

# Upphandling för att stödja innovation

## - Hur fungerar det?

**RAPPORT 2022:3**

Framtagen på uppdrag av Upphandlingsmyndigheten



Upphandlingsmyndigheten September 2022  
ISBN: 978-91-986966-1-5  
Produktion: Upphandlingsmyndigheten  
Foto: Mostphotos

## Förord

Upphandlingsmyndigheten har det samlade ansvaret för att utveckla, förvalta och stödja den upphandling som genomförs av upphandlande myndigheter och enheter. Vårt upphandlingsstöd ska bland annat bidra till att offentlig upphandling främjar innovationer och alternativa lösningar, och vi ska även verka för relevant forskning inom upphandlingsområdet.

Hur offentlig upphandling kan bidra till att stimulera utvecklingen av innovationer är en fråga som blivit allt mer aktuell de senaste åren. Den aktualiseras av såväl klimatkrisen, den demografiska utvecklingen och digitaliseringens möjligheter. Enligt Nationella upphandlingsstrategin kan upphandlande myndigheter uppnå målet att främja innovationer och alternativa lösningar bland annat genom att myndigheter på ledningsnivå identifierar utvecklings- och innovationsbehov som skulle kunna mötas med hjälp av innovationsupphandling. Regeringen har gett Upphandlingsmyndigheten i uppdrag att inrätta innovationsupphandlingsarena för att innovationer i högre utsträckning ska efterfrågas i offentlig upphandling. Därtill har regeringen också uttalat att stöd behövs till beställare som i grupper eller nätverk samlas kring gemensamma behov för att genom innovationsupphandling ge små och stora företag möjlighet bidra med nya lösningar. Att öka köpkraften med hjälp av beställarnätverk och innovationsupphandling är en angelägen fråga för att bidra till ett fossilfritt och cirkulärt samhälle och öka takten i samhällsomställningen.

I syfte att ta få en uppdaterad bild av nuläget för innovationsupphandling i Sverige har Upphandlingsmyndigheten gett Governo i uppdrag att genomföra en studie av befintlig forskning på området, projektfinansiering av innovationsupphandling och utvecklingen av beställarnätverk som idag är aktiva. Utöver detta finns i rapporten till exempel en beskrivning av hur innovationsupphandling har uppstått och utvecklats, en samlad analys med extra fokus på samverkan samt Governos slutsatser och rekommendationer för fortsatt arbete på området. Rapporten ger förståelse och insikter om nuläget och vad som kan göras för att stärka förutsättningarna för bland annat samverkan kring behov och upphandling av nya lösningar.

Författaren svarar själv för alla slutsatser och bedömningar i rapporten.

Stockholm, september 2022

Eva-Lotta Sandberg  
tf. enhetschef Enheten för upphandling och analys

## Innehåll

|  |    |
|--|----|
| Sammanfattning .....   | 6  |
| Innovationsupphandling - ett obeforskat område.....                            | 6  |
| Innovationsupphandlingen drunknar i projektfloran .....                        | 7  |
| Samverkan är viktig, men det finns få beställarnätverk .....                   | 7  |
| Slutsatser .....   | 8  |
| 1. Inledning .....   | 9  |
| 1.1 Syfte och frågeställningar .....   | 9  |
| 1.2 Genomförande och disposition .....   | 9  |
| 2. Upphandling och innovation.....   | 11 |
| 2.1 Vad innebär innovationsupphandling? .....                                  | 11 |
| 2.2 Innovationsupphandling som ett styrmedel .....                             | 12 |
| 3. Forskning om innovationsupphandling .....                                   | 17 |
| 3.1 Huvudsakliga fokusområden i forskningen .....                              | 17 |
| 3.2 Begränsad forskning i Sverige, mer omfattande internationellt .....        | 19 |
| 3.3 Vilka hinder för innovationsupphandling ser forskningen? .....             | 20 |
| 3.4 Vad möjliggör innovationsupphandling enligt forskningen?.....              | 21 |
| 4. Projektfinansiering av innovation och upphandling .....                     | 24 |
| 4.1 Myndigheter, EU-fonder och innovationsprogram finansierar projekt .....    | 24 |
| 4.2 Hur ser finansiärerna på innovationsupphandling? .....                     | 25 |
| 4.3 Svårt att identifiera relevanta projekt.....                               | 26 |
| 4.4 Projekt finansierade av myndigheter .....                                  | 27 |
| 4.5 Projekt med finansiering från EU .....                                     | 31 |
| 4.6 Projektdeltagarnas önskemål om stöd från Upphandlingsmyndigheten.....      | 32 |
| 5. Samverkan för att stödja innovationsupphandling.....                        | 34 |
| 5.1 Beställarnätverk i Sverige 2022 .....                                      | 35 |
| 5.2 Internationella erfarenheter av beställarnätverk.....                      | 40 |
| 5.3 Samverkan behöver utvecklas – men på olika sätt .....                      | 42 |
| 5.4 Viktiga förutsättningar för samverkan kring innovationsupphandling.....    | 45 |
| 6. Analys – hur fungerar det statliga stödet till innovationsupphandling?..... | 48 |
| 6.1 Innovationsupphandling - ett obeforskat område .....                       | 48 |
| 6.2 Innovationsupphandlingen drunknar i projektfloran .....                    | 49 |
| 6.3 Samverkan är viktig, men det finns få beställarnätverk.....                | 50 |

## Upphandling för att stödja Innovation

|     |  |    |
|-----|--|----|
| 6.4 | Handlar det om styrning, egentligen? .....   | 51 |
| 7.  | Governos slutsatser och rekommendationer .....   | 52 |
| 7.1 | Förutsättningar att utveckla de tre styrmedlen .....   | 52 |
| 7.2 | Sektorsmyndigheter bör bilda strategiska nätverk .....                                       | 53 |
| 7.3 | Utveckla formerna för taktiska nätverk.....  | 54 |
| 7.4 | Skapa ett behovsbaserat stöd för samverkansaktörer.....                                      | 54 |
| 7.5 | Regeringen kan ge bättre förutsättningar för innovationsupphandling .....                    | 55 |
| 7.6 | Hur kopplas beställarnätverkens leveranser till den enskilda upphandlande myndigheten? ..... | 56 |

## Sammanfattning

Upphandlingsmyndigheten har fått i uppdrag av regeringen att inrätta en innovationsupphandlingsarena, som ska bidra till att innovationer i högre utsträckning efterfrågas i offentlig upphandling. Regeringen vill att innovationsupphandling ska bidra till att stimulera utvecklingen av nya innovationer, exempelvis stärka utvecklingen av en resurseffektiv, cirkulär ekonomi, ta tillvara digitaliseringens möjligheter och öka användningen av klimatneutrala varor och tjänster.

För att få ett utvecklat kunskapsunderlag har Governo anlåtts för att göra en studie och analys av pågående arbete. Syftet med utredningen har varit att ge Upphandlingsmyndigheten ett uppdaterat underlag, vilket skapar förutsättningar för deras fortsatta arbete med innovationsupphandling.

Uppdraget har bestått av tre delar:

- Forskning – en intervjustudie med fokus på vilken forskning som bedrivs inom innovationsupphandling och vilka frågor som diskuteras för närvarande.
- Projekt – en kartläggning av ett antal aktörers pågående finansiering av projekt med relevans för innovationsupphandling.
- Beställarnätverk – en uppdaterad kartläggning av aktiva beställarnätverk.

Innovationsupphandling går ut på att få offentliga aktörer att i sin inköpsverksamhet verka för att produkter och tjänster som präglas av nytänkande och utveckling görs tillgängliga i samhället. Innovationsupphandling är en liten del av den mycket omfattande inköpsverksamhet, motsvarande ca 800 miljarder kr per år, som styrs av Lagen om offentlig upphandling (LOU) och de övriga regelverk som utgör förutsättningen för den offentliga upphandlingen inom EU. På samma sätt utgör insatserna för att genom offentlig upphandling påverka det samlade arbetet med att skapa innovationer en mycket liten andel av de resurser som läggs ned av privata och offentliga aktörer på innovation.

## Innovationsupphandling - ett obeforskat område

Det finns en del forskning i Sverige som fokuserar på innovationsupphandling i offentlig sektor, men forskningsområdet är inte så omfattande. En gemensam iakttagelse kring den forskning om innovationsupphandling som bedrivs är att den ofta fokuserar på att beskriva nulägen och lyfta hinder samt möjliggörare för dagens innovationsupphandling, medan de problemlösande och utvecklande spåren är färre.

En viktig anledning till att det inte finns så mycket forskning inom upphandlingsområdet i Sverige är att det saknas någon högre akademisk utbildning i upphandling. De utbildningar som finns är praktiskt inriktade. Detta gör att de som vill fördjupa sig i ämnet offentlig upphandling eller specifikt innovationsupphandling inte har någon naturlig väg in i forskningen.

## Innovationsupphandlingen drunknar i projektfloran

Vinnova, Energimyndigheten Formas och Naturvårdsverket är svenska myndigheter som finansierar forskning, utveckling och innovation. De utlysningar och finansieringssatsningar som genomförs idag inriktas sällan på upphandling, det vill säga offentlig sektors efterfrågan av innovationer.

Även inom EU sker finansiering av innovationsupphandlingsprojekt till offentliga organisationer och företag. Dessa finansieringsinstrument finns exempelvis inom ramen Horisont 2020, Horisont Europa, COSME<sup>1</sup> och EU:s struktur- och investeringsfonder.

Kartläggningen av myndighets- och EU-finansierade projekt visar att det sker relativt få utlysningar och finansieringssatsningar som innefattar upphandlingsaspekter. Den visar också på svårigheterna att få tag på relevanta data. En generell utmaning i kartläggningen av projekten är att det inte finns någon samlad redovisning av projekt som innefattar just innovationsupphandling eller upphandlingsaspekter.

Av de projekt som kan relateras till området upphandling och innovation är den samlade bilden att inslagen av innovationsupphandling ofta verkar vara antingen en bieffekt av projektens huvudsyften eller att det finns en karaktär av slumpmässighet kring de projekt som ges stöd av detta skäl. När det gäller svenskt deltagande i EU-projekt kan konstateras att det finns ett behov av mer konkret stöd från svenska myndigheter, särskilt om att antalet projekt som relaterar till förkommersiell upphandling och innovationsupphandling (PCP/PPI) ska öka.

## Samverkan är viktig, men det finns få beställarnätverk

Upphandlingsmyndigheten har de senaste åren intresserat sig särskilt för samverkansformen beställarnätverk. Upphandlingsmyndigheten definierar beställarnätverk som en samverkansform där regioner, kommuner och/eller statliga myndigheter möts för driva på marknaden att utveckla nya innovativa och hållbara lösningar på det offentligas utmaningar och problem. Huvudsyftet med beställarnätverk är att identifiera och beskriva gemensamma behov och problem, så att marknaden ges möjlighet att utveckla nya lösningar. En viktig effekt som förväntas uppstå av nätverken är att efterfrågan ökar när flera aktörer samordnar sina behov.

Energimyndigheten, Naturvårdsverket och SKR är tre organisationer som på olika sätt arbetar med beställarnätverk. En del av uppdraget har varit att skapa en uppdaterad bild av befintliga beställarnätverk. Den övergripande bilden är att det inte har skett några större förändringar sedan tidigare kartläggning 2019 – det finns ett antal beställarnätverk, men bildas inte många nya.

---

<sup>1</sup> COSME är EU:s program för företagens konkurrenskraft och små och medelstora företag 2014–2020

Trots att Upphandlingsmyndigheten har tagit fram och publicerat en definition av beställarnätverk<sup>2</sup> kan konstateras att det inte finns någon enhetlig syn på hur begreppet beställarnätverk definieras, vilket gör det svårare att jämföra och att följa upp dessa nätverk. Governo menar att de bör delas upp i två kategorier. Dels i nätverk med långsiktig inriktning främst mot att utveckla innovationer och som i denna rapport kallas strategiska nätverk. Dels i nätverk som samlar myndigheter med ett konkret gemensamt behov och avsikt att genomföra en innovationsupphandling, i denna rapport kallade taktiska nätverk. En tydlig slutsats av kartläggningen av nätverken är att det kräver resurser och långsiktighet för att samverkan ska uppstå och fortgå över tid. Energimyndigheten är den myndighet som arbetat mest med långsiktig nätverkssamverkan.

### Slutsatser

Governo gör bedömningen att statens användning av verktyg för att få den offentliga upphandlingen att aktivt bidra till att få ut innovationer i samhället inte leder till så stora resultat. Hittills handlat om en relativt passiv styrning. Vi utesluter dock inte att det skulle gå att åstadkomma betydligt mer genom att aktivt stödja projekt, samverkan och forskning kring innovationsupphandling. Det är således inte nödvändigtvis styrredskapen i sig som brister utan graden av beslutsamhet och konkretion i användningen av dem.

Utifrån resultaten och slutsatserna lämnar Governo följande rekommendationer som Upphandlingsmyndigheten kan arbeta vidare med på olika sätt:

- Sektorsmyndigheter, som av regeringen har fått ett särskilt ansvar för ett visst samhällsområde, bör bilda strategiska nätverk
- Utveckla formerna för taktiska nätverk
- Skapa ett behovsbaserat stöd för samverkansaktörer
- Regeringen kan ge bättre förutsättningar för innovationsupphandling
- Koppla beställarnätverkens leveranser till den enskilda upphandlande myndigheten

---

<sup>2</sup> [https://www.upphandlingsmyndigheten.se/forbered-organisationen/bestallarnatverk/#vad\\_gor\\_bestallarnatverk\\_](https://www.upphandlingsmyndigheten.se/forbered-organisationen/bestallarnatverk/#vad_gor_bestallarnatverk_)



## 1. Inledning

Upphandlingsmyndigheten har fått i uppdrag av regeringen att inrätta en innovationsupphandlingsarena, som ska bidra till att innovationer i högre utsträckning efterfrågas i offentlig upphandling. Regeringen vill att innovationsupphandling ska bidra till att stimulera utvecklingen av nya innovationer, exempelvis stärka utvecklingen av en resurseffektiv, cirkulär ekonomi, ta tillvara digitaliseringens möjligheter och öka användningen av klimatneutrala varor och tjänster.

För att få ett utvecklat kunskapsunderlag har Governo anlåtts för att göra en studie och analys av pågående arbete. Uppdraget består av tre delar:

- Forskning – en intervjustudie med fokus på vilken forskning som bedrivs inom innovationsupphandling och vilka frågor som diskuteras för närvarande
- Projekt – en kartläggning av ett antal aktörers pågående finansiering av projekt med relevans för innovationsupphandling.
- Beställarnätverk – en uppdaterad kartläggning av aktiva beställarnätverk.

### 1.1 Syfte och frågeställningar

Syftet med utredningen har varit att ge Upphandlingsmyndigheten ett uppdaterat underlag, vilket skapar förutsättningar för deras fortsatta arbete med innovationsupphandling. Upphandlingsmyndigheten har velat ha stöd i att identifiera och utveckla kunskap om olika forsknings-, utvecklings- och innovationsprojekt, om forskning och forskningsmiljöer som inbegriper innovation och upphandling samt om förståelsen, etableringen och genomförandet av beställarnätverk.

Under genomförandet har respektive område diskuterats vidare och genomförandet har utvecklats i enighet med vad som framkommit i denna dialog.

### 1.2 Genomförande och disposition

Projektet har genomförts under våren 2022. Uppdragets tre delar har genomförts på följande sätt:

Datainsamlingen för forskningsgenomgången inleddes genom att intervjua åtta forskare från Sverige och två från Nederländerna. Utifrån informationen som inhämtades under intervjuerna skedde i ett andra steg en kompletterande inläsning av befintlig forskning på området.

Kartläggningen och fördjupningen av myndighets- och EU-finansierade projekt har inneburit en utmaning när det gäller att få tag på relevanta data. Kartläggningen av EU-finansierade projekt har i huvudsak skett genom EU-kommissionens projektdatabas för Horisont 2020 och information från den nedlagda databasen för COSME. Intervjuer har skett med projektledare eller koordinatörer från de deltagande svenska organisationerna. Av fem organisationer vi kontaktade har vi fått svar och kunnat intervjua tre av dem. När det gäller projekt finansierade av svenska

myndigheter skedde i ett första steg en kartläggning av projekt som berört innovation och upphandling från Vinnova, Formas och Energimyndigheten samt projekt inom ramen för några strategiska innovationsprogram. Kartläggningen har främst skett via sökningar i myndigheternas projektdatabaser med viss komplettering av information från handläggare på myndigheterna. För att få mer kunskap om projekten och om vilka upphandlingsrelaterade frågor som varit relevanta intervjuades kontaktpersoner för nio projekt.

Vad gäller beställarnätverken skedde inledningsvis en kartläggning av befintliga nätverk. Därefter genomfördes ett antal intervjuer med de myndigheter/organisationer som initierat nätverken (Energimyndigheten, Naturvårdsverket och SKR) samt med kontaktpersonerna för beställarnätverken. Syftet med intervjuerna har varit att få en fördjupad förståelse för nätverken och deras arbete, med särskilt fokus på de resultat som uppstår och kopplingen till upphandling.

Rapporten består av sju kapitel. I kapitel 2 beskrivs upphandling och innovation, hur innovationsupphandling uppstått och utvecklats. Därefter görs i kapitel 3 en redovisning av forskning inom innovationsupphandling och möjliggörare och hinder för den. I kapitel 4 beskrivs projekt inom innovationshandling och i kapitel 5 samverkan i beställarnätverk. Kapitel 6 innehåller en samlad analys, med extra fokus på samverkan och viktiga förutsättningar för den. I det avslutande kapitel 7 utvecklas Governos slutsatser och rekommendationer för det fortsatta arbetet. För att förenkla läsningen ligger konkreta exempel på projekt och annat i gråa textutor.

## 2. Upphandling och innovation

Detta uppdrag handlar om innovationsupphandling. Genom att sammanfoga de två betydligt mer omfattande företeelserna innovation å ena sidan och upphandling å den andra i samma begrepp skapas en relativt tydlig och avgränsad verksamhet. Denna går ut på att få offentliga aktörer att i sin inköpsverksamhet verka för att produkter och tjänster som präglas av nytänkande och utveckling görs tillgängliga i samhället.

Innovationsupphandling är således en liten del av den mycket omfattande inköpsverksamhet, motsvarande ca 800 miljarder kr per år, som styrs av Lagen om offentlig upphandling (LOU) och de övriga regelverk som utgör förutsättningen för den offentliga upphandlingen inom EU. På samma sätt utgör insatserna för att genom offentlig upphandling påverka det samlade arbetet med att skapa innovationer en mycket liten andel av de resurser som läggs ned av privata och offentliga aktörer på innovation.

