

Förstudierapport till Trafikverket

**Entreprenörernas upplevelser av anbudsskedet i innovationspiloterna
för vägunderhållskontrakten Vilhelmina och Skellefteå Södra**

Tina Karrbom Gustavsson (lektor KTH)
Per Erik Eriksson (professor LTU, KTH)
Emilia Nilsson Vestola (doktorand LTU)

2019-05-12

Innehållsförteckning

Inledning.....	3
Metod.....	4
Urval av respondenter	4
Intervjufrågor	4
Genomförandet av intervjuer	5
Tolkning och analys.....	5
Resultat.....	6
Blandade uppfattningar om innovationspiloterna och deras syfte.....	6
Komplexa och delvis bristfälliga förfrågningsunderlag.....	7
Anbudsutvärdering på lägsta pris motverkar samverkan.....	7
Komplex ersättningsmodell	8
Möjligheter och drivkrafter till innovation	9
Övriga teman.....	10
Diskussion och slutsatser	12
Sammanfattning av resultaten.....	12
Avslutande reflektioner	12

Inledning

Upphandling är ett aktuellt utvecklingsområde inom anläggningssektorn för att möjliggöra innovation och hållbar utveckling. Tillsammans med Trafikverket har den nationella forskargruppen ProcSIBE (Procurement for sustainable innovation in the built environment) under flera år undersökt olika aspekter av upphandling (renodlad beställarroll, samverkan, incitament, funktionskrav, etc.) i olika typer av sammanhang (investering, stora projekt och underhåll). Resultaten från tidigare undersökningar finns på ProcSIBEs hemsida www.procsibe.se.

Under hösten 2018 initierades en ny forskningsstudie i samarbete mellan Trafikverket och ProcSIBE med titeln **Uppföljning och utvärdering av innovationspiloter Baskontrakt väg**. Undersökningen fokuserar på upphandling av baskontrakt för vägunderhåll, specifikt de innovationspiloter som Trafikverket initierat, dvs baskontrakten för Vilhelmina och Skellefteå Södra. Undersökningen innehåller ett flerårigt doktorandprojekt som kvalitativt undersöker hur upphandlingsstrategierna påverkar samverkan, genomförande och resultat i dessa två innovationspiloter, samt hur samverkan utvecklas över tid i kontrakten. Undersökningen innehåller också en jämförelse med hur samverkan går till i två traditionella baskontrakt för vägunderhåll, i det här fallet Arjeplog och Örnsköldsvik, samt hur upphandling och samverkan går till i drift- och underhållskontakt upphandlade av offentliga beställare i fastighetssektorn. Dessutom innehåller undersökningen också en kortare förstudie, i form av en intervjustudie med entreprenörer om deras uppfattningar av anbudsskedet av innovationspiloterna.

Den här rapporten fokuserar enbart på förstudien och kan ses som ett bidrag till att förstå hur entreprenörer uppfattat anbudsskedet och deras bild av upphandlingen av innovationspiloterna Vilhelmina och Skellefteå Södra samt vad som gjort att de valt att lämna anbud eller inte. Den kunskapen kan ligga till grund dels för vidareutveckling av upphandling av baskontrakt för vägunderhåll, dels för vidareutveckling av upphandling generellt inom anläggningssektorn.

En avgränsning som gjorts i forskningsprojektet (och därmed i förstudien) är att samtliga baskontrakt finns inom den norra regionen. Det handlar alltså om ett stort geografiskt område med stora avstånd mellan städer och ett klimat med ofta nederbördsrika, kalla och mörka vintrar. Det är ett område som inte haft samma ekonomiska och befolkningsmässiga utveckling som tex storstadsområdena Stockholm, Göteborg och Malmö.

Metod

Förstudien är kvalitativ och bygger på tolkning av intervjuer med entreprenörer. Urvalet av entreprenörer har gjorts bland de entreprenadföretag som har hämtat ut förfrågningsunderlaget för innovationspiloten (antingen Vilhelmina eller Skellefteå Södra eller båda). Det betyder att bland de intervjuade finns sådana entreprenörer som hämtat ut förfrågningsunderlaget och sedan inte lämnat anbud, entreprenörer som hämtat ut förfrågningsunderlaget och sedan lämnat anbud men inte fått kontrakt, samt entreprenörer som lämnat anbud och vunnit kontrakt. Detta breda urval (utöver vinnande entreprenör) ger oss möjlighet att bredda förståelsen för entreprenörsperspektivet på förfrågningsunderlaget och upphandlingen.

Urval av respondenter

Förslag på kontaktpersoner och mailadressuppgifter togs fram av Trafikverket. Kriteriet för urval av respondenter är att de ska ha hämtat ut förfrågningsunderlag för minst en av innovationspiloterna. Kontaktpersonerna kontaktades sedan av en forskare via mail och i flera av fallen krävdes påminnelser via mail för att få svar. De flesta av de som kontaktades gick också med på att bli intervjuade. Totalt har sex personer intervjuats hos sex olika entreprenörer (se tabell 1). Av dessa sex företag representerar fem större nationella entreprenadföretag med verksamhet också inom andra områden, tex investeringsentreprenader. I fyra av fallen hade entreprenören hämtat ut förfrågningsunderlag för båda innovationspiloterna och i två av fallen hade de lämnat anbud på båda. Vissa respondenter har därmed kunnat uttala sig om båda innovationspiloternas förfrågningsunderlag och upphandlingsprocesser. Två av respondenterna hade också vunnit anbudstävling och tilldelats kontrakt.

