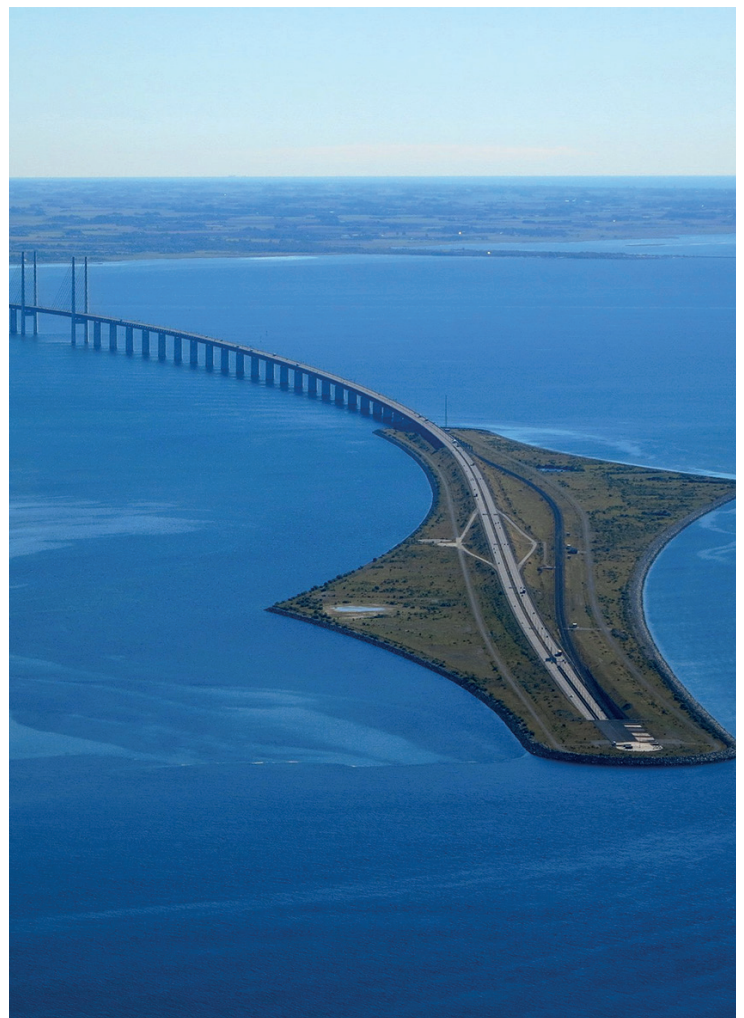


Förstudie om beställarnätverk för cement, betong och alternativ

Frida Franzén och Anna Petersson

RAPPORT 7142 | APRIL 2024



Förstudie om beställarnätverk för cement, betong och alternativ

Frida Franzén och Anna Petersson

NATURVÅRDSVERKET

Beställningar

Ordertel: 08-505 933 40

E-post: natur@cm.se

Postadress: Arkitektkopia AB, Box 110 93, 161 11 Bromma

Internet: www.naturvardsverket.se/publikationer

Naturvårdsverket

Tel: 010-698 10 00

E-post: registrator@naturvardsverket.se

Postadress: Naturvårdsverket, 106 48 Stockholm

Internet: www.naturvardsverket.se

ISBN 978-91-620-7142-4

ISSN 0282-7298

© Naturvårdsverket 2024

Tryck: Arkitektkopia AB, Bromma 2024

Omslag: Öresundsbron från luften i september 2015, fotograf Nick-D

Förord

Regeringen ska vart fjärde år lämna en klimatpolitisk handlingsplan till riksdagen som visar hur regeringens politik sammantaget bidrar till att nå de nationella klimatmålen. Naturvårdsverket har i uppdrag att ta fram underlag till regeringens klimatpolitiska handlingsplaner. Ett av de förslag som Naturvårdsverket gav till Regeringen i april 2023 gällande industrins klimatomställning var startandet av en myndighetsledd hubb/ett beställarnätverk för upphandling av cement, betong och alternativa konstruktionsmaterial. Tanken med nätverket är att det ska kunna stötta kunskapsuppbyggnad, ökad användning av klimatprestanda i upphandlingskrav samt främja innovation inom området. Naturvårdsverket föreslog även att formerna för ett eventuellt nätverk behöver analyseras vidare. Denna förstudie syftar till att bidra med ytterligare underlag kopplat till tidigare förslag och kommande arbete på det här området. I denna förstudie har Naturvårdsverket därmed vidare undersökt behovet av ett beställarnätverk och hur det skulle kunna utformas finansieras och drivas.

Förstudien har tagits fram av Tyréns på uppdrag av Naturvårdsverket. Författare är Frida Franzén och Anna Petersson. Tyréns expertgrupp har bestått av Maria Länje, Mikael Hallgren och Åke Svensson.

Ett stort tack till de informanter som ställt upp på intervjuer och bidragit till denna studie!

Stockholm 12 mars 2024

Sara Almqvist
Chef Klimatanalysenheten

Innehåll

FÖRORD	3
SAMMANFATTNING	5
UPPDRAGET	7
Bakgrund	7
Förstudiens frågeställningar	7
Rapportens struktur	9
GENOMFÖRANDE	10
Expertgrupp	10
Intervjustudie	11
Avgränsningar och osäkerheter	12
VAD ÄR EN BESTÄLLARE?	13
Beställare i beställarnätverk	13
Branscher och kravställare	14
En komplex väv av aktörer	15
BEHOV FÖR OLIKA AKTÖRER	16
Utmaningar och behov – offentliga beställare	16
Utmaningar och behov – privata beställare	17
Övriga aktörers syn på behov	19
Sammanfattning behov	21
SYFTE OCH ORGANISATION FÖR BESTÄLLARNÄTVERK	22
Huvuduppgifter och syfte	22
Aktörer och organisation	23
Befintliga nätverk, ansvar och finansiering	24
Summering	25
ANDRA LÖSNINGAR?	26
Pågående initiativ och vägledning	26
En plattform med fler aktörer?	27
SLUTSATSER	28
Sammanfattande reflektioner	28
Rekommendationer	28
KÄLLHÄNVISNING	30
BILAGOR	31

Sammanfattning

Den här förstudien syftade till att undersöka behoven av ett beställarnätverk för cement, betong och alternativ, samt hur ett sådant skulle kunna organiseras. Idag finns klimatförbättrad betong på marknaden, men efterfrågan är svag. Ett beställarnätverk kan tänkas höja kompetensen hos beställarna för att ställa högre klimatkrav i upphandling av betong.

Förstudien har utgått från ett antal frågeställningar och använt en intervjustudie som den centrala delen i informationsinhämtningen. En för projektet sammansatt expertgrupp har stöttat förstudien med kunskap inom relaterade branscher och sakfrågor såsom offentlig upphandling, beställarnätverk, bygg- och anläggningsbranschen samt betongbranschen. För urval av informanter utfördes en schematisk bild av leverantörs- och beställarled för cement, betong och alternativ. Den visar på en komplex väv av aktörer som på olika sätt påverkar hela värdekedjan. Vem som kan ses som ”beställare” i relation till upphandling av cement, betong och alternativ i denna väv är inte helt enkelt. Förstudien valde att inte hantera beställare av cement, då detta är betongleverantörer/producenter. Studien fokuserar således på beställare av betong, och till viss del alternativ (alternativa material till betong). Även med denna avgränsning är det potentiella antalet beställare som skulle kunna vara tilltänkta för ett beställarnätverk stort, varför förstudiens resultat behöver beaktas i det hänseendet och med den osäkerhet det innebär framför allt gällande beställares behov av ett beställarnätverk.

I förstudien genomfördes 14 intervjuer med offentliga beställare, myndigheter, privata beställare, samt akademi och innovationsprogram. Beställarna var överlag positiva till bildandet av ett beställarnätverk. De flesta har idag utmaningar med att ta till sig ny kunskap då utvecklingen i betongbranschen går snabbt, att förstå upphandlingstekniska aspekter såsom kravställning på klimatförbättrad betong, samt hur man kan räkna och följa upp klimataspekter i byggprojekt. De övriga informanterna var till viss del tveksamma till att ett beställarnätverk är den rätta lösningen för att förflytta branschen och skapa större efterfrågan för klimatförbättrad betong. Dock ansåg samtliga informanter att det krävs ett stort kunskapslyft, i samtliga led i beställarledet, från planerare till projektör.

Angående organisering ansåg de offentliga beställarna (kommuner) samt expertgruppen att det bör vara ett beställarnätverk endast för offentliga beställare, på grund av de särskilda förutsättningar som dessa har. De flesta ansåg inte att ett beställarnätverk behöver delas upp på byggsektor respektive anläggningssektor, men att det finns en utmaning med att få frågorna i nätverket relevanta för samtliga aktörer. Vidare ansåg de flesta att ett beställarnätverk behöver vara finansierat och styrt av en eller flera myndigheter. Då krävs det dock ett tydligt regeringsuppdrag, med öronmärkt finansiering för detta samordningsuppdrag.

Många informanter menar att det krävs initiativ och samordning för att täppa kunskapsluckan som finns i beställarled, med den kunskap som finns genom aktuella forsknings- och innovationssatsningar samt befintliga vägledningar. Här

menade de flesta att det dock inte handlar om ett beställarnätverk, utan snarare om att bygga på de nätverk och andra konstellationer för samverkan som redan finns och facilitera kunskapsspridning i olika branscher.