Den fråga som undersöks i denna rapport är i vilken utsträckning innovationsupphandling är eller skulle kunna bli ett effektivt redskap för att öka innovationsgraden i Sverige?

### 2.1 Vad innebär innovationsupphandling?

Innovationsupphandling har förekommit under lång tid. Längre benämndes den dock oftast som teknikupphandling. Kända exempel på lyckosam teknikupphandling under 1900-talet är samarbetet mellan å ena sidan statliga verk som Vattenfallsverket, SJ, Televerket och FMV och å andra sidan innovativa företag som ASEA, LM Ericsson och Saab. Att detta nära samarbete mellan beställare och leverantörer var betydelsefullt för en del företags möjligheter att utvecklas är uppenbart, liksom att resultaten innebar tekniska framsteg för Sverige.

Det förefaller dock vara så att innovationsupphandling minskade mot slutet av 1900-talet. Vid sidan av försvarsmaterialupphandling var det få myndigheter som genomförde upphandlingar med tydliga ambitioner att nyttiggöra innovationer. Orsaker till denna nedgång som diskuterats har handlat om förändringar i den offentliga sektorn, med hårdare styrning av resurser och minskad vilja att ta risker, liksom införandet av upphandlingslagstiftningen i samband med Sveriges inträde i EU.

#### 2.1.1 Innovationsupphandlingen utreddes 2010

Den sjunkande viljan att använda upphandling för att driva på utvecklandet av ny kunskap och nya lösningar gick inte onoterad. Insikten om potentialen i den offentliga upphandlingen som innovationsmotor fanns kvar. I början av 2000-talet tog regeringen bland annat initiativ till att utreda förutsättningarna för ökad tillämpning av innovationsupphandling i Sverige<sup>3</sup>. Regeringen såg en risk att det skulle uppstå en

---

<sup>3</sup> Betänkande av Innovationsupphandlingsutredningen, SOU 2010:56

eftersläpning i innoverandet inom delar av offentlig sektor om inte den offentliga upphandlingen efterfrågade nya lösningar på samma sätt som skedde på den privata marknaden. Utredningens förslag skulle stärka den offentliga verksamhetens förnyelse, kvalitet och effektivitet med stöd av innovationsupphandling, men även främja innovationsförmågan och förutsättningarna för strukturomvandling i näringslivet.

Begreppet innovationsupphandling beskrivs i utredningen 2010 som upphandling av i förväg okända lösningar på ett definierat problem eller behov för vilka det ibland ännu inte har etablerats någon marknad. Det är således inget juridiskt begrepp, utan snarast en beteckning på en process som just syftar till att möjliggöra att nya lösningar utvecklas. Det innebär att när vi i vid mening talar om innovationsupphandling handlar det om en process där alla element inte tydligt behöver ingå i regelverket för offentlig upphandling. Innovationsupphandling kan således i sin användning vara bredare än det juridiska begreppet offentlig upphandling. Upphandling sker både inom offentlig och privat sektor. Vissa privata företag använder i praktiken inköpsmetoder som i delar påminner om offentlig upphandling, medan andra företag föredrar mycket mindre formella sätt att infodra anbud och förhandla fram affärsöverenskommelser.

Utredningen noterade också att innovationsupphandling var tämligen ovanligt. Även om upphandlingslagstiftningen inte i sig ansågs utgöra något hinder för att genomföra innovationsupphandling begränsade den dock till en del möjligheterna för offentliga organ att aktivt arbeta med att få fram nya lösningar genom ett nära samarbete med innovativa företag.

Bland utredningens slutsatser finns resonemang om behov av kompetensuppbyggnad och ekonomiska incitament. Man föreslog därför att Vinnova skulle få ett övergripande ansvar för att främja innovationsupphandling och, med hjälp av den myndighet som skulle komma att ha ansvar för upphandlingsstödet (detta skedde före Upphandlingsmyndighetens bildande), bistå olika myndigheter med kompetens vid innovationsupphandling. Det borde också vara möjligt ge bidrag till upphandlande myndigheter för att täcka merkostnader i upphandlingsprocessen vid innovationsupphandling.

## 2.2 Innovationsupphandling som ett styrmedel

Innovationsupphandlingsutredningen 2010 kan ses som starten på dagens diskussion om och arbete med att utveckla användningen av upphandling som ett instrument för att få ut mer innovationer i samhället. De olika initiativ som regeringen tagit för att öka och utveckla användningen av fenomenet innovationsupphandling under det senaste decenniet har utgått från en grundläggande hypotes. Denna innebär att ju mer upphandlingen kan inriktas på innovationer och att stötta innovationsprocesser desto större effekter för samhällsekonomin och för viktiga målsättningar som till exempel hållbarhetsmålen i Agenda 2030.

Den grundläggande utgångspunkten är således att beteenden och verksamheter som förknippas med innovation är eftersträvansvärda i ett samhälle. Även om det må vara få som motsätter sig en sådan hypotes kan det vara värt att något utveckla innebörden av innovationsbegreppet.

### 2.2.1 Vad är innovation?

Innebörden av begreppet ”innovation” är inte entydig. Konjunkturinstitutet<sup>4</sup> menar att det både kan utgöra ett samlingsnamn för den process i vilken nya tekniker och kunskap genereras och ses som en specifik fas av detta mångfasetterade system. Den tidiga innovationsforskningen såg den tekniska utvecklingen som en linjär process bestående av tre faser; uppfinning – innovation – spridning. Processen byggde således på inledande satsningar på grundforskning och framtagandet av uppfinningar som följdes av implementering på marknaden i form av innovation och slutligen (storskalig) spridning av dessa innovationer. I nyare innovationsforskning betonas betydelsefulla återkopplingar mellan varje fas, vilket innebär att innovationsprocessen inte är linjär utan istället utgör ett komplext samspel mellan forskning, utveckling och spridning av innovationer. Under hela processen genereras ökad kunskap där forskare, producenter av ny teknik och konsumenter bidrar till ett ökat lärande och successiv framväxt av nya marknader.

En annan dimension av innovationsbegreppets bredd lyfts av det strategiska innovationsprogrammet InfraSweden2030<sup>5</sup> som poängterar att det beskriver förändring och rörelse samt definitivt inte handlar enbart om teknik. Innovationer kan röra fysiska produkter, tjänster, betalningsmodeller, affärsmodeller och mycket annat, ofta i kombination. Innovation uttryckt på detta sätt handlar om resultaten av ett arbete. Men innovation kan också inbegripa nya arbetssätt och nya processer.

Ytterligare ett perspektiv på innovationsbegreppet är att det också omfattar olika ”grader” av innovation. Man kan säga att innovationer kan handla om ett brett fält från små inkrementella förändringar, exempelvis produktförbättringar och gradvis tjänsteutveckling, till radikala systempåverkande innovationer. Ibland används begreppet ”innovationshöjd” för att beskriva hur radikal en innovation är. Detta begrepp kan dock vara problematiskt, dels för att det inte nödvändigtvis är lätt att definiera, dels för att det ofta ger intrycket att stor innovationshöjd alltid är något önskvärt.

Att innovationer kan innebära många olika saker innebär förstås att det även blir komplext att utforma den styrning som ska driva innovationsarbetet till önskvärda resultat och effekter för ett samhälle. Det är därför inte förvånande att många länder utformar särskilda politikområden för innovation och forskning. Innovation tilldrar sig stort finansiellt såväl som politiskt intresse. Det är i denna kontext av omfattande offentliga resurser och komplexa styrsignaler som vi i denna rapport försöker

---

<sup>4</sup> Konjunkturinstitutet, Miljö, ekonomi och politik 2020 Upphandling med klimathänsyn

<sup>5</sup> InfraSweden2030, Upphandling som verktyg för innovation - Nuläge och förslag till vägar framåt, 2021

identifiera och följa hur just utformningen av den offentliga upphandlingen kan bli ett användbart styrmedel som bidrar till att föra ut innovationer i samhället.

### **2.2.2 Statliga insatser för att främja innovationsupphandling**

Vilka medel använder då staten för att få den offentliga upphandlingen att bidra till att mer och bättre innovation kommer ut och gör nytta i samhället? Det finns ett flertal åtgärder som bidrar, eller kan förväntas bidra, till positiva samhällseffekter av innovationer och nytänkande. Governo utgår i denna framställning ifrån de tre styrmedel som vår uppdragsgivare lyft fram i detta uppdrag: forskningsstöd, projektfinansiering och samverkan. Dessa medel bygger i huvudsak på att staten använder finansiella resurser för att påverka beteendet hos främst berörda offentliga aktörer.

Man kan självklart tänka sig att det skulle vara möjligt att påverka den offentliga upphandlingen i innovationsstödande riktning genom att tillföra resurser på andra sätt. Staten har därutöver även möjlighet att påverka genom annat än finansiella styrmedel. Ändringar i till exempel lagarna kring upphandling, i regler och styrning av myndigheterna eller på åtskilliga andra sätt kan vara nog så effektiva vägar att uppnå statens syften. Vi kommer dock inte i denna rapport att diskutera i vilken mån andra sätt att öka genomslaget av innovationer i samhället skulle kunna vara mer eller mindre effektiva styrmedel. Detta skulle falla utom ramen för vårt uppdrag som har haft att undersöka de tre ovan nämnda styrmedlen.

#### **Forskning om innovationsupphandling**

Forskning brukar ofta delas upp i två delar, fri respektive tillämpad forskning, där den förstnämnda kännetecknas av att den finansieras med offentliga medel och att lärosätena själva prioriterar inriktningen på forskningen. De direkta forskningsanslagen, eller basanslagen, till universitet och högskolor ger förutsättningar för lärosätena att göra strategiska forskningsprioriteringar och även säkerställa forskningsanknytning i grundutbildning och forskarutbildning.

Den fria forskningen står dock inte i något motsatsförhållande till tillämpad forskning och innovation. Resultat från den fria forskningen kan leda till tillämpningar och innovation. Starka och fria forsknings- och utbildningsmiljöer kan attrahera samarbeten och samverkan med näringslivet och det offentliga. Universitet och högskolor är således i högsta grad involverade i det innovationsarbete som står i fokus för innovationsupphandlingen.

En annan fråga är i vilken mån staten styr och uppmuntrar forskningen att även bidra till att utveckla själva upphandlingsinstrumentet till att bättre stödja införandet av innovationer i samhället. Det finns viss sådan forskning, men i betydligt mindre omfattning än forskning som stödjer eller ingår i själva innovationsprocessen. I kapitel 3 undersöker vi närmare hur innovationsupphandlingsfrågan hanteras på universitet och högskolor.

### Projektfinansiering av innovationsupphandling

Ett vanligt sätt för staten att uppmuntra såväl offentliga som privata aktörer att genomföra aktiviteter som kan förväntas bidra till samhällliga mål är att finansiellt stödja projektverksamhet. Regeringen tar normalt inte aktiv del i att välja ut vilka projekt som är bäst lämpade att stödja utan ställer resurser till förfogande för ett antal förvaltningsmyndigheter. Dessa myndigheter sköter sedan beslut om och uppföljning av hur dessa medel används, ofta dock utifrån vissa övergripande principer och mål som regeringen bestämt.

En speciell variant av denna form av projektstöd är när medlen kanaliseras via EU-budgeten. Det handlar i praktiken fortfarande om statligt stöd, eftersom Sverige är en nettofinansiär till EU:s budget, men fördelningsprocessen följer andra principer.

Syftet med kapitel 4 är därför snarare att genom några fördjupande exempel visa hur statens försök att åstadkomma en större användning av innovationsupphandlingar ser ut i praktiken.

### Samverkan för att stödja innovationsupphandling

Processen från en första idé till att en ny eller utvecklad produkt eller tjänst kommer till nytta i samhället är både lång och kan ta sig många olika vägar, vägar som oftast inkluderar flera olika sektorer och kompetenser. Innovationsprocesser förutsätter därför samverkan mellan aktörer för att bli lyckosamma. När en innovation behöver upphandlas för att komma till nytta i samhället krävs till exempel att den kreativa innovationsprocessen samordnas med den mer juridiska och administrativt styrda upphandlingsprocessen. Detta gäller särskilt när beställaren återfinns inom den offentliga sektorn och därmed måste följa upphandlingslagstiftningen.

Denna samverkan kan ta sig olika uttryck och avse hela eller delar av den samlade innovationsprocessen. Vid samverkan som inkluderar tillämpningen av upphandlingskompetens och -regelverk kan samverkan organiseras i så kallade beställarnätverk. Begreppet beställarnätverk har använts i många år och trots att Upphandlingsmyndigheten tagit fram och publicerat en definition tycks det saknas en enhetlig syn på vad begreppet innebär. Idag omfattar begreppet beställarnätverk olika typer av samverkanskonstruktioner med delvis olika syften och arbetssätt.

Den grundläggande idén med beställarnätverk är dock gemensam, att öka kontakter och kommunikation mellan beställare och leverantörer på en marknad och på så sätt öka utvecklingen av nya och bättre varor och tjänster. För beställarna, de offentliga aktörerna, ger en tidig dialog med marknaden bättre förutsättningar för att användarnas behov ska uppmärksammas och tas till vara i den innovativa processen. För möjliga leverantörer på marknaden skapar dialogen, och en mer harmonierad efterfrågan, ökade incitament för att ta kostnader för att utveckla mer innovativa produkter.

Det finns stora skillnader mellan grupperingar som betecknar sig som beställarnätverk. Bland de skillnader som finns mellan olika nätverk hör till exempel om de vänder sig till alla beställare inom den aktuella sektorn eller om de endast

fokuserar på offentliga aktörer, det vill säga om det är den offentliga upphandlingens resurser och regelverk som avses driva på innovationsprocessen. En annan väsentlig skillnad är om nätverket syftar till att deltagarna ska ges förutsättningar att genomföra konkreta upphandlingar, eller om fokus primärt ligger på att stärka den innovativa processen och skapa bättre förutsättningar för framtida upphandlingar. I det senare fallet är nätverken även mer långsiktiga i sitt arbete. Av de beställarnätverk som är aktiva idag är det den senare typen som är vanligast. I kapitel 5 beskrivs beställarnätverken närmare.



## 3. Forskning om innovationsupphandling

Offentlig upphandling och inköp är inte ett forskningsområde som är särskilt stort eller väl etablerat inom den akademiska världen i Sverige. Det finns traditionellt sett mer forskning som är kopplad till inköp i stora företag och det företagsekonomiska forskningsfältet, något som inte alltid är direkt applicerbart på offentlig upphandling.

I mars 2022 skrev Upphandlingsmyndigheten, tillsammans med flera andra aktörer, en debattartikel i tidningen Dagens Samhälle som adresserade problematiken om att det idag saknas forskning inom området offentlig upphandling och inköp i Sverige<sup>6</sup>. I debattartikeln lyfts att det behövs fler forskningsstudier som kan belysa olika aspekter av offentliga inköp, för att bidra till att både utveckla den offentliga upphandlingen och bidra till den offentliga debatten. Undertecknarna av debattartikeln menar att det behövs mer medel och initiativ kring forskningen relaterad till offentlig upphandling. Det handlar både om att få fler inom akademien att intressera sig för området och att olika forskningsfinansiärer i högre utsträckning måste bidra till att skapa ekonomiska förutsättningar för ett ökat kunskapsbyggande.

Forskning kring innovation är ett mer etablerat forskningsområde, såväl i Sverige som utomlands. Det bedrivs forskning om innovation i offentlig sektor vid lärosäten i Sverige och i andra länder. Vid Lunds universitet finns exempelvis CIRCLE - Centre for Innovation, Research and Competence in the Learning Economy<sup>7</sup>, som är ett tvärvetenskapligt forskningscenter för innovationsstudier. Här bedrivs även forskning om funktionsupphandling, som är nära relaterad till, eller kanske till och med synonymt med, innovationsupphandling.

En långsiktig och bred forskning om innovation i offentlig sektor är viktig för kunskapsutvecklingen om offentliga affärers betydelse i vårt samhälle och vår omvärld. Följande avsnitt beskriver översiktligt forskningsläget i Sverige samt övriga Europa, vilka hinder som finns för forskningen samt innovationsupphandling i stort och vilka frågor som är mest aktuella just nu.

### 3.1 Huvudsakliga fokusområden i forskningen

Det finns en del forskning i Sverige som fokuserar på innovationsupphandling i offentlig sektor, men forskningsområdet är inte så omfattande. Den forskning som finns att tillgå har vissa huvudsakliga fokusområden. Bland annat finns forskning kring funktionsupphandling. Funktionsupphandling är nära relaterad till begreppet innovationsupphandling och i vissa fall används de synonymt. Att ställa funktionskrav vid en upphandling handlar om att beskriva de behov som ska tillgodoses eller vilken effekt som ska uppnås, för att sedan lämna det öppet för anbudsgivarna att lösa hur det ska gå till, vilket på många sätt liknar det som sker vid en del

---

<sup>6</sup> <https://www.dagenssamhalle.se/opinion/debatt/mer-forskning-om-offentlig-upphandling-behovs/>, publicerad 30 mars 2022, hämtad 9 maj 2022

<sup>7</sup> <https://www.circle.lu.se/>

innovationsupphandlingar. I en forskningsrapport inom ramen för Konkurrensverkets uppdragsforskning betonar exempelvis Charles Edqvist att all upphandling som leder till innovation måste vara funktionsupphandlingar<sup>8</sup>. Grundtesen i denna forskning är att genom att beskriva vad som ska uppnås med upphandlingen snarare än hur det ska göras möjliggör man för innovation i upphandlingsprocesser. Det finns ett flertal artiklar skrivna som studerat detta ämne<sup>9,10</sup>.

Kompetensen hos de som upphandlar är en mycket viktig fråga när det kommer till att upphandla innovationer, något som betonas i både intervjuer med forskare och litteraturen. Att köpa in existerande produkter och att upphandla innovativa lösningar skiljer sig mycket i vilket kompetens som krävs<sup>11,12</sup>. Bland annat behöver upphandlarna ha större kännedom om den taktiska verksamheten och i större utsträckning samverka med leverantörerna. Som det ser ut idag är de få utbildningar som finns för upphandlare inriktade på traditionell upphandling, vilket gör att det saknas tillräcklig kompetens för att lyckas med innovationsupphandling. Innovationsupphandling kräver ofta ett mer omfattande förarbete än vid en traditionell upphandling. Förutom att kartlägga marknaden och ha dialoger med potentiella leverantörer är även förståelsen för behoven hos verksamheten och användarna centralt. En annan faktor som därmed kan påverka möjligheten att genomföra innovationsupphandlingar kan vara att inköpsavdelningar rent organisatoriskt tenderar att utformas utifrån hur traditionell upphandling sker. Det samarbete med övriga verksamheten som krävs i innovationsupphandling kan försvåras av hur man byggt upp organisationen.

