

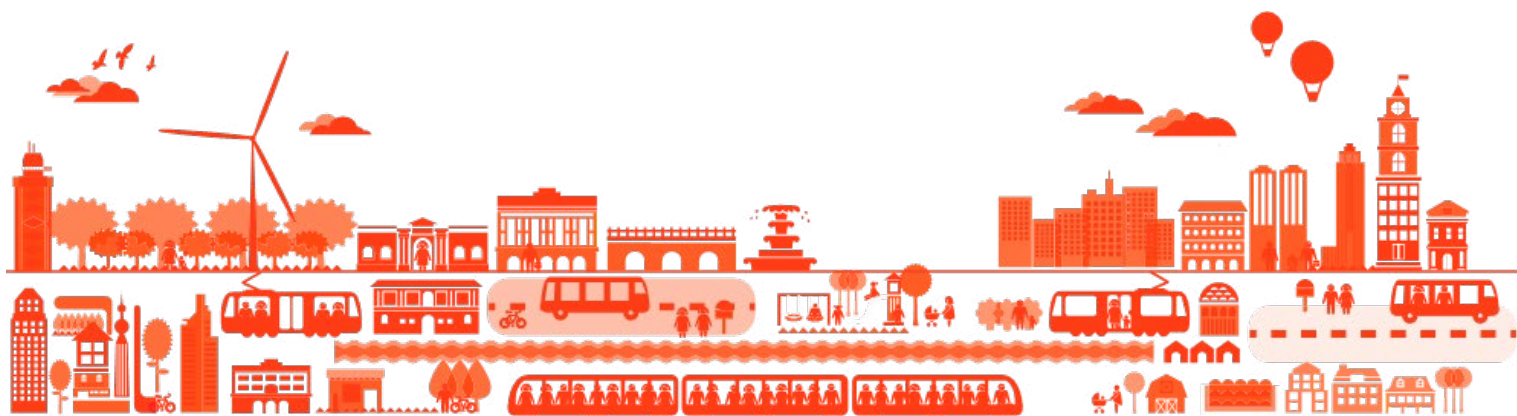


K2 WORKING PAPER 2021:17

Innovation genom konkurrens eller samverkan?

En undersökning av beställarnas syn på möjligheter och begränsningar i upphandling av kollektivtrafik

Karin Thoresson, Lisa Hansson, Alexander Paulsson, Birgitta Vitestam, Malin Aldenius och Ewa Rosén



Datum: december 2021
ISBN: 978-91-89407-04-6
Tryck: Media-Tryck, Lund

De slutsatser och rekommendationer som uttrycks är författarnas egna och speglar inte nödvändigtvis K2:s uppfattning.

K2 WORKING PAPER 2021:17

Innovation genom konkurrens eller samverkan?

En undersökning av beställarnas syn på möjligheter och begränsningar i upphandling av kollektivtrafik

**Karin Thoresson, Lisa Hansson, Alexander Paulsson, Birgitta Vitestam,
Malin Aldenius och Ewa Rosén**

Innehåll

Förord	5
1. Inledning	7
1.1. Syfte och forskningsfrågor.....	7
1.2. Beställarrollen – innovation, teknologisk förändring och upphandling av kollektivtrafik	8
2. Metod och material.....	11
2.1. Intervjuer	11
2.2. Dokument	12
2.3. Analytiskt tillvägagångssätt	13
3. Resultat och analys.....	14
3.1. Offentliga tjänstepersoner om innovation och upphandling av kollektivtrafik .	14
3.1.1. Vad är innovation?.....	14
3.1.2. Drivkrafter för innovation	14
3.1.3. Barriärer och utmaningar	17
3.1.4. Strategier, möjligheter och flexibilitet inom avtal	19
3.2. I praktiken – exempel på innovation i upphandling av kollektivtrafik	21
3.2.1. Elektrifiering av bussar i Västra Götaland	21
3.2.2. Integrerad trafik på Österlen, Skåne.....	22
3.2.3. Utvecklingsklausul i upphandlingen av busstrafik Järfälla och Upplands-Bro.....	23
4. Diskussion och slutsatser	25
5. Referenser.....	27

Förord

Denna rapport presenterar resultat från en delstudie av styrning och avtal i relation till innovation, med utgångspunkt i de offentliga organisationer som upphandlar kollektivtrafiken. Delstudien ingår i ett större forskningsprojekt med titeln ”Innovation och teknologisk förändring på kollektivtrafikens marknader” som finansieras av K2. Det övergripande syftet med forskningsprojektet som helhet är att bidra till en fördjupad kunskap om hur innovation och teknologisk förändring kan möjliggöras inom ramen för upphandling av kollektivtrafik, samt hur kollektivtrafikmarknaden påverkas av innovation och teknologisk förändring, exempelvis inom områden som informations-teknologi och fordons- och drivmedelsutveckling. Tidigare har en litteraturöversikt publicerats (K2 Working Paper 2021:3) och denna rapport utgör den andra publikationen inom projektet.

Föreliggande studie bygger till stor del på intervjuer med tjänstepersoner i beställarorganisationerna. Vi som har gjort den här studien vill passa på att tacka er för ert deltagande och er tid.

Lund, december 2021

Alexander Paulsson

Projektledare

1. Inledning

Digitalisering och elektrifiering utgör två stora och generella förändringar i samhället med en nära koppling till teknologisk utveckling. Dessa förändringar präglar flera sektorer och kan ses i relation till olika samhällsutmaningar, inte minst hållbar omställning. Inom transportsektorn bär digitaliseringen löften om ”smartare” resor och transporter. Ett växande tillämpningsområde är exempelvis utvecklingen av mobilitetstjänster (eng. *mobility as a service*, MaaS). Elektrifieringen av transporter är å sin sida en viktig strategi för övergången till fossilfrihet. Inom kollektivtrafikområdet har digitaliseringen kanske tydligast kommit till uttryck i de nya biljettsystem som introducerats i olika regioner. Integrerade rese- och biljettappar nyttjar den potential som digitaliseringen fört med sig och troligen finns det fler användningsområden att utveckla och implementera inom kollektivtrafikområdet, bland annat de än så länge småskaliga försöken med mobilitetstjänster. Elektrifiering har tydligt slagit igenom med eldrivna bussar som ersätter fordon drivna av biogas eller diesel. Givetvis går denna övergång inte lika fort i alla regioner och omfattningen på elektrifieringen varierar. Dessutom sker övergången stötvis, vilket hänger samman med att nya fordonsflottor ofta införs när ett nytt trafikavtal börjar gälla.

Denna rapport handlar om innovation och teknologisk förändring av upphandlad kollektivtrafik från ett beställarperspektiv. Rapporten är disponerad enligt följande: först introducerar vi rapportens syfte och forskningsfrågor och sedan fortsätter vi med att beskriva vad beställarrollen innebär. Därefter klargör vi vår metod, hur vi samlat in material och hur detta har analyserats. I nästa steg presenterar vi resultatet från det insamlade materialet. Slutligen diskuteras vilka slutsatser som är möjliga att dra av denna studie.

1.1. Syfte och forskningsfrågor

Syftet med föreliggande studie är att undersöka hur de offentliga beställarna hanterar innovation och teknologiska förändringar i upphandlingen av kollektivtrafik. Utgångspunkten är att en upphandlingsprocess kan möjliggöra innovation och utveckling av trafiken men också – genom upphandlingslagstiftningens krav på transparens och likabehandling, samt nödvändigheten av att specificera villkoren i det aktuella uppdraget – utöva en slags begränsning i relation till detsamma. Övergripande frågor som styr studien är:

- Vilka möjligheter och begränsningar kopplade till innovation och teknologisk förändring ser de offentliga beställarna i relation till upphandling av kollektivtrafik?
- Vilka strategier har de för att hantera dessa?

Tyngdpunkten i studien ligger å ena sidan på perspektiv och erfarenheter och å andra sidan på konkreta praktiker som de kommer till uttryck i avtalen. Den empiriska grunden

för studien består dels i kvalitativa, semi-strukturerade intervjuer, dels i kvalitativa analyser av dokument.

