

INNOVATION I OFFENTLIG VERKSAMHET

Kompetens – Köpkraft - Samverkan

ERFARENHETER FRÅN BESTÄLLARGRUPPER

Förord

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) vill stimulera förnyelse och nytänkande i offentligt finansierad verksamhet. Smartare tjänster, teknik som stödjer verksamheten och bredare samverkan över gränser kan frigöra resurser för att möta växande behov.

Varje år upphandlar offentliga organisationer varor och tjänster till ett värde av cirka 600 miljarder kronor. Merparten av dessa upphandlingar uppfattas idag inte leda fram till nya effektivare tjänster eller innovationer. På sikt leder detta till en stagnerande utveckling för såväl offentlig sektor som näringsliv.

I denna rapport studeras erfarenheter och resultat av arbetsformer som innebär att organisationer med likartade utvecklingsbehov, såväl offentliga som privata, agerar tillsammans i så kallade beställargrupper. Samarbetet innebär gemensam uppbyggnad av kunskap och samverkan med marknaden kring krav och metoder vid upphandling och inköp. Genom att uppträda tillsammans kan de medverkandes köpkraft bidra till att förändra utbud och praxis på specifika marknader.

Samarbete i form av beställargrupper är mycket ovanligt, trots att kommuner, landsting och regioner ofta delar likartade utvecklingsbehov. Med denna rapport vill SKL bidra med underlag och kunskap för att stimulera utvecklingen inom hela den kommunala sektorn.

Klas Danerlöv, avdelningen för tillväxt och samhällsbyggnad, har varit projektledare för denna skrift. Rapporten är skriven av Hans Jeppson, JBGC AB i september 2015.

SKL samarbetar med VINNOVA för att stärka innovationsförmågan i de verksamheter som kommuner, landsting och regioner ansvarar för. Rapporten är en del av parternas ambition att ta fram och sprida ny kunskap.

Stockholm i november 2015

Gunilla Glasare

Avdelningschef, Sveriges Kommuner och Landsting

Innehåll

SAMMANFATTNING	6
Vad är en beställargrupp?	6
Hur arbetar beställargrupper?	7
Vad arbetar beställargrupperna med?	7
Erfarenheter från beställargrupper	7
Slutsatser	8
UPPDRAGET OCH DESS GENOMFÖRANDE	9
Uppdraget.....	9
Genomförande	9
VIKTIGA BEGREPP	10
Offentlig upphandling	10
Innovationsupphandling	10
Katalytisk upphandling	12
VAD ÄR EN BESTÄLLARGRUPP?.....	14
Olika slags samarbeten.....	14
Beställargrupper	14
BESTÄLLARGRUPPERNA BEBO OCH BELOK	16
BeBo.....	16
Belok.....	17
Struktur för BeBo och Belok.....	17
Utvärderingar av BeBo och Belok	18
Arbets- och organisationsformer för BeBo och Belok	22
4S LEDNINGSNÄT – EN BESKRIVNING	27
Bakgrund	27
Uppgifter	28
Organisation	28
Verksamhet	29
Innovationsupphandlingar och tester	30
Öppenhet, utvidgning och funktionalitet	30
SLUTSATSER	31
Behov i fokus.....	32
Homogen och koncentrerad verksamhet	32
Kompetens och sammansättning	33
Storlek	33
Möten	34
Uppgifter	34
Sekretariat	35
Förstudier	35
Organisatoriska frågor och ekonomi	36
Finansiering.....	37

Dialog	38
Koppling till inköp/upphandling.....	38
BILAGA 1 - BESKRIVNINGAR AV NÅGRA UTVALDA PROJEKT	40
Projekt inom BeBo och Belok.....	40
Beskrivningar av utvalda projekt inom 4S	49
BILAGA 2.....	54
Vad begränsar beställargrupper i offentlig sektor?	54

SAMMANFATTNING

Beställargrupper kan vara ett bra sätt att höja kvaliteten i offentlig upphandling genom gemensam uppbyggnad av kunskap och samverkan kring krav och metoder vid upphandling och inköp. Genom att uppträda tillsammans kan medverkande organisationers samlade köpkraft bidra till att förändra utbud och praxis på specifika marknader.

Studier har på senare tid visat nyttan med de två beställargrupper som är knutna till Energimyndigheten. Dessa beställargrupper har, helt i enlighet med intentionerna, medverkat till att öka energieffektiviteten i flerbostadshus och lokaler.

På eget initiativ har också ett antal ägare av vattenledningsnät formerat en beställargrupp. Denna har också påverkat marknaden.

Vad är en beställargrupp?

I denna rapport används begreppet beställargrupp för:

- **En grupp som representerar köpare.** Det handlar främst om verksamheter inom kommuner, landsting och stat, men gruppen kan även innehålla deltagare i form av företag eller organisationer.
- **En grupp som är permanent,** inte en ad hoc grupp kring en specifik upphandling/beställning utan en grupp som förväntas vara verksam under ett antal år framåt.
- **En grupp som har tydligt fokus** och som kan kommunicera syftet med samarbetet. Inte ett allmänt upphandlingssamarbete.
- **En grupp med egen kompetens** och förmåga att formulera behov, utforma krav och utvärderingskriterium.
- **En grupp med någon form av operativ frihet och viss förutsebar finansiering.**

Det förekommer få beställargrupper i Sverige och även i omvärlden är denna form av samarbete ovanligt.

Rapporten studerar tre beställargrupper. Energimyndigheten har sedan flera år finansierat två beställargrupper; **BeBo** och **Belok** för bostäder respektive lokaler. En annan studerad beställargrupp heter **4S Ledningsnät** och består av stora vattenledningsnätägare.

Hur arbetar beställargrupper?

Utmärkande för de tre studerade beställargrupperna är att de i grunden arbetar med dels teknik, dels metoder för tekniskt-ekonomiska beräkningar, inom specifika områden. Härigenom får man en ram och ett tydligt fokus för verksamheten.

Det handlar inte om ett fullständigt upphandlingssamarbete, i BeBo och Belok, respektive 4S Ledningsnät så kommer upphandlingarna i ett senare skede och är varje deltagande parts eget ansvar.

- Beställargrupperna består av företag/förvaltningar för vilka beställargruppens frågor har väsentlig ekonomisk betydelse.
- Deltagandet är inte någon stor ekonomisk belastning för de medverkande organisationerna.
- De personer som företräder sina förvaltningar/företag i beställargrupperna karakteriseras genomgående av hög teknisk kompetens samt en vilja att utveckla och förbättra lösningar och metoder.
- Antalet deltagare i beställargrupperna är begränsat, så att personerna väl känner till varandra. Grupperna träffas regelbundet och det finns en person som samordnar och administrerar arbetet.
- Beställargruppen har tillgång till medel för att kunna förbereda olika slags projekt.

Vad arbetar beställargrupperna med?

- De studerade beställargrupperna har arbetat med tre former av insatser:
 - **Utmaning som kräver innovationsarbete**
Projekt där beställargruppen ställer upp en ”utmaning”. Leverantörerna förväntas att utveckla sina produkter. Ofta förväntas leverantörerna själva finna finansiering till dessa utvecklingskostnader. Detta kallas ofta teknikupphandlingar.
 - **Testning och verifiering**
Här handlar det om att pröva och utvärdera olika alternativa lösningar eller produkter, även jämförelser mellan produkter från olika leverantörer. Detta kallar de två beställargrupperna BeBo och Belok ibland för tekniktävlingar.
 - **Metod- och normutveckling**
Denna typ av projekt syftar till att skapa allmängiltiga metoder för att bedöma och beräkna besparingsinsatser liksom anvisningar, normer och standarder som kan användas vid upphandling.

Erfarenheter från beställargrupper

- Deltagande förvaltningar/företag förefaller vara nöjda med sin medverkan och betraktar samarbetsformen som kostnadseffektiv och givande.
- BeBo och Belok har nyligen utvärderats. Den samlade bedömningen var att nätverken BeBo och Belok har stor betydelse för energianvändningen i den svenska bebyggelsen. Båda nätverken bidrar

signifikant till en effektivare energianvändning i bebyggelsen, såväl hos nätverkens medlemsföretag som hos andra fastighetsägare.

- De företag som medverkat i olika projekt såsom leverantörer uppvisar en mer splittrad bild. Exempelvis anförde vissa företag att:
 - Tidsplanering är gjord utifrån beställargruppens eget intresse av snabba processer och ger inte tillräckliga möjligheter för leverantören att utveckla sina lösningar.
 - Beställargrupp är delvis ett felaktigt begrepp. Även vid framgångsrikt deltagande i en s.k. teknikupphandling så visar de deltagande företagen/förvaltningarna inte alltid intresse att köpa.

Slutsatser

- ❖ En beställargrupp bör arbeta utifrån ”sitt” perspektiv, d.v.s. behoven i de företag och förvaltningar som ingår beställargruppen.
- ❖ En beställargrupp bör bestå av deltagare som företräder likartade verksamheter och inte spänna över ett alltför stort verksamhetsområde.
- ❖ En beställargrupp kan arbeta med:
 - Metod- och normutveckling
 - Testning och verifiering
 - Utmaningar som kräver innovationsarbete
 - Gemensamma upphandlingar
- ❖ Genomgående för beställargrupper är att både de deltagande förvaltningar/företagen och dess företrädare bör vara kompetenta och insatta i sakfrågorna som grupperna ägnar sig åt.
- ❖ En beställargrupp bör arbeta med en tidshorisont på minst ett par år framåt och ha mellan 5 och 30 medlemmar.
- ❖ En beställargrupp behöver någon form av fast sekretariatsfunktion.
- ❖ En beställargrupp behöver kunna disponera över medel till förstudier och liknande.

UPPDRAGET OCH DESS GENOMFÖRANDE

Uppdraget

SKL har formulerat uppdraget på följande sätt:

Syftet med studien är att beskriva erfarenheterna av s.k. beställargrupper, främst det arbete som under ett par decennier bedrivits med ekonomiskt stöd från Statens Energimyndighet. Frågeställning är huruvida erfarenheterna kan användas för att även främja innovation och spridning av innovationer utanför energiområdet, främst inom områden som är betydelsefulla för verksamheten inom kommuner, landsting och regioner.

Genomförande

Uppdraget har genomförts av Hans Jeppson.¹ Material om arbetet i de två av Energimyndigheten initierade beställargrupperna BeBo och Belok, liksom beställargruppen 4S Ledningsnät har analyserats och ca 25 intervjuer med nyckelpersoner har genomförts.

Rapporten har skrivits våren och hösten 2015.

¹ Hans Jeppson har erfarenheter från innovationsupphandling och offentlig upphandling, bl.a som regeringens utredare av Innovationsupphandling (betänkandet [Innovationsupphandling \(SOU 2010:56\)](#)) och av Upphandlingsstödet (betänkandet [Upphandlingsstödet framtid \(SOU 2012:32\)](#)). Han har 2012 och 2013 arbetat med Innovationsupphandling vid Vinnova och skrev 2014 en rapport om tidiga dialoger inom offentlig upphandling för Teknikföretagen inom ramen för ett samarbetsprojekt mellan SKL och Teknikföretagen.

VIKTIGA BEGREPP

Offentlig upphandling

Verksamheter som bedrivs av stat, kommuner eller landsting/regioner, liksom alla kommunala bolag, en del stiftelser och en del statliga företag² måste göra inköp av varor och tjänster i enlighet med lagreglerna för offentlig upphandling. Dessa verksamheter benämns i *Lagen (2007:1091) om offentlig upphandling* (LOU) för *upphandlande myndigheter*, även om verksamheten i fråga t.ex. ett kommunalt bostadsbolag inte i några andra bemärkelser är en myndighet.

I rapporten används *upphandlande myndighet*³ just i betydelsen en verksamhet som är förpliktad att tillämpa upphandlingslagstiftningen.

Under 2016 kommer ny upphandlingslagstiftning att träda i kraft. Denna lagstiftning förbättrar förutsättningarna för upphandlande myndigheter att främja innovationer.

I Bilaga 2 beskrivs kortfattat de begränsningar som upphandlingslagstiftningen innebär för beställargrupper.

Innovationsupphandling

Begreppet innovationsupphandling introducerades i mitten av 00-talet. Initialt var det ett mycket oklart begrepp.⁴ 2010 publicerade Innovationsupphandlingsutredningen sitt betänkande och begreppet blev mera använt.

Sedan dess har Regeringskansliet och statliga myndigheter som Vinnova, Kammarkollegiet och Konkurrensverket vid några tillfällen kommit med nya definitioner.

Diskussioner med Vinnova och Upphandlingsmyndigheten⁵ ger vid handen att de både verken vill tala om innovationsupphandling som ett begrepp som förenklat delas upp i tre typer, beroende på hur drivande en upphandlande myndighet är i en process för få fram nya lösningar, samt syftet med inköpet.

² Det finns för närvarande flera rättsliga tvister som gäller huruvida vissa statliga aktiebolag med särskilda uppgifter, t.ex. Systembolaget faller under kriterierna för offentlig upphandling.

³ Verksamheter som arbetar med el-, gas- och värmedistribution, vatten och avlopp, post och transporter bedriver enligt upphandlingslagstiftningen sin verksamhet inom *försörjningssektorn* och för dessa verksamheter gäller i stället för LOU en lag som heter *Lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (LUF)*. I denna lag används istället begreppet *upphandlande enheter*.

⁴ I Sverige myntades begreppet *teknikupphandling* på 1970-talets början och avsåg då tillfällen när staten köpte nya tekniska lösningar av svenska företag. Även om staten hade lagt ut denna typ av beställningar sedan åtminstone tidigt 1900-tal var det som ett inslag i den dåtida ”aktiva näringspolitiken” som teknikupphandling blev ett känt begrepp. Upphandling var dock oftast vilseledande ordval eftersom det sällan fanns inslag av konkurrens.

⁵ Den 1 september 2015 överfördes Konkurrensverkets arbetsuppgifter med upphandlingsstöd till en ny myndighet benämnd *Upphandlingsmyndigheten*. Denna har till uppgift att sprida information och ge vägledning till upphandlande myndigheter och leverantörer som deltar i offentlig upphandling.

1. Utvecklingsfrämjande upphandling
Upphandlande myndighet är öppen för nya lösningar, men kräver inte det.
2. Upphandling av nya lösningar
Upphandlande myndighet fungerar medvetet som referenskund eller första kund av nytvecklade lösningar.
3. Anskaffning av forskning och utveckling
Upphandlande myndighet efterfrågar utveckling eller till och med forskning för att driva fram nya lösningar.

Det förstnämnda begreppet överensstämmer med det av Innovationsupphandlingsutredningen nyttjade begreppet ”*innovationsvänlig upphandling*”. Det är i förhållande till upphandlingslagstiftningen helt okontroversiellt att vara öppen för nya lösningar.

Det andra begreppet kräver eftertanke. Här handlar det nämligen om att en upphandlande myndighet medvetet vill ha en viss ny lösning utan att kunna visa att myndigheten har behov av just denna teknik. Detta kan vara otillåtet enligt upphandlingslagstiftningen. Det skulle också kunna uppfattas som statsstöd (se Bilaga 2). För att undvika upphandlingsjuridiska problem är det viktigt att den upphandlande myndigheten sakligt kan underbygga behovet av en ny lösning.

Det tredje begreppet kan även kallas upphandling av innovationsarbete. Den upphandlande myndigheten sätter upp krav som inte uppfylls av produkter eller tjänster på marknaden. Leverantörer förväntas utföra ett visst innovationsarbete för att kunna presentera en lösning som motsvarar myndighetens krav. Samtidigt är tanken att företaget normalt skall ha de intellektuella rättigheterna till innovationen och skall vidareutveckla lösningen till en vara eller tjänst som tillhandahålls på marknaden. Ett sådant uppdrag som handlar om FoU arbete kan också ligga vid sidan om upphandlingslagstiftningen.

Katalytisk upphandling

Katalytisk upphandling är ett begrepp som ibland används. Det är inte i sig ett upphandlingsförfarande, snarast är det ett begrepp som kommit att användas för att beskriva hur offentliga aktörer skulle kunna agerande i förhållande till marknaden. En katalytisk upphandling är tänkt att ha ett vidare syfte än en vanlig upphandling. Det är ett instrument för att påverka utvecklingen.

Katalytisk upphandling är en benämning på en process där en offentlig myndighet (eller för den delen en organisation) väljer ut en produkt eller tjänst där myndigheten vill förändra en egenskap (t.ex. åstadkomma lägre energiförbrukning eller minska annan skadlig miljöpåverkan) genom att skapa en efterfrågan på innovationer som banar vägen en sådan förändring av varan eller tjänsten.

Således avser begreppet en situation när en myndighet initierar eller genomför en urvalsprocess avseende en innovation/produkt som myndigheten inte behöver för eget bruk utan som är avsedd för andra offentliga eller privata slutkunder. Därför är det inte en egentlig upphandling utan en stimulans till leverantörer att utveckla nya lösningar och en slags rekommendation till upphandlande myndigheter och/eller till privata köpare.

Det finns få exempel på katalytisk upphandling.

Katalytisk upphandling i dess renodlade mening har använts mycket få gånger i Sverige.⁶ I Nederländerna har man genomfört en handfull katalytiska upphandlingar.⁷

Även om syftet med en katalytisk upphandling exempelvis är att få fram teknik som är mindre energikrävande så måste lösningarna utvärderas utifrån ett helhetsperspektiv. Den minskade energiförbrukningen måste ställas mot andra krav som den förväntade köparen har anledning att ställa upp, t.ex. livslängd, driftskostnader, servicebehov, hantering, estetik. Detta gör det svårt för t.ex. en statlig myndighet att själv ställa krav och utvärdera lösningar.

