



<http://www.diva-portal.org>

This is a report published by *VTI*

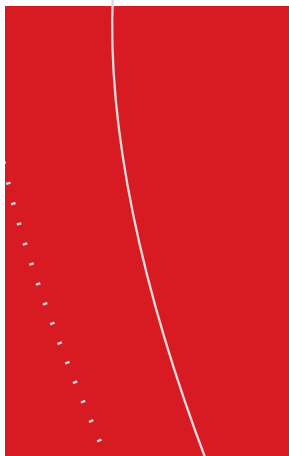
Citation for the original published report:

Nilsson, J.-E., Bergman, M., Mendell, S., Nyström, J. & Pyddokke, R. (2012).
På spaning efter den innovativa myndigheten. Linköping: VTI.

N.B. When citing this work, cite the original published report.


Permanent link to this version:


<http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:sh:diva-27217>



På spaning efter den innovativa myndigheten

Jan-Eric Nilsson
Mats Bergman
Svante Mandell
Johan Nyström
Roger Pyddoke

Utgivare:  581 95 Linköping	Publikation: VTI rapport 757		
Författare: Jan-Eric Nilsson, Mats Bergman, Svante Mandell, Johan Nyström och Roger Pyddoke.	Utgivningsår: 2012	Projektnummer: 92484	Dnr: 2011/0595-21
Titel: På spaning efter den innovativa myndigheten	Projektnamn: Förstudie innovationer		
Referat <p>Regeringen har högt ställda ambitioner vad gäller produktivitetsutveckling och nytänkande i offentlig sektor. Man vill bland annat stärka innovationsbenägenheten för att få ut mer av de resurser som idag förbrukas och den vägen möta en del av de krav på ökade resurser som ställs.</p> <p>Genom att granska styrningen i offentlig sektor visar vi i denna uppsats att dagens myndigheter har mycket svaga incitament att bidra till en sådan vidareutveckling av verksamheten. Den omvandling som offentlig sektor genomgått under de senaste 30 åren, med en successivt ökad användning av kommersiella företag för tjänsteleverans, ger emellertid goda möjligheter att förändra detta förhållande. Eftersom det av flera skäl är svårt att tro att sådana förändringar kan tillkomma i en nerifrån-och-upp-process menar vi att man måste ta politiskt ansvar för att få till stånd en förändring. En central komponent i detta är att komplettera dagens ekonomiska uppföljning, som i stor utsträckning säkerställer att aggregerade anslag används på det sätt som riksdagen avsett, med en uppföljning baserad på de projekt och andra verksamheter som upphandlas. De avtal som tecknas och de utbetalningar som görs mot dessa avtal ger mycket goda förutsättningar för att förbättra förståelsen av kostnadsutvecklingen och att förbättra styrningen i riktning mot att pröva nya lösningar.</p>			
Nyckelord: Innovationer, myndigheter, styrning, regering, riksdag, kostnadsutveckling, transparens, nytänkande, tjänsteproduktion			
ISSN: 0347-6030	Språk: Svenska	Antal sidor: 42 + 1 bilaga 6 sidor	

Publisher:  SE-581 95 Linköping Sweden	Publication: VTI rapport 757		
	Published: 2012	Project code: 92484	Dnr: 2011/0595-21
	Project: Pre-study innovations		
Author: Jan-Eric Nilsson, Mats Bergman, Svante Mandell, Johan Nyström and Roger Pyddoke.	Sponsor: Vinnova		
Title: In search of the innovative agency			
Abstract <p>This report makes suggestions for how the government can improve on the monitoring of its agencies and the productivity of its activities. The instrument for doing so is to ascertain a regular review of costs in the contract signed between commercial firms which provide services for the public sector, and the final cost for service delivery.</p> <p>By increasing the focus to understand what drives costs and productivity at the micro level, it will become gradually more straightforward for the agencies to start looking for new and cost reducing means for implementation of road construction projects, of subsidised public transport, of child care etc. This is in line with the government's ambitions to push for more innovations in the public sector.</p>			
Keywords: Monitoring of costs, productivity, innovations, public sector governance			
ISSN: 0347-6030	Language: Swedish	No. of pages: 42 + 1 appendix 6 pages	

Förord

Denna promemoria utgör resultatet av en förstudie kring kopplingen mellan upphandling, kontraktutformning och innovationer som finansierats av Vinnova. Många myndigheter som tidigare utfört verksamhet med egen personal etc. använder numera kommersiella företag som upphandlas i konkurrens. Avsikten är att med denna studie som grund kunna fördjupa arbetet med att skapa utrymme för nytänkande i denna typ av verksamhet.

Stockholm, September 2012

Jan-Eric Nilsson

Kvalitetsgranskning

Ett utkast till texten presenterades vid ett internt seminarium på VTI i februari 2012. En genomarbetad version presenterades och diskuterades vid ett seminarium hos finansiären, Vinnova, i mars 2012. Avdelningschef Gunnar Lindberg har därefter granskat och godkänt publikationen för publicering i september 2012.

Quality review

A text draft was presented at an internal VTI seminar in February 2012. A new version of the text was presented and discussed at a Vinnova seminar in March 2012. Research director Gunnar Lindberg has examined and approved the report for publication in September 2012.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	5
Summary	7
1 Inledning	9
1.1 Bakgrund	9
1.2 Syfte.....	10
1.3 Rapportens uppläggning.....	10
2 Genomförande av offentlig verksamhet	12
2.1 Det offentliga uppdraget.....	12
2.2 Från egen regi till upphandling.....	13
3 Upphandlingar och kontrakt för komplexa tjänster	16
3.1 Balansgången mellan pris och kvalitet.....	16
3.2 Utförandeentreprenad.....	17
3.3 Upphandlad kollektivtrafik	20
3.4 Observationer	20
4 Bristen på uppföljning	22
5 Är det möjligt att upphandla annorlunda?	24
5.1 Trafikverkets modell för val av affärsform	24
5.2 Val av entreprenadform och andra tillvägagångssätt för nytänkande	27
5.3 Observationer	28
6 Varför brister intresset för uppföljningar och innovationer?.....	29
6.1 Varför följs verksamheten inte upp?	29
6.2 Intresset för innovationer i privat verksamhet	32
6.3 Intresset för innovationer i offentlig verksamhet.....	33
7 Förbättrade förutsättningar för nytänkande.....	37
7.1 Tester och analyser	37
7.2 Frivillighet eller styrning för att åstadkomma nytänkande?	38
7.3 Sammanfattning.....	40
Bilaga 1 Vinnovas innovationsarbete	

På spaning efter den innovativa myndigheten

av Jan-Eric Nilsson, Mats Bergman, Svante Mandell, Roger Pyddoke, Johan Nyström
VTI
581 95 Linköping

Sammanfattning

I regleringsbrevet för budgetåret 2011 gav regeringen Vinnova i uppdrag att analysera behoven av kunskap och kompetens för tjänsteinnovationer i näringsliv och offentlig sektor. I ett policydokument som utarbetats ger myndigheten ett antal exempel på insatser inom ramen för detta uppdrag. Avsikten är bland annat att genomföra en särskild satsning på innovationsupphandlingar av tjänster med syfte att lyfta både offentlig verksamhet, näringsliv och forskning. ”Samverkan för tjänsteinnovation”, som satsningen kallas, syftar till att stärka interaktionen mellan näringsliv och offentlig sektor. För att i ökad omfattning göra det möjligt för det omgivande samhället att dra nytta av forskningsresultat vill Vinnova också öka rörligheten mellan praktik och akademi. Man vill dessutom bidra till en kommersialisering av tjänsteforskningen.

Regeringens uppdrag och Vinnovas fortsatta arbete utgår implicit från att myndigheter är intresserade av att lära sig mer om hur den egna verksamheten fungerar och av att förändra formerna för genomförande baserat på insikter från systematiska uppföljningar. I detta ligger också en tanke om att myndigheterna verkligen vill pröva nya tillvägagångssätt för att genomföra upphandlingar. På så sätt, menar man, blir det möjligt att testa gränserna för hur verksamheten genomförs och att förutsättningslöst pröva om myndighetsuppdraget kan genomföras på något alternativt sätt.

Genom att anlägga ett perspektiv som studerar incitamenten i offentlig sektor menar vi att denna verksamhetsbeskrivning är en myt. Syftet med uppsatsen är att belägga detta genom att anlägga ett incitamentsperspektiv på dynamiken i offentlig sektor i allmänhet och på drivkrafterna för innovationer i synnerhet. Detta leder fram till rekommendationer av en annan karaktär än de slutsatser Vinnova drar avseende behovet av framtida arbetsinsatser.

Analysen tar sin utgångspunkt i de senaste 30 årens omvandling av offentlig sektor. Under denna period har många myndigheter övergått från att genomföra sitt uppdrag i egen regi till att upphandla kommersiella företag för att genomföra arbetsuppgifterna. Idag är det entreprenörer och andra företag som bygger vägar och järnvägar, som bedriver kollektivtrafik, bedriver äldreomsorg och utför en rad andra tjänster på uppdrag av olika sektorsmyndigheter.

För att förbättra förutsättningarna för nytänkande i genomförandet av det offentliga uppdraget, behövs en bättre förståelse av politikens respektive myndigheternas roller i denna nya miljö. Målen för verksamheten inom olika samhällssektorer fastställs på politisk grund. Det är också politiken som bestämmer om verksamheten ska upphandlas eller inte. Flertalet genomgripande förändringar av förutsättningarna för verksamhetens genomförande tillkommer därför på politiskt initiativ.

Myndighetens uppdrag är att utforma en upphandling på ett sätt som bidrar till att målen uppfylls till lägsta tänkbara kostnad för samhället. Det är då nödvändigt att klargöra hur kriterierna för att välja ut den vinnande anbudsgivaren; hur ersättningsformen (fast pris eller löpande räkning), fördelningen av risk mellan beställare och utförare etc. påverkar

måluppfyllelse och kostnader. Samtliga dessa handlingsparametrar kontrolleras av respektive myndighet.

Vi menar att insikten om hur dessa förhållanden påverkar såväl kostnader som måluppfyllelse och nytänkande är svag i svensk offentlig sektor. För att belägga sådana samband krävs också systematiska uppföljningar. Sverige lever emellertid med en svag uppföljningskultur. Det är därför idag svårt och kostsamt att analysera den verksamhet som genomförs av upphandlande myndigheter. Därmed är också kunskapen dålig om varför kostnaderna ökar och varför nytänkandet är otillräckligt.

I privat sektor finns ofta utrymme för produktutveckling och innovationer nerifrån och upp. Exempelvis kan anställda med nya och avvikande tankar som man inte får gehör för hos sin arbetsgivare bryta sig ut och bilda eget. Denna möjlighet saknas i offentlig sektor eftersom den innovativa medarbetare som skulle vilja starta eget ofta har en enda potentiell kund, nämligen den myndighet han eller hon skulle lämna. Möjligheten att på detta sätt skapa utrymme för nytänkande är därför begränsad.

Av detta och andra skäl måste mycket av nytänkandet tillkomma i en uppifrån-och-ner-process. Regeringen bör därför instruera sina myndigheter att komplettera årsredovisningarna jämfört med i nuläget i enlighet med följande principer:

1. En redovisning av antal kontrakt som tecknats under det gångna året och dess sammanlagda värde.
2. En redovisning av antal avslutade kontrakt och en tabell som anger hur stor andel av projekten som avslutats på respektive över budget. Flertalet avtal av detta slag är således av en typ som sällan innebär att kostnaderna blir *lägre* än vad som avtalats.

Eftersom den information som behövs för en sådan redovisning redan finns i myndigheternas olika system är de administrativa kostnaderna för en sådan avrapportering låga. Med tillgång till detta material skapas helt nya förutsättningar för uppföljningar och analyser av verksamhetens utfall.

Regeringen bör dessutom kräva att varje myndighet årligen genomför ett visst antal upphandlingar på ett icke-traditionellt sätt. Kostnaderna för och effekterna av sådana försök kan ställas mot kostnaderna för att genomföra upphandlingarna på ett traditionellt sätt. Också detta förfarande ökar transparensen i genomförandet av verksamheten. Därmed skapas också ett internt förändringstryck i myndigheterna.

Många försök att initiera nytänkande leder till få egentliga konsekvenser. Den ”innovativa myndigheten” finns inte men däremot den ”innovativa politiken”. Det krävs därför ett aktivt engagemang från regeringen för att skapa drivkrafter för nytänkande.

En brist på förståelse för betydelsen av en medveten styrning, genomförande och uppföljning av verksamheten resulterar inte bara i kvalitetsproblem i upphandlad verksamhet av den art som uppmärksammats i media under senare tid. Konsekvensen är också att det fortsatt finns en potential för kostnadsbesparingar och kvalitetsförbättringar. Genom att tillvarata denna potential skapas nya möjligheter att påskynda nytänkande kring hur tjänsterna produceras och också för att skapa utrymme för tjänsteinnovationer.

In search of the innovative agency

by Jan-Eric Nilsson, Mats Bergman, Svante Mandell, Roger Pyddoke, Johan Nyström
VTI (Swedish National Road and Transport Research Institute)
SE-581 95 Linköping, Sweden

Summary

The government has commissioned the Swedish Governmental Agency for Innovation Systems, Vinnova, to suggest ways and means for enhancing innovativeness in public sector agencies. This assignment is written against a background of a perceived poor performance of the public sector in this respect.

The present report addresses this challenge against a background of a public sector which has been thoroughly restructured during the last 30 years or so. Today, commercial corporations deliver a large amount of public sector services rather than agencies using in-house resources. After a procurement process, firms are contracted for building and maintaining infrastructure, for running non-commercial bus and railway services, for delivering many services to the elderly etc. This presence of formal contracts between a public sector principal and a private sector agent provides a window of opportunity for analysing what is being delivered and the costs for delivery.

Another perspective taken in the report is the significance of economic incentives for performance. This is of relevance not only for the contracted firms but also for the public officials designing the contracts. It is argued that, contrary to what is common in the private sector, the pursuit of new ways to solve the tasks given to an agency must be implemented by way of a top-down process, politicians formulating precise instructions to agency officials. One reason is that agencies are constrained by a number of formal restrictions which reduce the ability of officials to change implementation behaviour. A complementary motive is that financial incentives for remunerating innovativeness are much more difficult to use in the public than in the private sector.

Two sets of policy recommendations emerge. The first is that the government should instruct its agencies to include information about contracts in their annual reports. This includes two of dimensions:

1. A report about the number of contracts signed during the year and their aggregate cost.
2. A complementary report about the number of contracts which have been finalised, including a detailed table of the share of projects finalised within budget and the share with different degrees of cost overruns. Most agreements are thus of a nature such that the final cost are not lower than agreed.

Since this type of information is already available within the agencies' different administrative systems, the costs for compiling and publicising the material should be low.

A second requirement is that each agency should be instructed to implement a certain number of tenders in a non-standard way. The annual report should then include

information about benefits and costs for these trials compared to the standard approach to tendering and contracting.

These two changes will increase the transparency of the way in which activities are implemented. In addition, it will create a pressure on the agencies to make trials and to report about their consequences for the principal, i.e. the government and ultimately the electorate.

1 Inledning

”Myten om den Innovativa Myndigheten: Offentliga myndigheter är intresserade av att lära sig mer om hur den egna verksamheten fungerar och att ständigt förändra formerna för genomförande baserat på insikter från sådana uppföljningar. Man vill också förutsättningslöst pröva nya instrument för att genomföra upphandlingar (förhandlad upphandling, för-kommersiell upphandling, etc.) för att testa gränserna för vad som är möjligt. Man vill också på andra sätt ständigt pröva formerna för att genomföra det uppdrag man fått från regeringen och i slutändan från riksdagen.”

1.1 Bakgrund

Vinnova har i sitt regleringsbrev för budgetåret 2011 fått i uppdrag att analysera behoven av kunskap och kompetens för tjänsteinnovationer i näringsliv och offentlig sektor. I ett policydokument definierar Vinnova en tjänsteinnovation som resultatet av en innovationsprocess där själva resultatet är en tjänst som används (Blomqvist et al. 2010). Innovationen kan även utgöras av ett nytt distributionssätt, en ny affärsmodell, en ny design, etc. Detta innebär att organisatoriska och teknologiska innovationer, affärsinnovationer och också varuinnovationer är av betydelse för förståelsen av vad som avses med begreppet tjänsteinnovationer.