Tabell 1. Intervjuer

Intervju nr	Respondentens roll i företaget	Hämtat ut FU	Lämnat anbud
1	kalkylchef/anbudsansvarig & arbetschef	Vilhelmina Skellefteå Södra	Vilhelmina
2	Kalkylchef/anbudsansvarig	Vilhelmina Skellefteå Södra	Vilhelmina Skellefteå Södra
3	Kalkylchef/anbudsansvarig & regionchef	Vilhelmina	Nej
4	Kalkylchef/anbudsansvarig & arbetschef	Skellefteå Södra Vilhelmina	Skellefteå Södra Vilhelmina
5	Kalkylchef/anbudsansvarig	Skellefteå Södra	Ja
6	Kalkylchef/anbudsansvarig & avd.chef	Skellefteå Södra Vilhelmina	Vilhelmina

Intervjufrågor

Intervjuerna var semistrukturerade, dvs de utgick från förberedda frågor men tillät den intervjuade att också komma in på andra områden. Intervjufrågorna utvecklades i dialog mellan forskargruppen och Trafikverkets inköpare utifrån den projektbeskrivning som tagits fram inför projektstart och de erfarenheter som forskarna och Trafikverkets inköpare har sedan tidigare.

Intervjufrågorna följde nedanstående teman:

- Inledning (respondentens roll och ansvar i företaget och medverkan i upphandlingarna)
- Förfrågningsunderlag (upplägg, kraven, etc.)
- Ersättningsmodell (incitamentsmodell, procentsats för fast ersättning, etc.)
- Innovation (möjligheter till innovation)
- Anbud (interna diskussioner om att lämna anbud eller inte, räkningstid, kalkylering etc.)
- Tilldelningsbeslut (anbudsutvärdering, diskussioner i efterhand, etc.)

Genomförandet av intervjuer

De flesta intervjuerna genomfördes via det digitala verktyget Zoom och tog 40-90 minuter (En intervju gjordes på entreprenörens platskontor). Zoom möjliggör intervjuer på distans och har en inspelningsfunktion. Både bild och ljud spelades in. Forskaren medverkade med bild och ljud vid samtliga intervjuer och de intervjuade kunde välja att antingen medverka med bild och ljud eller enbart ljud. Samtliga utom en valde enbart ljud, sannolikt för att de ringde in med telefon till intervjun istället för att gå via datorn och den länk som forskaren skickat.

Tolkning och analys

Direkt efter varje intervju har den intervjuande forskaren gjort anteckningar och en första analys av den intervjuades uppfattningar kring förfrågningsunderlaget, upphandlingen, möjligheter till innovation, anbudet och hur diskussionerna gått efteråt. Därefter har den intervjuande forskaren sammanställt ett tentativt (preliminärt) resultat som delgetts övriga forskare i gruppen. Övriga forskare har tagit del av intervjuerna och en utveckling av det tentativa resultatet har gjorts utifrån en bredare erfarenhetsbas. Resultatet i den här rapporten är alltså gemensamt framtaget.

Eftersom antalet entreprenörer är litet (6 st) och ambitionen är att anonymisera så långt det är möjligt, kommer inte varje intervjuad entreprenörs åsikter att särskiljas i resultatet. Det blir en samlad beskrivning av det som kommit fram och inte en jämförande analys mellan tex de som lämnat anbud och de som inte gjort det, eller mellan dem som lämnat anbud på Vilhelmina men inte Skellefteå södra eller tvärt om. Citaten som presenteras nedan är därmed också anonymiserade; de framgår inte för vilket kontrakt de gäller.

Resultat

Här sammanfattas resultaten av intervjustudien. Först ges övergripande beskrivningar av entreprenörernas uppfattningar kring innovationspiloterna och hur de uppfattat innovationspiloternas syfte. Därefter beskrivs uppfattningar kring förfrågningsunderlag, anbudsutvärdering, ersättningsmodell och innovation. Slutligen följer några övriga teman som entreprenörerna valt att lyfta fram i intervjuerna: attraktiv affär (drift och underhåll), attraktiv arbetsgivare, arbetsmiljö och kompetens.

