

Upphandling som verktyg för innovation

- Nuläge och förslag till vägar framåt

Förord

Denna rapport är resultatet av det enskilda projektet *Upphandling för innovation* som initierats av det strategiska innovationsprogrammet InfraSweden2030. Arbetet inom programmet syftar till att stödja projekt och initiativ att åstadkomma innovation inom svensk transportinfrastruktur med målet att bli klimatneutral 2045. Vi som har skrivit rapporten är alla verksamma som innovations- och samverkansledare inom InfraSweden2030.

Vi vill framföra ett tack till alla ni som på olika sätt bidragit till detta arbete. Vi ser fram emot fortsatt arbete inom detta område. Ett särskilt tack vill vi rikta till Frida Faxborn, Beatrice Hållås, Anna Kadefors, Hawzheen Karim, Michaela Mau, Johan Nyström och Stefan Uppenbergs.

Stockholm 29 januari 2021

Hans Björkman

Lisa Johnsson

Bodil Sandén

Innehåll

Förord	3
I fokus: Upphandling som verktyg för hållbar innovation	7
Grundläggande begrepp och verktyg	8
Grundläggande om innovation	8
Grundläggande om upphandlingsformer för innovation	9
Utvecklingsfrämjande upphandling	9
Upphandling av nya lösningar	10
Anskaffning av forsknings- och utvecklingstjänster	10
Entreprenadrätten ökar komplexiteten	11
Sammanfattande kommentar kring de juridiska grundförutsättningarna	11
Upphandling för innovation i bygg- och anläggningssektorn: en del hinder...	13
Få beställare	13
Många utförare av väldigt skiftande storlek	14
Osäkerhet kring beställningar	14
Projektorganisationen som dominerande organisationsform	14
Upphandlingsregler	15
Detaljerade upphandlingskrav	15
Andra regelverk	15
Sammanfattningsvis...	16
... men också möjligheter	17
Bredda och utveckla upphandlingskompetensen	17
Beställarnätverk som redskap för utveckling av kompetens, arbetssätt och beställartyngd	18
Ett starkare fokus på förberedelser med en gemensam partsavsikt	19
Svaret är alltid ökad dialog och samverkan, men...	20
Säkerställ att användarens behov tillgodoses	23
En utvecklad upphandling bör hanteras som verksamhetsutveckling	23
En utblick: vår sektor är inte ensam om utmaningar och möjligheter!	23
Slutsatser och rekommendationer	25
En stor utmaning med stora möjligheter	25
Upphandlingslagstiftningen är inget hinder	25
Det finns goda exempel	26
Det handlar både om verksamhetsutveckling och upphandling	26

Några möjligheter att stödja innovationer i upphandlingar oavsett sektor	26
Bilda beställarnätverk!	27
Utveckla gemensamma regler och riktlinjer!	27
Hantera kompetensfrågorna!	27
En utmaning som väntar på sin lösning?	28
I den konkreta upphandlingssituationen	28
Låt förberedelsearbetet ta tid – jobba med förfrågningsunderlaget!	28
Skriv kontrakt baserade på en tydlig gemensam partsavsikt!	29
Skriv in samverkansformer i kontraktet!	29
Vägen framåt – några förslag och viktiga utvecklande frågor	30
Några utvecklande frågor inför ny (innovations)upphandling	30
Några utvecklande frågor för fortsatt utveckling inom området	30
Förslag till vägar framåt för branschen	30
Idéer om vägar framåt för InfraSweden2030	31
Källförteckning	32
Intervjuer	32
Litteratur	32

I fokus: Upphandling som verktyg för hållbar innovation

Den offentliga upphandlingen i Sverige omsätter omkring 800 miljarder kronor per år, vilket svarar mot omkring 18% av bruttonationalprodukten (SCB). Inom EU genomförs offentliga upphandlingar för omkring 2 000 miljarder Euro årligen, vilket motsvarar 19% av samlad BNP. I Sverige berör hälften av alla upphandlingar byggnadssektorn (Kadefors, 2018).

Under många år har sambandet mellan upphandling och innovation diskuterats. Kan upphandling stödja innovation? Förhindras innovation av våra upphandlingsregler? Vad är innovationsupphandling? Frågorna har varit många, liksom förslagen till svar. Denna rapport kommer inte att bringa någon större klarhet, men kan dock ge ett antal goda exempel och råd. Fokus ligger inte på någon särskild form av upphandling (exempelvis innovationsupphandling) utan det handlar mest om *arbetsätt som möjliggör innovation* istället för att förhindra eller försvåra. Vårt fokus är transportinfrastruktur och det är främst från denna sektor eller närliggande verksamheter vi sökt våra goda exempel. En utgångspunkt för arbetet är att det är möjligt att använda våra offentliga medel så de skapar ännu större värde och nytta och bidrar till hållbara innovationer.

Hållbarhet är en självklar utgångspunkt för denna rapport. I Sveriges omställning till klimatneutralitet hyser politiker och tjänstemän stor tilltro till offentliga upphandlingar som ett medel för att nå uppsatta klimatmål och i så hög utsträckning som möjligt bidrar till ekologisk, ekonomisk och social hållbarhet. Det handlar om gemensamma medel som ska brukas till det gemensamma bästa. Därför är det innovationer som bidrar till hållbarhet som är intressanta - och det är inte säkert att alla innovationer gör.

Vad är då en innovation? Enkelt uttryckt är en innovation något nytt som tagits i bruk. Det kan handla om en fysisk produkt, en tjänst, en organisationsmodell eller en ny affärsmodell. Det kan också handla om ett nytt arbetsätt eller en ny process. Ofta är det en kombination av dessa. Exempelvis kräver många nya tjänster nya leveransmodeller. Gemensamt är att det handlar om skapandet av nya nyttor eller värden. Gemensamt är också att innovation är något annat än invention, som betyder uppfinning. En innovation har tagits i bruk.

Syftet med detta projekt har varit att - med utgångspunkt för hur upphandling kan resultera i hållbara innovationer - ge en enkel översikt över nuläget, identifiera några goda exempel, beskriva ett antal utvecklande strategiska frågor och ge förslag på vägar framåt som kan intressera relevanta aktörer och kompetenser att fortsätta driva utveckling inom detta område.

Varje bygg- och anläggningsprojekt har sina unika förutsättningar, varför vi antagit ett övergripande branschperspektiv och fokuserat på det generiska, kunskap som kan beröra alla som vill stimulera, eller i vart fall inte omöjliggöra, innovation och nytänkande genom upphandling. Vi gör därmed inget anspråk på att ge en heltäckande och fullödlig bild. Syftet är snarare att lägga en grund som i nästa steg kan användas för en öppen, aktörsgemensam och tvärvetenskaplig dialog om vägen framåt.

Grundläggande begrepp och verktyg

Offentlig upphandling sker när en offentlig aktör ska köpa en vara eller en tjänst från en privat verksamhet. Oftast delas dessa upp i två typer beroende på värdet av det som ska handlas upp. Direktupphandling (eller förenklad upphandling) används när storleken på det man ska köpa ligger under tröskelvärdet. Det används om något behöver köpas upp skyndsamt och har ett lägre värde. När värdet på en upphandling ligger över tröskelvärdet använder man öppen upphandling, selektiv upphandling och förhandlad upphandling.

Offentlig upphandling kan användas som ett verktyg för att skapa förutsättningar för utveckling och innovation. Innovationsupphandling beskrivs som "upphandling som främjar utveckling och införandet av nyskapande och bärkraftiga lösningar, innovationer." Generellt kan man säga att många riktlinjer följer de sju inriktningsmålen i den nationella upphandlingsstrategin som togs fram av regeringen 2015. Målen är : 1 Offentlig upphandling som strategiskt verktyg för en god affär. 2 Effektiva offentliga inköp. 3 En mångfald av leverantörer och en väl fungerande konkurrens. 4 En rättssäker offentlig upphandling. 5 En offentlig upphandling som främjar innovationer och alternativa lösningar. 6 En miljömässigt ansvarsfull offentlig upphandling. 7 Offentlig upphandling som bidrar till ett socialt hållbart samhälle.

Grundläggande om innovation

Redan i det inledande kapitlet beskrevs innovationsbegreppet: det handlar om förändring och det handlar definitivt inte 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. Processinnovationer är troligtvis den vanligaste typen av innovation i bygg- och anläggningssektorn då beställaren ofta vill ha projekten färdigställda så fort som möjligt till så lågt pris som möjligt medan olika beställare samtidigt efterfrågar lösningar som är skräddarsydda för det projektets unika förutsättningar (Larsson & Eriksson, 2018).