1.2. Beställarrollen – innovation, teknologisk förändring och upphandling av kollektivtrafik

Som berördes inledningsvis har det skett förändringar i varierande skala inom kollektivtrafikområdet som bottnar i en mer generell teknologisk utveckling i samhället. Detta kan betraktas som en slags innovationer av kollektivtrafiken. Innovationer är emellertid inte bara något som syftar på nya teknologiska tillämpningar utan kan också vara annat som exempelvis nya sätt att organisera eller att utföra tjänster. Oavsett vilket, så har den part som beställer kollektivtrafiken en central roll i förhållande till själva utrymmet för innovation och teknologisk utveckling när ny trafik upphandlas.

Offentlig upphandling finns till för att ta tillvara en rad samhällsintressen, bland annat ska det främja en kostnadseffektiv användning av offentliga medel, underlätta för företag att göra affärer med offentlig sektor och se till att den anbudsgivare som har de mest förmånliga villkoren vinner upphandlingen. Upphandling är ett viktigt verktyg som kan användas för att styra mot uppsatta mål. Ur detta perspektiv kan upphandling ses som en möjlighet för det offentliga att driva på innovation och teknologisk förändring inom ett område.¹ Till exempel kan beställaren styra utvecklingen mot mer förnybart bränsle genom att ställa krav på ett specifikt bränsle eller på minskade utsläpp i upphandlingsunderlaget.

Det juridiska ramverket för upphandling av generell kollektivtrafik regleras genom LUF, lagen om upphandling inom försörjningssektorerna. I LUF beskrivs upphandlingsprocessen i generella termer samt de diskrimineringsprinciper som måste följas, så som likabehandling och transparens. Anbudsgivare har möjlighet att överpröva upphandlingen, om man misstänker att beställaren har brutit i processen i enlighet med LUF. Det har argumenterats för att kostsamma överprövningar har lett till en formalisering av upphandlingen som är större än vad som är proportionerligt, bland annat i utvärderingsskedet. (Edwardsson, Moius 2009).

Även om upphandlingslagstiftningen ibland kan uppfattas som svår, så finns det inom ramen för LUF förutsättningar att göra upphandlingar mer innovationsfrämjande (Innovationsupphandlingsutredningen, 2010). Tre sätt att göra detta är genom innovationsupphandling, funktionskrav eller särskilda kontraktvillkor, vilket förklaras närmare nedan.

Termen *innovationsupphandling* används då det inte existerar en färdig produkt eller tjänst vid upphandlingstillfället. Beställaren måste således på ett tydligt sätt kunna visa

¹ I projektets första delrapport, som innefattar en litteraturoversikt över forskning om kollektivtrafik och innovation, framgår att upphandling och innovationer är komplext och inte okomplicerat i praktiken. Det finns relativt få exempel från kollektivtrafiksektorn och det finns ett behov av ökad kunskap på detta område (Vitestam et al., 2021).

vilken funktion upphandlingen ska uppfylla och sedan hitta sätt att bedöma de olika anbuderna. Det gäller då för beställaren att exempelvis inte ställa för specifika teknologiska krav (Edquist, 2019; Edquist & Zabala-Iturriagagoitia, 2012). Det finns olika uppfattningar om dessa rena innovationsupphandlingar (dvs. betraktade som en egen kategori) där anbudsgivarna får fria händer att presentera lösningar som bäst uppfyller en efterfrågad funktion. Tanken är att det ska främja innovationsviljan på marknaden, men det har också visat sig i studier att det kan leda till att anbudsgivare försöker sänka kostnader genom att hitta redan kända standardlösningar (Vitestam et al., 2021).

Funktionsupphandling, eller att ställa *funktionskrav* i en upphandling, lyfts också fram i diskussioner om innovation och upphandling. Denna typ av upphandling kan ses i kontrast till mer traditionell upphandling som innefattar detaljkrav som är fördefinierade av beställaren. Funktionsupphandling bygger på idén att beställaren beskriver en funktion i upphandlingsunderlaget och att det är anbudsgivarna som avgör hur denna funktion ska utföras (Vitestam et al., 2021). Det går att använda funktionskrav i de flesta upphandlingar. Då beställaren använder sig av funktionskrav så beskrivs *vad* som ska uppnås istället för – som vid detaljkrav – *hur* något ska uppnås. Kraven kopplas ofta till mål och mäts som önskade effekter och resultat. Upphandlingsmyndigheten lyfter fram att funktionskrav kan möjliggöra ett större förhandlingsutrymme för parterna när förhandling är tillåtet. Avtalsförutsättningarna kan då utformas för att ge en större flexibilitet som underlättar vid teknologisk utveckling eller förändringar i utförandet. Det är vanligt att upphandlingar innehåller en blandning av funktionskrav och detaljkrav (upphandlingsmyndigheten.se).

Ett tredje sätt som lyfts fram för att stimulera innovativa lösningar är att använda sig av särskilda *kontraktsvillkor* i upphandlingskontraktet. Särskilda kontraktsvillkor är ett krav som anbudstagaren ska uppfylla under kontraktstiden, men som inte behöver vara uppfyllt när anbudet på upphandlingen lämnas in. Kravet ska i stället accepteras av anbudstagaren och uppfyllas under kontraktstiden. En typ av särskilt villkor är att använda sig av en så kallad utvecklingsklausul som innefattar särskilda krav. Villkoren eller kraven får vara av typen ekonomiska, innovationsrelaterade, miljörelaterade, sociala eller sysselsättningsrelaterade. För att få använda ett särskilt villkor i en upphandling måste det ha en koppling till det som ska köpas in.

Den kontext som en upphandlingsprocess verkar i är alltså präglad av juridiska ramar som reglerar själva upphandlingsförfarandet. I detta finns både faktorer som kan uppfattas som begränsande för innovation, t ex risken för överprövning, men det finns också möjlighet att göra upphandlingar innovationsfrämjande. Vid sidan av det juridiska ramverket så verkar beställaren – den upphandlande enheten och tjänstepersonerna som arbetar med upphandling – i en politisk-administrativ struktur som också påverkar de beslut som tas inför upphandlingen. Domberger (1998) gör en uppdelning mellan kontroll och flexibilitet då han förklarar beställarens val av kontraktsdesign. Beställare som betonar kontroll tillämpar i högre grad upphandlingsunderlag med en karaktär av tydliga detaljerade beskrivningar av vad uppdraget är, detta ska ses i kontrast till beställare som öppnar upp för flexibilitet och då är graden av detaljnivå lägre.

Enligt Innovationsupphandlingsutredningen (2010) gäller att ”många upphandlingar i det närmaste slentrianmässigt utformas så att den upphandlande myndigheten efterfrågar

samma lösning som vid den senaste upphandlingen.” (Innovationsupphandlingsutredningen 2010, sid 145). Större ändringar, så som innovationsfrämjande upphandlingar är inte vanligt. Detta förklaras med tidsbrist och riskaversion hos beställarna. För att få en upphandling mer innovationsinriktad framhålls vikten av att beställaren måste kunna beskriva sina behov och vilka alternativa lösningar som de är beredda att pröva. Den upphandlande enheten har politiska mål och planer som styr den övergripande inriktningen för det som ska upphandlas. I utredningen lyfts behovet av att ta fram riktlinjer och vikten av att det finns ett övergripande perspektiv och ett engagemang hos strategiska beslutsfattare att arbeta med mer innovationsfrämjande upphandlingar (Innovationsupphandlingsutredningen, 2010).

2. Metod och material

I denna studie undersöks hur de offentliga beställarna hanterar innovation och teknologiska förändringar inom ramen för upphandling av kollektivtrafik.² Detta har undersökts genom intervjuer med tjänstepersoner som arbetar med upphandling av kollektivtrafik i de tre storstadsregionerna och genom analys av upphandlingsunderlag som intervjupersonerna har lämnat till forskargruppen. Intervjumaterialet är i första hand en grund för att analysera de offentliga tjänstepersonernas, och genom dem beställarsidans, perspektiv och erfarenheter – inklusive upplevda utmaningar och strategier – av innovation och utveckling i upphandlingsprocesser och inom avtal. Däremot är det, i strikt mening, inte en grund för att analysera praktiker. För att också föra in detta element, vilket är centralt inom den nya ekonomiska sociologin och market studies (se till exempel Callon, 1998; Kjellberg et al., 2006), valde vi att komplettera intervjumaterialet med studier av upphandlingsunderlag. Studien har alltså en kvalitativ forskningsdesign. Det betyder att resultaten är specifika för de fall som har studerats.