Blandade uppfattningar om innovationspiloterna och deras syfte

Uppfattningen om innovationspiloterna är blandad; medan några är försiktigt positiva är några kraftigt negativa. De försiktigt positiva lyfter fram att *"TRV har lagt ner bra arbete och ansträngt sig för att bli mer attraktiva, man har gjort ett bra jobb men man har inte nått ända fram"*. Med att inte nå ända fram menar de att Trafikverket inte lyckats vara konsekvent hela vägen med att främja samverkan och innovation. Det finns motsägelser i upphandlingsstrategin och förfrågningsunderlaget, speciellt vad gäller anbudsutvärdering och ersättningsform. Att utvärderingen görs utifrån lägsta pris upplevs som en motsägelse till samverkansintentionerna i förfrågningsunderlaget. Eftersom lägsta pris fick styra utvärderingen så fortsatte taktikspelet och att *"spekulera i prissättning"*. Kopplat till ersättningsformen nämns även förekomsten av viten och deras upplevda koppling till samverkan: *"viteslistan är lika lång här som i ett annat uppdrag, man jobbar ju inte för samverkan där"*. En av entreprenörerna menar att bara för att det finns en vitesmodell så måste den ju inte användas för att styra kontraktet. Att försöka styra ett kontrakt med viten hänger enligt entreprenören inte ihop med samverkan: *"Ska man prata samverkan så handlar det om tillit och förtroende"*.

Att bli en mer attraktiv arbetsgivare uppfattas mycket viktigt för entreprenörerna, på både kort och lång sikt. Att behålla kompetens och att attrahera ny kompetens är knäckfrågor för entreprenörerna och i det sammanhanget ses innovationspiloterna och utvecklingen av nya arbetssätt som positiva och mycket viktiga. Den yngre generationen har andra förväntningar på att kombinera arbetsliv och familjeliv. Även ökad säkerhet lyfts fram som en positiv effekt av innovationspiloterna: *"ett bra steg och ett rätt steg mot att göra det lite trafiksäkrare eftersom man konkurrensutsätter trafiksäkerheten"*.

De som är kritiska lyfter främst fram otydligheten kring syftet, *"varför ska man strula till det så här?"* frågar en entreprenör, medan en annan säger: *"jag är nog rätt tveksam för den där modellen, ja"*. Flera är också kritiska till den nya ersättningsmodellen eftersom de anser att den gör att det blir ännu svårare för entreprenören att tjäna pengar. Flera av respondenterna betonar att Trafikverkets drifts- och underhållskontrakt rent generellt är mycket riskfyllda: *"de här [bas]kontrakten är otroligt riskfyllda, mycket, mycket mer riskfyllda än vad Trafikverket förstår. Vi gör våldsamma förluster, tyvärr, med några få undantag"*. Kopplat till innovationsaspekten i dessa pilotkontrakt så framkom även kritik mot att det är för detaljerade och för många krav som styr drifts- och underhållskontrakten. En entreprenör säger: *"om vi liksom har ett funktionskrav, nöj dig med det då, låt entreprenörer och ingenjörer lösa problemen"*.

Det är oklart för entreprenörerna vad syftet egentligen är med innovationspiloterna, *"vi har väl mest funderat på syftet, vad ville Trafikverket med det?"* Ett par av entreprenörerna kallar innovationspiloterna ett *"test"* men de kan inte beskriva vad som egentligen testas. Att innovationspiloterna syftar till att främja samverkan är det flera som är inne på, samtidigt har flera av entreprenörerna en tydlig uppfattning om att innovationspiloterna inte främjar samverkan och transparens eftersom de utvärderades på lägsta pris. Dessutom har flera uppfattningen att om anbudsfasen var komplex, då är det inget mot vad genomförande kommer bli: *"Att ta klivet från ett anbudsförfarande till ett genomförande är väl den stora utmaningen framförallt för beställaren, i det här fallet Trafikverket, men även för entreprenören."*

Samtidigt som de flesta i grunden är positiva till ökad samverkan tycker de att själva innehållet i samverkan är otydligt, VAD är det aktörerna ska samverka kring under genomförandet av innovationspiloterna? *"Hur var det tänkt att själva samarbetet skulle ske och fungera har jag inte riktigt klart för mig... hur skulle den organisationen se ut, hur var det dagligen tänkt att man skulle samarbeta"*. En annan entreprenör är inne på samma spår: *"jag ser inte i förfrågningsunderlaget hur vi ska jobba tillsammans...det finns inget i förfrågningsunderlaget som signalerar samverkan"*. Respondenterna verkar här betona vikten av att jobba tillsammans i värdeskapande arbete, utöver de diskussioner och övningar som genomförs under specifika samverkansmöten/workshops då och då.

"De här kontrakten blir hybrider" beskriver en entreprenör innovationspiloterna. Med de menas att dessa kontrakt innebär steg i rätt riktning men de förblir mellanting mellan de traditionella kontrakten och riktiga samverkanskontrakt. Uppfattningen hos flera av entreprenörerna är därför också att det är viktigt att utvärdera genomförandet av innovationspiloterna noga innan nya tester görs. *"Det intressanta är ju att genomföra och se hur anbudsförfarande och genomförande förhåller sig till varandra."*

Komplexa och delvis bristfälliga förfrågningsunderlag

Informationen som entreprenörerna hade vid anbudsfasen (kalkylarbetet) var innehållet i själva förfrågningsunderlaget. Generellt uppfattas förfrågningsunderlaget positivt. Någon säger, *"det bästa underlaget jag sett på många år"*. Samtidigt säger alla att det ser ut som ett standardunderlag, dvs det skiljer sig inte från andra förfrågningsunderlag förutom ett undantag; ersättningsmodellen. Förfrågningsunderlaget upplevs *"ganska likt, ganska standardiserat...det är ju den här ekonomiska biten som skiljer...inte så lätt att få kläm på från början, man var tvungen att räkna i flera steg"*.