Oslo-manualen definierar innovation på följande sätt: *An “innovation” is the implementation of a new or significantly improved product (good or service), or process, a new marketing method, or a new organizational method in business practices, workplace organization or external relations.* EG 1450/2004.

Wikipedia anger ”förnyelse” som synonym till innovation (från latinets *innovare*). En innovation är en ny idé till en produkt, lösning, affärsidé, tjänst, kemisk formel, matematisk metodik eller teknologi som visat sig lovande eller fungera men aldrig tänkts ut tidigare av någon annan. Det kan handla om att använda ett befintligt föremål på ett nytt sätt, eller att börja tillverka en gammal produkt på ett nytt sätt, exempelvis av ett annat material än tidigare. En idé måste representera något genuint nytt för att kunna patenteras. Skillnaden mellan en uppfinning och en innovation är att en innovation har blivit allmänt accepterad på marknaden.¹

Wikipedia gör också följande åtskillnad:

- Processinnovationer uppstår då en vara eller tjänst kan produceras med mindre resurser.
- Produktinnovation innebär en förbättring av existerande produkt eller utveckling av en ny. Produktinnovationer i en organisation leder ofta till processinnovationer i en annan.

¹ Wikipedia ger som exempel att en tilltalande design på en cykel kan bli en framgångsrik innovation om många köper den. Men plastcykeln Itera blev aldrig en innovation eftersom den inte blev accepterad på marknaden, den förblev en uppfinning. Ikeas sätt att förpacka monteringsfärdiga möbler i platta paket är däremot ett exempel på en framgångsrik innovation

- Organisationsinnovationer är nya former av organisationer.

Också metoder kan vara innovationer. Exempelvis revolutionerade Richard Fosburys "flop-stil" höjdhoppet efter OS 1968 och Jan Boklövs "V-stil" kom för alltid att förändra backhoppningen.

Begreppet tjänsteinnovation ligger uppenbarligen mycket nära det generiska innovationsbegreppet. Det är därför tveksamt om man tillför något nytt genom prefixet "tjänste-", varför vi fortsättningsvis enbart använder begreppet innovation. Vinnovas uppdrag från regeringen kan därmed formuleras som att man ska redovisa behovet av kunskap och kompetens för innovationer i näringsliv och offentlig sektor.

1.2 Syfte

I sitt arbete med regeringsuppdraget utgår Vinnova implicit från att det finns en vilja i offentlig sektor att utveckla formerna för sitt arbete. I ingressen till kapitlet har detta provokativt formulerats som 'Myten om den Innovativa Myndigheten'. I vår studie påtalas emellertid omständigheter som innebär att myndigheternas beslutsfattande är kringgärdat av en mängd restriktioner och att man i praktiken har ett begränsat engagemang i att förändra principerna för genomförande.

Rapporten skrivs mot bakgrund av de genomgripande förändringar som den offentliga verksamheten genomgått under de senaste 20 – 30 åren och som bland annat innebär att myndigheter i successivt minskad omfattning tillhandahåller varor och tjänster i egen regi. En hypotes är att den ökade användningen av upphandling i konkurrens i själva verket ger nya och hittills outnyttjade möjligheter att styra in verksamheten i fåror som tidigare inte prövats på ett systematiskt sätt.

Syftet med promemorian är närmare bestämt att förbättra kunskaperna om den kontext inom vilken beslut i offentlig sektor fattas och de problem som finns med att få myndigheter att pröva nya tillvägagångssätt för att hantera sitt uppdrag. Rapporten avslutas med några principiella resonemang om vilka nödvändiga – om än inte med säkerhet tillräckliga – förändringar som krävs för att förbättra utrymmet för nytänkande i offentlig sektor. Två operationella förslag till förändringar lämnas:

- Regeringen ska kräva att myndigheter årligen avrapporterar kostnadsutvecklingen för de projekt som avslutats under det gångna året. En sådan rapport innehåller också en precisering av vad man fått för pengarna.
- Regeringen ska också kräva att varje myndighet årligen redovisar konsekvenserna av ett visst antal försök som genomförts med nya upphandlingsinstrument. På så sätt skapas ett tryck på myndigheterna att systematiskt pröva nya lösningar på existerande problem.

1.3 Rapportens uppläggning

Rapporten inleds med att i avsnitt 2 diskutera de senaste årtiondenas övergång från att i offentlig sektor tillhandahålla tjänster i egen regi till att verksamheter upphandlas i konkurrens. Innebörden av upphandlingsbegreppet, liksom konsekvenserna av olika utformningar av avtalen mellan parterna för verksamhetens utfall, beskrivs i avsnitt 3. Avsnitt 4 behandlar avsaknaden av uppföljningar av de kontrakt som upphandlats, något

som bland annat gör det svårt att genomskåda de styrkor och brister som kan förknippas med de upphandlingar som genomförs.

Avsnitt 5 innehåller en diskussion kring vilka möjligheter som finns att inom ramen för existerande lagar och förordningar genomföra upphandlingar på ett icke traditionellt sätt. I avsnitt 6 formuleras ett antal tänkbara förklaringar till frånvaron av uppföljningar och det bristande intresset för nytänkande. Detta görs mot bakgrund av en kort beskrivning av vad som driver nytänkande i kommersiell verksamhet. Slutligen förs i avsnitt 7 en diskussion om hur man skulle kunna förbättra informationen om de upphandlingar som genomförs respektive för att påverka innovationsviljan i offentlig sektor. En bilaga innehåller en kort sammanfattning av tre Vinnova-rapporter med koppling till innovationsproblematiken.

Tyngdpunkten i rapporten ligger på våra erfarenheter från transportsektorn. Många slutsatser kan emellertid vara generella till sin natur. Rapporten baseras i begränsad omfattning på forskningslitteratur. Utgångspunkten ges i stället av ett antal observationer av centrala aspekter på upphandlingar i offentlig sektor.

2 Genomförande av offentlig verksamhet

Som en bakgrund till de fortsatta resonemangen beskrivs motivet för att låta många beslut avseende resursanvändning passera via offentliga myndigheter (avsnitt 2.1). I myndighetsbegreppet innefattas såväl statliga verk som landstingskommunal och primärkommunal verksamhet. Avsnitt 2.2 beskriver därefter övergången av produktion i egen regi till upphandling i konkurrens.

2.1 Det offentliga uppdraget

En stor del av landets produktion genomförs i privat regi. Men det finns också många exempel på verksamheter där offentlig sektor spelar en avgörande roll, dvs. verksamheter där politiska beslut flyttar kontrollen av verksamheten från kommersiella företag till olika myndigheter etc. Ett grundläggande motiv för sådana ingrepp i marknadens sätt att agera är att man tror att vissa typer av tjänster inte skulle tillhandahållas i effektiv omfattning på en marknad eller på helt frivillig grund. Mycket talar exempelvis för att mängden utsläpp, buller och trängsel i trafiken – mängden externaliteter – skulle bli allt för stor om inte samhället i en eller annan form griper in.

Undervisning och vård är andra exempel på områden där politiska beslut har stor betydelse för vad som görs, hur det görs och vem som betalar. Varje elev har en egen nytta av att lära sig för livet. Men nyttan är större än så genom att också andra kommer att dra nytta av att eleven skaffar sig bättre kunskaper. Genom offentligt tillhandahållen utbildning till låg, eller i många länder ingen kostnad kommer därför fler att utbilda sig jämfört med om var och en själv skulle betala undervisningskostnaderna. På ett likartat sätt är det fler än den enskilde individen som drar nytta av sjukvård, i synnerhet vad gäller skyddet för smittsamma sjukdomar.

Väghållning är en annan nyttighet där offentlig sektor spelar en viktig roll. Privata vägar som finansieras med avgifter tillhandahålls i regel i mycket mindre omfattning än vad som är samhällsekonomiskt optimalt. Skälet är att en privat ägare i stället för att bygga en alternativväg, skulle föredra att ha många resenärer på den väg man redan byggt för att på så sätt kunna ta ut höga avgifter. Ur samhällets perspektiv kan en hög avgift också innebära att en ny och bra väg underutnyttjas trots att det egentligen inte kostar så mycket att låta fler fordon köra.

Inte sällan kan ovanstående motiv för offentliga ingrepp i marknadens funktion, kombineras med politiska mål avseende välfärdens fördelning mellan olika grupper i befolkningen. Det gäller t.ex. sjukvård där samhället anser att man ska kunna konsumera sjukvård även om den enskilde individen inte har råd.

I Sverige använder riksdag och regering i mycket stor utsträckning myndigheter för att genomföra *det offentliga åtagande* som ytterst vilar på någon av ovanstående tankar. Varje myndighet arbetar inom ramen för sitt sektorspecifika uppdrag. Inom trafikpolitiken fattar riksdagen beslut om trafikpolitiska mål. Det är sedan regeringens uppgift att genomföra politiken. I detta använder man ett antal myndigheter för att verkställa politiken på ett sätt som maximerar sannolikheten för att de övergripande målen uppnås.

Det finns också viktiga förutsättningar för i vilka former politiken ska verkställas. Myndighetsförordningens (SFS 2007:515) tredje paragraf lyder: ”Myndighetens ledning ansvarar inför regeringen för verksamheten och skall se till att den bedrivs effektivt ..., att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att myndigheten hushållar

väl med statens medel.” Utöver att den ansvariga myndigheten ska uppfylla de sektorspecifika målen innebär detta att målen ska uppnås till så låg kostnad som möjligt; ju bättre kostnadseffektivitet desto större utdelning för de medel som avsätts.

Innebörden av instruktionen är att myndigheten löpande ska sänka kostnaderna för att genomföra verksamheten. Den offentliga sektorn på uppdrag av medborgarna i form av riksdag och regering systematiskt ska söka efter nya tillvägagångssätt för att uppnå uppställda mål. Man ska vara innovativ. Det finns inte heller några generella restriktioner i den förvaltningspolitik som förs i Sverige som lägger några hinder i vägen för denna utveckling (ESV 2012).

2.2 Från egen regi till upphandling

Varje statlig myndighet, liksom varje kommun och landsting, har ett av regeringen utformat uppdrag att säkerställa att specificerade typer av verksamhet kommer till stånd. Under en stor del av 1900-talet genomfördes detta uppdrag genom att myndigheterna producerade tjänster till allmänheten i egen regi, dvs. man hade egen personal, maskiner och utrustning för ändamålet. Utvecklingen i Sverige under de senaste 20 – 30 åren har inneburit att tjänsterna nu levereras i nya former. Regeringar av olika majoritet har successivt beslutat att ge sina myndigheter instruktioner om att verksamheten i stället ska genomföras av kommersiella företag som upphandlas i konkurrens. Myndigheter har på så sätt omvandlats till komplexa beställningskontor i stället för organisationer för tjänsteproduktion.²

Vägverket är ett exempel på denna omvandling. Under 1980-talet hade man en egen division för byggande av nya vägar som genomförde 20-30 procent av alla nybyggnadsprojekt. Idag upphandlar Trafikverket alla investeringar i konkurrens. Även drift och underhåll har konkurrensutsatts, i Vägverkets fall redan under 1990-talet. Konkurrensutsättningen av Banverkets järnvägsunderhåll påbörjades i början av 2000-talet. Från och med ca 1990 kom också den icke kommersiella (regionala) kollektivtrafiken att upphandlas i konkurrens. Regionala kollektivtrafikmyndigheter definierar vilken trafik man vill ha utförd och kontrakten ges till det kommersiella företag som lämnar det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet.

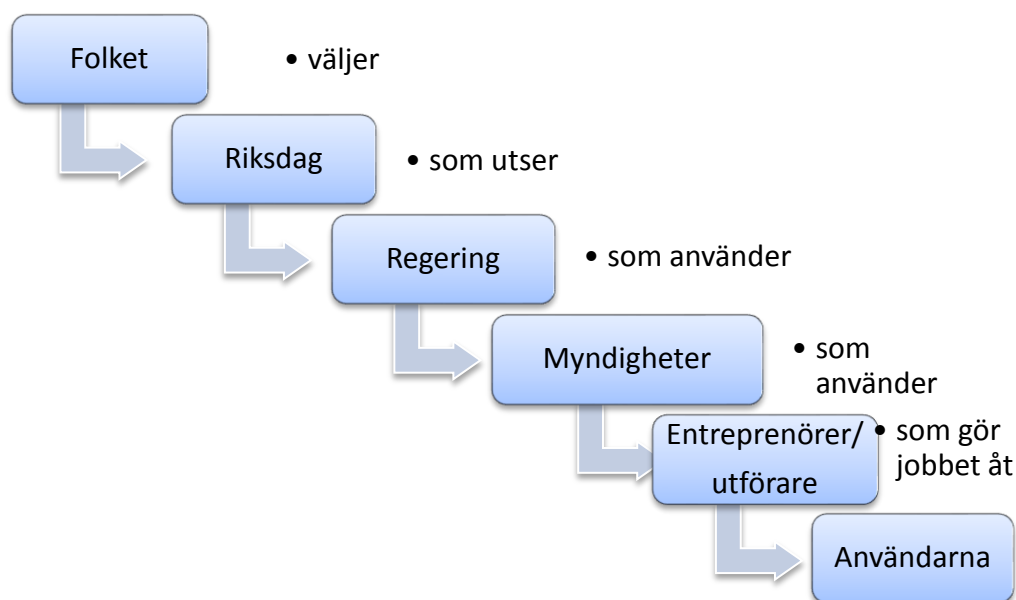
Det politiska systemet bestämmer således inte bara vilken verksamhet som ska utföras av offentlig sektor utan också att dessa tjänster tillhandahålls av kommersiella företag som upphandlas i konkurrens. Övergången till konkurrensupphandling baseras på uppfattningen att man på detta sätt kan få ner kostnaderna för skattebetalarna. Det betyder att tjänstemännen³ i offentlig sektor har att genomföra det uppdrag man ges av riksdag och regering på ett kostnadseffektivt sätt. Den delegering av arbetsuppgifter som beskrevs i föregående avsnitt har efter konkurrensutsättningen fått en ytterligare nivå på det sätt som framgår av figur 1.

Det är viktigt att konstatera att upphandling i konkurrens inte är något nytt i sig utan har en lång historia i Sverige. Endast i begränsad utsträckning har statliga myndigheter, landsting och kommuner själva producerat de hjälpmedel som använts i verksamheten. I stället har man köpt papper, pennor, datorer och successivt allt mer avancerade hjälpmedel från kommersiella företag. Detta innebär också att man kommit in i

² En annan del i omvandlingen av offentlig sektor är så kallade valfrihetsmodeller. Dessa behandlas inte här, men en ny analys av dessa förändringar finns i Hartman (2011).

³ Tjänstemannabegreppet avser här samtliga anställda som inte sitter på ett politiskt mandat.

upphandlingen av tidigare egenproducerad verksamhet med flera viktiga erfarenheter av upphandlingar. Som vi återkommer till kan inte alla dessa erfarenheter direkt överföras till den nya verksamheten.



Figur 1 Den demokratiska ansvarsdelegeringen i Sverige. Från Nilsson et al (2012).

Också upphandlingslagstiftningen har en lång historia i Sverige. Den lagförändring som genomfördes 1992 i samband med Sveriges inträde i Europeiska gemenskapen innebär att Sverige nu har samma ramverk för upphandlingar som resten av Europa. Det formella syftet med Lagen om offentlig upphandling (LOU), vars senaste revidering hänförs till 2007, är att säkerställa att alla budgivare ges samma möjligheter att delta i upphandlingarna. En annan viktig aspekt i LOU är att korruption och nepotism i alla dess former ska försvåras genom krav på öppenhet. Lagverket innebär därför att den offentlige beställaren har ett antal begränsningar av handlingsfriheten i valet av vem som ska utföra verksamheten.

Samtidigt som LOU anger gränser för *hur* en upphandling ska genomföras ligger ansvaret för *vad* som ska upphandlas i det politiska systemet. I detta ligger också att LOU i sig inte lägger några hinder i vägen för innovationer och nytänkande. Däremot kan lagen innebära att myndigheter har fler begränsningar på möjligheten att sluta avtal med kommersiella företag jämfört med om motsvarande avtal skulle ingås mellan två privata företag. Den enskilt viktigaste restriktionen är kanske att det i den offentliga sektorn är svårare att utnyttja det faktum att en leverantör tidigare har gjort bra ifrån sig som en grund för att skriva ett avtal. Sådana långa, informella relationer mellan kommersiella företag torde ofta vara en mycket viktig grund för att företagen ska kunna komma överens också om uppdrag där det är svårt att mäta kvalitetsaspekter.

