

Samverkan Hög i Trafikverkets Baskontrakt för väg- och järnvägsunderhåll: entreprenörernas upplevelser av anbudsskedet

Delrapport till Trafikverket i FoI-projektet "Uppföljning och utvärdering av Samverkan Hög piloter baskontrakt väg och järnväg"

Tina Karrbom Gustavsson (professor, KTH)

Per Erik Eriksson (professor LTU, KTH)

Anna Kadefors (professor, KTH)

2022-06-27

Innehållsförteckning

<i>Innehållsförteckning</i>	2
1. <i>Inledning</i>	3
2. <i>Metod</i>	4
Urval av respondenter	4
Intervjufrågor	5
Genomförandet av intervjuer	5
Tolkning och analys	5
3. <i>Resultat</i>	6
Inställning till samverkan och Trafikverkets nya kontraktsmodell Samverkan Hög	6
Information om anbudsarbetet	8
Uppfattningar om utformning av Samverkan Hög i piloterna	9
Förutsättningar för innovation och produktivitet	10
Entreprenörernas reflektioner över vad Trafikverket kunde gjort annorlunda	11
4. <i>Diskussion och slutsatser</i>	12
Sammanfattning av resultaten	12
Jämförelse med tidigare studie	12
Avslutande reflektioner och rekommendationer	13
5. <i>Referenser</i>	14

1. Inledning

Upphandling är ett aktuellt utvecklingsområde för att möjliggöra innovation och hållbar utveckling inom anläggningssektorn. 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, totalentreprenader och funktionskrav, konsultupphandling etc.) i olika typer av sammanhang (mindre och medelstora investeringsprojekt, mycket stora projekt samt underhåll). Resultaten från tidigare undersökningar finns på ProcSIBEs hemsida www.procsibe.se.

Trafikverket har sedan flera år börjat testa och använda sig av samverkansinriktade upphandlingsstrategier (Samverkan Hög) i större investeringsprojekt. Baserat på erfarenheterna från Samverkan Hög inom verksamhetsområdena Stora projekt och Investering (Rosander et al., 2020) har nyligen en kontraktsmodell för Samverkan Hög för baskontrakt för väg- och järnvägsunderhåll utvecklats. Under hösten 2021 initierades ett nytt forskningsprojekt i samarbete mellan Trafikverket och forskare knutna till ProcSIBE med titeln **Uppföljning och utvärdering av Samverkan Hög piloter baskontrakt väg och järnväg**. Trafikverket finansierar projektet genom FOI-medel.

Forskningsprojektet fokuserar på de fyra baskontrakt som initierats som piloter för att testa samverkan enligt Trafikverkets modell nivå Hög inom underhållsverksamheten. Den nya kontraktsmodellen innebär att entreprenören kontrakteras i ett så tidigt skede att denne genom sin kunskap ska kunna påverka utformningen av mängdförteckningen och ta fram optimala produktionsmetoder, och därmed genomföra rätt åtgärd till rätt kostnad. Kontraktsmodellen Samverkan Hög bygger på samverkan mellan beställare och entreprenör och syftar till att gynna innovation för att påverka kostnader och projektresultat. Kortfattat innebär modellen att kontraktet delas in i två faser, där fas 1 utgörs av en process där entreprenören och beställaren gemensamt definierar projektet och tar fram genomförandeplan, produktionskalkyl, detaljerad tidplan och riktkostnad. I fas 2, som är en option, ingår sedan etablering (fas 2a) och utförande av basunderhåll (fas 2b).

Hela forskningsprojektet syftar till att följa upp och utvärdera kontraktsmodellen Samverkan Hög inom basunderhåll och omfattar tre delstudier som fokuserar på anbudsskede, fas 1 respektive fas 2. Denna rapport presenterar resultat från den första delstudien om anbudsskedet och dess förberedelser. I fokus står entreprenörernas upplevelser av anbudsskedet för de fyra piloterna: baskontrakten Ljungby och Bräcke (vägunderhållskontrakt) samt Södra Malmbanan och Västra Götaland Öst (järnvägsunderhållskontrakt). Den övergripande forskningsfrågan som undersökts i delstudie 1 är: hur upplever entreprenörer på marknaden Trafikverkets upphandling av Samverkan Hög? Detta inkluderar marknadsdialog, informationen inför upphandlingarna, vald upphandlingsstrategi, förfrågningsunderlag och anbudsutvärdering.

