



K2 WORKING PAPER 2023:1

Innovation på beställning?

Trafikföretagens syn på innovationer i upphandlad kollektivtrafik

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



Datum: februari 2023
ISBN: 978-91-89407-22-0
Tryck: Media-Tryck, Lund

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

Innovation på beställning?

Trafikföretagens syn på innovationer i upphandlad kollektivtrafik

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

Innehållsförteckning

Förord	3
1. Introduktion	4
1.1. Bakgrund – världens näst mest innovativa land?	4
1.2. Syfte och forskningsfrågor	5
2. Teoretiskt ramverk och centrala begrepp	6
2.1. Innovation – risktagande på marknader	6
2.2. Upphandling - efterfrågestyrd innovation	7
2.3. Drivkrafter och syften – upphandlingens mångfald.....	9
3. Metod och material	11
3.1. Insamling av material.....	11
3.2. Tolkning av material.....	11
4. Resultat	12
4.1. Vad är innovation?.....	12
4.2. Hur ser möjligheterna för innovation ut?	15
4.3. Vilka barriärer finns?.....	16
4.4. Vilka strategier används för att främja innovation?.....	19
4.5. Konkreta exempel på upphandlingar	21
5. Slutdiskussion	24
6. Referenser	26
6.1. Litteraturlista.....	26
6.2. Intervjuer	27

Förord

Denna rapport presenterar resultat från en delstudie av hur innovation uppfattas och arbetas med i de företag som lägger anbud på att bedriva kollektivtrafik. Delstudien ingår i ett större forskningsprojekt med titeln ”Innovation och teknologisk förändring på kollektivtrafikens marknader”, som finansieras av K2. Det övergripande syftet med forskningsprojektet är dels att bidra med fördjupad kunskap om hur innovation kan möjliggöras och hur teknologisk förändring påverkar upphandling av kollektivtrafik, dels att bidra med kunskap om hur kollektivtrafikmarknaden påverkas av innovation och teknologisk förändring.

Tidigare har en litteraturöversikt publicerats (K2 Working Paper 2021:3) och en tidigare delstudie med fokus på beställarnas syn på innovation (Thoresson et al, 2021). Denna rapport utgör den tredje publikationen inom projektet. Dessutom har en studie av kommunal reglering av elsparkcyklar publicerats.

Föreliggande studie bygger till stor del på intervjuer med representanter för trafikföretagen som bedriver kollektivtrafik i Sverige. Vi som har gjort den här studien vill tacka alla som ställt upp för att låta sig intervjuas.

Lund, februari 2023

Alexander Paulsson

Projektledare

1. Introduktion

1.1. Bakgrund – världens näst mest innovativa land?

Sverige är ett land som ofta rankas högt på globala innovationsindex. World Intellectual Property Organization (WIPO) rankar årligen världens länder baserat på hur innovativa de är. Under 2019, 2020 och 2021 rankades Sverige som världens näst främsta innovationsland, efter Schweiz (WIPO, 2021; World Economic Forum, 2021). Sverige hamnade på en andra plats 2018, efter Sydkorea, i Bloombergs innovationsindex (World Economic Forum, 2018). År 2018 och 2017 rankades Sverige på en tredje respektive andraplats av WIPO (WIPO, 2018).

Sverige rankas också högt inom mobilitetsområdet. Till exempel rankades Stockholm på förstaplats av Oliver Wyman Forum och UC Berkeley Institute of Transportation Studies (ITS) i deras Urban Mobility Readiness Index för 2021. Detta index rankar 60 städer världen över efter hur framåtriktade, investeringsvilliga och innovativa de är när det gäller hållbar mobilitet, vari kollektivtrafik utgör en omfattande del (Oliver Wyman Forum, 2021).

Innovation är ett positivt laddat begrepp vilket gör det enkelt för olika aktörer att enas kring behovet av innovation. Samtidigt påverkar förändringar i marknadens funktionssätt olika aktörer på olika sätt. Medan en del marknadsaktörer framstår som vinnare av en ny innovation, kan andra förlora. Trots att det är ett positivt laddat begrepp är således innovation också värdeladdat eftersom det leder till såväl positiva som negativa följder för olika aktörer (Godin och Lane, 2013).

Kollektivtrafikmarknaden är en upphandlad marknad som styrs av den i Sverige tillämpade upphandlingslagstiftningen. Lagen om offentlig upphandling är ett administrativt verktyg som ska stimulera konkurrens och, som en konsekvens av detta, även innovation. Samtidigt präglas marknaden av långa avtalstider, vilket är en följd av omfattande investeringar i fordon som kräver långa avskrivningstider. I regel löper avtalen mellan beställare och trafikföretag på tio år och de långa avtalstiderna kan att leda till inlåsnings effekter, men det kan också leda till nya möjligheter på marknaden.

Den här studien ingår som en del i ett forskningsprojekt om hur innovation kan främjas inom upphandlad kollektivtrafik och vilken betydelse teknologiska förändringar har i detta sammanhang. I den här rapporten ligger fokus på trafikföretagens – anbudsgivarnas – perspektiv och förhållningssätt till innovation.

1.2. Syfte och forskningsfrågor

Syftet med den här rapporten är att generera kunskap om hur trafikföretagen arbetar med innovation på kollektivtrafikmarknaden. Följande forskningsfrågor har väglett studien:

- Vilken innebörd lägger trafikföretagen i innovation?
- Hur förhåller sig anbudsgivarna till innovation på en marknad där konkurrensen är formellt organiserad i en upphandlingsprocess?
- Vilka barriärer ser trafikföretagen för innovation?
- Hur kan upphandlingsverktyget användas för att stimulera innovation, utifrån anbudsgivarnas perspektiv?

Ett vidare syfte är att rapporten ska resultera i kunskap som kan vara till nytta för kollektivtrafikmarknadens aktörer och ytterst komma resenärerna till gagn.

Rapporten är disponerad enligt följande. Först beskriver vi det teoretiska ramverk som väglett arbetet med studien. Detta bygger på ett antal centrala begrepp som vi definierar och diskuterar. Därefter skriver vi kort om metoderna vi använt: intervju och dokumentstudie. Vi beskriver också kortfattat hur vi tolkat det insamlade materialet. Därefter följer den empiriska framställningen där vi presenterar resultaten från våra intervjuer och dokumentstudier. Efter detta kommer en diskussion, där vi lyfter fram studiens huvudsakliga poänger. Avslutningsvis presenterar vi studiens slutsatser.

2. Teoretiskt ramverk och centrala begrepp

2.1. Innovation – risktagande på marknader

Som berördes ovan är innovation ett positivt laddat begrepp, men innovation inbegriper också risk. Det finns risk för att innovationen inte får spridning eller att den inte leder till ett lyckat resultat. En satsning på innovation som inte lyckas kan vara olönsam eller till och med kostsam. Risktagandet som inryms i innovationer påverkar i sin tur hur marknadsaktörer agerar och i förlängningen hur marknader fungerar. I detta avsnitt presenteras teoretiska perspektiv på hur upphandlingar och avtal påverkar marknadens funktionssätt med avseende på innovation och teknologisk förändring.

Innovation bygger både på utforskande av nya idéer och möjligheten att införa nya idéer i en existerande verksamhet. Risktagande, eller att våga ta risker, är därför en viktig drivkraft för innovation. Risktagande förutsätter i sin tur resurser, såväl mänskliga som ekonomiska, detta för att kunna söka nya idéer och för att omsätta de idéer som verkar lovande i verksamheten (Giaccone och Magnusson, 2022).

Hur kan man då förstå en innovationskultur? Det är inte enkelt att sammanfatta, men det verkar som att tolerans för misslyckanden och omfattande frihetsgrader och manöverutrymme för de som arbetar med utveckling och innovation kan främja innovationskulturen i en organisation. Att vara öppen för risktagande brukar därför lyftas fram som den viktigaste komponenten i en innovationskultur. En kultur där fokus ligger på att minimera risker saknar på motsvarande sätt oftast en innovationskultur. Förutom tolerans för misslyckande krävs oftast dessutom resurser för att en innovationskultur ska kunna utvecklas. Att utforska och testa nya idéer är i regel kostsamt, åtminstone på kort sikt. Att införa nya idéer i verksamheter är också resurskrävande – samt riskfyllt, inte minst om införandet kräver större förändringar i verksamhetens funktionssätt. Ett överdrivet risktagande kan samtidigt få negativa följder för verksamheten, särskilt om misslyckandena ideligen avlöser varandra och innovationerna helt uteblir (Giaccone och Magnusson, 2022).

Givetvis är detta en generaliserad bild. I praktiken finns det en stor variation och olika typer av innovationsfrämjande åtgärder. Att försöka beskriva hur en innovationskultur generellt fungerar är således svårt. Därför måste denna generella bild sättas i ett sammanhang. Som vi nämnde innan är kollektivtrafikmarknaden en marknad präglad av offentlig upphandling. Som administrativt verktyg förväntas upphandling stimulera konkurrens och i förlängningen kanske även innovation. Upphandling inrymmer ett mått av risktagande, inte minst hos de konkurrerande trafikföretagen i själva anbudsfasen, men samtidigt finns det riskminimerande komponenter. Marknaden präglas av långa avtalstider, vilket är ett sätt att minimera riskerna på marknaden i stort. Som nämnts löper trafikavtalen mellan upphandlande enheter och trafikföretag i regel på tio år. Även vissa

klauser i avtalen, inte minst möjligheterna att göra förändringar under pågående avtal, avser att fördela risker mellan parterna på ett transparent sätt.