Något som i allt större utsträckning kännetecknar innovationsprocesser är att de innefattar flera aktörer. Precis som skapande av nyttor i allmänhet förutsätter flera aktörer (fundera på när du åker tåg, hur många aktörer behövs då? Missar du tåget, så blir det liksom inget alls; alltså är du själv den viktigaste medskaparen). Innovationsarbete är ju inriktat på skapande av "nästa generation nyttor" - och därför är det rimligt att framtida medskapare innoverar tillsammans. Det har blivit allt vanligare att arbeta med öppen innovation, innovationer i värdenätverk och att se innovationer som något som sker i ett "ekosystem".

Ofta diskuteras "graden" av innovation, som rör sig från inkrementella till radikala innovationer. Inkrementella innovationer är små förändringar, exempelvis produktförbättringar och gradvis tjänsteutveckling, medan radikala innovationer har väldigt stora nyhetsinslag, de medför helt nya lösningar. 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. Vid bedömning av innovationer inom infrastrukturuområdet torde det vara mera relevant att beskriva "impact", definierat som potentiell betydelse av en innovation, företrädesvis i dimensionerna ekologisk, ekonomisk och social hållbarhet. En formel för detta skulle kunna ha följande komponenter:

Originalitet x Användar- och samhällsnytta x Producerbarhet

Generellt sett finns en hel del utmaningar i innovationsarbete. Några av de vanligaste är de följande:

- Att finna och utveckla sin idé, att pröva dess nyhetsvärde och att hantera IP-frågor
- Att finna och involvera rätt intressenter: Vilka behövs för att genomföra projektet? Vilka är deras intressen för att lyckas? Har vi rätt förmågor: generativt, administrativt, nätverksbyggande, informationssamlande, analys och användning av information etc?
- Att tillförsäkra sig om ledningsstöd i de involverade organisationerna
- Att knyta samman alltihopa i en attraktiv affärsmodell som håller
- Att finna finansiering för utvecklingsarbetet
- Att hinna med att arbeta med innovation när den dagliga driften av verksamheten hela tiden kräver sitt

Listan kan göras längre och mycket kan skrivas om varje punkt. Det bör betonas att det inte är ovanligt att utveckling av den initiala kunskapen/idén visar sig vara en ganska liten del av de samlade ansträngningar som krävs innan innovationen med framgång nått marknaden och/eller har implementerats.

Grundläggande om upphandlingsformer för innovation

Innovationsupphandling är inget begrepp vars definition går att utläsa av upphandlingslagstiftningen utan dess innebörd har vuxit fram genom upphandlande myndigheters praktiska arbete. Inte heller finns det en tydlig och enhetlig bild av vad som avses. Vi har därför valt att utgå från Upphandlingsmyndighetens definition som innefattar tre underkategorier:

- Utvecklingsfrämjande upphandling
- Upphandling av nya lösningar
- Anskaffning av forsknings- och utvecklingstjänster

Utvecklingsfrämjande upphandling

Utvecklingsfrämjande upphandling är den vanligaste formen av innovationsupphandling och har som huvudsakligt syfte att inte omöjliggöra för innovativa lösningar. Här handlar det om att minimera eller ta bort krav i förfrågningsunderlaget som begränsar leverantörernas möjligheter att offerera innovativa lösningar. Med ett utvecklingsfrämjande förfrågningsunderlag ges leverantörerna en möjlighet att själva ta initiativ och föreslå nya lösningar.

Upphandling av nya lösningar

Vid upphandling av nya lösningar tar den upphandlande myndigheten initiativ genom att aktivt söka efter nya lösningar. Dessa lösningar kan antingen vara nya på marknaden eller stå inför en marknadsintroduktion. För att realisera dessa lösningar krävs extra insatser av såväl beställare som utförare, kostnader som förväntas kunna räknas hem i längden av båda parter. Enligt SKR (2017) bör denna innovationsupphandling endast användas gentemot en leverantörsmarknad som präglas av innovation. Risken är annars att anbud helt uteblir eller att konkurrensen blir alltför svag. Konkurrenspräglad dialog och innovationspartnerskap (se nedan) lyfts fram som särskilt anpassat för att upphandla nya lösningar. Det är dock möjligt att använda andra upphandlingsförfaranden.

En konkurrenspräglad dialog kännetecknas av att den upphandlande organisationen för en dialog med inbjudna potentiella leverantörer. Efter avslutad dialog lämnar respektive leverantör sitt anbud. Detta är vanligt när den upphandlande organisationen i stort känner till vilket slutresultat som ska uppnås, men inte kan fastställa i förväg hur resultatet ska uppnås på bästa sätt. Dialogen kan då stärka möjligheten att beakta till exempel tekniska innovationer när den upphandlande organisationen fortlöpande kan diskutera och väga unika lösningar mot varandra. Den upphandlande organisationen har också möjlighet att besluta om ersättning till anbudssökande i dialogen. Det kan vara ett bra sätt att öka intresset från leverantörernas sida att delta.

Anskaffning av forsknings- och utvecklingstjänster

Detta är den ovanligaste formen av innovationsupphandling. Syftet med denna form av innovationsupphandling är att driva fram utvecklingen av lösningar som idag helt saknas på marknaden. Enligt SKR (2017) så har detta hittills gjorts genom att vid upphandlingen enbart efterfråga utvecklingsarbetet av lösningen och inte själva leveransen av lösningen. Skulle någon av de framtagna lösningarna visa sig passa behoven så har en ny upphandling gjorts.

Ett relativt nytt definierat upphandlingsförfarande är *innovationspartnerskap* som infördes i 2017. Det kan inrättas när en upphandlande organisation har behov av lösningar som inte finns på marknaden. Partnerskapet ska syfta till både utveckling och anskaffning av den vara, tjänst eller byggtreprenad som organisationen har behov av.

Förfarandet kan vara bra att använda när organisationen vill eller behöver ha ett långtgående samarbete med leverantören. Detta eftersom forskning, utveckling och anskaffning sker i en sammanhängande process genom partnerskapet. Ett innovationspartnerskap hjälper också parterna att dela risker och kostnader genom att deltagande leverantörer som tilldelas kontrakt kan få ersättning för sitt utvecklingsarbete. Innovationspartnerskap får endast ingås med leverantörer som har möjlighet att bedriva separat forsknings- och utvecklingsverksamhet. Den separata forsknings- och utvecklingsverksamheten kan inrättas efter att partnerskapet ingås. Det är något som underlättar för små och medelstora företag som har innovativa idéer, men som inte har separat forsknings- och utvecklingsverksamhet från början. Det går att inrätta innovationspartnerskap med fler leverantörer om den upphandlande organisationen ser en fördel med detta.

Förkommersiell upphandling är en annan metod för att köpa forsknings- och utvecklingstjänster. Metoden används i samband med att det som ska utvecklas inte redan finns på marknaden och att den upphandlande organisationen genom detta hjälper till att skapa en marknad.

Entreprenadrätten ökar komplexiteten

Vid upphandling i bygg- och anläggningssektorn är upphandling en komplex materia. Utöver upphandlingslagstiftningen behöver man även ta hänsyn till entreprenadrätten. Det finns ingen lag som direkt är tillämplig på entreprenader, utan regelverket utgörs främst av utformade standardbestämmelser.

I valet av upphandlingsstrategi kan man laborera med följande dimensioner:

- Entreprenadform
- Ersättningsform
- Upphandlingsförfarande
- Anbudsutvärdering
- Samverkansform

Det är nödvändigt att förstå skillnaden mellan entreprenadformer och upphandlingsformer. Ett bygg- eller anläggningsprojekt utgör alltid en kombination av de båda. Dessa kategorier definierar på olika sätt hur parterna i ett byggprojekt samarbetar och förekommer ofta i kombination med varandra.

Begreppet entreprenadformer handlar om vilket ansvar en byggentreprenör har avseende funktionen på det som skall byggas. I Sverige finns två grundläggande entreprenadformer:

- Utförandeentreprenad
- Totalentreprenad

Begreppet upphandlingsformer handlar om hur många leverantörer du som byggherre väljer att ha din affärsuppställning med och vem som ansvarar för samordningen på arbetsplatsen. Exempel på upphandlingsformer:

- Generalentreprenad
- Delad entreprenad

Sammanfattande kommentar kring de juridiska grundförutsättningarna

Det finns idag ingen tydlig siffra på hur stor del av alla upphandlingar som är innovationsupphandlingar. Enligt Upphandlingsmyndigheten stod konkurrenspräglad dialog och innovationspartnerskap för 0,2 procent av alla annonserade upphandlingar under 2018. Om alla typer av innovationsupphandling inkluderas blir andelen större, men det torde ändå röra sig om en liten andel av det samlade upphandlingsvärdet.