### **3.1.1 Samhällsbyggnad är det område där innovationsupphandling beforskats mest**

Inom samhällsbyggnadsområdet är forskningen om innovation och upphandling till synes mer utvecklade än inom andra vetenskapliga forskningsområden. Inom samhällsbyggnadsområdet är därmed innovationsupphandling något mer beforskat än inom andra fält. Upphandling och inköp inom samhällsbyggnadssektorn är ett väl etablerat forskningsområde<sup>13</sup>. Det är dock inte alltid denna forskning har en direkt koppling till offentlig upphandling och LOU.

Inom byggforskningen har kopplingarna till upphandling och inköp utvecklats över tid. Denna forskning har också varit mer praktiskt inriktad genom att även inkludera stöd till projektledare att kunna göra upphandlingar och inköp. Även inom byggsektorn har dock forskningen varit fragmenterad. Som en del att motverka detta

---

<sup>8</sup> Edqvist, Charles (2019) Funktionsupphandling för innovation, välfärd och miljö, Konkurrensverket

<sup>9</sup> Kjellgren, Jan och Arnesdotter, Ingrid (2019) Funktionsförsäljning – en juridisk översikt och några råd för dig som överväger att börja sälja eller köpa funktion

<sup>10</sup> Karlsson, Olle, Kjellgren, Jan och Kristoffersson, Eleonor (2019) Funktionsförsäljning och beskattning, Skattenytt

<sup>11</sup> Edler, Jacob och Georgiou, Luke (2007) Public procurement and innovation - Resurrecting the demand side

<sup>12</sup> Siikavirta, Kristian (2016) Att driva på innovationer genom samarbete och offentliga upphandlingar

<sup>13</sup> Smart built environments rapport S-2020-14, Upphandling som främjar innovation, framgångsfaktorer och barriärer i samhällsbyggnadsbranschen – en omvärldsanalys

har ProcSIBE (Procurement for Sustainable Innovation in the Built Environment)<sup>14</sup>, som är ett tvärvetenskapligt nätverk för forskning och utveckling som berör upphandling inom samhällsbyggnadsområdet, skapats. Nätverket består av forskare från flera svenska lärosäten med syfte att dels ta fram ny kunskap, dels stödja utvecklingen av svensk upphandling inom samhällsbyggandet. Ett viktigt mål är att bygga upp en nationell arena där forskare samverkar med näringsliv och samhällsorgan för att gemensamt utveckla nya angreppssätt och ny kunskap.

En gemensam iakttagelse kring den forskning om innovationsupphandling som bedrivs är att den ofta fokuserar på att beskriva nulägen och lyfta hinder samt möjliggörare för dagens innovationsupphandling, medan de problemlösande och utvecklande spåren är färre. Utöver kompetens- och samverkansfrågor lyfts ofta politisk vilja och inriktning fram som en viktig faktor för att offentlig sektor i större utsträckning ska kunna upphandla innovationer. Politiken anses ha möjlighet att sätta riktningen för offentliga aktörer i hur de ska arbeta med innovationsupphandling och peka ut denna som ett viktigt verktyg för att åstadkomma innovation.

## **3.2 Begränsad forskning i Sverige, mer omfattande internationellt**

Det finns som sagt begränsat med forskning om innovationsupphandling i Sverige. I andra länder, såsom Nederländerna och Storbritannien, verkar området vara något mera studerat.

### **3.2.1 Tvärdisciplin ger särskilda utmaningar**

Det fåtal forskare i Sverige som finns inom detta område beskriver forskningsområdet innovationsupphandling som komplicerat med sin tvärdisciplinära karaktär. Denna skapar utmaningar både på grund av kraven på samverkan och när det kommer till finansiering. Innovationsupphandling angränsar exempelvis till områden så som innovation, entreprenörskap, offentlig förvaltning och juridik. Framför allt skapar detta svårigheter när det kommer till finansiering då det oftast inte görs utlysningar som är riktade till tvärdisciplinär forskning från exempelvis Vinnova och andra liknande aktörer. Detta gör även att det saknas en ingång till denna forskning genom de ordinarie institutionsstrukturerna i universitetsvärlden. Vill man forska inom detta område idag tvingas man i hög grad finna sina egna vägar.

### **3.2.2 Avsaknad av högre utbildning inom upphandling påverkar forskningen**

En viktig anledning till att det inte finns så mycket forskning på området i Sverige är att det saknas någon högre akademisk utbildning i upphandling. De utbildningar som finns är praktiskt inriktade, och i de fall undervisning ges på universitet och högskolor är det enbart i form av kurser och inte fullständiga program som leder till en akademisk examen. Detta gör att de som vill fördjupa sig i ämnet offentlig

---

<sup>14</sup> <https://www.procsibe.se/>

upphandling eller specifikt innovationsupphandling inte har någon naturlig väg in i forskningen.

De nederländska forskare som intervjuats inom ramen för uppdraget beskriver att de i Nederländerna har högre utbildningar i upphandling och att det finns kurser att gå specifikt riktade mot innovationsupphandling. Detta gör forskningen mer tillgänglig för de som studerar ämnet och leder till att fler börjar forska på innovationsupphandling. Forskarna i Nederländerna upplevde även att området innovationsupphandling växt och utvecklats under senare år samt att fler anser det attraktivt att forska inom.

### 3.3 Vilka hinder för innovationsupphandling ser forskningen?

I litteraturen finns flera artiklar och rapporter som tar upp hinder för offentliga aktörer att upphandla innovation.

En av dessa är rapporten "Varför upphandlar den offentliga sektorn inte fler innovationer" av Karl Lundvall och Carl von Utfall Danielsson<sup>15</sup>. Rapporten är skriven inom forskningsprogrammet Uppdrag Välfärd, som är knutet till Entreprenörskapsforum. Författarna till rapporten diskuterar tre aspekter som de anser hindrar offentliga verksamheter från att upphandla innovation:

1. Den första är hantering av risk, där forskarna menar att den offentliga sektorn inte har kompetens att hantera risker effektivt, vilket kan vara kopplat till resursfrågor och innebära att det finns en tendens att hellre välja det gamla, säkra och beprövade, än det nya, osäkra och otestade. Detta även om det senare kan innebära stora fördelar för samhället i stort. Fördelarna med innovationsupphandling framgår sällan för den enskilde upphandlaren. Det gör däremot nackdelarna. Innovationsupphandling upplevs därför som en risk som inte är värd att ta utifrån den ansvarige upphandlarens perspektiv.
2. Den andra aspekten som förhindrar innovationsupphandling är att myndigheter uppfattas sakna tillräcklig kännedom för att kunna identifiera lämpliga områden för innovationsupphandling. Forskarna menar att det inte alltid är lämpligt, eller ens möjligt, för en myndighet att använda innovationsupphandling. Om utvecklingskostnaderna för en potentiell anbudsgivare vida överstiger värdet av upphandlingen är det osannolikt att den lyckas.
3. Till sist tar de även upp problemet att den offentliga sektorn sällan vet vilka innovationer som bäst tillgodoser de samhälleliga behoven. Detsamma gäller dock leverantörssidan som också saknar kunskap om vilka offentligt prioriterade behov som styr morgondagens upphandlingar. I lägen där efterfrågan inte går att bedöma menar de att endast de samhällsekonomiskt mest fördelaktiga innovationerna bör provas inom ramen för innovationsupphandlingar.

---

<sup>15</sup> Lundvall, Karl och von Utfall Danielsson, Carl (2014). Varför upphandlar den offentliga sektorn inte fler innovationer? Uppdrag Välfärd.

Ett annat exempel är det regeringsuppdrag som Trafikverket hade 2014, där de analysera hur och i vilka delar av verksamheten de ansåg sig kunna använda innovationsupphandling<sup>16</sup> för att driva på utvecklingen av effektivare processer och ny teknik. I slutrapporten för detta uppdrag beskriver de riskerna för både beställare och leverantörer med att använda nya lösningar och hur detta kan vara ett hinder för innovationsupphandling. Beställaren tar en risk i att leveransen drar ut på tiden eller att den efterfrågade funktionen faktiskt inte uppnås medan drivkraften för leverantörerna att vilja leverera ny teknik eller använda nya arbetsätt är att de kan tjäna pengar på den nya lösningen. I rapporten menar de att incitamentsersättningar och lämpliga riskfördelningsmodeller är viktiga för att minska de upplevda riskerna.

Ytterligare ett exempel där utmaningar beskrivs är en artikel från Lunds universitet om upphandling och konkurrenskraft<sup>17</sup>. I artikeln redovisas ett flertal barriärer för att upphandla innovation, framför allt brist på visioner, brist på långsiktiga satsningar och bristande styrning. Man menar att förståelsen behöver öka för att upphandling kan och bör vara en strategisk verksamhet som kräver resurser och kompetens, inte bara en ren förvaltningsfunktion. En framgångsrik innovationsupphandling är sällan isolerad från andra verksamheter hos upphandlande myndigheter – liksom från omgivande aktörer – utan behöver vara koordinerad med dessa.

### 3.4 Vad möjliggör innovationsupphandling enligt forskningen?

Förutom att beskriva de hinder som finns för offentliga aktörer att upphandla innovationer finns även ett flertal beskrivningar i litteraturen kring vad som möjliggör innovationsupphandling.

I Konjunkturrådets rapport från 2022<sup>18</sup> tar man upp funktionsupphandling och offentlig-privat samverkan som två möjliggörare för innovationsupphandling. Man menar då att en utmaning för innovation i traditionell upphandling är att upphandlingsföremålet specificeras tydligt och att detta i sin tur medför svårigheter för leverantören att vara innovativ. Lösningen är att istället beskriva syftet med upphandlingen och vilket behov som upphandlingsföremålet ska tillfredsställa, men framför allt vilket resultat som är tänkt att uppnås. Denna typ av upphandling menar man skapar större utrymme för flexibilitet, innovation och utveckling. Metoden medför dock också risker, som att den avsedda funktionen inte är tillräckligt konkret beskriven vilket försvårar uppföljning – en annan risk kan vara det långsiktiga perspektivet och de svårigheter som uppstår om en leverantör går i konkurs exempelvis. En möjlig lösning på detta problem är offentlig-privat samverkan (OPS).

---

<sup>16</sup> Trafikverket (2014) Regeringsuppdrag om innovationsupphandling slutrapport

<sup>17</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. (IIIEE Reports; Vol. 2011:04). International Institute for Industrial Environmental Economics, Lund University

<sup>18</sup> Lundberg, Sofia, Arve, Malin, A Bergman, Mats, Henriksson, Lars (2022) Offentlig upphandling – i gränslandet mellan ekonomi och juridik, Konjunkturrådet

Att leverantören får betalt bara i den takt som funktionen används eliminerar väsentligt risken för att köparen får betala för något som inte fungerar, däremot kvarstår intresset från det allmänna att säkerställa att själva funktionen garanteras över tid. Samtidigt har OPS nackdelen att leverantören (eller dennas konsortium) vanligtvis har högre finansieringskostnad än det offentliga. Effekten blir att fördelen med OPS, att utföraren får större utrymme för innovationer och nytänkande, måste ställas mot nackdelarna, att den privata utföraren, med normalt sett högre kapitalkostnader, står för finansiering samt att de mycket långa avtalen kan begränsa den upphandlande organisationens handlingsutrymme. I rapporten drar man slutsatsen att funktionsupphandlingar och OPS i vissa fall kan leda till högre samhällsekonomisk effektivitet. De två mest kända exemplen på OPS som prövats i Sverige är Arlandabanan och Nya Karolinska Solna. Inget av fallen framstår i efterhand som helt lyckade. Det förra avtalet framstår som väl långt och det senare som väl stort. Visserligen bör OPS bara användas för stora upphandlingar, men enklare och mindre upphandlingar än dessa hade nog varit att föredra för att pröva en upphandlingsmodell som sällan använts i Sverige.

I rapporten "Varför upphandlar den offentliga sektorn inte fler innovationer?" som beskrevs i tidigare avsnitt uppger författarna tre förslag för att möjliggöra innovationsupphandling i offentlig sektor. Först menar de att innovationsupphandling behöver prioriteras inom innovations- och näringspolitiken. Regeringen bör definiera innovationsupphandling som ett centralt innovationspolitiskt verktyg, utforma mätbara mål för dess omfattning och inriktning, samt regelbundet följa upp målpuppfyllelsen. Regioner och kommuner bör, gärna i samarbete, inom ramen för sin roll som upphandlare följa efter. Utöver detta menar författarna också att regeringen bör skapa institutionella förutsättningar hos några få utvalda myndigheter för att genomföra och stödja upphandlingar av innovationer i en viss bestämd omfattning. Dagens fragmenterade modell där ansvaret ligger utspritt på flera olika myndigheter är inte ändamålsenlig. En fokusering och kraftsamling är nödvändig för att vända utvecklingen.

Att rätt kompetens är avgörande för att genomföra innovationsupphandling beskrivs även i en artikel av Joeri H. Wesseling och Charles Edquist vid Lunds universitet<sup>19</sup>. De kompetenser som lyfts fram som särskilt avgörande är taktisk expertis och hur den möjliggör att identifiera de krav som ger mest samhällsnytta. Samma artikel tar även upp vikten av balans mellan samarbete och konkurrens. Samarbete mellan upphandlare och leverantörer stimulerar lärande men kan också riskera att minska den tekniska variationen och konkurrensen, medan konkurrens mellan leverantörer gör att de i sin tur lägger mer resurser på sin innovationsprocess.

---

<sup>19</sup> H. Wesseling, Joeri och Edquist, Charles (2018) Public procurement for innovation to help meet societal challenges: a review and case study, Science and Public Policy, Volume 45, Issue 4, August 2018.

I artikeln om upphandling och konkurrenskraft från Lunds universitet<sup>20</sup> anger man också ett antal åtgärder som kan möjliggöra innovationsupphandling. Precis som i annan litteratur som redan nämnts pekar man även i denna artikel på kompetensen hos upphandlande myndigheter och tydliggörande av myndigheters ansvar på innovationsupphandlingsområdet. Utöver detta menar man också att det krävs en långsiktig nationell strategi för upphandling, med grundläggande målsättningar och prioriteringsprinciper för att kunna välja mellan olika politiska mål för upphandlingar.

I slutrapporten från Trafikverkets regeringsuppdrag kring innovationsupphandling identifierar man ett antal viktiga framgångsfaktorer för en ökad användning av innovationsupphandling. De menar att man bör fokusera på behoven och inte på lösningarna och ställa tydliga funktionskrav som kan kontrolleras, genomföra marknadsanalys och dialog innan upphandlingarna samt att använda och utveckla affärsformer och utvärderingsmodeller som är anpassade till projektets förutsättningar. Utöver detta anger de också att man bör underlätta och skapa tydlighet för ägande, nyttjande och introduktion av ny teknik samt utveckla och implementera förhållningssätt och arbetssätt som uppmuntrar till att främja innovation samt spridning av resultat och erfarenheter<sup>21</sup>.

---

<sup>20</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. (IIIEE Reports; Vol. 2011:04). International Institute for Industrial Environmental Economics, Lund University

<sup>21</sup> Trafikverket (2014) Regeringsuppdrag om innovationsupphandling slutrapport

## 4. Projektfinansiering av innovation och upphandling

I detta uppdrag har vi närmare försökt finna och studera projekt som handlat om att utveckla eller genomföra innovationsupphandling och som fått stöd via de statliga myndigheterna Vinnova, Formas och Energimyndigheten. Dessutom har samma typ av projekt som finansierats via EU-programmen Horisont 2020, COSME och inom ramen för EU:s strukturfonder undersökts.

När det gäller inriktningen av projekten har ambitionen varit att finna exempel på innovationsupphandling, inte på projekt som syftar till att skapa eller stödja innovationer i sig. Den förstnämnda gruppen är dock väsentligt mycket mindre än den senare, och dessutom inte helt enkel att identifiera i de olika projektdatabaser som finns. Vi tror således inte att vi lyckats skapa någon fullständig bild av projekt som syftar till innovationsupphandling ens på de utvalda myndigheterna.

### 4.1 Myndigheter, EU-fonder och innovationsprogram finansierar projekt

Vinnova, Energimyndigheten Formas och Naturvårdsverket är svenska myndigheter som finansierar forskning, utveckling och innovation. De utlysningar och finansieringssatsningar som genomförs idag inriktas sällan på upphandling, det vill säga offentlig sektors efterfrågan av innovationer. Det kan emellertid finnas innovationsprojekt som också innefattar upphandling.

I EU sker omfattande finansiering av innovationsupphandlingsprojekt till offentliga organisationer och företag. Dessa finansieringsinstrument är Horisont 2020, Horisont Europa, COSME<sup>22</sup>, EU:s struktur- och investeringsfonder (så som Europeiska regionala utvecklingsfonden (ERUF), Europeiska fonden för strategiska investeringar (EFSI)) och finansiering hos den Europeiska finansieringsbanken (EIB).

Strategiska innovationsprogram (SIP) är en insats som första gången dök upp i den forskningspolitiska propositionen 2012<sup>23</sup>. Programmen har sedan dess använts för att skapa samverkan kring prioriteringar, målformuleringar och insatser mellan olika sektorer, branscher och aktörer inom en rad områden som ansetts strategiskt viktiga. Vinnova, Energimyndigheten och Formas finansierar för tillfället 17 strategiska innovationsprogram för samverkan inom forskning och innovation inom olika områden. Målet är att programmen ska bidra till att skapa förutsättningar för hållbara lösningar på globala samhällsutmaningar och ökad internationell konkurrenskraft. Programmen leds av en styrelse och realiserar operativt av ett programkontor som finansieras med särskilda koordineringsmedel. Verksamheten består av utlysningar av forsknings- och innovationsprojekt, strategiska projekt samt kompletterande

---

<sup>22</sup> COSME är EU:s program för företagens konkurrenskraft och små och medelstora företag 2014–2020

<sup>23</sup> Forskning och innovation, prop. 2012/13:30



aktiviteter som omvärldsbevakning, utredningar, kurser, forskarskolor och -nätverk samt programkonferenser (de kompletterande aktiviteterna realiserar antingen med programmets koordineringsmedel eller genom enskilda projekt).<sup>24</sup> Det sker också insatser som syftar till att främja och stimulera innovationsupphandling.

