

Klokare upphandling



En antologi från den Formasfinansierade satsningen ProcSIBE
(Procurement for Sustainable Innovation in the Built Environment, 2014-2020)

Redaktörer: Jan Bröchner och Mikael Granberg



Redaktörer: Jan Bröchner och Mikael Granberg

ISBN 978-91-7063-883-1 (tryckt)

ISBN 978-91-7063-978-4 (pdf)

Karlstads universitet och Chalmers tekniska högskola, Göteborg 2018

Tryck och layout: Universitetstryckeriet, Karlstad 2018

Innehållsförteckning

PROCSIBE: ETT FORMASPROJEKT OM UPPHANDLING FÖR ETT INNOVATIVT OCH HÅLLBART SAMHÄLLSBYGGANDE	4
<i>Anna Kadefors</i>	
BYRÅKRATI, UPPHANDLING OCH DEMOKRATINS GRUNDPROBLEM.....	5
<i>Andreas Öjebag-Pettersson och Mikael Granberg</i>	
ORGANISERING AV UPPHANDLING	6
<i>Tina Karrbom Gustavsson</i>	
PRATAR DU INKÖPINGSKA ELLER PROJEKTLEDNINGSKA?	8
<i>Anna Kadefors</i>	
UPPHANDLINGEN AV UPPHANDLAREN	10
<i>Jessica Molén</i>	
BESTÄLLARE, BRUKARE - VEM ÄR DEN EGENTLIGA KUNDEN?	11
<i>Henrik Szentes</i>	
SAMVERKAN OCH FEL MAGKÄNSLOR	12
<i>Anna-Therése Järvenpää och Johan Larsson</i>	
FÖRTROENDE OCH SAMVERKAN – EN FRÅGA OM STANDARDER OCH SYSTEM?	14
<i>Lilly Rosander och Anna Kadefors</i>	
INNOVATION, ETT MÅNGDIMENSIONELLT FENOMEN	15
<i>Johan Larsson och Per Erik Eriksson</i>	
FUNGERAR FUNKTIONSKRAV?.....	17
<i>Jan Bröchner</i>	
GRÖNA KRAV I OFFENTLIG UPPHANDLING.....	18
<i>Johanna Alkan Olsson</i>	
OPTIMERA RESURSER FÖR INFRASTRUKTUR I ETT LIVSCYKELPERSPEKTIV	19
<i>Sofia Lingegård</i>	
SOCIALT ANSVARSTAGANDE VID OFFENTLIG BYGGUPPHANDLING.....	21
<i>Stefan Olander och Agnes Lindell</i>	
VEM FIXAR ATT HANTERA SYSSELSÄTTNINGSKRAV I BYGGANDE?.....	22
<i>Daniella Troje och Pernilla Gluch</i>	

ProcSIBE: ett Formasprojekt om upphandling för ett innovativt och hållbart samhällsbyggande

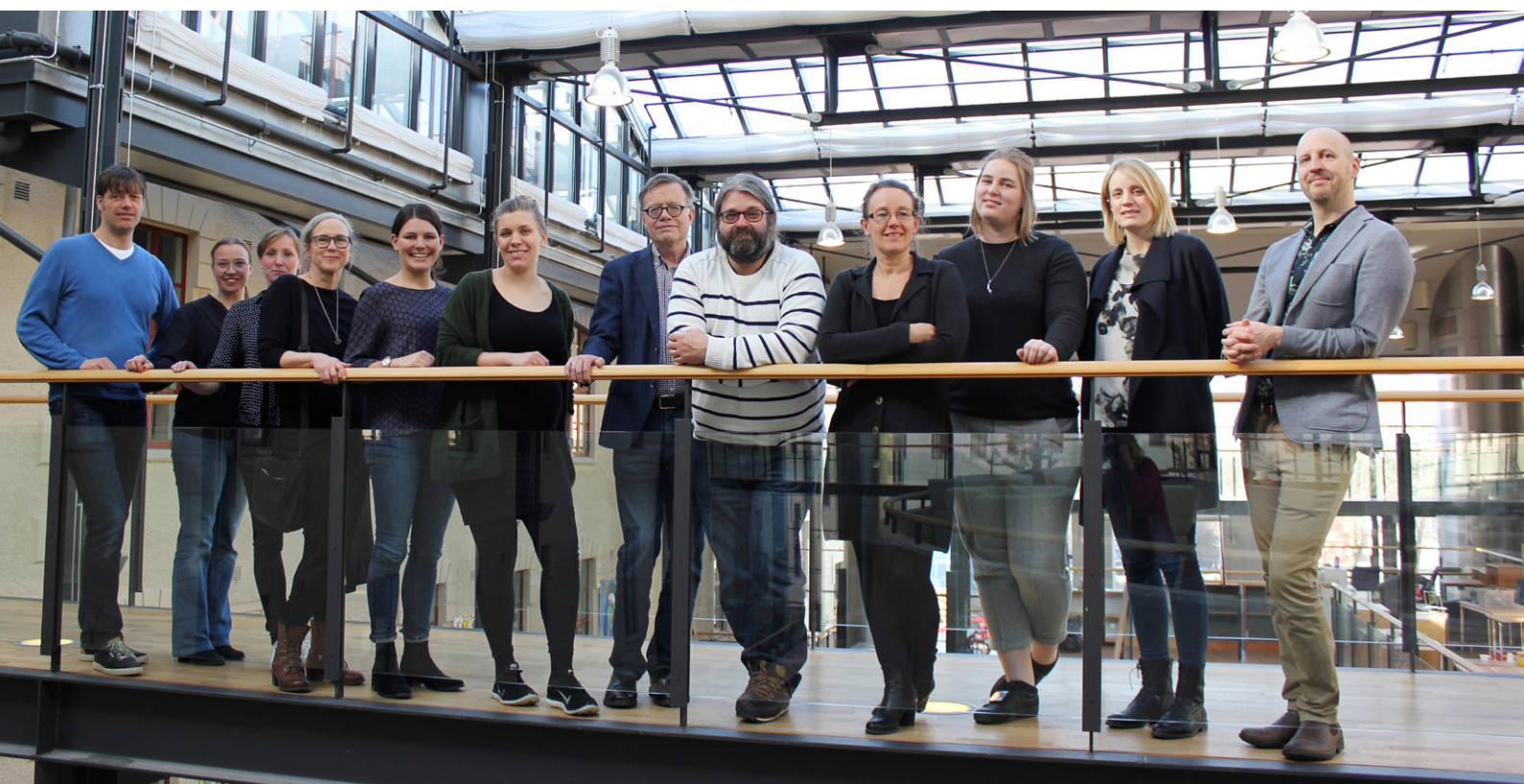
Nu byggs det mer än på ett halvsekel, och även om bostadsbyggandet tillfälligt viker nedåt finns ett stort behov av nya äldreboenden, skolor och förskolor. Många byggnader och försörjningssystem kommer att renoveras, och det planeras omfattande investeringar på infrastruktursidan. Sannolikt kommer det att ställas högre krav på att leverera hög kvalitet till rimlig kostnad i det som byggs kommande år, och samtidigt ska byggandet vara klimatsmart och socialt hållbart. För att klara det behöver vi utveckla både kompetens och upphandlingsformer, men också förstå vilka faktorer som påverkar hur upphandling organiseras och hur strategier väljs. Hur kan samhällsbyggandet i stort bli bättre på att lära sig upphandla för att främja långsiktig utveckling och innovation?

I den Formasfinansierade satsningen ProcSIBE (Procurement for Sustainable Innovation in the Built Environment, 2014-2020) samarbetar mer än femton forskare i olika projekt med anknytning till upphandling i samhällsbyggnadssektorn. Ett viktigt mål är att samverka med näringsliv och samhällsorgan för att gemensamt utveckla nya angreppssätt och ny kunskap. Vi ska vara relevanta, men med ett tydligt forskarperspektiv.

Den här antologin samlar tretton bidrag från forskare som ingår i programmet. Vissa av oss är verksamma på tekniska högskolor och har forskat länge om byggupphandling, andra kommer från andra discipliner, har en näringslivsanknytning eller nyss börjat som doktorander. Fokus ligger mer på att lyfta och diskutera centrala frågor än på att rapportera forskningsresultat. Flera bidrag diskuterar nya roller i upphandling: Vad innebär det för tjänstemannarollen när politisk policy ska drivas genom upphandlingskrav och privata aktörer? Och vad händer när nya professioner och kompetenser kommer in på ett område som traditionellt dominerats av ingenjörer? Andra teman fokuserar på process och resultat: hur kan samverkan bli bättre mellan brukare, beställare och leverantörer? Och hur påverkar upphandlingen innovation och hållbarhet, inte minst i ett livscykelperspektiv?

Vi hoppas att antologin ska vara intressant för många: ge både en bred överblick över området och nya perspektiv. Mer information om forskningsprojektet och verksamheten i övrigt finns på www.procsibe.se!

Anna Kadefors
projektledare, professor, KTH; gästprofessor, Chalmers



Byråkrati, upphandling och demokratins grundproblem

Andreas Öjehag-Pettersson, univ lektor, Karlstads universitet
och Mikael Granberg, professor, Karlstads universitet

I den om representativ demokrati är i grunden ganska enkel. Folket väljer sina representanter som sedan regerar i linje med folkets vilja. I praktiken är dock vägen som leder från folkets vilja till faktiska beslut och handlingar ganska snårig. Detta riktar fokus mot det som kallas det demokratiska grundproblemet. Det vill säga, hur kan demokratiska processer kombineras med en effektiv organisation som förverkligar de politiskt/demokratiskt fattade besluten?

En viktig komponent i kedjan mellan folkviljan och genomförandet är byråkrati. Idag är det inte ovanligt att termerna byråkrati eller byråkratisk ges en negativ innebörd och kopplas till offentliga processer av olika slag som uppfattas som långsamma, svåra att förändra och onödigt formella. Innebörden i det byråkratiperspektiv som vi använder här är dock inte alls negativ. En byråkratisk organisation kan i och för sig vara långsam och svår att förändra, men denna tröghet har också tydliga fördelar. I en demokratisk rättsstat är det exempelvis eftersträvarsvårt att beslut fattas på grundval av formella och explicita regler, noggranna kunskapsbaserade överväganden samt genom tydliga processer. Byråkratin, och dess aktör byråkraten, blir i detta sammanhang en garant för rättsstat och demokrati snarare än en omedgörlig struktur som skapar problem i människors vardag.

I vår forskning riktar vi vårt intresse mot offentlig upphandling i svenska kommuner, vilket i och för sig är bredare än enbart frågor om byråkrati, men offentlig upphandling befinner sig i området mellan demokrati och genomförande av politiska beslut. Därför aktualiseras viktiga och intressanta frågor som rör det demokratiska grundproblem vi introducerade ovan. Problemet blir speciellt tydligt om offentlig upphandling förstås som en del av den utveckling som ofta kallas marknadsiering. Marknadsiering innebär att offentliga institutioner anammar marknadsinspirerade lösningar och normer inom sin egen organisation och att utförande av olika offentliga uppgifter/funktioner överläts (genom privatisering, konkurrensutsättning och upphandling) till aktörer inom den privata sektorn. Marknadsieringsprocesser påverkar byråkratin genom att vidga dess uppdrag från rättssäkert genomförande av politiska beslut till att också innefatta att vara en kontaktyta mot aktörer på den privata marknaden. För

att förstå hur denna utveckling kan påverka genomförandet av demokratiska beslut är det av central betydelse att studera hur offentlig upphandling organiseras i svenska kommuner med speciellt fokus på hur byråkratin utvecklas i gränslandet mellan politik och marknad.

Särskilt intressant att observera är om och hur krav och uppgifter som upphandlare ställs inför skiljer sig från de mer traditionella byråkratiska perspektiv som funnits inom offentlig sektor. Ett speciellt fokus menar vi bör riktas mot effekten av nya normer och värderingar.