2.1. Intervjuer

Vi har valt att intervjua tjänstepersoner från de tre största kollektivtrafikhuvudmännen: Trafikförvaltningen i Stockholm, Västrafik samt Skånetrafiken. Sammanlagt genomförde vi fem intervjuer, med sammanlagt sex tjänstepersoner, vilka varade cirka en timme vardera. Intervjuerna genomfördes på distans via Teams, spelades in och transkriberades därefter. Vid varje intervju deltog två forskare från projektet.

Inför intervjuerna gjordes en semi-strukturerad intervjuguide med teman och öppna frågor som berörde upphandling och avtal i relation till både möjligheter och begränsningar för innovation och utveckling. Vi bad intervjupersonerna att beskriva och ge exempel på vad innovation och teknologisk förändring kan vara i upphandling av kollektivtrafik. Ett annat centralt tema var vilka strategier som den offentliga beställaren använder sig av för att hantera konflikter mellan olika hänsyn (ex. flexibilitet, kontroll, ekonomiska och juridiska hänsyn). Utöver detta bad vi också om exempel på upphandlingar som präglats av innovation på något sätt. Intervjumaterialet är i första hand en grund för att analysera de offentliga tjänstepersonernas perspektiv och erfarenheter för att på så sätt få insyn i möjligheter, begränsningar och strategier från

² Studien är en del av ett större forskningsprojekt om innovation, marknadsförutsättningar och upphandling och ska ses i relation till det. I den första delen av projektet genomfördes en litteraturöversikt som presenterades tillsammans med en beskrivning av forskningsprojektets övergripande teoretiska utgångspunkter (Vitestam et al., 2021). Dessa presenteras inte närmare i denna rapport, men grundas i ekonomisk sociologi och och fältet market studies (Vitestam et al., 2021). Det teoretiska perspektivet spelar ingen framträdande analytisk roll i denna delstudie men har präglat den forskningsdesign som ligger till grund för den.

beställarsidan när det gäller innovation och utveckling i upphandlingsprocesser och inom avtal.

I redovisningen av resultatet från intervjuerna förekommer citat som syftar till att illustrera och levandegöra den övriga resultatredovisningen. Av hänsyn till de intervjuade, som deltagit utan att namnges i rapporten, redovisar vi inte vilken regional kollektivtrafikmyndighet som respektive citat hör till. Citaten har emellertid valts för att spegla olika kollektivtrafikmyndigheter och olika intervjuer, vilket innebär att det finns en balans mellan olika delar av materialet.

2.2. Dokument

I intervjustudien bad vi intervjupersonerna i varje region att ge ett exempel på en upphandlingsprocess som de ansåg hade innehållit någon form av innovation eller teknologisk förändring. Frågan om att ange ett exempel kom under intervjun, det betyder att de intervjuade inte gavs möjlighet att tänka över exemplet i förväg. Istället önskade vi en mer spontan reaktion på vad innovation kunde vara, men gav dem också en möjlighet att återkomma efter intervjun. Vi har i efterhand bett om att få se närmare på tillhörande dokument. Det betyder att underlaget till dokumentstudien har valts ut av deltagarna i intervjustudien, men utifrån det som kom fram under intervjuerna.

Upphandlingsprocesserna som helhet har inte studerats. I stället har dokumenten – i synnerhet förfrågningsunderlag och (eller) kontraktet – studeras som en form av praktik där innovation, utvecklingsarbete och teknologisk förändring hanteras. Att dessa dokument utgör en slags praktik understryks av deras formella och juridiska giltighet, med andra ord är det skrivna inte bara en utsaga utan också en handling med konsekvenser som sträcker sig utanför själva dokumentet. Avtalet är centralt eftersom detta, tillsammans med tillhörande bilagor, reglerar affärsrelationen mellan beställare och utförare under avtalets löptid. Att studera relevanta delar av innehållet ger delvis andra insikter i hur upphandling och avtal formar kollektivtrafikmarknaden och dess inslag av innovation. Dokumenten avspeglar den verksamhet som tjänstepersonerna arbetar i. Upphandlingslagstiftningen, politiska mål och prioriteringar, andra policydokument, planer m.m. är ramar som tjänstepersonerna måste förhålla sig till då dokumenten utformas. De kan tolkas som regler för vad dokumenten kan innehålla och påverkar innehållet, även om de inte är explicit uttryckta i dokumenten. Dokumentet är på en och samma gång ett resultat i sig och en del i en praktik (att göra upphandling, att organisera marknader) och rymmer i sig en slags agens.

För forskningsprojektets syfte har det varit motiverat att titta på exempelvis hur krav formuleras, hur förändring regleras och på direkta formuleringar och klausuler om utvecklingsarbete och hur detta är reglerat. Att formulera ett upphandlingsunderlag med en beskrivning av vad som ska köpas samt specifika kriterier och krav för denna tjänst är en del av den inramning och kvalificering som möjliggör ett ekonomiskt utbyte, sett ur det valda teoretiska perspektivet (se Vitestam et al., 2021). Tillsammans ger dessa olika exempel en förhållandevis varierad bild av vad innovation eller utveckling i upphandlad kollektivtrafik kan vara och hur det hanteras. Utgångspunkten för både intervjuerna och

dokumentstudien har varit att en sådan inramning kan rymma både möjliggörande och begränsande aspekter i relation till innovation.

2.3. Analytiskt tillvägagångssätt

Rent analytiskt har intervjumaterialet behandlats som text. I samhällsvetenskaplig textanalys utgår man från att all verksamhet regleras av både språkliga och sociala strukturer. När något sägs, skrivs eller uttrycks så sker detta i ett sammanhang där det finns socialt och kulturellt skapade regler. Intervjuerna har först analyserats var för sig och därefter i komparation. Det betyder att en grundläsning av varje intervju gjordes, vilket även innebar att anteckningar av centrala teman gjordes under läsningen. Dessa teman diskuterades sedan i forskningsgruppen och en andra läsning av intervjuerna genomfördes med fokus på en jämförelse mellan olika intervjuer. Det avsnitt i resultatdelen som baseras på intervjuerna presenteras utifrån dessa centrala teman.

I analysen av dokumenten utgick vi till en början från samma metod: först en separat genomläsning och sedan komparation. Vi fann dock att de tre exemplen var för olika varandra för att en liknande komparation, utifrån tematiker i det empiriska materialet, skulle vara meningsfull. Vi valde istället att analysera dem utifrån två generella frågor, som är centrala i delstudien. Det *första* frågan handlar om vem som driver på innovationen eller den teknologiska förändringen. I analysen av dokumenten så stödjer vi oss på Domberger (1998) som gör uppdelningen mellan kontroll och flexibilitet. Om beställaren betonar kontroll så har upphandlingsunderlagen en karaktär av tydliga deltajerade beskrivningar av vad uppdraget är. Det betyder att beställaren också har fördefinierat ”innovationen”. Den andra ytterligheten är en beställare som öppnar upp för flexibilitet. I detta fall är uppdraget vagare beskrivet, och vi tolkar det som att det finns ett utrymme för trafikföretagen att i högre grad också driva fram innovationen. Den *andra* frågan som vi studerat närmare är arbetsmetodiken. Är det så att innovation beskrivs i dokumenten som något som tas fram i ett samarbete eller en process med inblandade parter eller sker utvecklingen hos en part?

I ett sista och övergripande skede av det analytiska arbetet har vi satt resultaten från intervjustudien och dokumentstudien i relation till varandra. Det betyder att diskussionsdelen i denna rapport präglas av att tjänstepersonernas egna beskrivningar och dokumenten tillsammans ska ge en bild av innovation och teknologisk förändring i kollektivtrafiken, från beställarens horisont.

3. Resultat och analys

3.1. Offentliga tjänstepersoner om innovation och upphandling av kollektivtrafik

Detta avsnitt baseras på intervjuerna och handlar i första hand om de offentliga tjänstepersonernas perspektiv och erfarenheter av innovation i relation till upphandlad kollektivtrafik. I resultatkapitlets andra avsnitt (3.2) studeras tre exempel på hur innovation hanterats i praktiken, i tre olika kontrakt.