Förstudien presenterar avslutningsvis ett antal rekommendationer för fortsatt arbete, som kan delas upp i två huvudsakliga spår: ett spår gällande fortsatt utredning för ett offentligt beställarnätverk eller liknande, och ett spår för fortsatt utredning kring en nationell plattform som samlar fler aktörer. Här nedan följer rekommendationerna i korthet:

- Som en miniminivå rekommenderar förstudien att det görs en vidare analys i hur offentliga beställare helst tar del av ny information och stöd om upphandling av betong och alternativ med mindre klimatpåverkan.
- Som en maximinivå rekommenderar förstudien att det görs utredningar kring möjligheter att ge ett regeringsuppdrag till en myndighet att etablera ett forum för samverkan kring klimatförbättrad betong och alternativ.
- Utred hur det arbete som Upphandlingsmyndigheten gör, kring upphandlingsstöd av klimatförbättrad betong bäst förvaltas för genomslag hos beställare.
- Involvera branschorganisationer för att nå stora delar av branscherna och privata beställare.
- Bygg på det som finns! Med detta avses kunskap och erfarenheter i berörda branscher samt befintliga samverkansinitiativ, dock inte på befintliga beställarnätverk.

Uppdraget

Bakgrund

Bygg- och anläggningssektorn står idag för cirka 20 procent av Sveriges klimatutsläpp (Fossilfritt Sverige, 2023). Betong och cement står för en stor del av växthusutsläpp i bygg- och anläggningssektorn. Det finns idag på marknaden klimatförbättrad betong, men efterfrågan är svag. Att bilda ett beställarnätverk är ett sätt för att skapa kompetens i beställarled och på så sätt bidra till att öka efterfrågan på klimatförbättrad betong eller alternativ till betong. Naturvårdsverket har i förslag till Klimathandlingsplanen föreslagit att ett beställarnätverk för upphandling av cement, betong och alternativ skapas. Med ”alternativ” avses här möjliga alternativa material till betong, i de fall det är möjligt att hitta ett alternativ som uppfyller de ställda kvalitetskraven (t ex trä och glas). För att utreda frågan har Naturvårdsverket beställt en förstudie, som ska baseras på intervjuer med potentiella behovsägare och aktörer med kunskap om beställarnätverk, betongbranschen samt andra viktiga sakområden. Förstudien ska kunna fungera som beslutsunderlag för vidare åtgärder eller åtaganden i frågan.

Ett beställarnätverk kan ha flera olika uppgifter som syftar till att främja nya lösningar och innovationer (Upphandlingsmyndigheten, 2023). I beställarnätverk arbetar man vanligtvis med att förbereda upphandlingar, genomföra utvecklings- och innovationsdrivande aktiviteter, testa och verifiera nya lösningar, skapa och förvalta metoder, verktyg och kunskap, samt sprida och dela erfarenheter. Nätverken kan också vara en expertresurs som kan bidra till utvecklingsprojekt och samordnade upphandlingar. Vidare kan beställarnätverk vara ett sätt att samla aktörer för att gemensamt sätta press på marknaden och arbeta med uppföljning av kravställningar. Genom att garantera långsiktig finansiering av ett beställarnätverk kan det skapas förutsättningar för marknadsaktörer att ta fram och samordna beställarkrav för effekt och innovationshöjd.

Förstudiens frågeställningar

I den ursprungliga uppdragsbeskrivningen fanns följande frågeställningar för förstudien:

- Vilka aktörer bör ingå i ett beställarnätverk en hubb för cement/betong och alternativ?
- Vilka huvuduppgifter bör nätverket ha?
- Bör det startas ett nytt nätverk eller finns det redan fungerande nätverk där den här frågan skulle kunna inkorporeras tydligare? (exempelvis InfraSweden2030, Bebo)
- Hur bör beställarnätverket organiseras? För- och nackdelar med så kallade multi-purpose-nätverk?
- Behöver ett beställarnätverk för cement och betong delas upp så att en

del behandlar den betong och cement som går till infrastruktur och en del

behandlar frågan om cement och betong i bygg- och anläggningssektorn?

- Är det olika aktörer, olika behov och kanske därmed olika lösningar som behövs inom infrastruktur respektive bygg- och anläggningssektorn?
- Hur bör ett beställarnätverk för cement/betong och alternativ finansieras?
- Vad är fördelarna respektive nackdelarna med att ett beställarnätverk finansieras via Vinnova, ett strategiskt innovationsprogram eller en enskild statlig myndighet så som Trafikverket, Naturvårdsverket eller Energimyndigheten?
- Det saknas ett främjandeansvar för byggsektorn, är det ett problem?

Efter arbetsmöte med expertgruppen på Tyréns (se Genomförande) samt med Naturvårdsverket reviderades frågeställningarna för studien något. Det ansågs viktigt att beakta frågan om beställarnas utmaningar i dagsläget samt deras eventuella behov av ett beställarnätverk. Frågeställningarna kompletterades och reviderades därför, och lyder (kursiverade är tillagda eller reviderade):

- *Vilka utmaningar upplever beställare idag i relation till upphandling av betong och alternativ?*
- *Anser beställarna att det finns ett behov för ett beställarnätverk?*
- *Anser andra informanter att det finns ett behov för ett beställarnätverk?*
- Vilka aktörer bör ingå i ett beställarnätverk en hubb för cement/betong och alternativ?
- Vilka huvuduppgifter bör nätverket ha?
- Bör det startas ett nytt nätverk eller finns det redan fungerande nätverk där den här frågan skulle kunna inkorporeras tydligare? (exempelvis InfraSweden2030, Bebo)
- Hur bör beställarnätverket organiseras? För- och nackdelar med så kallade multi-purpose-nätverk?
- Behöver ett beställarnätverk för cement och betong delas upp så att en del behandlar den betong och cement som går till *anläggningssektor* och en del behandlar frågan om cement och betong i *byggsektorn*?
Är det olika aktörer, olika behov och kanske därmed olika lösningar som behövs inom *bygg- respektive anläggningssektorn*?
- Hur bör ett beställarnätverk för cement/betong och alternativ finansieras?
- Vad är fördelarna respektive nackdelarna med att ett beställarnätverk finansieras via Vinnova eller ett Strategiskt innovationsprogram jämfört med en enskild statlig myndighet så som Trafikverket, Naturvårdsverket eller Energimyndigheten?

- Det saknas ett främjandeansvar för byggsektorn, är det ett problem?
- *Vilka andra lösningar gällande höjande av beställarnas kompetens kan behövas?*

Rapportens struktur

Rapporten är strukturerad enligt följande:

Genomförande. Här beskrivs hur förstudien genomförts, metoder som används för informationsinhämtning samt förstudiens avgränsningar och osäkerheter.

Vad är en beställare? Här problematiserar rapporten begreppet ”beställare” i relation till cement, betong och alternativ. Här redovisas en schematisk bild av leverantörs- och beställarled för cement, betong och alternativ samt andra aktörer som påverkar hela kedjan.

Därefter påbörjas resultatet av intervjustudien:

Behov hos aktörer. Här redovisas resultatet från intervjustudien med avseende på de utmaningar beställare upplever idag och det eventuella behovet av ett beställarnätverk. Därefter redovisas de övriga informanternas syn på ett behov för beställarnätverk.

Syfte och organisering för ett beställarnätverk. I denna del redovisas vilka aktörer som bör vara med i ett beställarnätverk, hur den kan eller bör delas upp, om det kan baseras på befintliga nätverk, samt hur det ska drivas och finansieras. Fokus är i detta kapitel fortfarande på beställarnätverk,

Andra lösningar? Eftersom många aktörer inser att det är en annan lösning än ett beställarnätverk som bör tillkomma presenteras i detta kapitel några av de aktuella initiativ och verktyg som finns för att stödja upphandling av klimatförbättrad betong och mindre klimatpåverkande konstruktioner. Här tas inte det upp som är av mer regelteknisk natur som uppkom i intervjuerna, utan fokus är på befintliga stöd, vägledning och potentiella aktörer som bör vara med i en hubb eller en plattform för att skapa kunskapslyft.

Slutsatser. I det sista kapitlet summeras förstudiens resultat, samt presenteras några rekommendationer på fortsatt arbete.

Genomförande

Förstudien bygger på inhämtad information främst genom en intervjustudie och arbetsmöten med en intern expertgrupp på Tyréns. Tyréns organisation har bestått av en arbetsgrupp som genomfört intervjustudie, inläsning och rapportskrivning, samt en expertgrupp som bidragit till arbetsgruppen med erforderlig kunskap, erfarenhet och expertis inom berörda områden.

Expertgruppen sattes samman för att kunna belysa, bemöta och ge information kring den komplexa frågeställningen och de skilda kompetensområden som uppgiften krävde: branscherna (främst betong-, men även bygg- respektive anläggningsbranschen), offentlig upphandling samt beställarnätverk.

Intervjustudien hade som syfte att dels inhämta information om beställares behov av ett beställarnätverk, dels skapa en uppfattning kring möjligheter gällande organisering och finansiering av ett beställarnätverk för cement, betong och alternativ.

Förstudien har också baserat sig på informationsinhämtning genom befintliga rapporter om beställarnätverk och pågående initiativ för klimatförbättrad betong. För att skapa ett underlag för urval av informanter till intervjustudien gjordes också en schematisk kartläggning av aktörsgrupper som är en del i beställnings- och leveransled av cement, betong och alternativ.

I följande avsnitt presenteras lite mer fördjupat kring hur expertgrupp, kartläggning av aktörer samt intervjustudie bidragit till förstudien.

Expertgrupp

Expertgruppen har bidragit med kunskap och erfarenheter inom sina respektive kompetensområden. Detta har dels gett en gedigen grund och bidragit med bättre förståelse kring de berörda branscherna samt hur befintliga beställarnätverk fungerar, dels bidragit konkret till att kommentera och besvara frågeställningar samt ge förslag på aktörer och informanter till intervjustudien.