Oavsett vilken projektfinansiär som studeras kan det konstateras att antalet projekt kopplade till innovationsupphandling är relativt litet.

## 4.2 Hur ser finansiärerna på innovationsupphandling?

Det går att söka bidrag för utvecklings- och innovationsprojekt hos flera myndigheter och organisationer, både i Sverige och inom EU. Av de tre svenska finansiärerna som ingått i kartläggningen har både Vinnova och Energimyndigheten tidigare haft utlysningar som specifikt riktat sig mot innovationsupphandling. Det går även att få bidrag/stöd till innovationsupphandling från olika myndigheter även om upphandling inte tydligt står i utlysningstexten.

I maj 2012 fick Energimyndigheten i uppdrag att tillsammans med Vinnova genomföra en särskild satsning på teknik- och innovationsupphandling inom området för miljöteknik. Insatserna skulle i första hand inriktas på samarbete med relevanta aktörer och ta fram specifikationer för upphandling.

Vinnova har haft ett antal utlysningar riktade mot innovationsupphandling genom åren. I det regeringsuppdrag där Upphandlingsmyndigheten fått i uppdrag att inrätta en innovationsupphandlingsarena har även Vinnova fått i uppdrag att stimulera innovationsupphandling.<sup>25</sup> Under hösten 2021 genomfördes den första utlysningen, Checkar för innovationsupphandling 2021 – pilot och just nu pågår ansökningsomgång nummer två av satsningen. Stödet riktar sig till upphandlande organisationer som är inne i en pågående innovationsupphandling, eller ska ta fram beslutsunderlag för en kommande innovationsupphandling.<sup>26</sup>

Inom ramen för de strategiska innovationsprogrammen genomförs också initiativ riktade mot innovationsupphandling. BioInnovation har exempelvis en aktuell utlysning, Hypotesprövning och innovationsupphandling inom offentlig sektor – steg 1, som riktar sig till upphandlande organisationer som vill genomföra en innovationsupphandling med potential att väsentligt bidra till och dra nytta av övergången till en biobaserad ekonomi. Även enskilda projekt kopplade till innovationsupphandling förekommer inom ramen för SIP:arna.

---

<sup>24</sup> <https://www.technopolis-group.com/wp-content/uploads/2021/12/metautvardering-av-tredje-omgangen-strategiska-innovationsprogram-efter-sex-ar-min.pdf>

<sup>25</sup> Uppdrag att genomföra en särskild satsning på teknik- och innovationsupphandling inom området för miljöteknik, Regeringsbeslut 2012-04-19, N2012/2145/E

<sup>26</sup> Uppdrag att genomföra insatser för nyttiggörande och kommersialisering av innovation, Regeringsbeslut 2021-04-08, N2021/01194

### 4.3 Svårt att identifiera relevanta projekt

Vår kartläggning av myndighets- och EU-finansierade projekt har visat på svårigheterna att få tag på relevanta data. En generell utmaning i kartläggningen av projekten är att det inte finns någon samlad sammanställning av projekt som innefattar just innovationsupphandling eller upphandlingsaspekter. Det har inte heller gått att verifiera och kvalitetssäkra den information som vi fått tillgång till på ett tillfredsställande sätt. Vår bedömning är därför att kartläggningen sannolikt inte ger en fullständig bild av de projekt som kopplat till innovationsupphandling. Vi har även fått använda olika metoder för att finna de internationella respektive de inhemska projekten.

Horisont 2020 är EU:s ramprogram för forskning och innovation. Programmet har en budget på runt 80 miljarder euro och är världens största satsning på forskning, innovation och hållbar utveckling. Programmet är EU:s åttonde ramprogram och genomfördes under perioden 2014–2020.<sup>27</sup> Europeiska kommissionen utlyser medel för innovationsupphandling inom ramen för Horisont Europa. Avseende Horisont 2020 har vi sökt i EU-kommissionens så kallade dashboard.<sup>28</sup> Vi identifierade då 14 projekt med svenska offentliga organisationer som deltagare. En majoritet av dessa var regioner och tio av projekten var relaterade till hälso- och sjukvårdssektorn. För den fördjupade studien av ett urval av projekten har det varit en utmaning att få tag i kontaktuppgifter till rätt personer. Urvalet fick till sist inriktas på projekt inom Horisont 2020 då de var de enda där det gick att få fram uppgifter till deltagande organisationer.

För COSME-programmet har vi lyckats få tag i ett utdrag från EU-kommissionens nu nedstängda databas. Inom ramen för COSME identifierades två projekt om innovationsupphandling med deltagare från svenska organisationer. På grund av svårigheter med att få tag på data vid om ERUF/EFSI-projekt går det inte att bedöma hur många projekt som innefattat innovationsupphandling. Vi har även varit i kontakt med Tillväxtverket för att få mer information om EU-finansierade projekt och vi har använt oss av deras projektbank för olika EU-program.

När det gällde att hitta projekt finansierade av svenska förvaltningsmyndigheter togs först kontakt med handläggare på respektive myndighet för att få reda på vilken information de hade tillgång till och vad de kunde bidra med. Parallellt med detta gjordes också sökningar i Vinnovas, Formas och Energimyndighetens projektdatabaser efter projekt som berört innovation och upphandling. Sökningarna avgränsades till pågående projekt där främst offentliga aktörer stått som sökande. Ett uppenbart problem var att det inte går att precisera sökningarna till projekt som berör innovationsupphandling eller upphandlingsaspekter. Myndigheternas databaser är

---

<sup>27</sup> Vinnovas årsbok 2020 – Horisont 2020, s. 6, [https://www.vinnova.se/contentassets/f802a461f4534f648d91c93bf3ae06b8/vinn0077\\_rapport\\_horisont-arsbok-2020\\_ta.pdf?cb=20210620171501](https://www.vinnova.se/contentassets/f802a461f4534f648d91c93bf3ae06b8/vinn0077_rapport_horisont-arsbok-2020_ta.pdf?cb=20210620171501)

<sup>28</sup> <https://webgate.ec.europa.eu/dashboard/hub/stream/ab20d77d-c449-4da5-bdb8-9a5f657f0b84>

redovisningar av beviljade projekt, ofta med begränsad information. Det visade sig vara svårt även för de berörda myndigheterna själva att få tolka informationen om projekten så att det gick att förstå på vilket sätt de arbetat med upphandling. Däremot hade handläggare på Vinnova gjort egna sammanställningar utifrån tidigare utlysningar som gav viss överblick över deras innovationsupphandlingsprojekt.

Kartläggningen av myndighetsfinansierade projekt identifierade knappt 40 pågående eller nyligen avslutade projekt som handlar om innovationsupphandling eller där innovation och upphandling ingår i projektbeskrivningen och där offentliga organisationer står som sökande. Detta är bara en bråkdel av alla pågående projekt som de tre myndigheterna beviljat anslag till. Hos Formas identifierades sex projekt, hos Vinnova 14 projekt och Energimyndigheten nio projekt.

Kartläggningen har också omfattat sex av de sjutton strategiska innovationsprogrammen. Med dessa har vi tagit direktkontakt för att få information om projekt som innefattat innovationsupphandling eller innovation och upphandling inom samma projekt. Av de sex vi kontaktade fick vi svar från fyra stycken med viss information. Inom ramen för de strategiska innovationsprogrammen identifierades ett 10-tal relevanta projekt.

## 4.4 Projekt finansierade av myndigheter

Vad är det då för innovationsupphandlingsprojekt som finansieras? I vår kartläggning har vi sett att det går att identifiera några olika typer av inriktningar på de projekt vi funnit hos de svenska myndigheterna.

- Rena innovationsupphandlingsprojekt – projekt med ett uttalat fokus på att genomföra hela eller delar av en innovationsupphandling inom ramen för projektet.
- Forskningsprojekt – Genomför forskning med koppling till innovation och upphandling.
- Projekt för innovativ upphandling – Det innovativa kopplar till själva upphandlingsprocessen eller kravställandet för organisationen som genomför upphandlingen, medan lösningen som upphandlas inte nödvändigtvis behöver vara en innovation. Här ingår även projekt som handlar om att utveckla kravställning och ta fram olika kriterier för att gynna innovativa aspekter i en upphandling.
- Projekt inom hållbarhet och cirkulära affärsmodeller – projekt som belyser aspekter av miljömässig hållbarhet och cirkulära lösningar i relation till upphandling och/eller innovation.
- Projekt för att bygga nätverk och samverkan – är inriktade på att bygga olika grupper för att samverka och samarbete kring frågor som kan relateras till upphandling och innovation.

Alla kategorierna av projekt skulle kunna ses som relevanta för att öka förekomsten av innovationsupphandlingar eller utveckla upphandlingsinstrumentet för att gynna innovation. Gränsen mellan dessa kategorier är dock flytande och flera aspekter kan vara relevanta i genomförandet av projekten.

#### **4.4.1 Några gemensamma iakttagelser för myndighetsfinansierade projekt**

I de projekt som avser att genomföra innovationsupphandlingar uppger ingen av de intervjuade att de upplever Lagen om offentlig upphandling (LOU) som något direkt hinder i arbetet. Innovationsupphandlingarna planeras främst att utgå från förfarandena konkurrenspräglad dialog eller förhandlat förfarande i upphandlingsprocesserna. Det är som tidigare nämnts endast ett av projekten som faktiskt genomfört en upphandling och då i formen förkommersiell upphandling. En leverantör har upphandlats för att utveckla en prototyp som sedan ska kunna upphandlas i konkurrens på en öppen marknad.

Samtliga upphandlingsprojekt har lagt ned mycket tid på förarbete, exempelvis i form av RFI<sup>29</sup> till leverantörer, omvärldsbevakning och kartläggning av verksamhetsbehov. De jobbar också tvärfunktionellt i sina organisationer med många olika kompetenser i projekten för att fånga behoven brett.

De flesta projekten har tagit in externt stöd för kravställningen och stöttning med kompetens som saknas i den egna organisationen. Inriktningen på stödet varierar, några har tagit in stöd med erfarenhet av att genomföra innovationsupphandlingar, medan andra siktar på att få in sakkompetens för att stötta i kravställningen. Projekten upplever ofta en utmaning i att formulera kraven inför upphandlingen. Det handlar ofta om att ställa funktionskrav, något som man har begränsad erfarenhet av.

Projekten har en tydlig helhetssyn på sitt arbete där fokus även finns på införandet och efterarbetet. Upphandlingen är ofta en del av ett större utvecklingsarbete inom organisationen. Flera ser därför ett behov av förändringsledningskompetens för att kunna implementera den nya lösningen på ett bra sätt.

Ytterligare en aspekt som lyfts är att det är lätt att underskatta tiden det tar att genomföra en innovationsupphandling. Både formulandet av behov och krav inför upphandlingen och arbetet med implementering är mer omfattande än vid vanliga upphandlingar.

#### **4.4.2 Projekt finansierade av Vinnova**

Fem av de totalt nio projekt som ingått i fördjupningen ska genomföra eller har genomfört ”innovationsupphandling”. Fyra av dessa har fått stöd inom ramen för ”Checkar för innovationsupphandling 2021 – pilot” och det resterande finansieras inom ramen för det strategiska innovationsprogrammet IoT Sverige. Alla projekten har således fokus på att genomföra ”innovationsupphandlingar”. Projekten befinner sig i olika faser och har delvis olika fokus.

---

<sup>29</sup> Request for information – tidig förfrågan inför en kommande upphandling.

### *Exempel på projekt finansierade av Vinnova:*

Mölndals stad driver projektet **”Upphandling av trygghetsskapande teknik i ordinärt och särskilt boende”**. Vård och omsorgsförvaltningen i Mölndal stad genomför inom ramen för projektet en upphandling av trygghetsskapande teknik för ordinärt och särskilt boende med planerad tilldelning och implementering under mitten av 2022. Målet med upphandlingen är att införskaffa teknisk, digital samt innovativ teknik som möjliggör ökad självständighet, ökad trygghet, ökad delaktighet och som bidrar till en trygg och meningsfull vardag för stadens brukare.

På Trafikkontoret i Göteborgs stad genomförs projekt **”Resehanteringssystem”**. Projektets syfte är att ta fram underlag för en innovationsupphandling. Utgångspunkten har varit att en traditionell upphandling skulle vara begränsande med anbud från ett fåtal leverantörer och med lösningar som troligtvis inte möter kraven på ökad digitalisering som finns i omvärlden. Projektets mål är att inför årsskiftet 2025 ha ett nytt system som tillgodoser både resenärernas och verksamhetens behov.

I Falu kommun drivs ett innovationsupphandlingsprojekt inom ramen för ett större program för **kundcentrerad ärendehantering**. En del i programmet är behovet av tekniska lösningar för olika intressenter ur både ett medarbetar- och kundperspektiv. För att ta vara på modern teknologi och digitaliseringens möjligheter ses innovationsupphandling som enda alternativet att möta behoven. Målet är att upphandla effektstyrt med hjälp av agila kontrakt dvs. uttrycka behov och effektmål framför detaljerade krav.

På Universitetssjukhuset Örebro inom Region Örebro driver Laboratoriemedicinprojektet **”Sjukvårdintegrerad biobanksrobot”**. Syftet är att vidareutveckla och automatisera den nuvarande sjukvårdintegrerade biobankningen. Målet med projektet är att undersöka möjligheterna att gå vidare med innovationsupphandling av en sjukvårdintegrerad biobanksrobot på befintlig automationsbana utifrån krav rörande provhantering, befintliga lokaler och integration med befintliga IT-system.

Kommunalförbundet VA Syd har drivit projektet **”Smarta brandpostpluggar”** där en innovationsupphandling har genomförts. Projektets mål är att skapa en smart brandpostplugg till brandposter på dricksvattennätet som ska skicka en signal om brandposten blir manövrerad (sabotageförsök/stöld av vatten) samt om brandposten är defekt. Syftet är att utforska hur IoT-lösningar kan tillämpas i VA-branschen för bättre dricksvattenförsörjning och avloppsvattenhantering.

#### 4.4.3 Projekt finansierade av Formas

Projektet som valts ut för fördjupning och som fått stöd från Formas är två forskningsprojekt. De utvalda forskningsprojekten är relativt verksamhetsnära.

*Exempel på projekt finansierade av Formas:*

Kungliga Tekniska högskolan (KTH) genomför **”Cirkulär offentlig upphandling – katalysator för cirkulär ekonomi”**. Projektets övergripande syfte är att beskriva vad som menas med cirkulär upphandling, sammanställa nuläget samt föreslå lämpliga typer av upphandlingskriterier för att på sikt stimulera och bredda den praktiska tillämpningen av denna upphandlingstyp. Projektet har bestått av delprojekt där olika område behandlas och utforskas, exempelvis cirkulär upphandling kring mat i regioner, eller införandet av miljökalkyl hos kommunerna vid inköp.

På Chalmers tekniska högskola har projektet **”Upphandling för ett hållbart och innovativt samhällsbyggande”** genomförts. Projektet resulterade i bildandet av det tvärvetenskapliga forskningsnätverket ”ProcSibe”, som även beskrivits i avsnitt 3.1. Syftet med detta projekt var att ta fram ny kunskap dels om hur upphandling kan bidra till hållbar innovation i samhällsbyggandet, dels om upphandling som system, vilka faktorer formar upphandlingspraxis och hur kan systemet utvecklas så att lärandet förbättras? Genom att etablera en stark nationell plattform för forskning och innovation där forskarna samverkar med näringsliv och samhälle på både nationell och lokal nivå, ska resultaten få tillräcklig tyngd för att väsentligt bidra till en upphandlingspraxis som stödjer utvecklingen mot ett hållbart samhällsbyggande. Forskningsplattformen ska också utgöra en nationell bas för samarbete med centrala internationella miljöer.

#### 4.4.4 Projekt finansierade av Energimyndigheten

De projekt som identifierats och valts ut som har fått stöd från Energimyndigheten handlar båda om att utveckla kunskap.

*Exempel på projekt finansierade av Energimyndigheten:*

Umeå kommun koordinerar och leder projektet **”Fossilfritt flyg i norra Sverige – en genomförbarhetsstudie”**. Projektet genomförs tillsammans med BioFuel Region, RISE, RISE Processum och Swedavia. Projektet syftar till att adressera policyutveckling, marknadslösningar samt hållbar offentlig upphandling för att öka utbud och efterfrågan på regionalt producerade fossilfria drivmedel. Projektet syftar även till att lägga grunden för en första svensk elflyglinje, sträckan Umeå-Östersund, och i förlängningen ett regionalt elflygnät. I en samlad färdplan kommer projektet att visa hur norra Sverige kan gå före och driva på en grön omställning av flyget och på så vis vara en motor för regionens och Sveriges hållbara utveckling.

Energikontoret inom kommunförbundet Storsthlm koordinerar och genomför projektet **”Klimat effektiv solenergi”** tillsammans med RISE, allmännyttans inköpsfunktion HBV och Energikontor Sydost. Utgångspunkten för projektet är att kunskaperna om solcellers koldioxidutsläpp i ett livscykelperspektiv är ganska låga bland marknadens aktörer och det är ovanligt att krav ställs på solcellsmodulers klimatpåverkan i upphandlingar. Syftet

med detta projekt är att bidra till ökad klimatprestanda från solceller genom att öka kunskap bland marknadens aktörer; att ta fram och testa upphandlingskriterier för att styra mot lägre klimatpåverkan från solceller; och att sammanställa en vägledning för en klimatoptimerad förvaltning av solcellsanläggningar. Projektet har utvecklat en modell för att ställa krav på livscykelanalys vid upphandling av solceller. Modellen ska både kunna användas av privata och offentliga upphandlande organisationer.

## 4.5 Projekt med finansiering från EU

I EU-sammanhang skiljer man ofta på de olika begreppen PCP och PPI då det gäller innovationsupphandling. Pre-Commercial Procurement (PCP) är synonymt med det svenska begreppet förkommersiell upphandling. Det är en metod för anskaffning av forsknings- och utvecklingstjänster. Public Procurement of Innovation (PPI) förekommer, enligt EU:s definition, när upphandlande myndigheter eller enheter är första kund eller när upphandlande organisationer efterfrågar nya varor eller tjänster som ännu inte är brett tillgängliga kommersiellt och kan behöva testas. Här avses med andra ord lösningar som i princip är färdigutvecklade eller endast finns i små kvantiteter på marknaden.

