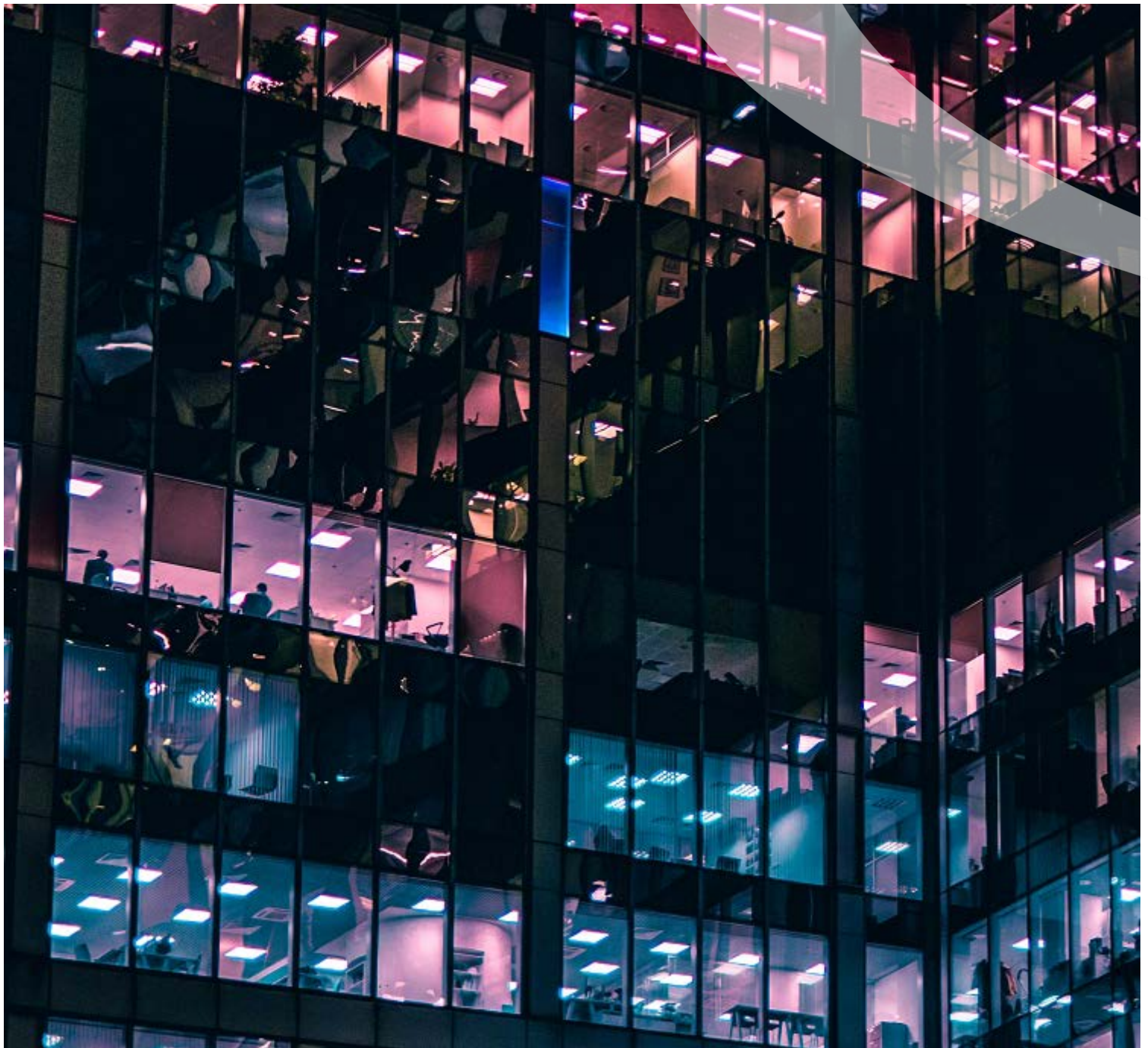


# Lärandestudie av två insatser för att främja innovationsupphandling

Slutrapport

Oxford Research AB  
Juni 2020



## Lärandestudie av två insatser för att främja innovationsupphandling

### Slutrapport

**Oxford Research AB**

Juni 2020

**Kontaktperson**

Ylva Grauers

**Telefon**

+46 702 96 54 49

**E-post**

[ylva.grauers@oxfordresearch.se](mailto:ylva.grauers@oxfordresearch.se)

### **Om Oxford Research**

**Knowledge for a better society**

Oxford Research är specialister på analyser, utvärderingar och strategier med fokus på välfärds-, närings- och regional utveckling.

Oxford Research genomför skräddarsydda analyser, resultat-, process-, och effektutvärderingar för departement, myndigheter, stiftelser samt privata och civila organisationer. Vi ger också råd om strategiutveckling, faciliterar utvecklingsprocesser och förmedlar våra resultat genom föreläsningar och seminarier. Vi kombinerar akademisk forskning, strategisk förståelse och god kommunikation – på det sättet skapar vi ett användarorienterat resultat som kan göra skillnad.

Oxford Research grundades 1995 och har verksamhet i Danmark, Norge, Sverige och Finland. Oxford Research är en del av Oxford Group.

Oxford Research AB

Norrlandsgatan 11

103 93, Stockholm

Sverige

(+46) 08 24 07 00

[office@oxfordresearch.se](mailto:office@oxfordresearch.se)

[www.oxfordresearch.se](http://www.oxfordresearch.se)

## Sammanfattning

Denna rapport sammanfattar lärdomar från två insatser för att främja innovationsupphandling. Insatserna har studerats av Oxford Research AB på uppdrag av Upphandlingsmyndigheten. Den ena insatsen har genomförts av tre skånska kommuner (Skurup, Trelleborg och Ystad) i samverkan. Den andra insatsen har genomförts av Region Östergötland. Båda insatserna har stöttats av Upphandlingsmyndigheten.

Ett antal övergripande och operativa frågeställningar varit vägledande när insatserna studerats och datainsamlingen utformats. På övergripande nivå har två frågeställningar väglett genomförandet och insamlingen av lärdomar:

1. Vilka främjande insatser för innovationsupphandling fungerar och varför?
2. Hur kan och bör Upphandlingsmyndigheten stötta innovationsupphandlingsfrämjande insatser?

När de två insatserna studerats har tre operativa frågeställningar varit vägledande:

- Design: Hur har insatsen varit utformad?
- Genomförande: Vad har fungerat, inte fungerat, och vad hade man kunnat göra annorlunda?
- Resultat: Vilka resultat har man uppnått (inom upphandlingar, i metod- och modellutveckling, och för en stärkt kapacitet för innovationsupphandling)?

Därtill har en återkommande horisontell fråga varit vad Upphandlingsmyndighetens stöd i respektive insats inneburit för insatsens design, genomförande och resultat.

Det som framkommit från insatserna har sedan vägts samman och tolkats med hjälp av tidigare erfarenheter från vetenskaplig litteratur och publicerade rapporter. Sammantaget visar studien, utifrån observationer i båda insatser samt utifrån tidigare litteratur om innovationsupphandling, att:

- Innovationsupphandlingar är komplexa processer som kräver mycket resurser och en samling av olika kompetenser. Det är en fördel om de kan drivas som projekt med särskilt avsatta resurser. Detta gäller särskilt för organisationer som inte tidigare arbetat med innovationsupphandling.
- Förankring på ledningsnivå lyfts ofta som en framgångsfaktor för att arbeta med innovationsupphandling. Denna studie visar att förankring botten-upp, från de verksamheter som ska dra slutlig nytta av mer innovativa upphandlingar, också är mycket viktig.

- Innovationsupphandling kan gynnas av ett dialogbaserat arbetssätt, både för att formulera behov och för att engagera potentiella leverantörer. Det är en framgångsfaktor att tillsätta processledande kompetens för att samla och föra dialog med olika parter och verksamheter.
- För att komma igång med innovationsupphandling behöver många verksamheter stärka sin grundläggande innovationsmognad och -kunskap. I båda insatser som studerats har Upphandlingsmyndighetens stöd varit viktigt för att möta detta kunskapsbehov.
- Förankring av innovationsupphandling som koncept kräver ofta att man kan påvisa, eller åtminstone göra trolig, en samhällsekonomisk nytta. Detta är ofta svårt i tidiga skeden. Engagemang från Upphandlingsmyndigheten har bidragit till att ge insatserna legitimitet, vilket i sin tur bidrar till förankring.
- Gemensamt för dessa, och andra, faktorer är att hänsyn behöver tas till den specifika organisatoriska kontexten där innovationsupphandling ska främjas. Regioner och kommuner skiljer sig åt och därför behövs organisationsanpassade arbetssätt och stöd.

Utifrån studien lämnar Oxford Research följande rekommendationer till Upphandlingsmyndigheten att överväga och eventuellt stärka sitt arbete inom:

1. Arbeta mer drivande för projekt och utlysningar tillsammans med andra myndigheter eller finansierare, och delta som kunskapspartner med finansierande myndigheter.
2. Stärk samordning och fora för kunskapsutbyte, och tänk på att lyfta fram och dela dessa utifrån specifika organisationers utmaningar och möjligheter.
3. Fortsätt utveckla kunskapen kring hur innovationsupphandling fungerar i olika organisationer, även bortom upphandlingsfunktionen samt som en aspekt av verksamhetsutveckling.
4. Fortsätt vara drivande i metodutveckling för att visa på samhällsekonomisk nytta av innovationsupphandling, och vidareutveckla och sprid verktyg.

## Innehåll

<b>1.</b>	<b>Om uppdraget och denna rapport</b>	<b>1</b>
1.1	Uppdragets bakgrund	1
1.2	Studiens frågeställningar	2
1.3	Övergripande ansats och genomförande	3
1.4	Datainsamling	3
<b>2.</b>	<b>Tidigare erfarenheter och forskning</b>	<b>5</b>
2.1	Utformning och genomförande av innovationsupphandlingar	5
2.2	Organisatoriska förutsättningar för innovationsupphandlingar	9
2.3	Sammanfattning av viktiga faktorer	10
<b>3.</b>	<b>”Innovationsupphandling Syd” i Skåne</b>	<b>11</b>
3.1	Insatsens utformning	11
3.2	Erfarenheter från genomförandet	12
3.3	Utfall och resultat	16
<b>4.</b>	<b>”InnoUpp” i Östergötland</b>	<b>20</b>
4.1	Insatsens utformning	20
4.2	Erfarenheter från genomförandet	21
4.3	Utfall och resultat	24
<b>5.</b>	<b>Sammanvägda lärdomar</b>	<b>26</b>
5.1	Projektformen som framgångsfaktor och hinder	26
5.2	Vikten av behovsidentifiering botten-upp	27
5.3	Dialogbaserade arbetssätt nödvändigt	27
5.4	Kunskapsbehov behöver mötas	28
5.5	Förankring kräver påvisad nytta	28
5.6	Organisatoriska faktorer påverkar brett	29
<b>6.</b>	<b>Rekommendationer till Upphandlingsmyndigheten</b>	<b>30</b>

# 1. Om uppdraget och denna rapport

Upphandlingsmyndigheten har gett Oxford Research i uppdrag att löpande studera två insatser som på olika sätt arbetat och arbetar med innovationsupphandling. Studien har genomförts mot bakgrund av Upphandlingsmyndighetens uppdrag, och som ett led i myndighetens arbete för att öka kompetensen inom innovationsupphandling (se vidare avsnitt 1.1 nedan). De två insatser som studerats är:

- ”Innovationsupphandling Syd”, ett samarbetsprojekt mellan tre skånska kommuner med stöd av Vinnova och Upphandlingsmyndigheten, och
- ”InnoUpp”, Region Östergötlands arbete för att främja innovationsupphandling, där Upphandlingsmyndigheten även deltagit med kunskapsstöd.

Syftet med uppdraget har dels varit att löpande återföra lärdomar till insatserna själva, och på så sätt bidra till att höja kvaliteten i insatserna, dels att sammanställa lärdomar för att bygga Upphandlingsmyndighetens egen kunskapsbas inom insatser för innovationsupphandling.

Denna slutrapport sammanfattar resultat och lärdomar av uppdraget, som genomförts under nära två år (2018–2020). Rapporten syftar till att syntetisera hur processen med att implementera innovationsupphandling i de två insatserna har sett ut och vilka lärdomar som kan dras av detta, och presenterar uppdraget från perspektivet av en sammanhängande lärandestudie. Rapporten riktar sig främst till Upphandlingsmyndigheten, men kan även vara av intresse för andra som vill fördjupa sin förståelse för design, genomförande och resultat av insatser för att främja innovationsupphandling.

