

**Kandidatuppsats i offentlig förvaltning [HT15]**

Förvaltningshögskolan, Göteborgs Universitet

Magnus Petersson

Sanna Petersson

Handledare: Pierre Donatella

Examinator: Emma Ek Österberg

# Offentlig upphandling

## Ett outnyttjat styrmedel mot innovation?



UNIVERSITY OF GOTHENBURG

## **Innehållsförteckning**

Sammanfattning.....	1
1. Inledning.....	2
1.2 Innovationens roll för samhällsutvecklingen .....	2
1.3 Upphandlingsmyndigheten och Vinnova .....	3
1.4 Politisk styrning av offentlig upphandling .....	3
1.5 Problemformulering .....	5
1.6 Syfte och frågeställning .....	6
2. Teoretisk referensram.....	7
2.1 Upphandlingsprocessens olika delar.....	7
3. Metod.....	11
3.2 Val av fall och material .....	11
3.3 Intervjuer.....	12
3.5 Tolkning av materialet.....	13
4. Empiri .....	15
4.1 Förkommersiell upphandling .....	15
4.2 Konkurrenspräglad dialog .....	19
4.3 Förhandlat förfarande .....	22
4. Analys.....	26
5. Slutsats.....	32
5.1 Offentligt upphandling som styrmedel mot innovation.....	32
5.2 Vidare forskning .....	32
6. Käll- och litteraturförteckning.....	35

## **Sammanfattning**

Den offentliga sektorn i Sverige upphandlar för cirka 600 miljarder kronor varje år och som dessutom är en ständigt ökande siffra. Eftersom efterfrågan från det offentliga utgör en stor roll i många områden på marknaden finns möjligheten att styra efterfrågan och på så vis påverka dess utformning. Forskning har även visat att det är en större möjlighet att producera innovativa produkter genom upphandling än genom forskning, den visar också betydelsen för samhällsutvecklingen att innovativa produkter utvecklas.

Trots de allmänna positiva effekterna så har det gjorts relativt få studier om hur den faktiska upphandlingsprocessen kan främja eller hämma innovationen. Detta gör att det kan vara svårt att definiera exakt vad som påverkar upphandlingen och dess påverkan för innovation. Vi undersöker därmed vad som påverkar innovationen genom upphandlingsprocessens delar och hur det skulle kunna leda till en kunskap som ökar offentliga verksamheters användning av offentlig upphandling som styrmedel mot innovation.

Undersökningen visar slutligen, för att kunna använda offentlig upphandling som styrmedel krävs det att det finns en förståelse hur varje del av upphandlingsprocessen påverkar möjligheten till innovation, även om det finns en viss problematik som försvårar. Dock har vi identifierat ett antal tillvägagångssätt som är mer innovationsfrämjande än andra, vilket kan vara en hjälp i utformningen av upphandlingsprocessen.

# **1. Inledning**

## **1.1 Offentlig upphandling**

Varje år upphandlar den offentliga sektorn för flera miljarder kronor. Ett ständigt ökande belopp som år 2005 mättes till cirka 279 miljarder kronor (Nutek 2006 s. 11) och som 7 år senare nådde upp till 625 miljarder kronor (Konkurrensverket 2015 s. 14). Efterfrågan från det offentliga utgör ofta eller delvis en dominerande roll i många områden på marknaden. Vilket har lett till diskussionen om att den offentliga upphandlingen skulle kunna användas som ett styrmedel för att påverka innovationen i större omfattning än vad den görs idag (Aschhoff, Sofka 2008 s. 2). Mer konkret beskrivs offentlig upphandling som inköp, hyra eller leasing av olika varor och tjänster. Offentlig upphandling kan genomföras för att stödja den egna verksamheten, exempelvis inköp av ett nytt IT-system som skall underlätta och effektivisera arbetet i verksamheten. Då är det den egna efterfrågan i verksamheten som styr vilken typ av upphandling som görs. Upphandlingen kan även avse att i direkt mening öka nyttan för medborgarna, till exempel renovering av skollokaler eller utbyggnad av kollektivtrafik (Konkurrensverket 2014 s. 25).

Den offentlig upphandlingen är reglerad genom lagen om offentlig upphandling (LOU) och lagen om offentlig upphandling i försörjningssektorn (LUF). Lagarna är uppbyggda kring EU:s upphandlingsdirektiv och betonar fem viktiga principer. Dessa fem principer är: Icke-diskriminering, likabehandling, proportionalitet, transparensprincipen och ömsesidigt erkännande (Konkurrensverket u.å a).

## **1.2 Innovationens roll för samhällsutvecklingen**

I den här uppsatsen kommer begreppet innovation att syfta till den produkt som offentlig verksamhet avser att upphandla. Begreppet innovationsupphandling kommer användas som ett samlingsnamn för de olika upphandlingsförfaranden som undersöks i uppsatsen.

Innovationer kan vara framtagning av helt nya produkter eller bara en utveckling av en redan befintlig produkt. Varu- och tjänsteutveckling är en grundläggande faktor för ökad välfärd samt tillväxt i ekonomin (Aschhoff, Sofka 2008 s. 2). Utvecklingen av nya produkter kan även bidra till hållbar utveckling och därmed miljöförbättringar. En produktutveckling bidrar inte bara till ökad välfärd men också en tillväxt i ekonomin som leder till nya jobbomöjligheter på framtidens marknad (Näringsdepartementet 2012 s. 9). Innovation spelar därmed en betydelsefull roll för utveckling av samhället då det kan hjälpa till att reda ut olika samhällsproblem (Vinnova 2013b s. 4f). Forskning kring innovation har visat att det är en

större möjlighet att producera innovativa produkter och tjänster genom upphandling än genom forskning och utveckling. Vad som anses vara en positiv faktor med innovationsupphandling är att den offentliga verksamheten kan efterfråga en produkt och lämnar sedan kreativiteten till den privata sektorn (Aschhoff, Sofka 2008 s. 2) något som kommer förklaras mer längre fram i stycke 2.0.

### **1.3 Upphandlingsmyndigheten och Vinnova**

Upphandlingsmyndigheten och Vinnova är två centrala aktörer för innovationsutveckling och innovationsupphandling i det svenska samhället. Upphandlingsmyndigheten arbetar med stöd, kunskapsutveckling, och skall förmedla verktyg för offentlig upphandling. De arbetar för att kunna utveckla de nuvarande upphandlingsmetoderna för att bland annat främja innovation och nya lösningar. Upphandlingsmyndigheten hjälper inköpare och upphandlare med tolkning av regelverket LOU och LUF för att minska osäkerheten. Men även för att informera om möjligheterna som finns med lagen. (Upphandlingsmyndigheten u.å).

Upphandlingsmyndigheten tillsammans med Vinnova samarbetar för att informera och utveckla innovationsupphandling. Vinnova som är Sveriges innovationsmyndighet arbetar för att främja innovationskraften i den offentliga- och privata sektorn. Detta gör de genom informationsspridning om innovationens betydelse och funktion för samhäll- och verksamhetsutvecklingen. (Vinnova u.å).

### **1.4 Politisk styrning av offentlig upphandling**

Offentliga upphandlingar och innovation har tidigare haft en liten roll i den politiska debatten, men som under de senaste åren har fått mer uppmärksamhet. Detta för att experter påvisar att ett effektivt sätt att främja innovationen är genom att styra efterfrågan av innovativa produkter, vilket offentlig verksamhet kan göra genom upphandlingar (Rolfstam 2009 s. 349f).

Edler och Georghio diskuterar en rapport som Aho Group har gjort på uppdrag av Europeiska kommissionen. Denna rapport hävdar att den europeiska marknaden inte är tillräckligt innovationsvänlig, vilket gör det svårt för nya produkter och tjänster att slå sig in på marknaden. Innovationsupphandlingar är oftast tids- och kostnadskrävande vilket minskar incitamenten för denna typ av upphandling, om det inte finns tillräcklig information om den långsiktigt positiva effekten. Aho Groups förslag på att skapa en mer innovationsvänlig marknad i Europa ska genomföras genom en samordnad reglering, använda standarder för

upphandling och att fortsätta försöka driva efterfrågan av innovation med hjälp av offentliga upphandlingar (Edler, Georghio 2007 s. 951).

År 2012 skrevs det en nationell innovationsstrategi av näringsdepartementet som understryker det faktum att regeringen skall vara den centrala avsändaren av information för utvecklingen av innovation i Sverige. Strategin för den offentliga sektorn att skapa ett mer fördelaktigt innovationsklimat omfattar tre områden. Det första är att det ska finnas väl fungerande styrmedel och incitament för att öka viljan att påverka innovationsklimatet. Detta kan uppnås genom exempel fri konkurrens, ett regelverk som påverkar attityder och normerna av innovationsupphandling samt ett fungerande forskningssystem som sprider information om innovation. Det andra området innebär att den offentliga verksamheten ska som grund vara innovativ och efterfråga innovation. Detta görs genom att offentliga verksamheter har mål som involverar innovation och till exempel ser upphandlingsprocessen som ett styrmedel för innovativa lösningar som påverkar samhället positivt. Det tredje och sista området som strategin påpekar är att det ska finnas direkta insatser i innovationsprocesserna. Det kan vara allt från finansiella bidrag till rådgivning eller stöd till olika forskningsprojekt. Strategin ska vara en utgångspunkt för utvecklingen av det svenska innovationsklimatet, och strävar därmed mot att Sverige skall bli ett framgångsrikt land inom innovation till år 2020.

I och med den ökade uppmärksamheten som innovation och innovationsupphandling har fått, har det lett till en granskning och bearbetning av regelverket och de möjligheter som finns för att upphandla innovativa varor och tjänster. För att underlätta användandet av innovationsupphandling lämnade regeringen den 4 juni 2015 en lagrådsremiss "Nytt regelverk om upphandling" till lagrådet innehållande förslag till ny lagstiftning för offentlig upphandling. Lagen ska ersätta den nuvarande lagen för offentlig upphandling (2007:1091) och bygger på förslag för ökade möjligheter till konkurrenspräglad dialog, interna kontrakt, uppmärksammande av livscykelkostnader, samt förutsättningar och ökade möjligheter för utveckling eller köp av innovativa produkter genom upphandlingsförfarandet "innovationspartnerskap". Essentiellt för innovationspartnerskapet är att det ska ge incitament för marknaden och den offentliga sektorn till att vara fortsatt innovativa i sin utveckling (Lagrådsremiss 2015. 469). För att kunna påverka marknaden att fortsätta vara innovativ ska den offentliga verksamheten informera om upphandlingsprocessen för att skapa en medvetenhet och förståelse. Även att skapa förbindelser till marknaden, så en möjlighet utvecklas att ta vara på informationen om kommande upphandlingar. Slutligen att skapa en god kommunikation med policyskaparna för att fortsatt påverka innovationsutvecklingen

(European Commission 2005. 31). Proposition på lagrådsremissen finns ännu inte tillgänglig (2016-01-06).

Påpekas skall att även med införandet av innovationspartnerskap har det tidigare inte varit omöjligt att göra sådan typ av upphandling men det finns inte något särskilt förfarande för just innovationsupphandling i nuvarande lagstiftning. Förhandlat förfarande, förkommersiell upphandling och konkurrenspräglad dialog är exempel på tre metoder som underlättar för innovationsupphandling. Men dessa är inte framtagna för att enbart främja innovation, därför är införandet av innovationspartnerskapet av betydelse för förbättringar i det svenska innovationsklimatet (Lagrådsremiss 2015 s. 469).