Vi har intervjuat upphandlare, upphandlingschefer, konsulter och politiker i svenska kommuner och kommunala bostadsbolag och frågat efter uppfattningar om upphandlarrollen och upphandlingens praktiker. Vad innebär det att arbeta som upphandlare i svenska kommuner idag? Hur förstår de själva sin roll och uppgift? Hur ser deras aktiviteter och den verksamhet de bedriver ut i förhållande till hur byråkratiska ideal brukar beskrivas? Hur har organisationen förändrats över tid?

En utgångspunkt för förståelsen av förändringar i byråkrati och i byråkratrollen kan hämtas ur litteraturen som beskriver ett antal centrala komponenter som kopplas till en väl fungerande byråkrati. Byråkraterna är personligen fria individer och ska endast iakttä de förpliktelser som beskrivs i deras befattningar, de väljs ut baserat på objektiva professionella kvalifikationer och har välavlönade tjänster där lönerna svarar mot position i hierarkin. Tjänsten som byråkrat är den huvudsakliga sysselsättningen och det finns tydliga karriärvägar utifrån meriter, tjänstear eller överordnades bedömningar. De äger varken sin befattning eller resurserna som är knutna till den och är underkastade ett transparent och enhetligt kontrollsystem. Hela byråkratin är hierarkiskt ordnad där olika positioner har klart angivna funktioner.

Utifrån dessa ideal menar vi att det finns anledning att undersöka frågan om nya roller och funktioner kopplade till upphandling närmare. Detta för att förstå hur den utveckling som upphandling är en del av påverkar genomförandet av demokratiska beslut och det demokratiska grundproblemet.

Ett resultat från senare års forskning inom statsvetenskap är att marknadsinspirerade reformer i kommunerna inneburit att demokrati och byråkrativärden har fått stryka på foten till förmån för ekonomiska effektivitetsvärden. I mångt och mycket kan vi säga att våra studier av upphandlingens organisering och upphandlarens roller ligger i linje med dessa tidigare forskningsresultat samtidigt som de också säger mer än så. Här väljer vi att fokusera på tre olika teman som vi tycker framträder tydligt när personer som arbetar med upphandling i svenska kommuner själva får möjlighet att beskriva sina upplevelser av utvecklingen de senaste åren.

För det första kan då konstateras att upphandlingsfrågor generellt upplevs ha expanderat påtagligt inom organisationerna. Det här, menar våra respondenter, är inte bara en fråga om monetära värden eller att upphandling idag förekommer i allt fler områden av den kommunala verksamheten. Det är också en fråga om politiska ambitioner. Upphandling ska idag, i mycket större utsträckning än tidigare, användas för att förverkliga olika politiska värden. Det här gör rollen som upphandlare mer komplex och ofta utmanande.

För det andra hänger expansionen ihop med ett intresse för centralisering som tar sig uttryck i mer eller mindre omfattande organisatoriska förändringar. I alla de kommuner vi besökt pågår en diskussion om fördelar och nackdelar med att använda sig av en centralt placerad enhet som tar huvudansvaret för organisationens upphandling. I sådana sammanhang verkar det vara viktigt att skapa en organisationsstruktur som möjliggör konkurrensfördelar i förhållande till andra beställare. Vi finner det ganska uppseendeväckande att respondenter talar om att vara "attraktiva beställare" eftersom de upplever sig konkurrensutsatta i bemärkel-

sen att privata leverantörer efterfrågar att arbeta med de bästa offentliga organisationerna. Sådana uppfattningar kan tolkas som uttryck för hur marknadens effekter påverkar funktioner i den offentliga organisationen i anslutning till upphandling.

För det tredje finns ett tydligt tema i vårt material där våra respondenter reflekterar kring sin egen roll och bakgrund. Det hela kan spetsas till med att ställa frågan: vem är upphandlaren i en verklighet där upphandlingens roll i organisationen växer i betydelse och omfång? På det finns naturligtvis inte ett enkelt eller kort svar, men bland våra respondenter är det tydligt att upphandlaren fyller en roll som delvis avviker från byråkratens traditionella syften och funktioner. Upphandlingschefer efterfrågar ofta personal med juridisk expertis i kombination med "affärssinne". I intervjuerna med upphandlare hör vi ett "affärsspråk" som snarare för tankarna till värden associerade med företag på den privata marknaden än till en traditionell byråkrati. Dessutom är det mycket vanligt förekommande att kommunerna använder sig av konsulter som verkar inom organisationen på kontraktbasis, vilket gör deras position inom den vanligtvis hierarkiska organisationen något oklar (se Jessica Moléns och Henrik Szentes' bidrag). Förutom att konsulter på det viset inte passar in i organisationsstrukturen reflekterar också respondenter i våra intervjuer om vad de anser vara en relativt vanlig ordning där upphandlare rör sig fram och tillbaka mellan offentlig och privat sektor för att ta kliv i karriären.

Sammantaget står det klart att offentlig upphandling påverkar byråkratin och byråkrattrollen och i förlängningen förutsättningar för demokratisk styrning. Detta påverkar möjligheterna att omsätta folkviljan i faktiska beslut och handlingar.

Organisering av upphandling

Tina Karrbom Gustavsson, univ lektor, docent, KTH

Samhällsbyggandet är till stor del projektbaserat. Det betyder att investeringar i ny- och ombyggnad av hus och anläggningar i allt väsentligt organiseras som projekt, dvs som tidsbegränsade och unika satsningar utförda av en tillfällig organisation. Varje projektorganisation är speciellt anpassad för det aktuella projektet och består av ett flertal olika aktörer: byggherre, tekniska konsulter, arkitekt, entreprenör, underentreprenörer och andra. Vilka aktörer som ingår i den specifika projektorganisationen, deras inbördes relationer

och drivkrafter till samarbete avgörs i samband med upphandlingen. Utvecklandet av en till det specifika projektet väl anpassad upphandlingsstrategi, alltså en lämplig kombination av entreprenadform, ersättningsform, anbudsinfordran, anbudsutvärdering och samverkansform, är därför mycket viktigt. En väl vald upphandlingsstrategi skapar förutsättningar för fungerande samarbeten mellan aktörerna och ett lyckat projektresultat. Frågan är vem eller vilka som har bäst förutsättningar att utveckla den bästa upphandlings-

strategin för det specifika projektet, med andra ord hur upphandling av bygg- och infrastrukturprojekt bäst organiseras.

Byggherre är den aktör som för egen räkning utför eller låter utföra bygg- och infrastrukturprojekt. En central roll i det projektbaserade samhällsbyggandet har därför byggherrens projektledare. Ibland är byggherrens projektledare en intern resurs, ibland är det en inhyrd konsult. Oavsett vilket så har byggherrens projektledare till uppgift att leda projektet, dess aktörer och dess olika aktiviteter mot projektmålet. Inom projektledningsområdet finns det etablerade och internationellt accepterade projektmodeller med standardiserade begrepp och verktyg samt definierade processer och roller. Det finns också en internationell ISO-standard för projektledning. Dessa internationella projektmodeller ger stöd, struktur och riktning åt projektarbetet. Som viktiga delar i projektmodellerna ingår inte enbart processer för ledning, planering, organisering och styrning av projekten utan också upphandling: processen att först tolka behoven och formulera kraven i förfrågningsunderlag för att sedan baserat på inkomna anbud välja ut leverantörer, teckna kontrakt och följa upp leveranser. Upphandling utgör alltså en integrerad del i projektledning enligt etablerade projektmodeller och etablerad projektledningslära.

Inom samhällsbyggandet är det många projektledare som inte känner till de internationella projektmodellerna även om kunskapen ökat under senare år, bl.a. som en följd av ökat intresse för certifiering av projektledare och införandet av projektledningskurser i utbildningsprogram och inom vidareutbildning. Projektledare inom samhällsbyggnad har ofta byggt sin projektledningskunskap på praktiska erfarenheter av att leda projekt och många av dem är före detta byggtreprenörer med teknisk bakgrund. För att underlätta och effektivisera upphandling av konsulttjänster och byggtreprenader har ett omfattande system av beskrivningshjälpmedel och standardkontrakt tagits fram på branschnivå, och det är viktigt för byggherrens projektledare att behärska AMA, AF och AB.

Traditionellt har alltså upphandling av bygg- och infrastrukturprojekt utförts av byggherrens projektledare som en integrerad del i projektledningen. Det var projektledarna och deras närmaste projektmedarbetare som hade bäst kunskap om det specifika projektet och dess speciella egenskaper och förutsättningar. Det var också projektledarna som hade störst erfarenhet av hur det hade fungerat i tidigare projekt.

Vår forskning visar att upphandlande offentliga organisationer idag ofta har en centraliserad inköpsfunktion (se även Anna Kadefors' bidrag). Där arbetar inköpare med strategisk utveckling av inköps- och upphandlingsstrategier. Inköparna ingår i en grupp av

inköppsspecialister som långsiktigt utvecklar rutiner, mallar och processer för uppföljning och vidareutveckling av inköps- och upphandlingsstrategier med syftet att ge stöd till upphandlande projektledare.

Vad är då den bästa organisatoriska lösningen på kort respektive lång sikt? Ska projektspecifika upphandlingsstrategier utvecklas i projekten av byggherrens projektledare, eller ska generella upphandlingsstrategier utvecklas i en strategiskt orienterad och centraliserad inköpsfunktion? Eller går det att utveckla en lämplig kombination?

Vilken organiseringsprincip som är mest lämplig – den decentraliserade och situationsanpassade eller den centraliserade och standardiserade – beror givetvis av vem man frågar och hur man ställer frågan. Ur ett projektperspektiv, när man frågar enskilda projektledare, upplevs projekten vara där upphandling ska ske, eftersom det är där som kunskapen om det specifika projektet och dess förutsättningar är störst. Det ligger traditionellt i rollen och identiteten hos projektledare att projektledaren är autonom och att projektmodellen till stor del är personlig. Det är i projekten som värde skapas och aktörsrelationer byggs och utvecklas, och det är genom projektens aktiviteter som projektmålen uppfylls. Ur ett projektperspektiv är det därför rimligt att säga att upphandling kan och bör organiseras i projekten hos erfarna byggprojektledare som har kunskap om det specifika projektet, och som har den självklara närheten till konsulter, arkitekt, entreprenör och underentreprenörer.

Byter man utgångspunkt är det ur ett verksamhetsledningsperspektiv naturligtvis viktigt att ha kontroll över verksamhetens resurser, risker och långsiktiga utveckling. En projektbaserad verksamhet består av många enskilda och åtminstone delvis avskilda projekt, där vart och ett givetvis är viktigt, men där helheten och den övergripande verksamheten och strategin är viktigast. Att möjliggöra effektivisering genom kontroll och standardisering är att använda resurserna på rätt sätt, och genom att systematiskt utveckla inköpsstrategier som gäller hela kommunen eller den centrala myndigheten kan marknaden stimuleras eller utmanas i olika riktningar för att uppnå långsiktiga samhällsmål. Med centraliserad upphandling, eller i alla fall gemensamma riktlinjer för utveckling av upphandlingsstrategier, kan inköpskompetensen öka och då också potentialen för ekonomiska skalfördelar och större påverkan på branschens aktörer. Med en centraliserad upphandling ökar också förutsägbarheten för leverantörerna eftersom alla projektledare inte gör olika men det förutsätter också en god intern samverkan hos byggherren, något som inte alltid är så lätt att åstadkomma i praktiken.

Det finns alltså inte ett enkelt och entydigt svar på hur upphandling av bygg- och infrastrukturprojekt bäst organiseras: att upphandling görs i projekten nära den vardagliga problemlösande och ständigt föränderliga projektverksamheten, eller att inköp görs strategiskt via centraliserad kontroll och styrning med möjlighet till överblick och jämförelse. Den bästa lösningen

ligger sannolikt någonstans däremellan i en lämplig kombination av övergripande strategier och situationsanpassad projektkunskap. En utmaning för upphandling som forskningsområde är att utveckla kunskap, metoder och modeller för hur dessa två principer för organisering kan kombineras bättre.