3.1.1. Vad är innovation?

Tjänstepersonerna resonerar kring begreppet innovation och flera skiljer mellan kontinuerliga förbättringar och mer linjär utveckling å ena sidan och innovation eller utvecklingsprång å andra sidan. Innovation och större förändringar associeras med bl.a. elektrifiering, kombinerad mobilitet, mobilitetstjänster, anropsstyrd trafik och autonoma fordon. Innovation kan vara ny teknik, men också innovation av processer eller sociala aspekter av tjänsten, exempelvis i busschaufförers och annan personals bemötande av olika resenärer. En del av de innovationer som möter resenärerna ligger utanför upphandlingen av trafiken, hit hör till exempel biljett- och betalsystem som i allt högre grad har digitaliserats.

3.1.2. Drivkrafter för innovation

Den offentliga organisationen har inte en tydlig tradition av att arbeta med utveckling och innovation, menar flera intervjupersoner. Det har betydelse för dagens praktik. Det har också betydelse att själva samhällsfunktionen eller driften är det huvudsakliga ansvarsområdet, vilket gör den oerhört mycket större och mer central vilket i sin tur har betydelse för fördelningen av resurser. Att (genom upphandling) tillhandahålla kollektivtrafik som är motiverad ur ett samhällsperspektiv är organisationens huvuduppgift, medan innovation och utveckling är sekundärt om än viktigt.

...det är svårt att argumentera för och motivera resurser och lägga ned tid så att säga på frågor som man egentligen inte vet så mycket om. Och det kan man ju tycka är jättetråkigt i sig då [...] men i en organisation där driftsfrågorna är så otroligt omfattande och så stora och dessutom [med] en historik att man inte jobbar med utveckling och kanske kund och intäkter över huvud taget så att säga, så kanske det inte är jättekonstigt ändå ur det perspektivet. (Tjänsteperson, RKM)

Det finns både historik och gällande förutsättningar som har betydelse för den offentliga organisationens innovativa kapacitet:

utan att överdramatisera det [vill jag säga] att det finns väldigt mycket historik som lever kvar mellan olika delar av hela den offentliga apparaten kring kollektivtrafiken och vi är ju generellt – *och ska väl vara* – lite trögrörliga, det finns ju en hel förvaltningsrätt och kommunallag och allt möjligt som styr vad vi får och inte får göra [...] och det finns ju otroligt mycket människor som bara jobbar med att det ska finnas säkra processer runt det där så att [...] vi sköter oss som myndighet helt enkelt. (Tjänsteperson, RKM)

Vi har inte muskler och det ligger inte i [vårt] DNA som organisation att kunna bli framgångsrik inom innovation. Däremot måste vi vara bra på att hänga med och förstå vad som händer. (Tjänsteperson, RKM)

Medan många olika aktörer, både offentliga och privata, har ett intresse av innovation så ser drivkraften inte ut på samma sätt överallt. Samhället har ett intresse av innovation som bidrar till att kollektivtrafiken kan bidra till hållbar mobilitet genom att konkurrera med biltrafiken, och i förlängningen också bidra till hållbara städer med attraktiva miljöer, minskade utsläpp och ett effektivt markutnyttjande. Även om de intervjuade menar att beställare och trafikföretag har olika drivkrafter menar flera av dem att man möts i målet om ökat resande. Ur det perspektivet blir resenären, eller kunden, central. En viktig drivkraft blir därmed att göra förändringar som leder till fler resenärer och att förändras för att leva upp till resenärernas förväntningar. En intervjuperson tar utgångspunkt i resenären i sin beskrivning:

...vi känner ju att kundernas behov förändras hela tiden, eller våra resenärer kräver också mer och mer hela tiden och vi behöver vara mer [...] liksom innovationsinriktade eller lösningsfokuserade på vad det är kunden vill ha egentligen. [---] Vi vill vara det naturliga valet, vi vill inte vara det [färdmedelsalternativ] som [man] tvingas att använda, utan vi vill att medborgarna [...] ska *välja* oss [...]. (Tjänsteperson, RKM)

Exempel på innovation relateras i intervjuerna både till mål om ökat resande, mer nöjda resenärer, energieffektivisering och minskad klimatpåverkan. Dessa mål är samhällsmål, varav vissa (ökat resande, mer nöjda resenärer) ligger närmare trafikföretagens ekonomiska intressen. Men det kan också finnas andra vinstdrivande verksamheter som har ett ekonomiskt intresse av innovation inom kollektivtrafikområdet, exempelvis fordonstillverkare eller aktörer som är specialiserade på annan teknologisk utveckling, exempelvis digitalisering. Intervjupersonernas huvudfokus ligger dock på sin egen organisations målsättningar, framför allt mål om ökat kollektivtrafikresande och minskade utsläpp, samt på relationen till trafikföretagen som förutsätts ta ett aktivt utvecklingsansvar.

På senare år har många offentliga beställare av kollektivtrafik delegerat ansvar till trafikföretagen i kombination med ett ökat inslag av ekonomiska incitament i avtalen, typiskt sett resandeincitament och ibland kombinerat med incitament (ex. bonus) för kundnöjdhet. Affärsmodellen bygger på utökat ansvar i kombination med större risk än vid traditionella produktionsavtal där beställaren utövar en större kontroll över verksamheten. Det övergripande syftet med incitamentsavtalen är att stimulera privata

aktörers drivkrafter och kreativitet, vilket antas leda till bättre och mer effektiva lösningar. I linje med detta betraktas trafikföretagen som mer kunniga och med större kapacitet för att planera trafiken. Detta förhållningssätt präglar också de intervjuade tjänstepersonernas förhållningssätt till innovation till stor del. Med en förväntan om att trafikföretagen ska hitta och föreslå nya lösningar förläggs en stor del av ansvaret för innovation på utförarna:

Vi har försökt att lägga ansvaret mer på trafikföretagen att ta fram de här lösningarna [...]. [---] Så har vi ju styrt våra nya avtal, mer alltså utifrån målen och vad det är vi vill uppfylla, mer funktions... [...] inte så mycket detaljer kring kraven utan istället vad det är vi ska uppnå och sedan gör trafikföretagen det utrymmet till att själva [...] komma med lösningar och liksom... *så att det är inte vi som säger till dem vad de behöver utveckla* utan att de själva också kan ta ansvar för vad det är som behövs utvecklas i avtalet. (Tjänsteperson, RKM)

Samtidigt menar denna intervjuperson att trafikföretagen skulle behöva bli mer aktiva i detta avseende. Andra intervjupersoner uttrycker liknande förhållningssätt till ansvarsfördelningen, och menar att det inte saknas vilja men att svårigheten ligger i att prissätta kommande innovationer. En person säger:

...vi försöker skapa drivkrafter för att leverantören ska ställa sig upp och räcka upp handen – ”här har vi en bra lösning” – och det kan vara både att optimera en linje eller att ta in ny teknik eller andra innovativa lösningar. Så vi ser ju att trafikföretagen besitter stora kunskaper, det är ofta multinationella företag som kan berätta för oss: såhär jobbar vi i Nice. [...] Det samarbetet och utbytet måste vi ha. Annars så stagnerar vi. Vi vet mycket, men vi vet inte allt. *Så att hitta avtalsmekanismer och drivkrafter för att få leverantören att faktiskt ställa sig upp och räcka upp handen* och säga att, det här kan vi göra. Det letar vi efter. (Tjänsteperson, RKM)

Dessa citat säger också något mer om beställarens syn på sin egen roll och förhållningssätt till innovation. Det handlar om en mer indirekt styrning med fokus på förutsättningar som kan påverka operatörernas agerande i en önskvärd riktning. Ett annat exempel på tendensen att lägga ett större ansvar hos trafikföretagen rör innovation inom området MaaS och kombinerad mobilitet. Detta är ett område som har en stark koppling till digitalisering och mobilitetsappar. Intervjupersonen menar att det var ett strategiskt val att utveckla den typen av tjänst och verktyg tillsammans med privata aktörer, snarare än i egen offentlig regi:

...vi ska försöka utveckla det i samarbete med marknadens aktörer snarare än att göra ett [eget] [...] MaaS. Det i sig kommer ju utifrån att vi tror någonstans att skulle vi göra ett [eget] [...] MaaS så skulle vi göra ungefär som vi alltid har gjort och, ja... därmed skulle vi locka samma kunder som vi alltid har lockat ungefär [...] att då utmana och använda kommersiella aktörer till det här, [det] hjälper oss i större utsträckning tror vi, i att locka fler och nya kunder och mer resenärer. (Tjänsteperson, RKM)

Citatet ger uttryck för idéer om ekonomiska drivkrafter och innovation som varit centrala för hur affärsmodellerna har utvecklats inom kollektivtrafikområdet det senaste decenniet och som i exemplet präglar utvecklingen av mobilitetstjänster. Sammanfattningsvis finns en tydlig tendens hos de intervjuade tjänstepersonerna att placera drivkraften eller ansvaret för innovation närmare ”marknaden” och de privata aktörerna än den offentliga myndigheten. Det är en bild av den offentliga organisationen som snarare kännetecknas av förvaltning, bevakning, styrning på distans, tröghet och byråkrati än drivkraft, kreativitet, problemlösning och flexibilitet. Myndighetens uppgift blir i första hand att skapa förutsättningar för att de privata aktörernas uppfattade drivkrafter och problemlösningsförmågor verkar i riktning mot samhällets mål, och att ha en bevakande roll i förhållande till både lösningar och omvärldsförändringar.