### **1.5 Problemformulering**

Innovation lyfts som en avgörande faktor för fortsatt utveckling av det svenska näringslivet. För att påverka dagens marknad så förväntas innovationen vara högt prioriterad då nya lösningar är bidragande till bland annat ökad livskvalitet och fler jobbmöjligheter. Offentliga upphandlingar kan därmed vara ett hjälpmedel för en smart och hållbar utveckling och för att överkomma det som hämmar innovationsomfattningen (Aschhoff, Sofka 2008 s. 1f). En samverkan mellan den offentliga verksamheten och potentiella leverantörer är en del av hur den offentliga upphandlingen används för välfärdutvecklingen (Uyarra et al. 2014 s. 631). De lösningar som möjliggörs genom innovation kan tänkas påverka framtida marknader inte bara på ett nationellt plan, utan även för att stärka den svenska marknadens konkurrenskraft internationellt (Näringsdepartementet 2012 s. 7). Trots det har relativt få studier gjorts om hur den faktiska upphandlingsprocessen kan hindra eller bidra till innovation. Detta gör att det kan vara svårt att definiera exakt vad som påverkar upphandlingen och dess påverkan på innovationsomfattningen (Uyarra et al. 2014 s. 632). Att offentlig upphandling är ett användbart styrmedel för att främja innovation är konstaterat, men varför används det isåfall inte i större utsträckning? Om man undersöker upphandlingens delar och vad som påverkar innovationen, kan det då leda till en kunskap som ökar offentliga verksamheters användning av offentlig upphandling som styrmedel mot innovation?

## **1.6 Syfte och frågeställning**

Syftet med denna uppsats är att undersöka hur offentlig upphandling kan användas som styrmedel för innovation. Varför offentlig upphandling undersöks i koppling till innovation är på grund av det ökade fokuset på innovationens betydelse för det svenska samhällets utveckling och välfärd, men trots det inte utnyttjas i någon större utsträckning.

Undersökningen görs genom att studera tre olika upphandlingar som enligt Upphandlingsmyndigheten är goda exempel på innovationsupphandlingar som därmed tydliggör upphandlingsprocessens utformning för en lyckad innovationsupphandling. Forskning visar hur offentlig upphandling kopplat till innovation bidrar med positiva effekter, men det är få undersökningar som lyfter fram hur själva upphandlingsprocessen påverkar innovationen. För att kunna förklara syftet undersöker vi därmed mer specifikt upphandlingsprocessen och hur den kan vara främjande eller hämmande för innovationen.

### **Frågeställning:**

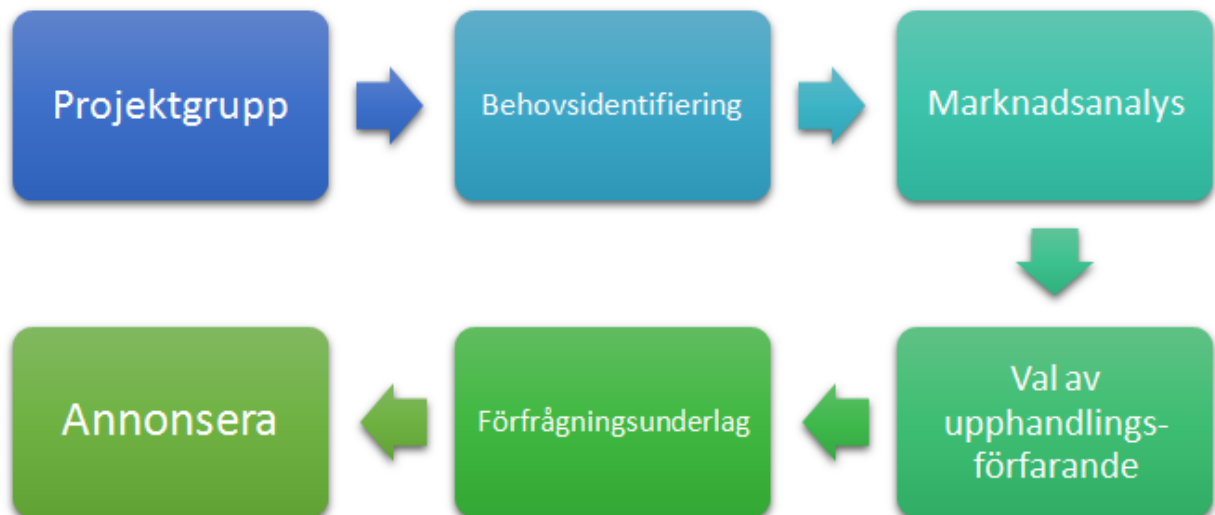
- Vad i upphandlingsprocessen påverkar för hur en upphandling blir innovativ?
- Hur kan man styra de olika delar i upphandlingsprocessen för att främja innovation?



## 2. Teoretisk referensram

Upphandlingsprocessen presenteras här som en 6 stegsprocess där varje del är med och påverkar hur nästa del utvecklas. Ett antal övriga faktorer som är viktiga att tänka på under upphandlingsprocessen tas också upp, och i vilken grad de påverkar innovationen.

### 2.1 Upphandlingsprocessens olika delar



**Figur 1:** Upphandlingsprocessen

*Projektgruppen* är en ihopsatt grupp av personer med olika kompetenser och erfarenheter som tillsammans ska sammanställa de olika idéer och förslag som finns för innovationsupphandlingen. Det är projektgruppen som sedan styr upphandlingsprocessens olika delar (SKL 2012 s. 20). Det är av betydelse att projektgruppens utformning främjar innovationsklimatet. En projektgrupp kan med sina val som oftast görs efter erfarenhet i offentlig upphandling påverka innovationsomfattningen i hela upphandlingsprocessen. Ett effektivt sätt att samla betydande information är att involvera slutanvändaren i upphandlingsprocessen och ge dem möjlighet att uttrycka sina åsikter. Slut användarna kan med sin kompetens definiera behovet ur ett funktionsperspektiv då de förstår produktens användning, vilket kan påverka innovationsomfattningen (konkurrensverket u.å b). När projektgruppen är ihopsatt så krävs sedan en behovsidentifiering.

I *behovsidentifieringen* utgår man från att saknaden av någonting i verksamheten är av vikt för verksamhetens interna utveckling eller tjänst. Det som fattas ska kartläggas som ett

problem eller mer konkret ett behov (Vinnova 2013c s. 7ff). Det bör till exempel finnas en beskrivning av vilket ändamål produkten skall fylla och vem slutanvändaren av produkten kommer vara för att funktionen skall bli förstådd på bästa sätt. (KTH intranät 2014). En grundläggande behovsidentifieringen är viktig för att veta vad man ska söka efter i marknadsanalysen.

*Marknadsanalysen* är den avgörande delen för att ta reda på om en innovationsupphandling ens är möjlig. Marknaden studeras för att se om det behovsidentifierade finns tillgängligt eller ej. Det är sällan en god idé att försöka utveckla en innovativ produkt som redan finns (Vinnova 2013c. s. 11). När marknadsanalysen har bekräftat om det finns en tillgänglig produkt på marknaden som behöver utvecklas eller om det krävs en helt ny innovativ produkt så görs valet av upphandlingsförfarande.

De tre *upphandlingsförfaranden* som presenteras här är förkommersiell upphandling, konkurrenspräglad dialog och förhandlat förfarande. Förhandlat förfarande är en typ av upphandlingsförfarande som innebär att den offentliga verksamheten tillsammans med eventuella leverantörer förhandlar om kontraktets utformning (2 kap. 9 § LOU). Förhandlat förfarande får enligt LOU tillämpas om exempelvis den upphandlade produkten är av sådant slag att det inte går att fastställa totalpriset på grund av olika omständigheter. Förhandlat förfarande får även användas då det inte går att fastställa ett tillräckligt tydligt förfrågningsunderlag (Forsberg 2015. s. 94f). Att produktifiera behovet av en viss typ av vara eller tjänst är ett grundläggande steg för upphandlingens utformning, genom dialog är det möjligt att se över utbudet och kompetensen på marknaden innan anbudsförandet (European Commission 2007 s. 12). Förhandlingen får sedan ske i samtliga delar av anbudet, men enligt 4 kap. 3 § LOU skall förhandlingen avse att rikta anbudet närmare de krav som finns i förfrågningsunderlaget och annonsen. Detta för att genom förhandling komma fram till det bästa beslutet (Pedersen 2013 s. 54). Trots vissa restriktioner kring förhandlingen så öppnas samtalet upp och leverantörens kompetens inom området förstärker innovationsförmågan. (Nutek. 2006 s. 49).

Konkurrenspräglad dialog kallas förfarandet när flera leverantörer deltar i en kontinuerlig dialog tillsammans med den upphandlande myndigheten (2 kap 9b § LOU) och kan användas när den upphandlande myndigheten exempelvis inte kan produktifiera vad de efterfrågar på grund av tekniska, finansiella eller rättsliga problem (Furusten 2015 s. 56). En tidig och utvecklad dialog i processen ökar möjligheten i stor utsträckning till att det skall bli ett lyckat projekt för den innovativa lösningen. Om det dessutom går att involvera slutanvändaren i diskussionen så ökar möjligheten ytterligare (Uyarra et al. 2014 s. 633). Att

involvera leverantören i den kontinuerliga dialogen är enligt EU:s guide till innovativa upphandlingar (2007) främjande för innovationen. Forskning visar på att innovationsupphandlingar som varit lyckade ofta innehåller ett nära samarbete mellan upphandlaren och leverantören (Edquist, Hommen 2000 s. 19) och att låta leverantörerna konkurrera om den offentliga upphandlingen leder bland annat till positiva effekter i marknadsekonomin (Edquist, Hommen 2000 s. 8). Men de understryker också vikten av att dialogerna inte får rubba konkurrensen. Tidsgräns för dialogen skall inte existera, utan den skall fortgå tills den upphandlande enheten kan få de produkter eller lösningar som tillgodoser behoven (Forsberg 2015 s. 102f).

Förkommersiell upphandling används vid forskning och utveckling av en produkt eller tjänst. Det är en metod av innovationsupphandling som bygger på ett trestegsförfarande. I det första steget görs ett urval av konkurrerande leverantörer som ger förslag på olika lösningar som kan tänkas möta det efterfrågade behovet. Sedan skapas en prototyp som under processen värderas av den upphandlande enheten, under detta steg reduceras antalet möjliga leverantörer tills det slutgiltiga steget, då minst två leverantörer skall finnas kvar. Detta för att säkerställa att den framtida konkurrensen inte rubbas (Vinnova 2013a s.9). Viktigt att påpeka är att en förkommersiell upphandling går inte under upphandlingslagstiftningen som de andra två undersökta upphandlingsförfaranden (LUF 2007:1092). Forsknings- och utvecklingsundantaget gäller i de fall när en produkt tas fram som enbart blir av användning för den egna verksamheten. Om en offentlig verksamhet eller ett företag vill köpa produkten, krävs en ny upphandling (Lagrådsremiss 2015 s. 470).