I Sverige har det sedan 1970-talet gjorts stora ansträngningar för att minska energiförbrukningen. Staten genom dåvarande *NUTEK* ville under 1990-talet

⁶ Skoldatorn *Compis* från 1980-talets början är ett exempel där staten lät upphandla utvecklingen av en produkt som kommunerna var tänkta att köpa. Det fanns en särskild statlig delegation för projektet. Denna slöt avtal med svenska tillverkare och distributörer för datorer och programvara. Givetvis fanns det kontakter med de kommunala huvudmännen för skolorna och man beräknade en trolig framtida efterfråga. Det fanns även möjlighet till statsbidrag för att köpa in datorerna, men kopplingen till kommunerna var likväl svag. *Compis* spreds till många gymnasieskolor men blev aldrig någon succé. Efter ett par år var *Compis*-datorerna helt utkonkurrerade av PC som hade högre prestanda och använde ett globalt operativsystem och kommersiellt framgångsrik programvara. Ett annat svenskt exempel på katalytisk upphandling från 1980-talet, var när Byggnadsrådet, Styrelsen för Teknisk Utveckling (STU) och Byggtrepreneurerna genomförde ett projekt för att utveckla ”smal-hissar” som skulle kunna installeras i samband med renovering av hyreshus. Projektet syftade på att få fram både hissar och snabba installationsförfaranden. Även likartade konkurrerande system utvecklades något senare som ett resultat av den katalytiska upphandlingen. Dessa hissar efterfrågades under några år tills statsbidragen till renovering utvecklades och de ekonomiska incitamenten till att förse tredje och fjärde våningen i ett flerbostadshus med hiss försvann.

⁷ Den tidigare nederländska innovations- och näringslivsmyndigheten *Agentschap NL* har bedrivit katalytiska processer. Produkter/metoder som tagits fram har gällt t.ex. tysta båtmotorer (för distributionsbåtar på sekundära och tertiära vattenvägar), och en metod för återanvändning av odlingsbäddar vid champinjonodling. I dessa fall fanns det ingen tydlig beställare men *Agentschap NL* gjorde bedömningen att det borde finnas efterfråga på dessa produkter/metoder.

främja ny teknik som minskade energiförbrukning. Omfattande stöd gavs tidigare till utveckling av ny teknik men spridningen av denna teknik på marknaden fungerade ofta dåligt. NUTEK ville göra teknikupphandlingar men var angelägna att de produkter som togs fram verkligen skulle efterfrågas. Därför skapades en grupp med företrädare för bostadsföretag för att arbeta praktiskt med teknikupphandlingar som syftade till bättre teknik för flerbostadshus.

Energimyndigheten som övertog NUTEKs arbetsuppgifter inom energiområdet har sedan 1998 fortsatt att ge bidrag till s.k. teknikupphandlingar eller tekniktävlingar i syfte att få fram energibesparande produkter. Dessa teknikupphandlingar har medverkat till förbättrad teknik på ett antal olika områden och därmed medfört minskad energiförbrukning inom bostads- och lokalsektorerna.

Energimyndigheten genomför inte dessa teknikupphandlingar själva utan lägger ut arbetet till intressenter som är berörda. Dessa grupper har fått ekonomiskt stöd av Energimyndigheten utifrån det övergripande målet att minska energiförbrukningen.

Den viktiga faktorn som möjliggjort dessa teknikupphandlingar har varit det som benämns beställargrupper.

VAD ÄR EN BESTÄLLARGRUPP?

Olika slags samarbeten

I sig kan man formera beställargrupper på många sätt eller kalla olika slags samarbeten mellan köpare av varor eller tjänster för en beställargrupp.

Exempel på olika slags samarbeten som förekommer:

- **Gemensamma upphandlingsförberedelser**
I några fall väljer upphandlande myndigheter att samarbeta kring ett upphandlingsunderlag vid en specifik upphandling så att krav, utvärderingskriterier och kontraktsvillkor blir likartade, men varje samarbetspartner gör sin egen upphandling. Det kan t.ex. vara motiverat utifrån de lokala marknadsförhållandena att inte upphandla tillsammans.
- **Gemensamma upphandlingar**
Vanligt förekommande mellan framför allt kommuner. Det är ofta närliggande kommuner som samarbetar på detta sätt. Ibland är samarbetet begränsat så en av kommunerna svarar för förberedelsearbetet.⁸ I andra fall skapas en gemensam arbetsgrupp för upphandlingen.
- **Centrala ramavtalsupphandlingar**
Inköpscentraler som SKL Kommentus Inköpscentral och Statens Inköpscentral har oftast en arbetsgrupp eller referensgrupp som förbereder deras ramavtalsupphandlingar.
- **Arbete med standard och nomenklatur**
Vissa intresseorganisationer som företräder upphandlande myndigheter gör insatser att underlätta för de upphandlande myndigheterna att ställa krav, t ex genom att ta fram förslag till standard, villkor och dylikt.⁹ Exempelvis samarbetar SKL med branschorganisationer inom avfallsområdet, teknikonsulttjänster och kollektivtrafik.

Alla dessa samarbetsformer är positiva och behöver utvecklas!

I denna rapport beskrivs dock inte dessa former av samarbete som beställargrupper. Istället används begreppet i en mera snäv betydelse.

Beställargrupper

Beställargrupp kan kortfattat beskrivas som en konstellation av företrädare för upphandlande myndigheter, privata företag och centrala organisationer som på en permanent basis samarbetar kring utvärdering, utveckling och upphandling/inköp. Beställargrupper karaktäriseras av:

⁸ Ett vanligt förhållande är att en större kommun låter mindre närliggande kommuner ”hänga på” den stora kommunens ramavtal. Det kan ge ömsesidiga fördelar i form av större upphandlingsvolym för den stora kommunen och minskade upphandlingskostnader för de små kommunerna.

⁹ Ett exempel är *Program för Teknisk standard (PTS)* som är en organisation av flera fastighetsförvaltningsorganisationer inom landsting/regioner. PTS bidrar till ett ledningssystem för lokalförsörjningsprocessen. Kärnan i PTS kan beskrivas som ett stort databaserat bibliotek med krav och standarder som inte enbart syftar till att uppfylla lagar och krav från myndigheter utan även är utformat för vårdens behov av ändamålsenliga lokaler. PTS leds av landstinget i Jönköping och har många andra landsting/regioner som medlemmar.

- **Gruppen representerar köpare.** Det handlar främst om verksamheter inom kommuner, landsting och stat, men gruppen kan även innehålla deltagare i form av företag eller organisationer som inte omfattas av upphandlingslagstiftningen men vilka som köpare har samma reella behov som de offentliga köparna.
- **Gruppen är permanent,** inte en ad hoc grupp kring en specifik upphandling/beställning.
- **Gruppen har tydligt fokus** och kan kommunicera syftet med samarbetet. Det handlar inte om ett allmänt upphandlingssamarbete.
- **Gruppen har en egen kompetens,** bland de som företräder deltagarna, att formulera behov, utforma krav och utvärderingskriterier.¹⁰
- **Gruppen har någon form av operativ frihet och viss finansiering.**

Rapporten beskriver tre beställargrupper som passar in på dessa kriterier. Det är **BeBo** och **Belok** som finansieras av Energimyndigheten och som arbetar med att minska energiförbrukningen i flerfamiljsbostadshus respektive lokalfastigheter, samt **4S Ledningsnät** som arbetar med driftssäkrare och billigare vattenledningar.

Ingen av dessa grupper arbetar med gemensamma upphandlingar, utan det handlar om förberedelser inför upphandlingar för vilka ansvaret för att anskaffa varan/tjänsten sedan ligger hos deltagarna och andra berörda parter. Denna uppdelning möjliggör också för beställargrupperna BeBo och Belok att arbeta samman mellan privat och offentliga beställare.

Denna typ av samarbeten är inte vanliga i Sverige. Ej heller internationellt. Det kan framhållas att konsultbyråerna WSP och Profu i en rapport¹¹ 2014 skrev:

Vår slutsats var att Energimyndighetens arbete med beställargrupper är unikt. Nätverksarbetet är ett koncept som Energimyndigheten skulle kunna sprida till andra länder. Vidare konstaterade vi att det bara finns ett fåtal relevanta nätverk eller nätverksliknande samarbeten i andra länder. I den litteratur- och intervjusökning som gjordes påträffades endast tretton nätverk som bedömdes relevanta i sammanhanget.

Det finns även en tredje beställargrupp som finansieras av Energimyndigheten – [BeLivs](#) som startade 2011. Den beställargruppen består av ett halvdussin företag¹² som är aktörer inom livsmedelslokaler där mat förvaras, tillagas, äts och köps. BeLivs arbetar på ungefär samma sätt som BeBo och Belok. Eftersom gruppen funnits relativt kort tid och samarbetet är koncentrerat till områden med begränsad kommunal verksamhet har inte BeLivs verksamhet inkluderats i denna rapport.

¹⁰ Att företrädarna har egen kompetens betyder inte att beställargruppen inte nyttjar konsulter. Det kan den mycket väl göra, men gruppen skall inte vara helt ”i händerna på konsulter” utan själva kunna relatera till materien.

¹¹ *Omvärldsbevakning & utvärdering av 7 BeBo- och BELOK projekt.*

¹² ICA, Coop, Axfood, Bergendahls, Max, och Ikea.

BESTÄLLARGRUPPERNA BEBO OCH BELOK

BeBo

Beställargruppen för bostadsfastigheter, senare kallad [BeBo](#) tillskapades redan 1989 av dåvarande *Statens Energiverk* och har sedan finansierats av *Nutek* och sedan 1998 av *Statens energimyndighet*.

BeBo beskriver sig själva på följande sätt:

BeBo (Energimyndighetens beställargrupp för energieffektiva flerbostadshus) har varit verksam sedan 1989 och är ett nätverk av fastighetsägare och med Energimyndigheten som finansiär. Huvudinriktningen är att minska beroendet av energi i form av värme och el i flerbostadshus, samt att därmed minska påverkan på miljön. BeBos aktiviteter ska genom en samlad beställarkompetens leda till att energieffektiva system och produkter tidigare kommer ut på marknaden. Energimyndigheten bidrar därför med finansiering och kompetens till BeBo som i sin tur för detta vidare till fastighetsägarna med hjälp av bland annat demonstrationsprojekt som genomförs med hjälp av medlemmarna

Vidare framhåller BeBo att en samlad beställarkompetens leder till att energieffektiva system och produkter tidigare kommer ut på marknaden. Beställargruppen beskriver själv sina arbetsuppgifter:

- Genomföra utredningar och mätningar för att klarlägga potentialer
- Prova, demonstrera och utvärdera nya lösningar
- Genomföra förstudier som underlag för teknikupphandlingar
- Genomföra teknikupphandlingar
- Marknadsföra och introducera energieffektiv teknik
- Identifiera och sprida erfarenheter
- Utgöra bollplank åt Energimyndigheten och andra myndigheter inom gruppens kompetensområden

I BeBo-samarbetet finns 23¹³ bostadsföretag och några intresseorganisationer/förvaltare av bostadsfastigheter.¹⁴

¹³ De kommunala bostadsbolagen är: Familjebostäder (Stockholm), Helsingborgshem, Landskronahem, Sigtunahem, Stockholmshem, Svenska Bostäder (Stockholm), Alingsåshem, Eksta Bostads AB (Kungsbacka), Eskilstuna Kommunfastigheter, Förvaltaren (Sundbyberg), Framtiden (de kommunala bostadsföretagen i Göteborg), Gavlegårdarna, Hyresbostäder i Växjö, Kopparstaden (Falun), Pitebo, Signalisten (Solna), Uppsalahem, Örebrobostäder samt de privata bostadsföretagen Ikano Bostad och Stena Fastigheter.

¹⁴ Därtill

- HSB som både är fastighetsägare (av hyresrätter) /fastighetsförvaltare och medlemsorganisation för bostadsrättsföreningar,
- Riksbyggen som förvaltar bostadsrättsföreningar och fastigheter med hyresrätt

Energimyndigheten ser BeBo som ett viktigt instrument för de kollektiva svenska insatserna för att minska energikonsumtionen i bostadsmiljön. Den offentliga finansieringen av BeBo uppgick 2014 till cirka 9 miljoner kr. Finansiering har legat på denna nivå under flera år.

Belok

Beställargruppen för lokaler ([Belok](#)) initierades av Energimyndigheten år 2001. Utgångspunkten var att ordna ett samarbete utifrån samma principer och praktiska upplägg som BeBo.

Belok är idag ett samarbete mellan Energimyndigheten och 19 av Sveriges största fastighetsägare och -förvaltare med inriktning på lokaler.¹⁵ Beloks medlemmar äger lokalfastigheter i hela landet. Sammantaget representerar Belok-medlemmarna cirka 20 procent av det svenska lokalfastighetsbeståndet. Den offentliga finansieringen av Belok uppgick till cirka 9 miljoner kr 2014. Finansiering har legat på denna nivå under flera år.

Struktur för BeBo och Belok.

I både BeBo och Belok talas det om medlemmar, men mer adekvat vore att tala om deltagare eller medverkande. BeBo och Belok är inga organisationer, det finns ingen medlemsavgift, ingen årsredovisning. Men samtidigt liknar båda beställargrupperna organisationer genom att man genom hemsida och publikationer presenterar sin verksamhet och framför allt genom att beställargrupperna bedriver olika projekt som benämns just som BeBo- eller Belok-projekt.

Det finns en styrelse för vardera BeBo och Belok. I denna sitter företrädarna för deltagarna i beställargrupperna, samt en företrädare för Energimyndigheten.

Antagning av nya deltagare sker genom en form av informellt ansökningsförfarande där den ansökande förvaltningen/företaget visar sin kompetens och sitt engagemang.

Stödet från Energimyndigheten till BeBo och Belok går genom organisationen *Byggherrarna*, en intresseorganisation för fastighetsägare.¹⁶

Byggherrarna sköter ekonomi och vissa administrativa uppgifter åt de två beställargrupperna. En viktig roll är ordna koordinatörer till beställargrupperna. Dessa koordinatörer tjänstgör som ett slags exekutiva/administrativa sekreterare för beställargrupperna och dess styrelser. *Byggherrarna* köper in tjänsten som koordinatör för BeBo respektive Belok från två olika konsultbolag.¹⁷

-
- Fastighetsägarna som både är intresseorganisation för fastighetsägare men som även bedriver fastighetsförvaltning.
 - Boverket och Energimyndigheten

¹⁵ Akademiska Hus (statligt), AMF, Castellum, Diligentia, Fabege, Fortifikationsverket (statligt), Hufvudstaden, Jernhusen (statligt), Locum (Stockholms Läns Landsting), Lokalförvaltningen - Göteborgs Stad, Malmö Stad Serviceförvaltning, Midroc Property Development, Skolfastigheter i Stockholm AB (Stockholms stad), Specialfastigheter (statligt), Statens Fastighetsverk, Swedavia (statligt), Vasakronan och Västfastigheter (Västra Götalandsregionen).

¹⁶ Byggherrarnas roll är att vara en gemensam intresseorganisation för fastighetsägare i först hand i förhållande till byggentreprenörer. Namnet anger beställarrollen, byggherrrollen.

¹⁷ WSP (Stockholm) för BeBo, respektive CIT Energy Management i Göteborg för Belok.

Under hösten har det framkommit att Energimyndigheten överväger en betydelsefull omläggning av stödet till sina beställargrupper. Enligt planerna skulle stödet för beställargruppernas mötesverksamhet ske genom ett stöd inom ramen för ett begrepp som kallas innovationskluster. Däremot skulle grupperna inte längre ha någon ekonomisk ram för olika projekt. Varje projekt skall i framtiden utformas i enlighet med Energimyndighetens normer och bedömas i konkurrens med andra FoU- projekt. Det torde finnas en avsevärd risk att beställargruppernas arbete härigenom försvåras och arbetsformen mister en del av dess tilltalande kvaliteter.

Utvärderingar av BeBo och Belok

Även om metoden med teknikupphandlingar styrda av beställargrupper således har funnit i ett kvarts sekel så har inte metoden vare sig fått spridning inom Energimyndigheten eller vunnit större uppmärksamhet utanför bostads- och lokalföretagen.

Detta är lite märkligt. Ett skäl till att Energimyndigheten inte använder metoden på fler områden kan givetvis vara att Energimyndigheten helt enkelt inte hittat andra områden med stor energibesparingspotential där relativt likartade företag eller förvaltningar har ansvar för tekniska lösningar.

Ett annat skäl kan ha varit att metoden uppfattats som ”främmande” eller ”svårhanterad” ur ett myndighetsperspektiv. Energimyndighetens handläggare har i fallet med beställargrupperna en annorlunda roll än normalt. Energimyndigheten liksom t.ex. Vinnova är en ”utbetalningsmyndighet” som på ett övergripande plan leder och styr inriktningen av FoU genom att upprätta program och utlysa bidrag. Myndigheten erhåller en ansökan som granskas och som därefter beviljas eller avslås. I efterhand försöker man utvärdera i vilken utsträckning som projekten varit framgångsrika eller ej.¹⁸

Energimyndigheten fördelar varje år mycket stora summor till FoU-projekt. Under innevarande budgetår uppgår detta stöd till över 1 miljard kronor.

Systemet med att kanalisera pengar genom beställargrupper är annorlunda. Det har funnits en årlig ekonomisk ram inom vilken styrelsen i beställargruppen kunnat prioritera och använda medel för att initiera och genomföra projekt. Att stödja beställargrupperna på detta sätt har bidragit till kontinuitet och långsiktighet i gruppernas arbete.

En av energimyndighetens tjänstemän har deltagit i styrelsearbetet i BeBo och Belok, men det är deltagarna i beställargrupperna som huvudsakligen styr insatserna.

Det har funnits och finns även för närvarande ett visst ifrågasättande av beställargrupperna, dels huruvida förfarandet verkligen leder till Energimyndighetens

¹⁸ Energimyndigheten har genom sin bidragsgivning till genomförande av energibesparingsinsatser en bredare ansats än Vinnova, men kulturen av att granska ansökningar är likväl stark.

övergripande mål om att minska energiförbrukningen, dels om myndigheten utövar tillräcklig formell kontroll över projekten.¹⁹ Denna tveksamhet inom verket kan ha varit ett skäl att metoden inte fått vidare spridning.

Under det senaste året har det emellertid kommit utvärderingar som varit mycket positiva. Dessa har dock inte specifikt granskat aspekter kring Energimyndighetens kontroll.

Utvärdering av BeBo- och Belok-projekt

I december 2014 presenterades en rapport till Energimyndigheten skriven av konsultföretagen WSP och Profu som i samarbete genomförde sju uppdrag med syfte att utvärdera olika verktyg och metoder som tagits fram av BeBo och Belok samt nätverkens nytta för medlemmarna.