Pratar du inköpingska eller projektledningska?

Anna Kadefors, professor, KTH; gästprofessor, Chalmers

När vi startade ProcSIBE hade våra tidigare studier av byggupphandling i kommuner pekat på betydande kulturkrockar mellan å ena sidan dem med bakgrund i bygg och å andra sidan upphandlingsfunktioner med främst juridisk LOU-kompetens. Så ett av de områden vi ville undersöka i ProcSIBE var just samarbetet mellan olika kompetenser inom upphandlande enheter. Men ganska snart insåg vi att det inte bara var frågan om relationerna mellan byggprojektledarna och juristerna, utan också om förhållandet mellan traditionell byggupphandlingskunskap och ett delvis nytt inköpsparadigm. Och då blir det mer komplicerat, för medan upphandlingsjuristerna tydligt kompletterar byggprojektledarnas kunskap så kommer modern inköpskunskap in med en delvis konkurrerande syn och begreppsapparat. Inte minst visade sig själva grundbegreppet, upphandling, vara problematiskt.

För oss som forskar och utbildar på tekniska högskolor om organisering och ledning av byggprocesser är det självklart att använda termen upphandling, eller procurement på engelska. Vår forskning behandlar ett brett spektrum av frågor som typiskt kopplar valet av kontrakt och organiseringen av genomförandet till projektets förutsättningar och de medverkandes kompetens. Byggprojekt engagerar ett stort antal specialiserade företag som relateras till varandra genom kontrakt, och ett projekt med stor osäkerhet och komplexitet ställer andra krav på kontrakt, kompetens och ledning än vad ett mer standardbetonat projekt gör. De centrala begreppen är entreprenadform, upphandlingsform, ersättningsform och samverkansform, som tillsammans beskriver upphandlingsstrategin för ett projekt. Flera av dessa begrepp används exempelvis av Larsson och

Eriksson när de diskuterar upphandlingsstrategier ur ett innovationsperspektiv. Det är alltså byggherrens olika beslut och hur dessa påverkar förutsättningarna för både samarbete och leverantörskedjans agerande som står i fokus. Den juridiska basen har traditionellt legat inom entreprenadjuridik snarare än upphandlingsjuridik. Kopplingen mellan byggupphandlingsforskningen och den generella inköpsforskningen, med sitt ursprung i studier av större privata företag, är också ganska svag. Begreppet inköp, eller purchasing, används i byggvärlden huvudsakligen för att beteckna entreprenörens inköp, framför allt av material. Men som Tina Karrbom Gustavsson framhåller i sitt bidrag har utvecklingen allt mer gått mot ett ökat inflytande av centrala inköpsenheter och generell inköpskunskap även på den offentliga sidan.

För att förstå bakgrunden till den här utvecklingen behöver vi ta ett bredare grepp på hela den offentliga upphandlingen. Som Öjehag och Granberg påpekar har det över tid skett en utveckling mot ökad marknadsisering av offentlig verksamhet i allmänhet, där privatisering av offentliga tjänster är en viktig del. Att ställa krav i upphandlingar blir då ett sätt för politikererna att styra den offentligt finansierade verksamheten. Policies för ekologisk hållbarhet är numera vanliga, och de senaste åren har också mål för social hållbarhet och innovation kommit till. Samtidigt har LOU och angränsande regelverk successivt striktare och även mer omfattande och komplexa, inte minst när det gäller regler för ramavtal och överprövning av tilldelningsbeslut.

Sammantaget har den skarpare lagstiftningen, den större volymen av offentlig upphandling och de ökade politiska ambitionerna inneburit att kommuner och

andra offentliga beställare förstärkt sina centrala upphandlingsfunktioner. Upphandlare – ibland kallade inköpare – har blivit en egen yrkestitel för tjänstemän som ofta har en bakgrund inom juridik eller ekonomi. Numera finns också särskilda yrkeshögskoleutbildningar inom offentlig upphandling och man diskuterar behovet av högskoleutbildning. Tidskrifter och webbplatser som Upphandling24, Offentliga Affärer och Inköpsrådet skickar ut nyhetsbrev och organiserar seminarier. Upphandlingsmyndigheten har etablerats för att stödja offentlig upphandling generellt.

I den allmänna upphandlingsvärlden verkar alltså begreppen inköp och upphandling vara närmast utbytbara. Men vilken är skillnaden och har det någon betydelse vilket ord som används? En googling på purchasing och procurement ger bilden att det i praktiken ofta handlar om rent språkliga skillnader, men att upphandling uppfattas vara bredare och mer strategiskt medan inköp ses som mer operativt och prisfokuserat. Men inköpsområdet har utvecklats betydligt under senare år, och inköpsavdelningarna hos stora privata företag har idag ofta en strategisk funktion. Ibland manifesteras utvecklingen i att Purchasing departments byter namn till Procurement departments. Strategiskt inköp fokuserar då på hur man ska hantera inköp av olika varu- och tjänstekategorier. För att avgöra strategin för en viss kategori bedömer inköparen risk och resultatpåverkan. En standardvara som köps i små mängder ska man exempelvis inte lägga mycket krut på, medan strategiska leverantörer kan bli föremål för djupare utvecklingssamarbete som även omfattar leverantörskedjan. Stora beställare har löpande dialoger med sina största leverantörer inom varje kategori. Även om långsiktiga relationer är svåra för den offentliga sektorn att hantera är det den här nyare, strategiska inköpsrollen som förmedlas på utbildningar och seminarier riktade till offentliga upphandlare, som traditionellt har haft mer operativa roller starkt kopplade till LOU. Resultatet är att man numera kan höra offentliga upphandlare säga sådant som att ”vi ska inte bara fokusera på upphandling, utan vi ska arbeta med hela inköpspro-

cessen”. I den offentliga sektorn innebär alltså utvecklingen mot en mer strategisk roll för upphandlaren att begreppen upphandling och inköp byter innebörd. Och då uppfattas upphandling – paradoxalt nog – som mer operativt och begränsat än inköp.

För oss i ProcSIBE får begreppsförvirringen effekter på olika plan. Dels kan det naturligtvis vara ett problem att några tror att vi forskar snävt om tillämpningen av LOU i byggandet. Men den större frågan – som lika mycket berör praktiken – är att den stör möjligheterna att driva kunskapsutveckling inom området. Det finns helt enkelt ett Babels torn inom byggupphandling: generella upphandlare och inköpare, som kan upphandlingsjuridik och strategiskt inköp, men inte alltid entreprenadjuridik och sällan byggprojektledning, ska samarbeta med byggupphandlare och byggprojektledare som tycker att inköp handlar om att pressa priset på gipsplattor och aldrig har hört talas om kategoristyrning eller leverantörsdialoger. Med så olika förståelse är det inte ovanligt att man i första hand ser varandras kunskapsbrister och inte det värde den andra funktionen kan bidra med, och då kan det vara svårt att etablera ett bra utvecklingssamarbete.

Vad kan vi göra för att motverka den här språkförbistringen? Ja, att överhuvudtaget bli medveten om att det handlar om olika och kompletterande kompetensområden kan vara en bra början. Jag har börjat ta upp kategoristyrning och Kraljicmatriser även i våra byggherreinriktade upphandlingskurser, så att studenterna ska känna igen sig i inköpsbegreppen. Och att ta in mer av entreprenadjuridik och byggprocesskunskap i upphandlarutbildningarna är också motiverat – det är inte självklart idag trots att bygg står för hälften av det totala antalet offentliga upphandlingar. Det behövs också fler fora där olika kompetenser som är inblandade i byggupphandling träffas, för idag är det ofta helt olika världar. Förhoppningsvis kan även vi i ProcSIBE ha en roll i att lyfta problematiken och bidra till gränsöverskridande kommunikation och gemensamt utvecklingsarbete!



Upphandlingen av upphandlaren

Jessica Molén, doktorand, KTH

Att offentliga beställare ofta har ett behov av resurser inom upphandling är ingen nyhet. Oavsett vad behovet beror på ger upphandlade ramavtal avseende upphandlingskonsulter en möjlighet att fylla behovet: upphandling av upphandlare. Sådana ramavtal ger en stor flexibilitet i resurssättningen av upphandlingskompetens.

Den gemensamma nämnaren för ramavtal generellt är att den upphandlande myndigheten eller enheten får rätt kompetens i rätt tid vid behov. Sedan gäller det också att se till att så blir fallet, oavsett hur ramavtalet är uppbyggt.

Ramavtalen för denna speciella kompetens kan dock se olika ut. Vi har de traditionella ramavtalen med vanligast tre till fem konsulter inom varje inköpskategori, med avrop oftast reglerat enligt rangordning, förnyad konkurrens eller en kombination av de båda.

När ett traditionellt ramavtal handlas upp ska alltså vanligtvis ett visst antal kompetenta upphandlingskonsultfirmor väljas ut på ett smidigt sätt. Utvärderingsmodeller är något man kan skriva en hel bok om, men oavsett modell är det viktigt att hela prövningen utformas så att konsulter med rätt kompetens och rätt pris tilldelas ramavtal. Detta kan tyckas vara en självklarhet men är faktiskt ganska svårt. Timpriserna utgör ofta den viktigaste parametern och blir då, istället för kompetens, styrande för resultatet. Men hur handlar man upp rätt kompetens? Jo, ställ relevanta krav! Vad vill du att upphandlaren ska kunna? Förmodligen aktuella regelverk som gäller inom inköpskategorin (inom samhällsbyggnad är regelverken ABFF, AB, ABT, ABK mest relevanta), förmodligen vill man att konsulten tidigare ska ha handlat upp några liknande entreprenader som ramavtalet ska omfatta. En del målsättningar behöver definieras i upphandlingsdokumenten för att konsulten och beställaren ska arbeta mot samma mål under avtalstiden. Och i anbudsskedet kommer sen anbudsgivare göra vad de kan för att i sina skriftliga anbud visa att de uppställda kraven uppfylls.

Men om man nu förstår vikten av att få in rätt kompetens kan man fundera lite över varför så sällan upphandlande myndigheter och enheter utnyttjar sin rätt att träffa anbudsgivarna före eller under upphandlingsprocessen. Vad gör att man ofta litar blint på att de svar man får in med anbud stämmer med de krav man ställt i upphandlingen? Hur vet man att anbudsgivaren är den som beställaren förväntar sig?

Det man faktiskt kan se är att när den upphandlande myndigheten eller enheten har valt att träffa anbudsgivare för att skapa en förståelse för vad innehållet i anbudet verkligen säger, genereras ett stort mervärde igenom hela processen, både för beställare och anbudsgivare. Att förstå att anbudsgivaren har begripit upphandlingsdokumentens innehåll och samtidigt förstå att anbudsgivaren lämnat ett anbud som handlar om en komplett leverans, och inte bara ett pris, kan vara avgörande för den framtida avtalsrelationen. Sedan gäller det att kunna skapa modellen som också genererar det önskade resultatet, inte bara förståelsen.

På senare år har det uppkommit en ny typ av ramavtal där den, till beställaren, levererande parten utgörs av en konsultmäklare som vid varje avrop ska föreslå beställaren lämpliga konsultkandidater, vilka ska kunna uppfylla behovet av upphandlingskompetens. Konsultkandidaterna kan vara vilka konsultfirmor som helst egentligen. Beställaren väljer sedan ut en eller flera konsulter som anses mest lämpliga för uppdraget, ibland genom att träffa kandidaterna. Konsultmäklaren blir alltså en mellanhand mellan beställaren och konsulten, i avtalsrelationen mellan beställare och konsult blir konsulten underkonsult till konsultmäklaren.