Rapporten är disponerad som följer:

1. Detta första kapitel ger en översikt över uppdragets design och genomförande.
2. Kapitel 2 presenterar en översikt av tidigare lärdomar om innovationsupphandling hämtade ur vetenskaplig litteratur samt utvärderingar och rapporter.
3. I kapitel 3 redogörs för observationer och lärdomar från den ena av de två insatserna, ”Innovationsupphandling Syd” i Skåne.
4. I kapitel 4 redogörs för den andra av insatserna, ”InnoUpp” i Östergötland.
5. Kapitel 5 presenterar samlade lärdomar som kan härledas ur tidigare erfarenheter samt de två insatserna sammantaget.
6. I kapitel 6 ges tentativa rekommendationer till Upphandlingsmyndigheten för hur man fortsatt kan stötta innovationsupphandling.

## 1.1 UPPDRAGETS BAKGRUND

Offentliga verksamheter har ett behov av lösningar från marknaden för att kunna producera och erbjuda tillfredställande samhällsservice och stöd till medborgare i Sverige. Ibland är befintliga lösningar, varor, tjänster och entreprenader ineffektiva, av låg kvalitet eller otillgängliga. Detta kan i sin tur negativt påverka offentliga verksamheters möjlighet att fullgöra sina uppdrag på bästa sätt, och i förlängningen medborgares upplevda värde avseende t.ex.

valfrihet och träffsäkerhet inom välfärdstjänster eller andra offentliga lösningar. Marknaden har emellertid kapacitet att skapa nya lösningar för att åtgärda den brist som, av olika orsaker, uppstått. Således finns anledning att uppmuntra till innovation inom ramen för upphandling.

Mot denna bakgrund har regeringen gett Upphandlingsmyndigheten i uppdrag att ge upphandlingsstöd till upphandlande organisationer och leverantörer, inriktat bland annat mot att öka kompetensen om innovationsupphandling. Myndigheten ska även bistå regeringen med underlag för utvecklingen av upphandling samt årligen ge ut en rapport om utvecklingen på upphandlingsområdet.<sup>1</sup>

Därmed stärks förutsättningarna för att bättre lösningar upphandlas och att nya lösningar som redan finns eller kan tas fram av marknaden inte utestängs. Det yttersta syftet med detta arbete är att stärka förmågan till innovationsupphandling i offentliga verksamheter, bidra till bättre upphandlade lösningar, och i slutändan större samhällsekonomiska värden för medborgarna.

## 1.2 STUDIENS FRÅGESTÄLLNINGAR

Ett antal övergripande och operativa frågeställningar varit vägledande när insatserna studerats och datainsamlingen utformats. På övergripande nivå har två frågeställningar väglett genomförandet och insamlingen av lärdomar:

1. **Vilka främjande insatser för innovationsupphandling fungerar och varför?**
2. **Hur kan och bör Upphandlingsmyndigheten stötta innovationsupphandlingsfrämjande insatser?**

När de två insatserna studerats har tre operativa frågeställningar varit vägledande:

- **Design:** Hur har insatsen varit utformad?
- **Genomförande:** Vad har fungerat, inte fungerat, och vad hade man kunnat göra annorlunda?
- **Resultat:** Vilka resultat har man uppnått (inom upphandlingar, i metod- och modellutveckling, och för en stärkt kapacitet för innovationsupphandling)?

Därtill har en återkommande horisontell fråga varit vad Upphandlingsmyndighetens stöd i respektive insats inneburit för insatsens design, genomförande och resultat.

Det som framkommit från insatserna har sedan vägts samman och tolkats med hjälp av tidigare erfarenheter från vetenskaplig litteratur och publicerade rapporter. Detta har lett till de sammanvägda lärdomar som presenteras i kapitel 5.

---

<sup>1</sup> Regeringen. Förordning med instruktion för Upphandlingsmyndigheten. SFS 2015:527, ändrad SFS 2019:1315.

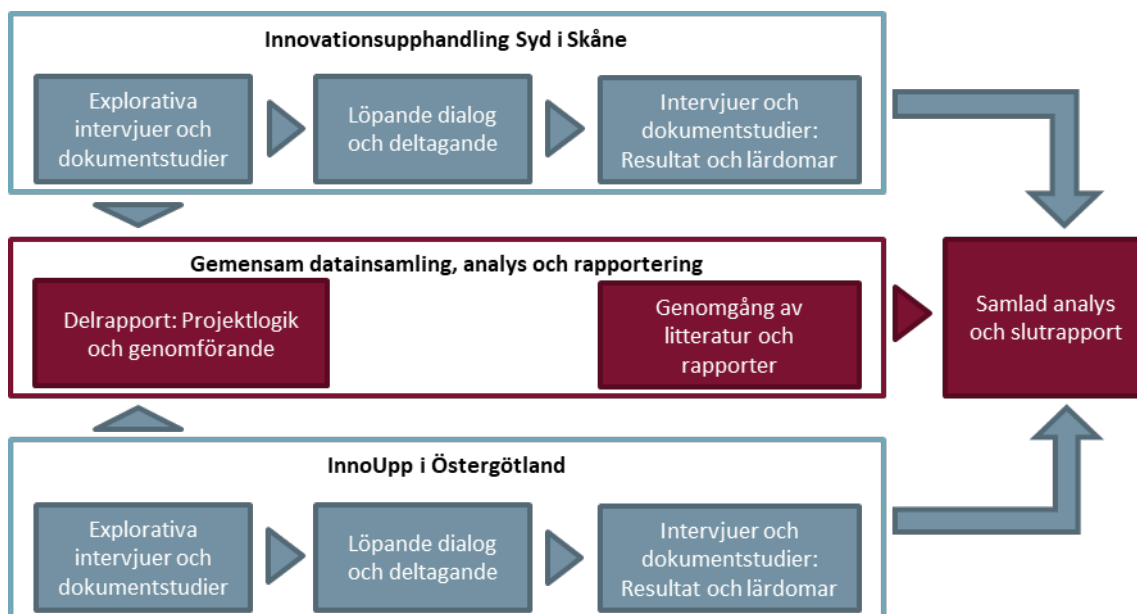
### 1.3 ÖVERGRIPANDE ANSATS OCH GENOMFÖRANDE

Studien har i grunden varit utformad i tre spår: Två löpande lärandespår för respektive insats, och ett gemensamt spår för samlad analys och rapportering till Upphandlingsmyndigheten. Inom ramen för respektive spår har strukturerad datainsamling genomförts och de två insatserna har följts genom dialog med deltagande parter, mötesdeltagande och löpande avstämningar.

Två huvudsakliga nedslag har gjorts i båda insatserna. Ett första nedslag innebar explorativa intervjuer, dokumentstudier, och framtagande av förenklade insatslogiker för insatserna. Detta avrapporterades genom en första samlad rapport till Upphandlingsmyndigheten i juli 2019. Det andra nedslaget innebar intervjuer och dokumentstudier som fokuserade på resultat och lärdomar. Inom ramen för detta gjordes även en genomgång av tidigare litteratur och rapporter om innovationsupphandling. Det andra nedslaget, och uppdraget som helhet, avrapporteras genom denna slutrapport. Mellan nedslagen, och löpande genom hela uppdraget, har dialog och avstämningar skett med båda insatserna och med Upphandlingsmyndigheten.

Upplägget för genomförandet illustreras av Figur 1 nedan.

Figur 1: Övergripande upplägg för genomförandet.



### 1.4 DATAINSAMLING

Flera olika datakällor har använts, och främst kvalitativa datainsamlingsmetoder har varit aktuella. Framför allt har intervjuer med olika nyckelrespondenter inom båda insatser genomförts, kompletterat med avstämningar, deltagande observation och dokumentstudier.



### 1.4.1 Intervjuer

Vi har genomfört intervjuer med representanter från de två aktuella insatserna samt externa intressenter som Upphandlingsmyndigheten, Vinnova, m.fl. Intervjuerna har syftat till att skapa en fördjupad bild av projektets problemställningar, mål, aktiviteter och resultat. Nedan redogörs för de olika intervjurundorna som har genomförts.

- Under **januari 2019** genomfördes explorativa intervjuer med projektorganisationerna i de två insatserna och representanter från Vinnova och Upphandlingsmyndigheten för att få en överblick över Innovationsupphandling Syd och InnoUpp.
- Under **december 2019 – mars 2020** genomfördes intervjuer med strategiskt och praktiskt involverade aktörer i de båda insatser liksom externa intressenter.
- Ett fåtal **löpande intervjuer** har kompletterat ovanstående större intervjurundor.

Majoriteten av intervjuerna genomfördes på telefon utifrån en förbestämd intervjuguide. Intervjuerna hade en semistrukturerad karaktär som möjliggjorde anpassning av frågor till respektive informants förkunskaper och perspektiv. Sammanlagt genomfördes ett tjugotal intervjuer om cirka 45 minuter styck.

### 1.4.2 Deltagande observation och löpande avstämning

Under genomförandet har vi haft totalt 16 workshop-, mötes- och avstämningstillfällen med de två insatserna samt med Upphandlingsmyndigheten. Bland några av de större deltagandeställfällena kan nämnas:

- Stormöte med Innovationsupphandling Syd i Ystad (mars 2019)
- Arbetsgruppsmöte med InnoUpp i Linköping (april 2019)
- Arbetsgruppsmöte med InnoUpp på Skype (juni 2019)
- Workshop med Innovationsupphandling Syd i Kristianstad (februari 2020)

Deltagande i möten och aktiviteter har fungerat som en datainsamling för studien, genom att ge möjlighet att på plats få en uppdaterad bild av hur respektive insats och Upphandlingsmyndighetens stöd utvecklats. De har också gett möjlighet att löpande återföra lärdomar från studien till insatserna och till Upphandlingsmyndigheten.

### 1.4.3 Dokumentstudier

Som komplement till intervjuer och deltagande har dokumentation från insatserna och andra källor samlats in. Den dokumentation som studerats kan delas in i följande kategorier:

- Interna projektrapporteringar och uppföljningsdokument från insatserna
- Sammanställningar och producerade material från insatserna
- Tidigare rapporter och vetenskapliga artiklar som berör innovationsupphandling

## 2. Tidigare erfarenheter och forskning

I detta kapitel sammanfattar vi några viktiga erfarenheter från tidigare forskning om genomförande av och organisatoriska förutsättningar för innovationsupphandling. I tillägg har vi studerat rapporter som behandlat innovationsupphandling och som getts ut av olika myndigheter och officiella organisationer.

Eftersom innovationsupphandlingar är komplexa till sin natur rymmer processen flera utmaningar. Enligt OECD<sup>2</sup> finns det särskilt tio utmaningar som är vanligt förekommande i upphandlingar med innovationsfokus. Dessa tio utmaningar utgörs av: *tungrodd verksamhetsstyrning, låg kapacitet, bristande politiskt stöd, ovilja till förändring, riskaversion, strikta regelverk, otillräckligt finansierat stöd, fragmentering i organisationen, avsaknaden av verktyg som kan uppvisa de positiva effekterna av en genomförd innovationsupphandling* och slutligen *små tidsresurser*. Alla dessa aspekter är mer eller mindre knutna till varandra, vilket innebär att de kan vara svåra att förändra. Samtidigt kan motsatsen till dessa utmaningar ses som *framgångsfaktorerna* för lyckade innovationsupphandlingar. I detta kapitel kommer några av aspekterna att beröras var för sig, men det är viktigt att också se dem i ett sammanhang där de ständigt samspelar.

### 2.1 UTFORMNING OCH GENOMFÖRANDE AV INNOVATIONSUPPHANDLINGAR

Hur satsningar för innovationsupphandling i praktiken utformas kan både främja och stävande hur processen sedan fortlöper. Litteraturen visar bland annat att en effektiv sammansättning av olika kompetenser och strategier för riskhantering är viktiga framgångsfaktorer. Att operativt driva innovationsupphandlingar förutsätter också att det finns en balans mellan olika behov. Det behöver finnas en överrensstämmelse mellan uppdraget, vad som förväntas uppnås, och de resurser som finns tillgängliga. Genom att föra en kontinuerlig intern dialog, och förankra utformningen och målsättningen med innovationsupphandling, kan de interna processerna underlättas. Det behövs även en kontinuerlig extern dialog med mottagarna för upphandlingsmaterialet, för att förstå marknadens syn på innovationsupphandling.

#### 2.1.1 Vikten av balans i innovationsupphandlingar

För att innovationsupphandlingar ska upplevas som relevanta måste det finnas en balans mellan målet att tillgodose grundläggande behov och utrymme för nya innovativa lösningar. Strävan efter balans innebär att upphandlaren ska söka mesta möjliga värde för pengarna samtidigt som andra aspekter, såsom innovation, främjas i syfte att stimulera bättre lösningar. För en balanserad innovationsupphandling krävs det därför att samtliga berörda parter – upphandlare, leverantörer och slutanvändare – har möjlighet att aktivt delta i upphandlingsprocessen. En noggrann identifiering av behovet, vilka funktioner som en lösning bör ha och

---

<sup>2</sup> OECD. (2017). Public Procurement for Innovation: Good Practices and Strategies, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris.

vilka intressenter som berörs utgör således det första, grundläggande steget för en effektiv upphandlingsprocess<sup>3</sup>.