Exempel

Ett företag köper en komponent av en leverantör. Avtalet innebär att företaget under fem år ska leverera produkten med en kostnadsbesparing om x % per år. Leverantören har bland annat därför anledning att effektivisera produktionen av komponenten. Samma incitament kan finnas inom ramen för ett avtal som tecknats av en offentlig

beställare efter upphandling enligt LOU. Men nu tänker vi oss att leverantören kommer på en helt ny produktionsprocess för komponenten som reducerar kostnaderna samtidigt som produktens egenskaper förbättras. I en relation mellan två privata bolag kan leverantören ge beställaren ett förslag som innebär att parterna delar på vinsterna med den nya lösningen enligt någon modell. Inom ramen för LOU är det emellertid fråga om en ny produkt och en ny upphandling måste genomföras. Detta har i sig en begränsande effekt för leverantörens intresse att utveckla nya idéer.

3 Upphandlingar och kontrakt för komplexa tjänster

Konkurrensutsättningen innebär att den offentlige beställaren utformar ett förfrågningsunderlag som beskriver vilket föremål eller vilken tjänst man vill köpa. Dokumentet anger också ramverket för genomförande av transaktionen, exempelvis formen för ersättning och för kontroll av leverans etc. När anbuderna lämnats och den vinnande anbudsgivaren identifierats skrivs ett kontrakt som innebär att former och villkor för den ersättning som betalas ut blir juridiskt bindande.

Fortsättningsvis beskrivs i korthet den avvägning som en köpare ofta tvingas till mellan pris och kvalitet (avsnitt 3.1). Därefter ges en beskrivning av hur denna balansgång har hanterats i två specifika fall, vägbyggande (avsnitt 3.2) och kollektivtrafik (avsnitt 3.3); genomgången avslutas med några observationer (avsnitt 3.4).

3.1 Balansgången mellan pris och kvalitet

Många standardprodukter kan köpas med ett relativt standardiserat förfarande. Med vederbörlig respekt för besvärliga enskildheter i varje upphandling, kan exempelvis den offentlige inköpare som ska köpa datorer bestämma om datorerna ska vara stationära eller bärbara, skärmstorlek, minneskapacitet, behovet av support etc. När denna typ av egenskaper fastställts väljer man den leverantör som erbjuder lägst pris.

Det är i själva verket möjligt att för många varor och tjänster göra inköp baserat på denna principmodell: Definiera exakt vad köparen vill ha; köp av den leverantör som erbjuder lägst pris. Flertalet inköp som gjordes innan konkurrensutsättningen hade och har sådana egenskaper.

De verksamheter som konkurrensutsätts kan endast sällan upphandlas enbart på lägsta pris. I stället måste förfrågningsunderlaget innehålla en ofta mycket detaljerad hantering av de kvalitetsaspekter som beställaren är intresserad av.

En utgångspunkt för att över huvud taget vara aktuell för att utvärderas i en upphandling är att budgivarna tillgodoser ett antal bindande minimikrav. Exempelvis ska man belägga att verksamheten har en i grunden god ekonomi, att företaget betalar skatt och att man i övrigt uppfyller de generella krav som samhället ställer inom respektive delområde. Detta går stundtals under benämningen skall-krav.

Den ännu större utmaningen i upphandlingen är att i förfrågningsunderlaget kunna beskriva vilka kvalitetsdimensioner köparen är angelägen om att säkerställa. Om man inte lyckas definiera den kvalitet som eftersträvas finns en uppenbar risk att eventuella kostnadsbesparingar till följd av en konkurrensutsättning kommer att realiseras på bekostnad av kvalitén. Och ju svårare det är att mäta kvalitet, desto större är denna risk. Problemet med att köpa kombinationer av pris och kvalitet blir särskilt uppenbart då man ska upphandla omsorg om människor: Hur mäts omhändertagande, hur följs det upp och hur viktig är denna kvalitetsdimension i förhållande till det pris man betalar?

Det finns anledning att poängtera att balansgången mellan pris och kvalitet är generisk för tillhandahållande av denna typ av tjänster och inte i sig kan förknippas med konkurrensutsättning. Det finns således gott om exempel på problem med att leverera omsorg med god kvalitet också i offentlig sektor.

Det finns två modeller för att hantera balansgången mellan pris och kvalitet i en upphandling. Det ena tillvägagångssättet är att man ställer upp minimikrav enligt samma förfarande som beskrevs med avseende på randvillkor för en verksamhet. I så

fall kan kontraktet ges till den som tillgodoser alla minimikrav *och* lämnat det lägsta anbudet. Ett andra förfarande innebär att man i anbudsförfrågan informerar om hur kvalitet ska mätas och hur köparen kommer att väga samman kvalitetsvariabeln med priset. Man brukar beskriva detta i termer av ”det ekonomiskt bästa” anbudet, till skillnad från det lägsta budet.

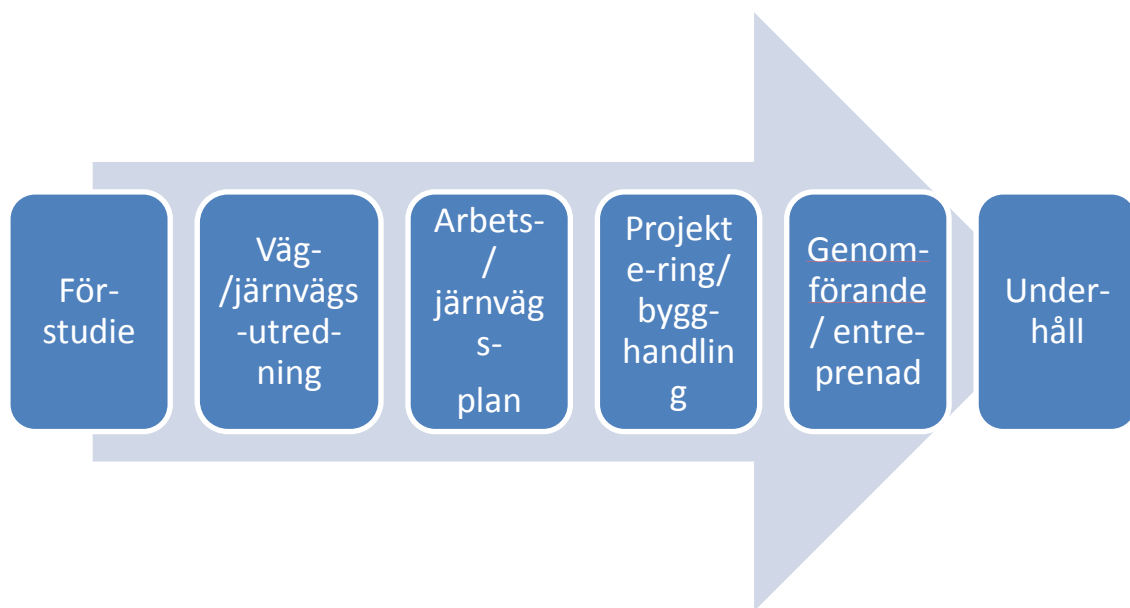
Fortsättningsvis ges en beskrivning av hur balansgången mellan pris och kvalitet hanteras i två fall.

3.2 Utförandeentreprenad⁴

Figur 2 illustrerar de olika planeringsfaser som en infrastrukturinvestering genomgår fram till dess att en väg eller bana öppnas för trafik. Efter trafiköppning vidtar ett antal år med underhåll och reinvesteringar under anläggningens användningsperiod. Från ett upphandlingsperspektiv innebär den vanligaste upphandlingsformen – den så kallade utförandeentreprenaden (tidigare också kallad generalentreprenad) – att tre separata upphandlingar genomförs:

1. Trafikverket upphandlar ett företag som projekterar genomförandet.
2. Projekteringen resulterar i en bygghandling som i sin tur utgör grunden för att upphandla genomförandet av själva investeringen.
3. När investeringen färdigställts upphandlas dess drift och underhåll under en tidsperiod, ofta 5 – 7 år. Normalt innebär detta att den nya anläggningen infogas i ett kontrakt som avser underhåll av ett större driftområde.

⁴ Detta avsnitt baseras delvis på Nilsson (2011).



Figur 2 Livscykeln för en infrastrukturinvestering.

Resultatet av projektörens arbete består alltså av ritningar och detaljerade beskrivningar av vilka arbetsuppgifter som måste utföras för att genomföra ett anläggningsprojekt. Detta sammanfattas i en mängdförteckning. Tabell 1 illustrerar hur (en del av) en sådan förteckning kan se ut. R innebär att ersättningen är reglerbar och syftar på att beställaren betalar ut en ersättning för faktiska kvantiteter upp till angivna takvärden. OR betyder att ersättningen inte är reglerbar, det vill säga att man lämnar ett fastprisanbud på denna del av arbetet.

Förfrågningsunderlaget för att upphandla genomförandet av denna investering innehåller alltså en mängdförteckning av sådan typ. För varje del av uppdraget anger budgivarna ett styckpris. Genom att multiplicera pris med kvantitet och genom att summera kostnaden för alla arbetsmomenten, erhålls det belopp som utgör respektive entreprenörs anbud. Den budgivare som lämnat det lägsta anbudet vinner normalt upphandlingen.⁵

Kvalitetsdimensionen i infrastrukturbyggande handlar primärt om att en anläggning byggs på ett sätt som minimerar kostnaderna över dess livscykel. För att säkerställa att beställaren inte råkar ut för onödigt höga framtida underhållskostnader, eller att vägen snabbt får en ytstandard som trafikanterna upplever som otillräcklig, tvingar man entreprenören att bygga anläggningen på ett i detalj föreskrivet sätt. Så länge man i efterhand kan verifiera att de i förfrågningsunderlaget angivna arbetsmomenten utförts, kommer man att få en färdig anläggning som har exakt de egenskaper som beställts. I synnerhet har man lyckats hantera alla problem med att utföraren inte levererar med tillräcklig kvalitet för att hålla nere byggkostnaden och därmed kunna öka sitt eget överskott.

⁵ I praktiken finns ytterligare kvalitetsaspekter som påverkar valet av utförare på det sätt som beskrevs i avsnitt 3.1, men detta påverkar inte principresonemanget.

Tabell 1 Illustration av mängdbeskrivning vid utförandeentreprenad. R – åtgärder med reglerbar (volymberoende) ersättning; OR – åtgärder med fast ersättning. Ur Nilsson (2009), avsnitt 4.2.

Ersättningsform	Beskrivning och kvantifiering av aktivitet
R	Förberedelse: Rensning/renspolning av 66 vägtrummor
OR	Utsättning i terrängen av avgränsningar för arbetet för objektet i sin helhet
R	Flyttning av 27 vägmärken
R	Flyttning av 30 postlådor; arbetet ska göras i samråd med beställaren
R	Rivning av hel rörledning; 630 m vägtrummor och 117 st sidotrummor
R	Trädfällning; 50 träd med diameter 100–300 mm, och 25 träd med diameter större än 300 mm
R	Borttagning av träd, buskar, sly och ris från avverkning, inklusive borttransport på en yta av 70 000 m ²
R	47 180 m ³ jordschakt och 3 500 m ³ kantskärning
R	21 608 m ³ jordschakt för borttagning av existerande material som medför problem vid tjällossning
R	1 000 m ² sten- och blockrensning
R	Kostnad per block för 100 block med volymen 0,2m ³ –1,2 m ³
R	Tillägg för bergets överyta – 100 m ² med bergschaktdjup mindre än 1 m
R	Tillägg för bergets överyta – 100 m ² med bergschaktdjup större än 1 m
R	Fyllning med 220 m ³ osorterad sprängsten för väg, plan och dylikt
R	Fyllning med 34 222 m ³ bland- och finkornig jord för bankfyllnad

Entreprenadmodellen ger utförarna incitament till nytänkande vad gäller de egna produktionskostnaderna. Styckpriset för att flytta sten och grus beror exempelvis på vilka lastbilar och vilken personal man har. Om det kommer fram nya lastbilar med egenskaper som entreprenörens existerande fordonsflotta inte har, kan det t.ex. finnas skäl att ersätta fyra äldre fordon med tre nyare, och på så sätt minska sina kostnader. En entreprenör som inser denna möjlighet kan ange en lägre styckkostnad för vissa arbetsmoment. Detta innebär att anbudet (och därmed beställarens kostnad) minskar och därmed att möjligheten att vinna upphandlingen ökar.

Men utförandeentreprenadens svaghet är att entreprenörerna inte ges möjlighet att utföra uppdraget på något annat sätt än vad som specificeras av förfrågningsunderlag och kontrakt. Entreprenadformen lägger på detta sätt hinder i vägen för nytänkande och innovationer vad gäller tillvägagångssättet för att genomföra entreprenaduppdraget.⁶ Det är beställaren som – i samarbete med den projektör man anlitar – fullt ut måste ta ansvar för att vidareutveckla formerna för genomförande av ett projekt. Om inte, stagnerar utvecklingen.

⁶ Det finns ytterligare incitamentsproblem med denna entreprenadform som inte beskrivs här för att fokusera huvudegenskaperna.

3.3 Upphandlad kollektivtrafik⁷

Produktions- eller bruttoavtal är den avtalsform som idag är mest vanlig då kontrakt skrivs för upphandlad kollektivtrafik. På samma sätt som då man upphandlar infrastrukturbyggande har beställaren huvudansvaret för att specificera varje uppdrag. Med denna avtalskonstruktion definierar den upphandlande myndigheten ett linjenät och en tidtabell för den tåg- eller busstrafik som ska genomföras. På så sätt säkerställer man kvalitén i verksamheten, som här handlar om turtäthet, linedragning och andra förhållanden som är av betydelse för att få den trafik som beställaren menar ger bästa tänkbara utbyte av de resurser som avsätts. Beställaren bestämmer också biljettpriset. Förarna tar betalt av resenärerna och förutom denna intäkt får buss- eller tågföretaget en underskottstäckning från beställaren.

Ersättningskonstruktionen innebär att beställaren tar huvuddelen av den ekonomiska risken för att förutsättningarna för verksamheten förändras, dvs. för att antalet resenärer och därmed biljettintäkter avviker från de ursprungliga bedömningarna. Avtalsmodellen innebär att utförarna inte heller i kollektivtrafikbranschen ges utrymme för att avvika från den beställning som ursprungligen lagts. Den idag vanligaste avtalsmodellen lägger därmed i sig hinder i vägen för nytänkande.

I en forskningsrapport beställd av en av de större utförarna av busstrafik i Sverige ges ett exempel på hur man genom att öka flexibiliteten i uppdragsspecifikationen kan minska beställarens kostnader. Utgångspunkten för studien var att beställarnas förfrågningsunderlag ofta i detalj specificerar vilka bussar en utförare ska använda både med avseende på storlek, miljöegenskaper etc. I forskningsprojektet har man simulerat vad som skulle hända om det vore möjligt att avvika från den specifikation som ursprungligen gjordes för trafik i en del av Västra Götaland. Närmare bestämt har entreprenören i simuleringen fått full frihet att välja vilka fordon man ska använda. Den enda begränsningen är att trafiken genomförs på ett sådant sätt att det antal resenärer som använder bussen i dagens system också ska ges sittplats om bussföretaget väljer att använda andra fordon för att lösa transportuppdraget.

Simuleringarna visade att det är möjligt att genomföra trafiken till lägre kostnader och med mindre utsläpp än vad som var möjligt i utgångsläget. Detta kunde åstadkommas genom att använda en blandning av stora och små bussar. Eftersom resandet varierar starkt över dygnet behövs inte lika stora bussar hela tiden, och därmed kan man också minska kostnaden för att hålla ett antal bussar i trafik liksom kostnaden för att genomföra trafiken eftersom små fordon förbrukar mindre drivmedel. Projektidén har inte testats i praktiken. Se vidare Lidestam & Abrahamsson (2010).

3.4 Observationer

I många fall har en privat utförare som levererar tjänster till offentlig sektor drivkrafter att utveckla de varor, tjänster och den organisation som används för att leverera. Så är exempelvis fallet då myndigheter köper kopiatorer, datorer och andra produkter med relativt lätt beskrivna egenskaper från kommersiella tillverkare. Men i den mån företag inte kan tjäna pengar på att utveckla en tjänst så kommer inte heller så att ske. Detta blir än mer uppenbart då de avtalsformer som beskrivits faktiskt *förhindrar* nytänkande.

