

Anläggningsforum

Trafikverket – Sveriges Byggindustrier, BI – Svenska Teknik & Designföretagen, STD

Temaområde Innovation

Projektspecifikation

**Upphandling av utförandeentreprenader med alternativa anbud
inom ramen för ny upphandlingslagstiftning**

Utvecklingsprojekt Alternativa anbud

1 Bakgrund

Syftet med Temaområde Innovation inom Anläggningsforum är att tillsammans identifiera utvecklingsområden och utveckla processer i affären som förbättrar förutsättningarna för innovationer.

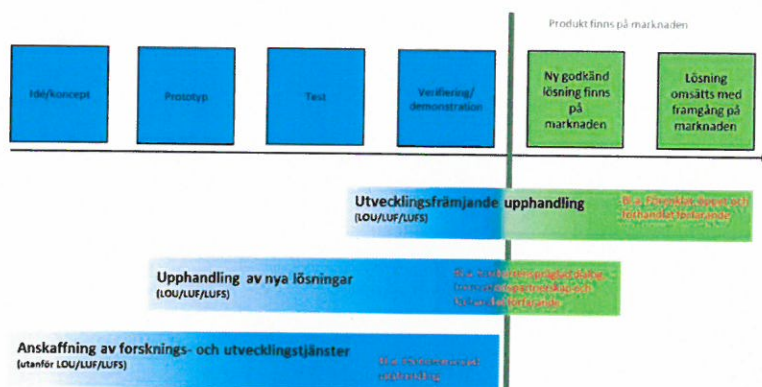
Detta utvecklingsprojekt är en del av Temaområde Innovation. Den strategiska temagruppen har vid två möten fört dialog om utvecklingsbehov samt lyft och diskuterat förslag på utvecklingsprojekt att driva tillsammans inom temaområdet. Utifrån bruttolistan med föreslagna utvecklingsprojekt (se bilaga 1 i Temaspecifikation Innovation) har temagruppen prioriterat och föreslagit två utvecklingsprojekt att driva tillsammans under 2017; Alternativa utföranden samt Utveckling av former för tidig marknadsdialog. Denna projektspecifikation avser utvecklingsprojekt Alternativa utföranden, som här förkortat kallas alternativa anbud. I Temaspecifikationen för temaområde Innovation formulerades utvecklingsprojektet som:

”Skapa förutsättningar för alternativa utföranden (sidoanbud) från ax till limpa (möjlighet, incitament, utvärdering) för både konsultuppdrag och utförandeentreprenader”

Det finns ett stort behov av att utveckla innovationsutrymmet inom utförandeentreprenaden (projektering och byggande). För att göra utförandeentreprenaden mer utvecklingsfrämjande ses möjligheten till att lämna alternativa anbud som en avgörande förutsättning, och nya möjligheter för detta har öppnats genom den nya upphandlingslagstiftningen som trädde i kraft 1 januari 2017.

1.1 Utvecklingsfrämjande upphandling

Syftet med en upphandling är att täcka ett behov eller lösa ett problem som beställaren har. Syftet med en innovationsupphandling är att stimulera till nya lösningar som ger en *bättre* funktion, *ökad* produktivitet eller *ökad* kvalitet. Samlingsbegreppet innovationsupphandling delas in i tre typer: *Utvecklingsfrämjande upphandling*, *Upphandling av nya lösningar* samt *Anskaffning av forsknings- och utvecklingstjänster*¹ (se figur 1).



Figur 1: Tre olika typer av innovationsupphandling, kopplat till utvecklingsnivå.

¹ Vägledning för ett innovativt förhållningssätt i Trafikverkets upphandlingar

Utvecklingsfrämjande upphandling, tidigare Innovationsvänlig upphandling, definieras enligt Kammarkollegiet (Kammarkollegiet2012:03.1) som att den upphandlande myndigheten är öppen för, och tar tillvara på, leverantörers idéer om förnyelse genom att aktivt beakta möjligheten att det kan finnas produkter baserade på nya innovationer som redan finns på marknaden eller som är så utvecklade att de vid upphandling kan utgöra ett alternativ till etablerade produkter. Det handlar med andra ord om att innovativa lösningar inte utesluts eller missgynnas. Av de upphandlingar i Trafikverket som kan betraktas som innovationsupphandlingar är de flesta **utvecklingsfrämjande upphandlingar**. De är också Trafikverkets främsta fokus.