Två av projekten som ingått i fördjupningen har haft inriktning att bygga upp olika typer av nätverk för att stimulera nytänkande och utveckling.

### *Exempel på projekt finansierade av EU:*

Det ena projektet, **PiPPI**, handlar om att bygga upp ett konsortium av sju europeiska universitetssjukhus som ska arbeta med innovationsupphandling inom digital hälso- och sjukvård. Projektet avser att engagera olika typer av nyckelaktörer, så som företagare, forskare, läkare och patienter, för att ta sig an olika behov inom sjukhusvården och utveckla metoder för innovationsupphandling. Karolinska universitetssjukhuset inom Region Stockholm koordinerar arbetet med projektet.

Det andra projektet är "**LEA – Learntech accelerator**" skulle kunna beskrivas som ett beställarnätverk som byggts upp för att utveckla innovationsupphandling inom området digitala läro- och hjälpmedel. Tre svenska organisationer har ingått i projektet, Halmstads kommun, Göteborgs stad och Göteborgsregionens kommunalförbund.

Två PCP-projekt har också ingått i fördjupningen, i bägge av dessa deltar Region Västerbotten som svensk representant. Det ena projektet, **TIQUE**, syftar till att minska antalet akuta inläggningar för patienter med avancerad hjärtsvikt, och öka vården i hemmet och vårdmöjligheterna. Genom förkommersiell upphandling ska projektet lansera nya integrerade vårdlösningar som implementerar en förutsäggande, förebyggande, personlig och deltagande modell av hälsovårdstjänster för patienter med hjärtsvikt. Det andra PCP-projektet, **CRANE**, syftar till att utveckla en integrerad egenvårdsmodell för att förbättra kroniska patienters välbefinnande. Projektet har som inriktning att ta itu med den omfattande behandlingen av kroniska sjukdomar på landsbygden. CRANE-projektet koordineras även av Region Västerbotten.

#### **4.5.1 Det finns utmaningar med att delta i EU-projekt**

Det är en utmaning att delta i och koordinera EU-projekt. En aspekt som lyfts av deltagarna i EU-projekten är att de upplevs som administrativt tunga och att det krävs en hel del från organisationerna som deltar i dessa projekt. Detta gör att deltagande i EU-finansierade projekt kan vara svårare för mindre organisationer som har begränsade resurser för exempelvis ekonomisk redovisning och uppföljning.

Den organisation som koordinerar ett Horisont 2020-projekt får dessutom ta större ansvar än vid enbart projektdeltagande. Detta ställer ytterligare krav på att det finns resurser i organisationen som kan hantera exempelvis hela processen på EU-nivå vid den förkommersiella upphandlingen. Något som ställer nya krav på organisationens egna upphandlare. Även annan kompetens behövs för att genomföra och följa upp projekten, till exempel controllers och annat administrativt stöd som kan stötta med den rapportering och uppföljning som ska ske till EU-kommissionen.

De vi intervjuat lyfter också utmaningen med att definiera både problembild och behovsbilden inom ramen för projekten. Det finns olika system och kulturer i de olika länderna som behöver hanteras och som i hög grad påverkar genomförandet, både av projektet och eventuella upphandlingar. I LEA-projektet lyftes exempelvis att såväl skolsystemet som lagstiftningen i de deltagande länderna har påverkat möjligheterna att delta i de olika PCP:er som genomförts.

Projektfinansieringen anses i de flesta av fallen ha varit en förutsättning för att projekten skulle genomföras. Det beviljade stödet upplevs också ge en legitimitet till projektet i organisationen och skapar förutsättningar för att testa något nytt.

Det har betydelse hur olika utlysningar inriktas och formuleras. Ju tydligare kopplingen till innovationsupphandling har varit desto lättare att fånga in intresserade aktörer. Även om det må vara en truism är det av betydelse att finansiärer vill och förmår att styra användningen av de medel de erbjuder för projektansökningar.

Det finns också en baksida med projektfinansiering som lyfts vid några intervjuer och det är att ibland är finansieringen inte tillräckligt långsiktig. Detta kan leda till "projektifiering" av verksamheten i stället för en mer målmedveten utveckling med större samhällsmål i sikte.

### **4.6 Projektdeltagarnas önskemål om stöd från Upphandlingsmyndigheten**

Några av projekten uppger att de haft kontakt eller samarbete med Upphandlingsmyndigheten under genomförandet av sina projekt. Det finns några gemensamma aspekter som de intervjuade lyfter att Upphandlingsmyndigheten och även andra myndigheter skulle kunna stötta mer med relaterat till innovationsupphandling.

#### **4.6.1 Expertstöd snarare än allmän vägledning**

Man efterfrågar till exempel mer konkret och sakområdesinriktad vägledning i upphandlingsfrågor - allmän vägledning inte är tillräcklig. Detta blir särskilt viktigt



när det handlar om upphandling inom nya områden där kunskap om kravformulering saknas. Om Upphandlingsmyndigheten inte kan ha sådan kunskap frågar man sig var denna typ av stöd ska kunna hämtas, både när det gäller innovationsupphandlingar och andra upphandlingar enligt LOU.

#### **4.6.2 Upphandlingsmyndighetens roll som koordinerande part kan utvecklas**

En annan aspekt som lyfts är att Upphandlingsmyndigheten skulle kunna vara en koordinerande part när det gäller att sprida kunskap och goda exempel, exempelvis om andra genomförda projekt eller initiativ. Flera av de vi intervjuat hävdar att de sökt efter information om liknande arbeten i anslutning till det egna projektet. En annan tanke som lyfts är att Upphandlingsmyndigheten skulle kunna bidra mer till att sprida goda resultat för att möjliggöra uppskalning av genomförda projekt.

En ytterligare uppgift för Upphandlingsmyndigheten ser man vore att påverka och informera andra myndigheter om innovationsupphandling för att på så sätt undanröja hinder som ligger inom andra myndigheters ansvarsområden.

Även inom ramen för EU-projekten har det framkommit behov av stöd från de deltagande organisationerna. Särskilt för organisationer som inte deltagit i EU-projekt tidigare finns ett behov av att kunna få extra vägledning och stöd. Det handlar inte bara om att ha en kontaktperson/kontaktpunkt, utan att få mer konkret stöd och ha ett bollplank i genomförandet.

## 5. Samverkan för att stödja innovationsupphandling

Upphandlingsmyndigheten har de senaste åren intresserat sig särskilt för samverkansformen beställarnätverk. Under 2017–2019 hade myndigheten regeringens uppdrag att främja innovationsupphandling. I slutrapporten finns en beskrivning av Upphandlingsmyndighetens samlade kunskap om beställarnätverk och en kartläggning av de nätverk som fanns då. Man lyfter även fram ett antal utvecklingsområden inför kommande arbete.<sup>30</sup>

I ett beställarnätverk ingår enligt Upphandlingsmyndighetens definition flera organisationer som är potentiella köpare inom ett specifikt område. Deltagarna i nätverket har kompetens inom området och har en vilja att utveckla, främja förnyelse och driva på utvecklingen tillsammans med privata aktörer. Följande är den definition som myndigheten tog fram och publicerade i sin slutrapport för regeringsuppdraget ”Uppdrag att främja innovationsupphandling genom stöd i form av upphandlings- och innovationskompetens för beställare”:

Ett beställarnätverk är

- ett kunskaps- och kompetenscenter inom ett avgränsat ämnesområde
- en permanent grupp av beställare som samverkar kring ett behov eller för att lösa en utmaning

Ett beställarnätverk arbetar med

- förberedande arbete inför innovationsupphandling, exempelvis behovsarbete, marknadsundersökning och kompetenshöjande aktiviteter
- test och verifiering av nya lösningar
- att generera, bearbeta och förvalta metoder, verktyg och ny kunskap
- att inhämta, paketera och sprida kunskap och erfarenheter
- att vara ämnes- och verksamhetsexpert i projekt och i samordnade upphandlingar.

Ett beställarnätverk kan initiera en provisorisk grupp, en beställargrupp eller projektgrupp som arbetar med ett detaljerat behov i syfte att genomföra en innovationsupphandling. En beställargrupp består av en delmängd av beställarna och arbetar uteslutande med förberedelser inför en specifik upphandling. Beställarnätverk och beställargrupp samverkar och utbyter kunskap och erfarenheter.

---

<sup>30</sup> Upphandlingsmyndigheten (2019): Uppdrag att främja innovationsupphandling genom stöd i form av upphandlings- och innovationskompetens för beställare Slutrapport Regeringsuppdrag 2017–2018 RAPPORT 2019:3

## 5.1 Beställarnätverk i Sverige 2022

En del av Governos uppdrag har varit att göra en uppdaterad kartläggning av befintliga beställarnätverk samt genomföra en förnyad kunskapsinhämtning om beställarnätverkens arbete och resultat.

Med tanke på att definitionen av beställarnätverk varierar, är det svårt att säga exakt hur många beställarnätverk som finns i Sverige. I Upphandlingsmyndighetens rapport från 2019<sup>31</sup> finns en lista över beställarnätverk. I denna kartläggning har vi utgått från den, men även sökt efter nya eller förändrade beställarnätverk.

Den övergripande bilden är att det inte har skett några större förändringar – det finns ett antal beställarnätverk, men bildas inte många nya. Eftersom begreppet beställarnätverk inte har en tydlig och känd definition, ingår i princip de nätverk som själva beskriver sig som beställarnätverk i redogörelsen.

Inget av de nätverk om vi har pratat med uppger att de tagit del av, eller haft nytta av, informationen som beställarnätverk som finns på Upphandlingsmyndighetens hemsida. Det stöd som efterfrågas är inte heller i form av informationstexter. Den hjälp man efterfrågar behöver vara mer handgriplig och sakorienterad. Om Upphandlingsmyndigheten ska kunna stötta nätverken krävs mer direkt närvaro. Frågan är dock om Upphandlingsmyndigheten har den kapaciteten idag. När myndigheten var med vid ett av mötena i SGU-nätverket stod det klart att den inte kunde tillgodose behovet av mer specialiserad upphandlingskompetens som efterfrågades.

Energimyndigheten, Naturvårdsverket och SKR är tre organisationer som på olika sätt arbetar med beställarnätverk.

### 5.1.1 SKR:s nätverk arbetar med fokus på offentlig upphandling

En av de aktörer som bidragit till information om beställarnätverk på Upphandlingsmyndighetens hemsida, och i det tidigare uppdraget om beställarnätverk, är Sveriges kommuner och regioner (SKR). Deras sätt att arbeta med nätverk är det som ligger närmast hur Upphandlingsmyndigheten valt att definiera beställarnätverk – syftet är att förbereda och/eller genomföra funktions- och innovationsvänliga upphandlingar. Beställarnätverk ses som ett bra sätt att samverka men ändå behålla självständigheten. SKR beskriver dock att man i ökande utsträckning föredrar att arbeta med inköpscentraler, det egna dotterbolaget Adda förstås, men även andra lokala och regionala varianter, för att på så sätt nå ut till fler medlemmar.

SKR har ett antal samverkansgrupperingar, som möjligen skulle kunna beskrivas som beställarnätverk, beroende på vilken definition som används. Det finns en rad

---

<sup>31</sup> Upphandlingsmyndigheten (2019): Uppdrag att främja innovationsupphandling genom stöd i form av upphandlings- och innovationskompetens för beställare Slutrapport Regeringsuppdrag 2017-2018 RAPPORT 2019:3

kunskapsnätverk och annat, men som inte har upphandling som fokus och därför inte beskrivs som beställarnätverk av SKR själva.

*Exempel från SKR:*

I dagsläget lyfter SKR fram ett nätverk på sin hemsida, **Nätverket för socialtjänstens verksamhetssystem**. Det bildades 2019 och arbetet pågår till och med 2022 och medfinansieras av Vinnova. Inriktningen är att ta fram gemensamma krav för upphandling, samordna sig kring tekniska standarder samt att ta fram rekommendationer för ökad standardisering mellan kommuner. Som en del i arbetet har samverkan med möjliga leverantörer också stärkts, något som man vill utveckla vidare. Under våren 2022 pågår ett arbete kring hur nätverkets verksamhet ska kunna fortsätta efter att den nuvarande finansieringen har upphört.

### **5.1.2 Energimyndigheten har arbetat med beställarnätverk under lång tid**

Energimyndigheten är den myndighet som arbetat mest med beställarnätverk i Sverige. Nätverken har bedrivits under lång tid och myndigheten har prioriterat nätverken, både genom att säkerställa resurser för att driva dem, och genom eget engagemang och deltagande.

Energimyndigheten driver i dagsläget fyra aktiva beställarnätverk, som vi beskriver nedan. De nätverk som Energimyndigheten driver ligger alla inom byggnadsområdet. Myndighetens nätverk arbetar långsiktigt och har ett brett fokus på att lösa utmaningar som är viktiga för Energimyndighetens områden. De samlar både offentliga och privata aktörer (sammansättningen varierar mellan olika nätverk). Syftet är att driva på innovation och samhällsutveckling och upphandling är ett av flera redskap för att uppnå nätverkens målsättningar. Ett sådant redskap har varit innovationsupphandling, eller teknikupphandling som är det begrepp som tidigare använts i Energimyndighetens arbete och som nu används parallellt med innovationsupphandling. Detta har dock förändrats över tid, men idag är innovationsupphandlingar en del av arbetet i Energimyndighetens nätverken, och det pågår insatser för att förstärka det arbetet.

Energimyndigheten lägger mycket tid på att delta i och låta koordinera nätverken

Utöver att finansiera nätverken är handläggare från myndigheten själva aktiva i arbetet med nätverken och deras undergrupper. Erfarenheten är att det egna deltagandet är viktigt och att myndigheten kan utgöra en länk mellan det offentliga och näringslivet, genom att exempelvis informera om kommande regelförändringar. En annan viktig del i arbetet är att på olika sätt sprida de resultat som framkommer genom nätverkens arbete för att öka nyttan av nätverkens arbete. De personer som arbetar med nätverken på Energimyndigheten har gjort det länge och ser det som ett bra arbetssätt som bidrar till samhällsnytta och skapar samverkan där den annars inte skulle ha uppstått.

För det direkta arbetet med att driva och koordinera nätverken har Energimyndigheten dock valt att upphandla konsulter. Erfarenheten är att det är centralt att konsulterna har en kombination av teknisk kompetens inom sakområdet och kompetens inom samverkan och facilitering. Saknas förmågan att stimulera samverkan på ett bra sätt, märks det snabbt på resultatet.

Som tidigare nämnts är offentlig upphandling inte i centrum för nätverkens arbete. Målsättningen är att driva utvecklingen mot mer energieffektiva lösningar. Arbetet sker utifrån prioriterade områden (som varierar över tid) och beställargrupper med fokus på till exempel teknikupphandlingar är ett av de verktyg som kan användas vid behov. Bland resultaten finns mycket som kan vara värdefullt för både offentlig och privat upphandling, som exempelvis kravspecifikationer. Ur Energimyndighetens perspektiv är det inte viktigt att fokusera särskilt på offentlig upphandling – det viktiga är att driva på innovationsprocessen och bidra till att nya lösningar tas fram. Dessa nya lösningar kan sedan upphandlas av offentliga eller privata aktörer, samhällsnytta uppstår oavsett.

### Privata aktörer alltid med, offentliga ibland

Ett par av nätverken består av både offentliga och privata aktörer, medan de två andra uteslutande består av privata aktörer. Samverkan inom nätverken är etablerad sedan länge, inriktningen i form av fördjupningsområden skiftar dock över tid. Arbetssätten varierar och för att utmana marknaden att ta fram mer energieffektiva lösningar har man exempelvis genomfört teknikupphandlingar eller utlyst tekniktävlingar. Genom nätverket ges möjlighet till spridning av resultat och att möta en potentiell marknad, vilket skapar ytterligare incitament att utveckla nya lösningar. Arbetet i nätverken uppges ha lett till utveckling inom en rad områden vilket resulterat i att mer energieffektiva lösningar har tillämpats i samhället både genom offentliga och privata upphandlingar.

### Energimyndighetens fyra nätverk – Bebo, Belok, Besmå och Lågan

De fyra nätverk som finansieras av Energimyndigheten har alla varit aktiva över en längre tid.

#### *Energimyndighetens nätverk:*

**Bebo** (Beställargruppen bostäder) är ett nätverk för energieffektiva flerbostadshus som bildades 1989. Nätverket samlar ett 20-tal fastighetsägare från både allmännyttan och det privata, men även forskare och olika branschaktörer inom ämnesspecifika områden. Även inom Bebo beskrivs hur innovationsupphandlingar var mer i fokus tidigare och att intresset skiftade över till olika sorters tekniktävlingar. De två upphandlingsformerna skiljer sig genom att tävlingarna inte slutar med någon konkret upphandling.

**Belok** (Beställargruppen lokaler) arbetar med fokus på energieffektiva lokaler och bildades 2001. Nätverket samlar 27 aktörer som representerar 25 procent av lokalytan i Sverige, men även forskare och andra intressenter. Samverkan mellan medlemmarna är mycket uppskattad och uppfattas flytta frågorna framåt. I nätverket deltar både offentliga beställare och privata aktörer. Genom nätverket möjliggörs lite större

risktagande för att ta fram och visa ny teknik och därmed ökade chanser att nå en marknad för den. Ett exempel är en innovationsupphandling som slutade med en tekniktävling. Själva upphandlingen slutfördes inte, men resultaten ledde till att nya lösningar kom fram och nådde marknaden. Dessutom togs det fram ett antal kravspecifikationer som gjordes tillgängliga för användning. Kunskapsutbytet mellan det offentliga och det privata om exempelvis nya regelverk ses som en viktig del i arbetet. Möjligheten att skifta fördjupningsområden över tid ses som en viktig förutsättning för att nätverket ska fortsätta vara relevant över tid. Den etablerade samverkan mellan aktörerna är en förutsättning för att arbetet med nya fördjupningsområden snabbt ska komma till stånd.

**Besmå** (beställargruppen för småhustillverkare) arbetar med att driva utvecklingsprojekt för att minska energianvändningen vid nybyggnation och renovering av småhus. I sin nuvarande form bildades det år 2001 (sedan tidigare fanns ett nätverk som arbetade med befintliga hus, men inte med nybyggnation). Nätverket består av privata aktörer, vilket är en konsekvens av att det saknas offentliga småhusbyggare. Verksamheten i Besmå uppges ha gett stora resultat över tid och bidragit till utveckling inom exempelvis kyl/frys, tappvattenarmaturer och fönster. Nyttan av denna utveckling uppstår inte inom offentlig sektor, men bidrar till Energimyndighetens verksamhetsmål och till samhällsnytta.