⁷ Detta avsnitt baseras delvis på Nilsson (2011b).

En blind tilltro till att marknadskrafterna ”med automatik” tar hand om utvecklingen kommer att leda till att ansvaret faller mellan stolarna. Om Trafikverket slutar att utveckla sin syn på hur framtida infrastruktur bör utvecklas, eller om det finns olika tillvägagångssätt för att lösa en given bygguppgift, är det inte självklart att företagen på marknaden övertar den arbetsuppgiften. Visst kan byggföretagen experimentera med olika byggmetoder och konstruktioner, men så länge Trafikverket arbetar med snäva kravspecifikationer så förblir drivkrafterna för mer övergripande utveckling små.

Man kan sammanfattningsvis konstatera att offentliga myndigheter ofta misslyckas med att driva innovationer. Särskilt gäller detta för produkter som skräddarsys, såsom byggprojekt eller drift av ett bussnät, i det vällovliga syftet att undvika kvalitetsproblem. Om produkten är mer standardiserad, såsom en dator eller en traktor och även kanske vissa kvalificerade professionella tjänster, drivs utvecklingen framåt av den privata sektorn och av konkurrensen på marknaden.

4 Bristen på uppföljning

Oavsett hur man mäter har Sverige en stor offentlig sektor. Samtidigt som den offentliga sektorn i betydande omfattning omfördelar resurser mellan individer och över tid, innebär andra delar av verksamheten att man levererar varor och tjänster till allmänheten. Till följd av att betydande delar av dessa leveranser numera upphandlas i konkurrens upphandlas mellan 15 och 20 procent av landets produktion (BNP) i konkurrens.

Så gott som alla policydokument med koppling till offentlig upphandling innehåller någon form av ”hovnigning” mot behovet av uppföljning av den verksamhet som konkurrensutsätts. Ett mycket jordnära motiv för att genomföra uppföljningar är att varje utbetalning av ersättning för det arbete som ett företag genomfört måste kunna dokumenteras. Detta förutsätter att en ansvarig tjänsteman verkligen kan bekräfta att den inkomna fakturan är korrekt och ska betalas.

Men det finns också mera sofistikerade motiv för uppföljningar. En systematisk insamling av data gör det möjligt för en (stor) beställare att jämföra hur verksamheten genomförs i olika regioner eller att det blir möjligt att jämföra kostnadsutfall mellan andra administrativa delar av verksamheten. Om regionerna exempelvis använder olika sätt att hantera balansgången mellan pris och kvalitet kan man jämföra konsekvenserna av olika kontraktutformningar. På motsvarande sätt ger goda uppföljningsdata möjlighet att klargöra kostnadsutvecklingen över tid. I den utsträckning det visar sig att kostnaderna utvecklas på ett ofördelaktigt sätt kan man också i bästa fall identifiera förklaringar och därmed få underlag för att förändra verksamhetens former.

Nilsson et al (2012) behandlar möjligheten att följa upp väghållning. En genomgång av 1 500 kontrakt som upphandlats av Vägverket under de senaste 10 åren visar att det inte är möjligt att jämföra faktiskt kostnadsutfall med kontrakterad kostnad och inte heller med den investeringsplan som regeringen ursprungligen fattat beslut om. Det är inte heller möjligt att jämföra projekt som upphandlats med olika metoder i syfte att utveckla upphandlingsmetodiken. Vägverket har därför under den aktuella perioden genomfört projekt för mångmiljardbelopp utan att ta fram information som gör det möjligt att följa upp verksamheterna.

Exemplet Vägverket kan utgöra toppen på ett isberg. I det forskningsprojekt som ligger till grund för uppsatsen framgick till exempel att Banverkets entreprenader var ännu svårare att följa upp. Nilsson (2011b) visar att situationen är likartad vad gäller upphandlad kollektivtrafik. Det finns också indikationer på att möjlighet att lära av goda och dåliga erfarenheter inte heller i andra delar av offentlig sektor tas tillvara.

De rapporter som nu refererats avser i första hand möjligheten att följa upp kostnader. För att kunna genomföra en heltäckande uppföljning behövs också mätningar av vad som åstadkoms, dvs. av verksamhetens output eller resultat. Eftersom kostnadsökningar skulle kunna motiveras med att man får ut mer för de resurser som förbrukas, är det endast på så sätt man kan skapa en helhetsbild av utvecklingen. Detta utgör också en del av de kunskaper som krävs för att avgöra om nytänkandet i en verksamhet är av en sådan omfattning att man kan komma undan med successivt lägre kostnader, alternativt att kostnaderna ligger stilla eller till och med ökar samtidigt som kvalitén förbättras. Slutsatsen är därför att vi idag helt saknar kvantitativa mått på kostnadseffektivitet och nytänkande i offentlig sektor.

Politik handlar om att förändra och förbättra, om nysatsningar och reformer, om vinnare och förlorare och om en hägrande framtid där åtminstone de flesta ska få det ännu bättre

än idag. Det är inte lika lockande att titta i backspegeln. Men utan uppföljning är det svårt att veta om det vi gjorde igår och gör idag verkligen fungerar väl: Får vi ut det vi ville av de pengar som förbrukas av stat, landsting och kommun? Hade det räckt med mindre? Är det möjligt att med förändringar i framtiden få ut mer för skattebetalarnas pengar? De refererade rapporterna visar att vi idag inte känner till hur det förhåller sig i dessa avseenden.

Det genomförs förvisso uppföljningar i offentlig sektor. Syftet med dessa är emellertid att säkerställa att av riksdagen anvisade medel används på avsett sätt. Däremot finns inga yttre krav på myndigheter att följa upp verksamheten på den lägsta nivån, i Vägverkets fall för de kontrakt som tecknas.

5 Är det möjligt att upphandla annorlunda?

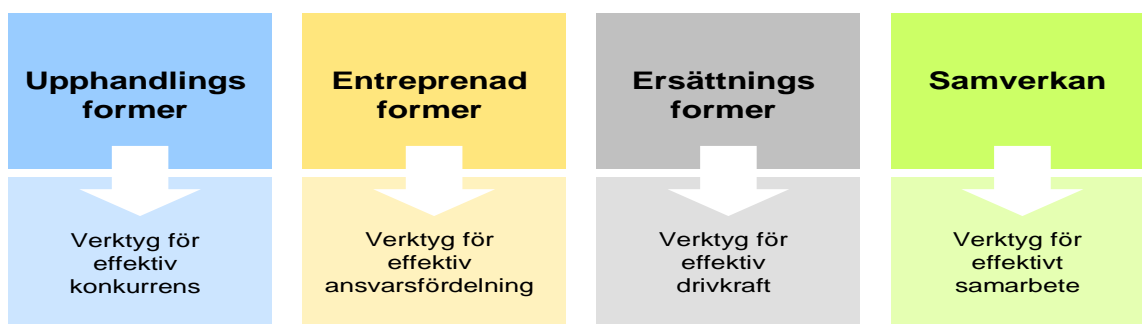
Det forskningsprojekt som genomförts vid VTI, och som delvis refererats ovan, visar att merparten av de vägprojekt som upphandlats under perioden 2000 till 2009 är utförandeentreprenader. På motsvarande sätt dominerar bruttoavtalet helt och hållet inom kollektivtrafiken.

En rimlig fråga att ställa är därför om det är möjligt att genomföra upphandlingar med något annat förfarande inom respektive sektor. För att hantera denna fråga refereras i avsnitt 5.1 en promemoria från Trafikverket som identifierar myndighetens strategiska vägval inför en upphandling av nybyggnadsprojekt och i praktiken också drift- och underhållsprojekt. Avsikten är peka på de möjligheter som finns att inom ramen för existerande lagverk upphandla projekt på icke-traditionellt sätt. Avsnitt 5.2 ger därefter ytterligare konkretion avseende de alternativ som står till buds i valet av entreprenadform medan avsnitt 5.3 sammanfattar några observationer från genomgången.

5.1 Trafikverkets modell för val av affärsform⁸

Trafikverkets val av det som kallas affärsform ska baseras på varje projekts specifika förutsättningar. Affärsform innefattar de fyra moment som framgår av figur 3.

Projektledaren ansvarar för analys av, och förslag till affärsform. Den chef som delegerats rätten att besluta om vilken anbudsgivare som vinner en upphandling, fattar också det ursprungliga beslutet om vilken affärsform som ska användas. En särskild motivbilaga ska upprättas då entreprenadkostnaden överstiger 10 Mkr kronor.



Figur 3 Fyra aspekter på Trafikverkets val av affärsform. Källa: Trafikverket (2011).

Valet av affärsform påverkar leverantörsmarknaden i stort, dvs. förutsättningarna för den verksamhet som bedrivs av entreprenörer, konsulter och materialleverantörer. Valet har också betydelse för hur beställaren bör utforma sin organisation när det gäller projektledning, bygglösning, upphandling och besiktning.

⁸ Detta avsnitt baseras huvudsakligen på Trafikverket (2011).

Upphandlingsförfarande⁹

Upphandlingslagstiftningen – dvs. Lagen om offentlig upphandling (LOU) respektive Lagen om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (LUF) – har definierat ett antal olika tillvägagångssätt för att genomföra en upphandling. I det *selektiva förfarandet* kvalificeras leverantörer som ansöker om att få delta i upphandlingen. De företag som anmäler intresse och som kvalificeras inbjuds att lämna anbud. Avsikten med ett selektivt förfarande är att begränsa det antal företag som ska lämna in huvudanbudet. Detta bidrar till att begränsa kostnaden på utförsidan (färre anbudsgivare lägger resurser på att utforma ett komplett anbud) liksom på beställarsidan (som får färre anbud att utvärdera).

I det *öppna förfarandet* görs kvalificering och anbudsvärdering samtidigt, dock som två separata moment.¹⁰ I kvalificeringsdelen kontrolleras att anbudsgivarens förmåga stämmer överens med ställda minimikrav och övriga parametrar värderas i utvärderingsdelen.

För entreprenader över tröskelvärde är det också möjligt att tillämpa *konkurrenspräglad dialog*. För projekt som omfattas av LUF – där järnvägsentreprenader ingår – kan även formen *förhandlat upphandlingsförfarande* tillämpas. Båda upphandlingsformerna ökar utrymmet för dialog mellan beställare och en eller flera utförare under upphandlingsprocessen. På så sätt ökar möjligheten att anpassa både funktionalitet och genomförande till parternas kunnande och till de förutsättningar som är för handen där ett projekt ska genomföras. Man kan notera att det tidigare refererade forskningsprojektet visade en fullständig dominans för det öppna respektive förenklade förfarandet för projekt över respektive under tröskelvärde.

En metod för offentlig upphandling av innovativa lösningar som har lanserats och som bland annat används av EU-kommissionen, i Storbritannien, Holland och Belgien är *förkommersiell upphandling*. I Sverige har upphandlingsformen bland annat hanterats i SOU 2010:56. Konceptet bygger på undantaget för forsknings- och utvecklingstjänster i EU:s upphandlingsdirektiv och i LOU/ LUF. Det betyder att upphandlingen hamnar utanför upphandlingsdirektivets tillämpningsområde, men innanför ramarna för fördraget om Europeiska Unionens funktionssätt. Därmed behöver en upphandlande myndighet som genomför en förkommersiell upphandling inte följa detaljregleringarna i upphandlingsregelverket om olika upphandlingsförfaranden, men måste däremot förhålla sig till principerna om likabehandling, insyn, proportionalitet och ömsesidigt erkännande.

Vinnova publicerade våren 2011 en utlysning av medel för att pröva den förkommersiella upphandlingen. Man har i mars 2012 betalat ut medel för tre ansökningar till denna utlysning.

⁹ Man kan notera att valet av lämpliga upphandlingsformer innehåller fler dimensioner än vad som här redovisas. Exempelvis måste man stundtals välja mellan ram- och leveransavtal, man måste besluta om kontraktstidens längd, principerna för utvärdering av de anbud som lämnas (vikter på pris respektive kvalitet mm), kontraktets bredd, etc. Här behålls emellertid de distinktioner som gjorts av Trafikverket.

¹⁰ För uppdrag under tröskelvärde (ca 50 miljoner kronor) ska *förenklat förfarande* respektive *urvalsförfarande* tillämpas vilket motsvarar selektivt respektive öppet förfarande för upphandlingar över tröskelvärde.

Entreprenadform

Trafikverket identifierar två entreprenadformer, dels den utförandeentreprenad som beskrevs i avsnitt 3.2, dels den så kallade totalentreprenaden. Dessa och andra förfaranden beskrivs ytterligare i avsnitt 5.2 nedan.

Ersättningsform

Ersättningsformen är ofta nära knuten till entreprenadformen. *Fast pris* används företrädesvis när man upphandlar totalentreprenader. En fast ersättning ger entreprenören motiv att utföra ett uppdrag till så låg kostnad som möjligt för att därigenom öka sin marginal mot offererat pris. För att få ett rättvisande fast pris bör entreprenaden vara tydlig och därmed kalkylerbar. Ju fler moment av oförutsägbarhet i förfrågningsunderlaget, desto större riskpåslag måste entreprenören göra och desto dyrare blir det då för beställaren.

Mängdreglerade avtal – så kallade *à-prisavtal* – är vanligt förekommande vid utförandeentreprenader. Mängdreglerade avtal med *à-priser* innebär att entreprenören kan känna sig trygg i att få betalt för utfört arbete upp till det kvantitetstak som fastställs i avtalet (jfr åter tabell 1).

Löpande räkning enligt självkostnadsprincipen är mer ovanligt men förekommer bland annat där entreprenaden har ett så komplext innehåll att omfattningen är svår att prissätta. Ersättningsmodellen innebär att entreprenören får betalt mot verifierade kostnader. Entreprenörsarvodet och overhead tillkommer som en fast del eller som en procentsats på de verifierade kostnaderna.

Löpande räkning innebär att entreprenören inte tar någon risk. Risken bärs istället av beställaren. Det är en ersättningsform som är svår för beställaren att ha kontroll över och kräver en stor arbetsinsats för att hantera alla fakturor och verifikat. Beställaren måste vara aktiv för att säkerställa att entreprenören arbetar effektivt och man bör skapa en väl fungerande administration för hantering av sådana projekt.

Ett ytterligare tillvägagångssätt för att ge entreprenören ekonomiska drivkrafter i önskad riktning är att ha en *incitamentsmodell*. Positiva incitament kan vara mer effektivt än viten för inte fullgjorda åtaganden. Incitamenten kan exempelvis innebära att avtalet har en modell för att fördela eventuell förtjänst eller ökad kostnad mellan beställare och entreprenör i förhållande till ett resultat, exempelvis ett riktpreis.

Man kan också skapa incitament för att nå olika delmål i projekt, exempelvis för att klara del- eller sluttider eller för att nå trafiksäkerhets-, arbetsmiljö- eller miljömål. Incitamentets storlek bör stå i relation till den nytta som skapas. Vid entreprenadarbeten som medför trafikstörningar i större omfattning och under längre tid kan den ökade kostnaden för trafikanterna påverka entreprenörens ersättning. Väg- eller banhyra och olika typer av bonus/viten i förhållande till i kontrakt föreskriven störningstid kan tillämpas.

Man kan notera att positiva incitament för tidhållning eller för att minska störningarna under byggperioden är kostsamma för beställaren. Ju mera omfattande incitament av denna art som används, desto mindre resurser återstår för att bygga väg. Detta kan i sig förklara en tveksamhet inför att utnyttja sådana incitament.

Samverkan

Begreppet utökad samverkan används av Trafikverket för att beskriva formerna för umgänget mellan beställare och utförare och den gemensamma hanteringen av risker och konflikter då ett kontrakt ska genomföras. Detta ska kunna kombineras med alla förekommande entreprenad-, ersättnings- och upphandlingsförfaranden med gällande regelverk.

5.2 Val av entreprenadform och andra tillvägagångssätt för nytänkande

Beskrivningen i avsnitt 3 visade bland annat hur utförandeentreprenaden begränsar möjligheten att genomföra nya lösningar. Som framgick av avsnitt 5.1 finns emellertid alternativ till den traditionella entreprenadformen. Inom infrastrukturen innebär *totalentreprenaden* att man kombinerar projektering och byggande till en helhet (jfr figur 2). I stället för att beställaren specificerar exakt vilka arbetsmoment som ska utföras på det sätt som illustrerades av tabell 1, kan budgivarna själva välja *hur* en väg eller bana ska byggas. På så sätt minskar beställarens detaljreglering av hur uppdraget, och att utrymmet för nytänkande i motsvarande omfattning ökar. Trafikverket har för närvarande en ambition att öka användningen av totalentreprenader.