### 2.1.2 Bred representation av intressenter i hela genomförandeprocessen

En bred representation av intressenter i upphandlingen beskrivs som en nyckelaspekt som möjliggör ett ömsesidigt lärande. I samband med detta kan det vara givande att inkludera fokusgrupper i det förberedande skedet för att tidigt kunna identifiera utmaningar och möjligheter<sup>4</sup>. Genom att tidigt initiera en dialog med de involverade intressenterna kan riskerna som ryms inom en innovationsupphandling tidigt hanteras. Enligt Vinnova finns det också en stor innovationspotential i att ägna sig åt mer gedigna förarbeten inför kommande upphandling. Genom att systematiskt kartlägga behov hos slutanvändarna och utreda potentiella leverantörers kompetenser kan upphandlaren utforma bättre upphandlingsdokument som stimulerar till kreativa och innovativa lösningar utifrån lösningens önskvärda funktioner<sup>5</sup>. I samband med kartläggningen av intressenter bör det också ske en noggrann analys av vilket upphandlingsförfarande som är bäst lämpat för sammanhanget<sup>6</sup>.

### 2.1.3 Sammansättning av olika kompetenser

Effektiva innovationsupphandlingar behöver rymma en bredd av olika kompetenser och expertis – däribland kunskap inom IT, juridik, förändringsprocesser, samverkansprocesser, ekonomi, marknadsföring och specifika ämneskunskaper som är direkt relaterade till behovet. En god sammansättning av kunskaper i teamet ökar den övergripande beställarkompetensen, vilken är central vid genomförandet av upphandlingar av komplexa, innovativa lösningar<sup>7</sup>. Vidare är det viktigt att kunskap och resultat från upphandlingar sprids internt i syfte att förankra processen i organisationen men också externt för att bidra till ”good practice” som kan främja innovationsupphandlingar på en systemnivå i samhället<sup>8</sup>.

Kunskapsunderskott, bristande expertis och dyra omkostnader rapporteras återkommande som utmaningar i innovationsupphandlingar<sup>8</sup>. Det kan till exempel handla om att upphandlaren saknar stöd från verksamheten i den kunskap som krävs för att förstå leverantörernas lösningsförslag. Det kan också saknas kunskap inom samordning som riskerar leda till en nedlagd upphandling.

---

<sup>3</sup> Edquist, C. & Wesseling, J. (2016). Public procurement for innovation: lessons from the procurement of a navigable storm surge barrier.

<sup>4</sup> Edquist, C. & Zabala-Iturriagoitia, J. M. (2012). Public Procurement for Innovation as mission-oriented innovation policy. *Research Policy*, 41, ss. 1757–1769.

<sup>5</sup> Vinnova. (2006). Offentlig upphandling som drivkraft för innovation och förnyelse.

<sup>6</sup> Hedman Rahm, L., Hedman, P. & Bruse, L. (2019). Utvärdering 10 projekt inom innovationsupphandling. Regionakademien.

<sup>7</sup> Eliasson, G. (2010). Synliga kostnader osynliga vinster: offentlig upphandling som industripolitik.

<sup>8</sup> Czarnitzki, D., Hünermund, P. & Moshgbar, N. (2018). Public procurement as policy instrument for innovation.

#### 2.1.4 Kontinuerlig och konstruktiv leverantörsdialog

För att stimulera till innovativa lösningar är det viktigt att så många leverantörer som möjligt får möjlighet att delta i processen. Medan större leverantörer tenderar att ha mer resurser till den administrativa processen som följer med upphandlingar är det också angeläget att aktivt bjuda in mindre leverantörer eller idéburna organisationer eftersom de kan komma med nya, innovativa lösningsförslag som inte levereras inom ramen för befintliga varor och tjänster. Dialog mellan beställare och leverantör är viktigt för att kunna utkristallisera behoven som behöver tillfredsställas och hur innovationerna skulle kunna realiseras och bli praktiskt användbara. Det är därför viktigt att upphandlingsprocessen är transparent och utformad på ett sådant sätt så att företag av olika storlekar bjuds in att delta.

Innovationsupphandling bör utgå från en behovsstyrd arbetsprocess som lämnar mer utrymme för leverantörer att komma med egna innovativa förslag än vad som sker i traditionella upphandlingar. Detta görs genom att man i upphandlingsdokumenten ställer funktionskrav som fokuserar på möjliga lösningar snarare än faktiska produkter. I samband med detta är det viktigt att beställaren ger leverantörer mer utrymme genom att reducera mängden detaljkrav.

#### 2.1.5 Modeller för rättvis jämförelse av lösningsförslag

Inom traditionella upphandlingar finns det utarbetade modeller som gör det möjligt att jämföra och utvärdera olika varor och tjänster. Vid innovationsupphandlingar kan det vara svårare att utvärdera olika lösningsförslag kopplat till pris eftersom det är svårt att veta hur dyr produkten är att ta fram. Kostnader kopplade till praktisk användning och de mervärden som innovation kan tänkas bidra till för samhället kan också vara svåra att uppskatta. För att kunna arbeta med innovationsupphandlingar och värdera olika lösningsförslag är det därför viktigt att man ser bortom den etablerade definitionen av kostnadseffektivitet eftersom detta innebär att innovativa lösningar ofta ses som för dyra. För att få en mer rättvis bild av vad innovativa lösningar kan bidra till och hur kostnadseffektiva de är kan man arbeta med livscykelanalyser och bedömningar av externa kostnader som kan uppstå till följd av miljömässiga och eller sociala skäl. Detta kan hjälpa till att utvärdera de långsiktiga konsekvenserna av upphandlingen<sup>9</sup>.

#### 2.1.6 Risk och riskaversion

Innovationsupphandlingar upplevs i regel som mer riskfyllda än traditionella upphandlingar. Processen tenderar att kräva ett väl sammansatt team med olika expertis, finansiella resurser och tid under en längre period. Trots omfattande resurser och riktade prioriteringar finns det emellertid inga garantier för att en upphandling leder till innovativa lösningar med stor samhällsnytta. Medan många får skörda frukterna av de positiva effekterna av en lyckad upphandling är det en eller ett fåtal som riskerar lida av konsekvenserna av ett misslyckande. Denna skeva incitamentsstruktur leder till en förhöjd riskaversion som innebär att få vågar

---

<sup>9</sup> Dalhammar, C., Tojo, N., Långström, P., & Stuijt, C. (2011). Upphandling och konkurrenskraft: En utvärdering av potentialen för innovationsupphandling med inriktning mot systemlösningar inom energi- och miljöområdet.

ge sig in i processen eftersom fallhöjden upplevs som stor<sup>10</sup>. De svaga incitamenten för olika leverantörer att delta i innovationsupphandlingar, där det visat sig finnas en risk för att deras innovationer sprids till konkurrenter, kan riskera att stävja utvecklingen ytterligare<sup>11</sup>.

För att upphandlade organisationer ska våga pröva olika upphandlingsförfaranden är det därför viktigt att det genomgående finns strategier för riskhantering. Som tidigare nämnts kan en kontinuerlig dialog med leverantörer och slutanvändare reducera risker genom att utmaningar berörs i ett tidigt stadium. Parallellt är det också viktigt för den upphandlande organisationen att göra en löpande riskanalys under upphandlingsprocessen. Samtidigt är det viktigt att ha i åtanke att innovationsprocesser till sin natur är mer riskfyllda eftersom det är en öppen process där det är svårt att förutse vilka lösningsförslag som framkommer och hur lång tid det kan tänkas ta innan lösningen sätts i praktiken.

### 2.1.7 Externt stöd för kan bistå med viktiga resurser vid upphandlingar

Mindre organisationer har sällan de resurser som krävs för att kunna genomföra effektiva innovationsupphandlingar. Med anledning av detta kan de behöva stöd i form av extern expertis, vilket också kan bidra till att fylla behovet av kompletterande kompetenser som nämnts ovan. Sådan expertis kan till exempel ta formen av rådgivare med kompetens inom innovationsupphandling, eller utrymmen där organisationer tillåts komma i kontakt med andra organisationer med samma vision för att dela erfarenheter eller ha gemensamma processer. Genom samordning kan arbetsbelastningen på enskilda upphandlare minska samtidigt som det också underlättar för leverantörer då de inte behöver anpassa sina anbud inför varje enskild upphandling<sup>12, 13</sup>. Ett sätt att samordna upphandlingen på kan vara att delta i ett beställarnätverk där beställare från olika samhällsområden tillsammans kan arbeta med behovsanalyser och marknadsdialoger i syfte att få större inflytande på marknaden. Genom en samlad köpkraft och ett ömsesidigt kunskapsutbyte ökar förutsättningarna för olika upphandlande organisationer att kunna upphandla innovativa lösningar som kan vara en del i att lösa rådande samhällsutmaningar<sup>14</sup>.

Upphandlingsmyndigheten fyller en viktig roll som upphandlingsstöd. Det finns en efterfrågan på fora som möjliggör möten mellan upphandlare, forskningsprojekt och fokusgrupper, leverantörer och slutanvändare i syfte att vässa organisationers förmåga till att formulera väl-förankrad upphandlingsdokumentation. Vidare önskas stöd i form av kvalitetssäkrade mallar och checklistor att använda som vägledande principer under upphandlingsprocessen<sup>15</sup>.

---

<sup>10</sup> Czarnitzki, D., Hünermund, P. & Moshgbar, N. (2018). Public procurement as policy instrument for innovation.

<sup>11</sup> Vinnova. (2006). Offentlig upphandling som drivkraft för innovation och förnyelse.

<sup>12</sup> Vinnova. (2006). Offentlig upphandling som drivkraft för innovation och förnyelse.

<sup>13</sup> OECD. (2017). Public Procurement for Innovation: Good Practices and Strategies, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris.

<sup>14</sup> Upphandlingsmyndigheten. (2019). Beställarnätverk. Länk.

<sup>15</sup> Hedman Rahm, L., Hedman, P. & Bruse, L. (2019). Utvärdering 10 projekt inom innovationsupphandling. Regionakademien.

## 2.2 ORGANISATORISKA FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR INNOVATIONSUPPHANDLINGAR

Även om tillgången till resurser och effektiva strategier är väsentliga aspekter som påverkar utformandet av insatser inom innovationsupphandlingar visar litteraturen att organisatoriska förutsättningar ofta utgör den grundläggande kuggen för att innovationsupphandlingar ska bli framgångsrika. För att organisationer överhuvudtaget ska kunna arbeta med innovation måste det finnas en tydlig vision och förankring hos ledningen. Vidare bör det finnas reserverade medel för innovationsrelaterad upphandling på lokal, regional och nationell nivå i syfte att öka incitamenten för organisationer att ägna sig åt dessa upphandlingar. Den nationella upphandlingsstrategin syftar till att vara ett vägledande stöd för upphandlande myndigheter vid upphandlingar och att främja ett mer strategiskt förhållningssätt till offentliga inköp som ger goda, hållbara affärer. Av strategins sju inriktningsmål syftar det femte målet till en offentlig upphandling som främjar innovationer och alternativa lösningar<sup>16</sup>.

### 2.2.1 Organisationens syn på innovation

Upphandlingar präglas till stor del av den rådande organisationskulturen. Ett tydligt initiativ och engagemang utgör grundläggande förutsättningar för att främja innovation i ett systemperspektiv. Genom att det finns en god förankring för att främja innovation inom organisationen skapas det vilja och mod till att genomföra denna typ av komplexa upphandlingar<sup>17</sup>. Att OECD pekar ut den generella verksamhetsstyrningen och riskaversion som de mest väsentliga utmaningarna för att genomföra innovationsupphandlingar visar hur upphandlingar är nära relaterade till de generella utmaningar som organisationer har i fråga om implementerings- och förändringsprocesser<sup>18</sup>.

### 2.2.2 Ett möjliggörande ledarskap

Då innovationsupphandlingar ofta kräver omfattande resurser i form av tid och finansiering under en längre tid, är det viktigt att ledningen i organisationen har ett genuint engagemang. Styrgrupper som arbetar med projekt inom innovationsupphandlingsområdet har en viktig roll i att generera stabilitet då det bidrar med förutsättningar för att bättre kunna hantera risker genom projektets gång. Med en tydlig och strategisk verksamhetsstyrning finns det också bättre förutsättningar för att arbeta med den förändring och koordination av aktiviteter som innovationsupphandlingar innebär för organisationen. Organisationer som präglas av innovationsvänliga miljöer och uppmuntrar till en löpande dialog mellan berörda aktiviteter bidrar till mer effektiva förändringsprocesser. För att kunna arbeta med innovationsupphandlingar är det därför av stor vikt att det finns ett ledarskap som bidrar med förutsättningar för en växande innovationsmognad i organisationen. Samtidigt har styrkan och den

---

<sup>16</sup> Finansdepartementet. (2016). Nationella upphandlingsstrategin.