**Lågan** (program för byggnader med mycket låg energianvändning) arbetar med fokus på lågenergihus, och bildades år 2010. Nätverket ska främja en nationell marknad för resurseffektiva byggnader med låg klimatpåverkan under hela livscykeln. Det består av företrädare för branschen, men inga beställare. De ämnen som inkluderas i arbetet har breddats från lågenergihus till att omfatta andra områden, som bidrar ökad energisnålhet och till att Energimyndighetens verksamhetsmål. Exempel på frågor som diskuteras inom nätverket är energieffektiva byggarbetsplatser och energirenoveringar. Nätverket samlar konkurrenter, vilket gör att det finns gränser för samverkan, men arbetet fungerar ändå bra. Upphandling är inte alls i fokus för arbetet, och i synnerhet inte offentlig upphandling.

### 5.1.3 Naturvårdsverket har ett par nätverk

Naturvårdsverket arbetar med beställarnätverk och antalet har varierat över tid. I dagsläget finns tre aktiva nätverk. Nätverken är vanligtvis knutna till olika projektutlysningar som gjorts av Naturvårdsverket, och har därför en begränsad livslängd. Naturvårdsverket deltar inte aktivt i nätverken på samma sätt som Energimyndigheten, även om det kan variera.

*Naturvårdsverkets nätverk:*

**Beställargruppen för minskade utsläpp av läkemedelsrester, mikroplaster och andra föroreningar via avloppsreningsverk** bildades 2018 och drivs inom ramen för branschorganisationen Svenskt vatten. Beställargruppen ska underlätta införandet av avancerad rening på de svenska avloppsreningsverken. Genom att gruppen snabbt kan förmedla kunskap, erfarenheter och nätverk kan de deltagande VA-organisationerna bli bättre beställare och leverantörerna kan utveckla nya lösningar. Målet är att nya kostnadseffektiva lösningar med hög reningsgrad och driftsäkerhet utvecklas,

introduceras och sprids på marknaden. Nätverket finansieras genom projektmedel och medlemmar är de som får eller tidigare har fått projektmedel inom den aktuella utlysningen. 2022 är beställarnätverkets sista verksamhetsår.

**Samverkan för innovation** drivs genom Sveriges geologiska undersökning (SGU) men finansieras av Naturvårdsverket. Nätverket syftar till att ta fram alternativa och mer hållbara metoder för efterbehandling av mark. Det finns inget uttalat mål kopplat till upphandling. Istället beskrivs fokus vara på att sprida kunskap om alternativa lösningar. De övergripande målen är ökad saneringstakt och samhällsnytta. I nätverket deltar i dagsläget elva kommuner och två myndigheter (SGU och Trafikverket). En gång per år ordnas en marknadsdialog med entreprenörerna. Naturvårdsverket deltar inte vid mötena. Naturvårdsverkets finansiering avser samordningen av nätverket, men inte den tid som deltagarna lägger ned. En utmaning är att flera kommuner har svårt att avsätta resurser till arbetet, utöver deltagande vid mötena. Det är svårt att bedöma vilka om konkreta resultat som nåtts. Nätverket startades 2019 av SGU och länsstyrelserna på uppdrag av Naturvårdsverk och 2022 är det sista verksamhetsåret.

**Beställargruppen för konstgräs** drivs av Sveriges Fritids- och Kulturchefsörening (SFK). Nätverket startades 2017 och ambitionen är att det ska vara en långsiktig satsning, utan slutår. Däremot är 2022 det sista året som Naturvårdsverket finansierar nätverket. Syftet är att minska miljö- och hälsopåverkan från konstgräsplaner samt liknande ytor. Fokus ligger på problematiken med utsläpp och spridning av mikroplaster men även andra närliggande miljö och hälsoaspekter inkluderas i arbetet. Ett uttalat syfte med gruppen är höja kvaliteten i offentlig upphandling genom att gemensamt bygga upp kunskap och samverka kring krav och metoder, alltså de förberedande faserna inför en upphandling. Nätverket har genomfört ett trettiotal projekt, varav vissa finansierats med medel från Vinnova. Beställargruppens medlemmar består av företrädare för kommunernas fritids- och miljöförvaltningar, fastighetsbolag, sportanläggningar, Svenska fotbollsförbundet och klubbar. Ett konkret resultat är att det via SKR tagits fram ett dynamiskt inköpssystem (DIS) för konstgräs, som nu förvaltas av inköpscentralen Adda. Koordinatören för beställargruppen beskriver det som att arbetet inom Adda hanterar bredden, medan nätverkets uppgift är att driva utvecklingen framåt och identifiera möjliga förbättringar som testas. Det pågår arbete för att hitta sätt att fortsätta driva nätverket när finansieringen från Naturvårdsverket upphör. En tänkbar lösning skulle kunna vara att några större kommuner står för driften, möjligen i kombination med finansiering från andra offentliga aktörer.

Utöver dessa har Naturvårdsverket även identifierat behov av att skapa beställarnätverk med fokus på anläggningssektorn. Än så länge saknas dock finansiering och Naturvårdsverket kan inte gå in med stöd utan uppdrag från regeringen. Ett annat behov som man ser är ett nätverk för tjänsteresor inom staten. Annars är bilden att nätverk i huvudsak bildas för att hjälpa kommuner att utveckla innovationsupphandling.

### 5.1.4 Andra exempel på beställarnätverk

I arbetet med denna kartläggning har vi stött på några samarbeten som också kallat sig för beställarnätverk. Dessa avviker från de myndighetsinitierade som beskrivits ovan.

Vi vill dock nämna ett par av dem kort för att illustrera andra strukturer för samverkan kring innovation och upphandling.

*Andra nätverk:*

**Hållbar Utveckling Skåne** bildades 1998 under namnet Agenda 21 – Forum Skåne. Syftet var att utgöra en mötesplats för de som arbetade med Agenda 21 och miljöfrågor. HUT är en ideell förening som arbetar inom en mängd olika sakområden. Sedan 2003 driver föreningen förutom nätverk även projekt inom områden som demokrati, hållbart byggande, naturvård, våtmarker, Agenda 2030 samt klimat- och miljöanpassad offentlig upphandling. Föreningen har ett åttiotal medlemmar. Genom omvärldsbevakning och input från medlemmar och styrelseledamöter identifieras intressanta områden där mer kunskap behövs. Inom dessa områden söker HUT extern finansiering söks för att genomföra utvecklingsprojekt. Projektfinansiering har kommit från till exempel EU, (Interreg, COSME och Mål II), Naturvårdsverket, Miljömålsrådet, Region Skåne, Länsstyrelsen Skåne, EU2004-kommittén och flertalet skånska kommuner.

Ett annat nätverk är det som bedrivs inom ramen för det strategiska innovationsprogrammet **InfraSweden 2030**, som arbetar med innovativa produkter, tjänster och produktionsmetoder inom transportinfrastruktur. Avsikten var egentligen inte att bilda ett beställarnätverk, utan att etablera samverkan kring hur man bättre skulle få in innovation i kommunernas upphandling. Branschen uppvisar en låg produktivitet och det finns behov av att tänka nytt. Kommunernas behov och utmaningar står i fokus och frågor som har diskuterats är gemensamma utmaningar och lärdomar. Mycket av arbetet har handlat om kunskapsdelning och gemensam utmaningsdriven kunskapsutveckling. Nätverket handlar om samverkan mellan beställare och marknad vilket förväntas leda till mer innovation.

## 5.2 Internationella erfarenheter av beställarnätverk

I Governos uppdrag ingick även att göra en internationell utblick mot länder som arbetat med liknande samverkansgrupperingar som beställarnätverk. Vi har pratat med finska Motiva, som arbetar med hållbar upphandling och redogör även i korthet för initiativ i Danmark och Nederländerna.

### 5.2.1 Nederländerna arbetar med beställargrupper för hållbarhet

PIANOO är ett centrum under ministeriet för ekonomi och klimatpolitik och har ett uppdrag som liknar Upphandlingsmyndigheten. Centrumet bildades 2005, alltså tio år före Upphandlingsmyndigheten. PIANOO kan bilda beställargrupper som kan bestå av beställare inom både offentlig och privat sektor som vill arbeta med ökad hållbarhet och cirkularitet i sina inköp. Gruppernas mål är att ta fram en vision och strategi för att göra en viss produktkategori mer hållbar, med en tidshorisont på cirka två år. Genom att gå samman och formulera en enad ambition är tanken att marknaden ska få förbättrade förutsättningar att utveckla sina erbjudanden. Arbetet uppges främst bestå av marknadsdialoger och kunskapsutbyte. Däremot är inte avsikten att beställargrupperna ska genomföra gemensam innovationsupphandling. Resultaten



som ska nås handlar om minskad klimatbelastning och att påverka samhällsutvecklingen mot social hållbarhet.

Nederländerna beskriver att Sverige, Norge och initiativ på EU-nivå inspirerat arbetet. Arbetet stöts av deltagande myndigheter och deltagarna kan delta som aktiva parter i en kärngrupp, eller som observatörer som hålls informerade om gruppernas arbete. Exempel på områden där det finns beställargrupper är inom byggnadsmaterial, infrastruktur, mobilitet, men nya grupper uppges formas löpande.<sup>32</sup>

### **5.2.2 I Danmark samlas både offentliga och privata inköpare med fokus på ökad hållbarhet**

I Danmark initierade Miljödepartementet Forum for Bæredygtige Indkøb<sup>33</sup> 2010. Arbetet inkluderar både offentliga och privata inköpare och ska stimulera till mer hållbar upphandling. Det finns femton temagrupper, som bland annat arbetar med livsmedel, marknadssdialog, hållbar IT och en rad andra områden. Alla dessa är dock inte aktiva, utan vissa har avslutat sitt arbete. I temagrupperna samlas intressenter och fokus är bland annat kunskapsdelning och diskussion.

### **5.2.3 Finland har slutat med beställargrupper**

I Finland finns ett mål om att 10 procent av all offentlig upphandling ska vara innovationsfrämjande. Hittills har man kommit ungefär halvvägs vägen och utvecklingen går inte speciellt snabbt enligt vår intervjuperson. Även om det görs insatser, så är en utmaning är att det finns få aktörer som systematiskt och upprepat arbetar med innovationsupphandling. Istället sker mindre pilotsatsningar, men de varaktiga satsningarna och resultaten har uteblivit.

Med inspiration från Sverige, började Finland 2018 arbeta med beställargrupper. Arbetet drivs KEINO som är ett nätverksbaserat kompetenscentrum för hållbar och innovativ offentlig upphandling. KEINO styrs och finansieras av Arbets- och näringsministeriet. Ambitionen var att nå systematik och nytänkande i offentlig upphandling och att beställargrupperna skulle genomföra konkreta upphandlingar. Detta har i huvudsak inte lyckats varför man nu har stoppat denna satsning.

Vilka som deltog varierade mellan olika grupper och i vissa, som digitalisering, deltog marknadsaktörer aktivt, men inte i alla. I senare skeden var marknadssdialogen i fokus, men det uttalade syftet inledningsvis var att skapa forum för offentliga aktörer.

Beställargrupperna finansierades med statliga medel till information och för att stödja processen, det vill säga hålla samman möten, skapa kontakter med marknaden etcetera, dock inte för beställarnas kostnader. En tänkbar anledning till de uteblivna resultaten kan vara att de deltagande organisationerna (främst kommuner) inte haft resurser att arbeta med frågorna, utöver själva deltagandet i möten och diskussioner.

---

<sup>32</sup> <https://www.pianoo.nl/en/sustainable-public-procurement/buyer-groups-sustainability>

<sup>33</sup> <https://ansvarligeindkob.dk/>

Ytterligare en svårighet var att deltagarna inte hade mandat att fatta självständiga beslut om frågor som hanterades i grupperna.

Efter att ha avslutat arbetet med beställargrupper satsar Keino nu främst på två initiativ, ledarskapsprogram och innovationsekosystemavtal. Utvecklingsprogrammet för utveckling och strategisk ledning av upphandling har riktat sig till kommuner, regioner och stat, med kravet att någon från varje organisations ledningsgrupp ska delta. De initiala erfarenheterna är goda och man går nu vidare med utvecklingsprogram med specifika teman (som innovation, klimat eller cirkulär upphandling). Man satsar också på frivilliga avtal med kommuner, där även universitet ingår, om att bygga upp innovationsekosystem. För närvarande har 16 städer sådana avtal. I det arbetet ingår även ett fokus på hur upphandling kan bidra. Finansieringen av arbetet sker via EU:s strukturfonder.

Ytterligare en insats som testats i Finland är så kallad innovation broker service. Denna ska bidra till att inspirera och förbereda innovativa upphandlingar. Organisationen Business Finland har upphandlat konsulter vars stöd erbjuds till offentliga organisationer som avser genomföra upphandlingar. För att identifiera kommuner som ska erbjudas stöd har utgått från de som har ekosystemavtal.

#### **5.2.4 EU-kommissionen ser innovationsupphandling som en underutnyttjad potential**

Mer än 14 procent av EU:s samlade BNP består av offentlig upphandling och EU-kommissionen konstaterar att det finns en stor potential att utveckla arbetet med innovationsupphandling. Kommissionen har tagit fram en guide för innovationsupphandling<sup>34</sup> och arbetar med kunskapsspridning kring olika typer av samverkansgrupper som vill arbeta med innovationsupphandling. Exempel på initiativ som finansieras av EU är Big buyers initiative<sup>35</sup>, som ska främja samverkan mellan stora beställare och som arbetar med fokus på miljömässig hållbarhet. Inom initiativet finns en handfull arbetsgrupper som arbetar med bland annat digitala lösningar inom vården, nollutsläpp från byggarbetsplatser och cirkularitet. Innobrokers<sup>36</sup> är ett annat initiativ, som har fokus på samverkan mellan offentliga upphandlare och små- och medelstora företag.<sup>37</sup>

### **5.3 Samverkan behöver utvecklas – men på olika sätt**

Att staten finansiellt stödjer projekt och forskning kring innovationsupphandling kan bidra till att innovationer i större utsträckning kommer ut i samhället, men åtgärderna riktar sig inte specifikt till att utveckla det samspel mellan olika aktörer som är centralt

---

<sup>34</sup> <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/45975>

<sup>35</sup> <https://bigbuyers.eu/>

<sup>36</sup> <https://innovation-procurement.org/innobrokers/>

<sup>37</sup> [https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/strategic-procurement/innovation-procurement\\_en](https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/strategic-procurement/innovation-procurement_en)

för att samordna såväl köpkraft som att anpassa marknader efter brukarnas behov. Detta kan dock ske genom att framgångsrikt skapa förutsättningar och miljöer där beställares behov och marknadens kapacitet att utveckla nya lösningar kan mötas, det vill säga att uppnå syftena med till exempel de beställarnätverk vi studerat i denna rapport.

### **5.3.1 Beställarnätverk av två olika typer**

Som framgått av rapporten används begreppet beställarnätverk för samverkan som bedrivs med tämligen olika syften. Det har varit en källa till förvirring att begreppet visat sig vara så otydligt. Även om det övergripande målet med denna samverkan är gemensamt, att få ut mer innovationer i samhället, finns det stora skillnader i hur olika beställarnätverk arbetat och varit organiserade. Även om dessa skillnader i viss mån är flytande ser vi att det finns behov av att tydliggöra två skilda former av samverkan i beställarnätverk:

#### **Strategisk samverkan i beställarnätverk**

Strategiska beställarnätverk utgår från ett gemensamt sektors- eller sakområdesintresse. Medlemmarna i nätverket kan utgöras av såväl offentliga som privata beställare och meningen är att fånga upp så stor del av de relevanta aktörerna inom sektorn som möjligt. Intressegemenskapen bygger på att deltagarnas verksamheter är liknande och att de därför delar behov och utmaningar. Huvudsyftet med strategiska nätverk är att bidra till utvecklingen av innovationer som svarar mot medlemmarnas behov. Samverkan förekommer därför inte bara mellan medlemmarna, utan behöver också ske med marknaden, dvs leverantörer, forskare, utvecklare med mera som kan bidra till idéutvecklingen. Dessa nätverk är långsiktiga och inriktar sig över tid mot olika gemensamma utmaningar och problem.

Ett strategiskt nätverk kan ägna sig åt många olika aktiviteter, allt ifrån kontakt- och relationsskapande verksamheter till konkreta åtgärder som genomförande av förstudier, kravprofiler, tekniktävlingar med mera. Däremot har de inte till syfte att underlätta själva genomförandet av offentliga eller privata upphandlingar. Nätverkets effekt är snarast harmonisering av krav och normerad efterfrågan på branschnivå, vilket nätverkets medlemmar, och även andra aktörer, kan utnyttja i det egna upphandlingsarbetet.

#### **Strategiska beställarnätverk:**

- Arbetar långsiktigt med fokus på ett sakområde.
- Kan utgöras av både offentliga och privata beställare.
- Nyttan kan uppstå både genom upphandling brett och inom offentlig upphandling.
- Arbetar långsiktigt.

Typiska exempel på strategiska beställarnätverk är Energimyndighetens mångåriga satsning på samverkan kring olika sakfrågor på byggnadsområdet.

### Samverkan kring genomförande av upphandling i beställarnätverk

Taktiska beställarnätverk är mer tydligt inriktade på att upphandlingar ska ske. Dessa nätverk utgörs av sammanslutningar av offentliga beställare (privata beställare kan dock även ingå utan att syftet ändras) med konstaterade gemensamma upphandlingsbehov. Även om det alltid är den enskilda myndigheten som genomför upphandlingen av en vara eller tjänst syftar nätverkets aktiviteter till att skapa konkreta förutsättningar för att innovationer ska upphandlas.

Syftet med taktiska nätverk är att samla köpkraften kring ett väl avgränsat inköpsbehov och därmed påverka marknaden att utveckla den lösning som efterfrågas. En viktig del är därför att deltagarna i nätverket kan vara relativt tydliga med sina avsikter att faktiskt köpa. Aktiviteterna kan omfatta framtagning av gemensamma krav, men också utveckling av metodik, stöd eller vägledning för genomförandet av den aktuella upphandlingen.