Deras samlade bedömning var att nätverken BeBo och Belok har stor betydelse för energianvändningen i den svenska bebyggelsen.

Båda nätverken bidrar signifikant till en effektivare energianvändning i bebyggelsen, såväl hos nätverkens medlemsföretag som hos andra fastighetsägare. I rapporten har WSP och Profu i två scenarier (låg respektive hög) beräknat hur stor energieffektivisering som kan realiseras som en följd av dessa båda nätverk. I beräkningarna har konsulterna vägt in att det finns hinder som gör att hela den teoretiska energieffektiviseringspotentialen inte kan realiseras fullt ut.

Ett fullt möjligt utfall avseende minskat årligt behov av värme tack vare de båda nätverken är 5,3 -6,9 TWh år 2030 Till detta kommer minskad användning av el tack vare nätverkens projekt och verktyg.

WSP/Profu menar att denna nytta bekräftas både av medlemmarnas inställning till nätverken och av det intresse nätverken röner bland fastighetsägare som inte är medlemmar och andra aktörer. I rapporten skriver WSP/Profu att:

Slutsatserna var att deltagarna i såväl BeBo som i Belok har stor nytta av sitt medlemskap; såväl sett till medlemmarnas eget energieffektiviseringsarbete som till branschsamarbete och kunskapsdelning. Nätverkens verktyg har god spridning bland nätverkens respektive medlemsföretag. Spridning av resultaten till fastighetsägare som inte är medlemmar i nätverken förefaller vara starkare för lokalfastighetsägare än för flerbostadshusägare.

Sammantaget har nätverkens medlemmar en högre energieffektiviseringstakt än det nationella genomsnittet, och vi bedömer att nätverkens arbete har lett till lägre energianvändning i Sveriges flerbostadshus och lokalbyggnader.

¹⁹ Den reella kontrollen av projekten torde vara väl så bra eller bättre än vid traditionella bidrag eftersom Energimyndighetens tjänsteman får insyn i och även inflytande över arbetet i beställargruppen styrelser. Styrelserna har större möjligheter att påverka projekten än vid vanlig bidragsgivning.

Utvärdering menade att nätverken driver fram innovationer inom området.

BeBo- och Belok-nätverken är väl fungerande arenor för öppen innovation. De har goda möjligheter att fortsätta engagera befintliga medlemmar, att finna nya medlemsorganisationer och att fortsätta att utveckla verksamheten.

Konsulterna gav även ett antal råd för hur verksamheten skulle kunna utvecklas.

Baserat på de genomförda analyserna rekommenderar vi följande förändringar för nätverkens framtida arbete:

- Förbättra spridningen av nätverkens arbete, särskilda resurser behöver avsättas för detta.
- Ta fram strategier för spridning av resultat och metoder utanför medlemskretsarna.
- Öka spridning av arbetssätt m.m. utanför de nuvarande medlemskretsarna, både genom rekrytering av fler medlemmar och genom ett utökat nyttjande utanför medlemskretsen.
- Utöka nätverkens medlemskretsar i en takt som inte hotar den tillit som idag existerar mellan medlemmarna.
- Se över hur information och verktyg utformas och förpackas för att underlätta medlemsorganisationernas interna spridning av resultat och verktyg.
- Satsa på att skapa ambassadörer för BeBos och Beloks arbetsmetoder och verktyg bland konsultföretagen.
- Utred möjligheten till lokala nätverk i t.ex. Malmö och Göteborg.
- Arbeta vidare med och vidareutveckla nya framgångsrika koncept/verktyg.
- Se specifikt över om innovationsprocesserna kan tidsoptimeras.
- Se över hur forskningsprojekt och teknikupphandlingar kan få en ny (eller förnyad) roll i nätverkens arbete.
- Pröva olika vägar för att ytterligare utveckla beställarnätverken som arenor för öppen innovation.
- Utred möjliga strategier och handlingsplaner för att skapa ett kraftfullt internationellt samarbete.

Kvantitativ utvärdering av marknadsmisslyckanden och hinder

Även konsultföretaget Sweco har inom ramen för en stor studie²⁰ tittat på de två beställargrupperna. I en rapport till Näringsdepartementet; *Kvantitativ utvärdering av marknadsmisslyckanden och hinder*²¹, från december 2014 skriver Sweco:

De insatser som Sweco vill framhålla speciellt är beställargrupper formerade för att driva utvecklingen, projektstöd för marknadsintroduktion och teknikupphandling samt resurseffektiva produkter och kommunikationsarbetet kring denna. Dessa insatser har enligt utvärderingen påvisbara effekter i målgrupperna. Dock bör dessa insatser vidareutvecklas i enlighet med de förslag som utvärderingen gav. Exempelvis bör informationsspridningen av resultaten ifrån nätverksarbetet och beställargrupperna inom bebyggelsen utökas till fler aktörer i sektorn.

Även denna utvärdering är således positiv till beställargruppenas verksamhet men även Sweco framhåller behovet av bättre informationsspridning utanför beställargruppen.

SBI, Danska Statens Byggeforskningsinstitut, Aalborg Universitet,

Under våren 2015 kom också Kim Haugbølle och Peter Vogeliusen från danska statens *Byggeforskningsinstitut* med en utvärdering av BeBo. Detta är en uppföljning av en tidigare studie från 2010 av Gottlieb & Haugbølle.

Den övergripande slutsatsen är att BeBo's metoder inte kommer att leda till uppfyllelse av målet om halverad energiförbrukning. Men huruvida BeBo är tillräckligt bra för att uppfylla just detta mål är i vårt sammanhang inte relevant. Utvärderarna menar nämligen likväl att beställargruppens ansats fungerar väl.

Men det finns andra slutsatser i den danska studien som är intressanta. Det kanske viktigaste påpekandet är bedömningen att; *"The use of the buying power and purchasing volume of BeBo members still remains to be explored and exploited."* **Man menar att det finns en alltför svag koppling mellan genomförda projekt och den offentliga upphandlingen (och de privata deltagarnas inköp).**

Man framhåller även problematiken med tidsperspektiven och skriver *"First, a classical dilemma is linked to the long lead times of renovation projects versus the typical shorter time scale for development programmes"*

En annan slutsats är att man ifrågasätter **om BeBo har ekonomiska och personella resurser att genomföra mera krävande teknikupphandling**. Som exempel tar man teknikupphandlingen av ett system för fasadisolering som avbröts och följdes av ett särskilt stöd till en upphandling i Eskilstuna.

²⁰ Syftet med studien var att beskriva de förhållanden som förklarar varför ett antal energieffektiviseringsåtgärder som kan förefalla privatekonomiskt eller företagsekonomiskt lönsamma likväl inte genomförs.

²¹ Proj no: 5469970

Arbets- och organisationsformer för BeBo och Belok

Uppgift och fokus

I fallen med BeBo och Belok har man skiljt mellan bostäder och lokaler. Bostäder i flerfamiljshus är likartade. Det har ingen egentlig betydelse om ett hyreshus är privatägt eller kommunalägt och även i fråga om bostadsrätter är de tekniska förutsättningarna för fastigheter som ägs av bostadsrättsföreningar mycket lika de som gäller för fastigheter med hyreslägenheter.

Belok spänner däremot över både kontorsfastigheter och fastigheter för handel. Samtidigt förenas de två huvudinriktningarna i Belok genom att många fastigheter har både lokaler för handel och kontor. Därtill finns även medlemmar i Belok med lokaler med helt andra användningsområden som flygplatsbyggnader, järnvägsstationer eller undervisningslokaler. Därmed är det givet att Belok arbetar i förhållande till en mera heterogen målbild av fastigheter. Likväl uppfattas samarbetet som givande.

Det är uppenbart att deltagarna i BeBo och Belok anser att det är positivt med blandningen mellan privata och offentliga deltagare. Det finns delvis olika syn på ekonomiska förhållanden mellan kommunal och privat verksamhet men detta har inte orsakat några problem.

Medverkande

Det två nätverken är inte öppna för alla. Det finns en praktisk betingad begränsning över hur många företag och förvaltningar som kan medverka. Dessa gränser är dock inte kommunicerade i form av några explicita begränsningar av deltagarantalet. Det handlar mera om en ad hoc process för att besluta om nyttillkommande deltagare.

De deltagande företagen/förvaltningarna beslutar själva vilka som är med vid beställargruppers möten. Men samtidigt är det när beställargruppen tar ställning till vilka företag/förvaltningar som kan få medverka relevant vilka personer som förväntas delta. Det finns ett underförstått krav på att personerna som deltar i mötena är konstruktiva deltagare.

Sammanställningen i BeBo är förhållandevis homogen med avseende på teknisk kompetens, men ganska heterogen med avseende på befattning, utbildning, ålder, och kön.²² I BeBo är i många fall bostadsföretagen företrädare av projektledare och personer i expertpositioner. De är ofta underställda en teknisk chef²³ i bostadsföretaget.



Möte i BeBo



Möte i Belok

Genomgående kan man beskriva deltagarna som mycket intresserade och engagerade i frågor kring fastighetsbeståndens tekniska utveckling.

Just detta med intresse och kunskap beskrivs av såväl alla tillfrågade deltagare, som av de som arbetar med att facilitera och ”koordinera” verksamheten (Byggherrarna och de två konsultföretagen CIT Energy Management och WSP), som avgörande. Grupperna är funktionella. Den kultur som utvecklats innebär att det skall vara möjligt att föra relativt avancerade diskussioner om tekniska och praktiska förhållanden i fastighetsbestånden och de närvarande skall kunna förstå. Deltagarna skall känna att de medverkar i en gemensam process för energisnålare fastigheter.

Denna starka betoning på teknik betyder på intet sätt att ekonomin kommer i skuggan. Tvärtom så finns alltid målsättningen att sänka företags/förvaltningens kostnader genom att kunna minska energiförbrukningen.

²² Beträffande den könsmissiga sammansättningen så är det förhållandevis få företag och förvaltningar som i BeBo respektive Belok företräds av kvinnor. Sammanlagt cirka tio. Dock bör man hålla i minnet att det är få kvinnor som arbetar med tekniska frågor i såväl fastighetsföretag som i kommunala fastighetsförvaltningar. Utifrån det perspektivet så inte det låga antalet kvinnor i beställargrupperna anmärkningsvärt. Snarast är det ganska god representation. Det kvinnliga deltagande är också så pass stort att normbryrtaket är genombrutit.

Energiförbrukningen omräknas ofta till sänkta kostnader. Så även om dessa personer inte är ekonomer så finns det ett tydligt ekonomiskt perspektiv bakom allt arbete i beställargrupperna BeBo och Belok.

Mötesformer

Både BeBo och Belok har likartade mötesformer, deltagarna träffas fyra gånger per år. Mötena har formatet lunch till lunch. De intervjuade menar att formatet ”*lunch till lunch*” är viktigt. Det betyder visserligen att för tillresande går det åt två arbetsdagar (således 8 dagar/år) men mötesformatet sätter samtidigt tydliga ramar för mötena och ger tillfälle till diskussioner vid sidan om den mer formella mötestiden.

Mötestiden tas upp av olika förberedda presentationer och diskussioner. Det är viktigt med diskussioner som ger möjlighet för deltagarna att lufta frågeställningar. Därför lämnas utrymme i programmen till detta. Dessa diskussioner är ofta utgångspunkten för en påföljande process med förstudier som kan resultera i t.ex. en teknikupphandling.

Alla deltagare som intervjuats framhåller att dessa möten är mycket värdefulla. Man talar om en kombination av informella diskussioner och en mycket hög teknisk kvalitet i inläggen. Deltagarna har förutsättningar att förstå och medverka i ett konstruktivt utbyte.²³

En annan fördel med de regelbundna mötena och lunch till lunch konceptet är att deltagarna lär känna varandra. Det har vuxit fram en samhörighetskänsla. Deltagarna känner varandra och det har uppstått ett ”socialt tryck ” att delta som gör att närvarofrekvensen är hög.

Projekttillkomst

Den typiska framväxten av ett projekt i båda beställargrupperna kan beskrivas som:

- ↓ Informella diskussioner och ”funderingar” hos enskilda deltagare.
- ↓ Diskussion vid beställargruppsmöte med en mer eller mindre tydlig idé om projektets syfte och upplägg.
- ↓ Diskussion i beställargruppens styrelse och beslut om ekonomiska förutsättningar. Uppdrag till koordinator.
- ↓ Uppdrag från koordinator till konsult om förstudie.
- ↓ Avrapportering av förstudie till beställargrupp och diskussion. Intresseförklaringar från deltagare. En del projekt avslutas efter förstudien.
- ↓ Beslut i beställargruppens styrelse och beslut/förankring hos Energimyndigheten.
- ↓ Uppdrag till projektledare.

²³ En av de intervjuade reflekterade över skillnaden mellan beställargruppernas möten och sammanträden inom ramen för SABO med syftet att sprida och dela erfarenheter. Diskussionerna inom möten i SABO:s regi blir ofta mindre konkreta eftersom bostadsföretagen väljer att sända företrädare med mycket olika kompetens, allt från VD till driftstekniker, till dessa möten. Det finns i många fall inte heller några, inte ens underförstådda, krav på kontinuitet.

- ↓ Planering av projekt. Överenskommelser med deltagande - företag/förvaltningar om deras medverkan.

Hur projektet sedan utvecklas beror på vilken typ av projekt det gäller.

Typer av projekt

Man kan dela in de två beställargruppenas projekt i tre grova kategorier²⁴

1. Utmaning som kräver innovationsarbete

Projekt där beställargruppen ställer upp en ”utmaning”. Leverantörerna förväntas att utveckla sina produkter. Ofta förväntas leverantörerna själva finna finansiering till dessa utvecklingskostnader. Detta kallas ofta teknikupphandlingar²⁵ eller tekniktävlingar.

2. Testning och verifiering

Här handlar det om att pröva och utvärdera olika alternativa lösningar eller produkter, även jämförelser mellan produkter från olika leverantörer. Detta kallar de två beställargruppena ibland för tekniktävlingar.²⁶

3. Metod- och normutveckling

Denna typ av projekt syftar till att skapa allmängiltiga metoder för att bedöma och beräkna energibesparingsinsatser liksom anvisningar, normer och standarder som kan användas vid upphandling.

Dock bör betonas att en del av de projekt som BeBo och Belok initierat innebär att innovationer tagits fram inom ramen för upphandlingsregelverket. Det är i sig naturligt att om BeBo drar igång ett projekt om t.ex. tilläggs-isolering i prefabricerade fasadelement, så kan sådana elements funktion bara testas inom ramen för ett genuint renoveringsprojekt. Då representerar fasadelementen och dess montering ofta en ganska stor kostnad. Därtill kommer att produkten i många fall permanent ”byggs in i huset”. Möjligheterna att använda t.ex. förkommersiell upphandling är därför begränsade. Det innebär att BeBo och Belok har gjort upphandling av innovation inom ramen för upphandlingslagstiftningen.

En beskrivning av ett antal BeBo och Belok projekt finns redovisade i Bilaga 1.

Öppenhet, utvidgning och funktionalitet

Som ovan redovisats framkommer det från utvärderingarna att det har riktats kritik mot beställargruppena för att spridningen av resultaten varit otillfredsställande.

²⁴ De två beställargruppena gör inte själva denna typ av uppdelning. Det är dock uppenbart att projekten skiljer sig åt och en kategorisering underlättar beskrivningarna i denna rapport.

²⁵ Kan oftast relateras till det ovan av Vinnova och KKV nu diskuterade begreppet ”Upphandling av nya lösningar” men i vissa fall även ”Anskaffning av forskning och utveckling”

²⁶ Kan relateras till det ovan av Vinnova och KKV nu diskuterade begreppet ”Upphandling av nya lösningar.

Spridning av resultaten sönderfaller i två frågor.

1. Sprids resultaten/erfarenheterna av studier, projekt och upphandlingar tillräckligt väl inom de företag/förvaltningar som är med i beställargruppen?
2. Sprids resultaten/erfarenheterna av studier, projekt och upphandlingar till andra aktörer på marknaden?

Det förstnämnda perspektivet är viktigt för de företag som ”tävlar”. Om inte framgångsrika försök/tester följs av en efterfråga från andra delar av beställargruppen, då framstår begreppet beställargrupp som vilseledande.

Spridningen av resultatet bland BeBo och Belok deltagarna vilar i stor utsträckning på förmågan hos förvaltningens/företagets företrädare att presentera och argumentera inom sin egen organisation. I sig kan detta givetvis underlättas av informationsmaterial och sammanställning av data.

Intervjupersoner som företräder BeBo-deltagare framhåller att ”branschen är mycket konservativ” och talar om att många bostadsföretag präglas av försiktighet med nya lösningar. Samtidigt arbetar alla BeBos deltagare under stark ekonomisk press, vilket gör att besparingsåtgärder är mycket väsentliga.

Ibland finns det också andra orsaker till att nya lösningar inte introduceras snabbt. Det kan handla om gällande ramavtal för leveranser, eller kompatibilitetsproblem, liksom bristande kompetens hos personal eller entreprenörer.

Inom Belok finns delvis en annan kultur och en del av de intervjuade har påpekat att fastighetsägare som har kontors- eller affärslokaler i sina fastigheter gör investeringar med kortare tidsperspektiv. Det finns inte heller samma begränsningar i hyresgästernas subjektiva inställning till renovering och nya lösningar.

Det andra perspektivet gäller den externa spridningen, dvs. spridning av resultat och slutsatser som är allmängiltiga till företag/förvaltningar i allmänhet och därmed också den effekt beställargrupperna får för marknaden i stort. Energimyndigheten har, delvis med anledning av kritiken från utvärderingarna, beslutat att tillskjuta mera pengar för spridning av resultaten från beställargruppenas arbete. Detta har givetvis stor betydelse för leverantörer.

Det finns en diskussion om hur de två beställargrupperna skall kunna bli bättre på att sprida sina resultat. Detta ligger givetvis främst i Energimyndighetens intresse, men flera av de intervjuade var dock medvetna om problemet och såg det även som en fördel för de nuvarande deltagarna om fler bostadsföretag respektive fastighetsförvaltningar kopplades till samarbetet så att deras arbete skulle få snabbare genomslag på marknaden.