När upphandlingsförfarandet är valt så fortsätter arbetet med *förfrågningsunderlaget* som är en grundläggande till hur kreativa och innovativa leverantörerna kan vara. Förfrågningsunderlaget är det mest centrala dokumentet då det sätter möjligheterna och gränserna för leverantörens anbud. Ett genomtänkt förfrågningsunderlag kan därmed vara essentiellt för upphandlingens framgång (Pedersen 2013 s. 79). Förfrågningsunderlaget kan även innehålla de krav som ställs på leverantören såsom ekonomisk ställning och teknisk kapaciteten, men även uppdragsbeskrivningen och hur den offentliga verksamheten kommer att utvärdera anbuden finns med. Utvärdering kan ske efter lägsta priset eller det som anses vara mer innovationsfrämjande, det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet (Konkurrensverket 2014 s. 14). Förfrågningsunderlaget ska vara väl genomgått innan annonseringen sker. En effektiv metod för att underlätta innovationsomfattningen är som Edquist (2014) hävdar att presentera upphandlingen genom att beskriva den funktion som produkten eller tjänsten skall klara av, istället för att beskriva hur produkten eller tjänsten skall fungera. När

förfrågningsunderlaget beskriver produkten mer specifikt så minskar det leverantörens möjlighet att vara kreativ.

För att möjliggöra och maximera antalet anbudsgivare som konkurrerar om offentliga upphandlingar finns det direktiv från EU som menar att *annonsering* av upphandlingar ska ske genom en internationell databas. Upphandlingar delas upp i A- och B-tjänster där A-tjänster är mer lämpade för att annonseras genom en internationell databas. Inom A-tjänster ingår bland annat fastighetsförvaltning, reklamtjänster och olika transporter. B-tjänster är exempelvis hälso- och sjukvårdstjänster. Idag säger lagen att upphandlingar som överstiger tröskelvärden är mer lämpligt att annonsera internationellt (Konkurrensverket 2014 s. 12f). Denna spridning av annonseringen gör att fler kompetenta leverantörer blir informerade om vilka innovationsupphandlingar som finns tillgängliga och har därmed möjligheten att lägga anbud (Rolfstam 2009 s. 353). Dock visar undersökningar att informations-spridningen av innovationsupphandlingar görs relativt lite, likaså uppföljningen för att sprida resultatet av produktutvecklingen till marknaden som kan ta den nya produkten i bruk (Edquist, Hommen 2000 s. 10). De små företagen i den privata sektorn har en relativt liten koppling till den offentliga sektorn och därmed offentlig upphandling. På grund av det låga antalet anbud så anses det vara viktigt att involvera de mindre företagen i större utsträckning i upphandlingarna, något som företagsorganisationen, Företagarna (2012) lyfter upp i sin undersökning. En anledning varför det är viktigt att involvera de mindre företagen i större omfattning är att fler anbud leder till ökad konkurrens. Största anledningen till de små företagen aktivt väljer att inte medverka är att offentliga upphandlingar anses vara för krångliga. År 2012 angav 23 procent av de små företagen att offentlig upphandling var för komplex. Andra skäl företagen anger till varför de inte deltar i offentliga upphandlingar är att det inte är tillräckligt intressant, att man inte litar på att upphandlingarna går rätt till, kraven som ställs är för svåra för de små företagen att uppnå, eller att upphandlingarna anses vara för stora för de små företagen att hantera. (Företagarna 2012 s. 8).

En ytterligare viktig men inte obligatorisk faktor som kan tänkas påverka upphandlingen är dialogen. I EU:s guide till innovationsupphandling (2007) sägs det att en tidig och kontinuerlig dialog mellan den offentliga verksamheten och leverantörer är väsentlig för innovationen i projektet. Dialogen ger en flexibilitet till den upphandlande enheten där man genom kunskapen på marknaden kan skapa en upphandlingsprocess som möter behoven på bästa sätt.

### **3. Metod**

#### **3.1 Val av metod**

För att kunna besvara vårt syfte är uppsatsens gjord som en kvalitativ undersökning. Detta för att vi är intresserade att genom vår undersökning förklara och tolka den offentliga upphandlingens möjlighet som styrmedel för innovation. Undersökningar har tidigare gjorts om de positiva effekter innovationsupphandling ger och likaså i vilken utsträckning de används, vilket är en relativt låg siffra. Men inget större antal undersökningar har gjorts för att undersöka hur den offentliga upphandlingen faktiskt kan användas som styrmedel för innovation. Därför är det av intresse att göra en empirisk undersökning för att kunna förklara och tolka hur upphandlingsprocessen kan utformas för att främja innovation. I och med detta har vi gjort ett aktivt val att inte använda oss av en befintlig teori för att tolka vårt material, utan endast genom vår empiriska undersökning försöka förklara upphandlingsprocessens innovationsmöjligheter. Vilket gör vår uppsats induktiv. Att upphandlingen görs som en kvalitativ metod har också att göra med att en sådan studie innehåller ett fåtal faktorer och fokuserar istället på dessa mer ingående, detta är något vi gör genom att upphandlingsprocessen har en central roll i undersökningen. Vi fokuserar kontinuerligt på upphandlingsprocessen utifrån de tre undersöka upphandlingarna vi valt. Vi utgår sedan från att de resultat vi tolkar är relativa och är därmed ingen absolut sanning (Hedin 1996 s. 3) utan ska ge en större klarhet i upphandlingens möjlighet som styrmedel mot innovation.

#### **3.2 Val av fall och material**

Vi var ganska tidigt i uppsatsprocessen i kontakt med Upphandlingsmyndigheten för att berätta om tanken med vår uppsats. Det har varit till stor hjälp att de varit hjälpsamma och tagit fram tre offentliga upphandlingar som varit lyckade ur ett innovationsperspektiv. Vi anser de tre valda upphandlingarna kan godkännas till att vara goda exempel på hur en innovationsupphandling kan gå till, då vi har en tillit till Upphandlingsmyndigheten som tidigare presenterat har en central roll i offentliga upphandlingar.

De tre upphandlingarna vi valt har gjorts under olika upphandlingsförfaranden och med tre olika slutprodukter, vilket var även två viktiga faktorer i urvalet. Det intressanta med att välja tre olika upphandlingsförfarande och slutprodukter är för att kunna jämföra likheter och skillnader, styrkor och svagheter för att få en bredare insikt i vad som främjar innovationskraften i upphandlingar. De valda upphandlingarna är en förkommersiell upphandling, en konkurrenspräglad dialog och en förhandlat förfarande.

För att förstå den offentliga upphandlingens möjlighet att påverka innovationen har ett förarbete gjorts för att samla material och forskning om ämnet, så kallat sekundärkällor. När vi har sökt efter litteratur kopplat till offentlig upphandling och innovation på biblioteket så är erbjudandet av passande källor främst av äldre årgångar. Genom att använda google scholar har vi däremot hittat många passande forskningsartiklar som är relativt nyutkomna och därmed känns mer relevanta. Materialet består också av myndighetsrapporter, SOU:er och lagar. Vi har försökt att bredda materialet genom att ta del av information från Sverige men även internationella källor, exempelvis EU och utländska forskare. För att stärka vårt material ytterligare har vi även samlat primärkällor, detta genom våra intervjuer.

### **3.3 Intervjuer**

För att stärka empirin har vi gjort 7 stycken samtalsintervjuer med personer som är direkt kopplade till de undersökta upphandlingarna. Samtalsintervjuer kan göras för att komplettera tidigare forskning (Esaiasson et al. 2012 s. 256) och i vårt fall den undersökning som gjorts av de tre valda upphandlingarna. Vid en samtalsintervju ligger fokuset på de utvalda personernas iakttagelser och åsikter tillskillnad från enkäter som ger en mer generaliserad förklaring (Esaiasson et al. 2012 s. 229). Personernas koppling till upphandlingarna gör deras personliga åsikter av större betydelse för vår uppsats eftersom vi vill veta hur de tolkar och förklarar vad de anser är möjligheterna att använda en offentlig upphandling som styrmedel mot innovation. Som Esaiasson med flera (2012) säger så ska de personer som intervjuats vara centralt placerade källor. Något som vi också tänkt på när vi valt ut personer för samtalsintervjuerna. När vi fått tips om vilka upphandlingar som är goda exempel genom upphandlingsmyndigheten, har vi också fått kontakt med alla projektledare till respektive upphandling. Sedan har urvalet av respondenter skett genom ett så kallat snöbollsurval, då en central person vägleder till nästa person, vilket har varit till stor hjälp i vår undersökning för att få tag i rätt personer. Projektledarna för varje upphandling har intervjuats, men i urvalet finns även upphandlingsspecialister, enhetschefer och ingenjörer.

I förberedelserna för intervjuerna har en intervjuguide gjorts med 13 öppna frågor kopplade till de valda upphandlingarna och samtliga frågor utgår ur ett innovationsperspektiv. Det är viktigt att frågorna kan sättas i koppling till uppsatsens frågeställning och att de är formade så att den intervjuade personen utan problem förstår vad forskaren vill ta reda på (Esaiasson et al. 2012 s. 264). Samtalsintervjuerna skedde i möte på plats hos den intervjuade eller över telefon. Samtliga intervjuer spelades in med godkännande av den

intervjuade och alla intervjuer har transkriberats. Bilaga till intervjuguiden finns tillgänglig i slutet av uppsatsen.

### **Intervjupersoner:**

#### **Förkommersiell upphandling (Ny säker skarvning av PE-rör)**

Tommy Giertz - Norrvatten: Projektledare

Johan Årström - Thår AB: Upphandlingsspecialist

Fredrik Johansson - Göteborg Kretslopp och Vatten: Teknikingenjör

#### **Konkurrenspräglad dialog (Larmställ)**

Katarina Appelqvist - Räddningstjänsten StorGöteborg: Projektledare

Torbjörn Petersson - Räddningstjänsten StorGöteborg: Enhetschef (Teknik & Materiel)

Köpare av larmställ

#### **Förhandlat förfarande (Värdig entré)**

Per-Anders Johansson - Statens fastighetsverk: Projektledare

Bengt Nilsson - dåvarande statens fastighetsverk: Upphandlingsansvarig

### **3.5 Tolkning av materialet**

Genom materialet har vi identifierat att i en standardiserad offentlig upphandling finns det ett antal steg i upphandlingsprocessen. Vi har valt att utgå från dessa steg även när vi undersöker våra upphandlingar för att kunna hålla en röd tråd i arbetet. Vi fastställer i vår uppsats därmed en upphandlingsprocess med 6 steg. De 6 stegen förklaras och är sedan genomgående i hela uppsatsen. Under uppsatsens gång har vi även uppmärksammat ett antal övriga faktorer som vi förknippar till upphandlingsprocessen och innovationen. Även dessa faktorer förklaras.

Forskningsartiklar och myndighetsrapporter om de positiva effekter som innovationsupphandling kan generera finns tillgängligt genom ett stort antal olika källor, vilket har stärkt uppfattningen om varför det är ett ämne som är viktigt att studera. Men information om vad som faktiskt främjar eller hämmar innovationen i upphandlingsprocessen finns det mindre utav. Därför har vi valt att undersöka upphandlingsprocessen i tre offentliga upphandlingar som varit lyckade ur ett innovationsperspektiv och intervjuat nyckelpersoner kopplade till dessa. Detta för att kunna ge en större tydlighet och förklaring till hur upphandlingsprocessen kan påverka innovationsomfattningen.

Empirin i uppsatsen består av de tre olika upphandlingarna som har undersökts och förklarats utifrån upphandlingsprocessens 6 steg samt de övriga påverkande faktorerna. Empirin har tillsammans med samtalsintervjuerna sammanflätats för att ge en sådan tydlig bild som möjligt över hur processen var utformad och hur innovationen blev påverkad utifrån det. Det samlade materialet av tidigare forskning och de undersökta upphandlingarna har sedan lagt grunden till vår tolkning av frågeställning i analysen.