3.1.3. Barriärer och utmaningar

Trafikföretagen är olika, vissa är mer inriktade och intresserade av innovation än andra och kapaciteten skiljer sig åt, menar de intervjuade tjänstepersonerna. Trafikföretagen har olika bakgrund, kultur och organisation i förhållande till innovation och teknologisk utveckling. Det innebär att vissa är mer inriktade på dessa aktiviteter än andra, vilket rymmer möjligheter, enligt de intervjuade. För andra är den typen av utvecklingsarbete mer avlägset, och det är heller inte aktuellt för alla avtal.

Avtalens längd styrs i hög grad av avskrivningstiderna för fordonen, vilket är bakgrunden till att avtalen i regel är minst åtta år långa och ofta upp till tio eller tolv år. Med elbussar skulle avskrivningstiden kunna öka ytterligare. En svårighet med att handla upp trafik för en lång period framåt är den stora osäkerheten kring hur förutsättningarna kommer att se ut, exempelvis rörande teknik, ett tiotal år framåt. En annan potentiell nackdel är risken för att utföraren ”slår sig till ro” i en lång och stabil relation, vilket skulle kunna hämma utveckling och innovation, menar en av de intervjuade. Samtidigt, säger flera av tjänstepersonerna att avtalstiden också bör vara tillräckligt lång för att det ska vara lönt att anstränga sig. Ett mindre kontrakt som löper ut inom några år är mindre intressant, och en mindre potentiell förlust, än en stor och lång affär. Ett exempel på denna dubbelhet från intervjuerna:

vi är knutna till lagen om offentlig upphandling och kan inte göra de ändringar som vi vill alltid, utan de får ju också rymmas inom de ramar som är tillåtna. Så lite låsta känner vi att vi är på ett sätt. På ett annat sätt så främjar långa avtal en närmare relation med våra trafikföretag där man också kan känna att man kan satsa på vissa saker för att man hinner också se effekten under avtalsperioden. När det är väldigt korta avtal så kanske du aldrig liksom... nej men man kan inte ta tag i de här stora grejerna för att, nej men det är inte lönt [...] men här kan man ändå knyta sig lite tätare både med trafikföretagen och [...] om utrymme ges också kanske dela kostnader för att man kan också utveckla inom avtalsperioden, så man hinner ju göra det. Så att det är både bra och dåliga saker med långa avtal. (Tjänsteperson, RKM)

En närliggande fråga som återkommer under intervjuerna är huruvida innovation och utvecklingsarbete sker *innan* eller *inom* avtalet. Å ena sidan är upphandlingsskedet det enda skedet där det finns en tydlig konkurrenssituation som gör att den offentliga

beställaren kan utnyttja marknadskrafterna för att pressa relationen mellan pris och kvalitet till samhällets fördel. Ju mer specifikt kraven kan ställas, desto mindre osäkerhet och desto bättre pris, menar flera intervjupersoner. Även lagen om offentlig upphandling kräver transparens och likabehandling, vilket har en tydlig koppling till specificering av krav. Detta förhållande talar för en innovations- och lärprocess *innan* upphandlingen, som gör att en beställare kan ”veta vad man köper” – dvs. som möjliggör mer specifika krav:

Man arbetar med utveckling innan för att man ska veta vad man vill ha, därför att när man väl upphandlar är det viktigt att veta vad man vill ha.
(Tjänsteperson, RKM)

...när det väl kommer till upphandling, då behöver det vara konkretiserat. Vi skapar inte så mycket fluffiga möjligheter och utrymme för innovation under avtalstid. [---] Generellt vill man nog att vi har testat de här innovationerna först, sedan när vi vet vad vi vill ha så börjar man [men] sedan behöver det ju inte vara helt klart [...]. (Tjänsteperson, RKM)

En sådan lärprocess kan vara demonstrationsprojekt utanför kontrakt. En intervjuperson menar att det är svårt att samtidigt pressa priserna genom en transparent och likvärdig upphandling *och* ta höjd för innovation under en avtalsperiod som sträcker sig ett tiotal år framåt i tiden. Det som blir viktigt är istället att genom försöksprojekt och ”research” skaffa sig kunskap om vad som ska köpas och vilka förutsättningar som ska gälla – att veta vad man köper och att kunna kommunicera till eventuella anbudsgivare vilka förutsättningar som gäller, exempelvis rörande teknik och infrastruktur. Osäkerheter leder anbudsgivarna till att göra riskpåslag, vilket ger dyrare anbud. Om beställaren istället lyckas pressa ner priserna genom tydliga och konkreta krav kan det skapa ett *ekonomiskt utrymme* för innovation, ett litet överskott som kan användas för utveckling eller särskilda satsningar.

Å andra sidan menar flera av de intervjuade att de samarbeten som krävs för den här typen av innovativa processer många gånger kan kräva den etablerade och trygga relation som ett långvarigt avtal innebär. Det talar för innovation *inom* kontraktsrelationen, och i det fallet är spänningsförhållandet istället dels att reglera och avtala om kostnader och vinster kopplade till en innovation, i en situation utan konkurrens, dels att se till att hålla sig inom avtalets ramar. En för stor avvikelse ökar risken för överklaganden och överprövning, vilket kan föra med sig betydande kostnader. En av de intervjuade tjänstepersonerna svarar på frågan om vilken roll som risken för överprövning spelar i relation till innovation och upphandling:

...det där är definitivt någonting som hämmar möjligheten att skriva kontrakt som kanske är innovationsvänliga. Jag tror att det där har väl lite att göra med vilken kultur man har, vår kultur, och jag säger inte att den är fel, men det sitter väldigt djupt i ryggmärgen att vi vill absolut inte ha en överprövning.
(Tjänsteperson, RKM)

Samtidigt menar intervjupersonen att om man ska gardera sig för att minimera risken för överprövning genom en hög grad av specificering och kontroll vore det orimligt att förvänta sig innovation. Det måste i så fall ”tas om hand” genom specifika regleringar som fördelar kostnader, nyttor och rättigheter som är direkt relaterade till innovation.

Vissa utmaningar är så stora eller komplexa att de utvecklingssprång eller innovationer som skulle krävas inte kan begränsas till enbart kollektivtrafikområdet, än mindre till en enskild upphandling eller ett avtal. Det handlar exempelvis om mer hållbart resande som bygger på en överflyttning av resor från biltrafik till kollektivtrafik, cykel och gång. Detta inbegriper flera olika aktörer, inte minst kommuner som ansvarar för den fysiska planeringen och infrastrukturen inom det kommunala vägnätet. Komplexiteten förstärks av osäkerhet om framtiden – hur kommer vi bo, arbeta och resa på tio till femton års sikt? En intervjuperson säger att det inte räcker med teknik – det handlar också om mer sociala aspekter som timing, ekonomi, mognad och organisatoriskt samspel, exempelvis mellan olika delar av en verksamhet eller mellan olika organisationer. En tjänsteperson:

...det är ju inte säkert att det blir bra bara för att man har hittat en bra teknisk lösning. Jag tror att när det är svårt att genomföra saker och ting, [oavsett om det är] 'hard core' innovation eller om det är [...] förändring av andra skäl, så tror jag att det har att göra med det här komplexa intressentlandskapet [...].
(Tjänsteperson, RKM)

Samtidigt finns det delar av de regionala kollektivtrafikmyndigheterna som arbetar med utveckling och lärande på olika sätt: analys av befintliga affärer inför en ny upphandling, omvärldsbevakning, strategisk utveckling, affärsutveckling. Citatet ovan syftar främst på relationen mellan den regionala nivån och kommunerna. Det framstår som om utveckling och innovation berör dels yttre relationer, till exempelvis kommuner och trafikföretag, dels inre relationer mellan organisatoriska delar specialiserade på strategisk utveckling, upphandling och avtalsdesign, samt drift och avtalsförvaltning.