Funktionsentreprenaden innebär att man ger det företag som är ansvarigt för att bygga den nya infrastrukturen ansvar också för dess underhåll under några år. I förfrågningsunderlaget fastställs då vilka funktionella krav man vill ha tillgodosedda (vägkapacitet, framkomlighet, olycksrisker etc.) men utföraren ges rätt att själv utforma anläggningen. Eftersom entreprenören dessutom har ansvar för den färdiga anläggningen under ett antal år efter trafiköppning skapas incitament att balansera kostnader under byggfasen mot de framtida underhållskostnaderna. Också detta öppnar uppenbarligen dörren för nya lösningar.

Det finns anledning att konstatera att den dokumenterade bristen på möjligheter att följa upp projekt i sig utgör en broms för möjligheten att pröva nya lösningar. Mera precist är det i nuläget inte möjligt att entydigt jämföra om en ny form av ersättningsmodell innebär att kostnaden minskar utan att kvalitén påverkas.

En annan typ av innovation innebär att man redan i problemformuleringskedet tänker *utanför ramen* för en traditionell utformning. Ett intressant exempel inom väghållningen är de 2+1-vägar som började byggas under 1990-talet. Genom att bygga mitträcken på vägar som redan i utgångsläget är breda blev det möjligt att bidra till minskningen av antalet trafikolyckor. Detta är också mycket billigare än att bygga (nya) motorvägar med motsvarande säkerhetsgenskaper. Man kan notera att initiativet till dessa vägar kom utifrån myndigheten och att det interna motståndet länge var mycket stort. Se vidare Kågesson (2008).

För att spekulera på samma tema kan man ställa sig frågan hur den nya gruvan utanför Pajala ska hantera uttransporterna av malm. En möjlighet är att man ber intresserade entreprenörer om anbud på att bygga en väg, en bana eller någon annan form för transporterna, dvs. att man inom givna yttre förutsättningar i övrigt förbehållslöst undersöker vad som är den mest kostnadseffektiva lösningen på denna utmaning. Med utgångspunkt från de anbud som kommer in kan man ta slutlig ställning till genomförandet. I avsnitt 5.1 finns en hänvisning till förkommersiell upphandling, ett förfarande som i princip skulle kunna testas för att generera förslag till alternativa transportlösningar i detta fall.

Det finns anledning att markera att också upphandlingsformen kan ge utrymme för att tänka utanför ramen. Exempelvis kom Arlandabanan att byggas med en helt annan stationslösning än vad som ursprungligen var avsikten. Detta gjordes inom ramen för ett upphandlat projekt baserat på (vad som nu kallas) Offentlig-Privat-Samverkan. Utformningen av avtalet gav utföraren mycket stort utrymme för nytänkande inom de ekonomiska ramar projekten ges. Detta är emellertid ett avtal som kunde genomföras först efter särskilt beslut i riksdagen, dvs. en typ av beslut som en myndighet inte har rådighet över. Se Nilsson et al (2009) för en närmare beskrivning.

5.3 Observationer

Framställningen har visat att det finns väsentligt fler avtalstekniska lösningar än de som idag dominerar genomförandet av projekt. Detta innebär att man med ändamålsenligt utformade uppdrag och kontrakt kan ge utrymme för innovativa lösningar. Det är emellertid beställaren som med sin utformning av uppdragen måste öppna dörren för att detta ska ske.

Den promemoria som återgetts i avsnitt 5.1 illustrerar att man åtminstone från Trafikverkets sida är medveten om dessa möjligheter och att man strävar efter att organisationen ska pröva att genomföra verksamheten i nya former. Detta kan också ses mot bakgrund av ett yttre tryck att pröva nya upphandlingsformer, ett tryck som tycks ha ökat i och med Produktivitetskommitténs arbete.¹¹

Man bör samtidigt vara medveten om att såväl total- som funktionsentreprenader diskuterats i branschen sedan åtminstone 20 år. Trots att totalentreprenader är det förhärskande förfarandet för att upphandla byggentreprenader finns endast begränsade erfarenheter av entreprenadformen i anläggningssektorn. Det finns ett projekt som upphandlats som funktionsentreprenad i närtid, den så kallade Norrortsleden norr om Stockholm. Vi känner däremot inte till om detta fått några efterföljare.

Också inom kollektivtrafiksektorn har det utvecklats ersättningsmodeller som ger utföraren större rådighet över trafikens uppläggning. Den faktiska användningen av sådana modeller är emellertid begränsad.

Inte heller de upphandlingsmodeller som beskrivits, som ökar flexibiliteten under upphandlingsprocessen, har prövats. Intresset för förkommersiell upphandling tycks också vara svalt. Sammantaget pekar dessa observationer på att trots att det finns stora möjligheter att pröva nya former för upphandlingar så är intresset i praktiken svagt för att göra detta.

¹¹ Jfr emellertid en artikel i Byggingustrin nr 40/2011: ”Trögt för satsning på funktionskrav.”

6 Varför brister intresset för uppföljningar och innovationer?

Mycket talar för att man i väghållningen, en del av den verksamhetsgren som i nationalräkenskaperna kallas bygg- och anläggningsbranschen, har problem med svag produktivitet utveckling, dvs. att kostnaderna ökar snabbare än i andra delar av samhället; se vidare SOU 2002:115, Statskontoret (2009) och kapitel 11 i Nilsson (2009).

Den genomgång som gjordes i avsnitt 4 om avsaknaden av uppföljningar belyser svårigheterna med att följa upp hur kostnader och produktionsresultat (dvs. produktiviteten) utvecklas på mikro- eller kontraktstnivå. Det är därför svårt att med mikrodata, dvs. på grundval av information om den minsta byggstenen i processen, kontraktet, belägga hur den faktiska produktivitet utvecklingen ser ut. Inte heller är det möjligt att med stöd i systematiska analyser visa hur eventuella problem skulle kunna rättas till. Det är också i allmänhet svårt att tänka sig att en verksamhet kan genomföras på ett effektivt sätt om det saknas kunskap om vad man åstadkommit och till vilka kostnader.

I Nilsson et al (2011) formuleras några tänkbara förklaringar till bristen på intresse för att genomföra uppföljningar; detta sammanfattas i avsnitt 6.1 nedan. Avsnitt 6.2 resonerar kring drivkrafterna till nytänkande i kommersiella verksamheter medan avsnitt 6.3 ger några tänkbara förklaringar till varför det i praktiken är svårt att få myndigheter att tänka nytt.

6.1 Varför följs verksamheten inte upp?

Man kan med ett enkelt modellresonemang formalisera den lämpliga omfattningen av uppföljning. Anta att det finns en möjlighet att årligen spara en viss mängd resurser (som vi kallar B) om man skulle upptäcka att dagens förfarande kan förbättras. Alla uppföljningar leder inte fram till förbättringar. Man kan låta p representera sannolikheten för att uppföljningen identifierar sådana besparingar. r är diskonteringsräntan som används för att beräkna nyttan av besparingar under ett antal år i framtiden. Om (transaktions-) kostnaden för att genomföra uppföljningar uppgår till T är det samhällsekonomiskt lämpligt att genomföra uppföljningar så länge som $T < pB/r$. Med andra ord bör uppföljningar genomföras om detta inte är allt för dyrt och/eller om det är troligt att besparingarna sett över ett antal år in i framtiden är tillräckligt stora.

Det forskningsprojekt som refererades i avsnitt 4 visade att det av åtminstone två skäl torde vara billigt att genomföra kostnadsuppföljningar:

1. Offentlighetslagstiftningen innebär att alla upphandlingar måste dokumenteras, och så sker också redan idag. Vägverket gör detta genom att upprätta ett utvärderingsprotokoll som bland annat anger vilka anbud som lämnats, vem som har vunnit och motivet för detta. Denna information kan uppenbarligen sparas elektroniskt och på så sätt utan merkostnader utgöra en grund för analyserna.
2. Alla inkomna fakturor måste attesteras och skrivas in i ekonomiredovisningssystemet. Också detta sker redan i dag, och i Vägverkets fall finns dessutom en arkitektur för hur informationen i ekonomiredovisningssystemet kan struktureras för att underlätta

uppföljningsarbetet. Problemet idag tycks vara att dessa principer i praktiken inte följts.

Slutsatsen är därför entydigt att det inte går att invända mot att genomföra uppföljningar därför att detta är kostsamt. Frågan är därför vilka andra förklaringar som kan finnas till bristen på kostnadsuppföljningar. Man kan tänka sig åtminstone de fyra följande förklaringarna:

Det beror på myndigheten. Ett näraliggande motiv är att man på en myndighet inte har någon egen nytta av att genomföra uppföljningar. Förklaringen baseras på en variant av den så kallade *ratcheteffekten*¹² som bland annat kan användas för att förklara varför det är svårt att styra byråkratier: Om en myndighet fått en resurstilldelning och ett produktionsmål kan man ha anledning att använda hela resursmängden för att tillgodose målet, trots att det hade kunnat vara möjligt att klara målet med en lägre resursförbrukning.

Överfört på Vägverket/Trafikverket skulle man med denna förklaring inte ha något att vinna på att avslöja exakt hur en verksamhet genomförts och vad det kostat. Skälet är att ”någon” skulle kunna komma på att det hade varit möjligt att genomföra projekten på ett bättre och/eller billigare sätt. Om detta alternativa tillvägagångssätt kräver mer ansträngning av organisationen än dagens förfarande är det lika bra att inte vara allt för tydlig med hur verksamheten genomförts. Ett ytterligare tänkbart motiv är att bristen på insyn gör det enklare att fördela om kostnader vid budgetårsskiftet än vad som annars vore möjligt, och därmed också ”rädda” anslag som man annars hade tvingats lämna tillbaka.

Tröga omställningsprocesser. Det är nu cirka 40 år sedan staten lämnade ett system där offentliga budgetar detaljspecificerades på inputsidan. Riksdagen beslutade exempelvis hur många anställda varje myndighet skulle ha och vilka löner som skulle betalas ut. Behovet av uppföljningar var begränsat eftersom man på myndighetsnivå strängt taget inte hade domvärjo över viktiga vardagsbeslut.

Sådana budgetar har ersatts av en struktur där riksdagen fastställer en årlig tilldelning för olika verksamhetsområden som ska användas på ett sätt som bidrar till att tillgodose övergripande (trafik-) politiska mål. Inom ramen för denna struktur på anslagstilldelningen, och baserat på de mål som riksdagen ställt upp, genomförde Vägverket fram till mitten av 1990-talet en stor del av drift- och underhållsverksamheten i egen regi. Under denna tid var det svårt att hålla isär kostnaderna för administration från kostnaderna för snöröjning och lagning av ”potthål” och från den uppsjö andra uppdrag som man utförde. Som framgår av Nilsson (1985) innebar detta också att det var svårt att skilja kostnaderna för den egna administrationen från kostnader för arbete på väg, vilket medförde stora svårigheter att följa upp verksamheten.

Konkurrensutsättningen kom i grunden att förändra förutsättningarna för att genomföra organisationens uppdrag. Man kan tänka sig att myndigheten fortfarande lever kvar med en självbild som innebär att det är meningslöst att försöka genomföra uppföljningar. Kelman (2002) pekar på att upphandling och kontraktshantering tvärt om bör ses som huvuduppdraget för denna typ av organisationer. Men eftersom man inte tror att det går

¹²Milgrom & Roberts (1992) för en diskussion om ratcheteffekten som en viktig förklaring till Sovjetunionens ekonomiska förfall.

att följa upp verksamheten, exempelvis med hänvisning till att varje investering ses som unik och därför inte kan jämföras med andra investeringar, har man helt enkelt inte kunskaper om vad man borde göra. Med denna tolkning lever man i en värld där den form av rationalitet som ovan modell ger uttryck för inte spelar någon roll.

Ett underbemannat regeringskansli. I en delrapport till Kommunikationskommittén drogs slutsatsen att styrningen av myndigheterna i sektorn hade liten koppling till de transportpolitiska målen och att årsredovisningarna i liten grad innehöll information om måluppfyllelse (Statskontoret 1996). Man rekommenderade därför regeringen att förändra sin styrning för att rätta till denna brist. Betydligt mer uppmärksamhet kom därför att riktas mot i vilken utsträckning bland annat Vägverket uppnådde de mål som ställts upp. Sedan början av 1990-talet har också styrningen av statliga myndigheter i allmänhet genomgått drastiska förändringar i samma riktning.

Motsvarande krav på att följa upp kostnadseffektiviteten i verksamheten har emellertid inte formulerats. Det har också påpekats av flera utredningar att regeringskansliets kapacitet för att styra myndigheternas ekonomiska verksamhet är liten (se t.ex. Molander et al. 2002). Tjänstemännen i regeringskansliet kan endast i begränsad utsträckning initiera mer preciserade krav på redovisning i myndigheter. Med denna tolkning lever inte heller regeringskansliet i en värld av ekonomisk rationalitet.

Svaret måste sökas i det politiska systemet. De första tre hypoteserna måste ställas mot det uppdrag en myndighet getts av regeringen och i slutänden av de folkvalda. Om man inte vill visa upp vad man har åstadkommit, eller om man inte insett att det förändrade uppdraget borde föranleda ett reviderat tillvägagångssätt för att genomföra verksamheten, varför har inte kloka politiker pekat med hela handen och instruerat tjänstemännen att agera annorlunda? Finns det rationella förklaringar till att politiskt valda representanter för folket inte efterfrågar information?

För att kunna säga något om detta krävs att man formulerar tankar om vad som driver politiker. Persson och Tabellini (2000) använder två stiliserade extrema antaganden. Om man tror att politiker är altruistiska samhällsförbättrare bör en rationell förklaring innebära att den nuvarande ordningen faktiskt är samhällsekonomiskt motiverbar eller så har politikerna gjort ett välmenat om än felaktigt val, t.ex. på grund av missuppfattningar om hur kostsam informationsinhämtningen är.

Det alternativa antagandet är att politiker är opportunistiska maximerare av den egna nyttan. Barro (1973) studerar en situation när politiker och väljare har olika mål och visar att risken att förlora kommande val i viss mån – men inte fullt ut – leder till att politiker agerar i väljarnas intresse. Ferejohn (1986) bygger vidare på dessa tankar och infogar bland annat en informationsasymmetri i modellen med följd att väljarna inte kan observera politikernas handlande, utan bara dess konsekvenser. Den opportunistiske politikern kommer då att kunna utnyttja sitt informationsövertag för att tillskansa sig en högre nytta. Överfört på vårt fall skulle politikerna ha svaga incitament för informationsinsamling eftersom detta skulle kunna leda till att väljarna blir bättre informerade och politikerna går miste om sitt informationsövertag. Uppföljningar innebär då en politisk risk.¹³

¹³ Nacka kommun genomförde under hösten 2011 en granskning av de inköp som gjorts inom olika delar av kommunen. Avsikten var att på detta sätt förbättra sina rutiner. Som en konsekvens kom ledande politiker att klandras i lokala media. Detta illustrerar det tveeggade svärd som en systematisk uppföljning kan utgöra.

Det finns också en risk för att press och allmänhet lägger skulden för det slöseri som eventuellt uppdragas inte på tjänstemännen, utan på politikern; lägre kostnader i all ära, men ännu bättre är lugn och ro. Risken för oönskad publicitet innebär en politisk kostnad. En kompletterande förklaring kan vara att politikern löper en risk att inte väljas om, vilket innebär att han eller hon inte kan dra nytta av besparingar som ligger långt in i framtiden.

Sammantaget kan det på detta sätt finnas motiv för en beslutsfattare att vara mindre informerad än vad som vore samhällsekonomiskt optimalt: Man upplever att de kostnader som är förenade med arbetet att genomföra uppföljningar är högre än den samhällsekonomiska kostnaden och att den upplevda nyttan är lägre än samhällets nytta.

6.2 Intresset för innovationer i privat verksamhet

I marknadsekonomier produceras merparten av alla varor och tjänster av privata, konkurrerande företag. Som en del av marknadsmekanismen har företagen anledning att utveckla förbättrade eller helt nya produkter för att kunna sälja till sina kunder, och för att på så sätt förbättra sitt resultat. Det finns också en omfattande litteratur i ekonomisk forskning kring innovationsbegreppet och hur marknader fungerar bättre eller sämre för att generera innovationer i produktionen av varor och tjänster.