## 4. Empiri

### 4.1 Förkommersiell upphandling

**Beställare:** Kommunalförbundet Norrvatten + 4S  
**År:** 2013  
**Produkt:** Ny teknik för säkerskarvning av PE-Rör  
**Upphandlingsförfarande:** Förkommersiell upphandling

I oktober 2013 skickades en inbjudan till prekvalificering för den förkommersiella upphandlingen av nya tekniker för säker skarvning av PE-rör. PE-rör är en typ av rör som används till vattenledningarna i Sverige. PE står för polyeten som är ett material med högre hållfasthet än gjutjärn, stål och betong som tidigare varit vanliga material att använda (4S ledningsnät. 2013b s. 4). Den upphandlande myndigheten var referensgruppen "4S" tillsammans med kommunalförbundet Norrvatten. 4S gruppen utgörs av några av de största bolagen för vatten och avloppsanläggningar i Skandinavien. Det är en grupp som arbetar med problem inom branschen och för att sprida kunskap. Förutom denna samarbetsgrupp är även en nordisk materialgrupp involverad i arbetet som består av representanter från Oslo, Helsingfors, Göteborg, Stockholm och Köpenhamn (4S ledningsnät 2013a s. 5f). Projektgruppen bestod av största del teknisk kompetens och då kunskapen om innovationsupphandling var i princip noll innan projektet så tog man in konsulter för juridiskt och upphandlingsstöd. I projektgruppen fanns det personer som sedan tidigare hade erfarenhet av upphandlingar men med en begränsad kunskap om just innovationsupphandling, därför nyttjade de material och stöd från Vinnova.

Största faktorn till att man såg behovet i projektet var att produkten saknades. Det fanns helt enkelt en tydlig problembild. Under marknadsanalysen kunde man även se att den befintliga produkten som fanns inte var till 100 procent. Förfarandet för upphandlingen var en förkommersiell upphandling. I den inbjudan som skickats ut förklarades förfarandet som en tävlingsliknande upphandling som ska möjliggöra företag och organisationer att komma med innovativa lösningar. Då upphandlingen görs inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster så bör den gå under LUF (LUF 2007:1092) men eftersom upphandlingen görs som en forskning och utvecklings tjänst (FoU) så är den ett undantag av LUF. Det gör att leverantörerna har som krav att de tjänster som de producerar måste gå under FoU's riktlinjer och de ska även acceptera att kommunalförbundet Norrvatten + 4S får ta del av fullständig

information om hur pengarna används under upphandlingsprocessen. För att anbudsgivarna ska förstå upphandlingens krav gavs det i “inbjudan till prekvalificering” ut information om hur en FoU tjänst fungerar (4S ledningsnät. 2013a s. 6).

1. Prekvalificering (denna inbjudan)
  - a. Intresserade anbudsgivare fyller i och lämnar in intresseanmälan
2. Utvärdering av 4S sker
  - a. Max fem anbudsgivare utses till Fas 1 – Konceptstudie
3. Fas1 – Konceptstudie
  - a. Utsedda anbudsgivare tar fram konceptstudie som beskriver förslag på lösning av utmaningen enligt Bilaga 1
  - b. En anbudsgivare kan lämna in max två konceptstudier
  - c. För konceptstudie utgår en ersättning om 100 000 kr per anbudsgivare. Om två studier lämnas in av en anbudsgivare är ersättningen fortfarande 100 000 kr.
4. Utvärdering av konceptstudier
  - a. Max 3 konceptstudier går vidare till Fas 2 – Prototyp
5. Fas 2 – Framtagande av prototyp
  - a. Utsedda anbudsgivare tar fram prototyp
  - b. För detta utgår en ersättning om 300 000 per anbudsgivare

**Figur 2:** 4S upphandlingsförfarande

Upphandlingen är delad i två faser, med en inledande prekvalificering och utvärdering av intresserade anbudsgivare. Projektets syfte beskrevs att ha två övergripande mål, det första att få kunskap om upphandling av innovation, och den andra att få fram ny teknik för säker skarvning av PE-rör. Det fanns tre incitament till att upphandlingen gjordes, det första var att produkten inte fanns på marknaden, för det andra att 4S var involverade i projektet och för det tredje att det fanns ekonomiska stöd från Vinnova. Efterfrågan för den nya tekniken uppstod i och med att man sökte en säkrare och effektivare skarvning av PE-rören. Problematiken var bland annat att rören och muffarna inte fungerade ihop som var önskvärt. Vid skarvningen så orsakades ofta bränder och synliga svetstrådar vilket ledde till svårigheter att testa kvaliteten som slutade med ökade kostnader. Vid reparationen av de ovannämnda problemen krävdes svåra och omständiga arbeten, vattenledningarna behövdes exempelvis tömmas, torkas och förbehandlas innan reparationen ens kunde börja (4S ledningsnät, 2013b s. 5).

Efter att 4S gjort sin analys kom man fram till att dela upp behovsbeskrivningen i förfrågningsunderlaget i två delar, mycket önskvärda egenskaper och önskvärda egenskaper. Av de olika egenskaperna som önskas finns ett x antal som förklarar mer specifikt vad som krävs för att skarvmetoden ska fungera. Till exempel att den ska klara den standard som

utgör rörets storlek. Då det är en grupp tekniker i projektgruppen så blev det väldigt lätt att det under processens gång hittades egna lösningar, så man fick anstränga sig för att endast sätta ramarna. Detta var viktigt för att kunna styra leverantörerna utan att förhindra kreativiteten för lösningen. Ett större antal egenskaper är väldigt öppet beskrivna, två exempel är att skarvmetoden ska möjliggöra visuell kontroll av skarven och den ska klara av droppande och rinnande vatten. Vidare så görs ingen djupare förklaring, utan anbudsgivaren var fri att tolka lösningen på egen hand (4S ledningsnät 2013b. 7). Vilket var en viktig faktor för att ge leverantörerna friheten att komma fram till egna lösningar och något som leverantörerna uppskattade. För att få göra en intresseanmälan fanns det dock ett antal skallkrav som kunde direkt utesluta en anbudsgivare från upphandlingen. Det var skallkrav om inhämtade kredituppgifter och registrering för redovisning (4S ledningsnät 2013c s. 3).

Upphandlingen marknadsfördes sedan i Opic, som är en databas med annonser för offentliga upphandlingar. Man höll även en mindre konferens där man informerade intressenter om projektet. Marknadsföringen är ett moment som hade kunnat gjorts annorlunda, eller snarare lite mer omfattande för att nå ut till fler leverantörer och då öka konkurrensen. För att få fler företag som är benägna att utveckla en innovativ produkt hade projektgruppen kunnat satsa mer på marknadsföringen, till exempel genom leverantörsträffar, eller att skicka ut officiella inbjudningar. Marknadsföringen tror upphandlingsspecialisten var en påverkande faktor till varför det kom in så få intresseanmälningar.

När upphandlingen var igång så tecknades i fas 1 ett ramavtal med fem anbudsgivare som tilldelades en ersättning på 100 000 kr vardera för att utveckla en konceptstudie under två och en halv månad. Max två konceptstudier var tillåtna per leverantör med oförändrad ersättning som sedan utvärderades inför fas 2. Förutom de papper som lämnades in var dialogen under hela upphandlingsprocessens ytterst liten. Vilket tolkades från upphandlaren sida att förfrågningsunderlaget var tydligt beskrivet. Planeringsingenjören påpekar dock att det kunde varit av betydelse att ha en mer omfattande dialog under processens gång. Detta för att han tror att de kan ha missat några viktiga attributer som genom dialog hade kunnat hämtas upp.

I fas 2 gjordes sedan ett framtagande av en prototyp. De två leverantörerna som gick vidare fick en ersättning på 300 000 kronor vardera (4S ledningsnät 2013a s. 4f). Finansieringen av projektet kommer i största del från Vinnova, av den totala summan för projektet 3 200 000 kr så bidrog Vinnova med 2 500 000 kr (4s ledningsnät 2013d s. 3). Dock kan bidraget ha varit för litet för att stimulera intresset hos leverantörerna för en sådan typ av produkt. Det var ett antal som hoppade av då det var för höga kostnader som inte motsvarade

det arbete som leverantörerna fick göra. De leverantörer som har standardiserade produkter i sitt utbud hade ett intresse att försvara sin produkt och ifrågasätta varför de skulle utveckla en produkt för den skandinaviska marknaden. Många leverantörer försvarade därmed sina marknadsintressen och valde att inte delta i upphandlingen. Något som reflekterades under fas 2 var om de prototyper som gjordes redan fanns innan upphandlingen startade. Att leverantörerna hade möjligtvis redan inlett sådan typ av undersökning för att utveckla liknande produkt.

Förkommersiell upphandling går som ett undantag från LUF då det handlar om forskning och utvecklingstjänster vilket innebär att endast den upphandlande enheten får ta del av resultatet. Vid vidare köp krävs en ny upphandling (LUF 2007:1092). Projektledaren säger att förkommersiell upphandling är en god upphandlingsmetod som främjar innovation och att det är väldigt tacksamt att som enhet inte blir bunden till att köpa den slutgiltiga produkten. Processen var väldigt lärorik, inte bara för 4S utan också för Vinnova då upphandlingen var den första innovationsupphandlingen som de gjorde som gick i mål. Det blev mycket input och feedback. Projektledare menar att även om statliga myndigheter har en förmåga att krångla till processen så var de väldigt hjälpsamma och man var nöjd med samarbetet. Efter avslutad upphandling genomfördes en konferens för presentation och uppföljning av projektet. Leverantörerna presenterade även sina produkter. Då 4S nätverket är känt i branschen så var det viktigt för leverantörerna att få bra PR genom dem.

## 4.2 Konkurrenspräglad dialog

**Beställare:** Räddningstjänsten Stor Göteborg  
**År:** 2014  
**Produkt:** Larmställ skyddskläder  
**Upphandlingsförfarande:** Konkurrenspräglad dialog

Göteborg, Mölndal, Kungsbacka, Härryda, Partille och Lerum är de sex kommuner som tillsammans utgör kommunalförbundet RSG, Räddningstjänstens Storgöteborg. Upphandlingen innebar ett förnyande av avtalet syftande på brandmännens larmställ, tidigare avtal gjordes senast 2008. Larmstället är det gul eller beige klädesplagg som brandmännen använder vid utryckning som oftast består av jacka och byxor. Betydelsen för brandmännen är att kläderna ska skydda dem från olika oförutsägbara risker i sitt arbete som exempelvis giftigt brinnande material. Då en brandman vid utryckning aldrig vet vad hen kommer mötas av är det viktigt att larmstället klarar av arbetets olika situationer (Appelqvist 2015 s. 4).

Till att börja med var tanken att köpa ett standardställ precis som man tidigare gjort. Men halvvägs in i projektet så vände det och projektgruppen insåg att man behövde prata om lösningen på ett helt annat vis. Projektgruppen behovsidentifierade en produkt som man förstod var en innovativ produkt då det man eftersökte inte fanns tillgängligt på marknaden. Marknadsanalysen gjordes av en grupp på 15 personer som var en blandning av chefer, huvudskyddsombud och brandmän. Gruppens uppbyggnad var för att få med de olika krav aktörerna hade och för att spegla organisationsstrukturen (Appelqvist 2015 s. 5). För att främja dialogen och sekretessen minskades sedan gruppen ner till fem personer. Projektledaren menar dock att 15-16 personer kan vara en för stor grupp för att få en fungerande diskussion. Det kan leda till att personer blir osäkra, sitter tysta och inte bidrar vilket gör att man inte har så stor nytta av dem.