2.2. Upphandling - efterfrågestyrd innovation

När offentliga myndigheter upphandlar nya produkter eller tjänster rör det sig om en stimulans i efterfrågan. Offentlig upphandling kan således betraktas som en efterfrågestyrd innovationspolicy (Edler och Georghiou, 2007; Aschhoff och Sofka, 2009; OECD, 2011). Detta gör att fokus ofta hamnat på att förstå dynamiken i efterfrågan och hur efterfrågan kan specificeras, t ex genom tydliga krav och specifikationer (Kundu, et al 2020). Under senare tid har nya ideer också vuxit fram. Det har funnit ett stort intresse för att koppla ihop innovation med offentlig upphandling. Detta har resulterat i uttrycket innovationsupphandling och det har använts av policymakare, forskare och andra beslutsfattare. Innovationsupphandling har i fler decennier dominerat tänkandet kring sambanden mellan innovation och offentlig upphandling.

Edquist (2017) menar att det finns de som hävdar att innovationer kan uppnås genom att beskriva produkter som inte finns (och som därför skulle vara innovationer om de utvecklades). Hans uppfattning är att det är en omöjlighet och att beteckningen *innovationsupphandling*, i betydelsen upphandling av beskrivna innovationer, därför egentligen är olämplig. Däremot, anser han, det vara möjligt att försöka få fram innovationer (d.v.s. produkter som inte existerar) genom upphandling på andra sätt än genom att beskriva innovationer (Edquist 2019).

Edquist et al (2020) menar att *funktionsupphandling* antas främja innovation och utveckling eftersom dessa upphandlingar *inte* i detalj specificerar vad som upphandlas. Ett mera problemdrivet förfarande riktar in sig på funktionen i det som upphandlas. Tack vare att det är en funktion som upphandlas kan anbudsgivarna fritt leta efter lösningar som leder till att de identifierade problemen kan lösas. Detta är enligt Edquist bättre lämpat för att främja innovation och mer i linje med medborgarnas intresse.

”Vid funktionsupphandlingar preciserar den upphandlande organisationen *vad* som ska uppnås snarare än *hur*, d.v.s. med hjälp av vilken produkt eller metod, det ska ske. Funktionsupphandling kan leda till innovationer. Den kan leda till att nya produkter (innovationer) utvecklas i upphandlingsprocessen, d.v.s. funktions-upphandling öppnar för innovationer. Men den behöver inte nödvändigtvis leda till innovationer – om funktionsbeskrivningen inkluderar existerande produkter. Vad som utmärker funktionsupphandling är att det förväntade resultatet beskrivs som en funktion som ska uppfyllas genom upphandlingen.” (Edquist 2019, s 7)

Det är emellertid inte självklart vad som *är* en funktion. Är utbildning, mobilitet och hälsa olika funktioner, som därmed kan upphandlas och främja innovationer inom dessa områden? Vilka krav dessa funktioner förväntas leva upp till, exempelvis vad gäller tillgänglighet, fördelning och hållbarhet, är oklart i Edquists framställning.

Tvärtemot Edquists argument diskuteras i tidigare forskning om inte innovationer snarare växer fram genom living labs, piloter, tester och experiment, där risktagandet är relativt högt (se t ex Paskaleva och Cooper, 2021; van Winden och van den Buuse, 2017). Användarna eller brukarna som deltar i dessa piloter delger beställarna sina erfarenheter. I dessa piloter, tester, experiment - eller "lab" för att använda ett nyetablerat begrepp i sammanhanget - kan således ny kunskap tas fram. Kunskap från sådana "lab" skalas sedan upp och integreras in i upphandlingarna genom nya funktioner, krav och specifikationer. Edquist (2019; 2020) bortser från detta. Dessutom lägger han fram sina resonemang som om offentlig upphandling endast rör produkter, inte tjänster (jmf Pelkonen och Valovirta, 2015; Nelson, 2011). Hela hans resonemang bygger i själva verket på att offentlig sektor upphandlar produkter av olika slag. Han menar:

"Efter två decenniers analyser av området offentlig upphandling och innovation har jag kommit fram till att produktupphandling och funktionsupphandling är de enda två huvudkategorier som behövs för att förstå dynamiken mellan upphandling och innovation. Dessa två kategorier är också tillräckliga om man vill bedriva en upphandlingspolitik som leder till innovationer." (Edquist, 2019, s 20)

Detta visar hur långt från välfärdens tjänster Edquist befinner sig. I de flesta fall bygger välfärden på arbetsintensiva tjänster, exempelvis inom skola, vård och omsorg – men även andra typer av tjänster, såsom kollektivtrafik (se Pelkonen och Valovirta, 2015; Nelson, 2011). Förvisso behöver utövarna av dessa socialt orienterade tjänster ha tillgång till avancerade produkter och verktyg, men dessa är samtidigt tätt knutna till själva tjänsterna som utförs. Detta bortser Edquist ifrån, enligt Pelkonen och Valovirta (2015).

Edquist (2019, s 15) menar att funktionsupphandling leder till "kreativitet och innovativitet hos leverantörer". Han menar vidare att detta i sin tur "leder till högre kvalitet hos offentliga tjänster (d.v.s. till innovationer i offentlig sektor)" (Edquist, 2019, s 15). Hur han vet detta är oklart. Eftersom innovationer innebär ett risktagande, är det rimligt att anta att de anbud företagen väljer att lämna in bygger på billiga och/eller beprövade lösningar där riskerna, samt därmed kostnaderna, är relativt låga. Detta har även klarlagts i tidigare studier (se t ex Dale-Clough, 2015; för diskussion kring fördelar i små upphandlingar, se Uyerra et al, 2017). Inte någonstans nämner Edquist prissättning, vilket är en viktig faktor (tillsammans med kvalitet) när anbudande företag konkurrerar med varandra om att vinna upphandlingar.

För redan existerande produkter eller tjänster finns priser. Företagen prissätter tjänsterna som upphandlas i sina anbud. Riskfyllda, men innovativa lösningar, är svårare att prissätta. Risker är alltid "dyra" eftersom det råder osäkerhet kring innovationens utfall. Detta gör att företag med innovativa anbud troligen är mer kostsamma än icke-innovativa anbud. Därför är det sannolikt också så att företag med innovativa anbud i större utsträckning förlorar anbud. Skulle ett vinnande företag ändå välja en riskfylld men innovativ lösning, kan detta ekonomiskt drabba företaget senare. Det kan exempelvis vara så att den innovativa lösningen kräver mer resurser och därmed blir dyrare. Ett annat exempel är om det vinnande företaget inte kan leverera innovationen i tid eller i förväntad omfattning och då kanske tvingas att betala viten eftersom det bryter mot vad det lovat i anbudet/avtalet (Dale-Clough, 2015; Uyerra et al, 2017).

Det finns dock andra perspektiv och förslag i forskningen. Istället för att börja med att identifiera problemet (som upphandlingen ska lösa), kan man börja i behoven. Boon och Edler (2018) menar att:

”Needs are associated with everything human beings require to function well. As such they are different from wants, which are things people would like to have.” (Boon och Edler, 2018, s 437)

Genom att börja med behoven blir det tydligare *vad* som ska efterfrågas. Våra behov styr vår efterfrågan, kort sagt. Om behoven är grundläggande och vi inte kan tillfredsställa dem på egen hand, eller med hjälp av andra, kan detta sätta i rörelse social förändring och politisk mobilisering (Soper, 2007). Inom ramen för offentlig upphandling finns en lång kedja av politiska och administrativa beslut bakom identifieringen och artikuleringen av behov, samt av behovens koppling till efterfrågan. Politiska mål artikulerar vissa behov hos befolkningen, medan andra behov åsidosätts. Detta återspeglas sedan i de offentliga förvaltningarnas uppdrag och i deras upphandlingar (Georghiou och Cassingena Harper, 2011).

Mot bakgrund av forskningsöversikten ovan ska vi härnäst utveckla ett teoretiskt ramverk. Vi tar då fasta på upphandlingens mångfald, det vill säga de olika drivkrafter och syften som kristalliseras i detta administrativa verktyg.

2.3. Drivkrafter och syften – upphandlingens mångfald

Vår utgångspunkt är att upphandling är ett administrativt verktyg. Som sådant syftar den offentliga upphandlingen till att generera konkurrens i själva anbudsförfarandet. Offentlig upphandling kan dock även förstås utifrån dess mer symboliska och kulturella aspekter, där konkurrens betraktas mer som en myt eller som ett sätt att legitimera vissa typer av tjänster eller lösningar (se t ex Suchman och Eyre, 1992). Vi baserar vårt ramverk på Uyarra et al (2020), som menar att offentlig upphandling kan förstås på tre sätt: ’upphandling som konkurrens’, ’upphandling som incitament’ eller ’upphandling som legitimering’.