Eftersom dessa nätverk primärt är till för att hantera ett konkret upphandlingsbehov finns det inget skäl att de ska existera längre än det tar att lösa uppgiften. De skiljer sig på detta sätt tydligt från de strategiska nätverken som driver utvecklingen inom sektorn långsiktigt för att få bort de sämsta lösningarna, höja innovationsnivån för merparten av aktörer och att driva utvecklingsfronten framåt. De taktiska nätverken är i första hand till för medlemmarna i nätverket, även om lyckade upphandlingar kan kopieras i efterhand av andra aktörer med samma behov.

#### **Taktiska beställarnätverk:**

- Arbetar med uttalad målsättning och ett väl avgränsat inköpsbehov.
- Utgörs av offentliga beställare, som vid behov kan genomföra marknadsdialoger.
- Den förväntade nyttan uppstår inom offentlig upphandling.
- Mer kortlivade nätverk som avslutas när uppgiften är löst.

De taktiska nätverkens mer sporadiska struktur gör dem svårare att känna igen än de strategiska. De kan liknas vid den samverkan som hittills har skett under begreppet beställargrupper. Det är fullt möjligt att tänka sig att ett taktiskt nätverk under en period skapas inom ramen för ett strategiskt nätverk, där några av medlemmarna går samman för att lägga grunden för en konkret upphandling. Typiska exempel på taktiska nätverk är SKR:s beställarnätverk.

### **5.3.2 Varför finns det så få beställarnätverk?**

Även om samverkansformen beställarnätverk/beställargrupper har funnits ett bra tag och att fenomenet dessutom fått ett uppsving de senaste åren när det lyfts av bland annat regeringen, finns det väldigt få kända nätverk. När Upphandlingsmyndigheten redovisade sitt regeringsuppdrag 2019 hade man identifierat ett tiotal nätverk. I vår uppdatering har vi kunnat konstatera att denna bild i stort är oförändrad. Vi kan också konstatera att stommen i denna lilla grupp av kända beställarnätverk utgörs av Energimyndighetens fyra nätverk inom byggnadsområdet.

Det framstår således som att det här med beställarnätverk är ett randfenomen som, åtminstone i dagsläget, knappast kan ha någon större påverkan på den offentliga upphandlingens inriktning i stort. Trots detta lyfts denna form av samverkan fram i diskussionen om innovationsupphandling och det finns både teoretiska och erfarenhetsbaserade skäl att tro att samverkan är en viktig komponent för att upphandling ska bli ett redskap för att få ut innovation i samhället. Det är därför viktigt att reflektera över varför det bildas så få beställarnätverk. Governo kan se ett par skäl till denna bild.

En förklaring kan vara att vi tittar efter fel saker på fel ställen. Det är inte omöjligt att det finns betydligt mer samverkan mellan beställare och marknad än vad som dykt upp i studier av just beställarnätverk. Det kan röra sig om en begreppsfråga, alltså att samverkan sker men utan att definieras som beställarnätverk/beställargrupper. Man kan till och med tänka sig att samverkan sker så naturligt, eftersom det bör ligga i alla parterers intresse, att det inte ens uppfattas eller betecknas som något formaliserat samarbete.

Men det kan förstås också vara så att det faktiskt inte förkommer så mycket samverkan, varken på taktisk eller strategisk nivå. Detta skulle i så fall kunna bero på flera olika saker, till exempel att kunskapen om fördelarna med att samverka i dessa sammanhang inte är speciellt kända eller att det är för svårt att etablera samverkan. Sedan får man aldrig helt bortse från alternativet att detta inte är en bra idé, att det faktiskt inte upplevs som effektivt att driva samverkan kring innovations- och upphandlingsfrågor.

Governos bedömning är att det nog handlar om en kombination mellan de två förklaringarna. Detta skulle i så fall peka på att det finns skäl både bredda synen på samverkan i linje med det vi diskuterat om operativ och strategisk samverkan istället för att fixera sig vid termen beställarnätverk, och att fundera på om det stöd som hittills funnits att tillgå har varit relevant och fokuserat på rätt saker. I följande avsnitt samlar vi därför våra slutsatser kring vilka förutsättningar som är viktiga för att kunna etablera samverkan kring innovationsupphandling.

### **5.4 Viktiga förutsättningar för samverkan kring innovationsupphandling**

Under arbetet med uppdraget har både svårigheter och lösningar när det gäller att starta och driva samverkan diskuterats med de befintliga nätverken. Som en allmän reflektion kan sägas att de förutsättningar som måste finnas på plats för att kunna etablera samverkan sträcker sig bortom goda råd och tips, och handlar om mer konkreta premisser. I detta avseende har samverkansnätverk mer koppling till organiseringsfrågor än etablerande av arbetsformer. Det bör också noteras att behovet av specifika förutsättningar varierar beroende vilken typ av samverkansstruktur det rör sig om, strategiska eller taktiska nätverk. Följande förutsättningar är grundläggande för att etablera samverkan kring innovationsupphandling.

### **5.4.1 Organisering**

Ett samverkansnätverk är mer än ett projekt eller ett rent samarbete. Detta gäller särskilt de strategiska nätverken. Dessa nätverk, som syftar att samla ett relativt stort antal aktörer under en längre tidsperiod, ska kunna driva olika projekt och processer. För att hålla ihop verksamheten över tid är de beroende av någon typ av fast kärna som fungerar som kreativ motor för planering och verksamhet.

De taktiska nätverken kräver inte samma organisatoriska stabilitet. Men även om det avgränsade tidsperspektivet och fokus på bara ett mål underlättar samarbetet mellan parterna i nätverket är det ändå viktigt att etablera spelregler. Förutsättningarna att uppnå sitt syfte blir definitivt större om aktörerna har en gemensam plan och en ansvarsfördelning som specificerar vad var och en ska bidra med.

### **5.4.2 Huvudmannaskap**

Vem "äger" ett samverkansnätverk? För ett taktiskt nätverk är frågan kanske inte avgörande. Så länge beställarna är överens om spelreglerna kan de planerade aktiviteterna vidtas av respektive part. Vi har dock kunnat konstatera att det underlättar om någon befintlig organisation, myndighet eller annan, stöttar nätverket.

När det gäller de strategiska nätverken är frågan viktigare. De befintliga nätverken av denna art är alla drivna av någon statlig myndighet. Det är svårt att föreställa sig att frivillig och långsiktig samverkan mellan många olika beställare kring ett bredare sektorsområde skulle bli hållbar. Om inte en befintlig aktör kan ta ansvaret skulle antagligen samverkansparterna behöva bilda en gemensamt ägd organisation för att kunna driva arbetet effektivt.

### **5.4.3 Finansiering**

Den utan tvekan mest avgörande frågan för att få samverkan att fungera - och att växa. Samverkansnätverk bygger på att beställare med gemensamma intressen vidtar olika åtgärder för att stimulera och verka för att marknaden tar fram nya lösningar på behov som ännu inte har etablerats. Det skulle kanske inte tyckas orimligt att den som har dessa behov också är beredd att betala för att lösningar utvecklas. Vi har dock inte sett några exempel på att så sker i verkligheten. Utan extern finansiering verkar intresset för att finansiera innovation lågt. Måhända gäller detta särskilt för offentliga beställare som har att förhålla sig till snävare regelverk och budgetprinciper än privata beställare.

En tydlig slutsats är således att utveckling av upphandling för att driva innovation förutsätter offentlig finansiering. Detta gäller oavsett nätverkens karaktär som taktiska eller strategiska. Däremot kan det vara lättare för taktiska nätverk att finansiera sin riktade och i tiden avgränsade upphandlingsinsats, genom att exempelvis söka projektmedel från någon innovationsstödande myndighet.

För strategiska nätverk är andra finansieringslösningar nödvändiga. Enskilda aktiviteter, till exempel en förstudie eller en tekniktävling, kan tänkas finansieras med tillfälliga projektmedel, men för att hålla själva nätverksstrukturen levande behövs mer stabil finansiering. Det enda exemplet på långsiktiga och framgångsrika

strategiska nätverk vi har att tillgå, Energimyndighetens, illustrerar problemet. Att nätverk som BeLok och BeBo har funnits i flera decennier vid det här laget har byggt på att Energimyndigheten har kunnat stå för åtminstone en basfinansiering. Däremot bygger denna långsiktiga finansiering inte på några långsiktiga åtaganden från myndigheten. Tvärtom har det i princip rört sig om en lång rad av kortsiktiga beslut som har föregåtts av enträget arbete och helhetssyn hos myndighetens personal för att matcha myndighetsuppdrag med stöd till innovativ och långsiktig aktörssamverkan.

#### **5.4.4 Förutsättningar från staten**

Det går inte att undvika att nämna statens roll när man diskuterar förutsättningarna för samverkan kring upphandling av innovationer. Staten, eller i det här fallet närmare bestämt regering och riksdag, påverkar dessa förutsättningar högst påtagligt. Vilket är värt att notera eftersom de enskilda samverkansnätverken knappast är av sådan finansiell eller på annat sätt omfattning att de bör dra till sig sådant intresse. Däremot har styrformen beställarnätverk som framgått återkommande lyfts av regeringen som en del av arbetet med att stärka innovationsupphandlingen. Däremot har inte mycket sagts från det hållet om hur dessa nätverk ska styras och fungera.

De problem som berörts ovan hänger trots allt ihop med de finansiella och andra förutsättningar som främst de statliga myndigheterna får. Centralt är förstås resurser, och preciseringen för hur de får användas. En annan viktig aspekt är vilket mandat de statliga myndigheter, som kan ha en viktig roll i att driva nätverk, får att göra sådana åtaganden. Därutöver är det även regeringen som har möjlighet att styra och prioritera hur förvaltningen ska arbeta med innovation och upphandling, till exempel genom att ge särskilda uppdrag.

## 6. Analys – hur fungerar det statliga stödet till innovationsupphandling?

I de föregående kapitlen har vi nu gått igenom användningen av tre finansiella styrmedel för att utveckla och driva på användandet av upphandling som ett redskap för att öka tillämpningen av innovationer i samhället. Det är således möjligt att dra vissa slutsatser om hur verkningsfulla dessa styrmedel är, men även att resonera kring vilka möjligheter det kan finnas att utveckla användningen av dem.

I de följande avsnitten diskuterar vi dem vart och ett. Därefter drar vi samlade slutsatser om hur staten använder sina möjligheter att använda den offentliga upphandlingen som ett styrredskap. Vidare diskuterar vi hur Upphandlingsmyndigheten utifrån sin roll skulle kunna arbeta med att utveckla och stimulera användningen av upphandling för att få ut innovationer i samhället.

Det är vår bedömning att av de tre styrmedlen som detta uppdrag omfattat är det åtgärder som ökar och förbättrar samverkan mellan olika aktörer och kompetenser som har bäst förutsättningar att göra innovationsupphandling till ett effektivare verktyg.

### 6.1 Innovationsupphandling - ett obeforskat område

Som kapitel 3 visar är det ingen nyhet att det finns begränsat med forskning kring begreppet innovationsupphandling. Det finns också flera skäl till att det förhåller sig på det viset.

En förklaring är att det i Sverige saknas en akademisk grundutbildning för upphandlare. När ett ämnesområde saknas i den högre utbildningens grundstruktur får det även konsekvensen att det inte utvecklas till en akademisk disciplin kring vilken forskning kan bedrivas. Den kritik som har lyfts fram mot att upphandlare på offentliga myndigheter inte ges möjlighet till att få en anpassad utbildning för sitt arbete får därför även till effekt att den vetenskapliga utveckling som sker får ta avstamp i andra sakområden som juridik eller företagsekonomi. Detta påverkar möjligheterna att forska kring ett specifikt område som innovationsupphandling.

Ett annat skäl till att det varit svårt att etablera en forskningstradition kring den offentliga upphandlingen är dess utpräglad tvärvetenskapliga karaktär. På lärosäten löses ofta tvärspektoriella frågor som inte passar in i institutionsstrukturen genom olika typer av centrumbildningar. Även om det finns centra som bedriver viss upphandlingsforskning, till exempel i Lund, kvarstår det fortfarande att se framväxten av ett särskilt upphandlingscentrum där även forskning om innovationsupphandling kan ges utrymme.

Som framgår av kapitel 3 saknas det inte helt forskningsambitioner när det gäller innovationsupphandling. Vår genomgång visar dock att denna forskning inte sällan tenderar att fokusera främst på nulägesbeskrivningar och på vilka hinder samt



möjliggörare som finns för innovationsupphandling idag. Detta snarare än att syfta till att utveckla upphandlingsformen som sådan.

Intressant är också att forskningen kommer in på politikens betydelse. Man menar här att en avgörande faktor för att offentlig sektor i större utsträckning ska kunna upphandla innovation är frågan lyfts upp i den politiska styrningen av myndigheter, regioner och kommuner. En slutsats av detta är att det kanske inte i första hand är genom metodmässig eller vetenskaplig utveckling som innovationsupphandlingen kan växa utan att det snarare handlar om att det görs tydliga prioriteringar och ställningstaganden i styrningen om att upphandling av innovationer är ett värdefullt redskap för att uppnå viktiga samhällsmål. Givet Formas och Vinnovas, och även i viss mån Energimyndighetens, roll som stora forskningsfinansiärer har även de en viktig roll att spela även i utvecklingen av forskningsområdet offentlig upphandling och inköp.

## 6.2 Innovationsupphandlingen drunknar i projektfloran

Vår genomgång av forskningsfinansieringen bekräftar Upphandlingsmyndighetens bild att det är få utlysningar och finansieringssatsningar som innefattar upphandlingsaspekter i forsknings-, utvecklings-, och innovationsprojekt. En annan slutsats är att det är svårt att få fram kunskap om i vilken omfattning och på vilket sätt de projekt som finansieras av Vinnova, Energimyndigheten eller Formas berör innovationsupphandling. Det har varit en utmaning att få en bild av hur det faktiskt ser ut hos de tre myndigheterna eftersom denna information inte finns systematiska samlad.

Den myndighet som systematiskt verkar arbeta med att stödja innovationsupphandling är Vinnova. De var också den myndighet som hade en egen sammanställning över projekt inom genomförda utlysningar relaterade till innovationsupphandling. Avgörande verkar vara om myndigheterna haft några särskilda utlysningar riktade mot just innovationsupphandling, vilket Formas och Energimyndigheten inte förefaller ha haft på senare tid. Det är tydligt att när regeringen prioriterar satsningar på innovationsupphandling leder det till resultat, men utan sådana hamnar inte detta område högt på dagordningen.

Trots det begränsade antalet utlysningar kan vi ändå konstatera att det finns en del projekt som ändå kan relateras till området upphandling och innovation. Exempelvis innehåller projekt som relaterar till nya miljökrav och cirkulära affärsmodeller inte sällan aspekter som kan relateras till upphandling, exempelvis behov av att hitta nya lösningar, kunna ställa nya krav vid inköp och så vidare. Den samlade bilden är dock att inslagen av innovationsupphandling ofta verkar vara antingen en bieffekt av projektens huvudsyften eller att det finns en karaktär av slumpmässighet kring de projekt som ges stöd av detta skäl.

När det gäller svenskt deltagande i EU-projekt kan vi konstatera att det finns ett behov av mer konkret stöd från svenska myndigheter, särskilt med en ambition att antalet EU-finansierade projekt som relaterar till förkommersiell upphandling och

innovationsupphandling (PCP/PPI) ska öka. Idag får de svenska organisationerna vända sig till konsulter på den privata marknaden för handfast rådgivning och stöd. Detta kan innebära att kunskapen som byggs upp inte hamnar i den offentliga sektorn i första hand och därmed inte bidrar till att fler innovationsupphandlingar kommer till stånd. Svenskt deltagande i PCP/PPI-projekt innebär också att det ställs andra krav på kompetensen hos upphandlarna i de deltagande organisationerna. Frågan är om svenska upphandlare är rustade att delta i eller genomföra PCP/PPI på internationell nivå? Eftersom det saknas en högre akademisk utbildning inom upphandlingsområdet krävs det att upphandlarna förvärvar denna kompetens genom praktiskt arbete med PCP/PPI.

### **6.3 Samverkan är viktig, men det finns få beställarnätverk**

Kartläggningen av beställarnätverk visar både på behoven och vinsterna med samverkan, men visar också att beställarnätverk med fokus på upphandling är ovanliga och att det mer är kunskapsdelning och att identifiera utvecklingsområden som är i fokus för nätverkens arbete.

Att samverkan är positivt och att olika aktörer har mycket att lära av varandra är uppenbart. Upphandlingsmyndigheten har uttryckt sin ambition som att nätverken ska bidra till att marknaden harmonieras, vilket gör det mer intressant för leverantörer att bära utvecklingskostnaden. Av intervjuerna med nätverken framkommer att de bidragit till att förflytta marknaden i riktning mot mer hållbara och innovativa lösningar, men att den direkta kopplingen till upphandling som leder till att innovationer kommer till bruk i samhället ofta är vag. Dessutom är nätverk som är mer upphandlingsnära mer kortlivade och består ofta av färre medlemmar. I de nätverk som är aktiva över längre tid är det istället kunskapsutbyte som är i fokus. Genom gemensamma projekt undersöks frågor för att på sikt skapa nya och bättre lösningar som adresserar samhällsutmaningar.

Avsaknaden av en enhetlig definition av beställarnätverk gör det komplicerat att jämföra nätverk och diskutera vilka resultat som uppstår av dem. Som vi beskrivit finns det exempel på nätverk som lett till dynamiska inköpssystem som förenklar i upphandling, andra har mer samhällsutmaningar i fokus och att förbereda upphandling är ett av möjliga arbetssätt. Värdet av att samla olika samverkansgrupperingar under begreppet beställarnätverk kan ifrågasättas, eftersom olika aktörer har olika syn på vad det är.

En tydlig slutsats av kartläggningen av nätverken är att det kräver resurser och långsiktighet för att samverkan ska uppstå och fortgå över tid. Energimyndigheten är den myndighet som arbetat mest med långvariga nätverk och de har hittat olika sätt att finansiera koordineringen av dem. Energimyndighetens nätverk kan alla redogöra för resultat som uppkommit och att marknaden förflyttas mot bättre energieffektivitet.

## 6.4 Handlar det om styrning, egentligen?

Vad kan man då dra för samlad slutsats av hur de tre sätten att få upphandling att bli ett effektivare redskap för att få ut innovationer i samhället? De hittillsvarande resultaten får sägas vara ytterst blygsamma.