Konkurrensen skapar också ett intresse för att löpande förbättra produktionsprocessen. På så sätt kan man tillverka varor och tjänster till en lägre kostnad. Detta gör det möjligt att sänka priset och därmed att locka nya kunder och/eller att behålla priset men tjäna mer än med den föråldrade tillverkningsmetoden. Både när det gäller att ta fram nya produkter och att kunna producera till lägre kostnader är det av stor betydelse att vara framme snabbare än konkurrenterna för att på så sätt driva utvecklingen, och tjäna pengar på att vara först, i stället för att efterlikna det som konkurrenterna redan gjort.

Men också i helt privata affärsrelationer kan det finnas problem med att säkerställa en samhällsekonomiskt optimal omfattning av utvecklingsarbetet.¹⁴ Ett berömt exempel inträffar då ett smältverk behöver investera i en ny brännare för att smälta malm. Beroende på vilket kol som används i förbränningsprocessen behövs olika typer av brännare. Det betyder att när smältverket investerat i en skräddarsydd brännare blir man beroende av den som levererar just detta kol. Det uppstår då en risk för att leverantören av kol kan komma att hävda att kostnaderna har ökat och därför höjer priset utan att ägaren av smältverket kan göra så mycket åt saken.

Beskrivningen avser det som kallas relationsspecifika investeringar. Det finns uppenbarligen en latent risk för att parterna inte kan komma överens eftersom den ene kan ”utpressa” den andre efter det att investeringen har genomförts. I värsta fall genomförs inga investeringar alls om man inte kan lita på varandra.

Ett tillvägagångssätt för att hantera denna typ av problem är att skriva ett långt avtal som gör det svårare för någon av parterna att bryta en överenskommelse. Den mest extrema formen för att minimera risken för det som kallas opportunistiskt agerande är att de två företagen går samman. En vertikal integration innebär att alla delar av ekonomin ligger inom ett enda företag i stället för att förhandla mellan två oberoende parter.

¹⁴ Exemplet har en betydande allmängiltighet också i situationer där offentlig sektor är en av parterna.

För en förståelse av möjligheterna att ge utrymme för nytänkande i offentlig sektor är det uppenbart viktigt att konstatera att oreglerade marknader inte med automatik löser alla problem vad gäller innovationer och nytänkande. Av detta skäl görs ingrepp i den fria marknaden för att öka sannolikheten för att tillräckligt mycket investeras i ny kunskap. Om inte, finns en risk för att sådana investeringar inte genomförs i tillräcklig omfattning av den privata sektorn: Om en konkurrent skulle kopiera en ny produkt eller tillverkningsmetod kan denne leverera till en lägre kostnad än det företag som har lagt ner ofta stora resurser på sitt utvecklingsarbete. Problemet består i att somliga företag – i medvetande om denna risk – avstår från att investera i innovationer.

Av sådana skäl har de flesta moderna samhällen infört patentinstitutionen för att öka sannolikheten för att innovationer ska komma till stånd. Ett patent ger således ett tidsbegränsat monopol åt innehavaren att sälja sin produkt till en hög kostnad. Detta ökar sannolikheten för att de kostnader som spenderas under utvecklingsarbetet kan täckas av de framtida försäljningsintäkterna. Inte minst inom läkemedelsbranschen är detta en absolut nödvändig förutsättning för att säkerställa en långsiktig utveckling av nya och bättre produkter.

Samhället ingriper alltså i marknadens funktion för att öka utrymmet för nytänkande. Den fråga vi återkommer till är om det på motsvarande sätt finns motiv för samhället att skapa förutsättningar för nytänkande i den verksamhet där man själv har ansvar för genomförande: Finns det tillräckligt starka drivkrafter för offentliga myndigheter att själva vilja utveckla verksamheten eller måste detta i en eller annan form stödjas med andra typer av ingrepp?

6.3 Intresset för innovationer i offentlig verksamhet

Hur lätt eller svårt är det då att genomföra innovationer i offentlig sektor? Vilka mekanismer, i stället för strävan efter förbättrad lönsamhet, är pådrivande för arbetet med utveckling och innovationer i offentlig sektor? Det är svårt att ge några generella svar på en sådan fråga. Nählinder (2008) menar att det inte finns någon teori som gör det möjligt att ge sådana svar. Hon anser dessutom att det kan vara ofruktbart att söka efter sådana generella teorier med tanke på de stora skillnader som finns mellan olika verksamheter som genomförs i offentlig sektor.

Det saknas också en sammanhållen bild av hur vanligt nytänkande är i svensk offentlig sektor. Inte minst regeringens uppdrag till Vinnova, liksom regeringens beslut att tillsätta Innovationsrådet¹⁵ ger emellertid indikationer på att man upplever att innovationsförmågan är otillräcklig. Vi för i detta avsnitt några resonemang kring varför det kan förhålla sig på detta sätt.

Hur vet man att nya lösningar behövs? För att vilja pröva något nytt måste det finnas en medvetenhet om att något nytt behövs. När det gäller upphandlingar måste man förstå att det finns ett behov av att göra något annorlunda än idag. I Trafikverkets fall måste också sådana insikter överleva inom ramen för den turbulenta tillvaro som man genomlevt under åtminstone de senaste 20 åren i form av interna organisationsförändringar, konkurrensutsättning av väg- och banhållning, sammanslagning av två myndigheter till en, osv.

¹⁵ www.innovationsradet.se

Även bortsett från en turbulens av denna art kan det vara svårt att se framför sig att en arbetsuppgift som under en följd av år lösts på ett visst sätt faktiskt skulle kunna hanteras med något annat tillvägagångssätt. I frånvaro av en sådan insikt är det svårt att utforma en upphandling på ett sätt som ger utrymme för nytänkande.

Utförandeentreprenadens starka position

Utförandeentreprenaden har använts under en lång följd av år. Entreprenadformen är vanligt förekommande också i andra länder, även om det där ofta finns en större spridning av vilka modeller som används; se vidare Pakkala (2011). I Sverige har utförandeentreprenaden i själva verket haft en så dominerande ställning att den blivit synonym med begreppet upphandling: Så gör man när man upphandlar i anläggningsbranschen. Man tycks därför inte ha upplevt ett behov att pröva andra upphandlingslösningar.

Under de tre senaste årens forskning har vi till och från kommit i kontakt med de försök som görs med att pröva nya avtalslösningar. Det finns flera oroande tecken i denna utveckling. I de totalentreprenader som nu håller på att utvecklas tycks man ersätta den detaljerade styrningen av *hur* ett uppdrag ska utföras med detaljerade *tekniska specifikationer* av olika arbetsmoment. Om detta är ett generellt giltigt fenomen återinförs rigiditeten i upphandlingen, men i nya former än tidigare.

Utförandeentreprenadens starka ställning ska också ses mot bakgrund av den kader av anställda, både hos beställare och hos utförande företag, som under en lång följd av år utbildats i detta tänkande. Nya entreprenadformer kan radikalt förändra rollfördelningen mellan beställare och utförare i så måtto att man på beställarsidan ska lägga allt mindre kraft på utformningsfrågor och hur projekt ska genomföras, för att i stället definiera den produkt man vill ha och dess egenskaper. Beställarens kompetens måste därför riktas in mot en gradvis ökad precisering av funktionella egenskaper hos en färdig väg eller bana, hur dessa ska mätas och hur entreprenörens ersättning ska utformas i förhållande till dessa funktionella egenskaper. Frågan om vilken part som bär risken för att olika delar av projektet går fel måste också detaljstuderas i förväg och slutsatserna av en sådan analys ska påverka utformningen av avtalet mellan parterna. Innebörden är att helt nya kompetenser kommer att behövas.

Myndighetens nya roll

De observationer som gjorts ovan utgör en del av den tidigare påtalade rollförändring som konkurrensutsättningen har inneburit. Inköp och kontraktsutformning har tidigare varit en sidoordnad aktivitet i flertalet organisationer, och en uppgift för starkt specialiserad personal. I exempelvis Trafikverket är upphandlingen i stället den huvuduppgift som myndigheten har. Upphandlingen av byggande, drift och underhåll är således det instrument som omvandlar ambitioner och politiska mål till faktisk handling. Så länge som myndigheter med denna typ av uppdrag inte inser detta faktum, så kommer också den djupare betydelsen av upphandlingarna för att löpande utveckla verksamheten att förbli en vag oro.

Svaga ekonomiska incitament

Som konstaterades redan inledningsvis drivs privata företag och dess anställda av ett direkt ekonomiskt egenintresse. En innovation som omedelbart sänker kostnaderna, som förändrar produktionsprocessen med mera långsiktiga konsekvenser för kostnaderna

eller som tillför en ny kvalité till den produkt som framställs kommer att förbättra lönsamheten. Ju mer lönsamheten förbättras, desto större är också sannolikheten för att den eller de som bidragit till utvecklingen får direkta belöningar för detta.

Motsvarande löneincitament i offentlig sektor är mycket svagare. Nya lösningar kan gå fel, både i privat och offentlig sektor, och innebär i sig en broms på benägenheten att prova något nytt. Men eftersom den offentligt anställda till skillnad från privatanställda har en mycket svagare nyttosida av förändringarna, kommer också benägenheten att vilja ta fram nya lösningar att vara svagare.

En otydlig ansvarsfördelning

Den bild av hur styrningen i offentlig sektor går till, och som sammanfattas i figur 1, är ofullständig. Enligt denna modell har myndigheterna uppdrag som ger stor frihet att agera enligt eget gottfinnande när beslut ska genomföras. Det betyder konkret att Trafikverket kan välja mellan olika entreprenadformer, och kollektivtrafikmyndigheter mellan olika ersättningsmodeller, för att hitta de avtalsformer som är bäst skickade att leverera tjänster till god kvalité och låga kostnader. Avtalsformer som ger utrymme för flexibilitet innebär att man skapar utrymme för framtida kostnadsbesparingar eller kvalitetsförbättringar. Det är därför rimligt att tycka att myndigheten har ett objektiva egenintresse i att pröva sådana lösningar.

Men många av de exempel som refererats ovan innebär att myndigheterna inte upplever sig att i praktiken ha detta mandat, dvs. att man har rätt att utan vidare pröva nya former för upphandlingarna. Inte sällan är den faktiska styrningen från regeringskansliet betydligt mer omfattande än vad som till det yttre tycks vara fallet. Det faktum att Arlandabanan kom att genomföras som ett OPS-projekt först efter det att riksdagen gett klartecken är ett exempel på att det faktiskt finns uppenbara begränsningar för somliga lösningar.

En annan aspekt på frågan om vem som har ansvar för vad är att många myndigheter har ett uppdrag som är avgränsat på ett sätt som innebär att man inte förfogar över alla styrmedel som skulle kunna användas för att uppnå samhällets övergripande mål. Exempelvis har Vägverket haft ansvar för att bygga och underhålla vägar men inte rådighet över de skatter som tas ut för att använda vägarna. En konsekvens kan bli att man genomför mycket dyrbara åtgärder för att exempelvis minska trafikens miljöbelastning i stället för att använda sig av ekonomiska styrmedel som till mycket lägre kostnader skulle kunna bidra till måluppfyllelsen.

Ett annat exempel på otydligheten i ansvarsfördelningen är det system för anslagstilldelning som används. Man kan tänka sig att vissa typer av investeringar eller ett utökat förebyggande underhåll idag skulle kunna bidra till lägre underhållskostnader i framtiden. Detta skulle kanske kunna motivera ett temporärt högre anslag för att kunna genomföra sådana åtgärder. Motståndet mot sådana anslagsökningar kan åtminstone periodvis vara stort. Om så är fallet kan myndigheten inte få utrymme för det förebyggande arbete som totalt sett skulle minska verksamhetens kostnader.

Belöningar och risker

Ytterligare ett sätt att sammanfatta de observationer som nu gjorts är att balansgången mellan belöningar för lyckade försök, respektive risken för misslyckanden i offentlig sektor har en felaktig balans. En talande illustration till detta finns i risken för att nya utformningar av upphandlingsprocessen innebär att risken för att upphandlingen

överprövas i en förvaltningsdomstol ökar. I stället för att hamna i långdragna överklagandeprocesser kan man välja att ligga kvar med ett beprövat förfarande där alla anbudsgivare är medvetna om vad som förväntas och där man på så sätt löper mindre risk att hamna i domstol. Den nytta i form av kvalitetsförbättringar eller kostnadsbesparingar som man därmed går miste om ligger för långt in i framtiden för att balansera denna risk.

7 Förbättrade förutsättningar för nytänkande

I linje med de resonemang som nu förts kan man dela in ett arbete i riktning mot en ökad innovationsvilja i offentlig sektor i två delar. Den ena delen avser de olika åtgärder som skulle kunna genomföras för att närmare granska de upphandlingar som idag görs och också för att utvärdera nya avtalsformer; detta beskrivs närmare i avsnitt 7.1. Därefter förs i avsnitt 7.2 en diskussion om den större utmaningen, nämligen vad man skulle kunna göra för att få myndigheter att *vilja* pröva nya lösningar.

7.1 Tester och analyser

En uppenbar brist i dagens myndighetsvärld ligger i avsaknaden av uppföljningar av den verksamhet som bedrivs. Man kan peka på några olika ambitionsnivåer när det gäller att genomföra sådana uppföljningar:

1. Att följa genomförandet av ett enskilda projekt eller åtgärd: Detta ger en bild av processen och i bästa fall en genomlysning av konsekvenserna av en specifik åtgärd.
2. Tvillingstudier: Genom att samtidigt studera två olika förfaranden (två olika ”behandlingar”) – en ny upphandlingsmodell jämfört med det traditionella förfarandet – som genomförs under likartade förutsättningar, ges en tydligare bild av effekterna. Man kan på så sätt också begränsa risken för att yttre förändringar (till exempel förändrade drivmedelspriser) påverkar ett förfarande på något annat sätt än ett annat.
3. Randomiserade försök: Samma förfarande som 2 med tillägget att man från ett antal projekt som potentiellt skulle kunna testas med ett nytt förfarande, slumpmässigt väljer ut det (eller de) som ska utsättas för behandlingen. På detta sätt minskar risken för att man väljer ut ett projekt för behandling eftersom detta har särskilt goda, eller särskilt dåliga förutsättningar att resultera i en förbättring.
4. Statistiska analyser av många åtgärder som genomförs med olika metoder. Innebär att man i större utsträckning än i de tre första utvärderingsmodellerna kan känna sig trygg med att observerade effekter inte är ett resultat av slumpen.

Som redan noterats är möjligheterna att genomföra uppföljningar enligt det fjärde förfarandet mycket goda och behöver inte heller vara kostsamma. Med tanke på att Trafikverket idag upphandlar för mer än 30 miljarder kronor per år genomförs årligen ett mycket stort antal upphandlingar. Också inom kollektivtrafiken finns en betydande stock av kontrakt som årligen kostar skattebetalarna upp mot 15 miljarder kronor och som omfattar utbetalningar mot kanske ett 100-tal kontrakt. Det är uppenbart att en fungerande datainsamling mycket snabbt skulle kunna resultera i många observationer av den verksamhet som genomförs och därmed snabbt ge en god grund för analyser. Exempelvis kan man jämföra kostnaden för att i olika regioner genomföra samma typ

av verksamhet och därmed snabbt konstatera om det finns stora skillnader som saknar rimliga förklaringar.¹⁶

Framställningen har pekat på att man inom infrastrukturen börjat pröva de nya entreprenadformerna total- och funktionsentreprenad. Karlsson (2012) beskriver hur kvalitén på en väg som upphandlats som Totalentreprenad utvecklats under sju år efter det att bygget genomfördes, dvs. han genomför en uppföljning enligt det första förfaringssättet i uppräkningsen ovan. Däremot har denna typ av entreprenad inte utvärderats enligt någon av de övriga modellerna. Därmed saknas också dokumenterade erfarenheter av effekterna av de nya avtalsformerna. Detta är särskilt bekymmersamt med tanke på att det traditionella förfarandet för somliga typer av åtgärder ändå har uppenbara fördelar (Mandell & Nilsson 2011), dvs. det finns en risk för att man förbehållslöst börjar använda ett nytt förfarande eftersom detta är allmänt påbudet.

