. Har ni någon utarbetad strategi för detta eller någonting liknande?

Vi har läst att region Skåne vill bli Europas innovationsrikaste region 2020. Vilken roll ser du att offentlig upphandling kan främja detta?

Vi har läst i upphandlingspolicyn att ni vill arbeta mer med funktioner i upphandlingen istället för detaljerade krav. Varför väljer ni att prioritera funktioner framför detaljerade krav?

Vi har läst att ett råd för strategisk upphandling skapats förra året. Har de sammanträtt någon gång och vilken betydelse anser du att rådet kommer att få?