Kritiska röster höjdes ofta kring mängdförteckningen. Enligt entreprenörerna är mängdförteckningen det viktigaste underlaget även om mängderna är svåra att sätta. Tyvärr är det så, menar ett par av entreprenörerna, att mängderna i innovationspiloterna och i baskontrakten rent generellt inte är baserade på verkliga förhållanden *"på ort och ställe"* utan är centralt framtagna nyckeltal. Det gör, menar entreprenörerna, att mängderna ofta är felaktiga och det öppnar upp för spekulation och taktikprissättning. Sittande entreprenör har ett stort övertag eftersom den har aktuella mängder från driftområdet. Sittande entreprenör kan göra två kalkyler; en utifrån den mängdförteckning som följer med förfrågningsunderlaget och en utifrån verkliga erfarenhetsmässiga mängder. Därefter görs taktikprissättning för att vinna kontraktet med lägsta anbud. Entreprenörens analys lyder: *"Det är ungefär som att en liter mjölk på ICA skulle kosta 700 kr och oxfilén 50 öre/kg"*. *"För Trafikverket blir det inte dyrare, men det blir mer av det ena och mindre av det andra. En manöver, inte för att lura Trafikverket utan för att vinna över våra konkurrenter. Ingen vill egentligen göra så här. De flesta har vettiga relationer med sin projektledare. Man vill inte sitta och bråka på byggmötena. Det är ett arbetsmiljöproblem."*

I flera av intervjuerna återkommer entreprenörerna till att det här är norra delarna av landet. Att vinter, snö, is och halka är en del av vardagen som inte går att påverka. Och att mängdförteckningarna rent generellt är en utmaning i det här sammanhanget. I princip samtliga lyfter upp problematiken med just plogning. *"Att upphandla plogbilar är bland det besvärligaste man kan ge sig på. Att få det ekonomiskt och att beskriva det. Att upphandla ett helt driftspaket är inte möjligt. Det bevisas ju varje år. Vi får förfrågningsunderlag som är fullt med hål, det är bäddat för spekulationer, det är priser som är skeva, det beror på att det är fel mängder i mängdförteckningen, det är jobbigt för båda parter."*

Anbudsutvärdering på lägsta pris motverkar samverkan

Flera entreprenörer uppfattade det som motsägelsefullt att innovationspiloterna verkade syfta till ökad samverkan, samtidigt som anbuden är utvärderade på lägsta pris. I mångt och mycket uppfattas

projekten därmed lika som alla andra underhållsprojekt. *"Det är mycket fina ord, jag vet att det finns människor individuellt som jobbat väldigt hårt, men utvärderingen är fortfarande bara på pris, så att det är same, same but different, det är andra ord men samma utfall."*

Anbudsutvärderingen kopplas också till frågan om att det måste vara en attraktiv affär för entreprenören, där det ska vara möjligt att tjäna pengar. Flera av de intervjuade ser då kritiskt på lägstaprisfokus och på det faktum att den fasta delen av arvudet (inklusive vinstdelen) konkurrensutsattes på lägsta pris: *"först sätter man ett spann på fasta kostnader...man konkurrensutsätter även den fasta kostnaden... vart ska entreprenören tjäna sina pengar?... Tjänar vi inte pengar finns inga entreprenörer heller, det är ingen ideell verksamhet vi håller på med."*

Två av entreprenörerna kommenterade hur utvärdering på lägsta pris påverkar deras underentreprenörer och gör underentreprenörernas verksamheter ohållbara. *"Vi kan inte ha underleverantörer som tillåter sin verksamhet att inte göra rätt för sig. Att de inte betalar in skatter på det sätt som ska göras för sina anställda, låter sina anställda undgå att få sina veckovilor och så vidare."* En av entreprenörerna tar plogare som ett exempel och menar att den livsstilsförändring som skett under de senaste 30 åren har gjort det svårt att hitta plogåkare. I dagens samhälle är det färre och färre som är villiga att vara ute och ploga dygnet runt eftersom det inte fungerar med deras familjesituation. *"Var är vi i det läget när det inte finns någon som vill genomföra det här? Pengar är ju naturligtvis alltid en drivkraft, men pengarna måste ju då vara kopplat till att de här plogåkarna kan ha anställda och dela upp det här. Och där är inte vi i prissättningen just nu, från entreprenörens sida."*