Tänk att som beställare, i stället för att skriva traditionella ramavtal, med ett begränsat antal konsulter, kunna ha ett enda ramavtal med en till synes obegränsad skara av konsultkompetenser att välja från när behov uppstår! Ramavtal med konsultmäklaren handlas upp enligt lagen om offentlig upphandling, men kraven för de enskilda avropen anpassas för varje uppdrag och konsulterna kan i princip handplockas, helt utan påverkan av lagens strikta principer. Att samla alla konsulter på marknaden under ett och samma paraply, har blivit ett sätt att förenkla enormt för både beställare och konsult. I nuläget befästs denna mäklarkultur och de upphandlande myndigheterna och enheterna får genom dessa exakt de konsulter som önskas, oavsett om önskemålen baseras på personliga relationer eller objektiva krav.

Eller får de verkligen det? Vilka är dessa mäklare? Vad har de för funktion? Och vad kan de om upphandling? Lyckas de plocka fram konsulter som fyller beställarens behov? Man kan se att mäklarnas rådgivande funktion gentemot beställarna ofta är bristfällig. Annonser, som formats för att bjuda in de rätta konsulterna att lämna anbud och som ska spegla beställarens behov, kan innehålla krav på att avtalsun-

derlag för en koncession av ett badhus ska finnas inom knappt tre veckor efter att konsulten påbörjat sitt arbete, eller att den konsult som behövs som resurs för ett par byggupphandlingar i en kommun ska ha utfört upphandlingar om en volym av tre miljarder kronor per år under de senaste åren, eller att ett uppdrag som omfattar två ramavtal inom bygg ska genomföras på sammanlagt 80 timmar. Och så vidare, listan kan göras lång.

Det här är krav som är fullständigt orimliga, eftersom de är för höga. Vad som händer vid för höga krav är att skaran av anbudsgivare krymper så att beställaren många gånger står helt utan kandidater och som följd helt utan konsult. Dock finns en öppning för de konsulter som inser orimligheten och som kan leverera kvalitet, att trots allt lämna anbud, i vetskap om att beställaren, efter uppdragsstart, kommer att förstå att ett underlag för en badhuskoncession inte tar tre veckor utan snarare ett år.

Orimliga kravställningar visar på bristande upphandlingskompetens hos både konsultmäklare och beställare, och det är uppenbart att kraven på konsultmäklarna därför behöver justeras. Och för att ge samma tips som för en traditionell upphandling, varför inte träffa konsultmäklarna när de står som anbudsgivare i konsultmäklarupphandlingen? Och varför inte kräva att konsultmäklarna ska ha kompetens om vilka krav som bör ställas på upphandlingskonsulter? Att göra avropsprocessen smidigare genom att tänka om och skapa nya roller på detta vis, med avtal för konsultmäklare, kan tyckas vara ett steg i rätt riktning, men man får aldrig glömma syftet bakom avtalet med upphandlingskonsulter, dvs att den upphandlande myndigheten eller enheten, vid behov, får rätt kompetens i rätt tid. Kraven behöver därför anpassas för att uppnå syftet.

Beställare, brukare - vem är den egentliga kunden?

Henrik Szentes, tekn dr, Lunds universitet

Det låter först som en självklarhet, men i praktiken behöver frågan om vem som är den egentliga kunden hållas levande under resan från projektid till färdig byggnad. Projektet som helhet är ofta utdraget i tid, inte minst till följd av olika lov och tillståndprocesser, och dessutom bidrar det faktum att det ofta krävs en kedja av olika upphandlingar till att den avgörande informationen om vem som är den egentliga kunden ibland faller mellan stolarna. Risk finns att varje nytt upphandlingssteg leder till ett allt större informationsgap mellan brukarna av den färdiga byggnaden, dem som detaljprojekterar och dem som färdigställer byggprojektet.

Även med väl formulerade krav från tidiga projektskeden är det lätt hänt att såväl design som produktion blir allt mer baserade på spekulation och egna referensramar i stället för på vad brukaren behöver och uttrycker som krav. Låt oss resonera kring en aktuell typ av projekt – renovering och tillbyggnad av sjukhus.

Beställaren är då ofta en enhet som sysslar med fastighetsutveckling och lokalplanering inom ett landsting eller en region. Brukarna hör till någon typ

av vårdverksamhet, det vill säga läkare, sjuksköterskor och annan vårdrelaterad personal – eller är det i själva verket patienter och anhöriga som ska betraktas som brukare? I praktiken engagerar man vårdpersonalen i kravställandet, och räknar med att de indirekt återspeglar patienternas och de anhörigas perspektiv, men man kan även rådfråga dessa grupper direkt. Till detta ska krav från enheten för fastighetsförvaltning och drift läggas.

Efter en initial kartläggning av behov och krav fortsätter beställaren med en upphandling av konsulter, eller avrop av konsulttjänster från ett befintligt ramavtal. Nya personer engageras därmed i arbetet, och risken finns att avståndet mellan brukare och utförare ökar redan i detta skede, även om beställarorganisationen naturligtvis har egen kompetens och erfarenheter av vårdbyggnader, samt att även konsulterna som anlitas kan ha direktdialog med vårdpersonalen.

Längre in i projektet upphandlas en eller flera entreprenörer – exakt när beror på vald upphandlingsstrategi. Även om det förekommer en direkt dialog mellan entreprenörerna och vårdpersonalen, har vi i detta läge

en situation där patienternas perspektiv i princip ska tas tillvara genom att vårdpersonalen har en dialog med beställaren och i viss mån direkt med beställarens anlitade konsulter. Konsulterna tar fram lösningar, ritningar och beskrivningar som entreprenörerna därefter ska omsätta i praktiken, eller allt som oftast delvis förmedla vidare till underentreprenörer som utför håltagningar, installationsarbeten och andra nischade arbetsinsatser. En lång kedja av organisatoriska gränssnitt uppstår alltså, och risken för informationsgap mellan brukare och utförare ökar ytterligare.

Sedan ett antal år har samverkan och partnering använts till att utveckla dialogen mellan parterna i samhällsbyggnadsprojekt och därmed bland annat bättre använda entreprenörens byggkunskaper i designarbetet. Det senare betonas ytterligare i upphandlingsstrategin Early Contractor Involvement (ECI), som nu provas av i första hand Trafikverket i ett antal projekt i Sverige. Gott och väl, men frågan är om inte en minst lika viktig effekt av den direkta och utökade kontakten mellan utförare och brukare också minskar risken för att väsentlig information fastnar i överlämningar mellan olika organisatoriska gränssnitt.

Det är dessutom så att behoven av att behålla flexibilitet längre in i projekten ökar. Brukaren kanske omorganiserar eller byter inriktning, det tillkommer en ny hyresgäst, eller nya regelverk och myndighetskrav innebär att brukaren måste anpassa sin verksamhet. Att anta att kartläggningen av krav som i många fall gjordes något eller några år tidigare förblir aktuell genom hela projektiden kan bli ett kostsamt misstag.

Även ur flexibilitetssynpunkt är det en fördel med samverkanskontrakt. Utökad kontakt mellan brukare och utförare minskar också risken för att nödvändiga ändringar och justeringar av projektinnehållet förbises.

Ibland är det en medveten strategi att utveckla brukarens verksamhet i samband med byggprojektets planering och genomförande. Exempelvis är det vanligt att en vårdverksamhet ser över och justerar organisation, metoder, processer och rutiner för att effektivisera verksamheten, särskilt då det ju finns möjlighet att sedan projektera och producera en sjukhusbyggnad som passar det tänkta arbetssättet. Om byggprojektet ska uppfattas som lyckat krävs därför att vårdorganisationen verkligen klarar av att genomdriva sitt förändringsarbete, annars finns det en stor risk att sjukhusbyggnaden upplevs som opraktisk och felaktigt utformad. Men i en sådan situation är det ju egentligen inte byggprojektet som har misslyckats utan brukarens förändringsarbete. Värt att tänka på vid erfarenhetsåterföring och efteranalyser av genomförda projekt!

Utöver att en direkt och tätare dialog mellan brukare och utförare skapar möjligheter att få byggnader som är bättre anpassade till ändamålen, fortfarande på ett kontrollerat sätt så att kostnadsramarna hålls, finns det ännu en positiv effekt. För att travestera det gamla talesättet om att stapla sten eller bygga katedral, så kan man väl tro att det är betydligt roligare att bidra till ett modernt, omtyckt och väl fungerande sjukhus än att lite i allmänhet slå spik eller dra kabel. Och är det roligt, så gör man ett bra jobb!

Samverkan och fel magkänslor

Anna-Therése Järvenpää, doktorand, Luleå tekniska universitet och
Johan Larsson, tekn dr, Luleå tekniska universitet

Det tydligt ökat fokus på samverkan mellan offentliga aktörer och deras avtalsparter i samhällsbyggnadssektorn har tydligt börjat framträda. Detta fokus kräver och resulterar i nya arbetssätt och metoder för att bättre ta tillvara aktörernas samlade kompetens och skapa synergieffekter. Tidigare har kontroll och uppföljning varit ledstjärnan i offentliga kontrakt, där beställaren tagit mer av en övervakande roll än en deltagande. Fullt naturligt eftersom lagen om offentlig upphandling kräver att de ställda skakraven i upphandlingen följs upp.

Detta har delvis skapat en kultur baserad på konkurrens, misstro och konflikt mellan beställare och entreprenör. Beställaren har styrt med checklistor och uppföljningsdokument som i värsta fall bara lämnats över till entreprenören att hantera utan förklaring, genomgång eller utan att mottagaren förstätt informationen. Om beställaren skrivit något tvetydigt i sina krav har entreprenören i stället för att inleda en diskussion kring utförandet kunnat välja att göra på ett mindre bra sätt. Bägge exemplen visar på problemen med stelbenta relationer där både entreprenör och beställare

får ett sämre utfall. Lösningen har då blivit att införa samverkan - ett arbetssätt där parterna tillsammans ser till att projektet blir så bra som möjligt, och där samarbete, dialog, diskussion och gemensamt ansvar för utfallet är själva grunden.

I de kontrakt där samverkan ska finnas har parterna ett gemensamt ansvar och det diskuteras, planeras och byggs upp en struktur för samverkan. Att samverka kräver resurser i form av pengar, tid och engagemang, och det positiva utfallet från samverkan ska då täcka upp för insatsen. Samverkan har på senare tid fått mer acceptans och blir mer vanligt i större projekt.

Men vad händer med samverkan om du som ansvarig hos någon av parterna får en magkänsla av att något inte verkar stå rätt till? Det kan bero på att handlingar inte skickas i tid, att problem inte tas upp på samverkansmöte utan kommer i e-postformat efter mötet, eller att iakttagelser som gjorts under projektets gång påtalas vid besiktningen.

Ska du som avtalsansvarig hos någon av parterna då överge samverkan och det positiva klimat som projektet strävat efter för att i stället, som traditionellt, börja kontrollera och följa upp? Känslan infinner sig att motparten – för helt plötsligt känns samverkansparten nog som en ”mot” – inte jobbar mot de gemensamma målen. När samverkan helt plötsligt blir att du som beställare exempelvis sitter och funderar på att ta över konstruktionsansvaret i en totalentreprenad, trots att det ska ligga hos entreprenören. Eller ska du som projektledare hos entreprenören undvika att diskutera vissa aspekter i projektet för att risken finns att beställaren samlar på sig anmärkningar som levereras i efterhand i stället för att fortlöpande diskutera dem? När en sak sägs på mötet i mycket positiv ton - för att senare orsaka mindre trevliga e-post eller ännu otrevligare överraskningar vid slutbesiktningen. Så även om samverkan följer det som finns på papper, när parterna inte hela vägen fram eftersom själva syftet tappas bort,

syftet om att nå längre tillsammans genom att nyttja den gemensamma kompetensen.