Under marknadsanalysen bjöds potentiella leverantörer in för att visa de produkter som fanns tillgängliga på marknaden vid den perioden. Projektgruppen ansåg då att möjligheterna var oändliga för de olika typer av material som fanns tillgängliga. Man hade redan under denna period börjat diskutera möjligheten med skalbara larmställ. Den lösning som mest liknade de skalbara larmställena, hade endast gjorts i Nya Zeeland och Hong Kong (Appelqvist 2015 s. 6).

Den avgörande faktorn var enligt projektledaren behovsidentifieringen, där det handlade om att skriva ner vilken funktion som man faktiskt eftersökte. Därför var det viktigt att ha med brandmännen hela processen då de förstår användningen av produkten.

I förfrågningsunderlaget så lades fokuset på själva funktionen med larmstället istället för en exakt beskrivning av produkten. Vid marknadsanalysen gjorde man det valet att låta leverantörerna stå för val av material så länge de höll kraven på funktionen. Information gavs om varför man önskade skalbara larmställ, tvättkrav, livslängd och så vidare. Utöver funktionskraven hade man vissa krav på upphandlingsprocessen. En kontinuerlig dialog med respektive anbudsgivare ansågs vara grundläggande, då man ville tillsammans med anbudsgivaren ta fram de nya larmställena och därmed utnyttja den breda kunskapen som fanns tillgänglig (Appelqvist 2015 s. 7). För att sedan locka tillräckligt med anbudsgivare bestämdes ett fast pris på 10 miljoner kr under en kontraktstid som ansågs vara intresseväckande (Appelqvist 2015 s. 8).

*...man får vara försiktig med de stora avtalen för dem bromsar innovation på lång sikt.*

Upphandlingens förfarande utgjordes av en konkurrenspräglad dialog och möttes av positiva reaktioner från marknaden. Ett stort antal potentiella leverantörer lämnade anbud och var nyfikna på annonsen då de visste att upphandlingen var nyskapande inom branschen (Appelqvist 2015 s. 7). Räddningstjänsten hade aldrig tidigare haft konkurrenspräglad dialog som upphandlingsförfarande, och därför var man extra noga att förklara vad anbudsgivarna skulle kunna förvänta sig av processen och vad räddningstjänsten räknade med skulle ske under de olika stegen (Appelqvist 2015 s. 8).

När marknadsanalysen och förfrågningsunderlaget var färdigjorda blev det dags att annonsera upphandlingen vilket gjordes i oktober 2013. Urvalet av de fyra potentiella leverantörer gjordes två månader senare i december. De fyra anbudsgivarna gick sedan in i prototypfasen där de själva fick stå för kostnaderna. Mötena skedde i Göteborg och dokumenterades grundligt. Räddningstjänstens egna idéer fanns tillgängligt för alla fyra anbudsgivare, men de idéer för prototypen från respektive anbudsgivare sekretessbeläggs för att inte motverka eller hindra kreativiteten på något vis. Det handlade mycket om att ha förtroende. Inom gruppen förs en diskussion men utanför så är det stopp, vilket har fungerat väldigt bra. För att utnyttja tiden maximalt bokade man in ett möte en gång i månaden med varje leverantör. Mötena ansågs vara lyckade med kunskapsutbyten mellan de båda parterna

vilket möjliggjorde att den lämpligaste funktionen togs fram tillsammans. I den här delen av processen ansåg man att brandmännens kunskap var oerhört värdefull (Appelqvist 2015 s. 8).

*Dom visade upp sitt och vi frågade hur de tänkte, hur långt de kom, och det gjorde också att under resans gång så såg vi en som stack ut ganska bra och som hade tagit till sig det vi framfört och sedan tänkt ytterliggare lite till.*

- Projektledaren om den kontinuerliga dialogen

Lika viktigt är det att man inte ska gå in och peka på någonting direkt, inte stänga de öppna ramarna på något vis för då att inte hämma innovationen. Så som den klassiska upphandlingen görs inom räddningstjänsten i hela Europa så är inte brandmännen inkluderade i upphandlingsprocessen, utan det är brandmästaren som ger det slutgiltiga beslutet. Anbudsgivarna var positiva till att brandmännen var involverade då de fick höra deras synpunkter och utvärdering av prototyperna.

Den största utmaningen blev att lösa funktionen med det skalbara larmstället. Betydelsen av ett skalbart larmställ blev grundläggande då man ansåg att efter insats bör brandmannen kunna skala av ytterdelen av larmstället som kan bli kontaminerat under en insats. Detta för att inte föra med sig smuts, blodsmittor, vatten och andra kemikalier in i fordonet på vägen tillbaka till brandstationen. Med tidigare brandställ från 2008 så tog brandmännen av larmstället helt och hållet vilket kunde vara problematiskt vid dåliga värderförhållanden och påfrestande arbetsmiljöer, vilket inte ansågs optimalt (Appelqvist 2015 s. 8). Det danska företaget Viking blev slutligen den vinnande anbudsgivaren och skapade "the gothenburg suit" vars skal var avtagbart och lämnade brandmannen med ett inre lager av kläder som fungerade väl att återvända till stationen med (Appelqvist 2015 s. 13).

Vid uppföljningen av upphandlingen betonar projektledare vikten av att använda offentlig upphandling som drivkraft av innovation. Hon menar att det var första gången det var så tydligt att även de anbudsgivare som inte vann upphandlingen var nöjda. De tackade för möjligheten att vara aktiva i processen. Upphandlingen blev även bättre än man tänk sig, några av de viktigaste faktorerna för en lyckad innovationsupphandling menar de är att våga, att vara tydlig och skapa tillit med de man jobbar med för att inte hämma kreativiteten. Något som projektledaren lyfter som en grundläggande faktor är inte bara att skapa tillit för leverantörerna, utan även för upphandlaren. Ett sunt affärsmannaskap och tillit till upphandlaren är essentiellt. Om man vill styra innovationen i en organisation då gör man det genom upphandlaren, den personen måste få det mandatet. Placera upphandlaren utefter hur

du vill styra. Vill du att hen ska styra upphandlingen efter lagen ska hen placeras i det rummet, ska man använda upphandling som en katalysator för verksamhetsutveckling ska hen placeras i utvecklingsavdelningen, vill du driva sociala-, miljömässiga- eller innovationsfrågor så måste hen placeras där.

#### 4.3 Förhandlat förfarande

**Beställare:** Statens fastighetsverk  
**År:** 2007  
**Produkt:** Anpassade entréer för funktionsnedsatta i offentliga byggnader.  
**Upphandlingsförfarande:** Förhandlat förfarande

Värdig entré är ett utvecklingsprojekt utfört av samarbetsgruppen bestående av: Statens fastighetsverk, design for all Sverige och Stockholm stad. Till en början var inte upphandlingen tänkt som en innovationsupphandling, men med hjälp av Vinnova så blev upphandlingen efteråt av en mer innovationspräglad karaktär (Kontigo 2013 s. 4). Syftet med upphandlingen Värdig entré är att alla människor ska kunna ta samma ingång till offentliga byggnader som till exempel konstmuseum, bibliotek, operan och så vidare. Oavsett om man besöker dessa byggnader sittandes i en rullstol, med en rullator eller barnvagn så ska personerna kunna ta sig in i byggnaden med värdighet utan att exempel bli hänvisad till en ingång på baksidan av huset. Värdigheten skall även eftersträvas för byggnaden, vilket innebär att den innovativa lösningen skall matcha byggnadens arkitektska stil (Upphandlingsmyndigheten u.å). Den arkitektska stilen var viktig för att den tekniska produkten skulle passa in i kulturarvmiljöer som de kommer florerat i. (Statens Fastighetsverk 2007 s. 2). Syftet med att alla människor skulle kunna ta samma ingång till en offentlig byggnad, även de med någon typ av funktionsnedsättning och att stilen på denna lösning skulle anpassas efter den miljö som fanns blev därmed grunden i själva behovsidentifieringen.

För att få en full förståelse om vad som krävs för att skapa en värdig entré så bildades en ledningsgrupp med personer med olika kompetenser och bakgrunder, bland annat arkitekter, antikvarier, industridesigner, fastighetsförvaltare, hyresgäster och personer med olika funktionshinder. Gruppens uppbyggnad och samarbetsförmåga att ta fram ett bra



program ansågs vara en faktor som var avgörande för att upphandlingen blev såpass framgångsrik som den blev (Statens Fastighetsverk u.å).

Genom en marknadsanalys så ansåg ledningsgruppen att den svenska marknaden inte kunde möta de krav som ställdes. Då genomfördes även en marknadsanalys av den internationella marknaden som granskades efter produkter som skulle motsvara de högt ställda kraven på funktion, tillgänglighet och estetisk anpassning till byggnaderna (Upphandlingsmyndigheten, 2015). Den eftersökta funktionen fanns inte tillgänglig på marknaden, men projektgruppen upptäckte att det fanns en efterfrågan i hela skandinavien för själva lösningen om den skapades. Grundtanken blev då att anbudsgivarna skulle kunna använda sina produkter även i framtida upphandlingar.

Nästa steg blev att kontakta leverantörer som var intresserade av att tillsammans med ledningsgruppen ta fram de produkter som efterfrågades. För att nå ut till så många anbudsgivare som möjligt annonserades uppdraget i den Europeiska databasen TED. Efter annonsering hade anbudsgivarna knappt två månader att skicka in sina anbudsansökningar. 10 stycken anbudsansökningar kom in och samtliga dessa fick även möjlighet att skicka in anbudsförfrågan (Upphandlingsmyndigheten, 2015). Nu i efterhand tycker projektledaren att en tydligare strategi för hur man skulle marknadsföra projektet för att nå ut till fler leverantörer hade varit viktigt för att få in ytterligare anbud. Detta för att kunna ge sig själv större möjlighet till att välja den bästa produktleverantören (Värdig entré, 2008c s. 2).

I allmänhet upplevde anbudsgivarna upphandlingen som något positiv men de 10 intressenter som fanns från början reducerades sedan ner till ett lägre antal av olika anledningar. Kravspecifikationen var annorlunda än normen vilket påverkade även de större företagen. Vanligtvis fungerar det i branschen att det skapas en standardprodukt och då är det priset som man konkurrerar med. Men för det här projektet så fanns det fler element som var med och påverkade. Ett exempel var de stora hiss företagen som var intresserade i början men som sedan hoppade av då de hellre ville driva stora standardiserade miljonprojekt. En annan anledning till att något bolag föll bort var på grund av att deras moderbolag inte var intresserade av projektet, då kunde inte dotterbolaget lägga anbud. Även att upphandlingsförfarandet ansågs krångligt då det inte gjordes enligt normen gjorde att något bolag drog sig ur. Dock anser upphandlingsansvariga för projektet att man inte ska se LOU som något hinder, utan det viktiga är att det finns kompetens och utbildning inom upphandling. Vilket också ansågs vara den främsta faktorn till att upphandlingen blir lyckad. Det krävs kompetens i allmänhet från både leverantör och beställarsidan så att det två parterna kan förstå varandra.