Rapporten kan ses som ett bidrag till att förstå hur entreprenörer uppfattat Trafikverkets förfrågningsunderlag och genomförande av anbudsskedet fram till tilldelning av kontrakt. Den kunskapen kan ligga till grund dels för vidareutveckling av upphandling av baskontrakt för väg och järnväg, dels för vidareutveckling av samverkansinriktad upphandling generellt inom anläggningssektorn.

2. Metod

Delstudie 1 baseras på kvalitativ forskningsmetod och bygger på en systematisk tolkning och analys av intervjuer med entreprenörer. Urvalet har gjorts bland de entreprenörer som har hämtat ut förfrågningsunderlaget för Ljungby och/eller Bräcke (väg) respektive för Södra Malmbanan och Västra Götaland Öst (järnväg). Det betyder att bland de intervjuade finns 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 ger en bredare förståelse för entreprenörsperspektivet på samverkansformen, förfrågningsunderlaget och upphandlingen än enbart intervjuer med de vinnande entreprenörerna.

Genomförandet av den här första delen av forskningsprojektet liknar den studie som genomfördes 2019 av entreprenörers uppfattningar om anbudsskedet i de två innovationspiloterna Vilhelmina och Skellefteå Södra (Karrbom Gustavsson et al., 2019). Genom att efterlikna den tidigare studien är det möjligt att göra jämförelser och se eventuella utvecklingstrender.

Urval av respondenter

Underlag för urval av entreprenörer att intervjua togs fram av Trafikverket. Kriteriet för urval var att entreprenören skulle ha hämtat ut förfrågningsunderlag och lämnat anbud på ett eller flera av de fyra baskontrakten. I syfte att bredda underlaget valde vi också, i samråd med Trafikverket, att kontakta en entreprenör som hade hämtat ut förfrågningsunderlag men sedan inte lämnat anbud. Baserat på underlaget av entreprenörer gjorde sedan forskarna urvalet av specifika respondenter att intervjua. Kriteriet var att respondenten hade haft en central roll under anbudsskedet, exempelvis som anbudsansvarig, och gärna också ha medverkat vid anbudspresentationen.

Respondenterna kontaktades av en forskare via mail och i några av fallen krävdes påminnelser via mail för att få svar. Trots detta finns ett visst bortfall, särskilt bland de entreprenörer som är inriktade mot järnvägsunderhåll. Hos en entreprenör som lämnat anbud var det ingen av de två personer som kontaktades som svarade trots upprepade påminnelser. Hos en annan entreprenör som lämnat anbud var representanten som kontaktades kritisk till Trafikverkets bemötande av entreprenörerna och avböjde att medverka i en intervju. Personen medverkade senare i ett kort samtal på telefon. En tredje entreprenörs representant hade slutat på företaget men var ändå villig att ge en intervju. Den intervjun ställde personen sedermera in pga sjukdom och på påminnelser ett par veckor senare kom inga svar. Till detta kan tilläggas att vid tiden för förfrågan om intervju var det känt att ett av järnvägsunderhållskontrakten hade överprövats och att upphandlingen enligt Samverkan Hög därefter avbrutits av Trafikverket. Dessutom hade det andra järnvägsunderhållskontraktet avbrutits av Trafikverket efter fas 1.

Övriga som kontaktades var positiva till att bli intervjuade. Det gäller både entreprenörer som vunnit kontrakt, entreprenörer som inte vunnit, och en entreprenör som valde att inte lämna något anbud. Några av de kontaktade valde att bjuda med kollegor på intervjun. Det innebär att det är fler personer än intervjuer (se tabell 1 för en lista på intervjuer och respondenter). Vid intervjuerna var det oftast två forskare med, en som ställde de flesta frågorna enligt en på förhand framtagen intervjuguide och en som lyssnade och kom med följd- och fördjupningsfrågor. Totalt genomfördes 8 intervjuer med 12 personer hos sex olika entreprenörer. Flera av dessa sex företag är större nationella entreprenadföretag med verksamhet också inom andra områden, exempelvis investeringsentreprenader.