4S LEDNINGSNÄT – EN BESKRIVNING

Bakgrund

4S Ledningsnät är en beställargrupp som arbetar med avancerade tekniska frågor inom området vattenledningsnät.²⁷

Det svenska ledningsnätet för vatten och avlopp är till stora delar gammalt. Det finns delar av ledningsnätet som anlades för över 100 år sedan. VA förvaltningarna säger därför ofta att de arbetar med ett 100 eller 150 års perspektiv.²⁸

Vatten distribueras i rör som är nedgrävda till frostfritt djup. Rören är tillverkade av gjutjärn, stål, polyeten (PE), eller glasfiberarmerade polyester (GAP). Det vanligaste vid läggning av nya rör är sedan några decennier PE rör.

De största problemen med denna typ av rör är förknippade med underhåll och ombyggnader. Initiativet till 4S kom från Stockholm Vatten som upplevde problem med behov av reparationer av större PE-rör. Det blev allt oftare ledningsbrott fastän ledningarna var så gott som nya. Kostnaden för att laga en enda dricksvattenledning kan uppgå till mellan 500 000 – 700 000 kr. Andra VA förvaltningar i Sverige och Norden²⁹ rapporterade att de hade likartade problem.

4S Ledningsnät har i sitt innovationsprogram från 2014 skrivit om motiven för att starta samarbetet.

Detta var alltså orsaken till att svenska kommuner såg sig tvingade att börja inventera problematiken och systematisera arbetet genom att starta en arbetsgrupp – 4S Ledningsnät – för att tillsammans börja arbeta med problemen. När man var för sig försökt kontakta tillverkare, leverantörer och entreprenörer hade man haft svårt att få gehör för problematiken eller att ens starta en dialog kring problemen. Orsakerna till den uppkomna situationen är flera, dels handlar det om marknadssituation där ett bristfälligt informationsutbyte mellan beställare/förvaltare, entreprenör och tillverkare. Men det handlar också om att det i dagsläget finns begränsade resurser hos ledningsnätägarna för metod- och materialvalsfrågor.

²⁷ VA verksamheten i Sverige bedrivs i praktiken helt av kommunala förvaltningar, kommunala bolag, kommunförbund eller samägda kommunala bolag. I de flesta kommuner är det samma kommunala aktör som har ansvar för vattenverk, ledningsnät för vatten och avlopp samt reningsverk, men det finns också speciella företag som Sydvatten (i Skåne) och Norrvatten (i Stockholms norra förorter) som bara har vattenverk och stamnät, och som sedan säljer vattnet till kommuner. Det finns dock normalt inte någon ”marknad för vatten” utan det handlar om långsiktiga överenskommelser om leveranser.

²⁸ I bland annat Stockholm talar man om ett 150 års perspektiv. Det är ett uttryck för att man vill ha ett i ledningsnät som är mycket robust och som klara sig lång tid utan omfattande underhåll.

²⁹ Det finns sedan 1962 en medlemsorganisation för de svenska VA företagen/förvaltningarna som numera heter *Svenskt Vatten*. Där är alla kommunala VA företag/förvaltningar medlemmar. Svenskt vatten har en ”politisk” styrelse, eftersom bolagen/nämnderna har politiska styrelser, men det finns också ett antal kommittéer som består av anställda med specialistkompetens. Det finns inom Svenskt Vatten en särskild kommitté för *Rörnät och Klimat (RÖK)*.

4S samarbetet kom delvis också att växa fram utifrån ett samnordiskt samarbetsprojekt, *6 stadssamarbetet* mellan Stockholm, Göteborg, Malmö, Oslo, Köpenhamn och Helsingfors. Av den anledningen kom Oslo Vann- og avløpsetat att vara med i 4S.

Uppgifter

Namnet 4S är valt utifrån fyra ord på ”S” som skall beskriva verksamheten:

1. **Skapa** utvecklingsprocesser hos producenter som är till fördel för VA-huvudmän.
2. **Sprida** arbetsgruppens slutsatser till branschkollegor och andra kommuner. Årliga konferenser samt kunskapsspridning på olika sätt och genom olika kanaler.
3. **Starta** dialog med branschorganisationer och producenter, VA-huvudmannens krav på en hållbar och underhållsfri ledningsanläggning måste nå fram.
4. **Systematisera** kravställningar för VA-materiel och användningen av dessa.

Detta var den ursprungliga tanken bakom 4S Ledningsnät och det återspeglar verksamheten i dag.

I fallet med 4S Ledningsnät så bestämde man sig för att koncentrera sig på enbart rör för distribution av vatten. De medverkande företagen/förvaltningarna arbetar under mycket likartade tekniska, ekonomiska och juridiska förutsättningar. Det finns vissa diskussioner om att organisera verksamheter med uppgifter som liknar 4S för andra tekniska frågor som VA företag/förvaltningar har ansvar för.

Organisation

När 4S startade 2012 var det som ett samarbetsprojekt mellan Stockholm Vatten, Norrvatten, Sydsvenska Vatten, Göteborgs Stad, Mittsverige Vatten, Nordvästra Skånes Vatten och Avlopp, Norrköping Vatten och Avfall AB, Växjö, och Oslo Vann- og avløpsetat.

Redan från början fanns det dock en ambition att utveckla detta samarbetsprojekt till en medlemsorganisation. I januari 2014 konstituerades en ekonomisk förening med namnet *4S ledningsnät*. Medlemmarna betalar en årlig avgift.³⁰

Verksamhetens leds av en styrelse. För närvarande är det Norrvattens VD som är ordförande i *4S Ledningsnät*. Styrelsen sammanträder en gång i månaden, dock ofta genom telefonmöten. Protokollen är offentliga.

Till skillnad från de ovan beskrivna BeBo och Belok så har inte 4S samma fokus på kontinuitet beträffande företrädare för de medverkade företagen/förvaltningarna. Dock menar man att det i praktiken inte betyder så mycket.

³⁰ Kommunala ledningsnätsägare erbjuds bli medlemmar i *4S Ledningsnät* på följande villkor. Större medlem med 100 000 brukare och fler betalar full årsavgift, 100 000 SEK. Mellanstor medlem med 50 000 – 100 000 brukare betalar 80 000 SEK. Mindre medlem med upp till 50 000 brukare betalar 40 000 SEK.

Kretsen av personer med kompetens på dessa områden i de medverkade företagen/förvaltningarna är så liten att det likväl uppstår en kontinuitet i samarbetet.

Det finns en kansli- och samordningsfunktion som fullgörs av en tjänsteman på Stockholm Vatten som använder ungefär 60 % av sin tid på 4S. Tjänstemannens viktigaste uppgift är att hålla samma de olika projekt som föreningen bedriver.³¹

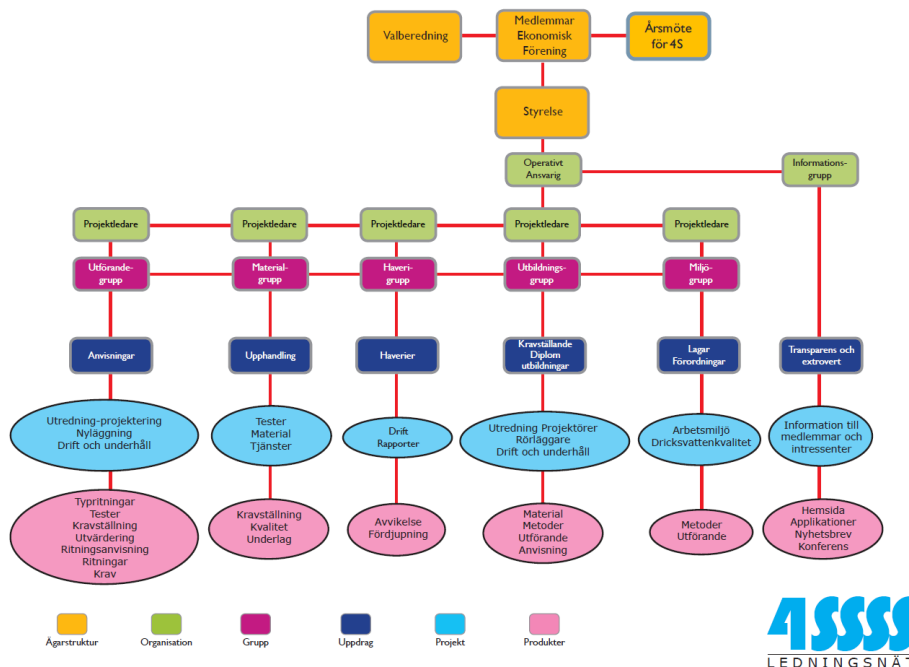
Tanken är att projektledare för de olika projekt som 4S i första hand skall rekryteras från medlemmarna. Det är, menar man, en fördel att projektledarna har en koppling till den dagliga verksamheten i ett företag/förvaltning med ansvar för vattenledningar. En konsult arbetar utifrån ett annat perspektiv och saknar ofta aktuella kontakter t.ex. med personal som arbetar med underhåll.

Däremot anlitar 4S olika konsulter och expertföretag för vissa tekniska utvärderingar och tester. Principen är dock att dessa externa parter inte publicerar eller uttalar sig själva utan bara redovisar resultat till den relevanta arbetsgruppen inom 4S. Det är sedan 4S som skall tolka resultaten. Detta menar man är en förutsättning för att 4S skall uppfattas som trovärdig.³²

Verksamhet

4S har en mycket utvecklad struktur för verksamheten.

Nedan redovisas föreningen organisationsplan. Verksamheten är fortfarande under uppbyggnad men organisationsplanen återspeglar styrelsens ambitioner om hur verksamheten skall organiseras,



³¹ De mera administrativa uppgifterna som att ordna möteslokaler, och dylikt är outsourcat till ett privat eventföretag.

³² Detta är ett förfarande som skiljer sig från BeBo och Belok där konsulterna har en större roll.

Innovationsupphandlingar och tester

En bärande tanke bakom 4S är att stärka vattennätsägarnas ställning och påverka marknaden. Det är vanligt med överprövningar av upphandlingar av utrustning och tjänster inom 4S ansvarsområde, något som försvårar relationerna, mellan köpare och säljare.

Ett påtagligt problem, menar företrädare för 4S, är att leverantörer av olika slags komponenter och tjänster inte vill ta ett gemensamt ansvar för långsiktigt fungerande ledningsnät. Det därför ofta diskuterade begreppet ”*funktionsupphandling*” uppfattas inte som möjligt med hänsyn till marketens struktur. Därför ser oftast inte ledningsnätägarna någon annan möjlighet än att ställa mycket detaljerade tekniska krav och själva göra de strategiska valen, t.ex. vilken rörtyp som skall användas. Man menar att en renodlad funktionsupphandlingsansats är omöjlig om man arbetar med anläggningar med så långa tidsperspektiv som 100-150 år. Det är endast VA företagen/förvaltningarna som kan ha ett så långt tekniskt-ekonomiskt perspektiv på anläggningarna.

Däremot menar man att det måste finnas en öppenhet för leverantörer att pröva olika sätt att uppfylla de tekniska krav som ledningsägarna ställer upp.

4S har genomfört en av de få innovationsupphandlingar som gjorts i Sverige. Några av 4S ledningsnät projekt redovisas i Bilaga 2.

Öppenhet, utvidgning och funktionalitet

4S har till skillnaden från BeBo/Belok inte någon permanent extern finansiering. Organisationen bygger på att det finns betalande medlemmar.

Dock återspeglas finansieringsformen av att 4S skyddar en del av sina resultat, så t ex är de gemensamma anvisningarna bara tillgängliga för medlemmar i 4S.

4S har inte funnit anledning att begränsa antalet deltagare. Det finns därför cirka 270 potentiella deltagare i beställargruppen. Någon sådan tillväxt räknar man dock inte med utan ser beställargruppen som ett samarbete mellan vattennätsägare som har betydande egen kompetens.

Samtidigt så bör i stort sett alla ägare av vattennätverk ha intresse av resultaten. Därför blir det intressant att se om det kommer att ske ett inflöde i organisationen.³³

³³ Under 2014 var det dock endast de ursprungliga deltagarna som var medlemmar.

SLUTSATSER

Utifrån erfarenheter från de tre studerade beställargrupper så kan man dra vissa slutsatser av mer generell karaktär om beställargrupper.

En utgångspunkt kan tas i de tre begreppen:

- **Kompetens**
- **Köpkraft**
- **Samverkan**

Kompetens handlar om att såväl förvaltningar/företag som medverkar i beställargrupper måste ha kunskaper och intresse för frågorna. Endast med en god kompetens kan mål formuleras och projekt initieras. Kompetens krävs också för att kunna tillgodogöra sig resultaten av beställargruppens arbete.

Köpkraft handlar om att en beställargrupp bör bestå av förvaltningar/företag som har omfattande efterfråga på de aktuella varorna eller tjänsterna. Detta är viktigt för att leverantörer skall anse att det är marknadsmässigt relevant att relatera till beställargruppens projekt eller specifikationer.³⁴

Samverkan står för två typer av samverkan:

- Samverkan mellan de förvaltningar, företag och organisationer som deltar i beställargruppen. De behöver anpassa sitt sätt att arbeta till detta samarbete. Att medverka i beställargrupp kan påverka behovet av dokumentation, kunskapsspridning, strategival, upphandlingars utformning m.m. Medverkan i en beställargrupp innebär en öppenhet för andra lösningar.
- Samverkan med leverantörer. Syftet med en beställargrupp är att främja ett antal mål, t ex längre livslängd för vattenledningar. Beställargruppen är skapad för att bygga en struktur för samverkan med leverantörer. Genom att agera i en beställargrupp så stärker köparna sin roll på marknaden, men köparna är fortfarande beroende av leverantörer av varor och tjänster. En beställargrupp är inte till för att skapa konfrontation med leverantörer utan för att skapa bättre förutsättningar för att leverantörerna i samverkan med beställargruppens medlemmar skall erbjuda kvalitets- och kostnadsmässigt bättre varor och tjänster.

Vad som redovisas nedan är inte i sig några förslag till ändringar i arbetsformerna för de tre studerade beställargrupperna utan generella slutsatser och påpekande som skulle kunna vara relevanta om andra beställargrupper etableras.

³⁴ Köpkraftsbegreppet är inte något absolut utan varierar utifrån marknadsförutsättningar. Det går att tänka sig fall där inte ens hela den svenska marknaden tillräckligt viktig för att leverantörer skall var intresserade av att lyssna på köparnas önskemål. Men många fall torde det finnas förutsättningar att leverantörer finner att en beställargrupp företräder betydande köpkraft och att det därför finns anledning att medverka t ex i tekniktävlingar.

Behov i fokus

Utgångspunkten är att det måste vara behoven i de olika företagen/förvaltningarna som styr verksamheten. Behovsorientering är viktig för att få mål och fokus med verksamheten.

Om innovationsperspektivet blir styrande finns det risker att verksamheten blir mer inriktad på ”nice to have” än ”need to have”. Just genom en stark koppling till behovet blir också beställargruppen intressant för leverantörsföretag.³⁵

Beställargruppen bör arbeta utifrån ”sitt” perspektiv, d.v.s. behoven i de företag och förvaltningar som ingår beställargruppen.

Därför finns det skäl att beställargrupper tillåts ha ett brett perspektiv. Samtidigt behövs det en samsyn om vilka övergripande mål som verksamheten skall sträva mot. Sådana mål kan vara kostnadsbesparing, kvalitetsförbättring, minskad resurs och energiåtgång. Exakt hur målen formuleras är sannolikt mindre viktigt men målen bör präglas av realism.

Homogen och koncentrerad verksamhet

En beställargrupp bör bestå av deltagare som företräder likartade verksamheter. Om en beställargrupp förväntas arbeta huvudsakligen med tekniska aspekter och metodutveckling med koppling till dessa så är det ingen nackdel, kan till och med vara en fördel om det i beställargruppen finns olika ägarformer företrädda. Det viktiga är att problemställningar kan formuleras på samma sätt oavsett ägar- eller organisationsform.³⁶

En beställargrupp bör inte heller spänna över ett alltför stort teknikområde. Samtidigt är det givet att det krävs att området innehåller ett antal utmanande frågeställningar och problem. Annars finns det en risk att gruppen bara blir ett ad hoc samarbete som går på tomgång efter att gruppen klarat av sin första (och kanske enda) projekt.

Det är lätt att fokus hela tiden kommer på tekniska utmaningar och tankarna går till utveckling av nya fysiska produkter. I sig skulle emellertid beställargrupper även kunna användas för **samarbete kring köp/upphandling av tjänster**. En del av den metodutveckling som de tre studerade beställargrupperna arbetat med avser tjänster och det är fullt möjligt att tänka sig att en beställargrupp tar fram anvisningar, normer och utvärderingskriterier för rena tjänster.

En fördel med ett koncentrerat teknikområde är de personer som deltar i arbetet kan överblicka och har kompetens i de frågor som behandlas.

I sig kan man tänka sig beställargrupp som arbetar med undergrupper.

³⁵ Det bör emellertid framhållas att innovationsperspektivet givetvis är viktigt ur samhällsynvinkel. Det finns olika sätt att på ett ”öppet” sätt främja FoU och innovationer. Även i de fallen är det också betydelsefullt att det finns en koppling till verkligheten, en förankring i olika verksamheter som kan förväntas ha nytta av resultatet. Det vore till stor hjälp för forskare och innovatörer.

³⁶ Detta kan illustreras med två av Belok deltagarna: På ett övergripande plan har givetvis Statens Fastighetsverk och Faberge helt olika mål. Men på en nedbruten nivå har båda organisationerna ofta samma intresse t.ex. att spara energi genom att styra ventilation.

Kompetens och sammansättning

Svårigheten med den behovsdrivna ansatsen är att olika förvaltningar/företag kan ha olika syn på sina behov och, inte minst olika kompetens att själva bedöma sina behov.