Det vi kan se i vår forskning är att i de kontrakt där samverkan finns med som krav fungerar detta 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 samverkan, 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. Det är inte lätt att helt byta fot, risken finns alltid att någon inte fullt ut förstår syftet och nyttan med samverkan och därför lätt faller tillbaka till kontroll och övervakning eller till att inte öppet diskutera utmaningar och problem. Och eftersom samverkan bygger på tillit mellan parterna kan risken bli att om ena parten inte fullt ut tagit klivet över till samverkan att det upplevs av den andra parten som ovilja och bristande engagemang.

Vägen framåt är att komma överens om formerna för samverkan, så att bägge parter får ut det som de förväntar sig och samtidigt hanterar det formella som krävs för att nå målen och kvaliteten som utlovats genom ”lagom” kontroll och dokumentation. Det gäller för parterna att hitta det gemensamma målet i projektet – att bli klar i tid och till god kvalitet. Att diskutera rollerna – vem gör vad och vem som är ansvarig är nog så viktigt för att få samverkan att fungera. Bara för att parterna har satt gemensamma mål går det inte att gena i kurvorna eller förvänta sig att motparten kommer att se åt ett annat håll för att inte riskera det på ytan goda samarbetsklimatet. Syftet med samverkan är ju att skapa ett gott arbetsklimat och att tillsammans utveckla en optimal lösning för projektet, vilket innebär att en god samverkan också är grunden för att kunna hantera konflikter och problem på en bra nivå.

Så om det finns en misstro mellan parterna kan det bero på att samverkan inte nyttjas rätt eller fullt ut.



Förtroende och samverkan – en fråga om standarder och system?

Lilly Rosander, doktorand, KTH och

Anna Kadefors, professor, KTH; gästprofessor, Chalmers

”Samverkan är nyckeln till ett lyckat projekt” eller ”vi måste samarbeta för att det ska funka” är vanliga åsikter från dem som medverkar i byggprojekt. Ändå kan det vara svårt att få till ett bra samarbete i praktiken. Hur kommer det sig och vad kan man göra åt det?

I Trafikverkets nya upphandlingsstrategi ska projekt som är mycket komplexa genomföras med en hög grad av samverkan. Samverkan enligt upphandlingsstrategin har två betydelser. Dels är det ett förhållningsätt med ett antal aktiviteter och verktyg som kan användas för att huvudparterna, oftast Trafikverket och entreprenör, ska hitta gemensamma utgångspunkter och lösa konflikter på ett strukturerat sätt. Den här delen har mycket gemensamt med den samverkansmodell som togs fram under 2000-talet i samband med det statliga beställarinitiativet Förnyelse i Anläggningsbranschen, FIA. Samverkan påverkar då inte kontrakt och ersättningsformer, och kan i praktiken variera mellan allt från elementära samverkansaktiviteter till mer avancerade gemensamma funktioner i projektet.

Den andra betydelsen, som är ny för Trafikverket, är att upphandlingsstrategin också inkluderar en ny upphandlingsform: ECI, eller Early Contractor Involvement. ECI innebär att en tilltänkt totalentreprenör upphandlas på konsultkontrakt i ett tidigt skede för att tillsammans med Trafikverket vidareutveckla projekteringen så långt att man kan ta fram ett gemensamt riktpolis som underlag för ett entreprenadkontrakt. Syftet är att främja innovativa lösningar och dra nytta av den kompetens som finns hos entreprenören i ett tidigare skede, när det fortfarande finns utrymme att påverka både anläggningen och produktionsprocessen.

Samverkan i form av ECI är ett nytt fenomen inom svenskt infrastrukturbyggande, men har funnits länge på husbyggnadssidan och det finns även internationella exempel. Branschaktörerna är positiva, erfarenheterna finns i entreprenadföretagen och arbetssättet ses som framtiden. Ändå visar sig implementeringen av ECI i praktiken föra med sig en del oväntade svårigheter.

När man lägger till samverkan i projekten i form av frivilliga aktiviteter är tillämpningen flexibel och upp till varje enskild projektledare. Men med ECI är det annorlunda – fasen med projekteringssamverkan förändrar affärsmodeller och arbetsformer på ett mer på-

tagligt sätt. Trafikverket testar heller inte ECI i mindre skala utan börjar med de största och mest komplexa projekten, där visserligen behovet av samverkan är som störst men också utmaningarna.

Att upphandla projekt på radikalt nya sätt innebär att man behöver implementera ett nytt arbetssätt i en stor organisation. Detta kräver en hel del och tar stora resurser i anspråk, i form av tid och engagemang från stora delar av organisationen. Ett bra implementeringsklimat innebär att det finns kunskap i organisationen kring användandet av de nya arbetssätten, incitament för användande och frånvaro av barriärer för användande.

I de första ECI-piloterna har vissa delar fungerat över förväntan, men det har också uppstått diskussioner och frågor. Exempelvis: Hur ska parterna välja ut och förbereda sin personal? Hur ska Trafikverkets projektorganisation arbeta och hur stor behöver den vara? Vilken fördelning av risk och vinst är lämplig? Vilket täckningsbidrag är rimligt för entreprenören i ett stort kontrakt med låg risk? Hur ska man skapa incitament och förtroende för att entreprenörer och konsulter fokuserar på att sänka riktpolis och egna kostnader i fas 1? Vad betyder öppna böcker och gemensamt riktpolisarbete i praktiken? Många av de här frågorna berör strukturer och system i moderorganisationerna och kan inte lösas i ett enskilt projekt.

Samverkansansvariga i byggsektorn har länge efterlyst ett ökat ledningsengagemang och större tydlighet när det gäller vad samverkan innebär i praktiken. Ett syfte är att öka effektiviteten: särskilt i offentliga projekt där den kreativa tidiga fasen ska genomföras under kort tid och med en helt ny organisation är det en stor fördel om medarbetarna är förberedda och preliminära system och rutiner finns framme från början. Ett annat är att minska osäkerheten, eftersom det innebär en reell risk för både beställare och entreprenör att råka på en motpart med traditionella attityder eller brist på personal som kan delta i samverkan. Och då krävs projektövergripande funktioner hos båda parter som kan säkerställa att tillräckliga resurser finns, samverkansaktiviteter genomförs och att medarbetarna fungerar i ett samverkansprojekt.

Här kan den nya standarden ISO 44001 Lednings-system för affärsrelationer i samverkan vara till stor

hjälp. Att den behövs i byggsektorn visas inte minst av att den svenska ISO-gruppen består enbart av organisationer och företag från byggsidan. Standarden beskriver inte bara strukturer, processer och resurser för att driva samverkan inom ramen för ett projekt, utan också vad som krävs på en övergripande organisationsnivå. Centralt är då att ledningen tar ett helhetsansvar och stödjer de nya arbetssätten genom att anpassa interna system för kompetensutveckling, styrning, uppföljning och belöning. Att standardisera samverkan må låta tråkigt och byråkratiskt, men vi vet av erfarenhet att känsla och intuition sällan räcker och ibland rent av

leder fel. Tydlighet kan däremot skapa det förtroende som bygger motivation och engagemang.

Byggbranschen är inte känd för att vara snabb med att anamma nymodigheter och det tar lite tid att vända en atlantångare som man säger. Alltså icke att förtvivla om alla de resultat man önskar sig av samverkan inte uppnås direkt. När vi följer upp Trafikverkets samverkansstrategi fokuserar vi därför på hur och vad parterna lär sig av erfarenheterna samt hur detta framöver kan skapa de förutsättningar och funktioner som krävs för att lyckas med samverkan – utöver övertygelsen att det är nyckeln till ett lyckat projekt.

Innovation, ett mångdimensionellt fenomen

Johan Larsson, tekn dr, Luleå tekniska universitet och
Per Erik Eriksson, professor, Luleå tekniska universitet

Innovation framställs ofta som att det skulle vara svaret på alla världens problem. Men vad är egentligen innovation i samhällsbyggnadssektorn, och hur åstadkommer vi detta i en bransch som ofta påstås vara trög och obenägen att förändras? Vi stöter ofta på yrkesverksamma som inte säger sig ha tid att innovera eller att det inte har utvecklats några innovationer i deras byggprojekt. Men vid närmare diskussion visar det sig ofta inte riktigt stämma. Byggbranschen och dess aktörer förfogar över en enorm kreativ kapacitet som alltför sällan används till proaktivt innovationsarbete. Istället läggs mycket krut på att reaktivt lösa plötsliga och mer eller mindre akuta problem i byggprojekt. Detta reaktiva problemlösningsarbete är i många fall oundvikligt och nödvändigt, men tar tyvärr för mycket tid och resurser från mer proaktivt innovationsarbete.

Innovation kommer i många olika skepnader och det är viktigt att vi är medvetna om det för att kunna främja innovationsarbete. Att tro att man kan klumpa ihop all innovation i ett endimensionellt begrepp gör det inte enklare att lyfta upp de goda exempel på innovation, små som stora, som faktiskt inträffar ideligen i byggprojekt. För att få en mer nyanserad bild av detta fenomen måste man förstå olika dimensioner av begreppet. Vi vill lyfta fram och särskilja mellan fem olika dimensioner av innovationsbegreppet: (1) grad av innovation (en kontinuerlig skala från inkrementell

till radikal innovation), (2) typ av innovation (t.ex. produkt- eller processinnovation), (3) syftet med innovation (reducera tid och kostnad, eller t.ex. förbättra kvalitet och hållbarhet), (4) när innovationsarbetet äger rum (olika faser inom byggprojekt eller i separata utvecklingsprojekt) och (5) vilka aktörer som driver och påverkas av innovation.

Vad vi i folkmun kallar innovation är ofta de nya revolutionerande skapelserna som är helt annorlunda än befintliga lösningar. Denna höga grad av innovation kallas ofta för radikal innovation och medför stora förändringar för dem som använder innovationen. Men många innovationer är mer inkrementella och består snarare av kontinuerliga förbättringar och uppgraderingar än av helt nya skapelser. Fördelen med inkrementella innovationer är att de ofta är lättare att implementera, eftersom de inte behöver medföra så stora förändringar. Men ibland kan även mer radikala förändringar krävas för att föra branschen eller enskilda byggprojekt framåt.

När vi pratar om innovationer, speciellt radikala, är det många som tänker på utveckling av nya material och produkter som innebär synliga och bestående skapelser som kan attrahera intresse och uppståndelse. Processrelaterade innovationer, däremot, lever en mer undanskymd tillvaro långtifrån rampljuset och stora marknadsföringskampanjer. Ändå är kanske detta den vanligaste typen av innovation inom byggbranschen,

då beställaren ofta vill ha byggprojektet färdigställt så fort som möjligt till lägsta pris medan olika beställare samtidigt efterfrågar unika produkter skräddarsydda för sina behov. Det är därmed viktigt att skilja på produkt- och processinnovationer, för att veta vilken typ av dem man vill fokusera på.

En tredje viktig dimension är själva syftet med innovationen. Många innovationer i byggprojekt utvecklas främst i syfte att spara tid och pengar. Även om detta ligger i både projektaktörernas och samhällets intresse är det emellertid viktigt att framhäva även andra syften, t.ex. att förbättra kvaliteten på slutprodukten, eller att minska miljöpåverkan av produkten eller processen. Från ett beställarperspektiv är det väsentligt att särskilja dessa intressen, då det krävs helt olika strategier och ageranden för att skapa drivkrafter för kostnadsreduktion jämfört med kvalitetsförbättring.