<sup>17</sup> Hedman Rahm, L., Hedman, P. & Bruse, L. (2019). Utvärdering 10 projekt inom innovationsupphandling. Regionakademien

<sup>18</sup> OECD. (2017). Public Procurement for Innovation: Good Practices and Strategies, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris.

strategiska orienteringen hos offentliga organisationer försvagats vilket har gjort det än mer tungtrott att arbeta med komplexa processer<sup>19</sup>.

### 2.2.3 Svag spridning av upphandlingens resultat

Upphandlingar behöver även följas upp för att ge en rättvis bild av upphandlingens faktiska utfall<sup>20</sup>. Mindre upphandlade organisationer har sällan tillräcklig kapacitet för att mäta innovationsupphandlingars inverkan. När det saknas fasta rutiner för hur resultat och effekter av innovationsupphandlingen ska kunna mätas är organisationer mycket försiktiga när de kommunicerar sina resultat, då det är svårt att veta vilka effekter som kan härledas till innovationsprocessen<sup>21</sup>. En följd är att det kan vara svårt att kommunicera fördelarna med innovationsupphandlingar, och hur de kan generera innovativa lösningar. Därför blir det viktigt att nationella aktörer och myndigheter genomför uppföljningar för att kunna påvisa den övergripande nyttan av innovationsupphandling.

## 2.3 SAMMANFATTNING AV VIKTIGA FAKTORER

Nedan sammanfattar vi det som framkommit av litteraturen och tidigare erfarenheter i sju punkter om förutsättningar för att planera och genomföra innovationsupphandlingar:

- **Innovationsmognad i organisationen** – innefattar grundläggande förutsättningar inom riskvillighet, mottaglighet för innovation och förmåga till förändring.
- **Ledarskap och förankring** – innefattar organisationens prioriteringar av att arbeta med innovation och avsätta resurser för innovationsprocesser.
- **Uppföljning och påvisande av nytta** – innefattar förmågan till att kunna genomföra gedigna uppföljningar och påvisa konkreta resultat och effekter av upphandlingen.
- **Hantering av osäkerhet och resursbehov** – innefattar en organisations förmåga att hantera risker och avsätta de resurser som krävs för att kunna hantera dessa risker i upphandlingar.
- **Kompetenser för genomförande** – innefattar det samlade kompetensbehovet som innovationsupphandlingar kräver för ett effektivt genomförande.
- **Grundlig behovsidentifiering** – innefattar den initiala fasen i upphandlingen där organisationen behöver definiera vilket behov som innovationsupphandlingen ska tillgodose.
- **Konstruktiv leverantörsdialog** – innefattar en organisations förmåga till att skapa incitament för leverantören att vilja delta i innovationsupphandlingen.

---

<sup>19</sup> Edquist, C. (2014). Offentlig upphandling och innovation. Uppdragsforskningsrapport 2014:5. Konkurrensverket.

<sup>20</sup> Konkurrensverket. (2018). The Swedish procurement monitoring report 2018. Dnr 768/2018.

<sup>21</sup> OECD. (2017). Public Procurement for Innovation: Good Practices and Strategies, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris

### 3. ”Innovationsupphandling Syd” i Skåne

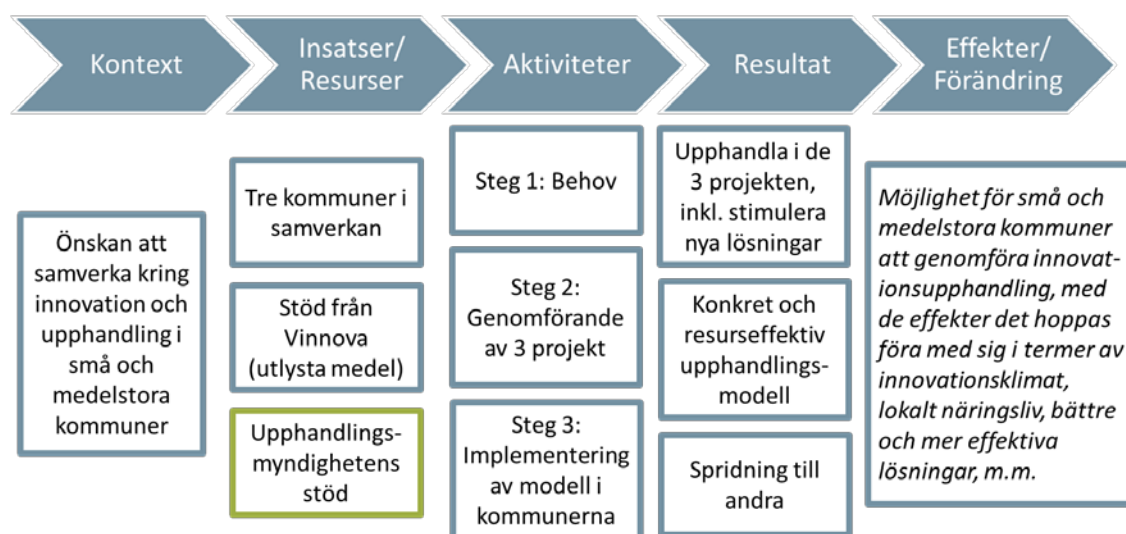
Den första av två insatser som följts i denna lärandestudie går under namnet Innovationsupphandling Syd, och är ett samarbetsprojekt som bedrivits mellan kommunerna Trelleborg, Skurup och Ystad. I detta kapitel redovisas observationer och lärdomar från insatsens genomförande samt vilka resultat man hittills lyckats uppnå.

#### 3.1 INSATSENS UTFORMNING

Innovationsupphandling Syd är ett projekt som drivits i samverkan mellan de tre skånska kommunerna Ystad, Trelleborg och Skurup. Projektet har delfinansierats av Vinnova, genom två steg av de så kallade FRÖN-utlysningarna för projekt som ska främja innovationsupphandling. Ett försteg till projektet genomfördes september 2016 till maj 2017,<sup>22</sup> och genomförandeprojektet inleddes under hösten 2017 och skulle från början avslutats i juni 2019.<sup>23</sup> Projektet har dock förlängts i flera omgångar för att medge mer tid till process- och metodutveckling, och befinner sig nu i en sista avslutningsfas med avslut under sommaren 2020.

Insatsens utformning illustreras nedan, i Figur 2, genom en schematisk insatslogik, och beskrivs kortfattat.

Figur 2: Insatslogik för Innovationsupphandling Syd.



Genomförandemässigt har projektet bestått av fyra arbetspaket. Tre av dessa har rört att genomföra specifika innovationsupphandlingar inom tre områden: (1) Rena och torra golv i förskolor, (2) en delningstjänst för kommuner, och (3) digitaliserad service för kommuninvånare. De tre arbetspaketen med konkreta innovationsupphandlingar har inletts med en

<sup>22</sup> Vinnova. (2017). *Slutrapport till Vinnova: Innovationsupphandling Arbetsmodell för små och medelstora kommuner*. Diarienummer 2016-03066.

<sup>23</sup> Vinnova. (2017). *Beslut om bidrag: Innovationsupphandling - Arbetsmodell för små och medelstora kommuner*. Diarienummer: 2017-04827.



längre fas av behovsidentifiering (inklusive föridentifiering av vilka projekt man skulle satsa på). Två av arbetspaketen har resulterat i faktiska upphandlingar: delningstjänsten för kommuner, och digitaliserad service för medborgare. Det tredje arbetspaketet, rena och torra golv till förskolor, nådde inte fram till en faktisk upphandling. Resultatet av arbetspaketen beskrivs närmare i avsnitt 3.3.1 nedan.

Det fjärde arbetspaketet har bestått av projektledning och projektövergripande insatser, och att samla lärdomar från projektet i syfte att ta fram en modell. Målet för denna del i projektet har alltså varit att utveckla en modell för innovationsupphandling, anpassad för små och medelstora kommuners förutsättningar och behov. Upphandlingsmyndigheten har stöttat projektet genom dess olika faser. Medarbetare från Upphandlingsmyndigheten har bland annat stöttat och deltagit i möten och workshops i projektet, och agerat som en kunskapsbas och ett bollplank när detta behövts.

Målet för projektet har varit att de tre upphandlingarna ska stimulera nya lösningar, att en modell ska kunna tas fram, och att spridning ska ske till andra parter som kan dra nytta av projektets lärdomar och resultat.

## **3.2 ERFARENHETER FRÅN GENOMFÖRANDET**

Nedan sammanfattar vi huvudpunkter från framdriften av projektet utifrån ett antal centrala observationer. Observationerna är främst hämtade från den avslutande intervjuerna som gjordes med deltagare i projektet. Information från intervjuerna har kompletterats med den löpande dialog som förts med projektledningen och en genomgång av projektets dokumentation.

### **3.2.1 Kunskapsutveckling från grunden har behövts**

Generellt har projektet arbetat utifrån en relativt låg innovationsmognad i de tre kommunala organisationerna. Enligt en respondent på strategisk nivå saknar många medarbetare på kommunerna kunskap om vad innovation och innovationsupphandling är och innebär. Denna låga kunskapsnivå ses som ett hinder för att genomföra och implementera innovationsupphandlingar.

Genom insatser och aktiviteter inom projektet har de medarbetare som deltagit lärt sig mycket om innovation och att tänka tvärfunktionellt, om innovationsupphandling som verktyg, och fått en nyanserad bild och insikt i processerna. Kunskapsutveckling uttrycks på olika sätt som en nyckelaktivitet i genomförandet, och något som möjliggjorts genom de konkreta samarbeten som projektet inneburit.

Upphandlingsmyndigheten har också bidragit till denna utveckling. Medarbetare i projektet uppger att myndigheten har fungerat som en trygg punkt när projektet tagit sig an nya eller okända uppgifter och processer. Vi uppfattar att myndigheten varit viktiga för att överbygga de hinder och osäkerheter som följt av en lägre initial kunskapsnivå i kommunerna.

Den kunskap som byggts upp hos kommunerna är idag personspecifik och koncentrerad till de som deltagit i projektet. Så länge personerna som deltagit finns kvar i kommunen finns även kunskapen. Men om de lämnar kommunen, försvinner kunskapen med dem.

### 3.2.2 Förankring av projektet

Genom intervjuerna framkommer att förankring hos den politiska och högre ledningen i organisationen utgör en grundläggande förutsättning för att kunna arbeta med innovationsupphandling i kommunal sektor. Vi ser också att styrningssignaler från ledningen har påverkat projektet under genomförandet.

Ett exempel är utvecklingen i Skurups kommun. Kommunen deltog i starten av projektet 2016, men uppges inte ha varit lika aktiv som de andra två kommunerna i själva genomförandet. En anledning till detta uppges vara att det skedde ändringarna på lednings- och politisk nivå i kommunen, vilket lett till en annorlunda – och smalare – uppfattning av uppdraget. Ett annat exempel är upphandlingen avseende rena och torra golv. Denna lades ner till följd av att det i ett senare skede saknades resurser för att arbeta med processen. Vi uppfattar att detta kanske inte varit fallet om engagemang funnits från ledningshåll.

Förankring med yttersta politisk- och tjänstemannaledning lyfts också av respondenter som något som kunnat göras bättre. Att kommunicera projektet internt hos kommunerna, och inte minst kommunikation med kommundirektörsnivån, nämns som en sådan aspekt. Detta innefattar även att kommunicera de specifika svårigheterna och kostnaderna förknippade med innovationsupphandling som process. En respondent uttrycker att man snarare förankrat de enskilda upphandlingarna och deras potentiella resultat, t.ex. en delningstjänst för kommunen.

Vi uppfattar att Upphandlingsmyndighetens deltagande bidragit till att ge legitimitet till projektet och det arbete man gjort. Intresse och engagemang från en statlig expertmyndighet kan vara ett sätt att visa på värdet av denna typ av insatser. En respondent tycker att ett starkare stöd även från Vinnova skulle ha kunnat underlätta förankringsarbetet. Respondenten ser att Vinnova skulle ha kunnat hjälpa till med verktyg för förankring – eller själva varit ett verktyg för förankring, genom deltagande i processen.

Samtidigt uttrycks det att förankring hos den politiska nivån kunnat nås först när det funnits goda resultat att peka på. Sammantaget framkommer bilden att det saknats en tydlig vilja och målbild bland vissa av projektets strategiska intressenter, vilket gjort att man varit tvungen att förankra projektet genom att bevisa värdet av resultaten när dessa väl börjat uppstå.