I utvärderingar av innovationsupphandling beskrivs vikten av att innovationen bör komma som svar på ett behov (Det borde ju rimligen vara fallet för allt som upphandlas!). Dessutom krävs att det behov som finns inte kan tillgodoses av lösningar som finns på marknaden idag.

Sammanfattningsvis finns det inga hinder inom upphandlingsjuridiken för att kunna stimulera och nå innovation. Men, innovationsupphandlingar är komplexa och inbegriper flera utmaningar. Oxford Research (2020) hänvisar till OECD (Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling) och listar tio generella utmaningar med innovationsupphandling. Dessa är:

- Tungrodd verksamhetsstyrning
- Låg kapacitet
- Bristande politiskt stöd
- Ovilja till förändring
- Riskaversion
- Strikta regelverk
- Otillräckligt finansiellt stöd
- Fragmentering i organisationen
- Avsaknaden av verktyg som kan uppvisa de positiva effekterna av en genomförd innovationsupphandling
- Små tidsresurser

I kommande kapitel utvecklas resonemangen kring flera av dessa utmaningar och ytterligare förutsättningar som kan vara mera specifika för bygg- och anläggningsbranschen.

Upphandling för innovation i bygg- och anläggningssektorn: en del hinder...

Bygg- och anläggningssektorn kritiserar ofta för sin låga produktivitet utveckling och för att vara trög och förändringsobenägen. Och visst finns det ett antal faktorer som försvårar innovation, de långa processerna, den omfattande regelstyrningen och projektet som dominerande organisationsform är bara några exempel som vi kommer lyfta i detta avsnitt. Men det är viktigt att komma ihåg att innovation kommer i många olika skepnader. Idag läggs mycket resurser på att reaktivt lösa plötsliga och mer eller mindre akuta problem i projekten. Denna kreativa kapacitet skulle man i betydligt större utsträckning vilja använda för mer proaktivt innovationsarbete (se bl a Larsson och Eriksson, 2018).

I rapportens andra kapitel beskrivs översiktligt en rad generella innovationsutmaningar. Dessa är relevanta när det gäller infrastrukturinnovationer, samtidigt som det finns en del särskilda möjligheter och utmaningar inom denna sektor. Nedan beskrivs några av dessa.

Få beställare

Offentliga upphandlingar görs av offentliga myndigheter, regioner och kommuner. Sammantaget innebär detta att det är relativt få beställare det handlar, vilket kan spela särskild roll när det gäller transportinfrastruktur. Detta bär med sig ett antal *fördelar*, genom att det bör vara förhållandevis lätt att samordna sig och att samarbeta. Det kan handla om allt från arbete i beställarnätverk till utformning av gemensamma förhållningssätt rörande exempelvis krav på hållbarhet i upphandlingar. Att dessa organisationer i princip inte konkurrerar med varandra bör också vara en god grund för skapande av tillit, samarbeten och delning av kunskap och erfarenheter. För aktörer som vill delta i offentliga upphandlingar bör detta leda till dels mera intressanta upphandlingar, som är tillräckligt stora för att det ska finnas innovationsutrymme, dels till arbetsbesparingar, om upphandlingskrav från exempelvis olika kommuner samordnas. En nackdel med denna struktur kan ligga i att beställarna inte konkurrerar med varann. Att investera i en innovation för att få ett marknadsövertag gentemot konkurrenter är ju inte aktuellt.

Att vissa beställare är stora har uppenbara fördelar. Trafikverket, som är den enskilt största beställaren, gör inköp för 48 miljarder kronor per år (Trafikverket, juni 2020). I syfte att utveckla den svenska transportinfrastrukturen arbetar myndigheten bland annat med ett internt inköpsråd som ska se till att upphandlingar har innovationsinslag. Myndigheten har också under 2020 reviderat inköspolicyn för att säkerställa ett tydligare fokus på att innovation och nytänkande ska vara vägledande i inköpsarbetet. Innovationsupphandlingar beskrivs som en framgång och en god förutsättning för kommande upphandlingar. Andelen utvecklingsfrämjande väg- och järnväsupphandlingar uppgår idag till 23 procent. Ett exempel är det prisbelönta arbetet som inköpsavdelningen på Trafikverket har gjort i samarbete med en av leverantörerna, Svevia, kring en innovativ och hållbar inköpsstrategi. Konkreta klimatbesparande åtgärder är bland annat att Svevia köpt vätgasdrivna inspektionsbilar och

byggt en vätgasstation. Det har även ingått ruttoptimering och minskad saltning i Umeå centrum.

Många utförare av väldigt skiftande storlek

Det är en fördel för innovationsförmågan att det finns många företag av skiftande storlek inom infrastrukturen. Konkurrens mellan företag - men också samverkan - kan leda till att fler nya lösningar kommer fram och prövas. Samtidigt ställs det då krav på att samverkan verkligen prioriteras och stimuleras, vilket kan ske i upphandlingar. Generellt sett är det också viktigt att beställare - så långt möjligt - utformar upphandlingar som är av en omfattning som möjliggör för mindre aktörer att medverka, på egen hand eller tillsammans med andra företag.

Osäkerhet kring beställningar

De flesta upphandlingar är relativt små och av ganska låg komplexitet, medan andra är mycket stora, komplexa och tidskrävande. De är tidskrävande både gällande att få ihop ett anbud och i hela genomförandet. Detta underlättar inte för de mindre aktörerna - återigen blir samverkan mellan företag, ofta stora och små, en önskad lösning. En möjlighet för innovativa upphandlingar ligger dock i att vissa beställare är stora och att andra kan bli stora nog för att beställa innovativa lösningar om de samverkar i beställarnätverk.

En särskild svårighet ligger i osäkerheten som finns när det gäller mera radikala innovationer. Ofta behöver dessa genomgå omfattande prövningar och kan även kräva anpassningar till regelverk eller förändrade regler. Om detta arbete sker i en "traditionell sekvens" (teknikutveckling - testning - tillståndsbedömning) så riskerar det att vara mycket tidskrävande. Sedan ska en upphandling av innovationen ske, vilket kan (och bör) vara en omfattande process som tar tid. Det kan vara stora resurser som binds under en lång tid - och det är inte säkert att det leder till kontrakt. Innovationspartnerskap, som beskrivits ovan, kan här vara en möjlighet för en bättre process som underlättar riskhantering genom delning av ansvar - se också exempel som presenteras i denna rapport (främst Anglian Water).

Projektorganisationen som dominerande organisationsform

Hela bygg- och anläggningssektorn kännetecknas av att ha projektorganisationen som den dominerande organisationsformen. Även innovationsupphandlingar genomförs ofta i projektform eftersom varje innovationsupphandling har ett särskilt mål och det behövs en tvärfunktionell arbetsgrupp för att nå önskade resultat. Projektorganisering riskerar att försvåra kunskapsöverföring till övriga delar av organisationen och till nätverket av aktörer i stort (se bl a Newell et al. (2009) och utgör således en risk även vid innovationsupphandlingar. Den verksamhetsutveckling och kunskapsutveckling som sker vid en innovationsupphandling kan ha stor betydelse för en organisations dagliga arbete. Så kan exempelvis ett innovationspartnerskap innebära att utvecklingsarbete - och kanske även drift - organiseras i samverkan/nätverk istället för inom den egna organisationen.

Upphandlingsregler

Upphandlingsregler finns för att gemensamma medel ska användas på ett så bra sätt som möjligt. Det finns ingenting i regelverket som förhindrar innovation, men däremot finns det en risk att lagstiftningen får klä skott för en hel del kritik. Upphandlingar kan förhindra innovation och även hållbarhet om brådska och rädsla får styra. Om man vill skriva en anbudsförfrågan snabbt och inte förlora tid på överklaganden, är det lätt hänt att hållbarhetskrav och möjligheter till innovativa lösningar får stå tillbaka för ensidiga krav på lågt pris. Men det finns inte några grundläggande hinder i lagstiftningen, det är arbetsprocesserna som ofta bör förbättras.

Detaljerade upphandlingskrav

Kravbeskrivningarna och upphandlingsunderlagen är ofta väldigt detaljerade och innehåller många och detaljerade krav, som begränsar möjligheterna till innovation för entreprenörerna. Detta bekräftas av tidigare studier (Nyström, 2019). Trafikverkets pågående arbete med att skapa förutsättningar för innovation i upphandling innebär bland annat att arbeta med hur de kan underlätta i kravställandet. Det betyder bland annat att formulera krav som är relevanta och enkla att förstå och som samtidigt stimulerar utveckling. Idag finns många upphandlingar med innovationsfokus, ex en innovationsbonus eller liknande, som läggs till den ordinarie kravlistan. Det leder då till upphandlingar som både har många detaljerade krav samtidigt som det finns en innovationsdel, ex som en bonus.