Arbetet med expertgrupper har organiserats genom två workshops; en initialt i projektprocessen den 6 september samt en efter genomförd intervjustudie den 25 oktober 2023. Den första workshopen baserades kring de ursprungliga frågeställningarna i uppdraget. Expertgruppen fick ge kommentarer på dessa samt bidrog med sina erfarenheter från respektive expertis. En kartläggning av beställnings- och leverantörsled för cement, betong och alternativ påbörjades samt av aktörer knutna till denna kedja. Detta utgjorde också en grund för urval av informanter till intervjustudien, samt som en del i att belysa den komplexa väv av aktörsgrupper, och för en problematisering av begreppet ”beställare” (se sid. 17-18). Under den andra workshopen presenterade arbetsgruppen resultaten från intervjustudien, och därefter diskuterades och utformades rekommendationer för aktuell förstudie.

Intervjustudie

Förstudien omfattar 14 intervjuer med lika många organisationer (Tabell 1), med sammanlagt 17 informanter (se bilaga 1). De organisationer som intervjuades representerar olika aktörsgrupper med tyngdvikt på beställare, men även relevanta myndigheter samt akademi och innovationsprogram är representerade. Urvalet baserades på en kombination av önskemål från Naturvårdsverket - bland annat organisationer som deltagit i tidigare genomförda workshops om ett beställarnätverk för cement, betong och alternativ, samt efter den kartläggning av aktörsgrupper som gjordes av expertgruppen.

Intervjuerna genomfördes som semi-strukturerade intervjuer, där frågorna varierade utifrån vilken roll organisationen har i ämnet. För beställare användes ett och samma frågebatteri (se bilaga 2), med ytterligare specifika frågor utifrån förutsättningar som ansågs viktiga att undersöka vid varje intervju. Trafikverket är till exempel en stor offentlig beställare av betong, men har även en viktig roll som myndighet gällande klimatförbättring av infrastrukturen. Intervjuerna genomfördes digitalt via Teams, och spelades in (efter godkännande av informanter) för senare transkribering. Alla inspelningar raderades efter transkribering.

Intervjuer med beställare utgick från frågor kring befintliga utmaningar av upphandling av betong och alternativ till betong (cement är en del i betong, och upphandlas av betongleverantörer) med klimatkrav, vilket behov av stöd som beställare har, samt deras syn på om, och i så fall hur, ett beställarnätverk skulle kunna tillgodose dessa behov. Frågor omfattade även beställarnas syn på organisering och finansiering av ett sådant beställarnätverk.

För de andra organisationerna utgick frågorna utifrån dess roll, och syn på behovet av ett beställarnätverk och vilka utmaningar det ska svara upp på, samt pågående initiativ, forskning och innovation, samverkan och befintliga nätverk, samt olika aktörer och myndigheters roll ett potentiellt nätverk.

Organisation	Aktörsgrupp/roll
Uppsala kommun	Offentlig beställare, kommun
Malmö stad	Offentlig beställare, kommun
Helsingborgs stad	Offentlig beställare, kommun
Göteborgs stad	Offentlig beställare, kommun
Skanska	Privat beställare, utförare av byggnadsverk, leverantör betong
NCC	Privat beställare, utförare av byggnadsverk
SVOA (Stockholm vatten och avlopp)	Offentlig beställare, kommunägt bolag
Trafikverket	Offentlig beställare, myndighet
Energimyndigheten	Myndighet, driver beställarnätverk

Boverket	Myndighet
Upphandlingsmyndigheten	Myndighet
RISE (Betcrete)	Akademi, driver Betcrete
InfraSweden	Strategiskt innovationsprogram, driver beställarnätverk
Svensk Betong	Branschorganisation

Tabell 1. Organisationer som intervjuades i förstudien samt vilken roll de har

Avgränsningar och osäkerheter

Som nämns ovan gjordes i förstudien 14 intervjuer, där merparten var beställare. Med tanke på hur många potentiella beställare som finns behöver det understrykas att resultatet inte kan säga något om behovet i stort för ett beställarnätverk. Om man bara ser till offentliga beställare finns till exempel i Sverige 290 kommuner, ett stort antal kommunalägda bolag, 21 regioner, samt ett antal nationella myndigheter som kan tänkas vara stora beställare av betong. Intervjuerna för enskilda beställare får därför ses som exempel på behov och utmaningar från beställarsidan, snarare än ett representativt underlag. Det ingår dessutom endast storstadskommuner och inga kommuner i norra Sverige. Situationen i mindre kommuner kan också se mycket annorlunda ut. Vi diskuterar detta i nästa kapitel.

Resultatet av intervjustudien kan också anses innebära osäkerhet på grund av att endast en eller ibland två personer från varje organisation har intervjuats. Dessa personer behöver inte sitta på hela perspektivet när det kommer till upphandling av betong, vilket är en komplex fråga som sträcker sig från konstruktion, planering, projektering och upphandling. Individer på organisationer behöver inte representera hela organisationens syn i frågan.

Förstudien gör också en avgränsning på så sätt att den inte hanterar upphandling av cement, utan fokus är upphandling av betong och betongprodukter. Alternativ (substitut till betong) har också belysts begränsat av intervjuerna och förstudien.

Vad är en beställare?

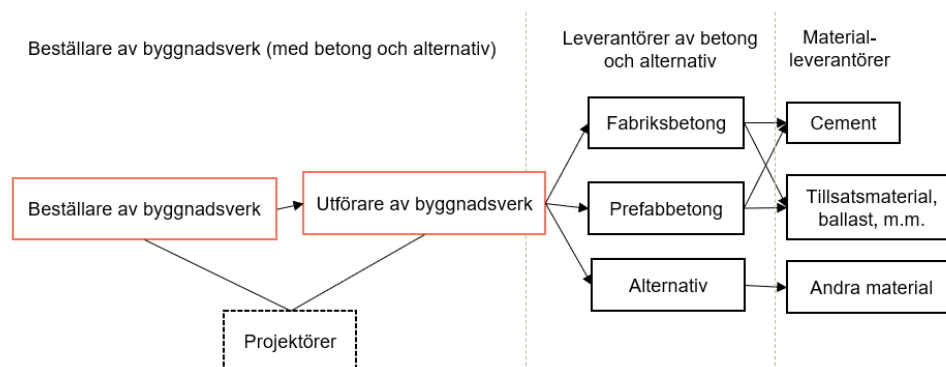
I detta kapitel diskuteras vad som avses med begreppet ”beställare” i relation till beställarnätverk för cement, betong och alternativ. Detta var en fråga som dök upp under både intervjuer samt i arbete med expertgruppen, varför det kan anses som relevant att reda ut. Därefter presenteras en schematisk bild av vilka olika typer av aktörer och roller som finns kopplat till cement, betong och alternativ - från beställningsled till leverantörsled. Detta bygger främst på workshop med, och insatser från, expertgruppen på Tyréns. Dessutom lyfts i det sista avsnittet i kapitlet ytterligare begrepp och kategoriseringar som ytterligare problematiserar frågan, men som kan vara viktiga att ha med sig i vidare läsning av resultat. Detta har uppkommit under diskussioner med expertgruppen samt i intervjuer.

Beställare i beställarnätverk

Under den första workshopen med expertgruppen samt i flera intervjuer som genomförts med informanter som inte är beställare har frågan uppkommit vad en beställare är i avseende cement, betong och alternativ. Det har också kommit frågor kring vad ett beställarnätverk är. Den senare frågan är enklare att besvara då det finns ett flertal beställarnätverk idag och information bland annat hos Upphandlingsmyndighetens (Upphandlingsmyndigheten, 2023) samt flertalet befintliga beställarnätverk referera till (Bebo, Belok, beställarnätverk InfraSweden, med flera). Ett beställarnätverk kan däremot ha olika huvuduppgifter, såsom kunskapsspridning och samverkan, innovationsprojekt, samt utformning av gemensamma krav och upphandlingsguider. Det mer grundläggande syftet bör dock vara att tillsammans med andra beställare verka för ett ökat antal klimatmedvetna upphandlingar av betong.

Att besvara frågan kring vad en beställare är när det kommer till cement, betong och alternativ är svårare. För att förtydliga detta gjordes i förstudien en figur som schematiskt visar leverantörs- och beställarledd (se Figur 1). Inom förstudien har också beställare av cement (det vill säga betongleverantörer) avgränsats bort, då det inte är denna del av beställnings- och leverantörsledet som avses i den ursprungliga uppdragsbeskrivningen. De aktörer som är närmast betongleverantörer är i de allra flesta fallen entreprenörer som uppför byggnadsverk, det vill säga byggföretag (i stort sett uteslutande privat sektor). Byggnadsverket i sin tur kan vara på uppdrag av antingen en annan privat aktör (till exempel privat byggherre) eller en offentlig beställare. Offentlig sektor upphandlar därför snarare byggnadsverk än betong, även om dessa byggnadsverk ofta består av betong. Flera utförare av byggnadsverk i Sverige är också leverantörer av betong. Bilden som växer fram av begreppet ”beställare” i relation till upphandling av betong och alternativ är således komplex och innehåller flera lager av beställare med olika position i beställare- och leverantörskedjan. Samtliga beställare är dock potentiella kravställare på betong och alternativ i relation till klimatförbättring och minskat resursutnyttjande. Utöver detta finns tekniska konsulter och konstruktörer som kan anlitas för projektering av

byggnadsverk, och på så sätt också spelar en roll i vilka material som används och i vilken grad de går att kravställa utifrån en klimat- och resursaspekt. De är således inte direkta beställare, men är anlitade åt beställare eller byggföretag som utför byggnadsverk.