Konkurrens

’Upphandling som konkurrens’ innebär att själva anbudsförfarandet är det mest centrala. Att konkurrensen återfinns i anbudsförfarandet innebär i sin tur att marknaden präglas av fyra karaktärsdrag: (1) att den som vinner budgivningen får hela kontraktsvärdet, (2) att varje upphandlingsprocess representerar en potentiellt sett stor del av anbudgivarens (dvs. utförarens) försäljning eller omsättning under kontraktets löptid, (3) att ingen har några fördelar av att ha vunnit tidigare upphandlingar, samt (4) att inga egentliga inträdesbarriärer finns i anbudsförfarandet (OECD, 2006 s 303). Då de upphandlande enheterna ofta vill få in många anbud, åtminstone så pass många att det går att göra meningsfulla jämförelser, är det viktigt för dem att ta fram attraktiva upphandlingsdokument och avtal. I fokus hamnar därför hur upphandlingsdokument formuleras och hur anbudsprocessen ser ut, men även hur anbud utvärderas och bedöms. Här finns en viss förskjutning i lagstiftningen och i praxis. Från att bedöma vilket anbud

som har lägsta pris givet en viss kvalitet, utvärderas nu vilket anbud som innehåller den bästa relationen mellan pris och kvalitet.

Incitament

'Upphandling som incitament' innebär att syftet med offentlig upphandling är att främja utvecklingen på marknaden. Genom att efterfråga vissa typer av lösningar skapas ett intresse för dessa, varpå ny kunskap genereras och marknaden utvecklas. Fokus är inte de enskilda upphandlingarna eller de enskilda avtalen, utan hur marknaden påverkas i stort. Implicit finns också en tanke om att det är marknaden som är innovativ, inte offentlig förvaltning. På grund av bristande kunskap om vad som finns på marknaden fyller upphandling som incitament en viktig roll. Upphandlingar kan skapa en vilja på marknaden att utveckla ny lösningar eller tjänster. Det är samtidigt viktigt att skilja upphandling som incitament från de incitament som byggs in i själva upphandlingsavtalet. Medan nationalekonomer åtskilligt studerat hur incitament kan byggas in i upphandlingsavtalen, har de ofta ägnat mindre uppmärksamhet åt själva upphandlingsfenomenet som sådant för att skapa incitament för innovation och marknadsutveckling (se t ex Laffont, 1999; Bajari och Tadelis, 2001).

Legitimering

'Upphandling som legitimering' innebär att beställarna kan legitimera en ny eller oprövad lösning genom att lyfta in den i en upphandling. Här är inte syftet att skapa något nytt, utan snarare att legitimera någon lösning som idag kan uppfattas som perifer. Därför har marknadsaktörerna inte ägnat detta något intresse och de saknar i regel kunskap om lösningen. Genom att upphandla detta skänker lösningen legitimitet (Suchman och Eyre, 1992; Uyarra et al, 2020). Svensk kollektivtrafik har varit föregångare inom biogas som bränsle. Detta har dock nästan uteslutande skett genom initiativ från beställaren och specifika krav på biogas i upphandlingar, som en del av politiska satsningar inom respektive region. Tidigare studier av införande av nya bränslen i kollektivtrafiken har visat att funktionskrav endast lett till billigaste och/eller enklaste lösningen, i de fallen biodiesel (Aldenius, 2018)

Upphandling som *konkurrens* innebär således att själva anbudsförfarandet är det mest centrala. Vid upphandling som *incitament* är syftet att främja utvecklingen på marknaden medan det vid *legitimering* handlar om att beställaren kan legitimera en ny eller oprövad lösning. Det är utifrån detta vi analyserar vårt material.

3. Metod och material

Syftet med den här studien är att få en ökad förståelse för hur anbudsgivarna förhåller sig till innovation på en marknad där konkurrensen är formellt organiserad i en upphandlingsprocess. Detta har undersökts genom att analysera och jämföra erfarenheter från de större trafikföretagen på den svenska marknaden. Datainsamlingen har främst skett genom semi-strukturerade intervjuer.

3.1. Insamling av material

I denna studie har vi främst använt oss av intervjumaterial för att förstå hur anbudsgivarna förhåller sig till innovation. Denna metod lämpar sig väl när man vill förstå aktörers perspektiv och erfarenheter (Hitchins, 2012). Intervjuer har gjorts med sex av de största trafikföretagen som bedriver trafik på den svenska kollektivtrafikmarknaden (se tabell under rubrik 6.2 i referenserna). Vid varje intervju deltog mellan en anställd och tre anställda på trafikföretaget. Sammanlagt intervjuades tio personer som alla har ledande befattningar inom upphandling, marknad och innovation. Varje intervju var cirka en timme lång och genomfördes via Teams av två forskare från projektet. Alla intervjuerna spelades in och transkriberades.

Intervjuerna var semi-strukturerade för att inte styra de intervjuades svar och samma intervjuguide användes vid alla intervjuerna. Intervjuguiden var inspirerad av tidigare rapport i projektet (Thoresson et al, 2021) och uppbyggd kring teman för att möjliggöra jämförelser mellan beställarna och trafikföretagen. Teman i intervjuguiden inkluderade t.ex. trafikföretagens syn på innovation, drivkrafter bakom innovation (ekonomiska och politiska), relationen mellan upphandlad trafik och innovation, utformning av upphandlingsdokumenten, utvärdering av anbud, och reglering av innovation inom avtalet. Intervjupersonerna ombads även beskriva egna erfarenheter av innovation i upphandlingar. Framställningen av intervjuerna i denna rapport sker anonymt och företagen som de intervjuade representerar benämns: "Trafikföretag 1,2,3,4,5 och 6". Däremot anges regionerna med namn i några exempel som vi har tagit upp.

3.2. Tolkning av material

Intervjuerna analyserades först separat och sen i relation till varandra. En första läsning av intervjuerna gjordes av alla i forskningsgruppen, med fokus på att ta ut information på samma tema som i tidigare delrapport i forskningsprojektet (se tidigare rapport från K2, Thoresson et al, 2021). Teman inkluderade: "Vad är innovation?", "Drivkrafter för innovation", "Barriärer och utmaningar", och "Strategier, möjligheter och flexibilitet inom avtal". Dessa teman låg sedan till grund för jämförelser mellan trafikföretagen.

4. Resultat

I detta kapitel presenterar vi resultaten från intervjuundersökningen uppdelat efter de teman som togs upp under intervjuerna.

4.1. Vad är innovation?

Det finns en stor mångfald och spännvid i förståelsen av innovation bland trafikföretagen. Som framgår nedan rör det sig om allt från processer och digitalisering till elbussar och hela-resan-perspektiv. Sen finns det representanter för några trafikföretag som menar att de inte alls sysslar med innovation.

Representanten från Trafikföretag 2 ser det som väldigt viktigt med innovation och menar att det nu händer en hel del inom området medan representanten från Trafikföretag 3 inte alls definierar något de bedriver som innovation.

”Det är jätteviktigt med innovation. Vi följer det väldigt mycket. Det är väldigt spännande tycker jag. Det har ju inte hänt så mycket på fyrtio år, innan förrän nu då dom sista tio åren kan man säga. Sedan är det hur vi får ihop innovation med upphandling. Vi ser ju gärna att man på något sätt får till dom här upphandlingarna så att det tillåter visst utrymme att jobba med innovation under avtalstiden.” (Trafikföretag 2)

” Jag definierar inte alls någonting som vi bedriver som innovation. Det finns teknisk utveckling men det kallar jag inte för innovationer. ” (Trafikföretag 3)

Spännviden är stor i vad som menas med innovation. I regel ligger fokus på teknik, vilket rör såväl fordon som mjukvara och systemutveckling (Trafikföretag 4). Det viktigaste är att det gynnar resenärerna och hela-resan-tänkandet (Trafikföretag 5). Trots att disruptiva och omvälvande innovationer lyfts fram finns det även mer inkrementella och processororienterade innovationer, enligt en annan representant (Trafikföretag 6). Samma representant menar att innovation kan handla om både större paradigmskifte och mindre iterativa steg, som man inte direkt förknippar med innovation (Trafikföretag 6).

En annan representant betonar just processerna, inte minst mellan trafikföretagen och kollektivtrafikmyndigheterna för att se till så att de kan erbjuda så attraktiva lösningar som möjligt framgent (Trafikföretag 1). För att kollektivtrafiken ska vara relevant även framåt krävs också ny kunskap om omvärlden. På det sättet tvingas trafikföretagen att sätta sig in i vissa tekniska frågor, eller tvingas in i andra frågor om planeringsförutsättningar, eller infrastrukturfrågor. Även när det gäller skiftningar i vilka

konkurrerande transportmedel som är tillgängliga tvingas det fram ett lärande hos trafikföretagen, t ex som nu med elscootrar.