*Det är ju långsiktigt, det är ju först nu som man kan hämta in alla investeringar som man gjort. Det är otroligt långsiktigt tänk i det här, det måste ha varit väldigt tydligt ägarstyrda företag där ägaren kan påverka utvecklingen. Ett dotterbolag tror jag aldrig får de möjligheterna att göra detta långsiktigt.*

Själva upphandlingen delades sedan in i två separata upphandlingar, där design och utformning upphandlades i steg ett och steg två var att upphandla produktföretagen. Upphandlingen gjordes som ett förhandlat förfarande. Syftet med att dela upp upphandlingen i två separata delar var att befintliga produkter inte skulle motverka innovativa tankar. Produktföretagen var alltså inte med att för att specificera utmaningen. De industridesigner som medverkade var i vanliga fall vana att få en direkt kontakt med produkttillverkare. I detta projekt fanns inte den kontakten vilket gjorde att de kände sig något ovana med förfarandet. Dock ansåg projektledaren det var positivt för det skapade en grund för ett gott samarbete mellan de två parterna. Det är viktigt att vara aktiv som beställare och vara med i framtagandet av upphandlingen genom en dialog så man kan dra det åt det håll man vill. Nästa del av upphandlingen var att upphandla produktföretagen genom ett förhandlat förfarande. Dessa företag skulle tillsammans med arkitekter och industridesigner ta fram underlag för prototyper som testades utefter de kriterier man tidigare hade sällt upp. (Statens Fastighetsverk u.å)(Upphandlingsmyndigheten, 2015). Mycket av det kreativa och innovativa arbetet som skedde i denna upphandling gjordes utav projektgrupperna. Deras kunskap gjorde att lösningar togs fram som produkttillverkarna troligen inte hade kommit på själva då inte den typ av projektgrupp fanns tillgänglig på eget plan. Produkttillverkarna fick istället försöka att utveckla projektgruppens ideér.

I förfrågningsunderlaget radades det upp en hel del bör-krav som man kallade det, vilket innebar regler, normer och krav för hissar och hissplattformarna. Dessa krav syftar främst till säkerhet och funktion för produkten och skulle uppfyllas, men om leverantörerna kunde konstruera en produkt som var minst lika säker, men som inte nådde vissa av kraven, skulle detta kontrolleras av en besiktningsman (Värdig entré 2008b s. 2). Utav de 10 företagen som fick möjligheten att skicka in anbud var det fyra av dem som gjorde det. Utvärdering av de inkomna anbuden skedde enligt principen ekonomiskt mest fördelaktiga. Utvärdering av anbuden har skett mot följande utvärderingskriterier som har viktats i fallande ordning: Erfarenhet av produkttillverkning avseende funktion, tillgänglighet, användarvänlighet och infogande i känsliga miljöer. Projektupplägg och föreslagen

projektorganisations förutsättningar att samarbeta med Världig entré. Förmåga att arbeta tillsammans med andra tillverkare, konstruktörer och designers för att uppnå komplett produkt. Förmåga att marknadsföra produkter inom EU och Norden och slutligen priset. (Världig entré 2008a s. 1f).

När avtal hade skrivits med leverantörer så ökade dialogen mellan dem. Utefter den kravspecifikation som hade skapats så skulle nu leverantörerna försöka komma fram med en prototyp.

*Deras enorma grej var ju att de fick ta del av en kunskap som de aldrig i hela sitt liv hade fått ta del av annars. De fick ju ta del av vårt jättematerial och ta del av den byggkunskap som fanns det var ju en win-win effekt för båda parterna*

För att prototyperna som utvecklades skulle kunna testas i sin tänkta miljö skapades pilotprojekt. Totalt genomfördes det fyra pilotprojekt i Stockholm och Göteborg i byggnader av hög kulturhistorisk- och arkitektonisk kvalitet. De fyra olika pilotprojekten hade varsin projektgrupp som var uppbyggd på liknande sätt som ledningsgruppen för Världig entré (Kontigo 2013 s. 19). Dessa fyra pilotprojekt är av olika karaktär för att skapa en bredd av lösningar som i större utsträckning går att applicera i andra typer av kulturfastigheter. Detta var viktigt för att möjliggöra användning av produkterna i framtida projekt som var hela idén från början. Målet med pilotprojekten var att hitta lösningar som kan bli kommersiella produkter i framtiden och hjälpa fler människor att kunna ta sig in i offentliga byggnader. Av dessa fyra pilotprojekt så resulterade två av dem till prototyper eller någon form av lösning (Kontigo 2013 s. 4).

I utvärderingen (2013 s. 5) av projektet konstaterar man att det är viktigt med ett starkt stöd av ledningen genom hela processen. Även valet av vilka byggnader som skall ingå i pilotprojektet är viktigt för potentialen att utveckla, prova och installera prototyperna för att se om det kan bli en framtida produkt. För att ytterligare möjliggöra innovativa lösningar ställs förfrågningsunderlaget som en viktig faktor, det handlar om hur man ställer kraven på funktionen, tekniken och formen vilket kan vara avgörande för omfattningen av innovativa lösningar. Ytterligare faktorer till att Världig entré har blivit en lyckad innovationsupphandling nämner Kontigo (2013 s. 25) är att projektet har lyckats rekrytera personer med ett betydande engagemang och kännedom om tillgänglighet och kulturmiljöer. Dessutom har det genomgående varit en tydlighet från början till slut vilket gör att samtliga inblandade har varit väl medvetna om de uppsatta målen.

<b><u>6 stegsprocess</u></b>	<b>Förkommersiell upphandling</b>	<b>Konkurrenspräglad dialog</b>	<b>Förhandlat förfarande</b>
Projektgrupp	Liten	Stor (15) sedan liten (5)	Medelstor
Behovsidentifiering	Funktionsdefinierade	Funktionsdefinierade	Funktionsdefinierade
Marknadsanalys	Liten	Omfattande	Delvis
Val av förfarande	Förkommersiell upphandling	Konkurrenspräglad dialog	Förhandlat förfarande
Förfrågningsunderlag	Öppna	Öppna	Detaljerade
Annonsering/Marknadsföring	Begränsad	Omfattande	Delvis
<b><u>Övriga faktorer</u></b>			
Slutanvändare	Ej medverkande	Medverkande	Medverkande
Erfarenhet av innovationsupphandling	Ingen	Delvis	Ingen
Dialog	Liten	Kontinuerlig	Delvis

**Figur 3:** Sammanfattning av 6 stegsprocessen och övriga påverkande faktorer utifrån de tre undersökta upphandlingarna.

#### **4. Analys**

Genom att undersöka vad som påverkar innovationen i upphandlingsprocessen ska vår tolkning i analysen möjliggöra en förståelse till hur offentliga verksamheter kan använda offentlig upphandling som styrmedel mot innovation.

*Projektgruppen* är den ihopsatta grupp som beslutar om alla delarna i upphandlingsprocessen och styr därmed upphandlingen och det är därför av betydelse vilka personer som är med i gruppen. Individernas egenskaper påverkar hur upphandlingen styrs eftersom de tar beslut efter deras erfarenhet och kompetens. Vi anser att en innovationsupphandling kräver att gruppen och inte minst upphandlaren förstår och känner sig trygga i lagen för att inte känna sig hämmad av den. Okunskap och brist på erfarenhet av upphandling i projektgruppen kan ofta leda till en minskning av innovationen och därmed möjligheterna till att använda offentlig upphandling som ett styrmedel. Individernas kompetens kring den upphandlade produkten kan även vara avgörande för att förstå problemet och därmed kunna uttrycka vad som efterfrågas, detta utan att styra produktutvecklingen vilket kan vara innovationshämmande. Ungefär som i den förkommersiella upphandlingen där projektgruppen tog avstånd från en dialog med leverantörerna i tron att vara

innovationshämmande. Detta kan jämföras med den konkurrenspräglade dialogen där projektgruppens erfarenhet av upphandling och produkten kan ha påverkat hur dialogen istället kontinuerligt användes utan att vara innovationshämmande och istället främja innovationen.

Vi ser tydligt att det är av betydelse att förstå i vilket upphandlingsförfarande och i vilken situation projektgruppen kan vara delaktig och styra upphandlingen med sin kompetens. I upphandlingen förhandlat förfarande bestod projektgruppen av bred kompetens och de gjorde därför ett aktivt val att styra produktutvecklingen i större grad internt, något som vi tidigare påpekat kan vara ett hinder för innovationen. Vi ser däremot en skillnad att den interna utvecklingen sker i ett steg där marknaden inte är inblandad för att inte hämma deras kreativitet, utan marknaden lämnades att vara fullt kreativa i steg två. Valet av intern utveckling kan bero på att projektgruppen såg sin egna kompetens som avgörande för produktutvecklingen. Hade projektgruppen istället arbetat parallellt med marknaden som i den konkurrenspräglade dialogen hade det kunna hindrat innovationen. Om deras kompetens hade varit avgörande hade de antagligen styrt produktutvecklingen i en kontinuerlig dialog och bromsat marknadens möjligheter att vara kreativa.

Ett annat sätt att påverka projektgruppen och därmed upphandlingen är genom att vara i kontakt med slutanvändarna av den tänkta produkten. Förutsättningarna att inkludera slutanvändarna beror på deras förståelse om användningen av produkten. Även om medborgarna är slutanvändare av produkten i den förkommersiella upphandlingen dagligen på något vis så är det en produkt som de i mindre omfattning har en åsikt om. Detta i jämförelse med upphandlingen konkurrenspräglad dialog där brandmännen har ett direkt behov av larmställen i sitt dagliga arbete. Deras unika kompetens om slutprodukten kan därmed vara en bidragande faktor till innovationsutvecklingen i upphandlingen. Likaså för hissarna och ramperna som gjordes för upphandlingen förhandlat förfarande där slutanvändarna har en betydande åsikt för produktutvecklingen.

Vi har uppmärksammat när vi undersökt de tre upphandlingarna att beroende på hur *behovsidentifieringen* formuleras så påverkas projektgruppens möjlighet till att efterfråga en innovativ produkt. Att beskriva behovsidentifieringen som en funktion har visat sig vara en framgångsrik metod, något som samtliga undersökta upphandlingar har gjort. Tillvägagångssättet för en funktionsformulering styrs av projektgruppens kapacitet att identifiera bristerna med den nuvarande produkten. Tydliggörs problematiken så underlättar det även för produktutvecklingen längre fram i upphandlingsprocessen. Trots det ger själva produkten olika förutsättningar till vilken grad som behovet kan formuleras som en funktion,

också antalet ofrånkomliga krav. Detta syns tydligt i den förkommersisella upphandlingen där vissa tekniska detaljer var obligatoriska för att produkten ens skulle fungera, vilket kan ha begränsat funktionsformuleringen och därmed innovationsomfattningen. Om vi jämför det med den konkurrenspräglade dialogen vars produkt möjliggjorde i större utsträckning en ren funktionsformulerad behovsidentifiering så kan det ha ökat innovationsomfattningen. När det finns obligatoriska krav anser vi det vara ännu viktigare att beskriva resterande funktioner så öppna som möjligt.