Betydelsen av förberedelsearbete inför upphandlingar betonas i denna rapport. En viktig del av detta arbete är att bedöma hur upphandlingsregler och krav påverkar möjligheterna till innovation i själva upphandlingen. Det kan gälla att anpassa till regler och krav, men också att anpassa upphandlingskraven (och ibland ta bort krav) – och kanske även att börja se över regelverk, så att de inte omöjliggör önskade innovationer.

Andra regelverk

Många offentliga verksamheter omges av relativt omfattande regelverk - detta gäller inte minst infrastruktursektorn. Reglerna finns inte utan anledning, de handlar om arbetsmiljö, andra miljöaspekter, trafiksäkerhet, IT-säkerhet och annat. Men även om reglerna behövs, kan de försvåra innovationsarbetet. Vissa regler behöver helt enkelt följas, då får innovationerna anpassas. Andra regler finns det kanske anledning att se över och ändra. Oavsett vilket, så är innovationer inom infrastruktursektorn ofta beroende av regelverk. En rekommendation blir då att i ett tidigt skede, då även arbetet med innovationens affärs- eller verksamhetsmodell bör inledas, även utvärdera frågor kring regelverksanpassning. Här är ytterligare ett skäl till att organisera innovationsarbetet i nätverk, för att tidigt kunna involvera den myndighet som ska efterleva berörda regelverk.

Sammanfattningsvis...

...har vår beskrivning av upphandlingsformer och regelverk visat att det inte är helt lätt att göra upphandlingar av innovationer eller upphandlingar som är innovativa till sin form. Självklart pågår en utveckling inom området, men det går långsamt. Vad kan det bero på?

Vi har pekat på ett antal faktorer som gör det svårt att upphandla innovativt. Sannolikt är det just dessa faktorer som också gör att det går trögt att upphandlingsarbetet. Det är ofta tidskrävande att förbereda mera innovationsinriktade upphandlingar, de kräver ofta samarbetsformer med tänkbara utförare – och dessa samarbetsformer kan utsättas för kritik. Dessutom blir det lättare att undvika tids- och resurskrävande överklagandeprocesser om man använder enkla upphandlingsformat, där priset är avgörande faktor. Vi kan också se att många beställare är relativt små, vilket kan innebära att de dels inte kan ha tillräcklig kompetens för att delta i mera innovativa upphandlingar, dels att de inte vågar "chansa" – för det finns naturligtvis risker med att arbeta innovativt, särskilt om man är ovan. Hos större beställare kan problemet ibland istället vara att upphandlingskompetensen är utspridd och svårtillgänglig. Men det finns möjligheter att förändra - och att öka takten i förändringsarbetet!

... men också möjligheter

Det bör betonas att det är fullt möjligt att göra mera innovationsdrivande upphandlingar – och att resultaten kan vara väldigt goda! Nedan följer en fördjupning i några viktiga utvecklingsområden samt korta beskrivningar av några spännande och innovativa upphandlingar.

Bredda och utveckla upphandlingskompetensen

Av många studier framgår att utveckling av upphandlingskompetensen är en viktig faktor. Traditionellt har upphandling av bygg- och infrastrukturprojektet utförts av byggherrens projektledare som en integrerad del i projektledningen, då dessa har bäst kunskap om det specifika projektet och dess speciella egenskaper och förutsättningar. Projektledarna har dessutom störst erfarenhet av tidigare projektutfall. Idag blir det allt vanligare att upphandlande offentliga aktörer har en dedikerad inköpsfunktion där inköpare arbetar med strategisk utveckling av inköps- och upphandlingsstrategier med fokus på långsiktighet och troligtvis med mindre insikt i projektens unika förutsättningar.

Den bästa lösningen ligger sannolikt i att kombinera långsiktigt strategiskt tänkande med situationsanpassad projektkunskap. Karrbom Gustavsson (2018) lyfter fram utvecklingen av kunskap, metoder och modeller för hur dessa två kompetenser för organisering kan kombineras bättre som en viktig utmaning för upphandling som forskningsområde.

I en annan studie (Kadefors, 2018) berörs förändringar av relationen mellan byggprojektledare och jurister då traditionell byggupphandlingskunskap möter det delvis nya inköpsparadigmet. Hon pekar på att den moderna inköpskunskapen kommer in med en delvis konkurrerande syn och begreppsapparat där inte minst själva grundbegreppet - upphandling - är problematiskt.

I praktiken har upphandling uppfattats vara bredare och mer strategiskt medan inköp har setts som mer operativt och pridfokuserat. Men ”i den offentliga sektorn har utvecklingen mot en mer strategisk roll för upphandlaren medfört att begreppen upphandling och inköp byter innebörd. Och då uppfattas upphandling – paradoxalt nog – som mer operativt och begränsat än inköp” (Kadefors, 2018, s 8). En slutsats i studien är att det finns behov av fler fora där olika kompetenser som är inblandade i byggupphandling träffas. En annan slutsats är att det krävs mer utbildning inom området.

Studier har även visat att synen på upphandlingskompetensen behöver breddas till att inkludera inte bara juridik, ekonomi och byggande utan även IT, miljöstrategier och andra ämnesexperter. Därtill behövs även experter på förändringsprocesser och strategiska verksamhetsförändringar. (Oxford Research, 2020). Då innovationsupphandlingar kräver många kompetenser och för att lyckas behövs en samordning och involvering från både ledning och verksamheter som har nytta av upphandlingen. Vidare krävs både innovationskunskap och innovationsmognad, samt att visa på den samhällsekonomiska nyttan med att genomföra innovationsupphandlingar. Detta samlade kompetensbehov som behövs

för ett bra genomförande är något som vi känner igen från vårt arbete som innovationsledare i projekt inom infrastrukturområdet.

Beställarnätverk som redskap för utveckling av kompetens, arbetssätt och beställartygd

Förberedelser för framtida upphandlingar kan ske gemensamt i så kallade beställarnätverk. Sveriges kommuner och regioner (SKR) bedriver beställargrupper och beställarnätverk i syfte att utveckla metoder och arbetssätt som leder till funktions- och innovationsvänliga upphandlingar. Det är också ett samarbete mellan köpare med likartade behov. Beställarnätverk erbjuder ett tätt och nära samarbete, men det innebär inte att de medverkande förvaltningarna och bolagen nödvändigtvis är bundna av gemensamma upphandlingar.

Tillsammans i beställarnätverket samlas beställare med liknande behov. Genom att göra gemensamma förberedelser inför kommande upphandling bidrar detta till ett effektivt arbetssätt, en tydligt beskriven behovsbild. Marknaden kan utvecklas och leverantörerna kan ledas i en viss riktning. Nätverken kan också arbeta med annat än gemensamma upphandlingar, det kan exempelvis handla om utformning av gemensamma upphandlingskrav och kompetensutvecklingsinsatser inom områden som beskrivits ovan.

Goda argument för beställarnätverk står att finna i examensuppsatsen "Hållbar offentlig upphandling. En analys av hållbarhetskriterier och standarder" som skrevs av Martin Jansson vid Karlstads universitet under 2020. Studien bygger på en undersökning som omfattar sammanlagt 12 kommuner. I korthet hävdas i uppsatsen att pris och kostnad dominerar i kommunernas upphandlingar och att hållbarhetsarbetet inte är etablerat. Särskilt de små kommunerna saknar rutiner och kompetens för att upphandla hållbart. Arbetet utmynnar i ett antal förslag:

- Utveckla standardiserade kriterier, som ställer bredare krav än *en* miljönytta och som bör gälla hela företaget som anlitas,
- Mer samverkan mellan kommuner
- Bättre dialog med företagen
- LCC-analyser som verktyg i upphandlingar som eftersträvar hållbarhet

Denna uppsats utmynnar alltså i en rad frågor som på olika sätt kan adresseras inom beställarnätverk.