Apropå hur marknaden fungerar, säger en representant för ett av de större trafikföretagen att

”Den här marknaden fungerar extremt bra. Så även om det är liksom mycket skriverier om överklagan eller att man maximerar sina egna intressen och så vidare, summa summarum så tycker jag att fördelarna här nu när man upphandlar, en ganska hälsosam konkurrens på den marknaden, både på tåg och buss, så får man ju enormt... vad ska man säga, en enorm effekt av det där in i kontrakten och hur vi jobbar med dom och så där. Så jag tror [...] att det här en extremt effektiv modell hur man använder skattepengar, det är jag helt övertygad om.” (Trafikföretag 1)

Så länge det finns en vinning för trafikföretagen ekonomiskt, arbetar de mot innovation. Om det är en teknisk lösning, eller de ska jobba på ett annat sätt, eller att de ska köra elbussar eller vad det nu kan vara, då gör de det, enligt personen som citerades ovan (Trafikföretag 1). Om det inte är ekonomiskt lönsamt, exempelvis, då får man ha en plan där beställaren ställer krav i upphandlingen utefter hur de vill att trafiken ska se ut.

Enligt en representant för ett av trafikbolagen (Trafikföretag 6) handlar innovation till stor del om digitala lösningar. Avtalsinnovation är inget stort fokus för dem, fastän där skulle behöva göras mycket för att möjliggöra teknisk och digital utveckling. Detta är kopplat till innovation i kollektivtrafikens biljettsystem, vilket representanten för Trafikföretag 2 tar upp. Just kopplingen till biljettsystem och att med hjälp av olika IT-system få ihop resan med olika transportmedel är viktigt. Intervjupersonen från Trafikföretag 2 menar vidare att innovation kan vara både bussen och olika IT hjälpmedel för att göra det enklare för resenären. Nu är det drivmedlen i bussen som är spännande och att få en kollektivtrafik som är så hållbar som möjligt:

”Just nu är det ju elektrifieringen av bussparken i Sverige. Sedan tänker jag ju också på det som är på gång med bränslecellsbusar och så vidare. Det pågår ju mycket forskning och utveckling inom det området. När det gäller själva bussen i sig har ju inte hänt så mycket. Just för själva resenären är det ju inte så stor skillnad med innovation, där pratar vi ju väldigt enkla saker som USB-uttag och WiFi och sådant där i bussen.”(Trafikföretag 2)

Innovation är således brett och kan innefatta mycket. Intern innovation är viktigt för att kunna erbjuda bättre tjänst och nytta allmänt för kollektivtrafiken, enligt en representant (Trafikföretag 6). Beställarna kan i sina anbudsunderlag lägga in önskemål på trafikföretagen ska beskriva hur de jobbar med utvecklingsfrågor eller innovation. De kan fråga hur vi arbetar med innovation men vilken innovation det faktiskt blir på kontraktet, det är ju två väldigt olika saker, säger en representant från ett trafikföretag (Trafikföretag 1).

Innovation är ett fint ord, men i kollektivtrafiken betyder det inte mycket enligt en representant för ett av trafikföretagen. ”Kollektivtrafik handlar väldigt mycket om att transportera människor från A till B”, enligt en representant (Trafikföretag 3). Detta kan

göras på en mängd olika sätt – man kan gå, man kan cykla, man kan åka buss, tåg, tunnelbana – men inget av dessa sätt är innovation, enligt den här representanten.

”Hjulet kanske var en innovation någon gång. Men för mig är det här olika tillämpningsområden av samma sak. Så att, jag kan inte påstå att det finns någonting som heter innovation.” (Trafikföretag 3)

Representanten för Trafikföretag 3 hävdar således att det krävs något mer för att det ska till innovation. Kollektivtrafik är ett problemlösningssområde och däri finns i så fall möjligheterna till innovation. Det gäller att utgå från problem och att finna lösning på dessa.

”...politikerna som säger, vi vill ha elbussar. Ja, ja, okej. Ja, det är ett verktyg i verktygslådan, ja. Vad har du för grundproblem, kan du definiera upp vad du har för grundproblem. Nej, jag vill ha elbussar. Ja, men vad ska elbussen lösa för problem som du har. Och då börjar dom backa tillbaks därför att den enda fördelen som en elbuss har, det är egentligen ljud- och partikelutsläpp liksom.” (Trafikföretag 3)

”Nej, det blir så politiskt det här. Så att jag vill säga såhär, börja med problemdefinition, vad har vi för problem. Och nästa steg, hur löser vi detta problem. Och det finns massor med olika sätt att lösa ett problem.” (Trafikföretag 3)

Politikerna har inte definierat vad är det för problem de vill lösa, enligt den här representanten. Självklart är fossilfrihet en bra grundbult. ”Koldioxiden, vi måste vara med och bidra på det, vi måste ha cirkulärt system”, vilket han tycker är bra. Men är det en innovation? Han är tveksam. Lite provokativt frågar han om innovation är att det uppfanns etanol eller RME eller HVO eller biogas? ”Nej”, säger han. För honom är det en lösning på ett problem.

Sammantaget ser vi att innovation är ett brett begrepp och att det i detta inryms många olika fenomen och idéer. Vi ser också att avtalen står i centrum för hur marknaden fungerar, samt därmed hur innovationsmöjligheterna ser ut. Hur beställarna ska kravställa är en komplex frågeställning, säger flera som vi pratat med. Samtidigt är det svårt att veta vad skillnaden blir på det som står i avtalet och det som sker i praktiken. Är beställarna duktiga så kan de se igenom beskrivningar i anbuden som saknar grund, och då fungerar utvärderingsmodellerna. Kopplingen mellan vad som skrivs i anbuden och vad som faktiskt kommer hända ”blir ganska snabbt ganska svag om man inte är duktig på att utvärdera”, understryker en representant för ett av trafikföretagen (Trafikföretag 2).

4.2. Hur ser möjligheterna för innovation ut?

Kollektivtrafiken är marknadsdriven. ”Vi är ju marknadsorganisationer”, säger en representant för ett av trafikföretagen. Han tillägger att ”allt vi gör, gör vi ju för att se till att vi behåller eller utökar vår marknadsposition egentligen, vilket är ekonomiskt i slutändan”. Innovation behöver passa i den modellen och det blir i slutändan avhängigt den kontraktsmodell som används. Som en representant säger är ju regionerna kunder till trafikföretagen. Regionerna blir bryggan ”mellan oss och resenärerna”, tillägger personen.

”Vi agerar på det som står i kontraktet på något sätt, inte enbart, men det är ju huvuddrivkraften. Huvuddrivkraften finns ju i kontraktet, och huvuddrivkraften för oss är ju att fungera som en kommersiell verksamhet. Om man tittar rent krasst är drivkraften för innovation för oss att vara relevanta på marknaden.” (Trafikföretag 1)

När det gäller avtalens tioåriga löptid finns många tankar. Antingen inkluderas ständiga förbättringar i kontraktet, eller så ställer beställarna krav och utvärderar sen detta i upphandlingen. Då finns det en plan för framtiden. Om utveckling eller innovation inte finns med i upphandlingen eller inte hanteras i upphandlingen, så finns det väldigt eller ganska lite sannolikhet att något som inte är vinstgivande för trafikföretaget kommer att hända, konstaterar en representant för ett av trafikföretagen

”Vi kan fortfarande jobba med innovation, men då är det innovation som gör att det sänker våra kostnader. Ingenting annat är vi ju egentligen intresserade av, lite förenklat.” (Trafikföretag 1)

Ur trafikföretagens perspektiv är kollektivtrafiken ytterst marknadsdriven, men för beställarna finns andra parametrar att väga in vid planering och drift, samt därmed även drivkrafter för innovation. Representanten för Trafikföretag 2 menar att det finns en gemensam drivkraft, men att mycket är politiskt styrt där politikerna är de som ställer ramarna. Det är bättre med funktionskrav (exempelvis att det ska vara nollutsläpp) än att politiker pekar på en viss teknik. Representanten säger vidare att det kan finnas speciella skäl till att politiker agerar på ett visst sätt.

”Men där är det ju ibland så att politikerna... ja, gillar ju att liksom komma med slagkraftiga beslut och sådär, och nu ska det vara elbuss liksom, titta vad jag har varit med och bestämt och sådär vad, och jag kan ju förstå det, för det är ju deras, så att säga, roll, men... så att... javisst, politiken är ju en väldigt viktig drivkraft, jag tror det nästan är den viktigaste.” (Trafikföretag 2)

Om man som trafikföretag ska driva en innovaton måste företaget få något tillbaka menar representanten för Trafikföretag 5. Speciellt med tanke på att resandeincitament är den enda drivkraften som finns eller i alla fall en stor faktor i dagens avtal” (Trafikföretag 5).