På grund av byggbranschens projektbaserade natur är det ofta genom byggprojekt som aktörerna engagerar sig i utvecklingsarbete och det är alltså då innovation händer, vilket är den fjärde dimensionen. Den största delen av all utveckling sker inom ramen för enskilda kontrakt. Nya arbetssätt och produktionsmetoder blir då ofta enklare att utveckla och förbättra än material och produkter vars prestanda och kvalitet måste testas och verifieras innan implementering. Sådana långdragna processer hinns sällan med i enskilda byggprojekt. I byggprojektens tidiga utvecklingsskeden (program- och systemhandlingsskeden) finns stor möjlighet till kreativt skapande för en rimlig peng, vilket gör att det under dessa skeden finns bäst möjlighet att göra större avtryck. Det finns ofta ett bäst-före-datum för litet mer genomgripande innovationer. Har innovationen inte utvecklats innan dess blir det för dyrt och arbetskrävande att göra de nödvändiga förändringarna. Vidare kan avsaknaden av produktionskompetens under dessa tidiga skeden, då produkten tar form, riskera att leda till låg byggbarhet och sämre effektivitet. Vad som återstår då entreprenören upphandlas traditionellt är friheten att anpassa produkten till företagets produktionsprocesser, inom en relativt strikt ram. Denna tydliga separation i olika skeden gör att den projektbaserade byggbranschen är annorlunda än fast industri. Det är också viktigt att poängtera att många produktinnovationer, i form av nya material och komponenter, ofta utvecklas och testas över längre tid i utvecklingsprojekt genomförda utanför temporära byggprojekt. Vid själva implementeringen måste däremot även dessa långsiktiga utvecklingsprocesser interagera med specifika byggprojekt där beställarnas upphandlingsstrategier påverkar möjligheterna och drivkrafterna för utförarna att implementera ny produktteknologi.

Den femte dimensionen är ofta starkt sammankopplad med de övriga, eftersom vilka aktörer som är involverade delvis beror på byggprojektets karaktär samt av syfte och typ av innovation. Eftersom kreativa lösningar på projektspecifika utmaningar är förhållandevis billiga att åstadkomma i tidiga skeden, är det ofta beställaren tillsammans med arkitekt och projekterande konsulter som sitter med trollspöet i handen. En viktig aspekt av innovation i samhällsbyggnadssektorn är dessutom att innovationer ofta är systemiska och påverkar fler än en aktör. Innovation kräver alltså många gånger förändring hos flera aktörer för en effektiv tillämpning. Implementeringen av en innovativ produkt som tas fram under tidiga utvecklingsskeden, eller i separata utvecklingsprojekt, påverkar i de flesta fall hela kedjan från tekniska konsulter, materialleverantörer samt entreprenören som följaktligen behöver anpassa sina befintliga metoder och arbetssätt.

Att skapa tidiga förutsättningar för innovation handlar således mycket om ett aktivt val av beställarens upphandlingsstrategier. Beställaren måste först och främst ställa sig frågan om innovation är viktigt att åstadkomma i projektet och vilken eller vilka kombinationer av de fem dimensionerna man vill främja. Att främja inkrementella kostnadsreducerande processinnovationer av entreprenörerna under anbudsskedet kräver en helt annan strategi än att främja gemensam radikal produktinnovation under projekteringsskedet för att förbättra byggnadsverkets kvalitet. Att som beställare exempelvis upphandla projekterande konsulter på fast pris kommer möjligen att främja kostnadsreducerande processeffektiviseringar baserade på gårdagens lösningar, men knappast kvalitetshöjande produktinnovationer med morgondagens teknologi.

Upphandling är som synes inte så enkelt som att välja entreprenadform, utan det är helheten i den implementerade upphandlingsstrategin som skapar olika förutsättningar. Upphandling består av en verktygslåda med olika alternativa val av strategikomponenterna entreprenadform, ersättningsform, upphandlingsförfarande, anbudsutvärdering och samverkansform. Upphandlingsstrategins val av de olika komponenterna påverkar de olika dimensionerna av innovation antingen positivt eller negativt. Beställare som vill främja innovation i många olika skepnader (som olika kombinationer av de fem innovationsdimensionerna) behöver alltså lära sig använda hela verktygslådan. Denna verktygslåda har en enorm potential att bidra till en förflyttning av resurser från reaktivt problemlösningsarbete till ett mer proaktivt innovationsarbete, där aktörer med vars och ens kreativa förmåga gemensamt bidrar till en mer hållbar utveckling av samhällsbyggnadssektorn.

Fungerar funktionskrav?

Jan Bröchner, professor, Chalmers

Jo, i de flesta fall fungerar funktionskrav i totalentreprenader. Funktionskrav, till skillnad från detaljerat beskrivna tekniska utförandekrav, tar sikte på hur en komponent eller ett system ska fungera. Men vad är funktionskraven bra för? Är det sant att funktionskraven leder till innovationer? Att bättre funktionskrav skulle höja produktiviteten i anläggningsbranschen, det trodde åtminstone den statliga produktivitetsutredningen 2012. I mer än femtio år har vi haft totalentreprenader i Sverige, även om det dröjde innan det första standardavtalet kom fram, ABT 74. När projektledaren för Philipshuset i Stockholm intervjuades av SvD i april 1964 pekade han på fördelen med att kunna bygga snabbt, utan att vänta på att allt skulle vara färdigprojekterat. Det har varit och är fortfarande också det klassiska argumentet för Design-Build i USA. Tanken att totalentreprenader skulle främja innovationer växte sig starkare först i Sverige.

Jämfört med USA är det också värt att notera att principen för totalentreprenader med inslag av funktionskrav fick ett snabbt genomslag i Sverige genom statliga byggbeställare – de flesta amerikanska delstater har i det längsta tvekat inför att släppa fram funktionskrav i offentlig upphandling. I slutet av sextioalet upphandlades småhusområdet Erikslund i Täby på totalentreprenad i en uppmärksammas tävling. Dåför tiden låg fokus på att kvalitetsbedöma utformningslösningar i de olika anbuden enligt ett hierarkiskt poängsystem. Idén att i stället utveckla förfrågningsunderlag med ett antal mätbara funktionskrav dök upp först senare.

Tillsammans med Johan Silfwerbrand vid KTH har jag undersökt sex genomförda vägprojekt på uppdrag av Trafikverket. Våra intervjuer med både Trafikverkets och entreprenörernas projektledare tyder på att det viktiga med funktionskrav i totalentreprenader är att man som entreprenör kan välja bland olika lösningar som man är förtrogen med. En och annan innovation kan i och för sig smyga sig med i projekten, men det är mer undantag än regel.

Vi kunde konstatera att det idag finns en bra praxis för att ställa funktionskrav och kontrollera kravuppfyllelsen, åtminstone när det gäller själva vägytan. Värre är det med vägens dolda egenskaper, och hur väggroppens status kan komma att förändras på längre sikt. Här hamnar man snabbt i frågan om optimala garantitider och spelregler för att senare hantera ekonomin när olika slags belastningar på vägen skiftar med åren. Och då anmäler sig genast två plågsamma frågor. För det

första: ju tyngre förpliktelser på längre sikt för entreprenören, desto mindre konkurrens genom att det lär bli färre anbudsgivare. Här har det betydelse att det kan bli avsevärt dyrare att ta fram anbud, och även anbudsbedömningen slukar mer resurser hos den upphandlande enheten. En extrem möjlighet för att säkra att vägen anläggs och sköts på ett långsiktigt hållbart sätt är att en upphandlande myndighet lämnar en koncession på trettio år, dvs typiskt att ett konsortium får ta riskerna och finansiera projektet med vägavgifter under såg trettio år. (Då flyttar det mesta av det tekniska kravstället in i konsortierrelationerna mellan byggare och förvaltare.) Den andra plågsamma frågan bottenar - i all korthet - i att optimal kontraktsomfattning för att producera ny väg, typ x kilometer, nästan alltid är mindre än den omfattning som sedan är effektiv för drift och underhåll.

Hur långt kan man då gå som beställare i riktning av mera funktionskrav i upphandlingar? En spärr som direkt påverkar förutsättningarna för innovationer utgörs av miljökrav, som inte brukar vara tänjbara. I vägfallet är det uppenbart den fastställda vägplanen som säkrar att många miljörestriktioner uppfylls – men på ett allt annat än flexibelt sätt. Även den estetiska landskapsmiljön runt vägen, med växtlighet och allt, låter sig inte så lätt bli funktionsbeskriven.

Från entreprenörhåll har det ibland sagts att beställaren kan frestas att döpa om detaljerade tekniska utförandekrav till funktionskrav av rena policykäl. Det är nog en god idé att reservera begreppet funktionskrav för sådana krav där det finns en mätmetod och där kravuppfyllelsen inte kan konstateras med blotta ögat utan hjälpmedel. Med den strikta tolkningen av funktionskrav existerar det till exempel knappast några estetiska funktionskrav. En hållbarhetsaspekt att bevaka: ett bra funktionskrav bör ta sikte på byggnadsverkets hela livscykel och inte bara på vad som kan mätas vid något enstaka tillfälle, vilket ofta har varit fallet i kravställandet.

Utrymmet för innovationer från entreprenörens sida lär också bestämmas av på vilken teknisk systemnivå som funktionskraven formuleras. Någon eftertanke röjer att en stor mängd funktionskrav som ställs på tekniska detaljer kan få en totaleffekt som är obehagligt lik den som uppstår genom detaljerade tekniska beskrivningar i en traditionell utförandeentreprenad. Det är givetvis lättare att hitta provningsmetoder som svarar mot små tekniska komponenter än att mäta

kravuppfyllelse för större komplex, men här ligger det en viktig utmaning, särskilt för teknikforskarna. Alltså

finns det fortfarande en outnyttjad potential för att driva teknikutveckling med hjälp av funktionskrav!

Gröna krav i offentlig upphandling

Johanna Alkan Olsson, univ lektor, Lunds universitet

Offentlig upphandling och gröna krav är inte något som diskuteras ofta vid köksbordet, trots att de flesta av oss dagligen berörs av de konkreta följderna - genom att gröna krav har ställts på den väg eller på kollektivtrafiken som tar oss till arbetet, på skolbyggnaden där våra barn går och på maten som vår gamla mamma äter.

Idag uppgår den offentliga sektorns inköp av varor och tjänster till nära 20 procent av BNP. Vad stat, kommuner och landsting upphandlar har potential att påverka både miljö och hälsa positivt. Utmaningen vid offentliga inköp har alltid bestått i att göra en god avvägning mellan pris och kvalitet. Lägsta pris har länge haft starka förespråkare, med syftet att hålla offentliga utgifter nere. I och med ökade krav på god service och en vilja att minska samhällskostnader orsakade av miljöfarliga produkter och tjänster, har kvalitetsdiskussionen vunnit i styrka. Dessutom, eftersom flera av de offentliga investeringarna som görs är långsiktiga och det även finns krav på låga utsläpp i framtiden, är det viktigt att rätt val görs idag. Genom renare kollektivtrafik med lägre partikel- och CO₂-utsläpp, minskad användning av giftiga kemikalier i rengöringsprodukter, matproduktion och minskad resursåtgång i olika byggprocesser skapas en långsiktigt bättre livsmiljö för både människor och natur.

Den 1 januari 2017 började den nya lagen om offentlig upphandling att gälla. En av drivkrafterna bakom EUs upphandlingsdirektiv från 2014 är en politisk vilja att minska den offentliga konsumtionens miljöpåverkan och använda upphandling som styrmedel för att påverka sociala missförhållanden. Den nya svenska lagstiftningen har tydliggjort utrymmet för att ta miljöhänsyn: i vissa fall innehåller den skyldigheter att ta hänsyn, olika typer av märkning, miljöledningsstandarder har inkluderats tydligare, reglerna för vilka bevis som kan krävas av leverantörer har ändrats. Man har också gjort det möjligt att inräkna externa miljöeffekter, om effekten kan fastställas till ett belopp i pengar genom livscykelanalyser. Externa miljöeffekter kan innefatta kostnader för utsläpp av växthusgaser

eller andra förorenande ämnen, och även för klimatanpassningsåtgärder.