Genomgående för beställargrupperna är att både de deltagande förvaltningar/företagen och dess **företrädare måste vara kompetenta**. Med kompetens i förvaltningen/företagen menas att de skall ha egen personal som ”handgripligt” kommer i kontakt med verksamhetens problem och behov.³⁷

De enskilda personerna som företräder sina respektive förvaltningar/företag i beställargruppen är mycket viktiga. Genomgående framhåller de intervjuade att en beställargrupp kräver att det finns engagerade och inom sakområdet kunniga personer. Den formella utbildningen eller ställningen i den egna organisationen är av underordnad betydelse. Erfarenheterna från BeBo och Belok visar att det fungerar med en viss omsättning av deltagare men likväl är kontinuiteten helt avgörande.

Det är givetvis en fördel om en beställargrupp initialt växer fram ”underifrån” av personer som utifrån sina likartade roller i sina organisationer sluter sig samman. Det är dock inte realistiskt att tro att detta kan vara ett vanligt sätt. Om en beställargrupp tillkommer ”uppifrån” på initiativ av ledningen för företag/förvaltningar är det mycket viktigt att ledningen väljer ut personer som skall arbeta i beställargruppen med omsorg. De personer som deltar i beställargruppens arbete skall gärna vara eldsjälar som har ett starkt intresse för de relevanta behoven. Samtidigt skall de vara samarbetsinriktade.

En beställargrupp bör arbeta med en tidshorisont på minst ett par år framåt. Därmed bör, man också sträva efter att den person som medverkar i en beställargrupp har ett likartat tidsperspektiv

Storlek

Tanken med en beställargrupp är att det skall vara en grupp av köpande/upphandlande företag/myndigheter. Men en grupp består ju av individer som företräder sina företag/förvaltningar. Det är ju dessa individer som är avgörande för att beställargruppen skall kunna fungera, för att utmaningar identifieras, projekt initieras och genomföras och slutligen att resultaten kommer till nytta.

Här är det viktigt att skilja beställargruppen från en intresseorganisation. I intresseorganisationen låter sig ett stort antal intressenter representeras av några

³⁷ Det innebär att förvaltningar/företag som genomgående köper teknisk kompetens från konsultbolag knappast passar i beställargrupper. Dels föreligger i sådana fall en betydande risk att det inte finns en kontinuitet, dels saknas ofta kontakten med den ”dagliga” verksamheten. Konsulten kan givetvis vara mycket kompetent och erfaren, men det finns likväl ett problem med kontakter och översikt inom den specifika kommunala förvaltningen eller bolaget. Vidare, som berörs nedan, så krävs det ett personligt engagemang. Debiteringssystem mellan en konsultfirma och dess uppdragsgivare har svårt att hantera ”engagemang”, i synnerhet i projekt som löper över en lite längre tid. Vid kontakter framkom flera gånger att samarbete med förvaltningar/bolag som har stort konsultberoende medför svårigheter.

företrädare. Ett fåtal individer blir ”ledande” för arbetet. Givetvis kan dessa ledande personer vara lyhörda för medlemmarnas intresse och visst kan de sträva efter att finna lösningar för att tillfredsställa medlemmarnas behov. Sådana organisationer kan självklart vara till stor nytta för att få fram nya lösningar som svarar mot medlemmarnas behov. **Men den dynamik som beställargrupperna uppvisat bygger på att de just är grupper där ett antal individer kan interagera med varandra för att bygga upp och styra verksamheten.**

Slutsatsen från de tre studerade grupperna och intervjuer med deltagarna i dessa indikerar att en beställargrupp bör ha mellan 5 och 30 medlemmar. Att forma grupper med mer än cirka 30 deltagare gör att man glider över mot en slags intresseorganisation. Så länge en beställargrupp har färre än ett 30-tal deltagare så finns det goda chanser företrädarna lär känna varandra till namn och utseende. Det underlättar diskussioner och informella kontakter.³⁸

Möten

Mötena skiljer sig mellan å ena sidan BeBo och Belok och andra sidan 4S. I det senare fallet är i stort sett hela gruppen med i styrelsen, varför styrelsens månatliga möten är det viktiga. I fallen med BeBo och Belok är mötena med hela gruppen 4 gånger per år viktigast. Styrelsernas roll gäller i högre utsträckning genomförandefrågor och ekonomi.

Regelbundna möten förefaller vara mycket uppskattat av deltagarna. I sig kan man naturligtvis tänka sig behov inom en beställargrupp att sammanträda inte bara enligt ett förutbestämt schema utan även med kortare varsel. Dock är det rimligt att möten då har olika syfte och upplägg.

Sannolikt är det bra att varje år ha några väl tilltagna möten av det slag BeBo och Belok ordnar, samt en årskonferens (med en större deltagarkrets) en gång om året, samt därtill möten med en styrelse eller undergrupp som kan vara nätbaserade möten.

Uppgifter

De tre studerade beställargrupperna har arbetat med en rad olika sorters projekt.

Dessa har ovan indelats i tre grova kategorier

- **Metod- och normutveckling**
- **Testning och verifiering**
- **Utmaningar som kräver innovationsarbete**

Därtill är det givet att en beställargrupp även kan välja att göra **gemensamma upphandlingar**.

³⁸ Flera av de intervjuade framhåller att skillnaden mellan ett möte i beställargrupp och en konferens om dessa frågor är betydande. Om gruppen som träffas blir större finns risker:

- Viljan att prioritera deltagande sjunker om gruppen blir så stor att ”ingen märker att en viss person saknas”.
- Formaliteten i diskussionerna måste öka. Det blir mer av frågor än egentlig diskussion.
- De informella kontakterna vid kaffepaus och middag kan försämrats om man ”inte känner” de andra deltagarna.

En beställargrupp bör få fria händer att finna de projekt som de bedömer på bästa sätt kan uppfylla de överenskomna målen. **Gruppen bör ha möjlighet att själv prioritera sina arbetsuppgifter utifrån vad man anser mest lämpligt.**

Det vore olyckligt att försöka ”pressa in” innovationsbegreppet i alla projekt. Ur kommunalekonomisk synvinkel kan det vara väl så angeläget att en beställargrupp t.ex. arbetar fram gemensamma normer och krav för att kunna förbättra upphandling och kontraktsuppföljning. Samtidigt så bör innovationsbegreppet finnas med i tankarna. En beställargrupp måste rimligen ha intresse för att arbeta med nya lösningar.

Sekretariat

En beställargrupp behöver någon form av fast sekretariatsfunktion. Den kan organiseras på olika sätt, men det är sannolikt en fördel om sekretariatsfunktionen inte regelbundet flyttar mellan olika organisationer och orter.³⁹ Som ovan visats med 4S finns det fördelar med en sekretariatsfunktion som finns i anslutning till någon medlem i beställargruppen för att personen skall få ”kontakt med verkligheten”. Men det finns även fördelar med en sekretariatsfunktion som är knuten till en konsultfirma med dess breda kompetens.

Det är viktigt vilken person som utövar sekretariatsrollen. Personen skall vara intresserad av sakfrågorna och drivande men samtidigt lyhörd och beredd att acceptera beställargruppen eller dess styrelse skall ta de reella besluten.

Förstudier

Förstudier är en del av en lämplig arbetsmetodik för beställargrupper. Begreppet förstudie kan vara ganska flytande. Normalt handlar det om att sammanställa kunskap kring en viss fråga. Däri ingår bl.a. att kartlägga marknaden för eventuella produkter/tjänster som kan vara relevanta. Men även att visa på eventuella möjliga besparingar/förbättringar.

Förstudier har visat sig vara mycket viktiga för arbetet i de tre beställargrupperna. Systemet med förstudier är mera tydligt i BeBo och Belok. Tanken med en förstudie är att beställargruppen skall få en saklig orientering, t.ex. om marknadsförhållanden, problem och potential. En förstudie kan vara en första etapp i ett större projekt, men förstudien kan även eliminera projekt som vid närmare analys inte bedöms värda att genomföra.

³⁹ Det finns inom offentlig sektor några ”professionella organisationer” där individer är medlemmar men arbetsgivaren stödjer verksamheten genom att acceptera att det i viss mån kan inverka på arbetet hos de individer som är förtroendevalda. Ett exempel är SOI, Sverige Offentliga Inköpare. Dessa gör ofta ett utomordentligt arbete. I dessa organisationer flyttar sekretariatsfunktionen med de förtroendevalda. Men att organisera en beställargrupp på liknande sätt vore sannolikt mindre ändamålsenligt. Sannolikt är det mera ändamålsenligt med en fast sekretariatsfunktion.

Förstudier kan beställas från relevanta experter⁴⁰ eller göras av någon av deltagarna i beställargruppen.⁴¹

Organisatoriska frågor och ekonomi

Hur en beställargrupp organiseras rent juridiskt är av mindre betydelse.

I juridiskt hänseende ”flyter” BeBo och Belok. Det är verksamheter med namn och styrelse men ingen formell organisation.⁴² 4S Ledningsnät är däremot såsom en ekonomisk förening en egen juridisk person. Man kan tänka sig beställargrupper som kopplas till intresseorganisationer men som deltagarmässigt består enbart av vissa medlemmar i intresseorganisationen.

Däremot bör en beställargrupp i realiteten ha:

- **Ett regelverk för hur beslut tas.** Man kan t.ex. välja en styrelse eller ha omröstningar i hela beställargruppen. Det kan finnas krav på enighet eller kvalificerad majoritet eller majoritet. Men det är lämpligt att från början definiera denna typ av regler.
- **Medel till förfogande.** En beställargrupp behöver kunna disponera över medel till förstudier och liknande. Det väsentliga är inte i sig vem som betalar ut, utan att det ligger i beställargruppens händer att prioritera och utforma uppdrag. Det är inte heller lämpligt att varje förstudie behöver motiveras av ”egen förstudie”.
- **En beställargrupp behöver kunna disponera över medel till förstudier och liknande.** Det är inte lämpligt att försöka rangera in projekt inom beställargrupper i kalenderlåsta ”utlysningar”. Det riskerar att leda till tidsutdräkt och ”tidshål” hos de som är engagerade i projektet.⁴³ Därför är det att föredra om det finns en specifik budget till varje beställargrupp. Även om större projekt möjligen skall granskas innan start av det eller de organ som finansierar bör man sträva efter att det skall vara en snabb och förutsebar process.

Så vitt känt har ingen av de tre beställargrupperna varit föremål för specifika politiska beslut även om de deltagande kommunala företagen och förvaltningarna har politiska styrelser. Det är sannolikt en fördel om beställargrupperna primärt uppfattas som ett kompetensmässigt och affärsmässigt samarbete mellan deltagarna och inte som ett politiskt initierat och styrt samarbetsprojekt mellan kommuner. Strukturerna är inte heller lämpade för att utföra ”uppdrag” som inte direkt kopplade till verksamheternas behov.

⁴⁰ Inom BeBo och BeLok görs förstudierna normalt av utomstående experter. Kostnaderna för dessa förstudier ligger normalt kring 100 000 kr.

⁴¹ Inom 4S bestämde man tidigt att det skulle finnas en taxa för internt arbete. Således kan den förvaltning/företag som ställer upp med en expert i projekt som t.ex. projektledare, debitera 4S 600 kr/timmen.

⁴² BeBo och Belok benämns oftast Energimyndighetens beställargrupper. Samtidigt så är som ovan påpekats Energimyndigheten inte direkt involverade i alla beställargruppers aktiviteter, t.ex. en beställning av en förstudie.

⁴³ Exempelvis om steget från förstudie till projekt blir lång finns det risk att medverkande behöver bytas ut.

Finansiering

BeBo och Belok har avseende finansieringen haft en ”priviligierad” ställning eftersom de arbetat med energibesparingar och staten har tilldelat Energimyndigheten omfattande ekonomiska resurser just för att stimulera minskad energianvändning. De två beställargruppernas verksamhet har hela tiden understötts av Energimyndigheten. Inriktningen på energibesparing som kan ”räknas om” till minskade driftskostnader för deltagarna har också varit fördelaktig.

För 4S så finns inte något liknande statligt anslag.

En utgångspunkt för frågan om finansiering av beställargruppers verksamhet kan vara utvärderingarna som visar att BeBo och Belok är kostnadseffektiva såväl ur ett samhällsekonomiskt som ur ett företagsekonomiskt perspektiv. Det vill säga att det har varit en fördel för ett bostadsföretag att vara med i samarbetet.

När det gäller 4S finns det ingen motsvarande extern analys. Det finns emellertid inte anledning att tvivla på uppgifterna från de deltagande VA förvaltningarna/företagen beträffande besparingspotentialen i det arbete som 4S hittills genomfört.

I och med att företagen/förvaltningarnas kostnader för att medverka i beställargrupperna är mindre än de vinster av besparingar som kan förväntas så borde finansieringen kunna ske på samma sätt som 4S, dvs. genom någon form av medlemsavgifter. En beställargrupp skulle kunna ta ut en ”medlemsavgift” för att få en fast finansiering till att driva beställargruppen och för att t.ex. kunna genomföra förstudier.

Personer som deltar i BeBo och Belok arbetet menar dock att det skulle vara svårt att ta ut några medlemsavgifter. Hittills har också intresset från fler företag att ansluta sig till 4S varit lågt.⁴⁴ Det finns en ”free rider” problematik. Förvaltningar/företag kan resonera som så att resultaten från arbete i beställargrupperna likväl kommer att nå dem efter en tid och att det därför kan vara företagsekonomiskt motiverat att avstå från att satsa några medel eller arbetstid på att delta i beställargrupper.⁴⁵

Den starka viljan från Energimyndigheten att resultaten skall sprida sig även utanför beställargruppen motiverar ett verksamhetsstöd. Det är därför mycket olyckligt om de planerade förändringarna av Energimyndighetens stöd till BeBo och Belok leder till att verksamheten försämras.

Om nya beställargrupper formeras inom andra områden är det inte givet att det går att finna externa finansiärer. Då är det sannolikt nödvändigt att liksom 4S förlita sig på medlemsavgifter.

Det kan även finnas anledning att ta de danska forskarna på allvar när de i sin genomlysning av BeBo konstaterar att det är en utmaning att få fram resurser

⁴⁴ En del kommunala VA förvaltningar/företag sänder gärna anställda till 4S årskonferens men det finns bland högre chefer ett motstånd mot att betala en medlemsavgift.

⁴⁵ I fallet med BeBo och Belok accentueras givetvis ”free rider” problematiken av att Energimyndigheten aktivt understödjer spridning av resultaten även till företag och förvaltningar som inte är med i beställargrupperna.

som kan användas i mera avancerade utvecklingsprojekt. BeBo och Belok har, förutom de medel som Energimyndigheten bidrar med, i vissa fall även indirekt kunnat dra fördel av annan finansiering från Energimyndigheten. 4S förkommersiella upphandling finansierades till stor del med bidrag från Vinnova.

Därför är det inte orimligt att beställargrupper bör kunna få externt ekonomiskt stöd för specifika projekt främst avseende innovation. Här är det i första hand medel från Vinnova och Energimyndigheten som kan komma i fråga.

Men sannolikt kommer likväl ett antal projekt att behöva finansieras genom de förvaltningar/företag som medverkar i beställargruppen. Detta kräver en beredvillighet i att kunna lägga in pengar i olika projekt. Hur sådan samfinansiering kan struktureras kommer rimligen att skilja sig mellan olika beställargrupper. För de medverkande förvaltningarna/företagen är denna typ av projekt en slags investering i kunskap som sedan kan omsättas till minskade kostnader och/eller ökad kvalitet i den egna verksamheten.

Dialog

Det är viktigt att beställargrupperna inte blir alltför ”inåtvända”. Från de tre beställargrupperna finns det exempel på att man i flera fall inte haft något genomtänkt agerande i förhållande till potentiella leverantörer. Det har saknats bra dialoger med företag i branschen innan projekt har startats. Detta har varit till nackdel för projekten.

Därför är det viktigt att beställargrupper bygger upp en strategi för dialog med leverantörer och potentiella leverantörer. Den form av tidig dialog som Teknikföretagen och SKL, utifrån norska erfarenheter, har förespråkat skulle kunna vara ett sätt även för en beställargrupp att vända sig till potentiella leverantörer dels för att dessa skall kunna beskriva behov och mål hos köparna, dels ge leverantörer en möjlighet att presentera sin kompetens, sina lösningar och utvecklingsprojekt.

Koppling till inköp/upphandling

En del leverantörer känner uppenbarligen en viss ”frustration” med att det inte finns snabbare och tydligare kopplingar till just ”beställningar” från deltagarna i beställargrupperna. I sig är det naturligt att det finns en försiktighet som tar sig uttryck i att en fastighetsägare eller ledningsnätsägare vill avvakta och inte nöjer sig med erfarenheterna av en eller fåtal installationer hos andra ägare innan ledningen är beredd att själv investera. Samtidigt så riskerar denna form av försiktighet att leda till att produkten eller tjänsten inte kan kommersialiseras. Det är därför väsentligt att beställargrupperna reflekterar över hur framstegen skall kunna spridas och förhållandevis snabbt få effekt i de egna organisationerna.

Det är också viktigt att fundera på spridningen till andra än deltagarna i beställargrupperna. Att en ny vara eller tjänst eller en metod eller standard snabbt får spridning är rimligen nästan alltid till nytta för deltagarna i beställargrupperna. Energimyndigheten har nu agerat med ekonomiskt stöd för att öka förutsättningarna för att erfarenheterna från BeBo och Belok sprids snabbare. Åter bör

man dock betänka att framtida beställargrupper kan agera på marknader där det inte finns specifika statliga anslag för att sprida kunskap och information.

Erfarenheterna från BeBo och Belok avseende spridning av resultaten är relevanta utifrån ett perspektiv att nya beställargrupper skulle kunna tillkomma. Två tankar kring spridning av resultaten har diskuterats:

- En årskonferens
- Regionala grupper.

En årskonferens skulle medverka till att sprida information till personer som inte själva är med i arbetet med beställargrupperna, både i deltagande företag/förvaltningar och i andra företag/förvaltningar. 4S arbetar med en årskonferens som är öppen både för andra VA företag/förvaltningar och för leverantörer.⁴⁶

Regionala grupper kan beskrivas som att vissa företag/förvaltningar kan ta ett visst ansvar för att sprida information och vara en diskussionspartner.⁴⁷

⁴⁶ 2015 års konferens ägde rum i oktober och närmare 200 personer deltog under två dagar.