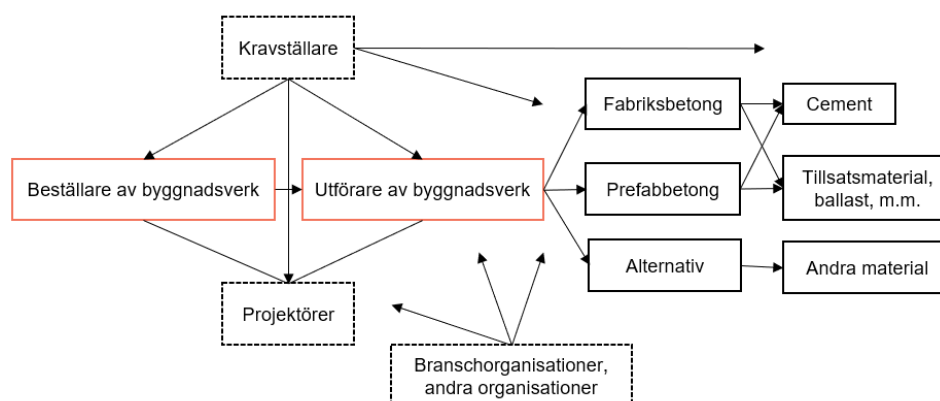


Branscher och kravställare

Utöver de aktörer som har en funktion som beställare i den här kontexten finns andra aktörer i hela kedjan som kan påverka utvecklingen av tillgång till, och upphandling av, betong och alternativ. Vissa av dessa ingår även i branscher, som i sin tur oftast organiserar sig i branschorganisationer varför det kan vara viktigt att förtydliga vilka de är. Det blir också viktigt i fortsatt redovisning i rapporten att det redan här förtydligas vad som avses med ”branschen” – eftersom flertalet branscher är berörda och olika informanter hänvisar till olika branscher i intervjuerna.

Låt oss börja med den uppdelning av branscher som återfinns i de ursprungliga frågeställningarna, och som därför återfinns i frågeunderlaget till intervjuerna, nämligen bygg- respektive anläggningsbranschen, eller bygg- respektive anläggningssektorn. Det är ingen knivskarp gräns mellan dessa branscher, men med byggbranschen avser vi här uppförande av bostäder och andra typer av fastigheter. I anläggningsbranschen finns byggandet av infrastruktur för till exempel transport, vattenförsörjning, anläggningar för det civila försvaret och elproduktion. Det kan på ett plan vara viktigt att separera dessa sektorer eftersom anläggningssektor oftast har andra krav på betong, som behöver klara klimatanpassningskrav och andra miljöer än bostäder (till exempel dricksvattenförsörjning). Till dessa två branscher eller sektorer kan några olika huvudsakliga myndigheter kopplas: Boverket för byggbranschen och Transportstyrelsen för infrastrukturbranschen med avseende på transportsystemet. Trafikverket är också en viktig myndighet eftersom de i sig är en stor beställare av betong för utbyggnad av infrastruktur, men även för att utveckla lösningar och kravställning för mindre klimatpåverkande lösningar för byggandet (Trafikverket, 2023). För bygg- och anläggningsbranscherna finns bransch- och arbetsgivarorganisationen Byggföretagen.

För denna förstudie är även betongbranschen med de företag som är leverantörer av betong och betongprodukter i sig central, där Svensk Betong är branschorganisation och bland annat utvecklar vägledning för klimatförbättrad betong (Svensk Betong, 2022). Utöver branschorganisationen finns även Svenska Betongföreningen där även enskilda individer, institutioner och andra företag kan välja att vara medlem, alltså inte enbart betongleverantörer.



Det finns däröver kravställning att förhålla sig till såsom standarder, vägledningar, föreskrifter, råd och rekommendationer från EU, svenska myndigheter, branschorganisationer och standardiseringsorgan.

En komplex väv av aktörer

Som redovisat ovan framträder en komplex väv av aktörer i beställar- och leverantörsled, samt andra organisationer och aktörer som påverkar värdekedjan såsom kravställare, branschorganisationer och tekniska konsulter. En utmaning som uppstod i urval av informanter för intervjustudien kan likställas med en potentiell utmaning för ett eventuellt beställarnätverk, nämligen vilken funktion eller roll på beställarorganisationen som bäst kan svara på frågor kring ett beställarnätverk (eller för den delen vara uttalad kontaktperson/deltagare i ett sådant beställarnätverk).

Här kan också påpekas att situationen ser väldigt olika ut beroende på beställarorganisationens storlek och sammansättning. Som ett exempel kan representanter för kommuner tas upp i korthet: För stora kommuner finns flera olika funktioner och kompetenser som kan tänkas beröras eller vars arbeten kan underlättas av ett beställarnätverk. På små kommuner kan utmaningen vara den motsatta: en individ kan ha flera funktioner och kan på grund av resursbrist eventuellt inte delta i ett beställarnätverk såtillvida det inte förenklar dennes arbetsbelastning signifikant.

Behov för olika aktörer

I det här kapitlet redovisar vi resultatet av intervjuerna angående behovet av ett beställarnätverk för betong och alternativ. Eftersom ett beställarnätverk inte nödvändigtvis är lösningen på beställares behov, så redovisar vi först resultatet på de frågor som rör beställarnas befintliga utmaningar med upphandling av betong och alternativ, och utifrån detta redovisar hur ett beställarnätverk skulle kunna möta deras behov.

I första avsnittet redovisar vi resultaten från offentliga beställare: kommuner och kommunala bolag (SVOA). Trafikverket är både en beställare och myndighet, därför är resultatet av den intervjun inkorporerad i avsnittet om ”övriga informanternas syn på behov”. Efter den offentliga beställarnas redovisning, presenteras resultatet från de privata beställarna.

Vi har även ställt frågan till andra informanter (det vill säga, de som inte är beställare) om de har uppfattat ett behov i någon av branscherna för ett beställarnätverk. Detta redovisas efter beställarnas behov. Om ingen annan källhänvisning ges är all information i kapitlet baserat på resultatet av intervjustudien.

Utmaningar och behov – offentliga beställare

Baserat på utförda intervjuer med kommuner (offentliga beställare) har en rad utmaningar identifierats kopplat till arbetet med miljörelaterade krav vid upphandling av betong. Däribland att det i vissa fall saknas en organisation kring omställning till mer klimatförbättrad betong vilket tillskrivs brist på tid och resurser. Ytterligare en utmaning hänförs till graden av engagemang och intresse.

För ett antal beställare utgör betong en produkt som de sällan beställer i större omfattning vilket resulterar i att det inte är en prioriterad fråga för dem. En stor utmaning handlar om brist på kunskap. Det sker en snabb utveckling inom området för betong, cement och alternativa material, vilket de beställarna upplever som utmanande att hålla sig uppdaterade om och att hålla koll på den kontinuerliga tillströmningen av ny kunskap. Att veta vilka produkter som finns tillgängliga på marknaden idag, samt att bedöma deras klimatnytta, pris och kvalitet är exempel på utmaningar som de offentliga beställarna lyfter fram som särskilt svåra att hantera.

Ytterligare en kunskapslucka som lyfts fram handlar om upphandlingstekniska frågor kopplat till kravställning. En del beställare upplever det som utmanande att avgöra på vilken nivå som krav bör specificeras, samt hur de ska framställa argument för att höja krav och legitimera eventuella kostnadsökningar. De kommunala beställarna framhöll även en utmaning kopplat till behovet av att samordna gemensamma krav för att skapa en samlad efterfrågan och påverkan på marknaden, i stället för att enskilda aktörer ställer krav som inte får lika betydande effekt.

De kommunala beställarna uttryckte en relativt samlad behovsbild när det kommer till omställning till mer klimatförbättrad betong. Det största behovet som framlyftes var kopplat till utmaningen med kunskapsöversikt och omvärldsbevakning av utvecklingen av cement, betong och alternativ. Mer specifikt efterfrågas kunskap om återbruk av betong, rapportering av innovationsprojekt och pilot-projekt, nya produkter på marknaden och klimatnyttokalkyler av klimatförbättrad betong. De kommunala beställarna i intervjustudien som arbetar som upphandlare framhöll ett behov av stöttning och kunskap när det kommer till att formulera upphandlingskrav för klimatförbättrad betong. Mer specifikt efterfrågades upphandlingsguider, erfarenhetsutbyte och argument för att höja kraven.

De flesta kommunala beställare ser positivt på ett beställarnätverk för att möta ovan nämnda utmaningar och behov. Ett beställarnätverk anses kunna avhjälpa utmaningen med att samla kunskap och omvärldsbevaka utvecklingen i branschen samt vara en plattform för offentliga beställare att dela erfarenheter och goda exempel på lyckade kravställningar och upphandlingar. Vidare anses ett beställarnätverk kunna bidra med att gemensamt arbeta fram bra upphandlingskrav samt att samla de offentliga beställarna och skapa en större efterfrågan på marknaden för klimatförbättrad betong. Vissa uttryckte dock att betong var en för liten fråga för att de själva eller deras avdelning skulle engagera sig.

Informanterna på SVOA (Stockholms vatten och avlopp) nämnde, liksom de andra kommunala beställarna, att det går snabbt på betongmarknaden men att det inte är tydligt för dem vilken betong som faktiskt är säker för dricksvatten. De menar att de delar denna utmaning med andra VA-organisationer. Vad som kan komma i kontakt med dricksvatten styrs bland annat av EU:s dricksvattendirektiv. Direktivet har uppdaterats och är på remiss, men ska vara klart tidigt under 2024. Direktivet tar bara hänsyn till hälsa och dricksvattenkvalitet, således inte hållfasthet och dylikt i konstruktioner. Å andra sidan är hållfasta konstruktioner som tål de förutsättningarna som anges av SVOA inte svåra att beställa från anlitate projektörer och konsulter. Dessa har dock inte alltid kunskap om vilken typ av betong som kan anses klara kraven på dricksvatten, där behöver SVOA ansvara för att detta tillgodoses vid projekteringen.

Det största behovet SVOA ser är en samlad kunskap kring ”dricksvattensäker” betong som går i linje med det nya dricksvattendirektivet. Här skulle det finnas stora vinster om VA-bolag skulle kunna samordna sig kring frågan, i stället för att tjänstepersoner på respektive organisation arbetar med frågan individuellt och parallellt. Om detta skulle organiseras som ett beställarnätverk är informanterna inte på det klara med, men det finns ett behov av en samordning för gemensamma utgångspunkter för dricksvatten som livsmedel.