När det gäller stöd till forskning om innovationsupphandling kan man strängt taget knappast tala om någon styrning. Den forskning som sker bygger i allt väsentligt på intresse och initiativ från enskilda forskare. Något institutionellt stöd för att driva och utveckla denna forskning är svårt att upptäcka. De statliga medlen för att finansiera projekt används förvisso till att även stödja projekt relaterade till innovationsupphandling. Det är dock svårt att se några tydliga mönster bakom vad som stöds och på vilket sätt valet av dessa projekt förväntas bidra till fler innovationer. Inriktningen att stödja samverkan är formulerad av regeringen till flera myndigheter. Men även om beställarnätverken ses som viktiga kan vi konstatera att det finns väldigt få sådana och att det verkar svårt att få dem att växa i antal.

Vi har i denna rapport kunnat beskriva några vägar för staten att finansiellt stödja innovationsupphandling. Det går också att konstatera att enskilda projekt och aktiviteter inte sällan leder till mer eller mindre positiva resultat. Samtidigt är det svårt att se att dessa resultat bygger på aktiva styrningsbeslut för att uppnå konkreta syften. Intrycket är snarare att det ibland uppstår aktiviteter inom det statliga stödet till forskning och innovation som har koppling till offentlig upphandling. De eventuella resultat vi kan se är snarare bieffekter av stödsystem som syftar till att åstadkomma innovationer och där upphandling är en begränsad del i arsenalen av möjliga verktyg för detta. Ett möjligt undantag är regeringens uppdrag till Vinnova om att införa systemet med innovationscheckar. Här finns en tydlig avsikt att skapa förutsättningar för att genomföra innovationsupphandlingar.

Som en samlad slutsats kring statens användning av verktyg för att få den offentliga upphandlingen att aktivt öka förutsättningarna att få ut innovationer i samhället gör Governo bedömningen att det hittills handlat om en relativt passiv styrning med begränsade resultat. Vi utesluter dock inte att det skulle gå att åstadkomma betydligt mer genom att aktivt stödja projekt, samverkan och forskning kring innovationsupphandling. Det är således inte styrredskapen i sig som brister utan graden av beslutsamhet och konkretion i användningen av dem.

## 7. Governos slutsatser och rekommendationer

Det är nu dags att knyta ihop säcken för denna genomgång av delar av den statliga styrningen för att åstadkomma en effektivare och mer omfattande innovationsupphandling. Utgångspunkten, att upphandling kan vara ett användbart verktyg för att få ut innovationer i samhället, står efter våra intervjuer tämligen oemotsagd. Regeringen har återkommande lyft beställarnätverk i uppdrag till Upphandlingsmyndigheten och bland annat låtit Vinnova införa innovationscheckar. Sammanfattningsvis finns det således goda skäl att utveckla den offentliga upphandlingen så att den i högre grad kan leda till att innovativa produkter, processer och tjänster når ut i samhället.

Med detta sagt landar dock vår genomgång av forskning, projektfinansiering och stöd till beställarsamverkan i att de statliga insatserna verkar ge ett ganska magert resultat. Några ambitioner att stötta forskning kring innovationsupphandling är svåra att finna. Den blygsamma andel av den statliga projektfinansieringen som går till aktiviteter med syfte att utveckla eller genomföra innovationsupphandling förefaller vara mer slumpmässig än genomtänkt. Problemen att identifiera och följa upp dessa projekt tyder också på ett lågt intresse för deras resultat. När det slutligen gäller samverkan har de satsningar på att utveckla beställarnätverk som skett gett ytterst begränsade resultat så här långt.

Frågan är således vilka utsikter det finns att utveckla dessa styrredskap så att upphandlingen leder till fler och bättre innovationer ute i samhället. Utifrån vår analys träder följande bild fram.

### 7.1 Förutsättningar att utveckla de tre styrmedlen

Vad gäller förutsättningarna att få ut mer av forskningen kring innovationsupphandling förfaller en sådan utveckling tämligen svår att åstadkomma. Mest betydelsefullt ser vi etablerandet av en akademisk grundutbildning i offentlig upphandling. Detta vore sannolikt den bästa basen för att successivt bygga upp forskning kring upphandling som utgår från just upphandlingsprofessionens behov och verklighet. Inom en sådan ram skulle även frågeställningar kring hur upphandling kan driva på innovation få en naturlig hemvist. Vi inser komplexiteten i att åstadkomma en sådan utveckling och att den knappast ligger inom Upphandlingsmyndighetens ansvar. Däremot finns det all anledning att från myndighetens sida fortsätta att i olika sammanhang argumentera för behovet av en sådan utveckling.

Att använda statliga medel för att stödja projektverksamhet som syftar till att bidra till olika samhällsmål är ett självklart tillvägagångssätt i flertalet länder och inom EU. Att projekt som syftar till att utveckla innovationsupphandling ingår i denna stödform är naturligt. Däremot är det som framgått svårt att bedöma det samlade resultatet. Att bedöma huruvida projektstöd är ett effektivt sätt att åstadkomma mer innovation

genom upphandling skulle kräva en betydande utredningsinsats som inte varit möjlig att göra inom detta uppdrag. Ju tydligare regeringen och ansvariga myndigheter är i sin styrning av projektstödens syften och resultat desto större möjligheter att i framtiden kunna avgöra om detta är ett effektivt sätt att utveckla den offentliga upphandlingen i innovationsstödande riktning.

När det gäller möjligheterna att utveckla samverkan mellan beställare som ett medel att öka innovationsupphandling ser vi större möjligheter att åstadkomma resultat. Samverkansnätverk är ett viktigt medel för att skapa konkret interaktion mellan beställare som kan ge uttryck för användarnas behov och leverantörer, forskare och innovatörer som kan ta fram marknadens svar på dessa behov. Denna samverkan illustrerar därmed själva idén med att förena innovation med upphandling. Oavsett metod förutsätter lyckad innovation att användarnas behov på något sätt kommuniceras till de som skapar de nya eller utvecklade produkterna, processerna eller tjänsterna. På detta område kan dessutom Upphandlingsmyndigheten själv driva på utvecklingen, även om vissa viktiga förändringar även behöver genomföras av regeringen.

Governo vill därför lyfta fram följande insatser och förändringar som vi tror skulle bidra till ökad innovation och fler innovationsupphandlingar.

## 7.2 Sektorsmyndigheter bör bilda strategiska nätverk

De strategiska nätverken syftar, som framgått, till att driva på marknaden att skapa innovationer som motsvarar behov som beställarna ännu inte fått tillgodosedda. Den myndighet som driver eller finansierar nätverken kan arbeta med olika insatser för att åstadkomma detta, alltifrån konferenser med beställare och leverantörer eller att lägga ut forskningsuppdrag till att genomföra tekniktävlingar eller teknikupphandlingar där målet är framtagande av prototyper till upphandlingsbara lösningar.

Att jobba på detta sätt har varit framgångsrikt för till exempel Energimyndigheten i syfte att få marknaden att utveckla tekniska lösningar för att sänka energiförbrukningen i byggnader. Även om inte nätverkens fokus har legat på enskilda aktörers faktiska inköp, har innovationerna de facto nått ut på marknaden och därmed hjälpt Energimyndigheten att uppnå sina mål. En nyckel för att just Energimyndigheten har lyckats väl med sina nätverk är att de har kombinerat en mix av förutsättningar och åtgärder, framförallt att man har haft regleringsmässigt stöd från sin uppdragsgivare för att arbeta med samverkan i denna form och att man lyckats skapa en långsiktig finansiering genom en kombination av användning av de egna anslagen och att använda projektfinansiering.

Governos bedömning är att statliga myndigheter med olika typer av sektorsansvar kan ha stor nytta av att skapa strategiska nätverk inom sina sakområden. Myndigheter som har i uppdrag att få ut nya och bättre lösningar på, inte bara tekniska produkter, utan även nya och effektivare processer och tjänster som kan bidra till att uppnå mål för hållbarhet och effektiviseringar, har här ett underutnyttjat redskap. Det handlar inte främst om myndighetens egen upphandling, utan genom att samla ihop berörda

offentliga och privata aktörer driva och stödja samverkan och innovation inom myndighetens ansvarsområde.

### **7.3 Utveckla formerna för taktiska nätverk**

En av våra viktigaste poänger i denna rapport är behovet att skilja på det vi här kallat strategiska respektive taktiska nätverk. Även om det inte är vattentäta skott mellan dem är det nödvändigt att skilja på dem för att kunna använda och stödja respektive typ av nätverk effektivt. Det är viktigt att det finns möjligheter att snabbt och enkelt skapa taktiska nätverk.

Beställare med gemensamma och tydligt avgränsade upphandlingsbehov ska kunna gå samman för att med sin gemensamma köpkraft påverka marknaden att erbjuda innovativa lösningar som motsvarar behoven. För att detta ska vara möjligt behöver det vara enklare än idag att identifiera aktörer med likartade upphandlingsbehov. Dessutom skulle denna samverkan underlättas och kunna fokusera på sitt ändamål att skapa goda förutsättningar för nätverksmedlemmarnas upphandlingar om det gick att få ett visst stöd för de aktiviteter som aktörerna ska genomföra inom nätverket.

### **7.4 Skapa ett behovsbaserat stöd för samverkansaktörer**

Om vi önskar se fler samverkansnätverk i framtiden behöver de definieras tydligare, bli mer kända och det behöver etableras olika former av stöd för att driva dem. En nyckelroll i alla delar av detta arbete skulle Upphandlingsmyndigheten kunna ta. Först och främst behöver de två typerna av samverkansnätverk etableras och kunskapen om deras möjligheter och fördelar behöver spridas.

De statliga sektorsmyndigheter som utgör potentiella kandidater för att bilda strategiska nätverk bör ges möjlighet till kunskapsinhämtning och initialt stöd för att etablera nätverk. Det kan röra sig om goda exempel, formella förutsättningar som styr hur nätverk kan organiseras och styras, liksom lämpliga former för hur sekretariatsfunktioner och aktiviteter etableras och finansieras. En fråga som också kan inkluderas är vilka som deltar från respektive myndighet. Finland har exempelvis ställt krav på deltagande från ledningsnivåer i en utbildning om innovationsupphandling – att ha med ledningen på något sätt har visat sig vara en viktig faktor för att arbetet ska bidra till konkreta resultat på en rad andra områden.

De taktiska nätverken ställer med sin mer tillfälliga natur inte samma krav på stabila organisatoriska förutsättningar. Dock behöver även dessa nätverk ges en grundläggande stödstruktur som gör det lätt att etablera och driva dem. Det handlar om saker som att beställare med likartade behov ska kunna finna varandra, stöd för att välja vilka aktiviteter som bör bedrivas gemensamt i nätverket och hur det bör ske, men även stöd vad gäller finansieringsmöjligheter.

En viktig del i ett stöd för de aktörer som vill samverka kring innovation och upphandling skulle kunna sammanfattas i ett begrepp, eller en roll om man så vill,

nämligen mäklarens. Just mäklarrollen, i bemärkelsen den som kan finna och knyta samman behov och aktörer, som kan initiera samarbeten och hitta lösningar när det uppstår problem, har återkommande dykt upp i våra intervjuer och samtal under vårt arbete med detta uppdrag. Denna roll går också att på olika sätt identifiera i de internationella exempel vi studerat under arbetet. Vi tror därför att just mäklarrollen skulle kunna vara en vägledande idé om Upphandlingsmyndigheten skulle välja att bygga upp det stöd vi resonerar om här.

Som en plattform och grund för ett innovationssamverkansstöd inom Upphandlingsmyndigheten har vi noterat att myndigheten just nu har ett intressant regeringsuppdrag, nämligen det om att bygga en innovationsarena. Ur många aspekter förefaller detta uppdrag sammanfalla väl med de tankar vi för fram här. Exakt vilka uppgifter som borde rymmas inom en sådan stödplattform kräver visst ytterligare funderande och diskussion. Men kärnan bör ligga i rollen som beskrivs som en mäklarfunktion. Ett sådant stöd gäller kanske i första hand bildandet och genomförandet av taktiska nätverk, men även visst stöd till strategiska nätverk, särskilt i uppbyggnadsskedena. En annan uppgift kan vara att hjälpa både nätverk och ansvariga myndigheter att orientera sig i floran av möjligheter till projektfinansiering som erbjuds både av svenska myndigheter och inom EU.

Det bör dock noteras att även om rapportens slutsatser om dagens beställarnätverks otydligheter och begränsade omfattning ger en god grund för våra resonemang om utveckling av denna samverkan, saknas det kunskap inom flera områden som behövs för att bygga ut en modell med strategiska och taktiska nätverk samt en stödstruktur. Vi ser primärt att dessa aktiviteter bör prioriteras att genomföras i följande ordning:

1. Det finns behov av att undersöka andra former av samverkan som sannolikt sker idag men som inte definieras under begreppet beställarnätverk/-grupper.
2. Det behövs mer detaljerad kunskap om hur nätverk bäst bör organiseras och finansieras.
3. Även om alla myndigheter med ett tydligt sektorsansvar skulle kunna vinna på att etablera strategiska nätverk vore det klokt att göra en analys av vilka verksamheter/myndigheter som skulle dra störst nytta av att av att bilda sådana nätverk
4. En fråga som vi inte diskuterat närmare, men som kommit upp under utredningsarbetet, är hur gränssnittet bör se ut mellan de förberedande stegen i innovationsupphandlingen och kraften i inköpscentralernas möjligheter att få ut innovativa lösningar brett i samhället genom sina ramavtal. En särskild analys av detta bör genomföras.

## **7.5 Regeringen kan ge bättre förutsättningar för innovationsupphandling**

Regeringen har markerat sin vilja att en större del av den offentliga upphandlingen bör inriktas på att köpa innovationer, bland annat genom uppdragen till Upphandlingsmyndigheten om innovationsupphandling och beställarnätverk. Det

finns dock åtskilligt mer att göra. För att stötta utvecklingen av samverkansnätverk finns det ett antal åtgärder som skulle bidra.

Genom sin myndighetsstyrning skulle uppbyggnaden av strategiska nätverk i hög grad underlättas om myndigheterna i sina instruktioner fick formell rätt att inrätta, driva och finansiera sådana nätverk. Ett tydligt stöd för en sådan utveckling vore även att ge ett antal myndigheter i uppdrag att etablera strategiska nätverk inom sina ansvarsområden. Ett förtydligt uppdrag till Upphandlingsmyndigheten att rigga en stöd- och mäklarfunktion vore också eftersträvansvärt.

Det andra centrala området för att stödja mer innovation i den offentliga upphandlingen handlar naturligtvis om finansiering. Hittillsvarande erfarenheter av innovationsstödjande åtgärder är att önskat beteende av inblandade aktörer verkar förutsätta att åtgärderna finansieras av offentliga medel. Att staten redan skjuter till medel på olika sätt är också uppenbart, antingen via myndigheter eller direkt från statsbudgeten, exempelvis via de styrmedel vi studerat i detta uppdrag. Som vår rapport visar utgör finansieringsfrågan det kanske största problemet för att få strategiska nätverk att fungera långsiktigt. Att göra finansiella åtaganden utöver politikens årliga budgetbeslut är ett klassiskt dilemma för offentlig verksamhet. Möjligheten för regeringen att be riksdagen om beställningsbemyndiganden för fleråriga finansiella åtaganden är kanske inte den smidigaste metoden i dessa sammanhang. Möjligen är lösningen att ge myndigheter instruktionsenliga uppdrag att driva strategiska nätverk, något de då behöver bekosta inom sitt ramanslag, det närmaste en långsiktig finansieringslösning som går att komma.

## **7.6 Hur kopplas beställarnätverkens leveranser till den enskilda upphandlande myndigheten?**

Avslutningsvis vill vi nämna en aspekt av innovationsupphandling som vi egentligen berört endast indirekt i denna rapport. Det är, paradoxalt nog, de konkreta inköpen av innovationer som den enskilda upphandlande aktören gör. Uppdragets fokus på forskning, projektfinansiering och beställarnätverk har inneburit att fokus primärt har legat på moment i innovationsprocessen som föregår det slutliga inköpet. Inget av dessa styrmedel syftar till att direkt stödja den kommunala, regionala eller statliga myndighetens interna upphandlingsprocess (möjligen med undantag av rena upphandlingsprojekt som fått projektfinansiering, men dessa verkar inte vara så vanliga).

Arbetet inom ett nätverk, särskilt ett taktiskt där de deltagande beställarna kan ha tydliggjort sin avsikt att köpa, kan leda fram till att det finns en tydlig kravspecifikation, eller att den prototyp som har tagits fram är utvärderad och möjlig att köpa. Någonstans här i upphandlingsprocessen tar samverkan slut. Det är nu upp till varje deltagande myndighet att genomföra en upphandling enligt den egna organisationens upphandlingsprocess. Om denna process i vanliga fall har sina egna skavanker, till exempel när det gäller beslutsfattande, kommunikation, kompetens etcetera, kan dessa mycket väl påverka upphandlingen av innovationen negativt även om förprocessen har varit väl genomförd.



Det vi vill poängtera är att även om myndighetens behov i en aktuell innovationsupphandlingen är vederbörligen beslutade och budgeterade finns det ändå ett glapp mellan de olika innovationsstödjande instrumenten vi diskuterat i rapporten och den slutliga upphandlingen, trots att den positiva effekten av hela innovationsupphandlingen inte går att räkna hem förrän innovation har nått sin tillämpning hos dess brukare i samhället. I Finland har ett sätt att arbeta med innovationsupphandling varit att erbjuda offentliga organisationer en utbildning, där det även ställts krav på deltagande från personer i ledande funktion. Kanske kan det vara intressant att titta närmre på detta exempel och se om det kan vara aktuellt även för den svenska kontexten?

Man kan se detta glapp ur två perspektiv. För det första innebär det en risk att framgångsrikt innovationsstödjande arbete med användning av olika redskap inom den offentliga upphandlingen kan ge betydligt mindre resultat än det verkar, för att man inte tillämpar en helhetssyn på den samlade upphandlingsprocessen. Det faktum att detta glapp finns menar vi, för det andra, säger något om svårigheterna att hantera det tvärsektoriella inom upphandling. Den grundläggande svårigheten inom all upphandling, att skapa en balans mellan sakkompetens och den juridiskt administrativa kompetensen har man inte förmått hantera inom diskussionen om innovationsupphandling. Istället skjuter man den framför sig till den dyker upp i det sista steget i processen.



Box 1194, 171 23 Solna  
Besöksadress: Svetsarvägen 10  
Telefon: +46 (0)8-586 217 00  
E-post: [info@uhmynd.se](mailto:info@uhmynd.se)  
[upphandlingsmyndigheten.se](http://upphandlingsmyndigheten.se)