Ur ett samverkansperspektiv blir det extra problematiskt hur utvärderingen görs. *"Samverkansmodellen i sig är klok, men att man har utvärderingen bara på pris, det blir ju fusk"* säger en entreprenör och betonar att innovationspiloterna innehåller motsägelser som försvårar för entreprenörer som planerar att lägga anbud. Å ena sidan kan innovationspiloterna ses som en satsning på samverkan, öppenhet och transparens, å andra sidan sker utvärdering enbart på pris. *"I princip är kontraktet identiskt med ett vanligt kontrakt. Det är inga annorlunda drivkrafter egentligen. Det blir lite mer riskfördelning."* En annan entreprenör håller med och menar att innovationspiloterna i stort sett är som andra underhållskontrakt eftersom anbudsutvärderingen har skett på lägsta pris: *"I och med att alla är handlade på samma sätt, på lägsta pris... Ur den synpunkten så har du 109 stycken traditionella kontrakt."*

Komplex ersättningsmodell

Flera entreprenörer menar att det endast är ersättningsformen som egentligen skiljer innovationspiloterna från ett vanligt underhållskontrakt, eftersom graden av samverkan kan uppnås utan att ha speciella kontraktskrav. Vidare så upplevde många att den nya ersättningsmodellen i innovationspiloterna är komplex och svår att förstå. En entreprenör med lång erfarenhet sa att det gått bra men att de som är nya nog har stora problem att förstå den. Den nya modellen krävde extra tid, extra beräkningar och att man byggde upp scenarier för olika konsekvenser. Ändå uppfattades anbudstiden som tillräcklig. *"Det är en ganska annorlunda ersättningsmodell...den är ganska komplex...den hänger ju inte riktigt ihop med att jobba fullt ut i samverkan"*. Ersättningsmodellen försvårade också entreprenörernas anbudsarbete, eftersom den var svår att förstå och svår att överblicka konsekvenserna av: *"det var ju klurigt det här på slutet, vad blir det för vinst i slutändan... det var inte det enklaste"*. En av de entreprenörer som idag driver en av innovationspiloterna säger att ersättningsmodellen på pappret ser enkel ut men att det är i utförandeskedet som det har blivit *"väldigt krångligt"*.

En av entreprenörerna säger att *"modellen är klok"* men så lyfter samma entreprenör fram att modellen också kräver förändring. Det krävs att *"man är öppen och ärlig och utgår från att man sitter på samma ort och ställe när man gör det här, men det kräver också en annan typ av arbetsmetodik"*

även från beställaren". Här återkommer alltså betydelsen av att förstå den specifika situationen som råder för att få en bra samverkan. När både entreprenör och Trafikverket kan "sitta på ort och ställa tillsammans och få fram ett 'nyktert riktpri'" då blir det en bättre situation för alla och ett bättre samarbete.

Att kostnaderna för maskiner, tex plogbilar, generellt är högre i praktiken än vad Trafikverket säger är ett återkommande tema i intervjuerna. Kostnaderna för maskiner har ökat eftersom nya krav på säkerhet och hållbarhet kräver att maskinerna byts ut oftare. Åkaren måste göra investeringar och avskrivningar innebär kostnader. Prisbildningen måste upp ca 15 % rent generellt i baskontrakten enligt en av de intervjuade. Ett par av entreprenörerna går så långt att de säger att det är väldigt svårt att hitta lösningar idag som håller sig inom regelverken. "Vi lider idag av en icke existerande tillväxt i branschen och det är underentreprenörerna som drabbas." När det bara är lägsta pris som utvärderas "finns det bara ett sätt att tjäna pengar på, då måste någon del där i bli att fuska... Det känns inte som en långsiktig hållbarhetsstrategi att vara en attraktiv arbetsgivare".

När det gäller riskfördelningen i innovationspiloternas incitament finns både positiva och negativa reaktioner. Bland entreprenörerna råder det delade åsikter om de två olika riskfördelningarna (30/70 resp. 50/50). Några entreprenörer föredrar 30/70 eftersom de då har chans till större vinst, medan andra är mer positiva till 50/50 eftersom det minskar risken i kontraktet. På frågan om riskfördelningen 50/50 säger en entreprenör, "är ju slätt och bra...då jobbar båda lika mycket. Men det ger ingen stor fördel. Kostnaderna för att ändra, komma med innovation, ligger hos entreprenören." En annan entreprenör, som också hänvisar till ekonomin och svårigheten att få lönsamhet i projekten, säger följande om 50/50: "jag vet inte, om vi gör en förbättring och gör det billigare får vi tillgodoräkna oss hälften, igen där är man och slår oss på fingrarna om vi vill tjäna pengar." Det är alltså inte så att 50/50 upplevs som en morot, snarare det motsatta. Det finns också en risk med 50/50 och det är "att det finns förutsättningar för att spekulera i prissättning".

En av entreprenörerna menar att de helst hade sett att innovationspiloterna saknade ekonomiska incitament, för att minska entreprenörens risktagande. "Det vill säga man jobbar med en modell där man får täckning för sina kostnader och så får man lägga på ett entreprenörarvode." I komplexa projekt där prissättningen anses vara svår och risknivån hög kan samverkan användas för att minska risken för entreprenören. "Vi tar ingen risk men tjänar inte så mycket pengar heller, då blir båda parter tvungna att samarbeta."