Utmaningar och behov – privata beställare

De privata aktörerna som deltagit i förstudien är både beställare, utförare av byggnadsverk och ibland materialleverantörer och skiljer sig därav från de offentliga beställarnas syn på utmaningar och behov. En utmaning som framhävs

av de privata aktörerna vid entreprenader är den begränsade möjligheten att påverka val och kravställning av material för byggnadsändamål. För att som entreprenör kunna påverka i dessa frågor krävs det att beställaren har en klimatambition, är öppna för att involvera entreprenören tidigt i arbete, efterfrågar klimatförbättrad betong och är villiga att betala för de klimatförbättrade produkterna. När det finns en brist på efterfrågan eller klimatambitioner från beställaren blir det en utmaning för de privata aktörerna att bidra till klimatoptimering.

De privata aktörerna lyfter fram att det är enklare att styra vilka val och klimatkrav de ställer på betong, cement och alternativ i de egenutvecklade fastighetsutvecklingsprojekten där de har full rådighet över projektet. Även de privata aktörerna ser bristen på kunskap kring klimatoptimering som en utmaning. De menar att det är ett förhållandevis litet kunskapsstillägg som krävs men den stora utmaningen är att kunskapen måste nå ut till väldigt många individer. Utöver kunskapsstillägget påpekar de privata aktörerna att det också handlar om att få till en attityd och beteendeförändring i branschen. Slutligen lyfts bristen på främjandeansvar på myndighetsnivå för klimatomställningen i byggnadsbranschen som en utmaning.

Den behovsbild som framkommer utifrån intervjuerna med privata aktörerna är att det behövs samarbete för att hantera och nå ut med ny kunskap kring klimatoptimering för cement och betong. Vidare efterfrågas tydliga miljökrav från beställarna av byggnadsverk. I intervjuerna framkommer att bygg- och anläggningsbranschen svarar bra mot krav och att det ger trygghet för entreprenörerna och materialleverantörerna att våga investera mer i klimatförbättrade produkter och processer. Slutligen lyfts även behovet av politiska beslut och målsättningar för klimatomställning inom betong- och cementbranschen.

De tillfrågade privata aktörerna ser ett behov för ett nätverk snarare än ett beställarnätverk. Skillnaden mellan de offentliga beställarna och de privata aktörernas behovsbild är att de offentliga beställarna i huvudsak ser fördelar med ett mer renodlat beställarnätverk för offentliga verksamheter. De privata aktörerna poängterar i stället vikten av ett nationellt, tvärsektorielt och tvärdisciplinärt nätverk som arbetar för att gemensamt förflytta branschen genom kunskapsspridning, samverkan och politisk påverkan. I intervjustudien framkom även offentliga beställare som förespråkade denna typ av bredare nätverk än ett renodlat offentligt beställarnätverk.

Sammanfattning offentliga och privata beställare:

Utmaningar

- Branschen står inför ett brett kunskapslyft kring klimatoptimering för betong och cement.
- Kunskapsbrist när det kommer till upphandlingstekniska frågor.
- Avsaknad av klimatambitioner och efterfrågan på klimatförbättrade produkter.

Behov

- Samordning och stöd i kunskapsinsamling och omvärldsbevakning av klimatoptimerad betong och cement.
- Stöd i upphandlingstekniska frågor, upphandlingsguider och goda exempel.
- Erfarenhetsutbyte, samverkan och samarbete för att förflytta branschen.
- Tydliga miljökrav i alla byggnadsprojekt.

Synen på beställarnätverk:

- Offentliga beställare ser fördelar med ett renodlat offentligt beställarnätverk för att möta utmaningarna med kunskapsinsamling och upphandlingstekniska frågor.
- Privata aktörer förespråkar ett brett nationellt nätverk för att förflytta branschen.

Övriga aktörers syn på behov

En sak som de övriga informanterna med stor insyn i någon eller flera av de berörda branscherna var överens om, var att det finns ett stort behov av ett kunskapslyft för att öka efterfrågan på klimatförbättrad betong. Däremot var det i stort sett ingen av informanterna som var säkra på att just ett beställarnätverk var den självklara lösningen på det. Flera informanter menade att det också krävs kunskapshöjande åtgärder i andra led, såsom hos konstruktörer, projektörer samt andra tekniska konsulter och planerare. I den bemärkelsen kanske inte ett beställarnätverk löser problematiken. Nedan redovisas resultat från intervjuerna med övriga informanter som relaterar till behoven hos beställare, och behov av ett beställarnätverk.

Trafikverket är en dominerande organisation vad gäller beställning av betong i Sverige. Informanten för Trafikverket såg inget tydligt behov för dem att vara med i ett beställarnätverk. Inom organisationen arbetar man redan i en grupp för inköp och kravställning för bland annat betong, där klimatfrågan är en viktig faktor. Myndigheten samarbetar med Svensk Betong gällande kravställning. En viktig utmaning som togs upp var att konstruktionerna ska klara en rad andra krav, för till exempel en viss belastning över tid för en viss miljö, som bland annat anges av Transportstyrelsen och EU. Däröver kommer myndighetens egna krav på utförande och utseende för att det ska gå och underhålla i drift. Det är viktigt att hitta rätt kravnivå också för att säkerställa att det finns tillgång på rätt betong. Informanten på Trafikverket nämnde även att det redan idag finns sammanhang att delta i om man vill påverka utvecklingen; innovationsprojektet Betcrete som leds av RISE driver innovation om betong och klimat, däröver finns Svenska Betongföreningen, kommittéer för Svenska institutet för standarder (SIS) samt Svensk Byggtjänst och arbetet med Allmän material- och arbetsbeskrivning (AMA). Utmaningen är att det finns en risk för resursbrist i form av personer med kompetens och erfarenhet.

Informanterna för InfraSweden som idag även driver ett beställarnätverk (eller nätverk, det är inte enbart beställare som deltar) för klimatneutral anläggningssektor inom ramen för innovationsprogrammet, menade att det nog finns ett behov av någon typ av nätverk, men inte nödvändigtvis ett beställarnätverk. Frågan kring upphandling av betong är komplex, och inte minst på beställarsidan. Trafikverket är stora beställare, liksom byggaktörer, husbyggare och stora fastighetsbolag. Vad gäller kommuner, så menade informanterna att de gällande anläggning kan vara både byggherre och beställare, till exempel för allmän platsmark. Men här handlar det endast delvis om betongprodukter, till exempel betongplattor. För byggdelen är det snarare via markanvisningar som andra är byggherrar, och där tappar kommunen ganska snabbt kontrollen. Ett beställarnätverk kan också fylla olika funktioner, så en grundfråga är vad det är man vill uppnå? Alla aktörer har olika målbilder och drivkrafter.

Upphandlingsmyndighetens informant menar att många offentliga aktörer inte ställer några klimatkrav alls idag vid upphandling av betong, och det är därför av stor vikt att beställare börjar ställa krav så att det går att höja lägstanivån, och på så sätt höja efterfrågan på klimatförbättrad betong. I dagsläget är efterfrågan fortfarande relativt låg. För att göra det kan det krävas politiskt engagemang, så att kommuners miljöpolicy är nedbrutna på den detaljnivå att tjänstepersoner kan kravställa vid upphandling. Upphandlingsmyndigheten arbetar för närvarande med att ta fram nya upphandlingsstöd och kriterier för klimatkrav i upphandling av betong (mer om det i nästa kapitel).

Energimyndigheten som idag driver fyra beställarnätverk med lite olika inriktningar, fick också frågan om ett eventuellt behov för beställarnätverk för cement, betong och alternativ. Informanterna från myndigheten menade att det är viktigt att förstå vilken funktion beställarnätverket i så fall ska ha. Vad är det för behov hos de som deltar som ska uppfyllas? Ska det handla om klimatanpassning eller klimatpåverkan? De menar vidare att klimatfrågan är viktigt för beställarna i deras befintliga nätverk, och att det kan finnas intresse hos dessa att delta i ett beställarnätverk för cement, betong och alternativ. Men det är svårt att svara på menar dom, det behöver finnas ett engagemang hos beställarna för att delta i ett beställarnätverk.

Boverket menar att det bör finnas ett behov för ett beställarnätverk, eftersom många beställare har begränsade nätverk.

Informanterna på RISE/Betcrete och Svensk Betong betonar även de, vikten av att få till ett kunskapslyft både hos beställare och projektörer samt konstruktörer. Det finns mycket kunskap om klimatförbättrad betong inom betongbranschen, således i leverantörsled, som utvecklats inom Betcrete. Informanten påpekar att det finns olika aktörer i olika steg i värdekedjan, och de kan behöva olika typer av stöd. Vidare har Svensk Betong utvecklat *Vägledning Klimatförbättrad betong* (Svensk Betong, 2022), som är en del i att öka kunskapen hos beställarorganisationer och skapa neutrala nivåer som inte är knutna till enskilda leverantörer av betong. Informanterna från dessa organisationer ställer sig tveksamma till om ett beställarnätverk är rätt väg att gå. Svensk Betong menar till exempel att det är

viktigt att inte göra det för komplicerat, att det redan idag finns mycket stöd att få och att mer stöd utvecklas inom ramen för befintliga projekt (mer om dessa i nästa kapitel). De påpekar dock att om det finns ett mer enhetligt och enklare sätt att nå alla beställare så vore det bra.

Sammanfattning behov

Som framgår av intervjuerna finns en gemensam nämnare: att det finns ett stort behov av ett kunskapslyft med avseende på upphandling av betong och alternativ, med ökade klimatkrav. Däremot går meningarna isär när det kommer till frågan kring huruvida ett beställarnätverk är den rätta lösningen för att komma till rätta med utmaningarna som finns. De flesta beställare är positiva till idén, men här bör man ha i åtanke att vi under intervjuerna hade ett särskilt fokus på beställarnätverk.