Nyttan av beställarnätverk har visats tydligt när det gäller bostadsupphandling ("Tio år med Allmännyttans Kombobus", 2020) Allmännyttan ska tillhandahålla hyresbostäder av god kvalitet till rimliga priser. På många platser har det inte varit möjligt med nyproduktion under 2000-talet, beroende på kraftigt ökande byggpriser. Särskilt besvärligt har det varit för många mindre kommuner. Sveriges Allmännytta genomförde 2010 en annorlunda ramupphandling som syftade till:

- att få bostadsbolag som inte byggt på 15-20 år att bygga igen
- att sänka den generella prisnivån för att bygga nya bostäder
- att få fler att arbeta med industriella processer

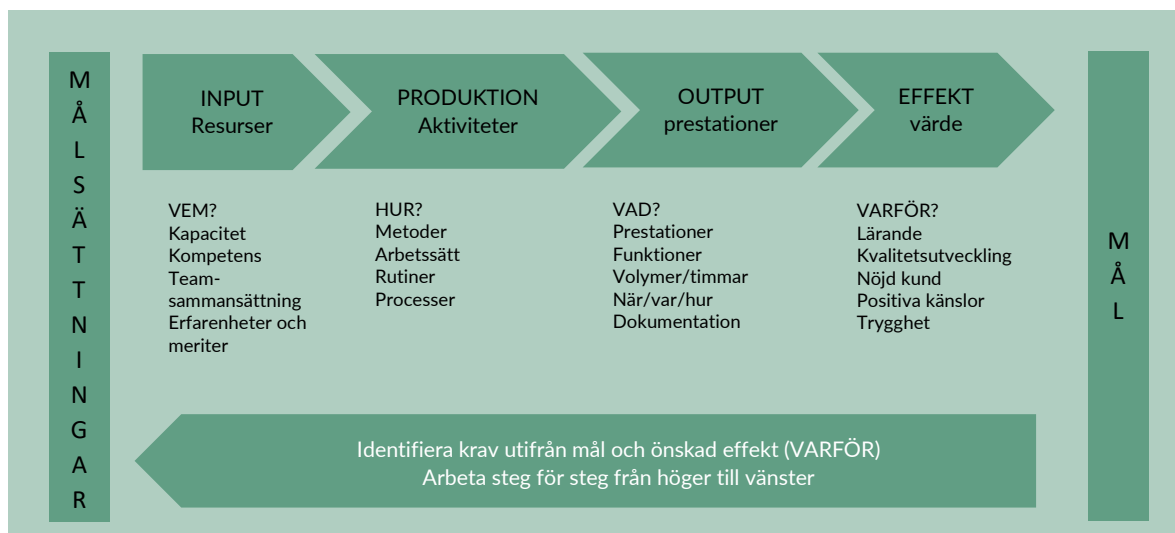
Arbetet inleddes med ett första tävlingsuppdrag, med kravställningen att Kombohuset ska:

- ha två plan och hiss
- rymma 6-8 lägenheter
- ha låg energiprestanda
- kunna uppföras var som helst i landet till ett fast pris på 12 000 kronor/kvadratmeter exklusive markarbeten, grundläggning, anslutningskostnader och mervärdesskatt.

På basis av tävlingsresultat och därpå följande upphandlingar beskriver rapporten att totalt 9 500 bostäder byggts eller är beställda i 113 kommuner. Över 1 200 nya bostäder har byggts som inte hade kunnat byggas utan Kombohusen.

Ett starkare fokus på förberedelser med en gemensam partsavsikt

I rapporten *Upphandling för innovation och mervärde* lyfter SKR fram vikten av att, inför en ny upphandling, börja med ett tomt ark och inleda arbetet med att fundera över VARFÖR upphandlingen görs. Man bör alltså börja med att formulera de mål och effekter man vill uppnå för att sedan formulera vilken output (VAD) man vill ha ut i form av prestationer, funktioner, volymer, timmar etc. Därefter arbetar man med produktion/aktiviteter (HUR) för att slutligen fundera över inputen dvs resurser (VEM) i form av kapacitet, kompetens, teamsammansättning, erfarenheter och meriter och dylikt. Arbetssättet illustreras i bilden intill.



Figur 1 Input-output modell som stöd för förfrågningsunderlagens framtagande (SKR, 2017)

Ett exempel på en upphandling där önskan om mera logiska och innovativa lösningar - och ett mera omfattande förberedelsearbete - givit intressanta resultat, beskrivs nedan.

Upphandlingen berör järnvägsunderhåll och beskrivs i rapporten *En affärsmodell som stödjer proaktivt underhåll* (Björkman et al, 2018.). Här är utgångspunkten att järnvägsunderhåll ofta upphandlas så att det blir fråga om att avhjälpa fel utan att någon går till grunden med orsaken. I princip tjänar underhållsentreprenörerna mer ju oftare det går sönder. Detta arbetssätt leder till:

- En långsam process för underhållsplanering: fördröjning och felprioriteringar på grund av att många personer/nivåer är inblandade och att information tappas bort.
- Otillräckliga och ofta alltför "ytliga" reparationsåtgärder
- Begränsat utnyttjande av underhållsentreprenörers kompetens och motivationsbortfall hos dess medarbetare.
- Slöseri med resurser
- Tågförseningar

Slentrianmässiga upphandlingar riskerar att få dessa följder. Men tankearbete, samverkan och planering inför upphandlingar kan ge helt andra effekter. I rapporten beskrivs en helt annan modell för underhållsupphandling som används av Trafikförvaltningen – SLL (numera Region Stockholm). Denna modell bygger på en stark gemensam partsavsikt – att båda parter vinner på att trafiken fungerar – och tydliga samarbetsformer. Utifrån detta exempel formuleras ett antal generella upphandlingsråd samt tre grundläggande krav (här något omarbetade):

- *Ett första krav på en affärsmodell borde vara att beställaren betalar för att få något att fungera enligt specifikation. Om det inte fungerar (och detta kan härledas till leverantören) ska beställaren betala mindre, inte mer.*
- *Ett andra krav borde vara att affärsmodellen utformas så att såväl beställare som leverantörer vinner på att lösningen/systemet fungerar.*
- *Ett tredje krav på affärsmodellen borde vara att den stöds av avtal som syftar till att hjälpa parterna att utveckla långsiktiga och tillitsfulla relationer.*

Man kan naturligtvis ställa sig frågan vad affärsmodeller har med upphandling att göra. Alla kontrakt bygger på en affärsmodell – den kan vara tydligt uttryckt eller omedveten. Modellen beskriver själva logiken i samarbetet: Vad ska uppnås? Vem gör vad? Betalningsmodell? Hur mäter vi måloppfyllelse?... Här är alltså huvudbudskapet att upphandlingar ska bygga på en affärsmodell som utgår från gemensamma intressen, vilket innebär att parterna har starka och tydliga gemensamma framgångskriterier. I denna rapport beskrivs också Anglian Water @one Alliance, som är ytterligare ett exempel på upphandling med gemensamma partsavsikter.

Svaret är alltid ökad dialog och samverkan, men...

Tidigare har kontroll och uppföljning varit ledstjärnan i offentliga kontrakt, där beställaren tagit mer av en övervakande roll än en aktivt involverad och deltagande roll. Men sedan ett antal år har ett tydligt fokus på samverkan mellan offentliga aktörer och deras avtalsparter vuxit fram. Samverkan, partnering och Early Contractor Involvement (ECI) har blivit verktyg för att

utveckla dialogen mellan parterna, primärt för att använda entreprenörens byggkunskaper i designfasen. En minst lika viktig effekt är att samverka och dialog minskar risken att viktig information går till spillo i överlämnandet mellan olika aktörers ansvarsområden. (Szentés, 2018).

Detta gäller inte bara inom ramen för en upphandling utan nu eftersträvar man en kontinuerlig och konstruktiv leverantörsdialog (se bl a Oxford Research, 2020 och Nyström 2018). Detta fokus kräver och resulterar i nya kompetenser, metoder och arbetssätt för att bättre ta tillvara den samlade kompetensen och skapa synergieffekter.

Men även om vinsterna är många är det viktigt att komma ihåg att med samverka kommer även utmaningar. Järvenpää och Larsson (2018) och även Rosander och Kadefors (2018) lyfter och problematiserar några av dessa utmaningar.

Järvenpää och Larsson (2018) visar i sin forskning att i de kontrakt där samverka finns med som krav fungerar det i varierande grad. "Att enbart förlita sig på samverkansformen ger inte ett bättre resultat utan det krävs mer från bägge parter. Att verkligen gå från kontroll och styrning till samverka, tillit och att ha en dialog kring de problem som uppstår i ett projekt är en stor utmaning för samtliga som är involverade i projektet."(s.13). De beskriver att parterna behöver komma överens om formerna för samverka så att bägge parter får ut det som de förväntar sig och samtidigt hanterar det formella som krävs för att nå målen. Som ett tillägg vill vi gärna lyfta fram att samverkansledning är en kompetens i sig och att man inte bör underskatta behovet av kompetensutveckling och träning. Ofta kan det inledningsvis finnas anledning att ta in extern kompetens för att coacha och träna berörda projektledare i process- och samverkansledning.