Möjligheter och drivkrafter till innovation

Med begreppet innovationspiloter signalerar Trafikverket ambitionen att kontrakten i Vilhelmina och Skellefteå Södra ska främja innovation. Uppfattar då entreprenörerna att det finns förutsättningar för mer innovation? "Jag tror inte det, kanske lite grann, om man har betalt för allt men samtidigt om man bara får betalt för en del och man gör en satsning för innovation, om man bara får betalt för en del så blir det inte bättre." Till innovation kopplar entreprenörerna alltså kostnader. En entreprenör sätter innovation i relation till både kostnad och tid: "innovativiteten att hitta förbilliganden, det tror jag är lite svårt. Däremot innovativiteten att vinna underhåll över tid, att kanske satsa mer pengar i pågående kontrakt för att över tid hålla nere kostnaderna... är mer möjligt." Samma entreprenör reflekterar sedan över problemen med detta sätt för den enskilde entreprenören som har avkastningskrav och aktieägare som vill se lönsamhet, att det "innebär en ökad kostnad för genomförandet men ger förtjänster över tid".

En annan entreprenör lyfter också fram det faktum att innovation rent generellt är svårt när det gäller underhållskontrakt i den konservativa anläggningsbranschen. "Det har ju inte hänt någonting i den här branschen generellt på 30-40 år utom på maskinsidan, man använder exakt samma salt, man har utvecklat lite hjälpmedel för jämnhet på väg...det är jättesvårt... en extremt konservativ gren".

Entreprenörerna upplever att det finns ett antal hinder för innovation, ett av dem som nämns är GPD-analys: Det som *"solklart inte främjar någon innovation alls är att de fört in något som heter GPD-analys som hämmar utvecklingen fruktansvärt, nu är det inget fokus på att vara ute på vägarna och driva jobb utan nu är det fokus på att se till att släcka konstiga brister i GDP-analysen och vi lägger stora resurser på det och det måste vara fel fokus"*.

Innovation förutsätter också frihetsgrader och att Trafikverket *"ska låta bli att skriva in så många förutsättningar i sina kontrakt"*. Styrande krav och förutsättningar i förfrågningsunderlagen minskar entreprenörernas möjligheter till innovation. En entreprenör ger ett konkret exempel: *"I andra [bas]kontrakt har man nu till exempel fört in att det ska finnas ett fordon i varje körfält, det är ju att gå tvärtemot innovation och utveckling"*.

Ett par entreprenörer reflekterar också kring beställarens roll för innovation mer generellt. Det finns en uppfattning att det är fel satsningar som görs. En entreprenör reflekterar så här: *"Idag känns det som att skattepengar går till andra saker än ut på väg...beställarorganisationen blir dyrare och dyrare...det känns konstigt...innovationen bakom skrivbordet, inte ute på väg."* Samma entreprenör konstaterar att innovation inte enbart beror på kontraktet, *"utan mest på vilka personer som är med"*.

En av entreprenörerna använder uttrycket *"Hellre en morot än en piska"* för att beskriva sin inställning till den innovationsbonus som finns i kontraktet. Entreprenören kopplar sedan bonusen till att anbudsutvärderingen har skett på lägsta pris och menar att eftersom de i anbudet har räknat med att få innovationsbonusen ser man det nu nästan som ett krav: *"Allting sammantaget, det blir ju nästintill ett krav. Utvärdering på lägsta pris gör ju att man värderar in det i den totala affären, så är det ju. Och är det så att vi då värderar in att det finns en bonus, ja men då kommer vi också behöva göra ett jobb för att någonstans nå den. Det kommer vi ju givetvis någonstans sikta på."*

Övriga teman

I detta avsnitt tar vi upp några mer generella aspekter som diskuterats under intervjuerna, som inte bara har med de specifika innovationspiloterna att göra utan mer gäller baskontrakt i allmänhet. Flera av de intervjuade entreprenörerna säger att baskontrakten måste bli en mer *"attraktiv affär"*. Med attraktiv affär menar de att alla måste få tjäna pengar. Det finns en uppenbar risk att *"vi håller på att utarmas"* eftersom *"affären är speciell"*. Det är komplext och riskfyllt och *"människorna som jobbar med det här måste kunna väldigt mycket"*. Dessutom är avstånden stora och kompetensen i inlandet är begränsad. Det som bidrar till en attraktiv affär i baskontrakten är främst att man är sittande entreprenör, då har man redan en etablering, en organisation och erfarenhet av underhållsbehovet, tex mängderna. Men det kan också vara att man har angränsande driftområden, eller att man har en stark etablering inom byggsidan på samma ort. Då kan skalfördelar uppnås. Står man utan någon av dessa förutsättningar är det knappast aktuellt att lägga ett anbud, eftersom det inte går att nå lönsamhet i baskontraktet då. En av de intervjuade entreprenörerna går så långt som att säga att ett förstatligande av underhållet vore det bästa.