Det lyftes även andra typer av lösningar under intervjuerna, för att möta det stora behovet av kunskapshöjande åtgärder. Dessa hanteras i kapitlet ”Andra lösningar”. I nästa kapitel kommer vi fortsätta att redovisa resultaten från intervjuerna med avseende ett beställarnätverk, vare sig förstudien rekommenderar det som en lösning eller inte.

Syfte och organisation för beställarnätverk

I detta kapitel redovisar vi för vad informanterna har svarat på frågor kring vilka huvuduppgifter ett beställarnätverk bör ha, hur de ska organiseras, vem som bör vara med och hur det skulle kunna finansieras. I de ursprungliga frågeställningarna finns även en fråga som rör om man kan bygga ett beställarnätverk på redan befintliga nätverk, även detta tas upp här i korthet. I frågematerialet till informanterna fanns även frågor kring vilken aktörer som kan tänkas driva ett beställarnätverk. Detta hanteras till viss del i kapitlet.

För detta kapitel är det viktigt att poängtera att resultaten från intervjuer med beställare endast härrör från en väldigt liten andel av potentiella beställare som skulle kunna vara aktuella för ett beställarnätverk. Det kan därför endast avspegla de organisationernas syn på vilka huvuduppgifter det skulle kunna ha och vilka som bör vara med, samt hur det skulle kunna organiseras och finansieras. Tillsammans med de andra expertgruppens och aktörernas syn på frågorna kan ändå några slutsatser dras.

Resultatet i denna del är från intervjuer (främst med beställare) samt expertgruppens arbetsmöten, om inget annat anges. Vissa teman såsom vilka aktörer och myndigheter som skulle kunna driva ett beställarnätverk, samt om man kan bygga på befintliga nätverk ställdes även till andra informanter än beställare.

Huvuduppgifter och syfte

I det här avsnittet redovisar vi beställarnas syn på vilka huvuduppgifter ett potentiellt nätverk skulle kunna ha.

I intervjuerna med offentliga beställare och privata beställare framkom olika idéer om vad ett nätverk för betong, cement och alternativ skulle kunna syfta till och åstadkomma. Ett möjligt syfte är att vara en plattform för offentliga beställare att samverka och samarbeta kring upphandling och kravställning för betong, cement och alternativ, och därigenom utöva påverkan på marknaden och skapa en större efterfrågan på klimatoptimering kopplat till betong, cement och alternativ. Ett annat möjligt syfte är att nätverket förenar aktörer från olika sektorer inom betong- och cementbranschen för att brett stödja bygg- och anläggningsbranschen i arbetet för att nå Sveriges klimatmål.

Gemensamt för både privata aktörer och offentliga beställare är att kunskapsförhöjande aktiviteter är en prioriterad uppgift. Att samordna kunskapsspridning och omvärldsbevakning av branschens utveckling, både från den privata sektorn och inom akademien, efterfrågas av samtliga intervjudeltagare. Om nätverket har ett bredare syfte att föra samman aktörer från akademien, den privata sektorn och den offentliga sektorn, kan en uppgift vara att skapa

konkurrensneutrala förutsättningar för att främja samarbete och kunskapsdelning. En annan möjlig uppgift som lyfts i intervjuerna med privata aktörer var att arbeta för att utveckla färdplaner och regelverk som underlättar övergången till klimatförbättrade produkter. Om nätverket har ett mer specifikt syfte att stödja offentliga beställare, kan huvuduppgifterna vara mer fokuserade på frågor som rör upphandling och kravställning.

Offentliga beställare har i intervjuerna framfört olika förslag på uppgifter som ett nätverk för betong, cement och alternativ kan utföra. Några av dessa uppgifter är att dela erfarenheter, få vägledning i upphandlingsfrågor, uppföljningsarbete på kravställningar, ta fram upphandlingsguider och goda exempel, formulera motiveringar för högre krav och utveckla verktyg för att visa på fördelarna med klimatförbättrad betong. Ytterligare ett förslag som framkom i intervjuerna är att ett nätverk skulle kunna initiera pilotprojekt där nya produkter och metoder utvecklas och prövas.

Sammanfattningsvis kan sägas att samtliga beställare lyfte frågan kring kunskapshöjande uppgifter. I övrigt lyfte de offentliga beställarna (kommuner) mer avgränsade uppgifter relaterat till stöd i upphandling, medan privata aktörer till större grad lyfte uppgifter som mer är relaterade till förändringar i allmänna regelverk, kravställning och uppföljning.

Aktörer och organisation

I det här avsnittet redovisar samtliga informanternas syn på hur man kan eller bör dela upp ett beställarnätverk, vilka som bör vara med, vilka som bör vara drivande, och hur det ska finansieras. Även expertgruppens syn på frågorna belyses.

Många informanter, inklusive expertgruppen, menar att det inte finns någon anledning att dela upp ett potentiellt beställarnätverk på anläggning respektive bygg. Men detta är inte helt entydigt från intervjuerna; flera informanter nämner att det finns både för- och nackdelar med att ha ett gemensamt nätverk för både bygg och anläggning, och att ha dem separat. Det som framkommer i intervjuerna är att det finns stora lärdomar att dra mellan de två sektorerna, men att det också kan bli väldigt stort och ohanterligt. Kraven kan dessutom skilja sig åt, men det handlar ändå om samma material. Trots detta så anser de största andelen informanter att fördelar med att hantera båda sektorerna i samma nätverk är övervägande.

Energimyndigheten menade på att det är viktigt att beställarna i ett beställarnätverk känner att frågorna är angelägna för just dom. Det här kan vara ett potentiellt dilemma för ett framtida beställarnätverk för betong och alternativ: att skapa positiva synergier men samtidigt hålla det relevant för alla deltagande parter.

Det finns andra uppdelningar som förstudien har studerat, bland annat vilka som bör ingå i ett potentiellt beställarnätverk. Här är de flesta informanterna eniga: ett beställarnätverk behöver bestå av enbart offentliga beställare. Även expertgruppen anser att detta är mest rimligt. Offentliga aktörer har särskilda förutsättningar, som till exempel lagen om offentlig upphandling (LOU) att förhålla sig till, vilket också nämns av offentliga beställare som intervjuats. Privata beställare är av en lite annan

åsikt och nämner aktörer i hela kedjan; allt från tekniska konsulter, konstruktörer och arkitekter till entreprenörer, beställare och materialleverantörer. De menar att det krävs en bred medverkan för att nå framåt i omställningen med både politiker, beslutsfattare, leverantörer, beställare och akademien. Här kan utläsas att de privata aktörerna är mer intresserade av en större plattform av samverkan, snarare än ett beställarnätverk. En sådan plattform kommer diskuteras i nästa kapitel, då det rör sig från ett beställarnätverk till en organisering med en bredare ansats.

Befintliga nätverk, ansvar och finansiering

I det här avsnittet redovisar vi resultatet från intervjuerna med hänseende på om det går att utgå från befintliga nätverk för att skapa ett nytt, och vem som skulle kunna ta ansvar för ett beställarnätverk. Även expertgruppens syn på frågorna belyses.

I uppdragsbeskrivningen fanns en fråga om ett beställarnätverk för cement, betong och alternativ skulle kunna byggas på ett befintligt beställarnätverk, och här var två stycken specifikt nämnda. Det ena var Energimyndighetens beställarnätverk, varför frågan ställdes till informanterna på myndigheten. Informanterna menade att man främst behöver undersöka behovet av ett beställarnätverk. Att inkludera det i ett befintligt beställarnätverk handlar om beställarna i nätverket är intresserade av frågorna. Det andra nätverket som nämndes var beställarnätverket som bedrivs inom ramen för InfraSweden och där svarade informanterna att det inte är någon bra idé eftersom finansieringen snart tar slut inom innovationsprogrammet.

Sammanfattningsvis kan det alltså sägas att det inte är troligt att det går att bygga ett beställarnätverk för betong och alternativ på ett befintligt beställarnätverk. Däremot har många aktörer nämnt att det redan idag finns många arbetsgrupper, samverkansprocesser, och andra initiativ där frågorna redan diskuteras och till viss del hanteras. Detta hanteras i nästa kapitel kring ”Andra lösningar” där befintliga initiativ i korthet beskrivs. Men det kan tilläggas att nackdelen med finansiering genom forsknings- och innovationsprogram i stort sett alltid är tidsbegränsade, vilket kan skapa svårigheter för ett nätverk att bestå när projektet är slut.

När det kommer till ansvarsfrågan menar de flesta beställare att ett beställarnätverk bör drivas och finansieras av en nationell myndighet. Vilken myndighet har väldigt få beställare en idé om. Boverket och Trafikverket, för byggsidan respektive anläggningssidan, nämns av en av beställarna. Även RISE/Betcrete nämner dessa två myndigheter, men inte specifikt som ansvariga för ett beställarnätverk. Det blir inte speciellt mycket tydligare om man ser till resultatet från övriga intervjuer. Det är dock tydligt från intervjuer med myndigheter att ansvarsfrågan är starkt sammankopplat till att det finns särskild finansiering och ett regeringsuppdrag kopplat till den specifika uppgiften. I nuläget finns det inte en tydlig riktning kring vilken myndighet som skulle kunna driva ett beställarnätverk. Boverkets informant menar att de skulle kunna vara drivande, men att det i så fall krävs ett tydligt uppdrag och finansiering. Upphandlingsmyndigheten är av samma mening och anser att det i nuläget inte finns de resurserna inom organisationen. Många informanter nämner också att det är viktigt att de som driver ett beställarnätverk

har nära koppling och bra samverkan med branschen. Här nämns svårigheten för Naturvårdsverket att vara drivande, då det saknar tydlig koppling till bygg- och anläggningsbranschen. Energimyndigheten menar att för att driva ett beställarnätverk är det ytterst viktigt med en koordinator som förstår ”olika språk” (avser olika yrkesspråk). RISE/Betcrete menar att RISE skulle kunna vara drivande i någon form av kunskapshöjande åtgärder eller forum, men menar inte specifikt ett beställarnätverk.