### 3.2.3 Olika ingång i arbetet har präglat uppfattningen av nytta och relevans

Respondenterna har genomgående velat tillämpa och testa innovationsupphandling som metod och lära sig mer om det. Beroende på rollen i den kommunala organisationen har olika respondenter haft olika förförståelse av arbetet med innovationsupphandling. Respondenter som arbetar mer strategiskt ser på innovationsupphandling utifrån upphandlings- och

verksamhetsutvecklingsperspektiven, medan respondenter som arbetar på praktisk nivå är intresserade av att hitta smarta lösningar.

Eftersom respondenterna hade olika ingång i arbetet och arbetade med olika upphandlingar upplevdes relevansen av Innovationsupphandling Syd olika. De som arbetar på den praktiska nivån i kommunerna framhäver att de fortsatt bör prioritera basala tjänster, vilka redan finns tillgängliga på marknaden. Andra som främst arbetar på en strategisk nivå understryker att innovationsupphandling är ett verktyg som möjliggör att arbeta mer behovsstyrt och finna lösningar som är bättre än nuvarande inköp. Vidare menar flera att en av innovationsupphandlingens kärnfunktioner är att den utmanar inpräntade tankesätt, vilket är nödvändigt för att främja den kommunala utvecklingen.

Respondenterna uttrycker ett övergripande behov av att upphandla *nya* lösningar och upphandla ”*på annat sätt*”, dock saknar de en metod eller verktyg för detta. Innovationsupphandling anses som en potentiellt lämplig metod för att upphandla en lösning eller produkt som ännu inte finns på marknaden. Enligt en respondent på strategisk nivå fokuserar (”vanliga”) upphandlingar mycket på ska-krav och utgår oftast från vad som finns eller köpts tidigare. Detta leder till att det upphandlas någonting liknade vilket eventuellt inte matchar behoven helt. Respondenten säger att på det sättet missas affärsmöjligheter. Hen ser även möjligheten att göra upphandlingar mer innovationsfrämjande. En annan respondent på strategisk nivå anser att innovationsupphandling är ett bra verktyg för att utveckla kommunen och näringslivet samtidigt. Vid vanliga upphandlingar sitter man mycket med sig själv och har svårt att lyfta blicken mot till exempel andra kommuner. ”*Vi alla såg behovet av att utveckla verksamheten och göra upphandlingar på annat sätt*” som en respondent uttrycker det.

Enligt en respondent på strategisk nivå finns det en önskan bland medborgarna och ett behov bland kommunerna att utveckla digitala tjänster, men att ingen vet hur man ska göra det. Digitaliseringen och att komma vidare med det genom att hitta innovativa lösningar nämns av flera respondenter som anledning för att ingå i projektet och börja arbeta med innovationsupphandling. ”*Vi såg potentialen i innovationsupphandlingen men hade ingen bra modell för det*” säger en respondent som jobbat med arbetspaketet ”Smart digital service”.

### 3.2.4 Rätt resurser och kompetenser har varit avgörande

Arbetet med att starta en innovationsupphandlingsprocess kräver resurser och tid. De resurserna har inte en liten kommun, enligt vad som framkommit. Enligt alla respondenter – både på strategisk och praktisk nivå – har finansieringen från Vinnova genom FRÖN-utlysningen varit helt avgörande för att börja med innovationsupphandling. Utan projektet och stödet som deltagande kommuner får, hade de inte kunnat genomföra samma aktiviteter och därmed inte kunnat börja innovationsupphandla. En särskild utmaning som nämns är svårigheten att frigöra resurser för innovationsupphandling, när nyttan och effekten av satsade medel inte alltid är tydliga från start.

Även Upphandlingsmyndighetens deltagande har varit av vikt för projektet. Myndighetens bidrag uppges inte minst ha varit att skapa trygghet i projektet när man gett sig ut på okänd mark genom att bidra med råd, tips och svar på frågor. Vi uppfattar även att

Upphandlingsmyndigheten kunnat bidra till projektets framdrift genom att vara en stöttande extern part till projektet, och ett konstruktivt och kritiskt bollplank.

Flera av respondenterna betonar att det har varit väl sambundna team som arbetat med upphandlingarna. Teamen har rymt personer från flera olika nivåer med olika kompetenser, däribland upphandlare, verksamhetsspecialister och strateger. Samarbetsförmågan och den löpande kommunikationen personerna emellan i respektive upphandling beskrivs som en nyckelaspekt till en lyckad upphandling.

Den externa projektledare som funnits knuten till projektet, och dennes tidigare erfarenhet och kompetenser, ses som en framgångsfaktor. En respondent på strategisk nivå understryker sambandet mellan en kompetent konsult som hjälper i processen och ett framgångsrikt innovationsupphandlingsprojekt. Men respondenten undrar även hur och på vilka kriterier man ska kvalitetssäkra en sådan resurs. Just nu upplevs kompetensen som personberoende. Därför ser respondenten att t.ex. Vinnova skulle kunna hjälpa till med att hitta kompetenta individer och samtidigt kvalitetssäkra sådan kompetens.

Tidsaspekten beskrivs genomgående som en utmaning i projektet. Trots gedigna planeringar har samtliga upphandlingar varit mer tidskrävande än projektet räknade med. Framför allt har förberedelsefasen i upphandlingarna krävt mycket tid.

### 3.2.5 Vikten av samverkan och samarbete

En respondent på strategisk nivå tycker att kommuner har ett behov av större gemensamt utbyte och kommunöverskridande utveckling. Även utifrån resursperspektivet – där en liten kommun inte har de resurser som krävs för att genomföra stora upphandlingar – är det bra att arbeta tillsammans.

Flera respondenter menar att innovationsupphandling erbjuder möjlighet till just flernivåsamverkan och kommunövergränsande samarbete. En respondent på förtydligar att det nya samarbetet levererar erfarenhetsutbyte, med lärande, nya perspektiv och nya idéer. Detta uppskattas mycket under processen, både i samband med att identifiera problem/behov och att hitta lösningar. Vidare har det kommunöverskridande samarbetena i projektet lett till närmare kontakt även utanför projektet – ”*nu har vi kontakt på alla nivåer*”, som en respondent uttrycker det. En annan respondent menar att workshops som stöts på central myndighetsnivå är viktiga för erfarenhetsutbyte. Det skapar möjligheter för samtal där alla talar samma språk avseende innovationsprocesser – en möjlighet som inte alltid finns inom den egna kommunen/organisationen.

### 3.2.6 Gedigen behovsformulering kräver (oväntat) stora insatser

Kommunerna uppger att de har ett övergripande behov av att upphandla nya lösningar och upphandla på nya sätt. Det finns ett tydligt behov hos de involverade kommunerna och ett genuint intresse och engagemang att ändra sina rutiner för hur upphandling och verksamhetsutveckling kan samverka. För att kunna arbeta mer regelbundet med innovationsupphandlingar behövs det dock en modell med tillhörande verktyg som gör att kommunerna

enkelt kan få vägledning i framtida upphandlingar. Projektet har bidragit med kunskap till hur denna modell skulle kunna se ut och vad som är värt att tänka på avseende framgångsfaktorer och utmaningar.

Majoriteten av tiden i projektet har ägnats till att definiera och formulera verksamhetsbehov. Genom att ta fram en gedigen behovsformulering kan upphandlingen få en löpande röd tråd som konkretiserar vad som behöver göras. Det har varit en lång och bitvis svår process att – utifrån utmaningar – komma fram till sådana tydliga behovsformuleringar för faktisk upphandling. Utmaningar har samlats in brett, och olika personer från verksamheter och ledning involverades. Detta har lett till ”önskelistor”, men det har i vissa arbetspaket varit svårare att formulera dessa som definierade behov. En aspekt av detta är att de operativa verksamheterna kan ha svårt att förhålla sig till de breda frågeställningar en behovsidentifieringsprocess lyfter. Därmed behöver arbete också göras för att lägga grunden för själva behovsidentifieringen, ha en tydlig process för detta, och se till att intressenter (inte minst verksamheterna som ska dra nytta av eventuella innovationer) ”förstår frågan” för att kunna ge relevanta svar. För arbetspaketet inom digitalisering blev behoven tydligare när utmaningar matchades med Regeringens digitala agenda.<sup>24</sup>

Trots en planerat gedigen behovsidentifieringsprocess framgår det att ännu mer tid och resurser än väntat har behövt förläggas i planeringsfasen, i syfte att utforma en vässad behovsbeskrivning som de deltagande upphandlingsparterna gemensamt kan förhålla sig till. En lärdom är att ta ordentlig höjd för denna process, gå lugnt fram, och låta behovsdialogen ta tid.

### 3.3 UTFALL OCH RESULTAT

I detta avsnitt redovisas de faktiska utfall och resultat som kommit fram i projektet, utifrån de tre arbetspaketen för innovationsupphandlingar, modellframtagningen, och generell kunskaps- och kapacitetsuppbyggnad.

#### 3.3.1 Två av tre upphandlingar genomförda

Projektet har genomfört två av tre upphandlingsprojekt inom projekttiden. Medan arbetspaketet för rena och torra golv i förskolor avslutades i förtid, bedömer vi att både arbetspaketet för en kommunal delningstjänst och det för digitaliserad service kan sägas ha nått i mål. Upphandlingsprocesserna har fungerat bra såtillvida att projektets deltagare och leverantörerna har haft löpande dialoger som upplevts som givande av projektorganisationen.

Det arbetspaket som syftade till upphandling för rena och torra golv i förskolor inleddes med en omfattande behovskartläggning och dialog med flera leverantörer som hade olika typer av lösningar som kunde möta behoven. Arbetet fick dock avslutas innan man kommit fram till en faktisk upphandlingsfas. Orsaken var, enligt intervjurespondenter i projektet, att flera personer i arbetsgruppen inte hade tillräckligt med tid för att driva projektet vidare. Därmed

---

<sup>24</sup> En digital agenda i människans tjänst - Sveriges digitala ekosystem, dess aktörer och drivkrafter (<https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2013/05/sou-201331/>)

uppfattar vi att detta arbetspaket föll på möjligheten att samla tillräckliga resurser och tillräckligt intresse för att genomföra en faktisk innovationsupphandling.

I upphandlingen av den interkommunala delningstjänsten upphandlades en lösning som sågs som både intressant och utvecklingsbar. På grund av utvecklingspotentialen i tjänsten har flera närliggande kommuner sedan anslutit sig. Utöver de tre upphandlande kommunerna har ytterligare tre kommuner tillkommit. Implementeringsfasen inleddes i januari 2020 och har fortgått sedan dess.

Även arbetet med digitaliserad service för kommuninvånare fortgår. I den inledande fasen kartlades ett stort antal interna behov hos kommunernas verksamheter. Eftersom den aktuella innovationsupphandlingen inte kunde ta samtliga behov i beaktande har vissa behov förflyttats till andra processer och tagits vidare där. Vidare har projektet dragit nytta av kommunala handlingsplaner och nationella agendor för att kunna formulera välgrundade kravspecifikationer. I ljuset av många och komplexa behov kom man att fokusera innovationsupphandlingen mot utvecklingsarbete av potentiella lösningar. Från ansökan om att delta valdes sex företag ut. Tillsammans med de sex företagen genomförde projektet dialogomgångar med metodologiskt arbete utifrån så kallade innovationssprintar (inspirerade av metodiken ”Google Design Sprint”). Sprintar har en strukturerad problemlösningsmetod vars syfte är att ta projekt framåt på kort tid. Arbets sättet har varit framgångsrikt för att utveckla nya lösningar, men också förhållandevis resurskrävande.

Hitills har den konkreta nyttan av upphandlingarna – i form av samhällsekonomiskt värde för kommuner och medborgare – främst uppstått inom arbetspaketet för en kommunal delningstjänst. Denna upphandling är helt genomförd och har potential att på sikt bidra med skönjbara och potentiellt mätbara samhällsekonomiska värden. Arbetspaketet för digital service är ännu för tidigt i utvecklingsfasen för att bedöma sannolikheten för samhällsekonomisk nytta, men utvecklingsarbetet beskrivs som nyttigt i sig och något som kan svara mot behoven på sikt. Arbetspaketet för rena och torra golv i förskolor kommer på grund av avbrott inte att generera direkta samhällsekonomiska nyttor för kommuner och medborgare inom överskådlig tid, även om andra process- och läranderesultat kan bidra till detta på sikt.