Kompetensfrågan är något som kommer upp hos samtliga entreprenörer. De upplever att det rent generellt är svårt att behålla kompetens, dels för att de unga vill ha andra arbetsförhållanden än vad som är möjligt att erbjuda inom baskontrakten, men också för att innehållet i arbetet har ändrats när byggdelen av affären har tagits bort. Tidigare fanns behov av teknisk specialistkompetens inom byggt teknik, men idag krävs inte det. *"Idag behövs ingen betongkompetens för att räkna på de här områdena. Idag är det mer oattraktivt...de tekniska kraven har minskat...man har tagit bort en hel del moment som är extremt attraktiva för en entreprenör och en arbetsgivare för mindre anläggningsjobb, mindre brojobb i stål och betong"*.

När det gäller arbetsmiljön upplever en entreprenör att bilden av arbetet och bilden av den som utför arbetet i baskontrakt har förändrats. Det har blivit mer formellt och är inte längre uppskattat att göra sitt bästa. De nya mer formella arbetsformerna slår orimligt hårt mot individerna och då lämnar de för andra jobb. *"Vi ser ju att vi tappar mycket folk, de som jobbar ute på projekten, de sliter och gör sitt bästa men de kan inte vara överallt och hinner inte med. De kämpar och kämpar och så plötsligt plingar det till vite fastän man gjort sitt bästa och då tröttnar man, det håller på att ta död på branschen".*

Även Trafikverkets kompetens är något som kommer upp i intervjuerna. Det riktas kritik mot att den tekniska och vägspecifika kompetensen försvunnit på beställarsidan till förmån för mer kompetens inom administration, ekonomi, projektledning, etc. En uppfattning är att *"det är ju ingen hemlighet att de uppenbart söker efter projektledare, där det nästan är en fördel att de inte har hållit på med sådant här utan det ska vara en administrativ person som är bra på projektledning och som involverar de experter som behövs. Det är så man undrar vad det håller på med. Det är så dumt."* Hur det här påverkar Trafikverkets medarbetare är något som entreprenörerna reflekterar över, dels i förhållande till hur branschens tekniska kompetens ska upprätthållas, men också hur samverkan faktiskt ska gå till. *"Det betyder att platscheferna och projektledarna har svårt att kommunicera. Det måste vara två kompetenta parter."* Tendensen enligt entreprenörerna är *"att vi har ingen att prata med längre"*.

En förbättringspotential som entreprenörerna lyfter är samordning internt på Trafikverket. Det gäller framförallt kommunikationen mellan Trafikverkets olika regioner. Det vore bra om de planerade och kommunicerade kommande förfrågningsunderlag så att det blir lättare för entreprenörerna att räkna och lägga anbud. Att ta fram anbud är en tidkrävande och kostsam process och ibland kommer många förfrågningsunderlag ut samtidigt. Region väst lyfts fram som ett bra exempel på hur de planerar och kommunicerar kommande förfrågningsunderlag.

Diskussion och slutsatser

Sammanfattning av resultaten

- Innovationspiloterna uppfattas av flera respondenter som positiva, som rätt väg att gå. Men även om de är ett steg i rätt riktning så upplever inte entreprenörerna att Trafikverket har nått enda fram med upphandlingsstrategierna i dessa två kontrakt, det finns fortfarande stor förbättringspotential. Förfrågningsunderlagen är bra enligt flera, men det finns delvis "två läger".
- Syftet med innovationspiloterna upplevs otydligt. Det upplevs också otydligt vad samverkan innehåller och vad man ska samverka kring rent konkret.
- En viktig skillnad jämfört med tidigare kontrakt är ersättningsmodellen, dvs byte från fasta a'-priser till rikt kostnad och incitament. Men vissa respondenter upplever ändå att skillnaden inte ger så stor påverkan på genomförandet eftersom de menar att även den nya ersättningsmodellen i grund och botten är baserad på a'-priser och mängdförteckning, omgjorda till en rikt kostnad. Den nya modellen uppfattas också vara krånglig och svår av flera.
- När det gäller anbudsutvärderingen är det fortfarande lägsta pris som avgör. Vissa reagerar på detta och tycker att också mjuka parametrar borde ingå för att främja samverkan och innovation.
- Viktigast och störst betydelse har mängdförteckningen. Där ligger möjligheter till strategi och taktikprissättning. Mängdförteckningarna anses bristfälliga och uppmuntrar till strategisk prissättning. Mängdförteckningarna verkar vara baserade på centrala data som inte stämmer överens med lokala förhållanden. Detta gäller både generellt i baskontrakten och i innovationspiloterna, eftersom mängdförteckningarna upplevs standardiserade och lika mellan baskontrakten.
- Avgörande för att lämna anbud är lokalkännedom och/eller skalfördelar. Som sittande entreprenör, dvs att man har det nuvarande kontraktet, har man lokalkännedom, etablering och organisation på plats. Även den entreprenör som har ett angränsande driftområde, eller befintlig etablering på orten inom tex byggverksamhet, kan utnyttja skalfördelar.
- Ett par av entreprenörerna ser mycket dystert på framtiden rent generellt: ingen lönsamhet, mer formalisering, ingen attraktivitet, många lämnar och svårt att rekrytera, mycket svårt för underentreprenörer att få lönsamhet och samtidigt följa regelverk. En nackdel med specialisering är att innehållet i baskontrakten blir för simpelt. Det går inte att bibehålla anläggningskompetens lokalt om kontraktet går ut på att ploga snö och klippa gräs.