Expertgruppen är dock mer tydligt: de menar att om fokus är på offentliga beställare med fokus på upphandlingsfrågor kring betong och alternativ så är det Upphandlingsmyndigheten som bör ha ett regeringsuppdrag och finansiering för att driva ett beställarnätverk. Detta framförallt med bas i det arbete som myndigheten redan gör idag med att utarbeta nya kriterier och en upphandlingsguide för klimatförbättrad betong.

Summering

Resultatet från intervjustudien är inte helt entydig vad gäller syfte och organisation av ett potentiellt beställarnätverk. Det som är relativt tydligt är att det finns ett behov hos offentliga beställare som intervjuats, att det behövs någon form av kunskapshöjande aktiviteter och även stöd med upphandling, kravställning och uppföljning.

Det finns en relativt stor samsyn att ett beställarnätverk behöver vara avgränsat till offentliga beställare. De behov och uppgifter som nämns av privata beställare har mer karaktär av en större nationell plattform, med många aktörer från olika delar av samhället, sektorer och akademi.

Det finns för- och nackdelar med att dela upp ett beställarnätverk i bygg- respektive anläggningssektorn, men de flesta informanterna menar att det finns störst vinster att hantera dem i samma forum. Här uppstår dock ett potentiellt dilemma, då det är tydligt från befintliga beställarnätverk att det är viktigt att beställarna känner att frågeställningarna som hanteras i nätverket är relevanta. Hur en sådan uppdelning ska göras, behöver förmodligen de beställare som ska ingå i ett nätverk själva besluta om.

Det finns inget helt naturligt beställarnätverk att utgå ifrån, vid skapandet av ett för cement, betong och alternativ. Däremot finns många samverkansinitiativ som beskrivs i korthet i nästa kapitel att ta hänsyn till.

Ansvarsfrågan är svårtydd, men de flesta beställare och andra aktörer menar att det behöver vara en myndighet med tydligt uppdrag, koppling till branschen, och avsatt finansiering för att driva ett beställarnätverk. Om det ska fokusera på upphandlingstekniska frågor, och till exempel inte innovationsupphandlingar för att utveckla nya produkter, är Upphandlingsmyndigheten en lämplig aktör för att driva ett nätverk. För SVOA och andra VA-organisationer eller livsmedelsaktörer, kan ett begränsat nätverk för liknande aktörer vara mer relevant och effektivt.

Andra lösningar?

Det tydligaste resultatet i intervjustudien är att det finns ett stort behov av kunskapshöjande åtgärder i alla olika delar i beställningsledet; planerare, projektörer, konstruktörer och tekniska konsulter, och även beslutsfattare. Samtidigt har det också framgått att det finns mycket kunskap att ta del av, och att det pågår initiativ för att täcka kunskapsluckan. Det är också tydligt att branschen (här avses betongleverantörer) vill ha enhetliga krav för att veta vilka produkter och recept man ska satsa på.

Flera förslag som framkommit i förstudien är av mer juridisk karaktär; till exempel hur man kan använda befintliga regelverk och standarder för att skapa mer skarpa krav. Det avser vi inte redovisa i den här studien. Däremot är det tydligt att många informanter pratar om någon form av samverkan, nätverk eller plattform, snarare än ett beställarnätverk som en tänkbar lösning. Utöver det försöker studien här redovisa något kring de befintliga samverkansprojekt, vägledningar och initiativ som frågan kring huruvida man ska gå vidare med skapandet av ett beställarnätverk eller inte, kan behöva ha kunskap om.

Pågående initiativ och vägledningar

Svensk Betong utvecklade och publicerade år 2019 *Vägledning Klimatförbättrade betong*, samt en uppdaterad version 2022 (Svensk Betong, 2022). Flera av informanterna i intervjustudien nämner denna eller de nivåer av klimatförbättrad betong som utvecklas i den. Vägledningen tar upp tre möjliga åtgärder för minskad klimatpåverkan; resurseffektiv konstruktion, rätt betong och rätt plats, samt klimatförbättrad betong. Det motsvarar olika skeden i planerings- och byggprocessen och kan således vara viktig för olika aktörer som kommer in i processens olika skeden. Svensk Betong nämner även att det idag pågår samverkan både med Trafikverket och Boverket kring klimatrelaterade frågor kopplat till betong, båda aktörerna är viktiga för att få till förändring. Svensk Betong står även bakom hemsidan och plattformen Forum Betong ([Forum Betong - Forum Betong](#)) som bland annat publicerar artiklar.

Betcrete 3.0 är inne i sitt sista steg i Vinnovas satsning Utmaningsdriven innovation (RISE, 2023). Projektet arbetar för en klimatneutral cement- och betongindustri. Ett pågående projekt inom Betcrete handlar om att i Masthuggskajen i Göteborg implementera cement- och betongbranschernas färdplaner för klimatneutralt byggande i praktiken. Flera olika aktörer samverkar. Bland annat är Upphandlingsmyndigheten med och utvecklar nya kriterier för upphandling av klimatförbättrad betong. Kraven kommer bestå av tre olika komponenter som följer de tre olika åtgärderna i *Vägledning Klimatförbättrad betong* som nämnts ovan, vilka omfattar olika delar av värdekedjan. Upphandlingsmyndigheten arbetar i nuläget med tekniska dialoger för att se vad som fungerar och inte. Målet är att få till en tillämpbar lösning.

Upphandlingsmyndigheten menar att kraven alltid behöver anpassas, men det är bra att nå så långt man kan för att de ska användas som upphandlingsguide senare. Kraven kommer dessutom finnas för olika ambitionsnivåer beroende av vilken målsättning beställaren har på sin entreprenad eller byggprojekt.

Svenska Betongföreningen har utvecklat Klimatguiden ([KLIMATGUIDEN – Svenska Betongföreningens guide för reduktion av betongkonstruktioners klimatpåverkan. \(betongforeningen.se\)](https://www.betongforeningen.se/klimatguiden)) som är en öppen guide för reduktion av betongkonstruktioners klimatpåverkan. Här kan man göra beräkningar för klimatpåverkan i olika skeden i bygg- och förvaltningsprocessen.

Sammanfattningsvis, finns det flera pågående forum, plattformar och vägledningar redan idag gällande planering och projektering för, och upphandling av, betongkonstruktioner för minskad klimatpåverkan. Det är således viktigt att eventuella nya initiativ tar hänsyn till de befintliga för att effektivt utnyttja det arbete som olika myndigheter och organisationer redan utarbetat.

En plattform med fler aktörer?

Både privata beställare och en del andra informanter har varit inne på behovet av en plattform, snarare än ett välavgränsat beställarnätverk. I intervjuerna har det i samtal om en sådan plattform, eller nätverk, nämnts en rad andra aktörer som inte nämnts i relation till ett beställarnätverk.

De privata beställarna nämnde till exempel att ett kompetenscenter skulle kunna hantera olika utmaningar i värdekedjan för betong och cement, och verka för samarbete på ett bredare plan mellan aktörer. Ett brett nätverk benämndes också, vilket skulle kunna arbeta med att stötta branschen för att nå klimatmålen, försöka få in klimatkrav i alla upphandlingar, sätta upp delade mål och visioner, samt nå ut med kunskap om olika bindemedel för cement. Här behöver också politiker och myndigheter delta menade privata beställare, samt akademi.

InfraSwedens informanter resonerade också kring ett nätverk eller någon typ av samverkan, men inte nödvändigtvis ett beställarnätverk. Här lyfts de till exempel andra aktörer som kan vara viktiga att få till en samverkan mellan, såsom Svensk Byggtjänst, Byggföretagen, och Fossilfritt Sverige. De lyfter också behoven att få in klimatfrågan i projektering och planering, så att man inte använder för mycket betong. Innovationsföretagen skulle kunna vara en viktig plattform för gemensamma riktlinjer för projektering och utveckling, för konstruktioner med klimatförbättrad betong.

Sammanfattningsvis återkommer i flera intervjuer röster kring stärkt eller ökad samverkan mellan aktörer i beställnings- och leverantörsled och andra delar av samhället. Att genom gemensamma målsättningar, kravbilder och kunskapslyft skapa en högre efterfrågan på klimatförbättrad betong som betongbranschen kan agera på. Med tanke på de olika behoven som framkommer hos olika aktörer, skulle en plattform kunna vara en möjlig lösning, där en del i detta kan vara ett beställarnätverk för offentliga beställare.

Slutsatser

Sammanfattande reflektioner

Förstudien har visat att frågan kring ett beställarnätverk för betong och alternativ är komplex och troligtvis kräver fortsatta dialoger med beställare, myndigheter och andra berörda organisationer. Förstudien har arbetat utefter en avgränsning av frågan så den endast berör upphandling av betong, och till viss del även alternativ till betong. Det finns osäkerheter i förstudiens resultat, framför allt i relation till beställarnas behov, där endast en liten del av behovsägarna har hörts.

Vissa saker framgår dock relativt tydligt, och det är främst att det behövs kunskapshöjande åtgärder i flera led i beställarorganisationerna och andra involverade aktörer i planerings- och projekteringskedena. Samt att en stor del av den informationen redan finns, men behöver på olika sätt tillgängliggöras behovsägarna. Ett beställarnätverk kan vara en av lösningarna för att tillgängliggöra den befintliga kunskapen, men det skulle även kunna lösas på andra sätt. Det är viktigt att vidare utredningar i frågan skapar en tydligare bild av hur de beställare som har ett behov av att få stöd i upphandlingen själva får uttrycka hur detta bäst faciliteras.