Det primära för att få nytänkande och utveckling i upphandlingarna är att i förfrågningsunderlagen *skapa utrymme* för leverantörerna att kunna erbjuda ny teknik, nya metoder, nya produkter med mera, och sedan i kontrakten *skapa drivkrafter* att i genomförandet vilja leverera innovationer genom att skapa tillräckliga incitament för att leverantörerna ska våga satsa samtidigt som riskerna inte blir för stora.

En viktig åtgärd för att skapa möjlighet för leverantörerna att erbjuda Trafikverket nya lösningar är att Trafikverket i sina upphandlingar möjliggör och skapar drivkraft för leverantörerna att lämna in alternativa utföranden, eller "sidoanbud" som det vid dagligt tal ofta kallas.

1.2 Alternativa utföranden och nya upphandlingslagstiftningen

I de nya upphandlingsdirektiven anges uttryckligen dels att: "*Med hänsyn till vikten av innovation bör upphandlande myndigheter uppmatas att tillåta alternativa anbud så ofta som möjligt*" och dels att: "*Alternativa anbud ska vara kopplade till kontraktsföremålet*". Även om ovanstående inte uttryckligen anges i svensk upphandlingslagstiftning har såväl lagstiftaren som upphandlande myndigheter och leverantörsmarknadens aktörer under lång tid eftersträvat att alternativa anbud ska möjliggöras, dock utan nämnvärd framgång. Att innovativa lösningar inte utesluts eller missgynnas i upphandlingar avseende utförandeentreprenader, genom utvecklingsfrämjande upphandlingar där *realistiska* möjligheter och drivkrafter föreligger för alternativa anbud, är ett sätt att leva upp till såväl upphandlingsdirektiv och svensk upphandlingslagstiftning samt önskemål från upphandlande myndigheter och leverantörsmarknadens aktörer.

För Trafikverkets och leverantörers del är grundläggande förutsättningar för att uppnå ovanstående:

- Att Trafikverket kan ange vilka *minimikrav* som gäller för alternativa anbud samt i förekommande fall i vilka avseenden alternativa anbud tillåts avvika från ställda krav. Utgångspunkt för minimikrav är att alternativt anbud ska avse ett kontraktsföremål kopplat till kontraktsföremålet som huvudanbudet avser med minst samma användbarhet och egenskaper (prestanda och funktion) som av Trafikverket föreskrivna tekniska lösningar och funktionskrav innebär för huvudanbudets kontraktsföremål. Vidare är utgångspunkt för minimikrav för alternativt anbud att det ska avse ett kontraktsföremål kopplat till kontraktsföremålet som huvudanbudet avser för vilket leverantören fullt ut innehar funktionsansvar (ansvar såväl för projektering som utförande).
- Att Trafikverket kan tillskapa förutsättningar för att anbud med alternativa utföranden ska kunna *antas* vilket bl.a. innebär att Trafikverket måste förutom att ange vilka minimikrav som gäller för sådant anbud även kunna ange vilka särskilda villkor som gäller för dess redovisning.

- Att Trafikverkets leverantörer kan, utifrån Trafikverkets föreskrivna krav på tekniska lösningar och funktionella krav för huvudanbud, i anbud med alternativt utförande *beskriva* användbarhet och egenskaper (prestanda och funktion) redovisad i enlighet med Trafikverkets mall för teknisk beskrivning av totalentreprenad.
- Att Trafikverket kan *avgöra* huruvida den i anbud med alternativt utförande beskrivna användbarheten och egenskaperna (prestandan och funktionen) minst motsvarar av Trafikverket föreskrivna krav på tekniska lösningar och funktionella krav för huvudanbud.