3.1.4. Strategier, möjligheter och flexibilitet inom avtal

Att ställa avvägda krav är ett sätt att förhålla sig till utveckling och innovation. Med krav som inte stänger alla alternativ utom ett ges en viss öppenhet. Graden av öppenhet varierar. Begreppet funktionsupphandling och funktionskrav representerar i intervju-materialet krav som inte utgör detaljkrav utan snarare bär drag av mål- och resultatstyrning. Sådana krav beskriver vad som ska uppnås, inte hur det ska gå till. Detta hänger nära ihop med den frihet som beställaren vill ge utföraren och som grundas i föreställningen att kombinationen av incitament, risk (ansvar) och frihetsgrader ska leda till kreativa lösningar och tydligare drivkrafter från marknaden. Ett exempel på frihetsgrader rör planeringen av utbudet, dvs tidtabellsplanering. Ett annat rör valet av fordon. Att välja fordon är inte beställarens uppgift, menar de intervjuade. Istället ställs det krav på vad fordonet ska uppfylla för kriterier. Det kan innebära att man ställer krav på grad av energieffektivisering, inte en specifik fordonstyp. Kravet kan vara att bussen ska drivas fossilfritt, vilket är ett exempel på ett funktionskrav som inte specificerar ett givet drivmedel.

Det finns också betydande osäkerheter som gör det komplicerat att ställa detaljerade krav, bland annat när det gäller ny teknologi:

De här andra bitarna ... i vilken mån ska man erbjuda eller utveckla eller vara med i MaaS-tjänster eller i vilken mån ska man jobba med autonom utveckling. Ja, det är ju mycket svårare att kravställa ur flera perspektiv. Vi vet kanske inte själva exakt hur ett sådant krav ska se ut. Vi vet kanske heller inte vad liksom... vad ska det målsättas på, hur ska det följas upp, vilket innebär att alla parametrar vi egentligen skriver in i ett sådant kontrakt ökar egentligen bara osäkerheten och därmed riskpremien och priset. (Tjänsteperson, RKM)

Intervjupersonen uttrycker att det kan vara svårt att formulera kravet om kunskapen är begränsad eller om teknologin inte är beprövad. Det finns också en ekonomisk aspekt: skarpa krav på områden med stor osäkerhet leder till att anbudsgivaren måste gardera sig för risken, vilket gör anbudet dyrare.

Ett annat sätt att hantera intressant men osäker utveckling i praktiken, som det finns exempel på i materialet, är att skriva in att det ska ske ett utvecklingsarbete i kontraktet och att reglera villkoren för detta mellan parterna. Det kan handla om prissättning, investeringar, allokering av kostnader och nyttor, samt rättigheter till resultatet. Alternativet är att inte bedriva utvecklingsarbete av någon betydande omfattning, eller att använda sig av tilläggsavtal och tilläggskostnader, men det kan vara kostsamt och begränsas också juridiskt av hur stora avsteg som är tillåtna från det som handlats upp. Samtidigt är avtalet inte allt, menar en av de intervjuade som är engagerad i upphandling och avtalskonstruktion:

Men när man pratar om innovation och förbättringar och den biten så är ju avtalet bara en liten del. Det handlar ju också om att skapa en miljö och en uppföljning och ett samarbete [...] och det har ju vi ingenting med att göra. Eller vi lämnar över avtalet sedan när det är färdigt till den operativa driften så att säga. (Tjänsteperson, RKM)

Citatet är intressant, eftersom det väcker frågor om hur kopplingarna mellan olika delar av verksamheten ser ut. Avtalet ger förutsättningar men hur det förvaltas genom exempelvis uppföljning och samarbete är enligt intervjupersonen "helt avgörande" för att lyckas. Samtidigt, förekommer utsagor i intervjuerna som handlar om vad avtalet tillåter eller att vara låst i ett avtal när någon av parterna vill göra en förändring. Förhållandet mellan avtal och drift, eller operativ verksamhet, framstår därmed som präglad av ömsesidighet: utan rimliga aktiviteter får avtalet inte avsedda effekter och utan förankring i driftens förutsättningar blir avtalet lätt en begränsning.

3.2. I praktiken – exempel på innovation i upphandling av kollektivtrafik

Denna del redovisar dokumentstudien. De exempel som nominerats av de intervjuade skiljer sig åt på flera sätt. I Västra Götaland handlar det om att gå över till bussar som drivs på förnyelsebart bränsle (el i städerna och gas på landsbygden). Detta kan ses som ett exempel på en produktinnovation/teknologisk förändring. I Skåne är innovationen mer tjänstebetonad då det handlar om en lösning med integrerad och eventuellt anropstyrd trafik. I Stockholm lyfts en utvecklingsklausul upp som ett exempel där man öppnar upp för innovation inom befintligt avtal.

3.2.1. Elektrifiering av bussar i Västra Götaland

Exempel 1 kommer från Västra Götaland och upphandlingen Trafik 2020 Tvåstad Göta älv dalen. Trafiken i upphandlingen består av busstrafik i och mellan Trollhättan och Vänersborg samt landsbygdstrafik kring Lilla Edet/Nossebro/Grästrop mot Trollhättan (VG dokument 1). Upphandlingen innefattar elektrifierade bussar och det är bränslet (förnybart bränsle), dvs produkten, som lyfts fram som ett exempel på teknologisk förändring eller innovation.

Upphandlingen kopplas till de mål som finns i regionens Trafikförsörjningsprogram och det står bland annat att upphandlingen ska leda till en ökning av hållbara resor i regionen. Det ges en övergripande bild av uppdraget och därefter detaljbeskrivs olika delar. Ser vi specifikt på bränslet så framgår det tydligt att beställaren har en klar bild av vad som ska upphandlas och vilken typ av bränsle som ska användas. I upphandlingsdokumentet står det bland annat ”Trafiken inom trafikåtagandena ska trafikeras med fordon ur respektive fordonsgrupp” och följande tabell listas:

Trafikåtagande 23:

TÅ 23 Fordonsgrupp City Linje:		CN1L	CL1L	Drivform
21 22 23 26 27 41 42	Trafikdygn	Ja		El
24 25	Samtliga turer som startar mellan kl 04:00 och 17:59		Ja	El
24	Samtliga turer som startar mellan kl 18:00 och 19:59	Ja	Ja	El
24	Samtliga turer som startar kl 20:00 och senare	Ja		El

TÅ 23 Fordonsgrupp Landsbygd Rev1 Linje:		LB2L	Drivform
420 421 422 423 425 630 632	Trafikdygn	Ja	Gas
640 660 661 662	Trafikdygn	Ja	Valfri

Trafikåtagande 24:

TÅ 24 Fordonsgrupp City Linje:		CN1L	Drivform
62 64 66 67 68	Trafikdygn	Ja	El

TÅ 24 Fordonsgrupp Cityexpress Linje:		CB2L	Drivform
60 61 63 65	Trafikdygn	Ja	Gas

Källa: Utdrag från VG dokument 3, sida 9.

De krav som ställs är också kopplade till de standardiserade branchgemensamma krav som tagits fram via Svensk kollektivtrafik.³ ”Beställarens miljökrav baseras på branchgemensamma miljökrav för bussar inklusive beställarspecifika tilläggskrav” (VG dokument 5, sid. 3) står det i dokumentet och det hänvisas också till Svensk Kollektivtrafiks hemsida för beräkningsanvisningar.

Vad gäller laddplatser så specificeras detta i en separat bilaga i upphandlingsdokumenten (VG dokument 4). Laddinfrastrukturdelen har också en tydlig betoning på kontroll, med viss möjlighet till flexibilitet. Av dokumentet framgår det att beställaren rekommenderar att laddning av fordon i första hand genomförs på depå, men det finns möjlighet för laddplatser utöver depån som trafikföretaget kan välja att utrusta och använda. Vidare finns det inlagt foton med pilar på var själva laddningsstolparna kan stå. Den flexibilitet som finns, präglas alltså av tydliga och detaljerade rekommendationer från beställaren.