Är gröna krav den bästa vägen? Offentlig upphandling har genom sin omfattning möjlighet att vara ett viktigt miljöpolitiskt styrinstrument, men det finns olika sätt att se på gröna krav. Man kan se på dem som ett hinder för öppen konkurrens och likabehandling eller som ett som ett långsiktigt strategiskt styrmedel för att nå beslutade samhällsmål. Vilket perspektiv som används beror på hur man ser på vad ett miljöproblem är, hur man menar det kan eller bör hanteras och vem som bör bära den ekonomiska bördan för miljöeffekten.

Kritikerna lyfter fram argument som att det finns en konflikt mellan den offentliga upphandlingens roll som miljöpolitiskt styrinstrument och upphandlingsreglerna, där utgångspunkterna, lika behandling och öppen konkurrens, står i centrum. Man hävdar att det saknas kunskap om kravens kostnadseffektivitet och att generella styrmedel som en CO₂-skatt är mer kostnadseffektiva. Ytterligare ett problem är att krav kan påverka flera mål och att målen är länkade till varandra. Det gör att uppföljning eller en identifiering av tydliga orsakverksamband är komplicerade eller kostsamma. Då blir det svårt att skapa en tydlig länk mellan de krav som ställs och de nationella och globala miljö- och hållbarhetsmålen.

Argument för gröna krav handlar om att upphandling ses som ett flexibelt styrmedel som långsiktigt påverkar leverantörer till en hållbar utveckling. Utvecklingen av tydliga upphandlingsstrategier kan skapa en ökad miljömedvetenhet hos producenter inklusive leverantörer av tjänster, men även hos slutkonsumenter och dessutom uppmuntra privata sektorn att använda gröna kriterier i egna upphandlingar. Gröna krav kan ge signaler om att det finns en marknad för nya lösningar och skapa incitament för utvecklingen av innovativa, miljövänligare produkter och tjänster. Gröna krav kan också medföra besparingar både för upphandlande myndigheter och för samhället i stort, om man ställer

krav utifrån ett livscykelperspektiv och inkluderar drift- och underhållskostnader.

Under 70- och 80-talen satsade Sverige på att minska svavelutsläppen från industrin för att begränsa föroreningen genom att ställa tydliga och långsiktiga krav. Mot dessa krav kunde industrin långsamt arbeta genom en teknisk förändring med fokus på stora utsläppsskällor. Dagens föroreningssituation är mer komplex. Många aktörer och processer är inblandade och behöver förändras, lära om och tänka om, och det är många fler föroreningar som måste hanteras. I denna situation är det inte lika effektivt med generella styrmedel, utan ett mer processinriktat styrmedel - som gröna krav i upphandling - har förutsättningar att skapa en nödvändig läroprocess.

En svårighet som framförs i relation till gröna krav är att de är data- och analyskrävande, och att data som belyser miljöeffekter normalt saknas. För att undvika att hamna i en mardrömslik form av New Public Management, där mer energi och tid läggs på att räkna ut vad som är rätt än att långsamt sträva efter ett överordnat mål, måste länken mellan upphandlingskrav och upp-

sätta miljömål tydliggöras. Upphandlingsmyndigheten har påbörjat arbetet med att länka krav till miljömålen, som Naturvårdsverket är huvudansvarigt för, och här finns mycket mer att göra från båda håll. Ett liknande arbete måste göras på lokal nivå, och med en sådan struktur som utgångspunkt ökar möjligheten att ställa mer strategiskt relevanta gröna krav i förhållande till lokala prioriteringar.

Många upphandlare är synnerligen medvetna om att kunskap är viktigt och att beställarens makt ligger i förfrågningsunderlaget. För att utnyttja denna makt krävs kunskap och förståelse för relationen mellan mål och krav men också om produktionen av de varor och tjänster som upphandlas, eftersom ett grönt krav inte ger ett färdigt hus. Ett sätt att öka kunskapen om länken mellan krav och mål är ett ökat samarbete mellan miljöstrateger på olika nivåer och upphandlare. Så kan man få till rätt prioriteringar på den nivå där upphandlingen sker och översätta de politiska ambitioner som finns. Det är väsentligt att kunna skapa bättre underlag som tydliggör för politikerna vilka konkreta utmaningar som finns.

Optimera resurser för infrastruktur i ett livscykelperspektiv

Sofia Lingegård, postdoktor, KTH

Ett livscykelperspektiv innebär att ha ett synsätt där man inser att alla faser i livscykeln, från råvaruutvinning till resthantering, har påverkan både ekonomiskt och miljömässigt. För infrastruktur är det bygg och underhåll som oftast får mest uppmärksamhet, men det är rimligt att inkludera fler faser vid planering av ny infrastruktur ur ett livscykelperspektiv.

Generellt sett bestäms 80 procent av en produkts miljöpåverkan redan i tidiga designfasen. Det är då det finns mest flexibilitet att förändra sitt arbetssätt eller de produkter man använder. (Fördelen med att göra tidiga förändringar beskrivs även i Larssons och Erikssons avsnitt om innovation som mångdimensionellt fenomen.) Ju närmare man kommer slutet av produktionen desto svårare blir det att göra förändringar eftersom stora delar av produkten redan är tillverkad. Förändringar i det läget kostar både i form av förändringar av material och i form av förseningar. Det gäller

alltså att göra rätt från början och det gäller även stora infrastrukturprojekt.

Infrastruktur har några egenskaper som har stor påverkan på dess livscykel. Den har långa livscykler som spänner över flera decennier, för järnväg och väg brukar man prata om 40-60 år. Mycket material och energi används under byggfasen och underhållsfasen, livscykeln är lång på grund av en lång användningsfas som kräver underhåll, och tillgängligheten under livscykeln är viktig. Infrastruktur är kapitalintensiv och innehåller mängder av material av olika typer, vidare är infrastrukturen ofta storskalig vilket ger en stor volym av material. En betydande del av miljöpåverkan i form av växthusgaser från infrastruktur kommer från energianvändningen vid framställning av det material som används vid byggande. När man i järnvägssammanhang ser endast på själva banan är det tre produkter som sticker ut och som har störst påverkan på miljön: rälsen av stål, betongslipers och stenkross som ballastmaterial.

Det är alltså i råvaruutvinningen och framställningen av dessa produkter som den största miljöpåverkan uppstår. Det är därför intressant och viktigt att försöka minska mängden material som används och att optimera användningen av det material som faktiskt används. Det handlar om att minska input och samtidigt maximera output.

Det är alltså angeläget att redan i designfasen av infrastrukturen ha ett livscykelperspektiv. Tilldelningskriterierna i nya LOU ökar incitamenten för att analysera livscykelkostnaderna för ett projekt. Detta kräver dock att det finns tillgänglig information och kunskap om hur man bäst anpassar infrastrukturen för att optimera livscykeln, både från ett ekonomiskt- och ett miljömässigt perspektiv. För detta krävs bra informationsvägar mellan de olika faserna i livscykeln. Information om vad som behövs för att underlätta underhållet, om vilka material som håller längst eller om hur produktionen behöver justeras för att senare underlätta för underhållet måste kunna nå designfasen och sedan även byggfasen. Om det inte finns informationsloopar mellan de olika faserna kommer ingen livscykeloptimering att ske, och de processer som finns stelnar ännu mer och låser in nuvarande tekniker och arbetssätt ytterligare.

För infrastruktur som järnväg, väg, fjärrvärme och hamnar är tillgängligheten A och O. Om infrastrukturen inte är tillgänglig för användning kan det få stora konsekvenser för samhället. Exempelvis om en väg är avstängd för underhåll. Vidare har infrastruktur en livslängd på flera decennier och ska under den tiden underhållas kontinuerligt för att funktionen ska vara den samma. Det är därför viktigt att utforma infrastrukturen på ett sätt så att tillgängligheten blir så hög som möjligt, det vill säga så att funktionen bibehålls under hela livscykeln. Detta kan göras genom att t.ex. fokusera på material som håller länge och som är enkla att byta ut. Införande av gröna krav i upphandlingar kan också bidra till ett ökat livscykel tänk.

Inom tillverkningsindustrin används funktionsbaserade kontrakt sedan länge. Man kan sälja tjänsten lagerhållning i stället för att sälja själva trucken, eller erbjuda funktionen "power by the hour" i stället för att

sälja en faktisk flygmotor och separata underhållstjänster. Till viss del används funktionskrav även för infrastruktur men oftast på en mer detaljerad nivå och inte för helhetsfunktioner (jämför Jan Bröchners bidrag). Det är bara undantagsvis som en entreprenör har helhetsansvaret för en vägsträcka under en längre tid och på så sätt själv kan optimera kostnaden över livscykeln genom att balansera produktions- och underhållskostnader mot varandra. Ofta kostar det mycket för entreprenören att tvingas stänga av vägen för underhåll, och det ger incitament att redan i designfasen se till så att de material man väljer håller längre, alternativt är enkla att byta ut eller reparera. Det är så klart ofta dyrare att använda mer hållbara material, men om entreprenören även har ansvar för underhållet under en lång period finns det incitament för att optimera materialvalen. Tanken med funktionsbaserade kontrakt med underhållsansvar är också ofta att entreprenören ska komma på smarta tekniska lösningar som ett led i optimeringen. Att uppmuntra till innovationer på detta sätt är dock lättare sagt än gjort eftersom knappast någon entreprenör vill ta stora risker i ett kontrakt som löper under flera decennier. Man använder då beprövade metoder och höjden på innovationerna är oftast måttlig. I Sverige har tre vägprojekt genomförts som sådana funktionsentreprenader, och gemensamt för dem alla är att de avser korta sträckor som inte ger tillräcklig volym för underhållsfasen av kontraktet. I praktiken innebär detta oftast att underhållet läggs ut på en annan aktör som redan har en underhållsorganisation i samma område. På detta sätt förlorar man då en del av incitamenten till optimering över livscykeln. Vidare har de tre projekten internt hanterats som två separata kontrakt där en del av entreprenörens organisation först byggt och därefter har en underhållsorganisation tagit vid, utan att det funnits ett integrerat tänk. Det för livscykeln så viktiga informationsutbytet har då inte funnits på plats. Det räcker alltså inte med att ändra entreprenadform till funktionsentreprenad, det krävs även en organisationsförändring och en möjlighet att fördela risker för att nå den fulla potentialen i ett livscykelperspektiv.

Socialt ansvarstagande vid offentlig byggupphandling

Stefan Olander, univ lektor, docent, Lunds universitet och
Agnes Lindell, doktorand, Lunds universitet

Social hållbarhet får allt större betydelse vid planering av den byggda miljön och i förlängningen av enskilda byggprojekt. Detta medför att bygg- och fastighetsföretags sociala ansvarstagande blir en alltmer relevant del av verksamheten. Inte minst gäller detta vid upphandling av entreprenörer och konsulter, där utvecklingen går mot att det läggs en större vikt vid sociala aspekter än tidigare. Den nya lagen om offentlig upphandling sedan 1 januari 2017 lyfter även tydligare än tidigare lagstiftning upp möjligheterna för att ta social hänsyn.

Sociala krav kan även benämnas som horisontella krav, där kravställningen, till skillnad från vertikala, eller funktionella, krav, inte direkt berör det som handlas upp, utan mer handlar om att leverantörer ska uppfylla högre krav än de rent lagmässiga inom till exempel ett område som social hänsyn. Att uppnå högre krav på socialt ansvarstagande är inte nödvändigtvis mindre viktigt, kanske till och med tvärtom, men det är sekundärt i relation till det som upphandlas. Ett exempel kan vara krav på sysselsättningsåtgärder där detta inte direkt påverkar kvaliteten på det som upphandlas men kan bidra till positiv samhällsutveckling som indirekt är en del av en offentlig upphandlande enhets målbild. Här finns även en skillnad mellan olika beställare. Kommunala bostadsbolag ser ofta en nytta med krav på sysselsättning då dessa ofta kopplas till sysselsättningsåtgärder i egna bostadsområden som leder till bättre sociala förhållanden för de egna hyresgästerna. För andra, exempelvis Trafikverket, är denna koppling mer diffus, eftersom nyttan här ligger på ett mer allmänt samhällsplan, snarare än att det nödvändigtvis gynnar den egna verksamheten eller för den delen projektet.