Eftersom kollektivtrafiken är marknadsdriven är prissättningen av innovation, utveckling eller något som ingen riktigt vet vad det är, svårt. En representant förtydligar detta på säljande sätt:

”...för det är ju väldigt svårt att prissätta någonting som man inte vet finns ännu, det kan ju hända... alltså utvecklingen går ganska fort nu, så det vi inte vet idag, det kanske vi vet om två år, och då är det... och då har avtalet precis kommit igång, då har vi nio år kvar, så att drömscenariot hade ju varit att man hade ett visst, så att säga, utrymme att förhandla, parter emellan, vid teknikskifte, inom ramen för ett avtal. Det är väl något som vi skulle önska.”
(Trafikföretag 2)

Även om en hel del svårigheter framkom så finns möjligheter. Här ger vi två exempel: ett från Västra Götaland och ett från Skåne.

EXEMPEL PÅ MÖJLIGHETER

I Västra Götaland har man för första gången från Västtrafik sida valt att vara fri i sitt sätt att styra trafikeringsupplägget. De presenterade ett behov för trafikföretagen, inklusive resandeflöden och angav att såhär många kunder åker i de här relationerna och de här tiderna på dygnet. Det bör finnas ungefär såhär många turer i timmen, i den här riktningen, på den här linjen, etc. Sen gavs trafikföretagen möjlighet att lösa detta i upphandlingen. Trafikföretagen fick ta fram ett trafikeringsupplägg, och presentera det för beställaren.

På Skånetrafiken har man rundabordssamtal istället för samråd. Då bjuds en grupp av personer in. Så istället för att bara prata en eller två personer inför en grupp om fyrtio andra, så bjuder de in IT-avdelningen på Skånetrafiken, fastighetskontoret i Malmö Stad, kommunpolitiker, funktionskompetenta, etcetera. Då får varje trafikföretag en kvart var hos varje grupp, och då får trafikföretagen möjlighet att ha den här samrådsdialogen, utan att det var till nackdel för trafikföretagen som är konkurrenter.

Sammantaget kan konstateras att trafikföretag och beställare har olika drivkrafter för innovation. Från trafikföretagens perspektiv är kollektivtrafiken ytterst marknadsdriven och de agerar utifrån det som står i kontraktet. Drivkraften är att vara relevant på marknaden. Beställarna har andra parametrar att väga in och därmed också andra drivkrafter för innovation. Samtidigt finns en gemensam drivkraft i utvecklingen av kollektivtrafiken för resenärerna, men det är politikerna som ställer ramarna (Trafikföretag 2). En representant från Trafikföretag 1 menar att om något inte står i kontraktet så är sannolikheten liten att innovation sker om det inte sänker kostnader (ger vinst).

4.3. Vilka barriärer finns?

För att kunna skapa förutsättningar för innovation och teknisk utveckling, måste detta in i upphandlingen från början. På grund av avtalens utformning känner sig trafikföretagen begränsade och kan inte vara så innovativa som de egentligen vill (Trafikföretag 5). Om man väljer incitament måste dessa in i upphandlingen från början, men samtidigt är det svårt att få det bra, säger en representant för Trafikföretag 1. Utmaningen är att parera och skapa incitament framåt, genom att bygga flexibilitet och möjlighet till förändring

framgent. Innovation är också ett risktagande, eftersom det är svårt att räkna hem vinsterna av ny eller oprövad teknik eller nya lösningar. Detta kan påverka prisbilden och anbuden. Representanten från Trafikföretag 2 menar att om de tar all risk så måste de ju sätta ett högre pris. Det är skillnad om risken delas.

”Men om vi på något sätt delar på risken så blir ju... ja, då blir ju priset lägre, då vågar ju vi mer, och det har ju även beställarna nytta av då, och... ja, passagerarna i slutändan då, för det blir ju billigare kollektivtrafik”.
(Trafikföretag 2)

Därför menar representanten från Trafikföretag 2 att det är viktigt att ha modeller för hur risk hanteras i avtalen eftersom det oftast är risker som gör att en ny innovation inte testas. En trafikoperatör som ska ta all risk undviker troligen att genomföra en innovation. Det behövs modeller som främjar innovation (Trafikföretag 2).

Riskerna bör således fördelas jämnt, men det är svårt, säger flera representanter. Ska riskerna tas bort behöver man på något sätt ta bort stora delar av resandeincitamenten också, säger ett trafikföretags representant. I kontrakt där det betalas i kilometer, eller per timma, och där det är en ren produktionskostnad, då är risken låg. En representant säger att, i de avtal där trafikföretagen räknar med att någonting ska hända, men som sen inte händer, och detta avtal är en stor inkomstkälla, då får de problem. Flera trafikföretag har utländska ägare, och detta återkommer i diskussionerna kring risker och innovation.

”.. har vi inte starka ägare från andra länder där andra skattebetalare kan pytsa in pengar, då är vi helt slut direkt. Det finns inga sådana marginaler att ta av.”
(Trafikföretag 1)

Det politiska ledarskapet lyfts också fram som något som kan vara en bromskloss för innovationer.

”Jag skulle säga, generellt sätt så är man ju duktig och hänger med, men jag tror bekymret för många upphandlande enheter är att man har politiskt ledda styrelser som sätter ramar. Det gör att man kanske inte alltid som tjänsteman på ett länstrafikbolag eller region, kanske inte alltid, så att säga, kan utnyttja den kompetensen man har, om man ska uttrycka sig politiskt korrekt.”
(Trafikföretag 2)

Politiska prioriteringar kan dessutom svänga på kort tid vilket kan leda till slöseri med skattemedel. Ett exempel på en upphandling där beställarna slösat med skattemedel är den upphandling som Västtrafik gjorde i Trollhättan ganska nyligen. Där investerade Västra Götalandsregionen för tio år sedan i en jättefin bussdepå i Trollhättan och byggde den för biogasbussar. Ur ett hållbarhetsperspektiv är det en vettig investering för det produceras ju biogas i Trollhättan och då kan trafikens köras på det bränsle som tillverkas i kommunen. Sedan valde Västtrafik i förra upphandlingen att ha elbussar i Trollhättan istället. Så nu ska biogasinфраstrukturen rivas, och istället ska det byggas upp en

elinfrakstruktur. Bussarna som ska stå på den depån ska vara elbussar medan biogasramper och allt som hör därtill ska tas bort.

Partnerskap är bra men endast om det är ”på riktigt”. Om det bara är en pappersprodukt är det meningslöst, säger en representant (Trafikföretag 5). I våra intervjuer förs det fram synpunkter på att samrådsfaserna ger väldigt lite i dagsläget då beställarna i princip inte använder input trafikföretagen ger. Förvisso har beställarna gått från att styra genom hårda skalkrav till att styra med funktionskrav och det finns en substans i det, men det är också ett litet spel för galleriet, förklarar en representant för ett trafikföretag (Trafikföretag 5).

Under avtalens löptid är partnerskapen viktiga, men samarbetat bygger inte så mycket på själva avtalet, utan på personerna som träffas och måste sitta och jobba tillsammans. En representant från Trafikföretag 3 säger att det har haft en massa partnerskapsavtal, men att själva partnerskapet eller partnerskapsavtal inte är värt något om inte individerna som arbetar med det vet vilken förändringsagenda de vill ha. Det vilar på de som ska ingå i partnerskapen och de som representerar kommunen, regionen operatören osv. Representanten har varit i partnerskapsavtal där det i princip bara har varit att lägga ned. När det skrivits partnerskapsavtal med duktiga och drivna människor som vill förändra så har mycket uppnåtts. Däremot är inte själva avtalet värt något för det är inte partnerskapsavtalet som avgör om det blir framgångsrikt eller inte.

Och i syvende och sist, är det duktiga, kloka människor där, dom tre intressenterna som är där... kommunen, som har sin budget och sitt ansvarsområde, regionen med sin budget, sitt ansvarsområde och operatören med sin budget och sitt ansvarsområde. Om alla kommer till bordet med en påse pengar och sedan säger såhär okej, den som principiellt ansvarar för det här området ska bära den delen av kostnaden. Men om kommunen kommer dit med noll kronor i penningpåsen och regionen också med noll, då blir det ingenting.” (Trafikföretag 3))

En annan barriär är kunskapsnivån. Kunskapsnivån och erfarenheterna mellan olika beställare skiljer sig mycket åt. I de större regionerna finns mycket erfarenhet och kunskap, medan kunskapen är mer fragmenterad i andra regioner. Detta speglas i upphandlingarna i olika regioner.

”Så det är proffs och det är amatörernas afton, brukar jag säga. Det är bara att förhålla sig”. (Trafikföretag 3)

Representanten för Trafikföretag 3 menar att de som är mindre vana (”amatörerna”) borde följa ramavtalen som finns i branschen på ett mycket mer stringent sätt.

”Det är Västtrafik och Skånetrafiken och SL som är bäst på att följa dom här bilagorna som Svensk kollektivtrafik har tagit fram index... indexrekommendationer, det är ingen som avviker därifrån. Men Gästrikland, dom kräver fossilfritt bränsle men dom vill att alla bränslena ska följa dieselindex. Alltså flera frågor och svar på det och till slut så ger man upp, vad är det för inkompetent idiot som sitter på andra sidan liksom”.
(Trafikföretag 3)

Sammantaget belyses vikten av att det skapas förutsättningar för innovation och teknisk utveckling genom att det finns med i upphandlingen från början. Det kräver en flexibilitet framåt. Innovation är kopplat till risk och påverkar priset så om förutsättning för innovation ska finnas måste risken delas på något sätt (Trafikföretag 2). Det poängteras också att det behövs modeller i avtalen för att gynna innovation. Partnerskap anses vara bra, men representanten från Trafikföretag 3 menar att det samtidigt är väldigt bundet till individer om det ska bli bra. Just kunskapsnivån hos olika beställare och hur den kan variera anges också som något som barriär. Även här hänvisas till det politiska ledarskapet som sätter ramarna och hur det kan utgöra en bromskloss dvs barriär för innovation.