Ser vi på dimensionen kontroll vs. flexibilitet (Domberg, 1998) så visar exempel 1 på hög grad av kontroll. I upphandlingsunderlagen finns det fördefinierat vad som ska utföras, inklusive energi- och drivmedelsbeskrivning (VG dokument 3 och VG dokument 5). Det är i detta exempel beställaren som driver på innovationsarbetet.

3.2.2. Integrerad trafik på Österlen, Skåne

Det andra exemplet är upphandlingen ”nya Österlen-avtalet” i Skåne. Till skillnad från exempel 1 där innovationen/den teknologiska förändringen rörde en produkt (bränsle) så har innovationen i exempel 2 betoning på själva tjänsten, nämligen integrerad trafik och utvecklingsprojektet Flexitur.

Ett nytt koncept införs i Österlen-avtalets område, integrerad trafik. Integrerad trafik är ett samarbete mellan serviceresor och bussresor och tänkta att köra när de linjelagda turerna inte kör. (Skånetrafiken dokument 1, sid. 4).

I trafikbeskrivningen framgår det hur olika trafiklinjer ser ut och vilka behov som finns kopplat till de olika linjerna. Skolskjuts, arbetspendling och demografiska faktorer, tex äldre resenärer, tas upp i dokumentet och kopplas till olika linjer (Skånetrafiken dokument 1). I bilagan ”integrerad trafik” finns det också beskrivet hur tjänsten kan fungera rent tekniskt. Till exempel hur kunden ska kunna boka resan via en ”digital användarkanal” (app, webb eller annat system) och hur reseplaneringen går till i stora drag.

I Trafikbeskrivningen finns också en del som heter *Framtida utveckling och större projekt*. I denna del beskrivs anropstyrd allmän kollektivtrafik, här kallad ”Flexitur”. Flexitur är avsedd för landsbygden och är en typ av kombinerat resande (dörr till dörr) och ska fylla ett behov där inte ordinarie linjelagd trafik finns (Skånetrafiken dokument 3).

I bilagan ”Flexitur” beskriver beställaren nyttan med tjänsten och hur den kan ses i relation till exempelvis särskild kollektivtrafik. Det påtalas att ”dokumentet är ingen kravställning

³ Referensen i dokumentet är till Svensk kollektivtrafik, även om de branschgemensamma riktlinjerna utvecklas inom Partnersamverkan där Svensk kollektivtrafik ingår.

i upphandlingen [...]”, vidare står det att ”utformningen av Flexitur kommer att utvecklas och förändras med parterna för att möta behoven” (Skånetrafiken dokument 3, sid. 2). Även i detta dokument beskrivs hur biljettköp och bokningstjänsten kan se ut samt en kort beskrivning om val av fordon, men det är inte detaljerade beskrivningar utan texten bygger på hur det kan komma att se ut.

Det betonas av beställaren att tjänsterna ska tas fram i samarbete mellan inblandade aktörer. Av bilagan ”Integrerad trafik” framgår det till exempel att:

Skånetrafiken vill tillsammans med trafikföretagen, uppdragsgivare och andra intressenter utveckla hur den här typen av integration kan förfinas och förbättras. (Skånetrafiken dokument 2, sid. 2).

En liknande beskrivning finner vi i bilagan om Flexitur. Precis som i Västra Götaland så inleds dokumenten med en beskrivning av beställarens intentioner och kopplingen till övergripande politiska mål och planer. Men exemplet från Skåne har en betydligt högre grad av flexibilitet i beskrivningen av innovationen (Flexitur). Hur tjänsten ska tas fram, dvs. processen, har också en tydlig betoning på samarbete.

3.2.3. Utvecklingsklausul i upphandlingen av busstrafik Järfälla och Upplands-Bro

Det tredje exemplet kommer från Stockholms Länstrafik (SL) och återfinns i upphandlingen av busstrafik Järfälla och Upplands-Bro. Detta exempel handlar om en klausul i trafikavtalet där man öppnar upp för innovation/teknologisk ändring inom ramen för avtalet. I avtalet har beställaren lagt in en del som heter ”Projekt, nya tjänster”. Under detta framgår det att:

Trafikutövaren har en skyldighet att som del i Uppdraget aktivt delta i projekt som Beställaren genomför eller anvisar vilka berör Uppdraget eller Avtalsområdet (”Projekt”) (SL dokument 1, paragraf 11.1.1).

Vidare hänvisas det till ett specifikt projekt som pågår under avtalstiden. Projektet handlar om att förbättra informationssystem och ersätta den så kallade ”fordonsdatorn”. Projektet är inte beskrivet i detalj i avtalet, istället beskrivs målet med projektet och hur det är konstruerat:

Arbetet är baserat på en beslutad förstudie om sju delprojekt med målet att förnya och förbättra informationssystemen samt gradvis ändra ansvaret mellan Beställaren och Trafikutövaren gällande IT- och informationssystemen i bussarna. (SL dokument 1, paragraf 11.1.2).

I avtalet har man också lagt in en del där det framgår att avtalsändringar kan ske:

Det öppnas upp för ändringar i avtalet relaterat till detta projekt: Om projektets genomförande innebär en förändring av ansvar mellan Beställaren

och Trafikutöveraren [...] ska detta regleras som en Ny Tjänst. (SL dokument 1, paragraf 11.1.2).

Trafikutövaren ges genom Uppdraget viss handlingsfrihet att utveckla och/ändra befintliga tjänster i Uppdraget” (SL dokument 1, paragraf 11.2.1).

Likaså finns det beskrivet hur ersättningen ska regleras (SL dokument 1, paragraf 11.1.3, 11.1.4).

Exempel 3 är i grunden ett detaljerat upphandlingsavtal, men med öppenhet för flexibilitet vad gäller ett utvecklingsprojekt. Precis som i exemplet från Skåne så betonas processen och samarbete mellan parterna.

4. Diskussion och slutsatser

I denna studie har beställarens perspektiv varit i fokus och vi har undersökt hur beställaren – i form av tjänstepersoner vid kollektivtrafikmyndigheterna eller upphandlande enheter – resonerar kring och arbetar med innovation i upphandlingsprocesser av kollektivtrafik. Följande forskningsfrågor har väglett arbetet:

- Vilka möjligheter och begränsningar kopplade till innovation och teknologisk förändring ser de offentliga beställarna i relation till upphandling av kollektivtrafik?
- Vilka strategier de har för att hantera dessa?

Sammantaget visar resultatet att beställarsidan ser både möjligheter och begränsningar i relationen mellan upphandling av kollektivtrafik och innovation och teknologisk förändring. De har också flera olika strategier för att hantera denna komplexitet. Det finns vidare både likheter och skillnader mellan olika beställare när det gäller förhållningssätt. Det senare rör framför allt synen på hur mycket innovation och utveckling som låter sig göras inom ramen för ett avtal, vilket hänger samman med synen på flexibilitet och risk. Nedan följer en något mer utförlig sammanfattning av resultatet med inslag av reflektioner.

Resultaten visar att det inte finns en enhetlig uppfattning om vad innovation kopplat till upphandling är bland beställare. I intervjustudien bad vi intervjupersonerna att definiera och ge exempel på innovation. Resultatet varierade – från digitala teknologiska lösningar till tjänsteutveckling. Dokumentstudien bekräftar denna variation. Intervjustudien visar att innovation till stor del associeras med – men reduceras inte till – ny teknologi. Exempel som inte i första hand handlar om teknik är processer, ersättningsmodeller, biljettyper och sociala insatser som har med bemötande och inkludering att göra. Majoriteten av de intervjuade skiljer mellan innovation och en mer kontinuerlig utveckling av tjänsten.

Det finns en osäkerhet om vad innovation egentligen är i upphandlingsammanhang. Till exempel diskuteras MaaS i innovationstermer, men själva upphandlingen av trafik innehåller inte direkt innovation. Intervjupersonerna diskuterade också vikten av demonstrationsprojekt, men där kommer innovationen före upphandlingen av trafik. Det kan förklaras med att det strategiska innovationsarbetet hos RKM sker i andra processer som inte är direkt kopplade till upphandlingsprocessen. Upphandling blir en separat process.