⁴⁷ I viss mån finns ett erfarenhetsutbyte mellan större och mindre kommunala bostadsföretag redan i dag. Men det är oftast ad hoc mässigt eller inom ramen för SABO. Flera av de intervjuade menade att de mindre kommunernas kommunala bostadsföretag oftast har begränsad egen teknisk kompetens utan förlitar sig på konsulter. Detta gör att det har svårt att fungera som diskussionspartners. I detta sammanhang kan framhållas att både BeBo och BeLok har tagit fram metoder som medverka till att ”styra” konsulter arbete med att räkna fram vilka energibesparings och renoveringsinsatser som kan vara motiverade. Den typ av metoder är särskilt viktiga som vägledning och hjälp till mindre kommunal bostadsföretag.

BILAGA 1 - BESKRIVNINGAR AV NÅGRA UTVALDA PROJEKT

Projekt inom BeBo och Belok

Nedan beskrivs ett antal projekt. De är valda för att illustrera olika sorters projekt och även visa att alla projekt inte varit framgångsrika.

Energisnål torkning - ett exempel på testning, verifiering.

Detta BeBo projekt som faller under kategorin testning och verifiering genomfördes av HSB med hjälp av en konsult från WSP. Bakgrunden var att det var allmänt känt att energianvändningen i tvättstugor i flerbostadshus är stor, samtidigt som den totala energiförbrukningen inte varit riktigt synlig för fastighetsägare och användare. Bland annat saknas energiklassning av kommersiella tvätt- och torkmaskiner.⁴⁸ En annan orsak kan vara att tvättstugan inte ingår i byggnadens energideklaration.

Syftet med projektet var att mäta energiåtgången vid torkning⁴⁹ av tvätt. Torktumlare och torkskåp skulle vara installerade i vanliga tvättstugor.

Projektgruppen gjorde en inbjudan till en tävling som omfattade följande moment:

1. Tävling med utvärdering av koncept för tvättstugor med hjälp av bedömningar och testning. Till varje kategori utses en eller flera vinnare av en jury.
2. De bästa tävlingsbidragen installeras i demonstrationstvättstugor, där de följs upp och utvärderas.
3. De bästa koncepten och utrustningarna energiklassas och inkluderas i rekommendationer inför upphandling.

Fyra företag⁵⁰ visade intresse. De sände in uppgifter om maskiner som de ansåg skulle vara lämpliga för de olika kategorierna som skulle utvärderas i tävlingen. Dessa kategorier var:

Utvärderingen av testernas resultat delades in i 3 + 1 kategorier:

1. Uppmätt el-energisnålaste utrustningen
2. Kortas torktid ("snabbaste") utrustningen
3. Lägsta pris för torkning ("billigaste" utrustningen)

Utöver detta ser tävlingsjuryn extra på "Innovation" i bidraget.

⁴⁸ Vitvaror som säljs till privatpersoner vara energiklassade i enlighet med en EU norm. Motsvarande krav finns inte på s.k. professionella maskiner, trots att dessa är konstruerade på i princip samma sätt som maskiner för bruk i hushåll.

⁴⁹ Torkningen av tvätt behöver ca tio gånger mer elenergi än vad tvättprocessen behöver.

⁵⁰ De stora tillverkarna *Electrolux* och *Miele* samt två små svenska företag, det lilla väletablerade *Nimo Verken* och det nästan nystartade *Knycer*.

Dock skall noteras att de deltagande företagen vid genomförandet inte krävdes ställa maskiner till förfogande eller svara för installationer. Utrustningen från de medverkande företagen lokaliserades inom BeBos fastighetsbestånd. En mätkonsult genomförde samtliga testkörningar för att undvika skillnader i testförfarandet.⁵¹

Likväl fanns det problem med mätmetoden. Eftersom testkörningarna gjorts med olika maskiner i olika tvättstugor och delvis varierande förutsättningar, har ventilationsbehovet för tvättstugans lokal inte kunnat mätas, vilket medför att man inte kunnat ta hänsyn till den totala energin för torkförfarandet; dels behovet i form av avfuktning och dels behov av luftutbyte. Luftombytet har visat sig vara en av de viktigaste parametrarna när det gäller att få en energisnål torkning. En maskin som inte är tät, torkar tvätten fortare och blir därmed elsnålare.⁵²

Resultat av tekniktävlingen kan sägas vara att det fortfarande inte på ett enkelt sätt går att utröna vilken maskinutrustning för torkning som är mest lämplig. BeBo har därför beslutat att gå vidare i en andra fas.

Energieffektiva tvättstugan – ett exempel på metodutveckling

I fortsättningsprojektet som nu pågår ska upphandlingsteknik beskrivas. Tanken är att en definierad upphandlingsteknik ska beskriva hur kraven ska ställas för att få en energieffektiv utrustning.

Materialet kommer bestå av en informationsbroschyr där komponenterna i en tvättstuga och dess energiaspekter beskrivs. Vidare sammanställs en mall för hur en funktionsupphandling av en tvättstugas maskinuppsättning skulle kunna se ut. Projektet arbetar även fram ett stöd för hur kartläggning av tvättstugans användning kan genomföras, samt en beskrivning av referenstvättstugor.

Detta ska underlätta för icke professionella inköpare att få ett bättre resultat vid installation av utrustning i befintliga tvättstugor och i nya tvättstugor. Upphandlingen gäller alla komponenter och installationer, som ingår i en tvättstuga och som berör energibehov. Detta kommer att göras för att förmedla helhetsbilden av energiproblematiken i tvättstugorna.

Projektet drivs av samma projektledare som det tidigare projektet med torkutrustning.

Värmeåtervinningssystem i befintliga flerbostadshus – exempel på upphandling av innovationsarbete

Denna teknikupphandling var den första teknikupphandling som avsåg en systemlösning och inte en enskild komponent. Den var därmed en test på om det går att använda denna metod för en systemlösning och upplägget var därför något annorlunda jämfört med en traditionell teknikupphandling.

⁵¹ Ett kalibrerat tvättgods från Energimyndighetens Testlab användes vid samtliga testkörningar. Det är en noga sammanvägd blandning av tygstycken i olika kvaliteter och storlekar. Detta för att inte testresultatet ska friseras med för lättorkad tvätt genom en stor andel syntet.

⁵² Om packningen på luckan/dörren tas bort, blir maskinen elsnålare. Den fukt som leds till rummet måste ventileras bort vilket ytterligare ökar energianvändningen vilket givetvis inte är en hållbar eller smart lösning. Detta är något som är uppmärksammat vid den nya energiklassningen av maskiner för hushållsbruk.

2009 konstaterade BeBo att studier visade att teoretiskt skulle ett flerbostadshus totala värmebehov kunna reduceras med ca 30 kWh/m²Atemp genom värmeåtervinning från ventilationen. Därför beställdes en förstudie som drog slutsatsen att värmeåtervinning kunde vara en viktig energiåtgärd vid ombyggnad av flerbostadshus. Värmeåtervinning kan lösas på två sätt, värmeväxling från frånluft till tilluft (FTX-ventilation) eller med frånluftvärmepump. Båda metoderna används i nyproduktion men installation av FTX-system är däremot ovanligt vid ombyggnad av befintliga flerbostadshus.

Förstudien förordade att en teknikupphandling borde genomföras för att stimulera en marknad för värmeåtervinning i befintliga flerbostadshus. Det skulle krävas en omfattande utveckling av hela system med reducerade kostnader. En teknikupphandling med syfte att få fram fler konkurrenskraftiga värmeåtervinningssystem på marknaden för de mest vanliga typerna av hus med renoveringsbehov torde därför kunna ge mycket stor effekt menade förstudien. Teknikupphandlingen var riktad mot aktörer som kunde erbjuda ett **komplett kostnads-effektivt system** som inkluderade projektering, komponenter och installation antingen inom den egna organisationen (ventilationsentreprenörer) eller genom samarbete mellan olika aktörer (installatörer, tillverkare, projektörer etc.).

Våren 2010 inleddes en teknikupphandling som omfattade sju hus. Upphandlingen var tudelad i syfte att få fram nya lösningar både för FTX-ventilation och för system med frånluftvärmepump.

18 anbud från 4 anbudsgivare lämnades in. En anbudsgivare antogs för installation av FTX-system i tre hus och en annan anbudsgivare för system med frånluftsvärmepumpar i fyra hus.

- Systemet med värmepump utnyttjar befintliga frånluftskanaler. Värmepumparna placeras på vind eller tak där frånluften är åtkomlig och ansluts sedan med isolerade rör till husets befintliga värmeanläggning. Värmepumpen avses kunna kyla luften ned till -10 C och kan också tillgodogöra värmeinnehållet i frånluftens fuktighet. Denna typ kallas **kondenserande frånluftsvärmepump** när det gäller villor och hade vad beställargruppen kände till inte tidigare använts i flerbostadshus.
- Tävlingsbidraget för ett **FTX system** var ett samarbete mellan tre olika firmor, som bidrog med kompetens och utveckling av lösningarna. Deras FTX lösningen byggde på att befintliga frånluftskanaler utnyttjades och nya tilluftskanaler installerades i trapphus., t.ex. genom att använda ej längre nyttjade sopnedkast. Nyutvecklade fyrkantiga färdigmålade tilluftskanaler installerades i respektive lägenhet, vilket innebar ett begränsat ingrepp i lägenheterna.⁵³

BeBos projektledare konstaterade efter projektets slut att man hade underskattat det arbete som leverantörerna behövde lägga ner på anbuden. Innovationsinslaget och det faktum att det var systemlösningar som tvingade fram samarbete mellan olika företag gjorde att 4 månader var alltför kort anbudstid.

⁵³ Tilluftskanalerna går ifrån trapphuset in i lägenheternas hall och fördelas där ut till sovrum och vardagsrum, där kanaler dras under taket längs vägg bort till motsatt ände av rummet där kanalerna dras ned till golvnivå där tilluften sprids.

De två företagen som antogs som leverantörer är delvis kritiska till upplägget av upphandlingen. Tidschemat var alldeles för pressat menar de. Båda menar att fastighetsförvaltningen för de hus där installationerna genomfördes inte heller fullt ut förstod att bolagen arbetade med innovationsarbete.

Ett exempel är att ett av bostadsbolagen beordrade en fördyrande modifiering av det tänkta systemet som gjorde att leverantören inte kunde visa på mätresultat från sin tänkta lösning. Ett annat exempel var brister i information till hyresgästerna. Företagen menar att det rimliga hade varit att bostadsbolagen haft ett samlat ansvar för detta. Kraven i upphandlingen var högt satta för att minska störningen för de boende, men entreprenörerna kände ”sig ensamma” i sin relation till hyresgäster och hade svårt att få tillgång till lägenheterna.

BeBos utvärderingen av systemen kunde inte visa på att den ena systemlösningen är bättre än den andra. De två systemlösningarna kommer att ha olika egenskaper (fördelar, nackdelar och risk) för främst driftsäkerhet, inomhusklimat, ekonomi och energianvändning med dess relaterade miljöpåverkan.⁵⁴

BeBos projektledare menar att genom teknikupphandlingen har det visats att investeringskostnaderna för ombyggnad av denna typ av hus till mindre energikrävande ventilation är betydligt lägre än tidigare uppskattningar.⁵⁵

BeBo projektledare konstaterar att försäljningen av FTX systemet är förhållandevis blygsam. Värmepumpssystemet säljer bättre och där finns också likartade konkurrerande lösningar.

Företagen som arbetat med FTX lösningen anser att det fanns alltför svag koppling mellan teknikupphandlingen och efterfrågan från deltagare och företag som är med i BeBo. De menar att deras lösning visade sig vara bra och borde resulterat i fler beställningar.

Rationell isolering av klimatskal, *TURIK* – ett exempel på upphandling som kräver innovationsarbete

Teknikupphandlingen avseende rationell isolering av ytterväggar och fasader för befintliga flerbostadshus startade eftersom det inom BeBo fanns ett önskemål om utveckling av rationella lösningar för bättre energiprestanda hos klimatskärmar – i första hand ytterväggar – anpassade för energieffektivisering av befintliga byggnader. Syftet med teknikupphandlingen var att få en marknadsdri-

⁵⁴ En effekt av projektet var insikten att befintliga luftkanaler i äldre hus har visat sig vara mycket otäta. De befintliga murade ventilationskanalerna läckte i 9 av 10 fastigheter. BeBo såg att det finns ett behov av utveckling av billigare och effektivare tätningsmetoder för kanaler. Nu har man genomfört en förstudie som förordar en teknikupphandling eller tekniktävling för tätning av ventilationskanaler med syfte att utveckla marknaden med kostnadseffektiva produkter som är anpassade efter beställarnas behov.

⁵⁵ Det uppsatta målet att nuvärdet av kostnadsbesparingen genom energieffektivisering ska vara större än värmeåtervinningssystemets totala kostnader under en brukstid av 12 år har dock inte uppfyllts för någon byggnad. Detta beror dels på att en hel del utveckling genomfördes under projektets genomförande vilket fördyrade installationerna och dels på att flera byggnader inte nått upp till den energibesparing som utlovats. Vidare har alla kostnader betraktats som investering i energiåtgärd trots att det vore rimligt att bokföra merparten av kostnaderna som underhåll.

ven utveckling av nya lösningar för isolering och täthet för befintliga flerbostadshus byggda efter 1940 men före 1975.⁵⁶ Lösningarna skulle kunna produceras och monteras på ett rationellt sätt, vara kostnadseffektiva, ha en låg miljöpåverkan ur ett livscykelperspektiv och vara beständiga vilket innebär lågt underhållsbehov och låg risk för skador. Vad BeBo hade i tankarna var fasadelement som enkelt skulle kunna monteras utanpå befintlig fasad och därmed förbättra isoleringen.

Teknikupphandlingen initierades av en grupp med representanter från BeBo, SABO, Helsingborgshem, Lindesbergsbostäder, Sigtunahem, AB Sjöbohem och Svenska Bostäder. SABO fick uppdraget av BeBo att vara huvudman för teknikupphandlingen.

Bostadsbolagen i beställargruppen ställde ett antal demonstrationshus till förfogande, där anbudsgivare fick lämna anbud utifrån en av beställargruppen framtagen kravspecifikation. Dessvärre visade det sig att för vissa hus inkom inte några anbud alls och för andra hus återstod efter kvalificeringen endast anbud från ett företag. **SABO och BeBo beslutade därför med stöd från beställargruppen att avbryta teknikupphandlingen.**

Det har varit svårt att förstå varför bara ett företag var intresserad av uppgiften.

Men det företag som hade lämnat anbud hade egentligen gått ett steg utöver vad som begärdes i upphandlingen. Man hade lagt till en patenterad, med dock ej färdigutvecklad innovation, att dra ventilationskanaler i fasadelementen. Sådana kanaler skulle kunna svara för både tilluft och frånluft.⁵⁷

Detta uppfattades som en intressant idé och ett särskilt projekt med stöd av Energimyndigheten arrangerades med ett försök i ett hus det kommunala bostadsbeståndet i företagets hemkommun. Detta var det första skalenliga försöket med fasadelement med utrymme för ventilationskanaler. Fasadelement tillverkades och kunde monteras.

Försöket visade dels att företagets koncept behövde utvecklas ytterligare för att kunna uppfylla kraven på rationell montering och att även ventilationskanalernas utformning behövde modifieras, dels att den kompetens som den kommunala fastighetsförvaltningen tillförde var av värde för det innovativa företaget, samtidigt som företaget upplevde att det fanns ett visst motstånd mot den nya teknologin bland vissa anställda i det kommunala fastighetsbolaget.

Företaget hade dock gärna sett mera tydliga signaler från BeBo om huruvida konceptet med ventilationskanaler i fasadelement är tilltalande eller ej. Man uppfattade att BeBo släppte frågan.

⁵⁶ Hus med relativt dålig isolering.

⁵⁷ Under tiden 1940-1975 byggdes de flesta hus med ventilationskanaler med självdrag. Från 1970 talet utrustades husen med mekanisk frånluftventilation, dvs. fläktar på tak eller vindar. För att minska energiförbrukningen så vill BeBo medlemmarna gärna ändra fastigheternas ventilationssystem. Att bygga om ventilationen inne i äldre hus är dock dyrt och omständigt. Därför var tanken på att ventilationskanaler skulle kunna rymmas i fasadelement intressant.

Energieffektiva entréer – ett exempel på förstudie

I lokalbyggnader kan värmeförluster genom entréer vara avsevärda beroende på vald teknisk lösning och hur frekvent entrén används under öppettider. Det finns lokalbyggnader där entréerna till butiker står helt öppna under dagtid året om. Det finns lösningar på entréer som är mera energieffektiva än andra. Dessa tekniska lösningar har dock funnits under relativt lång tid och inom Belok fanns det en uppfattning att nytänkandet syntes vara litet. Belok gav K-Konsult Energi i uppdrag att genomföra en förstudie som syftade till att genomlysna marknaden och dessutom studera möjligheterna att genomföra en teknikupphandling inom området.

I förstudien som blev klar 2012 konstaterade konsulten att marknadsgenomlysningen visade att det fanns väldigt många olika entrésystem med olika användningsområden. Förstudien pekade på att det saknades uppgifter om energiprestanda för entrésystem. Dessutom hade det inte heller gått att finna mätningar eller bedömningar över vad olika entrésystem kunde ge för besparingar. Eftersom dessa uppgifter saknades menade konsulten att det är svårt att motivera investeringskostnader för bra utformade entrésystem.

Förstudien konstaterade att det inte tycks vara avsaknad av teknik utan snarare en brist i utformningen av systemen som skapar ett onödigt energibehov. För att kunna kombinera viktiga arkitektoniska/funktionella krav med lika viktiga, men mindre synliga, energikrav menade konsulten att det behövs bättre underlag om energiprestanda för många olika utformningar och intressanta kombinationer.

Konsulten menade att det eventuellt fanns anledning att genomföra uppföljningar och mätningar av potentialen av olika entrésystem. Bättre potentialbedömningar skulle kunna grundas på teoretiska energibalansberäkningar eller loggningar av öppen/stängd verksamhet. Underlag från mätningar och uppföljningar skulle kunna utgöra en grund för att ställa rätt krav vid upphandling av entrésystem, en handbok, programkrav etc.