Då Trafikverket upphandlar både utförande- och totalentreprenader innehar Trafikverket bevisligen kompetens att upprätta såväl krav på tekniska lösningar som funktionella krav. Därmed borde Trafikverket kunna konstatera huruvida i anbud med alternativt utförande beskriven användbarhet och egenskap/-er (prestanda och funktion) minst motsvarar av Trafikverket föreskrivna krav på tekniska lösningar och funktionella krav för huvudanbud.

2 Syfte, omfattning och leverans

Den formulering av utvecklingsprojekt Alternativa anbud som gjordes i Temaspecifikation Innovation har förfinats till ett syfte. Syftet med utvecklingsprojektet är att:

- påvisa att Trafikverkets upphandlingar avseende utförandeentreprenader kan genomföras som *utvecklingsfrämjande upphandlingar* genom att tillåta eller kräva att anbudsgivare lägger fram alternativa anbud
- föreslå tillvägagångssätt för genomförandet av detta

Leveransen till Anläggningsforum består i en slutrapport som besvarar syftet ovan. Sekretariatet tar därefter fram rekommendationer utifrån slutrapportens resultat och slutsatser.

Målet är att Trafikverkets inköpsmallar (STUK) anpassas såtillvida att anbud med utföranden som avviker från dem som beställaren har angett (alternativt anbud) kan antas med slutmålet att detta blir en etablerad utvecklingsfrämjande åtgärd till Trafikverkets riktlinje Utvecklingsfrämjande åtgärder (TDOK 2016:0073).

Projekt mål och syfte har primärt bäring mot hur *möjlighet* för utvecklingsfrämjande upphandlingar skapas och sekundärt mot hur *drivkraft* för detta skapas. Skapandet av drivkraft kommer endast att ha perifer koppling till detta projekt och ska snarast ses som en projektavgränsning. Samma gäller avseende s.k. anbud med likvärdiga lösningar.

3 Genomförande

Att grundläggande förutsättningar enligt kapitel 1.2 ovan (enligt punktsatserna och sista stycket) föreligger utgör ett måste för projektets genomförande. Därför kommer kontroll av detta vara projektets första aktivitet. Visar det sig att så inte är fallet blir projektets aktivitet nummer 1 dess "första och sista" aktivitet.

Aktivitet nummer 1 ska klargöra huruvida Trafikverkets mall för teknisk beskrivning av totalentreprenader kan användas eller inte *av leverantörer* för att i ett alternativt anbud beskriva användbarhet och egenskaper (prestanda och funktion) som minst motsvarar Trafikverkets föreskrivna tekniska lösningar och funktionella krav som ställs på sätt som görs i en utförandeentreprenad (huvudanbudet). Med Trafikverkets mall för teknisk beskrivning av totalentreprenader avses avsnitt X Dokumentation under kodad rubrik XB Projekteringsbeskrivning med underliggande ämnesområden.

Vidare ska aktivitet 1 klarlägga huruvida Trafikverket på basis av ovannämnd projekteringsbeskrivning kan göra en välgrundad bedömning av planerat utförande och resultat. Alltså varför/hur leverantörens valda tekniska lösningar åstadkommer ett kontraktsföremål med minst samma användbarhet och egenskaper som de av Trafikverket i förfrågningsunderlaget för en utförandeentreprenad (huvudanbudet) föreskrivna krav på tekniska lösningar och funktionskrav innebär för kontraktsföremålet i fråga (alternativa anbudet).

Visar aktivitet 1 att grundläggande förutsättningar föreligger (alternativt kan föreligga genom anpassningar i Trafikverkets mall för teknisk beskrivning av totalentreprenader) vidtar andra aktiviteter såsom att kontrollera huruvida förslagna skrivningar avseende alternativa anbud i Trafikverkets upphandlingsmallar (se bilaga) är legala ur ett upphandlingsjuridiskt perspektiv samt på lämpligt sätt beskriver minimikrav och redovisning av särskilda villkor som gäller för alternativa anbud. Om så är fallet (vilket är lika med projektets syfte) har projektet således konstaterat att utförandeentreprenader kan genomföras som utvecklingsfrämjande upphandlingar medelst att tillåta eller kräva att anbudsgivare lägger fram alternativa anbud enligt påvisad metod.