### **3.3.2 Metodutvecklingsresultat ännu inte säkrade**

Utifrån de två genomförda innovationsupphandlingarna har projektet gått in i den avslutande implementeringsfasen som syftar till att integrera arbetsmodellen hos de deltagande kommunerna. Vi konstaterar att fokus för Innovationsupphandling Syd har varit såväl konkret testning av en metod, som utveckling av metod allt eftersom arbetet fortskridit. Ur ett lärandeperspektiv kan resultatet av de upphandlingarna ses som sekundärt. Istället är det modellutvecklingen, och hur denna tas tillvara, som kan förväntas ge varaktiga effekter. Dock är processen – testningen av olika arbetssätt – ett viktigt sätt att samla information om hur modellen kan och bör utformas. Det har varit en styrka för projektet att man genomfört pilotupphandlingar i skarpt läge, då detta givit goda möjligheter att både dra nya lärdomar och att höja kompetens- och kunskapsnivån avseende innovationsupphandling för de deltagande kommunerna. Man har alltså arbetat explorativt, men samtidigt samlat evidens kring vad som fungerat bättre och sämre.

I december 2019 anlitas företaget KnowIT för att samla metodarbetet i strukturerad form. De genomförde en workshop tillsammans med projektet vars syfte var att tillvarata lärdomar som kunde utgöra grunden för ett innovationsstöd. Workshopen gav inspel på hur kommunerna skulle kunna förvalta lärdomarna och implementera dessa i sina verksamheter.

Samtidigt är det fortsatt oklart hur projektet ska tillvarata de lärdomar som upphandlingarna har genererat. Upphandlings- och inköpsfunktionerna pekats ut som den givna mottagaren av metod- och modellutvecklingen, men det saknas ännu ett bearbetat underlag som de kan använda när projektet är avslutat. Det framgår inte heller hur projektet har dokumenterat lärandet och metodutvecklingen, eller vad som utgör det konkreta innehållet i det tänkta metodstödet och upphandlingsmodellen.

Detta innebär att det är svårt att avgöra huruvida projektet har lyckats uppnå sitt mål med att utveckla en ”modell”. Hur denna har utformats och i vilken utsträckning lärdomarna har tillvaratagits samt paketerats är inte tydligt för oss, och framför allt är det ännu en ölst fråga hur modellen ska leva vidare i organisationerna och kunna nyttjas framöver.

### 3.3.3 Tydlig verksamhetsutveckling och kunskapshöjning

Innovationsupphandling Syd har inneburit en process- och metodutveckling som går bortom upphandling som inköpsprocess. Deltagarna menar att innovationsupphandling har fungerat som en möjlighet till verksamhetsutveckling samtidigt som samverkan mellan kommunen och det lokala näringslivet har stärkts. Innovationsupphandling har också fungerat som ett sätt att utmana invanda tankemönster och rutiner samt förhålla sig på ett mer proaktivt sätt till innovation och utveckling. Personal i en av de deltagande kommunerna ska ges möjlighet att få utbildning i innovationsprocesser – vilket är en direkt följd av Innovationsupphandling Syd.

Generellt har projektet genererat många lärdomar om vikten av att jobba med behovsidentifiering, kunskapshöjning, konkreta metoder såsom innovationssprintar. Även förmågan har utvecklats på bred front. Om detta innebär stärkt kapacitet i kommunerna – givet att modellutvecklingen ännu inte är fullbordad och implementerad – är mindre säkert.

Till följd av att projektets arbete har också spridningsaktiviteter genomförts. De två framgångsrika innovationsupphandlingarna har genererat nyheter kring detta på respektive kommuns hemsida. I intervjuerna framkommer det att flera känner en stolthet för vad som har åstadkommit. Utöver de tre upphandlingarna har projektet deltagit i Innovationsveckan, där man var aktiva med seminarier under en halvdag där drygt 60 personer deltog. Projektet har också fått uppmärksamhet i hela regionen. Projektdeltagare också föreläst om innovationsupphandling för klustret Sustainable Business Hub och vid ett OPI-seminarium som arrangerades av den danska kommunsamverkansorganisationen Gate21 och Hållbar Utveckling Skåne.

En oväntad och positiv bieffekt av arbetet har varit att man hittat andra beröringspunkter och andra samarbeten inom och mellan kommunerna, utöver innovationsupphandling. Dessa kontakter och samarbeten ses som mycket värdefulla framåt.

Efter hand har projektet kommit att betona den verksamhetsutveckling som innovationsupphandlingarna bär med sig varit lika viktig som de upphandlande lösningarna. Överlag finns ett behov av att fortsätta utveckla kunskap och processer för att skapa en uthållighet i kommunerna och stärka kapaciteten på sikt. Snarare än att bara ha skapat ett verktyg för innovationsupphandling, ser man att man lagt detta verktyg till sin verktygslåda, men även utvecklats i kringliggande processer såsom behovsanalys. Varje upphandling och varje behov är unikt, och kunskap om innovationsupphandling som verktyg bör därmed inte ses isolerat.



## 4. ”InnoUpp” i Östergötland

Den andra av två insatser som inkluderas i denna lärande studie har bedrivits i processform under namnet ”InnoUpp” i Östergötland.

### 4.1 INSATSENS UTFORMNING

Region Östergötland har som mål att samverka med näringslivet för att hitta lösningar på befintliga och framtida utmaningar som effektiviserar och minskar kostnader i vården samt stärker regionens näringsliv. Utifrån detta mål ska Region Östergötland:

- Använda innovationsupphandling som ett verktyg för att möta befintliga och framtida utmaningar (innovationsupphandling som verktyg)
- Använda innovationsupphandling där så är tillämpligt utifrån angivna målsättningar (våga testa)
- Ha tydliga strukturer för att interagera med näringslivet/marknaden (skapa systematik)

InnoUpp är ett förändrings-/verksamhetsutvecklingsarbete inom regionen och Region Östergötland godkände en budget för InnoUpp under 2018. En person inom organisationen gavs i uppdrag att leda arbetet som verksamhetsutvecklare och verka för att:

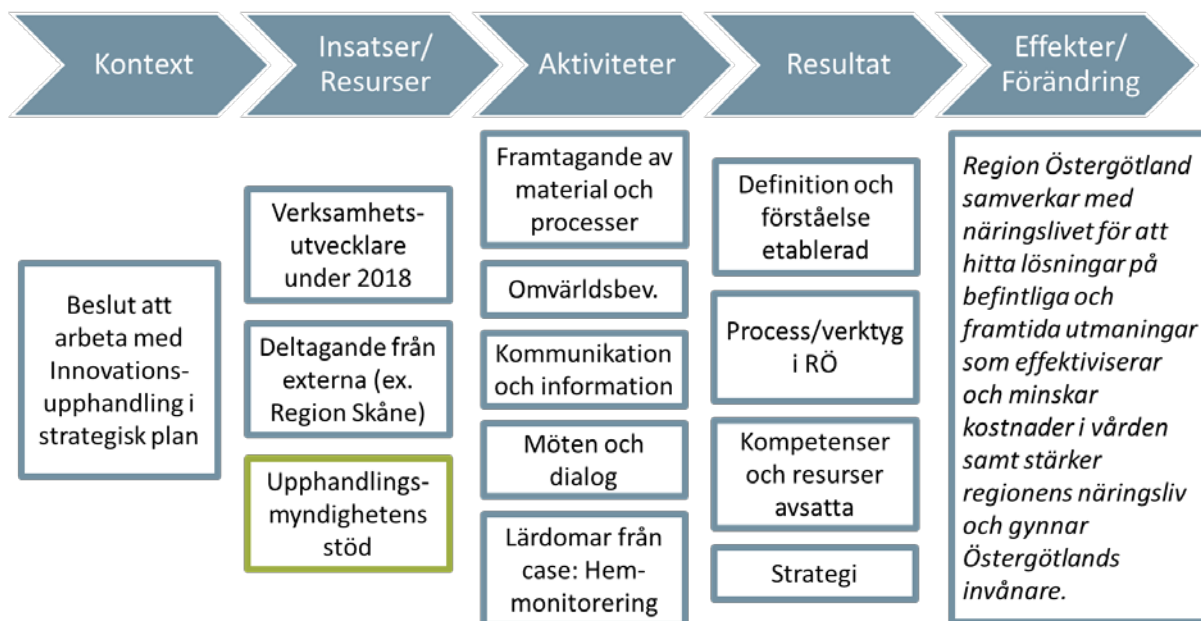
- Innovationsupphandling ska lyftas strategiskt.
- Innovationsupphandling ska utredas utifrån möjligheter och kopplingar till strategin Smart specialisering, Life Science och digitalisering.
- Genomföra konkreta insatser som kan utveckla det praktiska arbetet med innovationsupphandling.

Utifrån ramen att arbeta med innovationsupphandling på ett strategiskt plan har det genomförts workshops för att förstå behoven i processen sett ur stödsystemets synvinkel. Vidare har månadsvisa möten hållits för att leda uppdraget framåt. Under projektet har även en intressentanalys och kommunikationsplan tagits fram. Vidare har Upphandlingsmyndigheten deltagit på månadsmöten med verksamhetsutvecklingsgruppen.

InnoUpp, som har fokuserat på processutveckling, har sedan slutet av 2018 varit vilande då insatsen står utan fortsatt finansiering och inga vidare strategiska beslut har tagits för att fortsätta med insatsen. I ljuset av detta för Upphandlingsmyndigheten en dialog med regionen gällande hur de tänker arbeta vidare med innovationsupphandlingsspåret framöver.

Insatsens utformning illustreras nedan, i Figur 3, genom en schematisk insatslogik.

Figur 3: Insatslogik för InnoUpp.



I den inledande fasen utformade styrgruppen en strategi för processutveckling med tillhörande intressent- och marknadsanalyser. Tidigt togs också en kommunikationsplan fram som syftade till att sprida insatsens resultat och identifiera målgrupper som kunde ha intresse av detta. Medan styrgruppens uppgift var att förankra processen hos ledningen ansvarade ledningsgruppen för det operativa arbetet och tillvaratagande av lärdomar och erfarenheter. I samband med att processen var tänkt att utredas utifrån möjligheter och kopplingar till Life Science och digitalisering bestämde sig ledningen för att följa ett praktiskt case – en faktisk upphandling inom hemmonitorering – som genomförs inom ramen för projektet ”Ekosystem för e-Hälsa” med finansiering av Vinnova.

## 4.2 ERFARENHETER FRÅN GENOMFÖRANDET

Nedan sammanfattar vi huvudpunkter från framdriften av projektet utifrån ett antal centrala observationer. Observationerna är främst hämtade från den löpande dialog som förts med projektledningen och genomgångar av projektets dokumentation, men även ett antal intervjuer som genomförts.

### 4.2.1 Svårt att identifiera behov och skapa gemensam målbild

Det råder delade meningar om InnoUpp har arbetat tillräckligt med formulering av målbilder för utvecklingsarbetet som är relevanta för hela organisationen. Det verkar i vissa delar ha saknats en behovsformulering för själva utvecklingsarbetet, det vill säga syftet med att stärka processerna för innovationsupphandling.

Parallellt med detta har behovsformuleringen – för den enskilda upphandlingen – som genomförts i projektet Ekosystem för e-Hälsa varit en betydande framgångsfaktor. Resultatet från detta projekt redogör vi närmare för i del 4.2.6.

#### 4.2.2 Komplexa förändringsprocesser ställer krav på kapacitet

Den komplexa organisation som Region Östergötland utgör innebär att det funnits utmaningar med att göra InnoUpp-processen relevant för hela verksamheten. Sedan 2018 har det skett omfattande omorganiseringar vilket gjort att det saknats resurser till satsningar inom innovationsupphandling.

Inom ramen för InnoUpp hade regionen enbart budgeterat för en heltidstjänst under ett år. Detta har gjort arbetsprocessen sårbar eftersom den förhållandevis låga finansieringen på kort sikt ställer krav på att det finns mycket drivkraft och vilja i organisationen. Vidare har detta inneburit att arbetsprocessen och dess utveckling har varit personberoende.

InnoUpp har på flera sätt också illustrerat de utmaningar som finns i skärningspunkten mellan vård och innovation. Informanterna beskriver det som att vården präglas av en omfattande, fragmenterad förvaltning och tung forskning som tillsammans innebär att förändringsprocesser blir förhållandevis tungrodda. Det är tydligt för de inblandade i InnoUpp-processen att förtroende och förankring är avgörande för att genomföra förändringsprocesser i vården. Samtidigt är det svårt att påskynda tilliten för processen när man egentligen inte riktigt vet om upphandlingen har lyckats förrän den har implementerats och använts i verksamheten under minst ett par år. Utformningen av innovationsupphandlingar möter enligt informanterna stor skepsis i vården eftersom upphandlingarna är direkt knutna till människors välfärd och hälsa.