Tabell 1. Intervjuer och respondenter

Intervju nr	Respondent	Lämnat anbud
1	R1	Ljungby
2	R2	Bräcke
3	R3 och R4	Bräcke
4	R5	VGÖ och SMB
5	R6 och R7	Ljungby och Bräcke
6	R8 och R9	Ljungby
7	R10	Ljungby
8	R11 och R12	Lämnade inga anbud
(9)	Telefonsamtal	VGÖ och SMB

Intervjufrågor

Intervjuerna var semistrukturerade, vilket innebär att 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 företag och medverkan i anbudsskedet)
- Upphandlingsstrategi (uppfattningar om Samverkan Hög generellt, etc.)
- Information (uppfattningar/deltagande i marknadsdialog, projektgenomgång, etc.)
- Förfrågningsunderlag (uppfattningar och förbättringsförslag på FU:t)
- Anbudsarbete (interna diskussioner om att lämna anbud eller inte, det interna anbudsarbetet, resursåtgång etc.)
- Tvåstegsförfarande (uppfattningar om att kontraktsupplägget baseras på två faser)
- Ersättningsform (uppfattningar om vald ersättningsform, inklusive bonus och viten)
- Anbudsvärdering och tilldelningsbeslut (uppfattningar om anbudsvärderingen, formuleringar och bedömning av mervärden, poängsättning, etc.)
- Samverkansform (uppfattningar om samverkansaktiviteter)
- Innovation (uppfattningar om möjligheter till innovation och ökad produktivitet)
- Avslutade reflektion (vad kunde ha gjorts annorlunda i anbudsskedet)

Genomförandet av intervjuer

Alla intervjuer genomfördes via det digitala verktyget Zoom och varade i ungefär 60 minuter. Zoom möjliggör intervjuer på distans och har en inspelningsfunktion. Både bild och ljud spelades in. Forskarna medverkade med bild och ljud vid samtliga intervjuer och de intervjuade kunde välja att antingen medverka med bild och ljud eller enbart ljud. Samtliga valde både ljud och bild.

Tolkning och analys

Direkt efter varje intervju har den intervjuande forskaren gjort anteckningar och en första analys av den intervjuades uppfattningar kring anbudsskedet. Därefter har forskarna sammanställt ett tentativt (preliminärt) resultat som diskuterats. Resultatet i den här rapporten är alltså gemensamt framtaget.

Eftersom antalet medverkande personer (12 st) och entreprenörer är litet (6 st) och ambitionen är att anonymisera så långt det är möjligt, kommer inte varje intervjuad respondents åsikter att särskiljas i resultatet. Det blir alltså en samlad beskrivning av det som kommit fram och inte en jämförande analys mellan exempelvis de som lämnat anbud och de som inte gjort det, eller mellan dem som lämnat anbud på Bräcke men inte Ljungby eller tvärtom. Citaten som presenteras i

beskrivningen nedan är därmed också anonymiserade: det framgår inte för vilket baskontrakt de gäller. I vissa fall har vi dock valt att peka ut om synpunkten gäller väg och järnväg, eftersom förutsättningarna ibland är skiljer sig.

3. Resultat

Här sammanfattas resultaten av intervjustudien. Först ges övergripande beskrivningar av entreprenörernas uppfattningar kring piloterna för Samverkan Hög och hur de uppfattat piloternas syfte. Därefter beskrivs mer ingående uppfattningar om förfrågningsunderlag och anbudsutvärdering, två faser, ersättningsform samt förutsättningar för produktivitet och innovation. Slutligen följer entreprenörernas reflektioner på vad Trafikverket kunde gjort annorlunda.

Inställning till samverkan och Trafikverkets nya kontraktsmodell Samverkan Hög

Inställningen till Samverkan Hög är i grunden positiv hos samtliga intervjuade. Samverkan uppfattas bidra till bättre samarbetsklimat, bättre arbetsmiljö, ökad produktivitet och innovation samt ökad attraktivitet. *"Det är bra och viktigt att hitta ett mer normalt samtalsklimat i projekten som leder till ett bättre kunskapsutbyte och mer attraktivitet och på sikt kanske mer sund konkurrens och inte bara konkurrens på att taktikprissätta"*. Samtliga entreprenörer menar att samverkan är rätt väg att gå för Trafikverket och branschen, och de flesta anser att den nya kontraktsmodellen är ett steg i rätt riktning.