För att uppnå projektmål/slutmål dvs. att Trafikverket beslutar att dess inköpsmallar anpassas till utvecklingsfrämjande upphandling enligt påvisad metod och att det blir en etablerad utvecklingsfrämjande åtgärd till Trafikverkets riktlinje TDOK 2016:0073, erfordras aktiviteter med bäring mot kommunikation av del- och slutresultat (se kapitel 8). Ambitionen med detta är att åstadkomma beslutsunderlag för ovannämnt beslut. Viktigt är att projekteringen och underhållssidan tas i beaktande samt att framtagna förslag är juridiskt granskade.

Efter genomfört startmöte blir huvudsaklig arbetsmetod för genomförandet av utvecklingsprojektet workshops med projektdeltagarna och eventuellt andra särskilt inbjudna resurser med mellanliggande "hemläxor" med utsedda ansvariga projektdeltagare. Antal workshops etc. tas fram av projektgruppen vid startmöte.

4 Resurser, projektorganisation

Utvecklingsprojektet leds av Jan Eliasson, Kvalificerad inköpare, Trafikverket i Luleå.

Samtliga projektmöten kommer att hållas i Luleå. Det är därför fördelaktigt men inte tvunget med projektdeltagare lokaliserade i Luleåområdet. Projektgruppen bör bestå av dessa deltagare:

Trafikverket:	1 deltagare från vardera VO Investering, VO Stora projekt och VO Underhåll (3 personer), Johan Ullberg TRV Luleå (specialist teknik)
BI m. medlemsföretag:	2-3 personer
STD m. medlemsföretag:	2-3 personer

Eventuellt kan även en oberoende jurist behövas för att granska förslag på tillämpning, alternativt en jurist från någon av deltagande organisationer.

5 Projekttidplan och milstolpar

Utvecklingsprojektet Alternativa anbud är planerat att starta under hösten 2017. Slutrapport levereras till Sekretariatet senast under våren 2018, och dessa tar sedan fram rekommendationer utifrån slutrapportens resultat och slutsatser.

Minst två workshops planeras under hösten 2017. Dessa hålls i Luleå.

Projekttidplan och milstolpar tas fram vid startmötet för detta utvecklingsprojekt.

6 Projektbudget

Projektdeltagarna medverkar med egen tid. Ingen gemensam budget finns allokerad till utvecklingsprojektet. Vissa behov som identifieras i projektet kan slussas vidare till att bli forsknings- och utvecklingsinsatser.

7 Riskhantering i projekt

- Svårt för medverkande att avsätta tid, deltagare kan bli sjuka eller sluta. Kan förebyggas med tydliga projektbeskrivningar och tidplaner och genom att involvera flera personer per organisation.
- Projektet sväller, vi tappar greppet. Kan förebyggas genom avstämningsmöten med Beredningsgruppen eller om avgränsningar och inriktning.

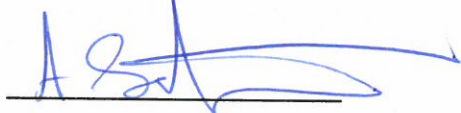
8 Projektets kommunikationsplan

Del- och slutresultat från utvecklingsprojektet rapporteras vid seminarier (t.ex. Regionala anläggningsforum) och i rapportform till Anläggningsforum. Om det passar kan artiklar i branschtidningar eller andra fora tas fram. Avstämningar görs med Beredningsgruppen och Sekretariatet om framdrift och fortsatta aktiviteter. Förankringar görs i våra respektive organisationer och utbyte med andra aktörer som kommuner/städer, andra branscher och andra länder kan komma att genomföras.

9 Implementering och stängning av projektet

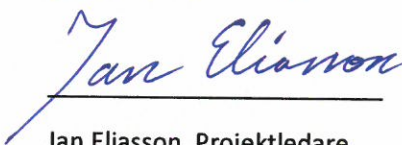
Diskuteras och beslutas tillsammans med Styrgruppen för Anläggningsforum.

Datum 2017-09-28



Ali Sadeghi, ordf, Styrgrupp

2017-10-19



Jan Eliasson, Projektledare