En genomgående syn är att ”marknaden”, framförallt trafikföretagen, har den huvudsakliga rollen att driva den teknologiska utvecklingen och innovationer framåt på kollektivtrafikområdet. Det är marknadsaktörerna som sitter på den senaste kunskapen och känner kundgruppen bäst, anser de intervjuade tjänstepersonerna. Upphandlingsrollen blir istället att främja och ge goda förutsättningar för innovation och teknologisk utveckling. Detta kan betraktas som en del av en större ansvarsförskjutning mot trafikföretagen, vilket innebär en delvis annorlunda roll för beställaren. Konkret beskriver

beställarna sin roll i termer av att *skapa förutsättningar* för en kreativ, driven och utvecklingsinriktad utförare, i synnerhet genom design av avtal och ersättningsmodeller.

Studien visar dock på en skillnad mellan uppfattningen att marknadsaktörerna ska vara innovationsdrivande och den faktiska upphandlingspraktiken. Intervjupersonerna ser att det finns möjlighet att arbeta mer med innovation i upphandlingsprocessen. Samtidigt står beställarna inför en avvägning mellan grad av specificering och kontroll och den öppenhet och oförutsägbarhet som är en del av innovativa processer. Beställarna menar att det är svårt att teckna kontrakt med något större inslag av flexibilitet, då de innefattar högre grad av osäkerhet och att prissättningen blir svår. Det finns en rädsla för att kostnaden blir för hög.

De strategier att hantera innovation och teknisk utveckling som förekommer hos beställarsidan kan sammanfattas på följande sätt: omvärldsbevakning, demonstrationsprojekt, kunskapsbyggande, samverkan, utveckling inom avtal, vilket i sin tur hanteras med något inslag av flexibilitet och exempelvis särskilda skrivningar om utveckling eller tillägg till rådande avtal. Ytterligare ett exempel på inslag av flexibilitet är att ställa mer funktionsinriktade krav. Det övergripande intrycket är dock att upphandlingslagstiftningen och de ekonomiska aspekterna med nödvändighet gör utrymmet för flexibilitet relativt begränsat, även om det finns en variation i synsätt.

Rädslan för överprövning vid öppnande för flexibilitet återkommer i några intervjuer, men inte alla. Det finns också en syn att beställarna måste våga bli överprovade och ta vissa risker. Andra intervjuade anser att så mycket som möjligt måste vara klart och tydligt i upphandlingsunderlaget, att utrymmet för flexibilitet och osäkerhet är mycket litet. Aspekten kring överprövning och undvikande av risk, som strategi, kan inte bekräftas i studien. Det studien visar i detta avseende är att det är en av flera kritiska aspekter som beställaren måste ta i beaktande.

Dokumentstudien visar en variation av flexibilitet i kontrakten. Exemplet med elektrifiering av bussar innefattar hög grad av detaljnivå, det innebär att beställaren definierar innovationen före upphandlingsprocessen börjar och styr utvecklingen i en viss riktning. Exemplet med integrerad trafik innehåller högre grad av flexibilitet, och handlingsutrymmet för välja en specifik lösning på tjänsten placeras i högre grad hos trafikföretaget. Det tredje exemplet visar på hur särskilda krav kan läggas in i ett kontrakt. Detta är ett sätt att öppna upp för innovationsinriktat samarbete mellan partners, men ramarna för processen är fastställda i kontraktet. Gemensamt för de två sista exemplen är betoningen på process och samarbete. I utformningen av upphandlingsunderlaget och kontraktet betonas samarbete mellan inblandade parter och det innovativa är också något som utvecklas under processens gång.

Studien har pekat på beställarens roll och dess komplexitet. Beställaren befinner sig i en organisatorisk kultur som kan präglas av ett mer eller mindre riskundvikande tankesätt i relation till upphandling. Den ingår också i en politisk målstruktur som ska styra upphandlingsval samt en juridisk inramning som reglerar upphandlingsprocessen. Utrymme för innovation i denna praktik är relativt begränsat även om vi funnit exempel på innovationsfrämjande aktiviteter.

5. Referenser

- Callon, M. (1998) (red.) *The laws of the markets*. Oxford: Blackwell.
- Domberger, S. (1998). *The contracting organization: a strategic guide to outsourcing*. Oxford: Oxford University Press.
- Edquist, C. (2019). Towards a holistic innovation policy: Can the Swedish National Innovation Council (NIC) be a role model?. *Research Policy*, 48(4), 869-879.
- Edquist, C., & Zabala-Iturriagoitia, J. M. (2012). Public Procurement for Innovation as mission-oriented innovation policy. *Research Policy*, 41(10), 1757–1769.
- Edwardsson E & Moius D (2009) *Effektivare offentlig upphandling – problem och åtgärder ur ett rättsekonomiskt perspektiv*. Forskningsrapport 2009:4. Konkurrensverket, Stockholm.
- Innovationsupphandlingsutredningen (2010). *Innovationsupphandling: betänkande*. SOU 2010:56. Stockholm: Fritze.
- Kjellberg, H., Helgesson, C-F. (2006) “Multiple versions of markets: Multiplicity and performativity in market practice.” *Industrial Marketing Management* 35: 839-855.
- Vitestam, B., Paulsson, A., Thoresson, K., Hansson, L., & Rosén, E. (2021) *Innovation och teknologisk förändring på kollektivtrafikens marknader*. K2 Working Paper 2021:3. K2 Nationellt kunskapscentrum för kollektivtrafik, Lund

Internetkällor

Upphandlingsmyndighetens hemsida, www.upphandlingsmyndigheten.se, 1 september 2021

Intervjuer

1. Tjänsteperson, Skånetrafiken, Region Skåne, januari 2021
2. Tjänsteperson med chefsbefattning, Skånetrafiken, Region Skåne, januari 2021
3. Tjänsteperson, Skånetrafiken, Region Skåne, februari 2021
4. Tjänsteperson, trafikförvaltningen, Region Stockholm, februari 2021
5. Tjänsteperson, trafikförvaltningen, Region Stockholm, februari 2021
6. Tjänsteperson, Västtrafik, januari 2021

Dokument

- Upphandling ”nya Österlen-avtalet” (trafikavtal). Bilaga Trafikbeskrivning rev. 20200811. Skånetrafiken [ref. som Skånetrafiken dokument 1]
- Upphandling ”nya Österlen-avtalet” (trafikavtal). Bilaga Integrerad trafik. Skånetrafiken. [ref. som Skånetrafiken dokument 2]
- Upphandling ”nya Österlen-avtalet” (trafikavtal). Bilaga Flexitur. Skånetrafiken. [ref. som Skånetrafiken dokument 3]
- Anbudsinbjudan Trafik 2022 Tvåstad Göta älvdalen. Västtrafik. [ref. som VG dokument 1]
- Upphandlingsdokument. Trafik 2022 Tvåstad Götaälven TÅ 23, 24. Dokument A Upphandlingsföreskrifter Rev 2. Västtrafik. [ref. som VG dokument 2]
- Upphandlingsdokument. Trafik 2022 Tvåstad Götaälven TÅ 23, 24. Dokument B Trafikala förutsättningar Rev 1. Västtrafik. [ref. som VG dokument 3]

- Upphandlingsdokument. Trafik 2022 Tvåstad Götaälven TÅ 23,24. Bilaga B23.4 Potentiella laddplatser TÅ23. Västtrafik. [*ref. som VG dokument 4*]
- Upphandlingsdokument. Trafik 2022 Tvåstad Götaälven TÅ 23,24. Bilaga D4 Miljökrav på bussar. Västtrafik. [*ref. som VG dokument 5*]
- Avtal. E28 Busstrafik Järfälla och Upplands-Bro. E28 Huvudavtal. Version 1. Trafikförvaltningen. Stockholm läns landsting. [*ref. som SL dokument 1*]



K2 är Sveriges nationella centrum för forskning och utbildning om kollektivtrafik. Här möts akademi, offentliga aktörer och näringsliv för att tillsammans diskutera och utveckla kollektivtrafikens roll i Sverige.

Vi forskar om hur kollektivtrafiken kan bidra till framtidens attraktiva och hållbara storstadsregioner. Vi utbildar kollektivtrafikens aktörer och sprider kunskap till beslutsfattare så att debatten om kollektivtrafik förs på vetenskaplig grund.

K2 drivs och finansieras av Lunds universitet, Malmö universitet och VTI i samarbete med Region Stockholm, Västra Götalandsregionen och Region Skåne. Vi får stöd av Vinnova, Formas och Trafikverket.

www.k2centrum.se