Genom *marknadsanalysen* undersöker man i vilken grad marknaden kan lösa det behov som identifierats. Finns inte produkten tillgänglig på marknaden som var fallet för den konkurrenspräglade dialogen och förhandlat förfarande, eller som i den förkommersiella upphandlingen där den befintliga produkten inte är 100 procent, finns möjligheten att skapa en innovativ produkt. Vi ser marknadsanalysen som en viktig del för att kunna ta kontakt med lämpliga leverantörer som är öppna för nyskapande lösningar och möjliggöra en tillit för fortsatta upphandlingsprocessen.

Vi anser också att under marknadsanalysen kan den offentliga verksamheten erhålla kunskap för eget bruk, det är en lärandeprocess för att inte bara kunna närvara i dialogen, utan för att också kunna ifrågasätta produkten och på så vis vara säker att man inte blir vilseledd på pris eller andra viktiga faktorer som kan påverka innovationen. Denna lärandeprocess och tidiga kontakt med marknaden märktes tydligt vara viktiga faktorer i den konkurrenspräglade dialogen, då de tog med sig och bearbetade informationen från marknadsanalysen vidare in i upphandlingsprocessen. Detta kan jämföras med upphandlingen förhandlat förfarande där marknadsanalysen visade att produkten inte fanns på marknaden, men antagligen inte heller den kompetens man eftersökte då man valde styra stor del av produktutvecklingen internt. I den förkommersiella upphandlingen fanns långt fram i upphandlingsprocessen en tanke om att produkten redan kommit på tal och funderingar fanns om leverantörerna hade halvfärdiga prototyper som väntade på att få utvecklas. Vi tror om marknadsanalysen hade utförts grundligare hade kanske detta upptäckts och upphandlingen styrts därefter. Dock finns inte tillräcklig information om hur marknadsanalysen gjordes och det är därmed en spekulering.

Valet av *upphandlingsförfarande* görs utifrån LOU eller LUF vilket gör att upphandlingsprocessen påverkas av lagstiftningen. Vi tror därmed av betydelse att det finns kunskap om hur lagen påverkar upphandlingsförfarandena och därmed innovationen för att inte känna sig hämmad, utan istället förstå hur det möjliggör innovationen.

Då förkommersiell upphandling är av ren forskning- och utvecklingskaraktär anser vi att det upphandlingsförfarandet kan användas när det är tänkt att forskningsprodukten ska

skapa effekter på nuvarande marknaden eller för att möjliggöra en helt ny marknad. Det kan vara positivt med förkommersiell upphandling om slutprodukten inte är tillfredsställande, för då finns inget bindande kontrakt att köpa varan, vilket gäller i de andra två undersökta upphandlingsförfarandena. Dock tror vi att en sådan situation kan vara negativ när projektet ska rättfärdigas. Tidigare har det diskuterats att innovationsupphandling är kostnadskrävande i ett kortsiktigt perspektiv, och användning av skattepengarna i en upphandling där produkten inte kommer upphandlas kan göra det svårt att försvara innovationsupphandlingens betydelse. Därför anser vi för att stärka och legitimera en förkommersiell upphandling, det vara viktigt att göra en omfattande uppföljning och informationsspridning om den utvecklade produktens relevans.

Upphandlingsförfarandet konkurrenspräglad dialog grundar sig att ha en tidig och omfattande dialog under hela upphandlingsprocessen. För att inte rubba konkurrensen under upphandlingsprocessen så har vi märkt att förtroendet för att sekretessen respekteras är viktigt då det kan påverka hur leverantörerna vågar dela sina innovativa idéer. Detta visade sig i vår undersökta upphandling där projektgruppen gjorde ett aktivt val att minska projektgruppen en bit fram i upphandlingsprocessen för att värna om just sekretessen. Vi jämför detta med den förkommersiella upphandlingen där sekretessen kanske inte var av samma betydelse då dialogen inte var lika omfattande. Vi ser därmed en skillnad på hur sekretessen används och vilken betydelse den har beroende på upphandlingsförfarande.

Förhandlat förfarande är lämpligt att använda när den offentliga verksamheten vill tillsammans med marknaden utveckla kontrakteringen och på så vis påverka den innovativa produkten. Om det är svårt att produktifiera vad som ska upphandlas och därmed prissätta kan det underlätta att ta hjälp av marknads kompetens. Detta kan vi koppla till den lärandeprocess som utvecklas i marknadsanalysen. Med anledning att marknaden inte ska kontrollera prissättningen med risk för exempel överpris. utan att det sker genom ett samarbete med en kunskapsbalans.

Det är vidare inget absolut att de olika förfarandena används på dessa vis utan de fungerar som ramar att utgå ifrån och därför kan skillnader tillkomma för att påverka innovationsomfattningen.

I *förfrågningsunderlaget* specificerar den offentliga verksamheten det som behovsidentifieringen resulterade i. Det är alltså förfrågningsunderlaget som främst styr anbudsgivarnas möjlighet till kreativitet och nyskapande, detta genom den information som presenteras. Vi ser tydligt att förfrågningsunderlagets produktbeskrivning bör beskrivas i funktioner för att främja innovationen i liknelse till behovsidentifieringen. I detta avseende

anser vi att den konkurrenspräglade dialogen har varit exemplarisk. Detta för att projektgruppen styrde förfrågningsunderlagets utformning för att maximera leverantörernas utrymme för kreativitet. Vi kan jämföra det med upphandlingen förhandlat förfarande där projekgruppen stod för produktutvecklingen och det främsta av innovationsskapandet. När marknaden fick möjlighet att bidra med sin kunskap och innovationskraft fanns det alltså redan en produkt att utgå ifrån. Enligt Charles Edquist teori är detta starkt hämmande för innovationsomfattningen. Det är något som vi skulle kunna ifrågasätta med upphandlingen även om den blev lyckad, just då det kan ytterligare svarta ner den redan negativa attityden hos marknaden om offentliga upphandlingar.

Förfrågningsunderlaget i den förkommersiella upphandlingen kan beskrivas som funktionsformulerad med ett antal krav som ställdes på leverantörerna. Vi tycker att dessa krav på leverantören måste vara av direkt betydelse för deras medverkan i upphandlingen annars finns risken att leverantörer kan ha uteslutits och därmed viktig kompetens. På grund av de höga kraven på leverantörerna och branschens storlek så var inte konkurrenskraften speciellt stor, de kunde därför inte utnyttja den fördelen som konkurrenskraften ger som de andra undersökta upphandlingarna. Därför hade det varit intressant om den förkommersiella upphandlingen hade gjorts som i den undersökta upphandlingen förhandlat förfarande med en sammansatt projekt- och arbetsgrupp som utvecklade produkten internt med viss spetskompetens från marknaden. Det tror vi hade lett till att projektgruppen hade kunnat använda sin tekniska kompetens som inte utnyttjades för att tillsammans med marknaden påverka innovationsomfattningen. Samtidigt förstår vi att det inte är helt möjligt när den upphandlande verksamheten var den sammansatta gruppen 4S genom kommunalförbundet Norrvatten.

Samtidigt som den förkommersiella upphandlingen hade kunnat byta förfarande till förhandlat förfarande, så hade upphandlingen förhandlat förfarande kunnat byta till konkurrenspräglad dialog. Vi tror att det är ett behov som marknaden hade kunnat lösa effektivt om de fick möjligheten och att en mindre sammansatt projektgrupp genom kontinuerliga möten med anbudsgivarna hade kommit fram till ett minst lika bra resultat. Genom konkurrenspräglad dialog där fler leverantörer är med och utvecklar en produkt för de fyra olika pilotprojekten så hade även fler prototyper tagits fram att välja i mellan, vilket hade ökat chanserna för en innovativ produkt. Samtidigt som projektgruppen hade fortfarande kunna bidra med sin kompetens när produkterna utvärderas under processens gång.



Att *annonsera* en upphandling handlar om att få så många lämpliga leverantörer som möjligt att lämna anbud. Därför anser vi att informationsspridningen och marknadsföringen av upphandlingen bör vara omfattande, speciellt vid innovationsupphandlingar som inte är lika vanliga. Detta för fler leverantörer ökar innovationsmöjligheterna. För den förkommersiella upphandlingen påverkade inte bara marknadens storlek konkurrenskraften utan även informationsspridningen och marknadsföringen som ansågs relativt låga påverka antalet anbudsgivare. Detta kan vi jämföra med den konkurrenspräglade dialogen där marknadsföringen av upphandlingen gjordes i betydligt större omfattning. Vi ser tydligt hur erfarenheten av offentliga upphandlingar hos projektledaren påverkade annonseringen genom att det fanns en förståelse för hur en innovationsupphandling behövde marknadsföras. Vilket också syns tydligt vid det antal leverantörer som var intresserade av den konkurrenspräglade upphandlingen. Ytterligare en aspekt på informationsspridningen är att visa möjligheterna för leverantörerna på marknaden med offentliga innovationsupphandlingar. Vilket kan vara en positiv effekt för att minska exempelvis oron av överprövningar, men även för att öka tryggheten bland mindre leverantörer som ofta upplever offentliga upphandlingar som komplexa.

Informationsspridningen för förhandlat förfarande inledes med att projektgruppen kontaktade möjliga leverantörer på marknaden för att sedan annonsera upphandlingen i den internationella databasen TED. Att annonsera i TED var ett försök i att nå så många leverantörer som möjligt för att öka konkurrensen, vi tycker det är förvånansvärt att så få leverantörer ändå lämnade anbud, då projektgruppen identifierade i marknadsanalysen ett stort intresse hos köpare på marknaden om den här innovativa produkten skulle utvecklas. Upphandlingens syfte var bland annat att leverantören skulle utveckla en produkt som möjliggjorde fortsatt försäljning efter upphandlingens slut. Så med tanke på upphandlingens potential och så få anbudsgivare ifrågasätter vi därmed informationsspridningen och om hur den var tillräcklig.

Genom analysen har vi svarat på frågeställningen och fastställt hur utformningen av upphandlingsprocessen är avgörande för innovationsomfattningen, detta utifrån hur de olika delarna av upphandlingsprocessen kan påverka innovationen. För att kunna använda offentlig upphandling som styrmedel mot innovation så krävs det att det finns en förståelse i hur varje del i upphandlingsprocessen påverkar möjligheten till innovation. Det är inte helt okomplicerat eftersom varje del byggs ihop med nästa, vilket kräver en viss framförhållning i planeringen. Däremot har vi kunnat konstatera vissa tillvägagångssätt och faktorer som är mer

innovationsfrämjande än andra. Det kan till exempel vara erfarenhet av offentlig upphandling, inkludera slutanvändarna och ha en fungerande dialog. Men också genom att formulera behovsidentifieringen och förfrågningsunderlaget i funktioner och göra tillräcklig marknadsföring som sprider upphandlingens potential.

## **5. Slutsats**

### **5.1 Offentlig upphandling som styrmedel mot innovation**

Slutligen har vi fått en uppfattning om vad det är i upphandlingsprocessen som påverkar hur en offentlig upphandling kan användas som styrmedel för innovation. Vi ser tydligt betydelsen av att i en innovationsupphandling ha fokus och framförhållning i varje del av 6 stegsprocessen, därför är det viktigt att förstå hur de val som görs påverkar möjligheten till innovation. Genom vår undersökning har vi fått en förståelse för hur den offentliga upphandlingen kan utformas för att främja innovativa lösningar. Undersökningen har gett oss en klar bild att det finns en stor potential till att använda offentlig upphandling som styrmedel mot innovation. Trots det ser vi problematiken och förstår hur den påverkar att innovationsupphandling inte används i större utsträckning idag. Vi anser det även vara tydligt att marknaden inte alltid ser potentialen och den långsiktigt positiva effekten med innovationsupphandling utan endast komplexiteten. Detta är också något som Edler och Georghio (2007) lyfter som ett hinder i försöket att skapa en mer innovationsvänlig marknad i hela Europa. Edler och Georghio såväl som näringsdepartementet (2012) bedömer att en samordnad reglering kan lösa problemet. Det skulle kunna vara något som innovationspartnerskapet i den kommande lagstiftningen kan lösa, inte helt men det sätter upphandlingens potential som styrmedel på kartan och det är definitivt ett steg i rätt riktning.