#### 4.2.3 Förankring, vilja och kompetens som strategiska förutsättningar

Genom intervjuer med personer i projektorganisationen framgår det att det tidigt fanns medvetenhet om att arbetsprocessen måste vara förankrad hos ledningen för att kunna fungera långsiktigt. Flera menar att det har funnits ett tydligt intresse i ledningen att pröva andra upphandlingsförfaranden samtidigt som den politiska agendan ytterligare har motiverat satsningar på innovationsutveckling. Innovationsupphandlingar har således bemötts med nyfikenhet och uppmuntran. Omorganiseringar och budgetutmaningar inom vården har emellertid inneburit att man ofta har lutat sig tillbaka på de välprövade koncepten när det kommer till en kritisk punkt i upphandlingen. Samtidigt uppger informanterna att det saknas en direkt beställare från den högre ledningen även om det finns ett generellt intresse.

Det har också funnits en viss skepsis i den operativa projektledningen gällande huruvida det verkligen finns ett behov av innovationsupphandlingar. Det har återkommande visat sig att det är lätt att falla tillbaka på tidigare rutiner när upphandling upplevs som utmanade och inte ger tillräckligt mycket lön för mödan.

Styrgruppen och ledningsgruppen har haft en god sammansättning av olika kompetenser. Traditionella kompetenser som är värdefulla vid upphandlingar, till exempel IT, ekonomi, juridik, upphandling och ämneskunskap, har samtliga funnits i arbetsprocessen. Vissa informanter har lyft att det som möjligtvis saknats är att fler personer från de operativa vårdverksamheterna borde ha involverats.

Genom att ge en person inom organisationen uppdraget att leda arbetet som verksamhetsutvecklare gavs arbetet en tydlighet som innebar att de involverade visste vart de kunde vända sig med reflektioner och frågor. Det framgår av informanterna att det behövs systemförståelse för att våga satsa på innovationsupphandling för att vara drivande i processen.

#### 4.2.4 Innovationsmognad bereder väg för innovationsupphandlingar

Även om organisationen påvisar ett intresse för innovationsutveckling och det finns en nyfikenhet inför att pröva nya dialog- och förhandlingsmetoder menar vissa respondenter att vården är ett i synnerhet svårt område att föra in förändringar i.

En av anledningarna till att arbetsprocessen formellt avslutades var att det saknades beställare och vidare finansiering. I fråga om finansieringen har det diskuterats huruvida det vore möjligt att ha en specifik innovationsfond eller om arbetsprocessen kunde få vissa resurser från vård och omsorg. Oavsett så ter det sig som att innovationsutveckling genom nya typer av upphandlingar inte är det som prioriteras i regionen för tillfället – åtminstone inte tillräckligt för att ge ”InnoUpp” en fortsättning. I samband med detta konstaterar vi att det krävs ytterligare innovationsmognad och öronmärka resurser för att innovationsupphandling ska kunna föras in som ett strategiskt verktyg i organisationen.

#### 4.2.5 Identifierbar nytta

Även om informanterna menar att InnoUpp har bidragit till en förståelse för innovationsupphandling som instrument och att det har såtts frön till nya sätt att tänka har vi svårt att finna några handfasta resultat av insatsen. I relation till den bristande behovsanalysen har det visat sig vara svårt att motivera arbetet med innovationsupphandlingar. Spridningen inom organisationen verkar vara tämligen svag och eftersom det just nu saknas beställare av ett fortsatt arbete med innovationsupphandlingsprocessen ser vi att det är svårt att spåra den nytta som InnoUpp har bidragit till.

#### 4.2.6 Lärdomar från innovationsupphandlingen avseende hemmonitorering

Även om innovationsupphandlingen avseende hemmonitorering inte faller inom ramen för själva InnoUpp – utan inom det parallella projektet *Ekosystem för e-Hälsa* – finns det lärdomar från upphandlingen som är viktiga att ta hänsyn till i relation till regionens innovationsutveckling. Det råder delade meningar bland informanterna huruvida dessa två projekt kan ha inverkat på varandra, men för tydlighetens skull vill vi understryka att upphandlingen inom hemmonitorering har genomförts utanför InnoUpp men att dess utfall ändå kan bidra med inspel till hur praktiska innovationsupphandlingar skulle kunna genomföras i regionen.

Upphandlingen avseende hemmonitorering inleddes under april 2019 och i mars 2020 skrevs det kontrakt med ett företag. Det fanns dock ingen uttalad ambition om att från början genomföra en innovationsupphandling. Region Östergötland hade vid sin omvärldsanalys noterat att lyckade projekt arbetar behovsstyrt. När man då inte fann någon existerande lösning på behovet kom innovationsupphandlingen naturligt. Efter att behovet hade definierats genomfördes ett förhandlat förfarande. Leverantörer som uppfyllde kriterierna gick vidare och

slutligen valdes en leverantör ut baserat på kostnad. Även om regionen inte fick in några direkt revolutionerande förslag upplevde man att leverantörerna kom med värdefulla inspel och nya perspektiv, till exempel rörande patienttrygghet och glesbygdsmedicin. Upphandlingen är just nu inne i en implementeringsfas som blivit försenad till följd av den rådande covid-19-pandemin.

Leverantörsdialogen framhävs som en betydande framgångsfaktor i genomförandefasen. Inom ramen för upphandlingen för hemmonitorering anordnades först en workshop och sedan ett utskick av RFI (Request For Information) i syfte att få en bild på om marknaden kunde svara mot önskade förväntningar. Som metod för upphandlingen valdes sedan förhandlat förfarande, där den regionen bjöd in leverantörer att delta i upphandlingen. Totalt skickade 21 leverantörer in en anbudsansökan, varav fem kvalificerades till att få lämna anbud. Efter det skedde förhandling om förbättringar i de inkomna anbuden och sist utsågs en vinnande leverantör baserat på kostnads- och kvalitetsbasis.

Det framkommer att de deltagande leverantörerna generellt hade en positiv upplevelse av den övergripande upphandlingsprocessen. Kvalitén på underlaget som Region Östergötland annonserade bedömdes som rimligt att arbeta med och mötena mellan parterna uppges ha varit givande. Samtidigt ställde sig flera av leverantörerna frågande till termen ”partnerskap” som användes i upphandlingsdokumenten. Medan intentionen ses som god uppger samtliga att de inte såg att partnerskapet återspeglades i de kommersiella villkoren eller avtalskrivningarna. I samband med detta erfar flera av leverantörerna att de står för majoriteten av risktagandet i partnerskapet. I utvärderingen av leverantörsdialogen bekräfts det att partnerskapet mellan regionen och leverantör måste återspeglas i avtalsvillkoren och innebära en riskdelning och incitament som gynnar båda parterna<sup>25</sup>.

### 4.3 UTFALL OCH RESULTAT

I samband med att regionen har börjat uppmärksamma innovationsupphandlingar – bland annat till följd av InnoUpp – deltar Region Östergötland nu i EURIPHI (European Innovative Procurement of Health Innovation) där bland annat Tyskland, Frankrike, Storbritannien och Italien deltar. Detta europeiska projekt som finansieras av Horisont 2020 syftar till att stötta innovationsupphandlingar inom hälsa och sjukvård och bidra med stöd gällande hur aktuella verktyg inom upphandling bättre kan anpassas till olika innovationsprocesser<sup>26</sup>.

Vi har sedan tidigare konstaterat att fokus för InnoUpp har varit att följa ett verksamhetsutvecklingsspår. Det framkommer emellertid att det har varit utmanande att implementera förändringen i organisationen. Även om flera uttrycker att man har kommit långt i läroprocessen verkar det också finnas en uppfattning om att projektet inte bidragit till några genomgripande förändringar i regionens verksamhet. Givet den stora och komplexa organisationen var det förväntat att förankringsprocesserna i verksamhetsutvecklingsspåret skulle ta mycket tid. En

---

<sup>25</sup> Ekosystem för e-hälsa (2020). Leverantörernas perspektiv på upphandlingen. Länk.

<sup>26</sup> European Innovative Procurement of Health Innovation. (2019). Länk.

utmaning beskrivs vara att det är svårt att få innovationsupphandling att bli relevant för hela organisationen när den är så pass stor och komplex.

Vi upplever att Region Östergötland delvis har mött detta genom påbörjad kapacitetsuppbyggnad inom verksamhetsstödande funktioner. Den genomförda hemmonitoreringsupphandlingen innebär att Region Östergötland snart kommer att få se praktiska resultat av vad innovationsupphandlingar kan bidra med. Just bevisandets kraft beskrivs som en i synnerhet viktig ingrediens i vården för att våga ta sig an utmaningar utifrån nya perspektiv med möjligheten att få till ännu bättre lösningar i framtiden.

Stora delar av insatserna i verksamhetsutvecklingsspåret har skett genom olika processer och dialoger. Att ”låta kvarnarna mala” för att kunna skapa samsyn runt vad som krävs av samverkan gör det delvis svårt att spåra hur de olika momenten i utvecklingsarbetet gått till. Det råder en ovisshet runt vissa dokument och verktyg samt oklart implementeringsansvar (ägande, förvaltande). Vidare så ser vi idag hinder (organisatoriska och finansiella) för att nå fram till implementering av de insatser, metoder eller modeller man utvecklar. Om inte det man kommer fram till implementeras – det vill säga praktiskt tas tillvara inom organisationen Region Östergötland och förvaltas – finns risken att material faller i glömska och att tyst kunskap försvinner.

## 5. Sammanvägda lärdomar

Ett antal gemensamma observationer framkommer ur båda insatserna tolkade utifrån studiens frågeställningar och den litteratur och de tidigare erfarenheter som gått igenom. Vi försöker här sammanfatta de huvudsakliga lärdomar som kan dras av källorna gemensamt, och nyansera de generella framgångsfaktorer och hinder som lyfts i litteraturen.

### 5.1 PROJEKTFORMEN SOM FRAMGÅNGSFAKTOR OCH HINDER

Båda insatserna illustrerar att innovationsupphandlingar är komplexa processer – oavsett om det handlar om operativa upphandlingar eller strategisk verksamhetsutveckling – som kräver mycket resurser. De är samtidigt osäkra till sin natur vilket innebär att det ständigt finns en risk för att mödan inte bär den frukt som det var tänkt.

En tentativ lärdom är därför att det krävs riktade finansiella och personella resurser för att få organisationer över de första trösklarna mot innovationsupphandling. Utan avsatta resurser för kapacitetsstärkande insatser – i form av både kunskapshöjning, metodutveckling och pilotprojekt – kommer innovationsupphandling förbli en outnyttjad möjlighet. Detta framkommer bland annat av det inbromsande arbetet i Region Östergötland, innan man uppnått en kritisk massa av medvetenhet och vilja för innovationsupphandling. Det framkommer även av betoningen som ges i Innovationsupphandling Syd vid FRÖN-utlysningen och projektmedlen som möjliggörare för kommuner med begränsade resurser. Genom riktade resurser kan den upphandlande organisationen stärka sin uthållighet och utöka sitt handlingsutrymme, vilket är viktiga ingredienser för att kunna hantera de risker som innovationsupphandlingar innebär.

Litteratur om innovationsupphandlingar understryker även att processen kan förenklas väsentligt om den upphandlande organisationen har tillgång till en mängd olika kompetenser. I såväl InnoUpp som Innovationsupphandling Syd har de traditionella kompetenserna som ofta återfinns inom upphandling – juridik, IT, ekonomi och ämneskunniga – varit involverade i processerna. Vi noterar emellertid att personer med samordnad kompetens och med erfarenhet av förändringsprocesser och strategiska verksamhetsförändringar, varit nästan lika viktiga. Inom Innovationsupphandling Syd har denna kompetens varit en tydlig framgångsfaktor i form av en extern projekt- och processledare. Likaså har det varit viktigt att involvera slutanvändare, vilka besitter väsentlig kunskap om hur innovationen ska komma till nytta i verkligheten. Detta har gjorts i Innovationsupphandling Syd i högre grad än i InnoUpp, och kan ses som en differentierande framgångsfaktor för förankring och möjlighet till värdeskapande.

Båda dessa faktorer – att frigöra resurser och att samla olika process- och verksamhetskompetens – gynnas av en projektform. Utifrån detta kan vi dra slutsatsen att insatser för att komma igång med innovationsupphandling gynnas – eller i vissa fall rentav kräver – projektinramningen. Samtidigt innebär projektformen alltid vissa risker. En av dessa illustreras av Innovationsupphandling Syd, som i likhet med många projekt haft svårt att lämna över ett resultat som kan stå på egna ben när projektet avslutas.

## 5.2 VIKTEN AV BEHOVSIDENTIFIERING BOTTEN-UPP

Oavsett om innovationsupphandling genomförs operativt eller syftar till verksamhetsutveckling är det avgörande att det finns en välmotiverad behovsanalys som motiverar arbetet. Det måste finnas ett reellt behov som inte kan tillgodoses av existerande lösningar på marknaden. De två fallstudierna påvisar att de upphandlingar som har präglats av ett gediget förarbete i upphandlingsprocessen har givit förutsättningar för att lyckas.