VTI har också lämnat förslag till Produktivitetskommittén om hur man skulle kunna gå till väga för att pröva nya former för upphandling av projektering; jfr Nilsson (2011b). Den som är beställarens projektledare samlar också in information om projekt i ett särskilt projektledningssystem. Detta resulterar i en omfattande informationsmängd som skulle kunna användas för mera systematiska analyser av exempelvis vad som händer när beställaren måste göra tilläggsbeställningar. Det saknas emellertid rutiner för att spara denna information på ett systematiskt sätt och därmed är också möjligheten att göra uppföljningar dålig.

7.2 Frivillighet eller styrning för att åstadkomma nytänkande?

Trafikverket har fått i uppdrag av regeringen att ansvara för att bygga och underhålla landets väg- och järnvägsinfrastruktur. Ingen annan myndighet eller temporär kommitté med aldrig så goda idéer om hur detta uppdrag skulle kunna genomföras kan "ta över" det ansvar som Trafikverket fått. I svensk myndighetskultur kan inte en myndighet ålägga en annan vad man ska göra. Detta innebär att det inte är möjligt att frivilligt åstadkomma faktiska förändringar av hur verksamheten genomförs utan ett direkt engagemang och intresse från berörda myndigheter.

I privat sektor finns ofta utrymme för produktutveckling och innovationer nerifrån och upp. Så är fallet eftersom anställda med nya och avvikande tankar som man inte får gehör för kan bryta sig ut och bilda eget. Denna möjlighet saknas ofta i offentlig sektor eftersom den innovativa medarbetare som skulle vilja starta eget ofta har en enda potentiell "kund", nämligen den myndighet han eller hon skulle lämna. Möjligheten att "utmana" myndigheter till att tänka nytt är därför svårare, vilket innebär att mycket av nytänkandet måste komma från en uppifrån-och-ner-process.

Den tidigare framställningen har pekat på att många myndigheter sannolikt inte genomskådar konsekvenserna av den radikalt förändrade roll man fått till följd av konkurrensutsättningen. Upphandling ses fortfarande som en stödfunktion och många av de strategiska vägval som är en inneboende del av upphandlingens utformning kommer aldrig upp på ledningens bord, och blir ännu mindre en del av styrelsearbetet. Det saknas på så sätt ett operationellt ansvar för nytänkande och utveckling och det

¹⁶ Trafikanalys förbereder för närvarande en insamling av information om kostnaderna för den upphandlade trafiken under 2011. Detta ger mycket goda möjligheter för att studera konsekvenserna för verksamhetens kostnader av den marknadsöppning som inleddes 2012.

saknas till och med en medvetenhet om att myndigheten faktiskt förfogar över instrument för att åstadkomma förändringar.

Det finns emellertid anledning att ta ett eller två steg tillbaka för att återknyta till det grundläggande uppdrag som myndigheten delegerats att genomföra, dvs. att medverka till att sektorspecifika mål uppnås till så låg kostnad som möjligt. Regering och riksdag har uppenbart intresse av att säkerställa att så sker. Man har också successivt förbättrat möjligheten att följa upp verksamhetens prestationer i form av de övergripande (trafikpolitiska) mål som ställts upp. Däremot är – som vi visat – möjligheterna att följa upp kostnaderna idag mycket dåliga.

Ett steg mot en ökad innovationsbenägenhet i offentlig sektor är därför att följa upp inte bara måluppfyllelse utan också kostnadsutveckling. Det är naturligt att redovisa också detta i myndigheternas årsredovisningar. I denna rapport har formerna skisserats för att detta ska kunna genomföras. Det mesta talar för att en sådan uppföljning inte är kostsam. Däremot krävs ett aktivt ingripande från regeringen i form av preciserade krav på genomförandet av sådana aktiviteter för att en förändring ska äga rum.

En förbättrad kostnadsuppföljning ger regeringen instrument för att följa utvecklingen inom olika verksamhetsområden. I dagsläget vet man exempelvis att infrastrukturen kostar mycket pengar och att det är vanligt med kostnadsöverskridanden. Däremot är det oklart om detta beror på att varje åtgärd blir dyrare därför att man höjer ambitionsnivån (exempelvis till följd av strängare miljökrav), att kostnaden per enhet (per km byggd väg eller m² ny beläggning) ökar eller att man helt enkelt bygger och underhåller mer än tidigare. Men bättre uppföljning ökar möjligheten att följa verksamheten och att genomskåda vad som håller på att hända.

En uppföljning av denna art förbättrar också möjligheterna att följa upp konsekvenserna av tidigare mycket allmänt hållna uppmaningar till nytänkande. En av flera konsekvenser av nya förfaranden är uppenbarligen möjligheten att bromsa en ogynnsam kostnadsutveckling. Om den förbättrade kostnadsuppföljningen visar att en ogynnsam kostnadsutveckling fortsätter ges åtminstone en indikation på att förändringsarbetet borde intensifieras.

Samtliga dessa resonemang utgår från en grundläggande tanke om att formerna för att genomföra den verksamhet som åligger myndigheter att genomföra skulle kunna förbättras via en förbättrad uppföljning. I detta ligger också uppfattningen att bättre uppföljning i sig ökar möjligheterna att identifiera förklaringar till de problem man ser. Denna aspekt på verksamheten är betydelsefull med tanke på att den sannolikt innehåller en förändringspotential för mycket av den verksamhet som idag genomförs av offentlig sektor.

Men därutöver finns behov av ett nytänkande som kanske bäst illustreras av det tidigare givna exemplet på övergången till 2+1-vägar. Frågan är därför hur man öppnar dörren för att i ökad omfattning ställa frågor som ifrågasätter traditionella genomförandemodeller.

Exemplet Arlandabanan illustrerar att förutsättningslösa former för upphandlingar sannolikt ger en del av svaret på frågan. Genom att upphandla funktionella egenskaper kan man förmå anbudsgivare att tänka i nya former för att ta fram förfaranden som ser annorlunda ut.

Utöver dessa överväganden bör man också ha i åtanke att svensk offentlig verksamhet i *allmänhet* inte torde kunna betecknas som förändringsobenägen. Den förändringsprocess som verksamheten genomgått under en följd av år där

konkurrensutsättningen bara är en av flera byggstenar, innebär att formerna för offentlig sektors tjänsteleverans idag är helt annorlunda än tidigare. Initiativet till dessa förändringar har emellertid kommit från politisk nivå. Också detta talar för att ett tryck för att åstadkomma nytänkande måste utgå från en uppifrån-och-ner-process.

7.3 Sammanfattning

I en berömd forskningsuppsats konstaterar man att om det finns utrymme för innovationer som minskar verksamhetens kostnader, samtidigt som sådana innovationer går ut över kvalitén så finns det skäl att *inte* upphandla en sådan verksamhet (Hart, Shleifer&Vishny 1997). Om man låter verksamheten ligga kvar i offentlig sektor kommer man å andra sidan att få sämre drivkrafter för kostnadsbesparingar.

Ett vanligt sätt att hantera detta problem i samband med att verksamhet konkurrensutsätts är att i detalj beskriva hur ett uppdrag ska genomföras. Man kan då åstadkomma kostnadsminskningar i samband med övergången från egen regi till konkurrensupphandling. Problemet blir att man lägger en våt filt av detaljbestämmelser över uppdraget och därmed begränsar möjligheten för utförarna att vidareutveckla genomförandet. Önskan att bevaka kvalitet går ut över nytänkande i branschen i fråga. Dessa observationer ger en utgångspunkt för att förstå de viktiga avvägningar som måste kunna hanteras när offentlig verksamhet, trots de problem man uppenbarligen ställs inför, konkurrensutsätts.

Vi har i denna rapport konstaterat att det åtminstone i de delar av offentlig sektor som här studeras saknas systematiska uppföljningar av kostnaderna för den verksamhet som genomförs. Framställningen visar hur det till låga kostnader och inom begränsad tid skulle vara möjligt att radikalt förbättra denna typ av kunskaper. På så sätt skulle årliga uppföljningar av verksamhetens kostnader kunna förbättra möjligheten att hantera de utmaningar man ställs inför.

Det är också uppenbart att myndigheternas innovationsvilja är svag. Mycket talar för att detta är en institutionell egenskap i offentliga verksamheter inte bara i Sverige utan i offentlig sektor i allmänhet. Detta talar för att man aldrig till fullo kommer att kunna eliminera problemet. Däremot finns det möjlighet att åtminstone påverka myndigheterna att gå i rätt riktning, exempelvis genom att regeringen kräver att varje myndighet varje år redovisar en uppföljning av exempelvis fem projekt där man på ett kontrollerat sätt utvärderar icke konventionella upphandlingar.

Man bör se behovet av en sådan uppifrån-och-ner-styrning med utgångspunkt från att det också i kommersiell verksamhet kan finnas begränsningar i företagets innovationsbenägenhet. För detta ändamål har man tillskapat en patentinstitution som under viss tid begränsar risken för att konkurrenter åker snålskjuts på ett företags kostnader för att hitta nya lösningar. Innebörden av de förslag som här formulerats är att det kan finnas motsvarande behov av att reglera också myndigheternas intresse för nytänkande, även om formen av ingripande är mer konkret än på en marknad.

Referenser

- Barro, R. J. (1973). *The control of politicians: An Economic Model*, Public Choice Volume 14, Number 1, 19-42
- Bjurström, A., E. Borälv, A-M. Fineman, I. Martinsson, C. Sjöberg (2011). *Behov av kunskap och kompetens för tjänsteinnovationer*. Vinnova Policy 2011:03
- Blomqvist, U., E. Borälv, M. Cedergren, C. Marshall, I. Martinsson, L. Norgren & C. Sjöberg (2010). *Tjänsteinnovationer för tillväxt*. Vinnova Policy 2010:02.
- EG 1450/2004. *Kommissionens förordning (EG) av den 13 augusti 2004 om genomförande av Europaparlamentets och rådets beslut nr 1608/2003/EG med avseende på produktion och utveckling av gemenskapsstatistik om innovation*.
- Ekonomistyrningsverket (2012). *Innovation och samverkan i statsförvaltningens generella regelverk*. Rapport levererad 2012-01-16
- Ferejoh, J. (1986) *Incumbent Performance and Electoral Control*. Public Choice 50:5-25.
- Hart, O., A. Shleifer & R. Vishny (1997). *The Proper Scope of Government: Theory and application to prisons*. *The Quarterly Journal of Economics*, pp. 1127-1161. November
- Hartman, L., A. Anell, E. Mörk, J. Vlachos, K. Hanspers, M. Lundin, M. Szebehely, S. Wiklund (2011). *Konkurrensens konsekvenser. Vad händer med svensk välfärd?* SNS förlag.
- Hovlin, K., S. Arvidsson, M. Hjort, A- Ljung (2011). *Tjänsteinnovationer i offentlig sektor. Behov av forskningsbaserad kunskap och kompetens*. Vinnova rapport 2011:12
- Kelman, S. (2002). *Remaking Federal Procurement*. Working Paper No. 3, the John F. Kennedy School of Government.
- Kågesson, P. (2008). *Historien bakom 2+1. Personlig promemoria*
- Lidestam, H., M. Abrahamsson (2010). *Optimerad offentlig upphandling av busstjänster. Miljökonsekvenser av dagens detaljerade upphandling av busstrafik. Institutionen för ekonomisk och industriell utveckling*. Linköpings universitet.
- Mandell, S. och J-E. Nilsson (2011). *Comparison of Unit Price and Fixed Price Contracts for Infrastructure Construction Projects*. VTI Working Paper.
- Milgrom, P. och J. Roberts (1992). *Economics, Organisation och Management*. Prentice Hall.
- Molander, P., J-E. Nilsson och A. Schick (2002). *Vem styr? Relationen mellan regeringskansliet och myndigheterna*. SNS förlag.
- Nilsson, J-E. (1985). *Produktions-, kostnads- och produktivitetsutveckling inom vägsektorn*, DsFi 1985:9
- Nilsson, J-E. (2009). *Nya vägar för infrastruktur*. SNS förlag
- Nilsson, J-E. (2011). *Kollektivtrafik utan styrning*. En rapport till expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO). 2011:6
- Nilsson, J-E. (2011a) *Kollektivtrafik utan styrning*. En rapport till expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO). 2011:6

- Nilsson, J-E. (2011b). *Projekteringsupphandling i nya former; förstudie*. VTI-rapport 2011:728.
- Nilsson, J-E., M. Bergman, S. Mandell, J. Nyström, R. Pyddoke (2012). *Vart tar pengarna vägen? Om behovet av bättre uppföljning för ökad effektivitet i offentlig sektor*. Ekonomisk Debatt 1:2012.
- Nilsson, J-E., L. Hultkrantz and U. Karlström (2008). *The Arlanda Airport Railway Link. Lessons Learned from a Swedish Construction project. Review of Network Economics*. Vol.7, Issue 1 – March.
- Nählinder, J. (2008). *Innovationer i offentlig sektor*. En litteraturöversikt, Linköpings universitet, HELIX Working Papers 08/2
- Persson, T. och Tabellini, (2000). *Political Economics; Explaining Economic Policy*. The MIT Press
- Pakkala, P. (2011). *Productivity via procurement in the railway sector*. Trafikanalys PM 2011:10.
- SOU 2002:115. *Skärpning gubbar. Om konkurrensen, kvaliteten, kostnaderna och kompetensen i byggsektorn*. Fritzes, Stockholm
- SOU 2010:56 *Innovationsupphandling*.
- Statskontoret (2009). *Sega gubbar. En uppföljning av Bygghälsöns betänkande "Skärpning gubbar"*. Rapport 2009:6
- Trafikverket (2011). *Val av affärsform för entreprenader i Trafikverkets investeringsverksamhet*. Dokument-id TDOK 2010:238

Vinnovas innovationsarbete

Vinnova har i sitt regleringsbrev för budgetåret 2011 fått i uppdrag att analysera behoven av kunskap och kompetens för tjänsteinnovationer i näringsliv och offentlig sektor. Inom ramen för detta uppdrag har man bland annat tagit fram tre dokument som refereras i denna bilaga. Avsikten är att på så sätt ge en bild av den ansvariga myndighetens syn på dessa frågor. Avsnitt 1 återger en underlagsrapport som Vinnova låtit ta fram och avsnitt 2 den policy som man utvecklat, bland annat baserat på detta dokument. I avsnitt 3 refereras ett utkast till program för innovationsupphandling som togs fram innan de två första dokumenten.

Referaten är selektivt gjorda av författarna till denna promemoria för att lyfta fram viktiga egenskaper i det underlag som tagits fram. Det är viktigt att notera att de två först refererade dokumenten avser innovationer i vid bemärkelse medan det tredje avser innovationer i perspektiv av de upphandlingar som offentliga myndigheter genomför.

1. Tjänsteinnovationer i offentlig sektor

Vinnova gav ett konsultbolag i uppdrag att analysera behov av forskningsbaserad kunskap och kompetens för tjänsteinnovation i offentlig sektor. Detta avrapporterades sedermera som Hovlin et al (2011). I sitt arbete utgick man fyra frågeställningar:

- Hur sker innovationer i offentliga verksamheter? Vilka är de viktigaste drivkrafterna? Vad finns det för framgångsfaktorer och hinder?
- Med utgångspunkt i innovations- och förnyelsearbetet, vilka behov av (forskningsbaserad) kunskap och kompetens finns?
- Hur ser samspelet ut mellan offentliga verksamheter och forskarsamhället idag? Vilka modeller finns för till exempel kunskapsspridning och kompetensutveckling?
- Hur väl matchas de behov som finns i offentlig sektor med den forskning och kunskapsöverföring som bedrivs?

Man observerar vissa faktorer av betydelse för utvecklingen av tjänsteinnovationer. Dessa sammanfattas som några återkommande begrepp: Drivkrafter, framgångsfaktorer och hinder för tjänsteinnovation i offentlig sektor, liksom ledarskap, kultur och medborgare/användare/kund.

De intervjuer och samtal som genomfördes under arbetet med rapporten har handlat om vad som är ett gott innovationsklimat och hur attityder och kultur skapar möjligheter för idéer att växa till innovationer. Genomgående menar man att "mjuka" frågor (kultur, kunskap och engagemang) betonas oftare än "hårda" (ekonomiska resurser, att ha en strukturerad process och tydliga strategier). En fördefinierad struktur för innovationsprocessen anses därför inte vara avgörande för att idéer ska utvecklas, fångas och genomföras. En allt för strukturerad styrning kan i stället uppfattas som hämmande för kreativitet och innovationer.