4.4. Vilka strategier används för att främja innovation?

Som nämndes tidigare hänvisar många av de vi talade med till partnerskapen med beställarna och ett gott samarbetsklimat för att kunna utveckla trafiken. En representant menar att ”partnerskapet är kanske mest till för att vi ska förstå varandra och varandras begränsningar och varandras intressen”. Själva avtalet ser ungefär ut som det gjorde förut och dessa är svåra att drastiskt förändra. En annan representant från Trafikföretag 2 säger att ”partnerskap är jättebra” och lägger till: ”Ju mer vi kan jobba tillsammans i samverkan med beställaren, desto större fördel, för då kan vi vara med och utveckla kollektivtrafiken tillsammans.” Trots att representanten är positiv till partnerskap så var det svårt att hitta ett konkret exempel när vi frågade om det.

Även om representanten inte kan ge något konkret exempel på lyckat partnerskap kopplat till innovation, så pekas på Västtrafik som ett lyckat exempel. I avtalet som trafikföretaget har med Västtrafik sätter de av en summa pengar varje år:

”Vi står för femtio procent och Västtrafik för femtio procent, och sedan har vi en samverkan där vi gemensamt beslutar hur dom här pengarna ska användas. Det kan vara allt möjligt. I år till exempel, i något avtal, så har vi satt av pengar för trygghetsvårdar i nattrafik för att framför allt tjejer ska våga åka hem på natten. Det är ju en modell som man har använt ett antal år och den lär väl hålla juridiskt, så det är möjligen om man skulle kunna expandera det på något sätt, för att även inkludera lite större projekt då.” (Trafikföretag 2)

När det gäller teknologisk förändring och hur detta påverkar kollektivtrafiken kan beställarna påverka mycket.

”...upphandlarna kan ju verkligen styra mot ny teknik, för vi blir ju litegrann såhär... när vi lägger anbud så... vi... ja, vi vill ju självklart alltid vinna anbudet när vi lägger ett anbud, och då lägger vi ju... då tar vi ju det upplägget som ger oss bäst möjlighet att vinna, och pris är ju en stor del, nästan alltid, i utvärderingen. (Trafikföretag 2)

Trafikföretagen vill ju vinna och om det inte ställs krav på viss teknik så är risken att de väljer en gammal teknik om den är billigare. Där har upphandlarna en möjlighet att driva på för om de ställer krav på att gammal teknik inte får användas så är det lika för alla så där har beställarna verklig möjlighet att driva utvecklingen vid upphandlingen (Trafikföretag 2).

”Och då kan dom driva innovation, så att man säger, vi vill ha den senaste tekniken, och vi är beredda att dela på den risken med den som vinner anbudet och så vidare. Det tror jag är jätteviktigt”. (Trafikföretag 2)

När det gäller framtidsutsikterna och utvecklingen av kollektivtrafiken landar diskussionerna i avtalskonstruktionerna och i upphandlingsprocesserna. Själva upphandlingsprocessen utvecklas (t ex utvärderings- och bedömningsgrunderna) liksom själva avtalskonstruktionerna (t ex mer eller mindre grad av påstigandeincitament). Hur dessa hänger samman påverkar i sin tur också prisbilden vid anbudena.

”Då har du två saker, vi löser problemet på det här sättet och det kommer kosta er så här mycket. Så du kommer få en prislapp. Så som en upphandlingsmyndighet så vill du ju, om du har definierat ditt problem på bästa sätt, lösa problemet på billigaste möjliga vis. Då får man vara beredd att betala, men då ska man ha funderat själv ett tag, är det värt att lösa problemet.” (Trafikföretag 3)

I andra regioner är upphandlingarna problemdrivna. Att trafiken måste vara fossilfri är ett krav i Stockholm. ”Då har dom definierat det som ett problem”, säger en representant för ett trafikföretag. De säger heller inte vilket fossilfritt bränsle de vill att trafikföretagen ska köra på. ”Det är upp till oss att välja RME, HVO, etanol eller biogas”, tillägger personen (Trafikföretag 3). Den anbudsgivare som kan finna den billigaste fossilfria lösningen vinner.

Innehåller en upphandling många skalkrav så är risken att fokus blir på att checka av så att dessa är uppfyllda. Personen som intervjuades från Trafikföretag 3 ger ett exempel där skalkraven räknats:

EXEMPEL PÅ SKALLKRAV

SL tog in en konsult en gång och gick igenom E23 (en upphandling) och räknade hur många skallkrav som fanns. Och då fanns åttahundrasextiofem skallkrav och då hade dom inte gått igenom fastighetsbilagorna. Det är klart, om dom lägger all fokus på skallkrav så blir vårt fokus också på skallkrav. Uppfyller vi alla, har vi läst det här, har vi glömt bort någonting. Det är så mycket skallkrav, dom är ju fokuserade som en myndighet är att följa upp och se till att du inte gör någonting. Det sitter i DNA:t på människorna där. Och istället för att... gör en problemdefinition, lägg in ett anbud hur ni ska lösa det. Vi kommer titta på trovärdigheten och sedan om ni inte löser problemen, då kommer det kosta er tjugo miljoner spänn. Pang, bom, en konsekvens om du inte löser problemet. Men då ska man ha ett väldefinierat problem och sedan en konsekvens om man inte löser problemet. Men då vill dom hellre ha en rapport på problemet var fjortonde dag istället. (Trafikföretag 3)

4.5. Konkreta exempel på upphandlingar

De som vi intervjuat nämner ett antal upphandlingar som särskilt betydelsefulla. I regioner där trafikplaneringsansvaret skjuts över mer på trafikföretagen har det inneburit en indirekt drivkraft till att jobba med innovation i det avseendet, enligt en representant för ett trafikföretag (Trafikföretag 5). Försöken med att ge trafikföretagen ökade frihetsgrader inom avtalen, t ex i E20 kontraktet i Stockholm från 2011-2012, lyfts fram av flera (Trafikföretag 3 och Trafikföretag 1). Om detta ledde till innovation är dock svårt att säga, men klart är att trafikföretagen gavs större inflytande över trafikplaneringen. Från SL:s sida drog de sig tillbaka och beslutade om minimitrafiknivåer. Det var samtidigt ett långt kontrakt med regler som skulle ge någon form av trygghet för slutresenären. Detta har dock gått i vågor sedan dess. Det var en ”extrem modell” och Trafikförvaltningen i Region Stockholm har försökt att hitta en balans.

”Och då fungerar ju vår bransch så att, med [...] ganska små marginaler och en ganska tuff bransch som vi befinner oss i, då blir riskviljan väldigt låg. För det finns ingen som tjänar så mycket pengar i den här branschen att man kan hantera den typen av risk” (Trafikföretag 1).

Att kontinuerligt förhandla om trafiken innebär också en kostnad. Förhandlingar tar resurser från både trafikföretagen och beställarna. Att förhandla är ”inte värdeskapande” utan det gäller snarare att hantera problematiken när avtalet inte passar i förändrade förhållanden.

”Vi sätter ju inte biljettpiset exempelvis. Vi går in och bettar eller vad ska man säga, lägger ett anbud på vissa antaganden om resande och hur vi kan påverka och hur vi kan vara innovativa och så vidare, för att driva resande. Sedan sitter vi ofta inte på beslutsfattandet. Vid samråd i upphandling tror jag man underskattar detta. Att få den modellen att praktiskt fungera under så lång tid är nog ganska svårt och jag tror att vi är delade till om det där verkligen är en bra modell eller inte”. (Trafikföretag 1)

En upphandling som lyfts fram är en upphandling av Skånetrafiken som primärt avsåg elbuss. En av de vi intervjuade menade att beställaren där ”hade en bra modell” (Trafikföretag 2). Beställaren ville att det vinnande trafikföretaget skulle investera i elbuss och där hade Skånetrafiken ett upplägg med återköpsgaranti av bussflottan. Det innehöll dessutom en avskrivningsmodell på över femton år. Representanten från Trafikföretag 2 menar att det var en bra modell eftersom restvärdet på bussarna kan vara osäkert när det gäller ny teknik och då elimineras risken. Vågar man sätta längre avskrivningstider blir det också mer kollektivtrafik för pengarna enligt representanten. (Trafikföretag 2)

Även om denna modell utvecklades i samband med elektrifiering av fordonsparken kan en sådan modell utvecklas också för andra upphandlingar. ”Modellen är väldigt bra att använda just vid ny teknik”, understryker en av representanterna (Trafikföretag 2) och menar att när det gäller el-stadsbussar så är det mer standard nu och efterhand som det blir det så behövs kanske inte en sådan modell längre. Nu är det tal om att elektrifiera regionbusstrafik och då finns bara en eller två bussar att välja mellan och då skulle skulle man kunna använda sådana modeller (Trafikföretag 2).