Flera respondenter är dock frågande till valet av piloter för att testa den nya kontraktsmodellen, eftersom de anser att en hög grad av samverkan är lämpligt framför allt i komplexa baskontrakt. *"Nyttan i samverkan finns när det finns oklarheter"*, som en respondent beskriver det. Flera av entreprenörerna inom väg är tveksamma, och några är uttryckligen kritiska, till att baskontrakten Ljungby och Bräcke valts ut som piloter. Dessa baskontrakt uppfattas inte tillräckligt komplexa för att motivera Samverkan Hög. *"Vår kalkylator kallar dem för helt ointressanta"* säger en respondent inom väg. Bräcke beskrivs av en respondent som ett område som är driftsmässigt okomplicerat eftersom det har relativt god standard på de belagda vägarna och dessutom är lågtrafikerat. Storstäderna lyfts istället fram av flera respondenter inom väg som bättre områden för Samverkan Hög. Ytterligare en viktig faktor för att motivera mer samverkan i basunderhållskontrakten är att det måste finnas något att samverka om. Detta uttrycks av entreprenörer både inom väg och järnväg och betonas extra av dem inom järnväg. Det måste finnas potential och möjligheter till kreativitet, vilket betyder det får inte vara för mycket som är styrt. *"Samverkan betyder att man måste ge och ta"*, betonar en respondent inom järnväg och menar att Trafikverket inte får fastna i sin traditionella beställarroll och ställa alltför strikta krav i kontrakt baserade på Samverkan Hög.

Varför har då Trafikverket initierat Samverkan Hög i baskontrakten enligt entreprenörerna? Det handlar, förklarar en respondent inom väg, om att de vill återfå insyn i vad det egentligen kostar. *"De har ingen aning idag. De har tappat uppfattningen om vissa kostnadsbitar"*. Ytterligare en respondent är inne på samma linje och säger att *"andemeningen är att Trafikverket vill ha till sig kunskap och utveckla sig själva för att optimera kravställning och kontrakt för att få mer för pengarna framöver"*. Enligt en annan respondent vill Trafikverket lära sig hur man samverkar. *"Om man ska vara krass så blev det mer fokus på samverkan än på att innovera verksamheten."* En fjärde respondent lyfter upp bristande konkurrens och attraktivitet som bakomliggande skäl. *"Det är ingen mördande konkurrens, prisnivån är låg och vi är inte många anbudsgivare"*. Det innebär att Trafikverket behöver höja attraktiviteten och hitta ett sätt där entreprenörerna känner att de kan vara med och påverka. Detta gäller både väg och järnväg.

Det ska tilläggas att ett par av respondenterna inom väg betonade att de inte satsade fullt ut på att vinna dessa upphandlingar. *"Vi gick inte så hårt in på det här, vi gick in och tränade lite"*. Anledningen

var att det fanns andra kontrakt ute samtidigt som de hellre ville ha, och då prioriterades inte dessa piloter. Det fanns också entreprenörer som valde att inte lägga anbud. Anledningen var att riskerna bedömdes som för stora och dessutom var det andra kontrakt ute samtidigt. *"Så det var lite enklare att säga att detta [Samverkan Hög, författarnas kommentar] går vi inte på"*. Den risk som bedöms störst i piloterna är den ekonomiska risken, *"att få betalt för vår personal"* som en respondent uttrycker det. *"Samverkansmodellen blev för avancerad och det var svårt att se vad det skulle innebära ekonomiskt för oss."* Entreprenörer inom järnväg betonade att *"det är CAV:t som avgör"* och CAV:t uppfattades som alltför lågt. Alla respondenter uppfattar alltså inte den nya kontraktmodellen Samverkan Hög som attraktivare än traditionella baskontrakt.