En utmaning för den här typen av beställare är att motivera projektledare att hantera krav på socialt ansvarstagande lika seriöst som hårda projektkrav på tid och ekonomi. En viktig aspekt är då att följa upp sociala kontraktsskrav vid projektets genomförande. I en pågående studie med uppföljning av sociala kontraktsskrav i Trafikverkets upphandlingar har en första delstudie genomförts för att reda ut vilka olika typer av sociala kontraktsskrav som kan identifieras.

Några iakttagelser som gjorts med stöd av dokumentstudier och intervjuer har gett anledning till att

fundera kring avgränsningen av vad ett socialt krav är. Det är tydligt vad Trafikverket menar med sociala krav, men exempelvis EU:s riktlinjer för socialt ansvarsfull upphandling är något bredare och ännu bredare är ISO 26000 standarden Socialt ansvarstagande. I Trafikverkets upphandlingar kan krav identifieras som Trafikverket själva inte definierar som sociala krav men som faller väl inom ramen för vad ISO 26000 anser vara socialt ansvarstagande. Ett exempel är ansvar mot tredje man och hantering av externa intressenter under projektiden. Detta är väldigt tydligt en del av ett socialt ansvarstagande i ISO 26000 men finns inte med i EU:s eller Trafikverkets riktlinjer.

Det är även uppenbart att kunskapen om sociala krav varierar i beställarorganisationer på byggsidan. Många har tydliga rutiner och riktlinjer medan andra inte alls beaktar sociala krav. Det verkar även finnas en osäkerhet om hur sociala krav ska hanteras. Ett exempel är krav på kollektivavtalslika villkor. Här kan krav ställas på den hårda kärnan i EU:s utstationeringsdirektiv (arbetstid, lön och semester). Krav på kollektivavtalslika villkor innebär att en anbudsgivare måste veta vad som står i avtalen i fråga om den hårda kärnan för att kunna lägga ett anbud med rätt information för exempelvis lönesättning. Detta är inte så enkelt som det kan verka då många kollektivavtal inte är offentliga, samt att vissa branscher, såsom byggbranschen, har många olika kollektivavtal. Här finns således ett kvantitativt problem som är viktigt att beakta inte minst för att uppfylla den grundläggande likabehandlingsprincipen vid tilldelning av kontrakt.

Mätbarhet är ett annat tydligt problem för många sociala krav, då de ofta är allmänt formulerade och relationen till det enskilda projektet i många fall är otydlig. Här finns då en koppling till uppföljning: finns det bra verktyg och mått för uppföljning? Om dessa preciseras i förfrågningsunderlaget, förbättrar detta informationen till anbudsgivare om uppdragets omfattning. Det varierar dock hur man ser på uppföljningen. En del upphandlare har ett stort engagemang och resonerar kring vilka utmaningar det finns, medan andra inte alls reflekterar över uppföljningen av de sociala krav som ställs.

En slutsats som kan dras är att även om den sociala dimensionen av hållbarhet ökat i vikt de senaste åren,

saknas det fortfarande klara och tydliga riktlinjer för hur sociala aspekter ska hanteras inom byggbranschen i allmänhet och vid upphandling av byggprojekt i synnerhet. Detta gäller inte minst hur krav avseende

socialt ansvarstagande ska följas upp under kontraktets genomförande. Om uppföljning inte sker på adekvat sätt blir sociala krav i förlängningen verkningslösa.

Vem fixar att hantera sysselsättningskrav i byggande?

Daniella Troje, doktorand, Chalmers och
Pernilla Gluch, professor (bitr), Chalmers

I Sverige har vi idag flera sociala grupper - invandrarare, unga, och funktionsvarierade - som har svårt att komma in på arbetsmarknaden. Samtidigt skriker byggsektorn efter arbetskraft. I ett försök att slå två flugor i en smäll är det idag flera offentliga organisationer och privata företag som ställer sysselsättningskrav i upphandlingen. Men även om social hänsyn i upphandling finns på politikernas och näringslivets agenda är arbetsformerna ännu i sin linda. Att designa och implementera sysselsättningskrav i byggprojekt ställer också nya krav på byggsektorns aktörer, med nya ansvarsområden som följd. Baserat på intervjuer med ett tjugotal personer som på olika sätt arbetar med sysselsättningskrav ser vi att en ny typ av funktion börjar skapas inom byggsektorn. Frågan vi ställt oss är därför: Vem är det som gör verklighet av sysselsättningskrav i praktiken, hur gör de och varför?

Än så länge råder oklarhet om var inom organisationerna det huvudsakliga ansvaret för social hållbarhet bör ligga. Merparten av företagen har idag valt att inte etikettera sysselsättningskrav som en fråga om Corporate Social Responsibility (CSR), utan har i stället lagt det under ett affärsutvecklingsparaply. "Vi [...] vill betona att det här ska vara en del i affären, vi ska erbjuda hållbara lösningar mot alla kunder, mot alla [företagets] affärer". Ansvar för social hållbarhet och implementering av sysselsättningskrav har lagts på i huvudsak tre olika kategorier av medarbetare. Antingen har en chefsfunktion, t.ex. (1) miljöchefen eller (2) upphandlingschefen, fått utökat ansvarsområde, alternativt har man inrättat en (3) koordinatörroll med samordningsansvar för sysselsättningskrav på heltid eller deltid, där ansvaret delas parallellt med andra uppgifter, t.ex. projektadministration, projektledning eller affärsutveckling.

Vår studie visar att för många som idag arbetar med sysselsättningskrav är rollen och dess uppgifter

egenskapad, de har själva argumenterat hos ledningen för behovet av rollen och kontinuerligt utvecklat sin roll och sina arbetsuppgifter. Många beskriver att de ofta går utanför sin formella arbetsbeskrivning för att tillmötesgå samarbetspartners och för att påvisa värdet av sysselsättningskrav. Det kan innebära exempelvis att personligen kontakta lokala idrottsföreningar för att söka efter arbetslösa ungdomar.

"Man måste gå i mockasinerna för att förstå processen." Så beskriver en av de intervjuade sin egen läroprocess. Kunskapen om sysselsättningskrav inom byggsektorn är idag låg. Det nationella stödet är outvecklat och definitioner är i sin linda. Lärande sker på ad hoc-basis och genom personliga erfarenheter; kunskapsöverföring mellan projekt är bristfällig, vilket upplevs hindrande för utvecklingen: "inför varje ny upphandling så är det ett nytt berg att bestiga". För att hantera en mångfaceterad kravbild och otydlig kunskapsdomän betonar intervjupersonerna vikten av ett personligt engagemang. Vad gäller implementering av sysselsättningskrav har intervjustudien identifierat tre olika sociala identiteter som var och en speglar individens engagemang: idealisten, problemlösaren och byråkraten. Idealisten betonar ambitionen att vara en god samhällsbyggare och att vara en bra förebild i branschen. Idealisten vill bidra till det större sociala systemet och hjälpa andra genom att ge långtidsarbetslösa meningsfulla jobb.

Problemlösaren triggas av komplexiteten och kunskapsbristen som omger sysselsättningskrav, och strävar efter att hitta ett recept för att uppnå både kommersiell och social nytta. Som en av de intervjuade beskriver det: "Jag är ju dj-igt nyfiken. Är det något jag känner att jag inte riktigt kan, så är jag oerhört nyfiken och frågar och söker mig till information på olika sätt, genom externa [kanaler], genom internet. [...] Jag ser mig själv mer som en problemlösare och någon som driver

utveckling. Det är mitt engagemang, jag tycker det är jättekul att driva utveckling och lösa problem som man tycker sig ha. Jag tycker det är skitkul att se förändring och jobba med det”.

Byråkraten är plikttrogen och gör det som ålagts, arbetar med sysselsättningskrav på ett professionellt och osentimentalt sätt, och vill utföra sina uppgifter på ett bra vis.

Sett till intervjupersonernas formella arbetsbeskrivningar ligger merparten på strategisk nivå, men genom att social hållbarhet utgör ett nytt fält är det många medarbetare, både inom den egna organisationen och hos samarbetspartners, som har behov av operativt stöd och praktisk hjälp i byggprojekten. Därför försöker de förenkla implementeringen av sysselsättningskrav genom att t ex skapa mallar och hjälpa till ute i enskilda projekt, det kan vara genom att läsa CV och intervjua potentiella kandidater. Detta innebär en konstant balansakt mellan att utföra strategiskt inriktade och centraliserade arbetsuppgifter enligt arbetsbeskrivning och operativa brandkårsuttryckningar för att hantera problem av mer överhängande karaktär ute i enskilda projekt. Eftersom sysselsättningskrav är både nytt och komplext ägnar intervjupersonerna också mycket tid åt utbildande arbete, där de informerar och övertygar människor inom och utanför organisationen om möjligheterna med sysselsättningskrav. Flera beskriver sig

som lärare eller trädgårdsmästare. Att jämföra sig med en trädgårdsmästare omfattar även det samskapande arbetet. De sår frön och odlar människor för att skapa utrymme för samarbete över organisationsgränser, för att tillsammans kunna utveckla kompetenser och tillvägagångssätt, genom att ”kroka arm”: ”Jag träffar ju så mycket folk [...] eftersom jag utbildar så många, flera tusen om året” och ”Man måste odla människor, det tar lite tid att odla kompetens” och ”Ska det vara social hållbarhet, dvs. över tiden, då ska vi ha med alla på tåget och så ska de sitta i samma vagn”.

Från studien drar vi slutsatsen att en ny typ av roll tillägnad sysselsättningskrav är på väg att formas, liknande vad som redan skett i t.ex. Skottland, och att rollen sträcker sig över både traditionella yrkesgrupper och organisationsgränser. Vidare kan vi konstatera att rollen är outvecklad som profession. Framväxten av en sådan profession hindras av bristfällig kompetens och oklar kunskapsdomän, avsaknad av professionella nätverk, av ad hoc-lärande, oklar ansvarsfördelning och trög kunskapsöverföring. Det som möjliggör en vidareutveckling av rollen är synergien mellan identitetsuppfattningen och arbetsuppgifterna, där identitet skapar arbetspraktik och vice versa. Relaterat till den sociala identiteten drivs individerna av personliga drivkrafter: att vara en god samhällsbyggare, en listig problemlösare, eller en pålitlig tjänsteman.



Författarna



Agnes Lindell
Lunds universitet
agnes.lindell@construction.lth.se



Andreas
Öjehag-Pettersson
Karlstads universitet
andreas.ojehag@kau.se



Anna Kadefors
Projektledare
KTH och Chalmers
kadefors@kth.se
anna.kadefors@chalmers.se



Anna-Therése Järvenpää
Luleå tekniska universitet
anna-therese.jarvenpaa@ltu.se



Daniella Troje
Chalmers
daniella.troje@chalmers.se



Henrik Szentes
Lunds universitet
henrik.szentes@construction.lth.se



Jan Bröchner
Chalmers
jan.brochner@chalmer.se



Jessica Molén
KTH
jeseng@kth.se



Johan Larsson
Luleå tekniska universitet
johan.p.larsson@ltu.se



Johanna Alkan Olsson
Lunds universitet
johanna.alkan_olsson@cec.lu.se



Lilly Rosander
KTH
lrosand@kth.se



Mikael Granberg
Karlstads universitet
mikael.granberg@kau.se



Per Erik Eriksson
Luleå tekniska universitet
pererik.eriksson@ltu.se



Pernilla Gluch
Chalmers
pernilla.gluch@chalmers.se



Sofia Lingegård
KTH
sofia.lingegard@abe.kth.se



Stefan Olander
Lunds universitet
stefan.olander@construction.lth.se



Tina Karrbom Gustavsson
KTH
tina.karrbom@abe.kth.se