”Om man säger till oss att, vi vill ha en fossilfri busstrafik på de här regionbusslinjerna, och väljer ni att köra elbuss så har vi en sådan här modell, då kan man ju premiера på det sättet.” (Trafikföretag 2)

Sedan säger en del av trafikföretagens representanter att beställarna är lite rädda. Det kan väl vara lite branschens fel också, tillägger någon, men om det finns åttaårsavtal till exempel så kommer kanske någon annan att ta över bussflottan. Vem det är vet man inte. ”Då är man rädd för att det blir tjafs om att det förra bussbolaget inte har servat dom ordentligt och så vidare”, tillägger den här representanten för Trafikföretag 2. Så där finns kvar en risk. Emellertid har nu branschgemensamma rekommendationer utvecklats (knutet till partnerskapet), och i dessa fastslås vad som är ett normalt skick på en buss som är åtta år gammal. Används dessa i upphandlingen minimeras denna risk. Hos Skånetrafiken finns det en specifik fråga i deras utvärderingsmodell, som heter innovation och framåtanda.

”...det måste man ju ändå ta fram som ett gott exempel att, även om dom kanske inte har nått hela vägen fram just i sitt sätt att objektivt beskriva vad det är dom egentligen är ute efter, så tycker jag ändå att det är ett steg i rätt riktning, att man har det med som ett kriterium.” (Trafikföretag 5)

En annan ny form för att bedöma upphandlingar handlar om hur väl de anbudande företagen är på att lösa olika hypotetiska men ytterst verkliga problem. Representanten från Trafikföretag 3 ger ett exempel på en upphandling som utgått från scenarion som de i anbuden ska hantera.

SCENARIOUPPHANDLING OCH PROBLEMLÖSNING

SL har tagit ett nytt tag nu till exempel, i den upphandlingen vi har lämnat in nu den sextonde augusti så handlar det om Nacka, Värmdö och Huddinge, Botkyrka. Då har dom beskrivit fyra scenarier. Så dom har gjort en scenariobeskrivning, superintressant. Dom har fyra scenarierna var, två scenarier i ena anbudet och två andra scenarier i det andra anbudet.

Två trafikområden. E36, pågående upphandling i Nacka, Värmdö, totalt tvåhundra femtio bussar. Och E37 som är Huddinge, Botkyrka söderort, totalt trehundra femtio bussar. Alltså, det här är stora avtal, pratar en och en halv miljard kronor per år.

Då säger dom så här, ta scenario ett då, pandemin har gjort att resandet kommer att förändras. Har förändrats och kommer att förändras. Det här blir särskilt påtagligt ute på norra Värmdö där linje 436, 437 och 438 går. Nu kommer det vara en mycket större oregelbundenhet i resandet. Det kommer vara en mycket större variation i skolstarttider och det kommer uppstå framtida problem som vi inte har stött på. Hur skulle ni vilja lösa det här, beskriv i tjugo sidor och vi kommer bedöma det här i betyg tre, två, ett. Betyg tre att vi har god insikt i problembilden och lösning. Betyg två, mindre insikt och betyg ett, ni har ingen insikt alls, typ. Sedan står det såhär, när ni har lämnat in det här, då kan era lösningar bli en del av trafikavtalet. Vi förbehåller oss rätten att under förhandlingsfasen införliva dom. Så det betyder, vi kan inte gissa för mycket.

Det andra scenariot var att linje 474 har... den går var fjärde minut och eftersom den går på motorväg... dom vill inte ha stående... så i princip så är det så att det är dålig kapacitet. Men på grund av att 474 går in till slussen som är maxad, hur skulle ni vilja lösa det. Eller hur tänker ni lösa det här. Men eftersom linje 474 går ut på småvägar ute på Värmdö där en dubbeldäckare inte kan köra, då måste man klippa linjen och göra en andra ?. Då beskriver man hela lösningen på sin problembild.

Det tredje scenariot, det är linje 135 som har, just nu, arton stycken farthinder på linje 135. Och det är planerat att bygga tio till. Det gör att det är arbetsmiljöproblem för förarna och resenärerna är galna för vi ständigt går över gupp och det blir långa körtider. Hur skulle ni vilja lösa det här, hur skulle ni vilja göra om linje 135. Och sedan det fjärde scenariot, det uppstår ett vattenläckage vid Årsta torg... det är en central punkt... hur löser ni det akut. Och sedan visar det sig att laga det här vattenläckaget kommer ta fyra månader, hur skulle ni vilja lägga om rutterna för att tillfredsställa samtliga resenärernas resebehov.

"..då har man beskrivit ett problem och sedan har man frågat oss, hur skulle ni vilja lösa det".
(Trafikföretag 3)

Och då vill dom synliggöra vår förmåga till att lösa ett problem. Det som har varit trixigare, det är att dom har skrivit, era lösningar kan vi införliva i ett anbud som ni har lämnat in och det har orsakat oss väldigt stora huvudbry, hur ska vi räkna på någonting när vi inte vet. Men såhär ser stadstrafiken ut. Vi måste ha lite gungor och karuseller i det här för sådana här situationer uppstår. Det blir svårt att räkna på men det blir någonting som kunden vill ha. Det här är inte skallkrav.

Det är ett nytt grepp och jag gillar det. Jag tycker det är toppen. Det satte oss på prov, mycket kreativitet liksom och mycket tvärfunktionell trafikplanering, marknadsfolk, hur kommer resenärerna bete sig. Det gör att vi måste göra vår läxa.

5. Slutdiskussion

Baserat på vår genomgång ovan går det att finna vissa gemensamma mönster i intervjumaterialet, men samtidigt måste vi vara försiktiga med att dra allt för långtgående slutsatser då intervjuerna har sina begränsningar, inte minst vad gäller representativitet. Det vi återgett ovan bygger på enskilda personers uppfattning av hur kollektivtrafikmarknaden fungerar, och detta kan skilja sig mellan olika personer.

Med utgångspunkt i vår initiala diskussion av centrala begrepp och begreppsdefinitioner framträder följande mönster. För det första tas riskhantering upp som en viktig komponent kopplat till möjligheten att främja innovation. I ett par av intervjuerna kommer det upp olika kommentarer i förhållande till riskhantering, t ex:

- Risker kopplade till innovation påverkar både prisbilden och anbuden.
- Det finns ett behov av modeller för riskhantering.
- Det är fördelaktigt om risken kan fördela jämt, men det är svårt – kan tex göras genom återköpsgaranti.
- Det är svårt att prissätta något som inte finns – ett förslag är att ge fler möjligheter att förhandla under avtal.

Vi diskuterade initialt också idéerna bakom efterfrågestyrd innovation, inklusive funktionskrav/funktionsupphandling, då detta antas främja frihetsgraderna och innovationsbenägenheten hos anbudsgivarna. I detta lyfts också vikten av att inte specificera exakt teknik eller metod, utan fokusera på användning och utfall. För detta nämns värdet av t ex testprojekt för att få kunskap och kunna specificera krav bättre. I våra intervjuer ser vi bland annat att

- Många av intervjupersonerna förespråkar funktionskrav, men det finns inga riktiga exempel på där det använts och lett till innovation. Det kommer även upp i intervjuerna att kravställning för att motivera innovation är en komplex fråga.
- Trafikföretagen är marknadsdrivna och kommer göra det som är mest ekonomiskt fördelaktigt. Om saker inte står med i upphandlingarna är sannolikheten liten att något kommer att hända.
- Trafikföretagen gör det som står i avtalen och som beställarna betalar för, så beställarnas krav har stort inflytande särskilt när det kommer till teknik.
- Detta hänger även samman med konkurrensutsatt upphandling och sättet som kontrakten utvärderas på idag. Skulle andra sätt främja innovation?
- Det finns inte mycket om testprojekt i intervjumaterialet.

I relation till efterfrågestyrd kollektivtrafik kommer även behovet av samverkan upp och svårigheten med att få fungerande partnerskap, t ex:

- En del anser att det finns mycket problem med dagens samverkansprocess och att det bara är på papper och inte ger mycket. Dock varierar åsikterna här, en del säger tex att det kan fungera bra om viljan och kunskapen finns hos människorna och det inte spelar så stor roll vad som står på pappret.

- En önskan om att ha möjlighet att förhandla under avtalstiden för att hantera snabb teknikutveckling tas också upp.

På ett flertal ställen i intervjumaterialet nämns att det finns osäkerhet kring vilket problem det är man vill lösa, och att detta utgör en barriär. Avsaknad av problembild gör att innovationsinitiativ saknas. Kopplat till detta nämns att politiken har stort inflytande, men det är en utmaning att politiska prioriteringar kan svänga snabbt och att politikerna inte vet vad för problem de vill lösa. Tvetydigheten i vad som är en innovation kan i sig också utgöra en barriär till nya innovationer. Upphandling kan dock legitimera nya innovationer och nichade praktiker.