Ytterligare något som framstår relativt tydligt är att de flesta leverantörer av betong idag har möjlighet att leverera klimatförbättrad betong, men att efterfrågan är relativt låg. Därför kan det vara viktigt att initiativ tas för att höja beställarnas kompetens att ställa högre klimatkrav på betong. Om lägstanivån höjs kan det skapa positiv effekt för minskad klimatpåverkan från bygg- och anläggningssektorn.

Förstudien har också tydligt visat att det finns ett myller av olika typer av aktörer, även inom beställarsidan, och att detta kan skapa utmaningar för olika former av samverkan. Dessutom finns det behov av att bättre förstå, inte bara hur beställare kan kravställa klimatförbättrad betong, utan också hur projektörer, konstruktörer och planerare kan arbeta för att minska behovet av betong och välja rätt betong till rätt konstruktion.

Rekommendationer

Här följer rekommendationer från förstudien. De är författade av Tyréns arbetsgrupp, med grund i intervjustudien samt med stöd av expertgruppen på Tyréns.

- Som en miniminivå för fortsatt arbete rekommenderar förstudien att det görs en vidare analys i hur offentliga beställare helst tar del av ny information och stöd om upphandling av betong och alternativ med mindre klimatpåverkan. Till exempel genom en enkätundersökning som ger några

olika alternativ. Beställarnätverk kan vara ett alternativ, med det kräver tid och engagemang och kanske inte passar alla. Det kan behövas analyser för att förstå vad som krävs av deltagare i ett beställarnätverk, för att svara på frågan.

- Pröva om det inom gruppen offentliga beställare kan behövas mindre kluster, för att skapa relevans för varje deltagare. Det kan handla om kommunstorlek, typ av upphandlingar, eller typer av betong (till exempel som för dricksvatten).
- Utred möjligheter att ge ett regeringsuppdrag till en myndighet att etablera ett forum för samverkan kring klimatförbättrad betong och alternativ. En maximinivå för samverkan och kunskapshöjande åtgärder skulle vara en plattform där information tas fram och presenteras, där olika aktörer kan mötas och diskuteras, där en upphandlingsguide tas fram och där arbetsgrupper eller kluster kan skapas för att möta olika typer av utmaningar och behov.
- Utred hur det arbete som Upphandlingsmyndigheten gör, baserat på Svensk Betongs vägledning, kring upphandling av klimatförbättrad betong bäst förvaltas för genomslag hos beställare.
- Utred närmare vad det är för behov hos de som deltar som ska uppfyllas? Ska det handla om både klimatanpassning och klimatpåverkan, är dessa två skilda behov förenliga i ett och samma nätverk?
- Involvera branschorganisationer som är viktiga för kunskap inom branschen och för att nå stora delar av branscher och privata beställare. Svenskt vatten är viktig för VA-bolagen och bör få stöd och kunskap kring dricksvattensäker betong (i enighet med Dricksvattendirektivet), Byggföretagen är viktig för bygg- och anläggningsbranschen, Innovationsföretagen för tekniska konsulter, konstruktörer och projektörer. Svensk Betong är den branschorganisation för betongbranschen och vill nå ut med sin vägledning om klimatförbättrad betong.
- Bygg på det som finns! Med detta avses kunskap och erfarenheter från olika samverkansformer, och inte att bygga ett beställarnätverk utifrån ett befintligt. Det finns också exempelvis färdplaner för bygg- och anläggningsbranschen, men även cement- respektive betongbranschen.

Källhänvisning

Fossilfritt Sverige (2023) Bygg- och anläggningssektorn
<https://fossilfritt Sverige.se/roadmap/bygg-och-anlaggningssektorn/> (besökt 2023-11-15)

RISE (2023) <https://www.ri.se/sv/betcrete> (besökt 2023-10-06)

Svensk Betong (2022) *Vägledning Klimatförbättrad betong* Utgåva 2.

Trafikverket (2023) Klimat <https://bransch.trafikverket.se/om-oss/var-verksamhet/sa-har-jobbar-vi-med/Miljo-och-halsa/Klimat/> (besökt 2023-11-10)

Upphandlingsmyndigheten (2023) Beställarnätverk
<https://www.upphandlingsmyndigheten.se/styra-och-leda-inkopsverksamhet/bestallarnatverk/> (besökt 2023-10-06)

Bilagor

Bilaga 1. Informanter för intervjustudien

Organisation	Person	Roll
Uppsala kommun	Léni Litgård-Maot	Områdeschef projekt och entreprenad, gata, park, natur
Uppsala kommun	Åke Westling	Entreprenadsingenjör, stadsbyggnadsförvaltningen
Malmö stad	Stella Ek	Upphandlare och miljöanalytiker på fastighets- och gatukontoret
Helsingborgs stad	Alfred Nerhagen	Landskapsarkitekt och klimatstrateg
Göteborgs stad	Maria Aronsson	Miljöhandläggare, trafikkontoret
Skanska	Hans Hedlund	Expert, betong
NCC	Nilla Olsson	Teknisk specialist inom NCC R&I
SVOA (Stockholm vatten och avlopp)	Rickard Andersson	Projektledare
SVOA (Stockholm vatten och avlopp)	Johan Fång	Miljökemist
Trafikverket	Anders Wiberg	Teknisk specialist, byggnadsverk
Energimyndigheten	Dag Lundblad	Projektledare, miljöstyrning
Energimyndigheten	Tomas Berggren	Expert, rådgivare
Boverket	Mats Sjökvist	Expert, fastighetsingenjör
Upphandlingsmyndigheten	Ola Stjärnberg	Hållbarhetsspecialist, fokus bygg
RISE (Betcrete)	Katarina Malaga	Professor hållbart byggande, avdelningschef
InfraSweden 2030	Stefan Uppenberg	Fokusområdesledare InfraSweden (WSP)
InfraSweden 2030	Lisa Johnsson	Innovationsledare InfraSweden (Coinnovate)
Svensk Betong	Malin Löfsjögård	VD
Svensk Betong	Kajsa Byfors	Projektledare hållbarhet

Bilaga 2. Intervjufrågor

Berätta kort om din roll på XX

- Hur kopplar din roll till upphandling/beställning eller kravställning av betong, cement och alternativ?
- Upphandlar ni betong? Ja Nej
- Hur ser det ut när ni upphandlar betong idag?
Upphandlar själva
Upphandlar via entreprenör/underleverantör?
- När upphandlar ni betong? (För vad?)
- Hur arbetar du/ni med klimatfrågor kopplat till betong/cement?
- Kan du beskriva de största utmaningarna som ni står inför när det gäller omställning/inköp/kravställning av klimatförbättrad betong?

Brist på kunskap
Högre kostnader
Långa processer
Komplexa avtal
Annat
- Vad ser du för lösningar på utmaningarna? Har ni testat några? Vad funkar?
- Hur arbetar ni med kravställning vid upphandling idag? Samverkar ni kring kravställning på något sätt? I så fall hur?
- Arbetar ni aktivt med att undersöka alternativ till betong och cement?
- Vilka strategier och metoder tror du är mest effektiva för att främja kravställning och omställning inom betong och cementbranschen?
- Hur ser du på behovet av ett beställarnätverk för att hantera de utmaningar som finns i branschen? Vilka fördelar tror du att det skulle kunna medföra? Några nackdelar?
- Vilka specifika mål och syften skulle ett beställarnätverk behöva ha för att vara intressant/relevant för er?

- Vilken omfattning tror ni att beställarnätverket ska ha? (fokuserat vs. brett – flera branscher eller separera t.ex. bygg och anläggning?)

Brett (flera branscher och intressen)

Fokuserat (uppdelat på fler mindre nätverk)

- Vad skulle vara de främsta uppgifterna för ett beställarnätverk för cement, betong och alternativ som skulle vara relevant och hjälpsamt för er?

Kunskapsspridning

Samverkan

Innovationsprojekt

Upphandlingsguider

Gemensamma upphandling

Metodutveckling

Annat

- Vilka aktörer och intressenter skulle behöva vara involverade i ett sådant nätverk för att det ska vara framgångsrikt?
- Vilka resurser behövs från er sida? (personal, kompetens, tid, finansiering)
- Har du några tidigare erfarenheter av liknande beställarnätverk? Hur funkar de? Inryms BCA i dessa nätverk eller behövs ett separat?

Ja Nej

- Hur skulle ett beställarnätverk bäst finansieras?

Delad kommunfinansiering

Myndighetsfinansiering

Forskningsfinansiering

OM TID FINNS:

- Vilka resurser och kompetenser tror du behövs för att driva ett beställarnätverk framgångsrikt?
- Hur ser du på samarbetet mellan branschens olika aktörer när det gäller omställningen till mer klimatförbättrad betong. Vilka utmaningar och möjligheter finns där?
- Vilka åtgärder och initiativ tror du skulle kunna påskynda genomförandet av ett beställarnätverk inom för betong, cement och alternativ?

Rapporten uttrycker nödvändigtvis inte Naturvårdsverkets ställningstagande. Författaren svarar själv för innehållet och anges vid referens till rapporten.

Förstudie om beställarnätverk för cement, betong och alternativ

Regeringen ska vart fjärde år lämna en klimatpolitisk handlingsplan till riksdagen som visar hur regeringens politik sammantaget bidrar till att nå de nationella klimatmålen. Naturvårdsverket har i uppdrag att ta fram underlag till regeringens klimatpolitiska handlingsplaner. Ett av de förslag som Naturvårdsverket gav till Regeringen i april 2023 gällande industrins klimatomställning var startandet av en myndighetsledd hubb/ett beställarnätverk för upphandling av cement, betong och alternativa konstruktionsmaterial.

Den här förstudien undersöker behoven av ett beställarnätverk för cement, betong och alternativ, samt hur ett sådant skulle kunna organiserats. Idag finns klimatförbättrad betong på marknaden, men efterfrågan är svag. Ett beställarnätverk kan tänkas höja kompetensen hos beställarna för att ställa högre klimatkrav i upphandling av betong. Förstudien har tagits fram av Tyréns på uppdrag av Naturvårdsverket.