### **5.2 Vidare forskning**

Det hade varit av intresse att undersöka ett antal innovationsupphandlingar som inte varit lika lyckade, detta för att kunna jämföra och därmed stärka de faktorer som vi lyfter i analysen vara bidragande för innovationsomfattningen. Genom att jämföra dessa innovationsupphandlingar hade fler för- och nackdelar med upphandlingsprocessens utformning kunna redogöras. Dock är det svårare att ta del av materialet från mindre lyckade upphandlingar då informationen om dessa inte sprids på samma sätt som de lyckade. Vi ser också att det finns en allmän åsikt om att normen för innovationsupphandling bör regleras uppifrån för att det ska kunna ske en förändring. Då innovationspartnerskapet blir en sådan

reglering hade det varit intressant att se vad effekterna blir av den nya lagstiftningen, detta för att se hur det påverkar användningen av offentlig upphandling som styrmedel mot innovation.

## Intervjuguide

**Är det ok att vi spelar in denna intervju?**

**Namn:**

**Befattning:**

**Verksamhet:**

**Beskriv din roll i projektet:**

**Intervjufrågor:**

1. Vad var bakgrunden till att ni just nu i denna upphandling sökte en innovativ produkt?
2. Hur var er kunskap om innovationsupphandling innan projektet?
3. Hur satte ni ihop projektgruppen för att innovationsupphandlingen skulle bli lyckad? (bred kompetens; teknisk, juridisk, ekonomisk)
4. Vilka delar i upphandlingsprocessen anser ni (behovsidentifiering, marknadsanalys, val av upphandlingsförfarande, annons) var främjande för innovation och på vilket sätt?
5. Hur utnyttjade ni förfrågningsunderlaget för att främja innovation?
6. Hur specifika kunde ni vara i förfrågningsunderlaget för att inte hindra leverantörernas kreativitet?
7. Hur marknadsförde ni upphandlingen för att attrahera tillräckligt många innovativ leverantörer?
8. Hur omfattande var dialogen mellan er och leverantörerna, och på vilket sätt var dialogen viktig för att utveckla en innovativ produkt?
9. Upplevde ni att något hindrade omfattningen av innovation i upphandlingen och isåfall varför? (komplex lag, svår dialog, ekonomiskt, tiden?)
10. Vad uppfattade ni som att anbudsgivarna tyckte var positivt respektive negativt med den här typen av innovativ upphandling?
11. Vad anser ni är främsta faktorerna till en lyckad innovationsupphandling?
12. Blev upphandlingen som ni hade tänkt er?
13. Nu i efterhand, vad hade ni kunnat gjort annorlunda för att ytterligare förbättra projektet? (Effektivitet, locka leverantörer, tekniska krav, tidsomfattning)

## 6. Käll- och litteraturförteckning

Appelqvist Katarina 2015. Innovativ upphandling av larmställ. Nomineringsuppsats till Götapriset 2015. Göteborg

Aschhoff Birgit, Sofka Wolfgang 2008, *Innovation on demand - Can public procurement drive market success of innovation?*, Centre for european economic research (ZEW) Mannheim Tyskland

Edler, Jacob. Luke, Georghio. 2007. *Publiv procurement and innovation - Ressurecting the demand side*. Sience Direct. University of Manchester.

Edquist C. Hommen L.2000. *Public technology procurement and innovation theory* Kluwer Academic Publisher.

Esaisson Peter, Gilljam Mikael, Oscarsson Henrik, Wängnerud Lena. 2012. *Metodpraktikan - konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Upplaga 4:1. Vällingby, Norstedts Juridik AB

European Commission 2005. *Public Procurement for research and innovation*. Expert Group Report

European Commission. 2007. *Guide on dealing with innovative solutions in public procurement, 10 elements of good practice* Pro Inno Europe. Commission staff working document SEC(2007) 280

Forsberg Niclas. 2015. *Upphandling enligt LOU, LUF, LUF5 och LOV*. 3. uppl. Stockholm: Nordstedts Juridik AB.

Furusten Staffan. 2015. *Dåliga kunder gör bra affärer - ett dilemma i offentlig upphandling*. Liber, Malmö

Hedin Anna, 1996. *En liten lathund om kvalitativ metod, med tonvikt på intervjun*.

Konkurrensverket. u.å a. De grundläggande upphandlingsprinciperna. <http://www.konkurrensverket.se/upphandling/om-upphandlingsreglerna/om-lagstiftningen/upphandlingsprinciperna/> (Hämtad 2015-11-11).

Konkurrensverket u.å b. Behovsanalysen. <http://www.konkurrensverket.se/upphandling/om-upphandlingsreglerna/upphandlingsprocessen/forberedelse/behovsanalysen/> (Hämtad 2015-12-16).

Konkurrensverket. Edquist, Charles. 2014. *Offentlig upphandling och innovation*. Uppdragsforskningsrapport 2014:5. Kontigo 2013. Utvärdering av projekt, Världig entré.

Konkurrensverket 2014. Upphandlingsreglerna, en introduktion  
<http://www.konkurrensverket.se/publikationer/upphandlingsreglerna--en-introduktion/>  
(Hämtad 2015-12-21)

Konkurrensverket.2015. Siffror och statistik offentlig upphandling. *Statistik om upphandlingar som genomförts under 2014*.  
[http://www.konkurrensverket.se/globalassets/publikationer/rapporter/rapport\\_2015-9.pdf](http://www.konkurrensverket.se/globalassets/publikationer/rapporter/rapport_2015-9.pdf)  
(Hämtad 2015-11-11).

KTH Intranät 2014.  
<https://intra.kth.se/administration/upphandling/direktupphandling/behovsanalys-1.490117>  
(Hämtad 2015-12-16)

LUF 2007:1092 1 kap 2§  
Lagrådsremiss, Lag om offentlig upphandling  
<http://www.regeringen.se/contentassets/fe39053b15a1469482e33ac8ee323eb7/nytt-regelverk-om-upphandling.pdf> (Hämtad 2015-11-13)

Nutek. 2006. *Offentlig upphandling som drivkraft för innovation och förnyelse*. Redovisning av regeringsuppdrag. Stockholm.

Näringsdepartementet. 2012. Den nationella innovationsstrategin.  
<http://www.regeringen.se/contentassets/f4877afdcc2b44a290853b2788e7d003/den-nationella-innovationsstrategin> (Hämtad 2015-11-11)

Pedersen, Kristian. 2013. *Upphandlingens grunder - en introduktion till offentlig upphandling och upphandling i försörjningssektorerna*. 3. uppl. Stockholm: Jure förlag AB.

Rolfstam, Max. 2009. *Public procurement as an innovation policy tool: the role of institution*. Science and public policy 36 (5): 349-360. DOI: 10.3152/030234209X442025

Statens Fastighetsverk. u.å. Värdig entré. Arbetsätt, analys, process och produkter.  
<http://www.sfv.se/sv/om-oss/uppdrag/tillganglighet/vardigentre/arbetsatt/> (Hämtad 2015-12-01)

Statens Fastighetsverk 2007. Uppdragets bakgrund och omfattning. *Avseende designers medverkan i utvecklingsprojektet Vardig entré*.

Sveriges kommuner och landsting. 2012. Innovationsvänlig upphandling. *Erfarenheter från kommuner, landsting och regioner*.  
<http://webbutik.skl.se/bilder/artiklar/pdf/7164-803-7.pdf> (Hämtad 2015-11-11)

Upphandlingsmyndigheten u.å. Om Upphandlingsmyndigheten.  
<http://www.upphandlingsmyndigheten.se/omossen/om-oss/> (Hämtad 2015-11-12)

Upphandlingsmyndigheten 2015. Upphandling av nya lösningar. Vardig entré.  
<http://www.upphandlingsmyndigheten.se/omraden/innovation-och-upphandling/goda-exempel/vardig-entre/> (Hämtad 2015-12-01)

Uyarra Elvira, Edler Jakob, Garcia-Estevez Javier, Georghiou Luke, Yeow Jillian. 2014. *Barriers to innovation through public procurement - a supplier perspective*, Manchester Institute of Innovation Research, manchester business school.

Vinnova u.å <http://www.vinnova.se/sv/Om-Vinnova/Vinnova---Sveriges-innovationsmyndighet/> (Hämtad 2016-01-06)

Vinnova. 2013a. *Förkommersiell upphandling, en handbok för att genomföra FoU-upphandlingar*. VR 2013:09

Vinnova. 2013b. *Innovationer på beställning. om att efterfråga innovationer i offentlig sektor*. VI 2013:17  
[http://www.vinnova.se/upload/EPiStorePDF/vi\\_13\\_17.pdf](http://www.vinnova.se/upload/EPiStorePDF/vi_13_17.pdf) (Hämtad 2015-11-11)

Vinnova 2013c. *Att efterfråga innovation - tankesätt och processer* VI 2013:22  
[http://www.vinnova.se/upload/EPiStorePDF/vi\\_13\\_22.pdf](http://www.vinnova.se/upload/EPiStorePDF/vi_13_22.pdf)

Värdig entré 2008a. Per-Anders Johansson. *Utvärdering av anbud produkttillverkare*. Dnr 64-3183/06.

Värdig entré 2008b. Förfrågningshandling: Produkttillverkning. *Normer och krav för lyftanordningar* Värdig entré. Värdig entré, 19-26.

Värdig entré 2008c. Förfrågningshandling: Produkttillverkning. *Marknadsberäkning för produkttillverkning*. Värdig entré, 27-32.

4S ledningsnät 2013a . Inbjudan till prekvalificering

4S ledningsnät 2013b . Bilaga 1. Beskrivning av utmaningen

4S ledningsnät 2013c . Bilaga 2. Intresseanmälan

4S ledningsnät 2013d . Bilaga 3. Utvärdering fas 1

4S ledningsnät 2013e . Powerpoint. Innovation

## **Intervjuer:**

### **Konkurrenspräglad dialog - Larmställ**

Appelqvist Katarina, projektledare vid Räddningstjänsten StorGöteborg, 2015 Intervju 3 december

Petersson Torbjörn, enhetschef teknik & materiel, Räddningstjänsten StorGöteborg 2015 intervju 9 december

### **Förkommersiell upphandling - PE-rör**

Giertz, Tommy. Projektledare, dåvarande Norrvatten 2015 Intervju 4 december

Årström Johan, Upphandlingsspecialist, Thår AB 2015 intervju 8 december

Johansson Fredrik, Teknikingenjör, Kretslopp och Vatten Göteborg, 2015 Intervju 8 december

### **Förhandlat förfarande - Vändig Entre**

Johansson, Per-Anders. Projektledare kulturarvspecialist, Statens fastighetsverk 2015 Intervju 10 december

Bengt Nilsson, Upphandlingsansvarig, dåvarande Statens fastighetsverk. 2015 Intervju 14 december