Belok fann emellertid att förstudien inte gett skäl att tro att en teknikupphandling skulle kunna vara framgångsrik.

Detta är ett exempel på att förstudier kan en ge bild som gör att en beställargrupp ändrar sina prioriteringar.

Kravspecifikationer – ett exempel på metod- och normutveckling

Belok har under flera år arbetat fram kravspecifikationer som hjälper beställaren att beskriva och sammanfatta kraven på en produkt eller en tjänst. Kravspecifikationen är ett stöd vid upphandlingar, då den "tvingar" beställaren att noga överväga sina behov. Kravspecifikationerna är utformade så att de kan bifogas till förfrågningsunderlaget eller finnas som bilaga till kontrakt och avtal.

Belok har tagit fram flera olika kravspecifikationer:

- Krav på driftpersonal
- Energiprestandakrav (nybyggnation och ombyggnation)
- Krav på energisamordnare
- Innemiljökrav

- Krav för tilluftsdon i CAV-system
- Styrnings- och övervakningskrav

Styrning och övervakning – exempel på en upphandling av innovationsarbete

Belok har tagit fram kravspecifikation för Styrning och övervakning. För att Beloks nya kravspecifikation ska få fäste på marknaden genomför Belok under våren och sommaren 2015 en så kallad teknikupphandling inom området styr- och övervakning. Målet är att styr- och övervakningssystem skall ge stöd under hela byggnadens livscykel. En byggnad är inte ”färdig” i och med att den lämnas över till förvaltning utan måste kontinuerligt optimeras och anpassas. Styr- och övervakningssystem är viktiga komponenter och informationen ska kunna föras vidare och användas i andra tillämpningar för att ge stöd i byggnadens hela livscykel.

Detta innebär inte att Belok funnit behov av att införa någon ny kommunikationsstandard eller att befintliga kommunikationsstandarder och protokoll inte skall användas ute i byggnaderna, snarare tvärt om. Däremot skall data som behövs för att säkerställa energiuppföljning, såväl som livscykelvärden, kunna skickas oberoende av fabrikat och system. Belok har därför valt att i kravspecifikationen endast titta på hur data utbyts mellan styr- och övervakningssystem och ett datalager och hur data skall skickas och hämtas för till exempel uppföljning. Detta möjliggör för fastighetsägaren att äga, analysera och hantera data över en tid som sträcker sig längre än styr- och övervakningssystemets livslängd.

Genom att öppna upp data från byggnader hoppas Belok också öppna upp en ny marknad där tredjepartsutvecklare kan använda data från byggnader på nya innovativa sätt.

Teknikupphandlingen är inte en egentlig upphandling. Snarast kan den ses som en inbjudan till leverantörer att ta fram system som uppfyller Beloks krav. Systemuppbyggnaden blir ”Belok-certifierat” om de i huvudsak uppfyller kravspecifikationen och kan utses till vinnare om de uppfyller alla krav och råd. Det kan alltså finnas flera vinnare. Belok framhåller att Belok-certifikatet blir en garanti för att komponenter och programvaror uppfyller kravspecifikationen och att företagen kan använda detta i marknadsföringssyfte.

Under mars månad 2015 annonserades tävlingen på Beloks hemsida och i tidningen Energi och Miljö. Samtidigt gjordes utskick till ledande entreprenörer och leverantörer av styr- och övervakningsutrustning.

Tävlande företag visade i september 2015 färdiga koncept som ska gå att testköras av tävlingsledningen.

Totalprojekt – ett exempel på metod- och normutveckling

Detta är ett exempel på en utveckling av en metod som ”standardiserar” beräkningar av energibesparingar. Tidigare har olika fastighetsföretag och konsulter

använt olika ansatser. I en del fall har man gjort större investeringar än företagsekonomiskt motiverat, men i de flesta fall har de skiftande beräkningsmetoderna skapat asymmetri mellan besparingar och kostnader.

De första Totalprojekten startades 2007 med syftet att testa och utveckla metodiken. Den har därefter tillämpats eller är under tillämpning i Belok-företagens fastigheter runt om i Sverige. Fastigheterna är av varierande ålder och har skilda användningsområden. Det är kontorsbyggnader, sjukhus, skolor, en flygterminal och ett museum. Detta visar att Totalprojektmetodiken kan tillämpas oavsett en lokalbyggnads typ och ålder, menar Beloks koordinator.

Det som särskiljer Totalprojekt från traditionella metoder för energieffektivisering, är att man fattar beslut om att genomföra ett åtgärds paket där alla de energibesparande åtgärder **som tillsammans uppfyller fastighetsföretagets lönsamhetsvillkor** ingår. De kan sedan genomföras tillsammans på en gång, vilket kan vara fördelaktigt ur upphandlingssynpunkt och möjliggör ett tydligt entreprenöransvar. Om detta inte går med hänsyn till hyresgäster eller budget, kan beslutet gälla en bindande genomförandeplan, där hela åtgärds paketet ingår men åtgärderna genomförs efter hand.

Etapp 1: Djupanalys av fastigheten steg för steg

- En djupanalys av fastigheten genomförs tillsammans med en konsult för att få fram alla energibesparingar som är möjliga att genomföra i fastigheten. OBS! Alla möjliga energibesparingar ska alltså identifieras, även de som man i första skedet bedömer som olönsamma.
- Alla identifierade åtgärder ska sedan energiberäknas och prissättas. Energiberäkningar görs med något av de validerade energiberäkningsprogram som finns på marknaden.
- Åtgärderna sammanställs i ett åtgärds paket. Med hjälp av Totalverktyget, ett verktyg som Belok tagit fram, räknar man sedan ut vilka åtgärder som ryms inom paketet utifrån de lönsamhetskrav (internränta) som organisationen har bestämt.
- Belok rekommenderar att man summerar etapp 1 i en skriven rapport, Rapportering etapp 1. Rapporten blir ett underlag för beslutet om att gå in i etapp 2 och ska även kunna fungera som projekteringsunderlag. Det är alltså den rapport som fastighetsägaren begär in från den anlitate konsulten.

Etapp 2: Åtgärder

Alla åtgärder som tillsammans uppfyller fastighetsägarens lönsamhetskrav, enligt etapp 1, upphandlas, projekteras och genomförs.

Etapp 3: Uppföljning

I den sista etappen mäter man den faktiska energianvändningen och beräknar lönsamhetsutfallet. Mätningen pågår löpande under minst 12 månader. Belok rekommenderar att man avslutar etappen och projektet med en projektrapport, där erfarenheterna för projektet summeras. Det ger organisationen nyttig kunskap som man har stor användning för i nästa energieffektiviseringsprojekt.

Belok har därför tagit fram ett utbildningsmaterial och en handbok om hur Totalmetodiken skall tillämpas. Den riktar sig till alla som på något sätt arbetar med Totalprojekt och energieffektiv drift i fastigheter. Handboken är indelad i avsnitt med rekommendationer om vilka avsnitt som respektive målgrupp bör sätta sig in i.

Handboken har flera viktiga målgrupper som alla är avgörande för resultatet av byggnadens energieffektivisering:

- Beställare och/eller fastighetsägare. Beställaren är oftast fastighetsägaren, men kan i något fall även vara hyresgästen som står för energikostnader och är beredd att investera i energieffektivisering.
- Förvaltare, som är ansvariga för byggnaden som skall energieffektiviseras, kan ha en stor roll vid investeringsbeslut.
- Konsulter som skall identifiera energisparåtgärder och utforma ett åtgärds paket enligt Totalmetodiken.
- Projektörer som skall genomföra detaljprojektering av åtgärds paketet.
- Entreprenörer som skall genomföra åtgärds paketet.
- Driftpersonal, som är ansvariga för byggnaden och dess tekniska system.

Ett trettiotal Totalprojekt har hittills genomförts, eller håller på att genomföras bland Beloks medlemmar. Beräkningar och färdiga projekt visar 30-60 % lägre energibehov och en lönsamhet på över 15 % i många fall (räknat på förräntning av investerat kapital). Utöver dessa har ett hundratal totalprojekt initierats utanför BELOK.

Godhetstal – ett exempel på metod- och normutveckling

BeBo har ett projekt som kallas Godhetstal. Godhetstalen skall ses som ett hjälpmedel för kravformulering vid upphandling. De anger en teknisk nivå som är värd att eftersträva ur energisynpunkt. Godhetstalen kan och bör anpassas till den organisation och situation i vilka de används. En fastighetsägare har många andra krav att ta hänsyn till som inte hanteras i detta dokument, t.ex. lönsamhets- och bevarandekrav.

Den lägre nivån (minimnivå) grundar sig på de myndighetskrav som finns och i de fall myndighetskrav saknas, en bedömning om lämplig minimnivå, med mål att nå ungefär nybyggnadsnivåer i energianvändning. Den högre nivån är tänkt som riktvärden för ombyggnader med mål att nå en mycket låg energianvändning, att jämföra med en ”nära nollenergi nivå”.

Tanken är att dessa värden skall underlätta policybeslut i bostadsföretagen. Godhetstalen anger inom vilka ramar som en fastighetsägare bör tänka inför en renovering. På så sätt blir planeringsprocessen enklare.

Lönsamhetskalkyl - ett exempel på metod- och normutveckling

BeBo tagit fram en lättillgänglig webbaserad lönsamhetskalkyl för ägare av flerbostadshus som i ett tidigt skede vill göra lönsamhetskalkyler för energieff-

fektiviseringsåtgärder. Fastighetsägare uppmanas också att följa upp renoveringen med de verkliga kostnader som uppstod och med uppmätt energianvändning.

Rekorderlig Renovering och Halvera Mera – exempel på metod- och normutveckling

BeBo har tagit fram en slags metod som kallas Rekorderlig Renovering. Tanken är att bostadsföretagen skall ta ett helhetsgrepp och hitta en kombination av energibesparande åtgärder där de mest kostnadseffektiva åtgärderna kan vara med och betala för åtgärder som kanske inte skulle ha valts som en enskild åtgärd. Totalt sett ska dock hela åtgärdspaketet vid ombyggnaden vara så kostnadseffektivt att det uppfyller rimliga lönsamhetskrav.⁵⁸ Därtill startade BeBo en kampanj benämnd Halvera Mera med syfte att starta ett antal förstudier enligt metoden Rekorderlig Renovering. Under kampanjen gavs 150 000 kr i bidrag till vardera 32 nya förstudier vars målsättning var att visa omvärlden att det är möjligt att halvera energianvändningen vid renovering av flerbostadshus. Kampanjen pågick september 2012 -februari 2013. Målet var 35 nya förstudier medan resultatet blev 32.

Inom ramen för Rekorderlig Renovering har BeBo tagit fram en checklista som specificerar den information om en byggnad som är nödvändig för att kunna göra en korrekt utvärdering och redovisa objekten på ett likartat sätt. Checklistan fokuserar på att vara underlag för bedömning och beräkning av energiåtgärder och kan fungera som en beställning till konsulter. Checklistan ger en strukturerad ram för en energianalys av byggnaden.

Beskrivningar av utvalda projekt inom 4S

Säker skarvning av PE-rör - exempel på en upphandling av innovationsarbete

Det finns betydande problem med läckage från skarvar i PE rör. Förhållanden kompliceras av att rörmuffar (kopplingarna, som används vid skarvning av rören) tillverkas av andra bolag än de som säljer PE rör och att vare sig rörfabrikanter, mufftillverkare eller anläggningsföretag är beredda att ta något reellt långsiktigt ansvar för sina produkter eller tjänster.

Under 2013 etablerades genom förmedling av Svenskt Vatten kontakt mellan 4S och Vinnova. 4S hade redan genomfört en egen studie av elektrosvetsmuffar för PE rör. Deras slutsats var att det inte fanns produkter på marknaden som var tillfredställande vare sig ur funktionssynvinkel eller med hänsyn till arbetsförhållanden vid montering av muffar. 4S hade satt samman en detaljerad teknisk kravlista för rörmuffar för PE rör med diameter 40 till 80 cm.

Vinnova bedömde att 4S förarbete i kombination med de samverkande vattennätsägarnas samlade ”marknadskraft” som stora köpare av rörmuffar, gav goda förutsättningar för att genomföra en upphandling av innovation. Vinnova bevil-

⁵⁸ Det är i samma tanke som Totalmetoden.

jade därför ett stöd på 2,5 miljoner kr till Norrvatten som genomförde en förkommersiell upphandling mellan december 2013 och oktober 2014. Detta är en av de få förkommersiella upphandlingarna som genomförts i Sverige.

Styrgruppen bestod av chefer och tekniska experter internt från Stockholm Vatten och Norrvatten. Projektgruppen som operativt genomförde projektet bestod av projektledare från Norrvatten och tekniska experter från Stockholm Vatten. En extern konsult engagerades som upphandlare och projektsekreterare.

Referensgruppen bestod av deltagare från 4S-gruppen. Ett organiserat samarbete var sedan tidigare etablerat med VA-organisationer i de fyra stora nordiska huvudstäderna så de tidiga förberedelserna och senare resultaten från den förkommersiella upphandlingen kommunicerades även med Helsingfors och Köpenhamn.

Utmaningen i förfrågningsunderlaget beskrev de tekniska problem som rådde, de interna tekniska förutsättningarna hos VA-bolagen, samt ett antal tekniska utvärderingskriterier som delades in i ”önskvärda” och ”mycket önskvärda”.

Denna kravspecifikation var resultatet av 4S interna arbete. 4S menade att man redan hade frekventa kontakter med de etablerade leverantörerna och kände till deras produkter. 4S ville att även andra än etablerade leverantörer skulle vara intresserade av att konstruera kopplingar som överensstämde med 4S specifikationer.

Beträffande de detaljerade specifikationerna genomförde 4S ingen specifik dialog med potentiella deltagare i den förkommersiella upphandlingen. Leverantörerna menar att det hade varit en fördel om en sådan dialogfas kunnat genomföras. Nu fann man en del av kraven var uppställda på ett sätt som gav konflikter med andra krav. I sig insåg leverantörerna att det inte skulle vara möjligt att fullt ut möta alla av 4S önskade specifikationer.

Fyra företag var intresserade att bidra med konceptstudier mot en ersättning på 100 000 kr. Två företag fick därefter uppdrag att mot en ersättning av 300 000 kr ta fram en prototyp.

De två kvarvarande företagen⁵⁹ var båda tidigare leverantörer av sådana rörmuffar som 4S bedömde mindre tillfredställande.⁶⁰

Båda företagen uppger att det var betydelsefullt att just 4S stod för den förkommersiella upphandlingen. Båda företagen kände till 4S-gruppen innan den förkommersiella upphandlingen och visste att 4S-medlemmar uttryckte sitt missnöje över produkterna. Ett av försäljningsbolagen hade tidigare haft djupare kontakter för att initiera utbildningsinsatser och processkontroll.

Det ena företaget menade att vattenverk utanför Norden inte säger sig ha samma typ av problem och man därför inte hade sett ett behov att utveckla så avancerade rörmuffar annat än för de extremt stora dimensionerna. Därför menade man

⁵⁹ Det ena företaget var Friatec, ett tyskt företag inom den belgiska Aliaxis koncernen som i Sverige marknadsfördes av Glynwed AB ägt av Aliaxis. Det andra företaget var ett turkiskt företag vid namn Tega som i Sverige representeras av IBECO AB.

⁶⁰ Från företagets sida menar man att det huvudsakliga problemet med läckande rörmuffar kommer från handhavandefel vid arbete med skarven. Dock menar man att det givetvis är bra att ta fram mera användarvänliga produkter om det finns en efterfråga på marknaden.

att det var mycket viktigt att flera stora ledningsnätsägare som ingår i 4S som genomförde upphandlingen.

Det andra företaget och dess försäljningsbolag var också medvetna om klagomålen och hade även noterat likartade synpunkter från kunder utanför Skandinavien.

Konceptet med förkommersiell upphandling var okänt för båda tillverkarna. De svenska försäljningsbolagen fick ägna en del kraft åt att förklara konceptet, inte minst att det inte fanns någon garanterad volym försäljning.

4S tydliggjorde att alla immateriella rättigheter som uppkom under projektet enligt avtalet skulle tillfalla leverantörerna. För de upphandlande myndigheterna var syftet att en väl fungerande och ändamålsenlig lösning utvecklades och lanserades på marknaden.

Det ena företaget med tillverkning i Tyskland hade redan tagit fram en version av rörmuff med de i huvudsak önskade specifikationerna. Dock endast för ledningar med dimensionerna 1000 och 1200 mm.⁶¹ Från denna modell ”skalade man ner” en rörmuff med dimension 630 mm för den förkommersiella upphandlingen.

Det andra försäljningsföretaget fick kännedom om den förkommersiella upphandlingen först i ett sent skede men kunde likväl väcka intresse hos tillverkaren i Turkiet att satsa på produktutveckling. Därefter skedde utvecklingsarbetet som ett gemensamt projekt mellan det säljande och det tillverkade bolaget.

Ersättningen på 100 000 + 300 000 hade en viss betydelse för finansieringen av utvecklingsarbetet även om dessa kostnader var betydligt större. Ersättningen medverkade till att visa för de tillverkande fabrikerna att det ”var allvar” från de stora svenska VA förvaltningarna. Vidare hade ersättningen en viss betydelse för försäljningsbolagen möjlighet att medverka.⁶²



Rörmuffar för skarvning av vattenledningar

De två lösningarna utvärderades av 4S. Deras slutsats var att både företagen presenterade rörmuffar som är betydligt bättre än tidigare modeller och att dessa uppfyller flera av de uppställda kraven. Dock menade man att det fortfarande finns behov av förbättringar. De två nya rörmuffarna har presenterats vid 4S årskonferens och vid sammankomster med Svenskt Vatten.

Leverantörerna tar nu fram dessa rörmuffar för olika rördimensioner och har märkt ett stort intresse bland närverksägare och en del beställningar har kommit

⁶¹ Dimensioner som är så stora att de inte efterfrågas i Sverige.