Genom en välformulerad behovsbeskrivning som tar hänsyn till perspektiv utifrån olika intressenter ökar chansen till att skapa bra upphandlingsdokument som leverantörerna kan förhålla sig till på ett bra sätt. I fallet Innovationsupphandling Syd har detta med framgång skett ur ett botten-upp-perspektiv, där man lagt stora resurser på att explorativt och i bred dialog ta fram behoven. I fallet med hemmonitoreringsupphandlingen i Östergötland genomförde den upphandlande enheten workshops och lade tid på att samla in ett informationsunderlag till att få bättre kunskap om marknaden och således förstå om innovationsupphandling var en lämplig metod för att möta behovet. Detta illustrerar sammantaget att innovationen måste komma som svar på ett behov – inte vice versa.

På en organisatorisk nivå måste också arbetet med innovationsupphandling möta ett behov i organisationen. Det måste vara tydligt vad innovationsupphandling som verktyg ska bidra med för den faktiska verksamheten. Att ett sådant behov – och en förankring från verksamheterna – saknats i InnoUpp har lett till att insatsen haft svårt att skapa varaktiga kapacitetsbyggande resultat. I Innovationsupphandling Syd har önskan och behovet att arbeta för mer innovativ upphandling varit tydligare förankrat i verksamheterna. Detta har varit en viktig faktor i hur kunskap och kompetens stärkts. Men även i Innovationsupphandling Syd har den konkreta modellutvecklingen haltat eftersom man inte funnit formerna för vilka verktyg som faktiskt behövs i kommunerna och var dessa ska ha sin organisatoriska hemvist.

## 5.3 DIALOGBASERADE ARBETSSÄTT NÖDVÄNDIGT

Med en tydlig behovsbeskrivning som bas finns det goda förutsättningar för att skapa bra upphandlingsdokument som lockar leverantörer att komma med kreativa lösningar. Lärdomar från både litteratur och de studerade insatserna visar att detta måste bygga på väl genomförda dialogprocesser som involverar och vägleder alla intressenter. Inte minst pekar erfarenheterna från Innovationsupphandling Syd mot att det behövs god process- och dialogledning för att verksamheter konstruktivt ska kunna formulera behov som kan bli föremål för innovationsupphandling.

Genom erfarenheter från båda insatserna har vi också kunnat se att förhållningssättet mellan projektdeltagarna och leverantörer är avgörande i upphandlingsprocessen. För att företagen ska vilja delta krävs det att det finns incitament – i designprintarna som användes i Innovationsupphandling Syd blev det tydligt att det behövs ett delat risktagande mellan myndigheten och leverantören. När företag deltar i upphandling finns det risker kopplade till de kommersiella villkoren men också hur spridningen av innovation ska ske, det kan finnas omfattande kostnader kopplade till detta om spridning inte sker. Dessa aspekter måste den upphandlande organisationen ha i åtanke när upphandlingsdokumenten skrivs och avtal formuleras.



Sammantaget visar detta på att kompetens inom dialogbaserade arbetssätt är av vikt vid innovationsupphandling. Med rätt utformade dialoger vid såväl intern behovsidentifiering som med leverantörer läggs grunden för träffsäkra och högkvalitativa upphandlingar.

## 5.4 KUNSKAPSBEHOV BEHÖVER MÖTAS

Inom båda insatserna kan vi konstatera att det behövs både en organisatorisk kapacitet och en operativ erfarenhet för att innovationsupphandling ska kunna komma till stånd. Med organisatorisk kapacitet syftar vi på institutionaliserad kompetens, förståelse och möjlighet att frigöra resurser. Med operativ kapacitet menar vi konkret och levande kunskap om hur det fungerar att genomföra en innovationsupphandling.

Insatserna har bemött detta på olika sätt. För Region Östergötland har man börjat bygga kapacitet inom verksamhetsstödande funktioner. I kommunerna i Skåne har man fokuserat på den operativa erfarenheten. I framför allt den kommunala kontexten har en stor del av erfarenhetsbyggandet handlat om innovationsutveckling i sig. Med en låg kunskapsnivå som utgångspunkt behöver en organisation fokusera på grundläggande och möjliggörande kunskap, innan en faktisk innovationsupphandling kan komma till stånd.

En viktig lärdom från detta är att det inte endast är konkreta modeller eller verktyg för upphandlare som behövs för att möjliggöra innovationsupphandling. Lika viktigt är en kunskapsuppyggnad som måste utgå från vilken erfarenhet en organisation har av att arbeta med innovationsprocesser generellt. Dessa kunskapsbehov har i Innovationsupphandling Syd i viss mån tillgodosetts genom Upphandlingsmyndighetens stöd, extern inhyrd kompetens samt deltagande i olika nätverk. Inom InnoUpp har man också försökt knyta till sig kompetenser genom nätverk och genom att dra nytta av kringliggande satsningar. Möjligheten att få Upphandlingsmyndighetens stöd, inriktat bland annat mot att öka kompetensen om innovationsupphandling, anses nödvändig för att nå uppsatta mål. Att ge organisationer tillgång till kunskap, nätverk och personer med konkret erfarenhet av innovationsupphandling är en viktig faktor för framgång – och ett behov som kan fyllas än bättre enligt erfarenheter från båda insatser.

## 5.5 FÖRANKRING KRÄVER PÅVISAD NYTTA

Innovationsupphandling kan ofta fungera som verksamhetsutveckling i kommunala och regionala organisationer. Den ofta omfattande behovsanalys som föregår en innovationsupphandling kan i sig fungera till att stimulera nya infallsvinklar i en kommunal eller regional kontext. Att identifiera de faktiska bakomliggande behoven en upphandling ska svara mot, samla aktörer för dialog, m.m., har i sig ett verksamhetsutvecklande värde.

Samtidigt är de konkreta samhällsekonomiska nyttorna ibland svårare att fånga eller mäta – eller uppstår endast på lång sikt. Detta leder till svårigheter i förankring i kommunala och regionala verksamheter med hård press att leverera mesta nytta för offentliga medel. Att kunna undersöka, argumentera för och förankra nyttan av innovationsupphandling på framför allt ledningsnivå (politisk och tjänstemannaledning) framstår som en viktig faktor för både studerade insatser och innovationsupphandling generellt.

Vi uppfattar även att engagemang från Upphandlingsmyndigheten bidragit till att ge legitimitet till satsningarna som studerats. Intresse och vägledning från myndigheten har på så sätt stöttat förankringen av insatserna.

## 5.6 ORGANISATORISKA FAKTORER PÅVERKAR BRETT

Viljan till att arbeta med innovationsutveckling hör nära samman med myndighetens organisationskultur. Medan Innovationsupphandling Syd utgått från tämligen låg innovationsmognad finns det en grundläggande beredskap för innovationer i Region Östergötland, som har förts in genom satsningar på regional utveckling.

Samtidigt har Innovationsupphandling Syd kunnat dra nytta av den kraftsamling och det engagemang som har möjliggjorts av trepartssamarbetet där de tre kommunerna har haft ett ömsesidigt kunskapsutbyte med varandra.

InnoUpp har fått inspiration från Regions Skånes bolag Innovation Skåne, detta har varit värdefullt då de i mångt och mycket fått arbeta i ett vakuum då vården är starkt decentraliserad med hög teknik- och kunskapshöjd som gör det svårt att motivera och initiera förändringar.

Dessa är några exempel på hur viktig den organisatoriska kontexten är för att bädda för innovationsupphandling. En uttömmande bild kan inte ges i denna studie. Däremot visar de lärdomar vi kan dra att den organisatoriska hemvisten för innovationsupphandling behöver utredas ytterligare. Detta är ett möjligt utvecklingsområde framåt, för den som önskar skapa stödstrukturer eller främja processer för innovationsupphandling.

## 6. Rekommendationer till Upphandlingsmyndigheten

Utifrån de sammanvägda lärdomar som presenterats i kapitel 5 försöker vi här formulera några konkreta rekommendationer för hur Upphandlingsmyndigheten kan arbeta vidare för att främja innovationsupphandling för kommuner och regioner i Sverige. Rekommendationerna är grundade i de mest nödvändiga behov vi ser generellt, och vad som kan rymmas inom Upphandlingsmyndighetens uppdrag.

### 1. Arbeta drivande för projekt och utlysningar tillsammans med andra myndigheter eller finansiärer – delta som kunskapspartner med företrädesvis Tillväxtverket och/eller Vinnova

Denna studie har visat på behovet av att fortsatt frigöra utvecklingsmedel och samla kompetenser och resurser i konkreta innovationsupphandlingsfrämjande projekt. Därtill har ett behov uttryckts av starkare stöd för sådana projekt, vad gäller vägledning och kunskapsdelning mellan projekt och insatser. Upphandlingsmyndigheten har själva inte fria finansiella resurser för sådana projekt, men myndigheter som framför allt Tillväxtverket och Vinnova agerar finansiärer i innovationsprojekt.

Upphandlingsmyndigheten skulle därför kunna ta en större roll som kunskapspartner och agendasättare för att driva fram utlysningar inom området, och även engagera sig i konkreta utlysningar genom att komplettera finansiärernas medel med kunskaps- och styrningsinsatser: Stöd till riggning av projekt, processtöd i genomförande, och samordning av nätverk och arenor för kunskapsdelning mellan projekt.

### 2. Stärk samordning av fora för kunskapsutbyte – men viktigt att dela dessa utifrån specifika organisationers utmaningar och möjligheter

Upphandlingsmyndigheten stöttar upphandlande organisationer med kunskap och erfarenhetsdelning inom många områden. Tentativa försök finns för en nationell arena för innovationsupphandling. Upphandlingsmyndigheten skulle kunna ta en drivande roll och avsätta resurser för att se till att en sådan arena blir verklighet. En potentiell arena bör då fokusera på det konkreta erfarenhetsutbytet mellan parter med liknande utmaningar och frågeställningar, där Upphandlingsmyndigheten också kan bidra som en kunskapsresurs.

### 3. Fortsätt utveckla kunskapen kring hur innovationsupphandling fungerar i olika organisationer – bortom upphandlingsfunktionen som en aspekt av verksamhetsutveckling

Upphandlingsmyndigheten arbetar både som kunskapsstöd för upphandlande organisationer som spridare av lärdomar för hur man bäst organiserar för goda offentliga affärer. Denna studie har visat på en kunskapslucka och ett fortsatt utvecklingsbehov avseende hur

innovationsupphandling ska organiseras för och tillvaratas, inte minst då det lika mycket är en aspekt av verksamhetsutveckling som upphandling.

Upphandlingsmyndigheten skulle kunna samla kunskap inom detta område, och sprida goda råd och erfarenheter om hur kommuner och regioner organisatoriskt kan bygga en hemvist för innovationsupphandlingsfunktionen.

#### **4. Fortsätt vara drivande i metodutveckling för att visa på samhällsekonomisk nytta av innovationsupphandling – vidareutveckla och sprid verktyg**

Det finns idag vissa verktyg och kunskapspooler för hur nyttan av innovationsupphandling kan undersökas och redovisas. Samtidigt visar denna studie på ett fortsatt behov av detta, inte minst för att förankra och motivera innovationsupphandling på kommunal och regional ledningsnivå.

Upphandlingsmyndigheten kan, som metod- och kunskapsutvecklande myndighet, försätta sig att vidareutveckla dessa verktyg och sprida dem bland upphandlande aktörer.



#### **DANMARK**

Oxford Research A/S  
Falkoner Allé 20  
2000 Frederiksberg  
Danmark  
Tel: (+45) 3369 1369  
office@oxfordresearch.dk

#### **NORGE**

Oxford Research AS  
Østre Strandgate 1  
4610 Kristiansand  
Norge  
Tel: (+47) 4000 5793  
post@oxford.no

#### **SVERIGE**

Oxford Research AB  
Norrländsgatan 11  
103 93 Stockholm  
Sverige  
Tel: (+46) 08 240 700  
office@oxfordresearch.se

#### **FINLAND**

Oxford Research Oy  
Fredrikinkatu 61a  
00100 Helsinki  
Finland  
www.oxfordresearch.fi  
office@oxfordresearch.fi

#### **BRUXELLES**

Oxford Research  
C/o ENSR  
5. Rue Archimède  
Box 4, 1000 Brussels  
www.oxfordresearch.eu  
office@oxfordresearch.eu

#### **LATVIJA**

Baltijas Konsultācijas, SIA  
Vilandes iela 6-1  
LV-1010, Rīga, Latvija  
Tel.: (+371) 67338804  
info@balticconsulting.com  
www.balticconsulting.com