Järvenpää och Larsson (2018) har i sin forskning sett att man i nära samverka finner det svårt att lyfta oro, ångslan och missnöje. Man följer det som står om samverka på papper men i praktiken når man inte hela vägen om att tillsammans nyttja den gemensamma kompetensen. I SLL-kontraktet rörande upphandling av järnvägsunderhåll, som tidigare beskrivits, har man reglerat samverka, beslutprocesser och konflikthantering väldigt konkret och det förefaller ha fungerat väl. Vår erfarenhet är dock att det är viktigt om man ska nå hela vägen att verkligen ägna tid åt att diskutera och komma överens om att utveckla gemensamma målbilder och vägledande principer om hur man vill arbeta tillsammans och hur orosmoln ska hanteras.

Rosander och Kadefors (2018) tar upp utmaningen med att upphandling med höga krav på samverka även innebär att man behöver implementera ett helt nytt arbetssätt i en stor organisation. De menar att i ett bra implementeringsklimat finns det kunskap om användande av de nya arbetssätten, incitament för användande och inga eller få barriärer för användande. De lyfter även att många ställningstaganden berör strukturer och system hos respektive aktör och därför inte kan lösas i enskilda projekt. Därför behövs det ett ökat ledningsengagemang och större tydlighet när det gäller vad samverka innebär i praktiken eftersom samverka kan ha olika syften, t ex ökad effektivitet eller minskad osäkerhet. Enligt författarna behöver ledningen ta ett helhetsansvar och stödja de nya arbetssätten genom att anpassa interna system för kompetensutveckling, styrning, uppföljning och belöning. Genom tydlighet kan man skapa ett förtroende som bygger på motivation och engagemang.

Hur ett bra implementeringsklimat byggs ser olika ut i olika organisationer. Några gemensamma riktlinjer är att ledningens stöd och intresse, tillsammans med bra informationsflöden, är av avgörande betydelse. Det gäller också att inse att det krävs ledningsstöd i samtliga organisationer som är av betydelse i arbetet. Nytt klimat och nya arbetsformer utvecklas genom konkret förändringsarbete snarare än genom konferensaktiviteter.

Ett exempel på hur ökad dialog och samverkan kan utgöra en gemensam kärna i ett nytt arbetssätt och en ny affärsmodell ges av Anglian Water. Anglian Water är det största vattenföretaget i England och Wales med omkring sex miljoner kunder i östra England. De har omkring 4 200 anställda. Inom Anglian Water @one Alliance samverkar företaget nära med konsulter och underleverantörer i ett arbete som omfattar mer än halva Anglian Waters investeringsprogram. Mellan april 2015 och mars 2020 planerades omkring 800 projekt/program värda omkring 1.2 miljarder pund.

Anglian Water har utvecklat 'Anglian Water Carbon Story '25 för att beskriva och visualisera ambitioner och framsteg rörande minskade kolutsläpp. Företaget arbetar med höga mål för minskade utsläpp och ser denna strategi som en väg att framlocka disruptiva teknologiska innovationer och att arbeta helt nyskapande.

Alla projekt läggs i en plan och upphandlas inte på traditionellt sätt. Affärsmodellen presenteras i korthet nedan

Komponent av affärsmodell	Innehåll
Alliansdesign och upphandling av allianspartners	<p>Identifikation av centrala element i alliansmodellen baserad på analys och benchmarking av supply-chain-modeller från olika sektorer</p> <p>Process för urval av allianspartners baserat på samverkansengagemang</p> <p>5 + 5 +5 års allianskontrakt med 7 partners</p> <p>Utvärdering av partners medverkan vart femte år med förnyelse eller byte av partner</p>
Krav/mål på projekt/programnivå	<p>Gemensamma mål för kolreduktion</p> <p>Kol- och effektivitetsmål måste överträffas för deltagande i vinstdelning</p> <p>Grundkrav rörande mål sätts med standardiserat verktyg för kostnad och kol</p>

Tabell 1: Huvudkomponenter i the @One Alliance business model (källa: Kadefors et al. 2019, p 58, något bearbetad).

Arbetet är framgångsrikt och det finns mycket att lära. Det kan nämnas att modeller är utformad så att allianspartners kan belönas för att inte bygga, vilket är viktigt för att nå målen – en del av kolreduktionsstrategin säger "Bygg ingenting".

Ett talande citat från The Head of Engineering (ibid, p 58): *We are back-to-back with the client; if he feels pain we feel pain, we all feel pain and that again is the key essence of the Alliance. This is our commercial kind of model.*

Säkerställ att användarens behov tillgodoses

Även ur ett innovationsperspektiv är samverkan en viktig aspekt, inte minst utifrån behovet av att säkerställa att kunden/användarens behov blir tillgodosedda (Oxford Research, 2020). Risken är annars att varje nytt upphandlingssteg leder till ett allt större informationsgap mellan brukarna av den färdiga byggnaden/anläggningen, de som detaljprojekterar och de som färdigställer. Detta i sin tur kan resultera i att den färdiga lösningen i slutänden inte motsvarar kundens behov (Szentés, 2018). Vi delar dessa insikter. I vår roll som samverkans- och innovationsledare i InfraSweden2030 ser vi fortfarande alltför många projekt som är sprungna ur möjligheter med ny teknik, men som av olika anledningar inte motsvarar kunden/användarens förväntningar, behov och/eller krav.

En utvecklad upphandling bör hanteras som verksamhetsutveckling

Ibland finns en medveten strategi att i samband med ett byggprojekt samtidigt passa på att utveckla brukarens verksamhet (Szentés, 2018.) Det beskrivs som vanligt att vårdverksamheter ser över och justerar sina organisationer, sina metoder, processer och rutiner för att effektivisera i samband med större ny- eller ombyggnationer. Detta syn- och arbetssätt leder till en stärkt förmåga att göra upphandlingar med innovationsinnehåll.

Att många upphandlingar kan ses som en del av ett verksamhetsutvecklingsarbete (antingen att upphandlingen följer som en del av verksamhetsutveckling eller att en upphandling öppnar möjligheter för verksamhetsutveckling) ger stora möjligheter till utveckling av organisationers upphandlingsförmåga. Många upphandlingar med innovationsinnehåll bör ske i form av gemensamt värdeskapande i nätverk. Från tjänsteforskningen kan man lära att fungerande utvecklingsprocesser med brett medarbetarengagemang är en möjliggörare för innovationsarbete i nätverk (Amundsen et al., 2014).

En utblick: vår sektor är inte ensam om utmaningar och möjligheter!

Generellt sett gäller att offentlig upphandling innefattar goda möjligheter att stödja innovation, men att det också finns försvårande faktorer. Även om upphandling knuten till byggd infrastruktur kan ha sina egna utmaningar, finns stora likheter med upphandling av exempelvis IT. IT- och Telekomföretagen inom Almega har i en nyligen presenterad rapport (IT & Telekomföretagen, 2020) identifierat och prioriterat en rad utmaningar:

- Antalet överprövningar måste bli färre. För att marknaden ska fungera effektivt är det viktigt att överprövningar fortsätter att minska. Regeringen måste lagstifta om en processtid på maximalt 90 dagar i första instans.
- Innovation behöver prioriteras. Upphandlande myndigheter och enheter behöver bli modigare och upphandla på funktion och det resultat man vill uppnå.

- Ökad transparens är viktigt. Det offentliga uppmanas att upprätta upphandlingsplaner och vara transparenta med dessa.
- Bättre samverkansformer och ökad dialog behövs. Den offentliga sektorn och branschen behöver hitta ännu bättre löpande samverkansformer, bl.a. genom inrättande av ett nationellt forum för frågor av upphandlingsstrategisk art.
- Stötta och motivera fler företag att verka på den offentliga marknaden. Företagen måste rustas för att delta på den offentliga marknaden.
- Branschen behöver ta ansvar och bidra till gott samspel och ökat förtroende. Branschen har ett ansvar att engagera sig i kundens behov, vilket kräver resurser även hos leverantörerna för att föra dialog, skapa tillit och förtroende.

Flera av dessa prioriteringar kan med säkerhet också vara relevanta när det gäller upphandlingar knutna till byggd infrastruktur och de branscher som är aktiva inom detta område. Det bör noteras även om dessa utvecklingsområden har identifierats utifrån IT- och Telekomföretagens perspektiv ("branschen" i punkterna), så kan de generaliseras och gälla även andra branscher.