Enligt vårt ramverk, som består av 'upphandling som konkurrens', 'upphandling som incitament' och 'upphandling som legitimering' (Uyarra et al, 2020) ser vi att resonemangen som kretsar kring avtalens utformning speglar tanken att upphandling ytterst handlar om konkurrens. Detta instrumentella perspektiv går igenom alla intervjuer och detta är det mest uppenbara för dem vi talat med. När fokus istället handlar om vad konkurrensen ska syfta till, annat än pris och kvalitet, då gör innovation entré. Konkurrens eller avtalens utformning är då inte längre lika centralt, utan snarare *vad* RKM:erna upphandlar. *Vad* som upphandlas kan då tänkas generera innovation. Om det som upphandlas är en funktion, då syftar upphandlingen till att skapa incitament på marknaden, så att företagen på egen hand börjar leta fram nya lösningar. Om det som upphandlas är en ny teknisk lösning, då är det RKM:en som skapar incitament på marknaden för en viss typ av innovation. Elbussar är ett exempel på detta. Likaså kan upphandling legitimera existerande praktiker, som tidigare ansetts perifera eller inte fullt legitima. I våra intervjuer har vi inte sett några tydliga exempel på detta, men från tidigare studier vet vi att att biogasbränsle legitimerades när väl RKM:er (eller dess föregångare) började använda detta i kollektivtrafiken.

Sammantaget är bilden som framkommer ganska tydlig. Enligt trafikföretagens representanter är det kollektivtrafikmyndigheterna som upphandlar trafik som måste vara nytänkande och våga upphandla nya tjänster eller lösningar. Samtidigt finns en viss skepsis mot alltför snäva kravställningar, då detta styr utvecklingen i allt för stor utsträckning. Slående är hur sällsynt det är med konkreta idéer om hur innovationer i kollektivtrafiken skulle kunna främjas.

6. Referenser

6.1. Litteraturförteckning

- Aldenius, M. (2018). Influence of public bus transport organisation on the introduction of renewable fuel. *Research in Transportation Economics*, 69, 106–115. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.retrec.2018.07.004>
- Aschhoff, B., & Sofka, W. (2009). Innovation on demand—Can public procurement drive market success of innovations? *Research Policy*, 38(8), 1235–1247. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.respol.2009.06.011>
- Bajari, P., & Tadelis, S. (2001). Incentives versus Transaction Costs: A Theory of Procurement Contracts. *The RAND Journal of Economics*, 32(3), 387–407. <https://doi.org/10.2307/2696361>
- Boon, W & J. Edler, Demand, challenges, and innovation. Making sense of new trends in innovation policy, *Science and Public Policy*, Volume 45, Issue 4, August 2018, Pages 435–447, <https://doi.org/10.1093/scipol/scy014>
- Edler, J, and Georghiou, L. (2007) ‘Public Procurement and Innovation— Resurrecting the Demand Side’, *Research Policy*, 36/7: 949–63.
- Edquist, C., & Zabala-Iturriagoitia, J. M. (2012). Public Procurement for Innovation as mission-oriented innovation policy. *Research Policy*, 41(10), 1757–1769. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.respol.2012.04.022>
- Edquist, C. & J. M. Zabala-Iturriagoitia, (2020) Functional procurement for innovation, welfare, and the environment, *Science and Public Policy*, Volume 47, Issue 5, October 2020, Pages 595–603, <https://doi.org/10.1093/scipol/scaa046>
- Dale-Clough, L (2015) Public procurement of innovation and local authority procurement: procurement modes and framework conditions in three European cities, *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, 28:3, 220–242, DOI: [10.1080/13511610.2015.1012709](https://doi.org/10.1080/13511610.2015.1012709)
- Georghiou, L., and Cassingena Harper, J. (2011) ‘From Priority-Setting to Articulation of Demand: Foresight for Research and Innovation Policy and Strategy’, *Futures*, 43/3: 243–51.
- Giaccone, S.C. and Magnusson, M. (2022), Unveiling the role of risk-taking in innovation: antecedents and effects. *R&D Management*, 52: 93-107. <https://doi.org/10.1111/radm.12477>
- Godin, B., and Lane, J. P. (2013) ‘Pushes and Pulls: Hi(S)tory of the Demand Pull Model of Innovation’, *Science, Technology & Human Values*, 38/5: 621–54
- Hitchings, R. (2012). People can talk about their practices. *Area*, 44(1), 61–67. <http://www.jstor.org/stable/41406046>
- Kundu, O., A. D James & J. Rigby, (2020) Public procurement and innovation: a systematic literature review, *Science and Public Policy*, Volume 47, Issue 4, Pages 490–502, <https://doi.org/10.1093/scipol/scaa029>
- Nelson, R. R. (2011) ‘The Moon and the Ghetto revisited’, *Science and Public Policy*, 38/9: 681–90.
- Laffont, J.-J. (1999). Political economy, information and incentives. *European Economic Review*, 43(4), 649–669. [https://doi.org/https://doi.org/10.1016/S0014-2921\(98\)00130-5](https://doi.org/https://doi.org/10.1016/S0014-2921(98)00130-5)
- Pelkonen, A. & V. Valovirta (2015) Can service innovations be procured? An analysis of impacts and challenges in the procurement of innovation in social services. *Innovation: The European Journal of Social Science Research* 28(3): 384–402.
- OECD (2011), Demand-side Innovation Policies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264098886-en>.

- Oliver Wyman Forum, (2021) Stockholm Tops 2021 Urban Mobility Readiness Index With Significant Investment in Electric Vehicles and Public Transit Infrastructure
<https://www.oliverwymanforum.com/media-center/2021/stockholm-tops-2021-urban-mobility-readiness-index.html>
- Paskaleva, K., & Cooper, I. (2021). Are living labs effective? Exploring the evidence. *Technovation*, 106, 102311.
<https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.technovation.2021.102311>
- Rittel, H. W., & M. M. Webber (1973). Dilemmas in a General Theory of Planning. *Policy sciences*, 4(2), 155-169
- Soper, K. (2007) 'Conceptualizing Needs in the Context of Consumer Politics', *Journal of Consumer Policy*, 29/4: 355–72.
- Suchman, M.C., Eyre, D.P. Military procurement as rational myth: Notes on the social construction of weapons proliferation. *Sociol Forum* 7, 137–161 (1992). <https://doi.org/10.1007/BF01124759>
- Thoreson, K., L. Hansson, A. Paulsson, B. Vitestam, M. Aldenius och E. Rosén (2021). Innovation genom konkurrens eller samverkan? En undersökning av beställarnas syn på möjligheter och begränsningar i upphandling av kollektivtrafik. K2 Working paper 2021:17
https://www.k2centrum.se/sites/default/files/fields/field_uppladdad_rapport/k2_workingpaper_2021_17.pdf
- Uyarra E, Flanagan K, Magro E, Zabala-Iturriagoitia JM. (2017) Anchoring the innovation impacts of public procurement to place: The role of conversations. *Environment and Planning C: Politics and Space*. 2017;35(5):828-848. doi:[10.1177/2399654417694620](https://doi.org/10.1177/2399654417694620)
- Uyarra, E., Zabala-Iturriagoitia, J. M., Flanagan, K., & Magro, E. (2020). Public procurement, innovation and industrial policy: Rationales, roles, capabilities and implementation. *Research Policy*, 49(1), 103844. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.respol.2019.103844>
- Wesseling, : H. & C. Edquist, (2018). Public procurement for innovation to help meet societal challenges: a review and case study, *Science and Public Policy*, Volume 45, Issue 4, August 2018, Pages 493–502, <https://doi.org/10.1093/scipol/scy013>
- WIPO (2018). Global Innovation Index 2018: China Cracks Top 20. Top Rankings: Switzerland, Netherlands, Sweden, UK, Singapore, U.S.
https://www.wipo.int/pressroom/en/articles/2018/article_0005.html
- WIPO (2021). Global Innovation Index 2021. Tracking Innovation through the COVID-19 Crisis.
https://www.wipo.int/global_innovation_index/en/2021/
- World Economic Forum (2021). The world's most innovative countries
<https://www.weforum.org/agenda/2021/09/worlds-most-innovative-countries-innovation/>
- World Economic Forum (2018). South Korea and Sweden are the most innovative countries in the world.
<https://www.weforum.org/agenda/2018/02/south-korea-and-sweden-are-the-most-innovative-countries-in-the-world/>
- van Winden, W. & D. van den Buuse (2017) Smart City Pilot Projects: Exploring the Dimensions and Conditions of Scaling Up, *Journal of Urban Technology*, 24:4, 51-72, DOI: 10.1080/10630732.2017.1348884

6.2. Intervjuer

Trafikföretag 1 – intervju med en representant september 2021

Trafikföretag 2 – intervju med en representant oktober 2021

Trafikföretag 3 – intervju med en representant september 2021

Trafikföretag 4 – intervju med tre representanter oktober 2021

Trafikföretag 5 – intervju med två representanter oktober 2021

Trafikföretag 6 – intervju med två representanter september 2021



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