Avslutande reflektioner

Alla respondenter ser behov av förändring från dagens situation med strategisk prissättning, låg lönsamhet och brist på kompetens och resurser. Flera av entreprenörerna är också i grund och botten positiva till den förändring som innovationspiloterna innebär. Men upphandlingsstrategierna behöver vidareutvecklas då de inte anses vara helt lyckade i innovationspiloterna. Ett par respondenter är mer negativa och anser att förändringen är ett steg i fel riktning. De har dock svårt att beskriva hur man skulle gjort istället.

Innovationspiloterna innebär ett större fokus på samverkan och innovation än traditionella baskontrakt. Flera aspekter i upphandlingsstrategierna kan också anses främja samverkan och innovation, såsom en utökad samverkansform med regelbundna samverkansaktiviteter och en ersättningsform som baseras på incitament. Andra aspekter kan emellertid anses vara hinder till samverkan och innovation. En viktig aspekt här är anbudsutvärderingen som baserades på lägsta pris på traditionellt vis. Det är negativt ut flera perspektiv. För det första ger det ett pridfokus som minskar entreprenörens möjlighet att tjäna pengar och nå tillräcklig lönsamhet, vilket aldrig är en bra grund för samverkan. För det andra betyder frånvaron av mjuka parametrar att beställaren missar möjligheten att utvärdera entreprenörernas förmågor att samverka och innovera. För det tredje, och kopplat till ersättningsformen, så innebär fokus på lägsta pris genom utvärdering av entreprenörernas förslag på

riktkostnader att de incitamentsgrundande rikt kostnaderna inte togs fram av parterna gemensamt utan av respektive entreprenör, vilket ger samma möjligheter till strategisk prissättning som traditionella kontrakt. Just kopplingen mellan anbudsutvärdering och ersättningsform verkar vara ett viktigt utvecklingsområde. Hur kan vi utforma en ersättningsform och en anbudsutvärdering som innebär att entreprenörernas förmågor utvärderas och att rikt kostnaden tas fram gemensamt av båda parter? Gemensamt framtagande av rikt kostnad är en grundpelare i samverkanskontrakt; det främjar dels att entreprenörens kompetens och erfarenhet utnyttjas vid diskussion av mängdförteckningen, dels att parterna skapar en samsyn på mängder och kostnader. För att främja mer samverkan i denna typ av kontrakt räcker det därmed inte att utvärdera anbuderna mer baserat på mjuka parametrar, även processen för framtagning av rikt kostnad behöver förändras.

Ett annat viktigt utvecklingsområde utgörs av själva innehållet i samverkan. Implementering av en samverkansform med diverse samverkansaktiviteter är positivt för att skapa ett bättre samverkans klimat. Men i kontrakt med höga samverkansambitioner räcker det inte att aktörerna samverkar i själva samverkansaktiviteterna. Samverkansformen bör istället ses som en grund för att främja gemensamt värdeskapande. Studien visar att det i innovationspiloterna verkar otydligt vad detta gemensamma värdeskapande går ut på: Hur och med vad ska beställare och entreprenör arbeta tillsammans? Att gemensamt ta fram en rikt kostnad baserad på ömsesidig diskussion av mängder och kostnader är ett exempel på sådant gemensamt värdeskapande.

Några entreprenörer ser dystert på framtiden rent generellt när det gäller baskontrakten för väg. Det gäller främst svårigheterna med hög risk, låg lönsamhet, komplicerat vinterunderhåll samt svårigheterna att behålla och rekrytera kompetent personal, delvis på grund av specialiseringen och avgränsningen i underhållskontrakt som fått dem att mest handla om att ploga snö och klippa gräs. Det är lite anmärkningsvärt att en av de intervjuade entreprenörerna går så långt som att säga att ett förstatligande av underhållet vore det bästa. Kort innan intervjuerna genomfördes meddelade också ett av entreprenadföretagen att de ska sälja underhållsverksamheten på grund av dålig lönsamhet.

Det är viktigt att påminna om att det inte är någon balanserad bild som ges i den här förstudierapporten. Vi har inte intervjuat beställarens representanter. Det är sex entreprenörers bild som framträder och analysen har vi gjort mot bakgrund av att vi har erfarenhet från flera tidigare och parallella studier av Trafikverkets verksamhet. Bilden som framträder här är också till en del präglad av de lokala förutsättningarna i region norr, med stora avstånd, långa, nederbördsrika vintrar och utmaningar kring kompetensförsörjning.