Även Svenskt Näringsliv visar upphandlingsfrågorna stort intresse. Rapporten "Upphandling som strategiskt verktyg" (2019), som inte har något specifikt innovationsfokus, ger en rad rekommendationer till kommuner i syfte att bygga ett bättre lokalt företagsklimat. Bland annat lyfts dialog och smartare kravställning och i den konkreta checklistan finns förslag om att driva upphandlingsskola, genomföra upphandlingsträffar, förbättra informationen om upphandlingar, dela upp i mindre delar, ge tillräcklig tid för anbud och att återkoppla till anbudsgivarna. Även dessa förslag bör leda till större innovationsinslag i upphandlingarna. I rapporten återfinns även flera goda exempel från kommunala upphandlingar.

Slutsatser och rekommendationer

En stor utmaning med stora möjligheter

Inom EU beräknas offentlig upphandling stå för 19% av den samlade bruttonationalprodukten och i Sverige är andelen ungefär densamma, 18,3% (2018). I reda pengar omfattar den svenska offentliga upphandlingen omkring 800 miljarder kronor per år. Det är självklart av en mycket stor samhällelig betydelse hur dessa gemensamma resurser används. De kan förhindra innovation, stödja och ge utrymme för innovation och till och med syfta till innovation. I den svenska debatten har behovet av ett ökat innovationsinslag i den offentliga upphandlingen varit ett återkommande inslag under den senaste femtonårsperioden. Men det är fortfarande en besvärlig fråga. Vi hävdar dock att upphandling ger stora möjligheter.

Upphandlingslagstiftningen är inget hinder

I denna rapport har vi sökt visa att upphandlingslagstiftningen i sig inte utgör något hinder för innovation. Däremot kan gamla vanor, kultur, tidspress och kompetensbrist medföra att upphandlingar inte gynnar eller till och med förhindrar innovation. Exempel på innovationer som förhindrar innovation finns rörande bland annat upphandlingar av järnvägsunderhåll, där avtalskonstruktioner i princip innebär att ju oftare något går sönder, desto mer kan underhållsentreprenören debitera. En sådan avtalskonstruktion tenderar naturligtvis att förhindra innovationer.

Hur kommer det sig att upphandlingar ibland blir innovationshämmande? Här är några av de faktorer vi stött på:

- Rädsla för tids- och resurskrävande överklaganden leder till upphandlingar som är tydligt och strikt specificerade kring genomförandet och som bedöms helt eller i huvudsak enligt offererat pris. Här är också riskerna för otillbörligt gynnande av vissa anbudsgivare relativt låga.
- Bristande tid och/eller kompetens inför upphandlingarna: ett större innovationsinnehåll kan ofta kräva tid och resurser för förberedande arbete. I den mån detta arbete bedrivs tillsammans med tänkbara anbudsgivare kan också frågan om otillbörligt gynnande och bristande transparens bli aktuella.
- Inom många verksamheter – inte minst rörande transportinfrastruktur – finns ett omfattande regelverk. Detta är nödvändigt av säkerhetsskäl och, i någon mån, av hållbarhetsskäl. Samtidigt som reglerna behövs, innebär de naturligtvis hinder för innovation, eftersom nya lösningar kan kräva omfattande prövningar mot regelverk eller regeländringar. Att det tar tid är allra mest ett problem för små aktörer.
- Även vid sidan av regelverk kan upphandlingar innehålla väldigt detaljerade krav. Det blir inte nödvändigtvis lättare då särskilda innovationskrav/bonusar tillförs.

Det finns goda exempel

I denna rapport har vi givit en rad exempel, som visar att det är möjligt att skapa innovationer genom upphandlingar – vi har bland annat givit exempel på en underhållsupphandling som stödjer innovation (ett område, där vi ju också hittat motsatsen). Dessa och andra exempel är viktiga, genom att de visar vägar framåt. Exemplens makt är stor – och vi får hjälpas åt med att samla och sprida dem!

Det handlar både om verksamhetsutveckling och upphandling

Bland framgångsfaktorer har vi funnit att en organisation som arbetar med verksamhetsutveckling och att förstå sin organisations behov har enklare att genomföra upphandlingar som bidrar till innovation.

- Arbete med att förstå verksamhetens behov och att höja medarbetares, och organisationens innovationsförmåga, bidrar till att skapa förutsättningar för en mer innovativ upphandling.
- Att identifiera behoven, och att samla rätt aktörer för en dialog, leder ofta till utveckling (även om det inte görs en innovationsupphandling kan det alltså vara värdefullt).
- Ledningsstöd är med mycket få undantag av avgörande betydelse för allt arbete med verksamhetsutveckling och innovation. Detta gäller även upphandlingar med innovationsinnehåll – och då är det ofta frågan om stöd och intresse från ledningar i flera organisationer.

Några möjligheter att stödja innovationer i upphandlingar oavsett sektor

Tidigare i denna rapport har ett antal utvecklingsområden som identifierats och prioriterats av IT- och Telekomföretagen (2020) presenterats. Flera av dess områden är relevanta även rörande upphandlingar av transportinfrastruktur (där det ju dessutom ofta kan finnas ett IT-innehåll). Relevanta utvecklingsområden för upphandlingar inom infrastruktur berör antalet överprövningar – som måste bli färre och processtiden bör vara kort. En ökad transparens i form av tydliga och åtkomliga upphandlingsplaner är också önskvärda, tillsammans med ett aktivt uppsökande arbete från kommuner, regioner och upphandlande myndigheter i syfte att motivera fler företag att verka på den offentliga marknaden. Vidare finns det säkert behov av och möjligheter till att utveckla bättre samverkansformer och ökad dialog mellan beställare och utförare.

Nedan utvecklas ett antal mera konkreta rekommendationer, mer eller mindre specifikt riktade till infrastrukturektorns aktörer.

Bilda beställarnätverk!

Arbetet med att utveckla beställarnätverk, som beskrivits i denna rapport, måste prioriteras. Det finns en rad möjligheter förknippade med dessa nätverk:

- Genom samverkan kan såväl upphandlingskompetens som sakkompetens stärkas. Det handlar om att lära av varandra och även om att använda resurser effektivt: alla behöver inte vara experter på allt.
- Genom ökad ekonomisk kraft kan upphandlingar genomföras inom områden där exempelvis en enskild kommun skulle vara för liten som aktör. Särskilt beträffande upphandlingar med innovationsinslag kan det krävas gott om tid och kompetens i förberedelsearbetet, sådant som endast kan motiveras om upphandlingen är av någorlunda stor omfattning.
- Nätverken kan också bygga kommunikation med marknaden kring förslag till kommande upphandlingar, beslutade upphandlingar mm. Även andra insatser, exempelvis rörande utbildning, kan genomföras.

Utveckla gemensamma regler och riktlinjer!

Det är också angeläget att utveckla gemensamma regler, riktlinjer, arbetssätt och kanske även checklistor till stöd för hållbara och innovativa upphandlingar. Denna rapport har pekat på möjligheter i detta avseende (Jansson, 2020). Även här kan beställarnätverk vara drivande aktörer. Vinsterna ligger dels i en bättre och tryggare hantering av hållbarhets- och innovationsaspekter i enskilda aktörers upphandlingar, dels i att marknads aktörer får lättare att lämna anbud och genomföra uppdrag om många beställare har ungefär likartade arbetssätt och kravbilder.

Hantera kompetensfrågorna!

Här handlar det naturligtvis om att stärka upphandlingskompetensen, men – som ovan angivits – kan även teknik/sakkompetens stärkas genom samverkan, exempelvis i beställarnätverk. Beträffande upphandlingskompetensen, så finns det anledning att arbeta med såväl beställarnas som anbudsgivarnas kompetens. Givet den offentliga upphandlingens omfattning och andel av den svenska ekonomin, är det rimligt att samhället tillför resurser till detta. Även företag och branschorganisationer är viktiga aktörer i detta arbete.

Upphandlingsfrågorna bör sammantaget givas utökat utrymme inom såväl grundutbildning som forskning vid universitet och högskolor. Att utveckla fortbildning inom området – för såväl beställare som anbudsgivare – bör ges en särskild prioritet. Ett sätt att stödja detta utvecklingsarbete skulle vara att inrätta en Upphandlingsakademi, lämpligen som ett samarbete mellan universitet/teknisk högskola och kanske även Yrkehögskolan. En nära relation till stora beställare och näringslivet är en förutsättning för framgång.

En utmaning som väntar på sin lösning?

Det är vanligt att man i innovationsarbete talar om "Dödens dal", den del av en utvecklingsprocess då en god idé har utvecklats, men det ännu inte finns de resurser som behövs för uppskalning, för att nå marknaden. Det är svårare för det offentliga innovationsstödsystemet att gå in i denna fas, för att det är resurskrävande och för att det skulle kunna stå i strid mot konkurrensregler.