⁶² En av leverantörerna uppgav att deras tillverkande företag i Tyskland var vana vid att arbeta med en del stora tyska vattennätsägare som specificerade sina önskamål och lade beställningar. Men påpekade att detta inte hade skett från nordisk sida förrän nu.

in. Dock menar båda att leverantörerna att det hade varit en klar fördel om det funnits någon slags ”garanterad volym”.⁶³

Från 4S sida ser man denna upphandling av innovation som framgångsrik. Även om man fortfarande kan se utrymme för förbättringar av rörmuffarna så har betydande framsteg gjorts och man väntar att de kommer att användas inte minst vid reparationer och ombyggnader.

De två leverantörer som var framgångsrika i den förkommersiella upphandlingen menar att det är en fördel med en kompetent grupp ledningsnätsägare som blir ett föredöme för andra kommuner. Det kan finnas andra produkter där det kan löna sig att genomföra förkommersiell upphandling. Dock bör det finnas en bättre dialog och tydliga utfästelser om framtida köp.

Upphandlingsmyndigheten har lyft fram den förkommersiella upphandlingen av rörmuffar som ett bra exempel på en förkommersiell upphandling.

Oförstörande provningsmetoder av elektrosvetsfogar - exempel på en upphandling av innovationsarbete

4S har beslutat gå vidare med en ny upphandling av innovation. Den avser provning av skarvning av PE rör. För närvarande kräver en ordentlig provning av en skarv att skarven skärs sönder! Provet kan därför endast avse arbetsmetoden, inte huruvida en enskild fog är korrekt utförd. De oförstörande provningsmetoder som finns tillgängliga idag, utvärderar endast om fogen är tät just när den är installerad och ger ingen indikation om fogen är tät ens under den relativt korta garantitiden på fem år. De flesta av de befintliga fogningsmetoderna levereras med installationsanvisningar, men praxis har visat att för att säkerställa helt korrekt installation måste en inspektör övervaka arbetet med varenda enskild fog.

Syftet med denna förkommersiella upphandling är att någon leverantör skall kunna offerera en praktiskt fungerande metod för oförstörande provning av en skarv före fyllning med vatten. Det kan t.ex. röra sig om att kombinera information från röntgen och ultraljud.

Denna förkommersiella upphandling har inletts.

Läggnings & upphandlingsanvisningar – ett exempel på metod- och normutveckling

Under 2013 och 2014 genomfördes och avslutades ett projekt för Läggningsanvisningar & upphandlingsanvisningar 4S AMA. Arbetet syftade till att etablera

⁶³ Marknaden för rörmuffar i Sverige karakteriseras av att mellan det företag som företräder tillverkaren, t.ex. en generalagent eller ett försäljningsbolag och VA förvaltningen/företaget finns det ett eller två led. Försäljning av dessa produkter sker helt genom grossistföretag, varav två stora VVS grossister är dominerande. Sedan köper VA förvaltningar/företag, eller entreprenadföretag från grossisterna. I en del fall tillhandahåller ledningsnätägarna rör, kopplingar och liknade till entreprenören som genomför arbetet. Ledningsnätägarna har då ramavtal med grossister. I andra fall är det entreprenörens ansvar att själva anskaffa denna typ av materiel. Hittills har grossisterna varit beredda sälja denna typ av produkter från flera olika tillverkare och köparna har kunna beställa genom grossisterna.

Men i sig kan det vara ett problem med att introducera innovationer på marknader där de offentliga inköpen går genom grossister. Det kan uppstå intressekonflikter mellan tillverkare, grossister och köpare. Detta är relevant för hur beställargrupper kan behöva arbeta.

gemensamma anvisningar för hur såväl nätägarnas egen personal som entreprenörer skall arbeta med ledningsnäten. Det kan gälla detaljerade instruktioner för handhavande av utrustning och ledningsmateriel. Det finns en fördel att gemensamma anvisningar ersätter det hittillsvarande systemet som bygger dels på nätägarnas egna anvisningar, checklistor eller handböcker, dels de förfaranden inom anläggningsarbeten som är beskrivna i AMA7⁶⁴ och AMA13. Utan gemensamma anvisningar förväntas en entreprenör arbeta på ett sätt med en ledning i Stockholm, men på ett något annorlunda sätt i Sundbyberg. Gemensamma anvisningar underlättar upphandling av tjänster och ger en grund för kontroll av entreprenörernas arbete. *Läggningsanvisningar & upphandlingsanvisningar 4S AMA* kan beskrivas som en särskild 4S anpassning av AMA.⁶⁵

En aktivitet med koppling till dessa anvisningar, som 4S ordnar tillsammans med Svenskt Vatten under hösten, är en kurs för att utbilda kontrollanter till att bedöma elektromuffsvetsar, sadelgrenar samt stumsvetsar av plaströr.

Systemet med gemensamma anvisningar har stor relevans för VA företagens upphandling av tjänster från entreprenörer.

Upphandlingssamarbete - ett exempel på metod- och normutveckling

4S ser samarbete kring upphandling som en mycket viktig fråga. Deras ansats är emellertid **inte gemensamma upphandlingar**. Hittills har analysen varit att det är bättre för 4S medlemmarna att använda gemensamma krav men att bibehålla en konkurrens mellan olika leverantörer. Att göra gemensamma upphandlingar skulle få ett mycket stort genomslag på marknaden och riskera störa konkurrenssituationen.

Arbetet i olika projekt förväntas leda fram till gemensamma normer som kan användas som krav vid upphandlingar. På sikt skulle systemet kunna utvecklas till ett certifieringssystem, där leverantörer certifierar sina produkter och tjänster utifrån 4S normer. Certifiering blir sedan en förutsättning för att få leverera. Detta ligger dock fortfarande i en framtidsvision.

Från 4S ser man dock ett behov att komplettera de europeiska standarder som utvecklats till stor del utifrån ett tillverkarperspektiv med krav och normer som är relevanta ur ett ledningsnätsägarperspektiv.⁶⁶

⁶⁴ AMA är *Allmän Material och Arbetsbeskrivning*, en serie handböcker/standarder utgivna av Svensk Byggtjänst som är ett aktiebolag vars aktieägare representerar olika bransch- och intresseorganisationer inom hela samhällsbyggnadssektorn.

⁶⁵ Det bör noteras att ledningsnätsägarna således ställer mer detaljerade krav på hur arbetet skall utföras än som är vanligt inom bygg- och anläggningsbranschen. Det motiveras med de långa tidsperspektiven för anläggningarna och att inspektioner och kontroller försvåras av att ledningarna ofta måste täckas över efter att arbetet utförts. Att arbeta med egna anvisningar kräver dock en hög sakkunskap. Gemensamma anvisningar öppnar även för ledningsnätägare med mindre teknisk kompetens att kunna föreskriva hur arbetet skall utföras.

⁶⁶ 4S arbetar på ett projekt som syftar till att utröna om den rådande standarden för PE rör är alltför "förlåtande", bl.a. finns misstankar om att producenterna vid höjd tillverkningshastighet inte fullt ut kan kontrollera kylning av rören med resultat att det finns inneboende spänningar som skapar problem när rören kapas.

BILAGA 2

Vad begränsar beställargrupper i offentlig sektor?

Om nya beställargrupper skall initieras är det viktigt att det inom dessa finns kunskaper om de regler som styr och till en del begränsar verksamheten, främst i form av de specialregler som avser offentligt ägd verksamhet. Upphandlingslagstiftningen och regelverken kring statsstöd måste beaktas. Även offentlighetsprincipen kan påverka hur en beställargrupp kan arbeta.

Upphandlingslagstiftningen

Svensk upphandlingslagstiftning styrs till stora delar av EU:s direktiv. Dessa europeiska regler gäller dock bara upphandlingarna som ligger över 1,8 miljoner kr. Dock har Sverige valt att även upprätthålla ett omfattande regelverk för upphandlingar mellan ca 505 000 kr och 1,8 miljoner.⁶⁷ Under 505 000 kr så råder stor frihet att genomföra köp på det sätt den upphandlande myndigheten finner lämpligt. Dock bör normalt anbud tas in från olika leverantörer. Det finns dock i dessa fall inget krav på att den upphandlande myndigheten måste ha ett systematiskt urvalssystem och en förfördelad leverantör kan inte vända sig till domstol.

Beträffande beställargrupper så handlar det dels om beställargruppen som sådan skall betraktas som en upphandlande myndighet, dels hur beställargruppens verksamhet påverkar upphandling i de förvaltningar och kommunala företag som medverkar i beställargruppen.

Den första frågan påverkas av hur beställargruppen organiseras och finansieras.⁶⁸ Men i de flesta fall torde det vara av begränsad betydelse för det praktiska arbetet.

Den andra frågan påverkas av hur beställargruppen lägger upp olika projekt. I en av de tre här beskrivna beställargrupperna så har man ofta arbetat men olika kommunala bostadsföretag som har genomfört upphandlingar inom ramen för offentlig upphandling även om investeringen också varit en del av ett projekt initierat inom beställargruppen. Därmed är det viktigt att hela processen karakteriseras av ett transparent och icke-diskriminerande arbetssätt.

⁶⁷ Detta regleras i 15 kapitlet i LOU. För byggtreprenader gäller de svenska reglerna upp till 45,2 miljoner kr och för upphandlingar enligt LUFS, t.ex. vattendistribution så gäller de svenska reglerna upp till 3,6 miljoner kr.

⁶⁸ En beställargrupp skulle kunna falla in under kriterierna för ett offentligt styrt organ. Det avser sådana bolag, föreningar, delägarförvaltningar, särskilt bildade samfällighetsföreningar och stiftelser som tillgodoser behov i det allmännas intresse, under förutsättning att behovet inte är av industriell eller kommersiell karaktär, och

1. som till största delen är finansierade av staten, en kommun, ett landsting eller en upphandlande myndighet, eller
2. vars verksamhet står under kontroll av staten, en kommun, ett landsting eller en upphandlande myndighet, eller
3. vars styrelse eller motsvarande ledningsorgan mer än halva antalet ledamöter är utsedda av staten, en kommun, ett landsting eller en upphandlande myndighet

Det finns i sammanhanget två undantag som kan vara relevanta att beakta dels när en upphandlande myndighet vill köpa in nya tekniska lösningar, dels när den vill att ett specificerat utvecklingsarbete skall genomföras.

- **Om det som ska upphandlas av tekniska skäl eller ensamrätt kan fullgöras av endast en viss leverantör så behöver en upphandlande myndighet inte genomföra en vanlig upphandling utan kan göra en direktupphandling.**

Men begreppet "tekniska skäl" ska innebära att det är absolut nödvändigt att upphandla den aktuella leveransen av ett visst företag. Begreppet ensamrätt innebär att leverantören av legala skäl i praktiken är den enda som kan utföra ett visst uppdrag eller leverera en viss vara. Det är emellertid inte tillräckligt att som upphandlande myndighet visa att man önskar köpa en viss produkt som skyddas av t.ex ett patent, utan det måste visas att det inte finns någon likvärdig produkt på marknaden som kan vara ett alternativ. Det ska således röra sig om en produkt för vilken det i princip inte föreligger någon konkurrens på marknaden för att undantaget ska kunna göras gällande och myndigheten skall visa att de skäl som anges för att motivera ett undantag gör det absolut nödvändigt köpa den varan eller tjänsten. I praktiken är det mycket sällan möjligt att tillämpa undantaget.

- **En upphandlande myndighet kan betala för att ett företag utför forskning och utveckling utan att detta uppdrag måste bli föremål för offentlig upphandling, dock under förutsättning att det inte bara är den upphandlande myndigheten som har nytta av resultatet.**

Det finns en modell för att arbete med detta som kallas *förkommersiell upphandling*, vilket trots namnet inte är offentlig upphandling. Vid förkommersiell upphandling arbetar man med uppdrag i olika faser, fram till och med en demonstrationsfas.⁶⁹ Däremot kan inte detta sätt att arbeta ersätta en vanlig upphandling. Det handlar om att beställa ett innovations- och utvecklingsarbete som kan leda till att en förbättrad vara eller tjänst senare introduceras på marknaden och som därefter kan upphandlas.⁷⁰

⁶⁹ För en praktisk beskrivning av innovationsupphandling, särskilt förkommersiell upphandling se [Innovationsupphandling - Strategier och metoder för effektiv innovationsupphandling i Sverige med fokus på förkommersiell upphandling](#) utgiven av Karolinska Sjukhuset och Ernst & Young. För en detaljerad beskrivning av förkommersiell upphandling se Vinnovas handbok [Förkommersiell upphandling – En handbok för att genomföra FoU-upphandlingar](#).

⁷⁰ 2016 kommer Sverige att implementera de nya upphandlingsdirektiven. I den nya LOU lagstiftningen kommer det att finnas en upphandlingsform som benämns *innovationspartnerskap*. Denna upphandlingsform kan tillämpas när en leverantör behöver genomföra ett innovationsarbete för att möta den upphandlande myndighetens krav. Om innovationsarbetet är framgångsrikt följer att leverantören kan slutföra kontraktet genom leverans av en färdig vara eller tjänst. Om innovationsarbete inte möter den upphandlande myndighetens krav har företaget inte längre någon rätt att leverera och kontraktet upphör.

Statsstöd

Statsstöd är troligen det mest märkliga regelverk⁷¹ som tillämpas inom offentlig sektor i Sverige. I korthet är principen mycket enkel och entydig – stater skall inte subventionera företag på ett sätt som snedvrider konkurrensen inom EU. I verkligheten finns ett något större handlingsutrymme, men det gäller att förstå var gränserna går.

Med statligt stöd avses inte endast stöd som utges av staten på central nivå, utan även kommuner, landsting och offentligt ägda bolag kan lämna vad som i just detta sammanhang faktiskt heter statligt stöd. Det är inte bara direkta bidrag som kan vara statligt stöd, utan förbudet avser även andra åtgärder som gynnar vissa företag ekonomiskt, t.ex. skattelättnader, försäljning under marknadspris, borgensåtaganden utan någon marknadsmässig borgensavgift och kapitaltillskott utan krav på marknadsmässig avkastning.

Av EU-domstolens rättspraxis framgår att medlemsstaterna också är skyldiga att kräva tillbaka stöd som lämnats utan kommissionens godkännande och att stödmottagaren är skyldig att betala tillbaka stödet jämte ränta.

För alla offentliga organ gäller det att undvika att bryta mot statsstödsreglerna. Även om inte EU-kommissionen ingriper så har genomförandeförbudet av EU-domstolen ansetts ha s.k. direkt effekt, vilket innebär att det kan åberopas av vissa enskilda, i första hand konkurrenter, inför nationella domstolar. Detta är dock ovanligt.

Det finns numera också en svensk lag om skyldigheten att återbetala statsstöd.⁷²

Utgångspunkten är således att statligt stöd är förbjudet. Det kan emellertid vara fullt möjligt att lämna statligt stöd om är förenligt med den inre marknaden. Det finns ramundantag bl.a. för nationella myndigheter som understödjer forskning och innovation.⁷³

I de allra flesta fall finns det dock inte anledning att tro att statsstödsreglerna skulle skapa problem för beställargrupper.

Om beställargruppen arbetar med leverantörer genom offentlig upphandling såsom BeBo ofta gjort, så är det givetvis inte statsstöd, det är en normal affärsrelation. Den nya formen Innovationspartnerskap kan dessutom underlätta att ställa krav på innovation och utveckling vid offentlig upphandling.

⁷¹ Statsstödsreglerna finns inte kodifierade vare sig i svensk lagstiftning eller i EU:s sekundärrättsliga akter. *Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget)* innehåller dock övergripande regler som ska säkerställa en väl fungerande konkurrens inom den inre marknaden. Bland dessa regler finns bestämmelser om statligt stöd i artiklarna 107–109 i EUF-fördraget.

⁷² *Lag (2013:388) om tillämpning av Europeiska unionens statsstödsregler*. Trots lagens titel så handlar den enbart om återbetalning och ger ingen ledning i fråga om vad som utgör olovligt statsstöd. Det finns inte heller någon svensk myndighet med uppgift att informera och vägleda kommuner och statliga myndigheter i denna fråga.

⁷³ Energimyndigheten liksom Vinnova arbetar under sådana ramregler som reglerar hur stora stöd som kan lämnas beroende dels på det stödmottagande företagets storlek, dels i vilket skede av en FoU process som stödet lämnas.

- Om beställargrupper lägger ut uppdrag på innovativa företag så kan detta göras med hjälp av förkommersiell upphandling liksom 4S har gjort. Då föreligger det inte heller risk för statsstöd. Samtidigt kan det innovativa företaget ha kvar intellektuella rättigheter från sitt arbete, t.ex. patent.
- Om en beställargrupp beställer ett specifikt forskningsarbete utan konkurrens är det inte heller risk för statsstöd om beställargruppen får del av de intellektuella rättigheterna.
- En beställargrupp kan understödja ett privat företag, utan någon konkurrensutsättning med belopp som ryms inom ramen för ”de minimis-regeln”, dvs. att det totala stödet till ett företag får inte överstiga 200 000 € under en period om tre beskattningsår.

Det finns således mycket omfattande möjligheter för beställargrupper att arbeta med olika slags projekt och insatser inom ramen för regelverken för offentlig upphandling och statsstöd.

Kompetens – Köpkraft - Samverkan

Erfarenheter från beställgrupper

I denna rapport studeras erfarenheter och resultat av arbetsformer som innebär att behovsägare, såväl offentliga som privata, agerar tillsammans i så kallade beställargrupper. I rapporten studeras hur tre beställargrupper arbetar för att stimulera utvecklingen av nya produkter och tjänster. Två beställargrupper (BeBo och Belok) är knutna till Energimyndigheten och medverkar till att öka energieffektiviteten i flerbostadshus respektive lokaler. Den tredje gruppen består av ett antal ägare av vattenledningsnät som formerat en beställargrupp (4S) tillsammans,

Samarbetet i beställargrupperna innebär gemensam uppbyggnad av kunskap och samverkan med marknaden kring krav och metoder vid upphandling och inköp. Genom att uppträda tillsammans kan de medverkandes köpkraft bidra till att förändra utbud och praxis på specifika marknader.

Upplysningar om innehållet
Klas, Danerlov, klas.danerlov@skl.se

© Sveriges Kommuner och Landsting, 2015
ISBN: 978-91-7585-311-6
Text: Hans Jeppson, JBG AB
Produktion: Lena Grönros

Beställ eller ladda ner på webbutik.skl.se. ISBN: 978-91-7585-311-6