För att främja utvecklingen mot fler tjänsteinnovationer i offentlig sektor föreslår konsulterna ett antal olika initiativ som kan övervägas. Inledningsvis finns ett behov att öka förståelsen för tjänsteinnovationer. Vad är tjänsteinnovationer och vad skulle de tillföra offentlig sektor? Hur kan en ökad förståelse för tjänsteinnovationer bidra till utveckling i offentlig sektor? Betydelsefullt är att det finns ett utrymme att tänka nytt

och en flexibilitet i styrsystemet som tillåter ett ”strukturerat kaos” där idéer kan provas. Med en ökad förståelse skulle dagens spridda insatser, som bland annat betecknas utveckling och förnyelse, kunna fokuseras och det skulle möjligen vara lättare att samlas kring ett medvetet arbete med att bygga upp förmågan att leda och driva innovationsprocesser i offentlig verksamhet.

Man menar också att det finns en stor potential för ökad samverkan mellan forskning och praktik. Inte sällan upplever aktörer i offentliga verksamheter att forskningen inte är tillräckligt relevant. Man menar att detta skapar en uppgift för forskarsamhället att bättre paketera sina resultat och att visa på vilken nytta de kan tillföra verksamheter i offentlig sektor.

Samtidigt måste en del av ansvaret ligga på aktörer i offentlig sektor. Om man är intresserad av forskningssamarbete men anser att det finns en bristande verksamhetsförståelse och förankring – måste man då inte bidra till att sätta forskningsagendan och till att utveckla forskning i samarbete?

2. Behov av kunskap och kompetens för tjänsteinnovationer

I Bjurström et al (2011) redovisar Vinnova resultatet från uppdraget att analysera behoven av kunskap och kompetens för tjänsteinnovation i näringsliv och offentlig sektor. Dokumentet har formen av en officiell policy.

En utgångspunkt sägs vara att tjänster och tjänsteinnovation är generiska på det sätt att de är relevanta för nära nog alla verksamheter. Begreppet tjänsteinnovation medför en bredare definition av innovation genom att inkludera områden såsom nya organisationsformer och nya sätt att nå marknader.

Sammanfattningsvis visar resultaten av Vinnovas analyser att det finns ett brett behov av kunskap och kompetens för tjänsteinnovation, i såväl näringsliv som offentlig verksamhet. Dock har tjänsteinnovation ännu inte blivit ett etablerat begrepp. Den kunskap och kompetens som efterfrågas handlar främst om tvärvetenskapliga forskningsresultat samt utveckling av existerande områden, snarare än om helt nya forskningsområden. Mycket kortfattat rör behoven metoder och processer för tjänsteinnovation, affärsmodeller, organisatoriska frågor, kundbeteende, samarbetsformer, standardisering och internationalisering.

Det som näringsliv och offentlig verksamhet än mer har lyft fram är behovet av att stärka interaktionen med akademien. Brister i samverkan visar sig bl.a. genom att praktiker har svårt att hitta relevanta forskningsresultat. Behov kring nyttiggörande av forskningsresultat uttrycks också ofta. Detta kan tyda på att det finns en potential att ta till vara gjorda FoU-investeringar.

Förenklade, utvecklade och effektiva processer för samverkan betonas och för en majoritet av de tillfrågade är det viktigare med ”hur” än ”vad”. Snabba resultat med tydlig potential för praktiska tillämpningar är också ett explicit önskemål. Stärkt interaktion och tvärvetenskap bör stärka kombinationen mellan å ena sidan teknisk-naturvetenskaplig forskning och å andra sidan humanistisk-samhällsvetenskaplig forskning. På utbudssidan kan det konstateras att de av akademien identifierade forskningsområden där ytterligare forskning behövs stämmer väl överens med områden som pekats ut av näringsliv och offentlig verksamhet.

Bilaga 1

Sida 3 (6)

Erfarenheter tyder på att det ofta upplevs som svårt att nyttiggöra forskning inom samhällsvetenskap och humaniora. Det torde därför finnas en stor potential att paketera och tillgängliggöra dessa forskningsresultat så att de enklare kan användas utanför akademien. För att detta ska vara möjligt fordras en bättre förståelse mellan akademi och praktik för varandras processer och verksamheter.

Tjänster och tjänsteinnovation ligger högt på forsknings- och innovationsagendan i många länder. Det finns i flera av dessa länder uttalade behov av tjänsteutveckling, vilka kan skapa nya möjligheter och marknader för svenskt näringsliv.

Sammantaget pekar analysen på nödvändigheten av att aktivt genomföra insatser för att tillgodose efterfrågan på kunskap och kompetens för tjänsteinnovation, det vill säga att gå från ord till handling. Vinnova föreslår mot denna bakgrund följande insatser:

1. Tjänstelyftet. Det finns en stor efterfrågan på kunskap och kompetens för tjänsteinnovation på ett antal områden. Insatser behöver omfatta både tillgängliggörande av existerande kunskap samt stöd för ny forskning. Förslag på insatser:
 - a. Särskild satsning på innovationsupphandling av tjänster som lyfter både offentlig verksamhet, näringsliv och forskning.
 - b. Samhällsutmaningar som drivkraft för särskilda tjänsteinnovationssatsningar.
 - c. Stärka tjänsteforskningsområdet för att lyfta och möjliggöra samordning, nätverk och tvärvetenskap.
2. Samverkan för tjänsteinnovation. Näringsliv och offentlig verksamhet har lyft fram behovet av att stärka interaktionen med akademien. Förslag på insatser:
 - a. Mötesplatser och samverkansarenor för kunskapsutbyte som t ex kan möjliggöras av intermediärer.
 - b. Vouchers för tjänsteinnovation och tjänstedesign.
3. Nyttiggörande av forskningsresultat. Det finns behov av att paketera och tillgängliggöra forskningsresultat så att de enklare kan användas utanför akademien. Förslag på insatser:
 - a. Ökad mobilitet mellan praktik och akademi för att stimulera processen kring tjänsteinnovationer och skapa en bättre förståelse mellan aktörerna.
 - b. Innovation Labs på universitet och högskolor som stärker interaktionen mellan forskning, utbildning, innovation och näringsliv
 - c. Kommersialisering av tjänsteforskning
4. Internationalisering och globala värdekedjor. Det finns nya möjligheter och marknader för svenskt näringsliv. Förslag på insatser:
 - a. Nationella möjligheter inkluderar Living Labs, testbäddar och demonstratorer med Sverige som testmarknad för t ex e-tjänster, transport, sjukvård, skola och hållbar stadsbyggnad, samt tillgång till internationella test och demonstrationsmiljöer.
 - b. Vouchers för små och medelstora företag för att möjliggöra export av tjänsteinnovation.

3. "Program Innovationsupphandling"

I ett dokument daterat maj 2011 beskrivs ett preliminärt program för Innovationsupphandling. Här återges huvuddragen i dokumentets avsnitt 2, "Bakgrund och motiv".

Insatsens sammanhang i ett historiskt och framtidsperspektiv

En viktig del av en innovationsprocess är relationen mellan kund och leverantör. En bra kravställning från kunden leder till ofta till nya funktioner, bättre kvalitet och minskade kostnader. De prestandakrav som ställs genererar nya affärer, driver på marknadens utveckling och skapar grund för nya affärers tillväxt på de marknader som utvecklas. I mötet mellan beställare och producent utvecklas innovationer som hos kund kan ge upphov till effektivitetsvinster och/eller ett nytt produktutbud.

Historiskt byggdes en stor del av Sveriges stora företag upp kring stora offentliga upphandlingar under 1900-talets mitt. I dessa offentliga innovationsupphandlingar skapades strategiska allianser mellan näringsliv och samhälle som i vissa fall pågick i flera decennier. Denna form av samarbete är inte möjlig idag på grund av gällande upphandlingsdirektiv, men man kan återkoppla till erfarenheten och utifrån dagens förutsättningar utnyttja offentlig innovationsupphandling som ett instrument för att katalysera innovation på en bred front i Sverige. Det är i synnerhet viktigt eftersom det finns indikationer på att offentlig upphandling i dagsläget snarare hämmar än främjar innovation.

Flaskhalsar och möjligheter i innovationssystemet

Det finns många innovativa koncept som av olika anledningar inte når en potentiell marknad och därför inte kommer till användning. Ibland beror det på att behov saknas, men inte alltid. Misslyckande kan även uppstå när behoven finns men inte har kunnat omvandlas till efterfrågan. Detta kan till exempel bero på oförmåga att identifiera och precisera behov, kortsiktiga tidperspektiv eller att en marknad präglas av få och mäktiga producenter etc.

Politiska beslut och riktlinjer är en faktor som påverkar hur lätt behov omvandlas till efterfrågan, exempelvis följande:

- Offentlig upphandling, som på vissa marknader utgör en stor del av den totala efterfrågan, ibland den absoluta lejonparten.
- Regelverk och standardiseringsprocesser, som påverkar företag och entreprenörers benägenhet att satsa på innovationer.
- Politiska beslut som syftar till att påverka efterfrågan, framför allt på marknader som anses viktiga för samhällets långsiktiga utveckling (till exempel miljö och energi).

Det finns en relativt lång historia av hur offentlig upphandling, standardiseringsåtgärder och regleringar påverkat mängden innovationer inom olika sektorer. Gemensamt är dock att politiken inte har förts från ett innovationshåll, utan utifrån andra bevekelsegrunder som miljöhänsyn, säkerhetsmedvetenhet eller traditionell nationalistisk industripolitik. Innovationseffekterna har varit sekundära.

Bilaga 1

Sida 5 (6)

Politik för att åstadkomma innovationseffekter har istället traditionellt skett genom stöd till forsknings-, utvecklings- och kommersialiseringsaktiviteter. Det brukar kallas utbudsdriven innovation. Idag uppmärksammas dock alltmer, både internationellt och nationellt, möjligheterna att påverka marknader till att i större utsträckning efterfråga innovationer, så kallad *efterfrågedriven innovation*. Olika åtgärder, inspirerade från de historiska innovationseffekterna ovan, ingår i efterfrågedriven innovation, som till exempel offentliga åtgärder för att främja innovationsupphandling (både offentlig och privat); offentliga investeringar i demonstrationsanläggningar; samt ett innovationsperspektiv i utformningen av standarder, regleringar och skatteregler etc.

Den stora majoriteten av samhällets och Vinnovas innovationsinsatser riktar sig i dagsläget mot utbudssidan; att säkerställa tillgång och spridning av ny kunskap och idéer, samt att främja entreprenörskap. Vinnova vill med innovationsupphandlingsprogrammet arbeta med efterfrågesidan. Man motiverar detta med ett antal argument:

Stor marknadspåverkan = stor hävstång

Offentliga behov har stor betydelse för utveckling av nya och befintliga marknader, eftersom de offentliga inköpsvolymerna är så betydande. I Sverige utgör offentlig upphandling cirka 450-600 miljarder kronor årligen. Dessa inköp kan antingen utgöra en drivkraft för innovation och förnyelse eller verka konserverande. Idag används i princip ingen del av dessa medel på ett innovationsdrivande sätt. Indikationer finns på att offentlig upphandling snarare får stagnerande effekter. Potentialen till förbättring är alltså stor.

Mer effektiv offentlig sektor/ hantera samhällsliga utmaningar

Offentliga organisationer har behov av varor och tjänster för att i sin tur kunna erbjuda medborgarna tjänster och samhällsservice. För att kunna öka sin effektivitet och bli till större nytta för medborgarna och samhället behövs ibland innovationer. Det är viktigt för den offentliga sektorns långsiktiga effektivitet att se innovationsupphandling som ett verktyg för verksamhetens utveckling.¹⁷ Offentlig upphandling kan också utgöra ett verktyg för att hantera stora samhällsutmaningar.

Stärkt konkurrenskraft i näringslivet

Inhemska företag kan inte särskilt gynnas i offentliga upphandlingar, men svenska företag bör påverkas positivt som grupp av att hemmamarknaden efterfrågar en högre innovationsgrad. Marknader som karakteriseras av efterfrågan på innovationer, där offentliga organisationer inte fattar stagnerande upphandlingsbeslut, sänder signaler till företag om att ett förnyat produktutbud är en viktig konkurrensfaktor. Utslagning av svenska företag som främst verkar på den inhemska marknaden kan förhindras och i vissa fall kan företagets internationella konkurrenskraft stärkas.

¹⁷ Detta perspektiv ökar i politisk betydelse, vilket kan ses i ett förslag från regeringen i proposition *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt* (2009/10:175): ”Nuvarande mål för förvaltningspolitiken upphävs och ett nytt mål införs med lydelsen: En innovativ och samverkande statsförvaltning som är rättssäker och effektiv, har väl utvecklad kvalitet, service och tillgänglighet och som därigenom bidrar till Sveriges utveckling och ett effektivt EU-arbete.” Sida 24.

Enskilda innovativa företag som erhåller kontrakt i offentliga innovationsupphandlingar får en viktig första referenskund. Kontraktsintäkterna minskar utvecklingsriskerna och för små och medelstora företag kan offentliga kontrakt även ge en ”halo”-effekt som gör det lättare för dem att attrahera riskkapital och därmed växa.

Dagens insatser otillräckliga

Energimyndigheten arbetar sedan tidigt 1990-tal med innovationsupphandling (genom konceptet ”teknikupphandling”) som en del av sitt uppdrag att stödja utveckling och marknadsintroduktion av produkter med låg energiförbrukning. Arbetet har generellt goda resultat, men rör enbart området energiprodukter och -lösningar och inkrementell innovation.

Dagens svenska offentliga upphandlingsstöd har i uppgift att stödja upphandlande myndigheter med innovationsaspekterna i upphandling, men detta sker inte i praktiken. Ett fungerande upphandlingsinriktat stöd för innovationsupphandling är dock inte tillräckligt, ens om det existerade. Innovationsupphandling rör sig i gränslandet mellan offentlig bidrag till forskning och innovation och mellan offentlig upphandling. Kompetens behövs inom hela innovationsprocessen.

Stort policyintresse – stora samarbetsmöjligheter

Innovationsupphandling är viktigt i den internationella debatten i EU och OECD och kommer att bli än viktigare i framtiden. Innovationsupphandlingsinitiativ finns i flera EU-länder med vilka Vinnova har kontakt (se vidare under ”Vinnovas roll”). I Sverige betonar Näringsdepartementet och andra aktörer i det svenska systemet vikten av offentlig innovationsupphandling. En SOU om innovations-upphandling från år 2010 föreslog att Vinnova skulle ges rollen att stå för en kompetenskraftsamling inom området.

Vinnova drar av denna genomgång slutsatsen att offentlig innovationsupphandling kan ge goda innovationseffekter både inom offentlig sektor och hos privat näringsliv. Mycket lite innovationsupphandling äger rum i dagsläget och en stor potential finns därmed. Initiativ för att främja offentlig innovationsupphandling saknas dock i princip (med ett undantag i form av Energimyndigheten) i Sverige.

VTI är ett oberoende och internationellt framstående forskningsinstitut som arbetar med forskning och utveckling inom transportsektorn. Vi arbetar med samtliga trafikslag och kärnkompetensen finns inom områdena säkerhet, ekonomi, miljö, trafik- och transportanalys, beteende och samspel mellan människa-fordon-transportssystem samt inom vägkonstruktion, drift och underhåll. VTI är världsledande inom ett flertal områden, till exempel simulatorteknik. VTI har tjänster som sträcker sig från förstudier, oberoende kvalificerade utredningar och expertutlåtanden till projektledning samt forskning och utveckling. Vår tekniska utrustning består bland annat av körsimulatorer för väg- och järnvägstrafik, väglaboratorium, däckprovningsanläggning, krockbanor och mycket mer. Vi kan även erbjuda ett brett utbud av kurser och seminarier inom transportområdet.

VTI is an independent, internationally outstanding research institute which is engaged on research and development in the transport sector. Our work covers all modes, and our core competence is in the fields of safety, economy, environment, traffic and transport analysis, behaviour and the man-vehicle-transport system interaction, and in road design, operation and maintenance. VTI is a world leader in several areas, for instance in simulator technology. VTI provides services ranging from preliminary studies, highlevel independent investigations and expert statements to project management, research and development. Our technical equipment includes driving simulators for road and rail traffic, a road laboratory, a tyre testing facility, crash tracks and a lot more. We can also offer a broad selection of courses and seminars in the field of transport.