Det finns aktörer även i "Dödens dal", det handlar inte minst om riskkapitalister av olika slag, från affärsänglar till Venture Capital-bolag. Det tycks dock som om få är specialiserade på byggd infrastruktur. Sannolikt tänker dessa aktörer ungefär som innovatörer inom området, då kan frågorna vara av följande slag:

"Varför satsa, om man inte vet om någon kommer att köpa?",
"Hur lång tid tar det innan vi har utvecklat och visat att det fungerat och gjort regelverksanpassningar?"

På en väldigt generell nivå kan några rekommendationer formuleras:

- Redan tidigt i innovationsprojekt bör arbetets framtida potential beskrivas tydligt: ekonomiskt, ekologiskt och socialt. *Hur mycket kan vi vinna/spara om vi lyckas?*
- Även regelverksfrågor bör adresseras tidigt: *Är innovationen möjlig att genomföra? Behöver regelverk ändras? När inleda den processen?*
- Bygg en stark aktörsgrupp redan tidigt i innovationsprocessen! Beställare, genomförare och utvecklare bör vara aktiva parter, inte bara nån sorts "motfinansiärer"! Om den framtida potentialen kan beskrivas tydligt ökar intresset för medverkan!

Samtidigt kan det krävas mera utvecklingsarbete för att finna vägar att passera "Dödens dal" rörande infrastrukturinnovationer. Kan man, exempelvis, skapa rutiner och instanser för prövning av innovationer, mer eller mindre lika dem som finns inom life science?

I den konkreta upphandlingsituationen

Som en fortsättning på de rekommendationer som givits tidigare i detta kapitel finns det anledning att trycka särskilt på behovet av att skapa tillit genom upphandlingsprocessen. Detta kan stödjas på olika sätt. I denna rapport har exempel rörande tillitsskapande arbete givits, här sammanfattas de.

Låt förberedelsearbetet ta tid – jobba med förfrågningsunderlaget!

Redan i denna fas börjar arbetet för att bygga tillit: de olika aktörer som behövs i det framtida arbetet lär känna varann, börjar förstå varandras intressen och förmågor. Här kan också en rad senare missförstånd och hinder undanröjas. Så är det exempelvis ofta viktigt att ta in juridisk och annan kompetens i denna fas. Det kommer att ta en del tid.

Skriv kontrakt baserade på en tydlig gemensam partsavsikt!

I de flesta samarbeten har parterna såväl gemensamma som egna intressen, det är inget konstigt med det. Om de stridande intressena bildar grunden för ett kontrakt medför detta stora risker för att innovationer stoppas effektivt. Om mitt incitament som snöröjare endast ligger i betalning per timme är det osannolikt att jag intresserar mig för snabbare och effektivare snöröjning. Istället bör kontraktet utformas så att det som driver lönsamhet är att få vägarna rena snabbt, säkert och miljövänligt. Sådana kontrakt är i allmänhet fullt möjliga att skapa. Det tar säkert lite längre tid att få till kontrakten, men kortare tid att få vägarna rena.

Skriv in samverkansformer i kontraktet!

Avtalen bör beskriva såväl förväntat resultat som process: hur samverkan, utveckling, utvärdering ska ske och hur missnöje och konflikter ska hanteras.

Vägen framåt – några förslag och viktiga utvecklande frågor

I detta avslutande kapitel har vi valt att lyfta ett antal utvecklande frågor som 1) kan användas inför en ny upphandling där man har som minsta ambition att inte förhindra möjligheterna för innovation och 2) kan stimulera till att samla viktiga aktörer till en kreativ dialog för att påskynda, underlätta utveckling inom detta område. Vi listar även några konkreta förslag på vägar framåt för gemensam branschutveckling samt några idéer om aktiviteter till InfraSweden2030.

Några utvecklande frågor inför ny (innovations)upphandling

- Vilka behov vill vi tillgodose med denna upphandling? Vilken nytta ska upphandlingen bidra till?
- Vad är det minsta vi kan göra så att vi inte förhindrar innovation?
- Vad kan vi göra inom denna upphandling för att stimulera till att nya och mer effektiva lösningar prövas?
- Vilka aktörer – internt och externt – vill vi ha en dialog med och hur kan vi involvera dem i underlaget/kravställan?
- Vad kan vi ta med oss från tidigare gjorda upphandlingar? Vad har vi lyckats med?

Några utvecklande frågor för fortsatt utveckling inom området

- Vilka är det viktigaste utvecklingsområdena att börja med för att få stora effekter? Vad vill vi prioritera?
- Hur kan vi arbeta med detta och samtidigt stärka innovationsförmågan i organisationer (reflektera, lära, utveckla ledningsstöd etc)?
- Var finner vi goda exempel och hur kan vi använda dem? Kan vi samla branschkollegor?

Förslag till vägar framåt för branschen

- Bilda och arbeta i beställarnätverk
- Bredda befintliga fora till att involvera fler kompetenser
- Dokumentera och samla framgångsrika exempel och bra checklistor och gör dem tillgängliga digitalt
- Samla relevanta aktörer och starta en Upphandlingsakademi som vänder sig till praktiker och som inkluderar viktiga kompetenser och aspekter som t ex juridik, ekonomi, effektivitet, innovation, organisation, förändringsledning, miljöstrategi osv. Akademin bör även arbeta med frågor som: Hur ska upphandlingskompetens inkorporeras i universitetens grundutbildningar?

Idéer om vägar framåt för InfraSweden2030

- Workshopserie för medlemmar (ett sätt att öka medlemsantalet och därmed förstärka kontaktytor mot kommuner med flera)
- Arbeta för att stärka medvetenheten om möjligheterna som ligger i att partsgemensamt (beställare, entreprenörer, konsulter, akademi) arbeta med upphandlingsfrågorna: betona gemensamma intressen och möjligheter
- Utveckla samverkan med Upphandlingsmyndigheten och SKR
- Undersök möjligheter att i projektform utveckla beställarkompetens - gärna tillsammans med etablerade samverkansorganisationer som Business Region Göteborg

Källförteckning

Intervjuer

- Anna Kadefors, KTH
- Frida Faxborn, IT- och Telekomföretagen
- Beatrice Hällås, AFRY
- Hawsheen Karim, ViaPM
- Johan Nyström, NYFOU
- Michaela Mao, Trafikverket

Litteratur

Amundsen, O., Aasen, T. M., Gressgård, L. J., Hansen, K. (2014). Preparing organizations for employee-driven open innovation. *Int. Journal of Business Science and Applied Management*, Vol. 9, Issue 1, pp. 24-35.

Björkman et al (2018). *En affärsmodell som stödjer proaktivt underhåll*. Rapport från WSP.

Finansdepartementet. (2016). *Nationella upphandlingsstrategin*.

Gluch et al, (2019). *Innovation i samverkan. En studie av A Working Lab*.

IT & Telekomföretagen (2020) *Leverantörer av samhällsnytta. En analys av IT- och telekombranschen och den offentliga marknaden*.

Järvenpää och Larsson (2018) *Samverkan och fel magkänslor i Klokare upphandling – En antologi från procSIBE*.

Kadefors (2018) *Pratar du inkpingska eller projektledningska? i Klokare upphandling – En antologi från procSIBE*.

Kadefors, Anna, Stefan Uppenberg, Johanna Alkan Olsson, Daniel Balian och Sofia Lingegård (2019) *Procurement Requirements for Carbon Reduction in Infrastructure Construction Projects - An International Case Study*.

Karrbom Gustavsson (2018) *Organisering av upphandling i Klokare upphandling – En antologi från procSIBE*.

Larsson och Eriksson (2018) *Innovation – Ett mångdimensionellt fenomen i Klokare upphandling – En antologi från procSIBE*.

Newell, S., Robertson, M., Scarbrough, H., & Swan, J. (2009). *Managing Knowledge Work*. Palgrave

Nyström (2019). *Förbättrad produktivitet inom anläggningssektorn- studier om upphandling och kontraktskrivning*. Trafikverket

Oxford Research AB. (2020) *Lärandestudie av två insatser för att främja innovationsupphandling*.

Rosander och Kadefors (2018) *Förtroende och samverkan – en fråga om standarder och system? i Klokare upphandling – En antologi från procSIBE*.

SKR (2017) Rapport: *Upphandling för innovation och mervärde*.

Svenskt Näringsliv. 2019. *Upphandling som strategiskt verktyg*.

Sveriges Allmännytta. 2020. *Tio år med allmännyttans Kombohus*.

Szentes (2018) *Beställare, brukare - Vem är den egentliga kunden? i Klokare upphandling – En antologi från procSIBE*.

Trafikverket (2020) Regeringsuppdrag. *Trafikverkets arbete med strategiska offentliga inköp*.

Med stöd från



Strategiska
innovations-
program