Vad ser då entreprenörerna för hinder för Samverkan Hög? Ett hinder som lyfts fram är att Trafikverkets beställarorganisationer i baskontrakten till stor del bemannas av resurskonsulter. För att nå effektivitet i samverkanskontrakt krävs beslutskraft och täta dialoger mellan beställare och entreprenör, men när beställaren blir konsultbaserad behöver även Trafikverkets egen personal på högre positioner involveras och då blir det inte så snabba beslut. Även (bristande) kompetens på beställarsidan upplevs som ett hinder. För att samverkan ska fungera måste det finnas kompetens på båda sidor i kontraktet betonar ett par entreprenörer. En respondent på järnvägssidan uttrycker frustration över bristande erfarenhet och kompetens hos Trafikverkets organisation och poängterar att det är först när bägge parter har kompetens som en konstruktiv dialog kan skapas och tillit utvecklas.

Det är också flera respondenter inom både väg och järnväg som målar upp bilden av två falanger inom Trafikverket: en som vill ha fler samverkanskontrakt och en som inte vill det. *"Det finns seniora inom Trafikverket som varit med länge och de brukar inte vara anhängare av samverkan. Det har nog med att göra att de aldrig gjort det på riktigt"*, förklarar en respondent. Respondenten, som är verksam inom järnväg, gör sedan en parallell till sin egen organisation, och säger att där var det höga chefer som sa att man tjänar inga pengar på samverkan. Poängen med samverkan, enligt respondenten, är att i riskfyllda projekt, som i underhåll där det finns stora osäkerheter, måste beställare och entreprenör arbeta tillsammans för att eliminera risker och skapa gemensamma möjligheter.

På frågan hur de ser på Samverkan Hög i framtiden säger de flesta respondenterna att de gärna skulle se fler av dessa kontrakt. Även om vägentreprenörerna är mest positiva säger även entreprenörerna på järnväg att de vill se mer samverkan. En respondent inom väg säger: *"Om en 10-15 år så är det här nog det som kommer. Den modell vi har idag utvecklar ju ingenting. Vi bara jagar runt varandra."* En respondent inom järnväg säger: *"Vi är generellt mycket positiva men det var inte moget riktigt från alla håll och kanter. Vi var inte riktigt mogna att ta steget nu. Jag är osäker på om Trafikverket kommer fortsätta med det här. Det verkar som man tar ett steg tillbaka. Man kraschade bäge järnvägskontrakten. Jag hoppas man vill fortsätta."*

En respondent inom väg, som säger sig egentligen vara positiv till Samverkan Hög, anser att Trafikverket är alltför långsamt och inte tillräckligt kreativt. Exempelvis anses två pilotprojekt vara alltför få, det borde vara många fler samverkansprojekt. *"Jag tycker det behövs mer eftersom problemen funnits länge och att affärerna inte drivs effektivt"*. *"Man har direktiv och säger att man ska vara modiga. Men att bara köra ut två piloter och vänta och se är inte modigt, det är omodigt"*, fortsätter respondenten som är verksam inom väg.

En annan respondent inom väg har uppfattat att den initiala avsikten med Samverkan Hög från Trafikverkets sida var att varje större entreprenör skulle ha ett kontrakt vardera. På så sätt skulle Trafikverket kunna ta tillvara samtliga entreprenörers kompetens. Enligt respondenten hade det kunnat innebära att en entreprenör som redan har många (traditionella) underhållskontrakt, kan vara mindre intresserad av Samverkan Hög eftersom ett enda kontrakt skulle utgöra en mindre del av

helheten, jämfört med den entreprenör som endast har få underhållskontrakt och där ett Samverkan HÖG-kontrakt skulle utgöra en större del av helheten. Samtidigt är det sannolikt den entreprenör med många underhållskontrakt som har mest kunskap och erfarenhet om hur man bedriver underhållsverksamhet. Ett sådant här upplägg, med fördelning av Samverkan Hög-kontrakt på flera entreprenörer, skulle enligt respondenten kunna medföra att de entreprenörer som har få underhållskontrakt får stort inflytande över utvecklingen. Samma respondent lägger också till att utmaningen med öppna böcker, dvs transparens i ekonomin i kontraktet, är störst för de större entreprenörerna som har hela, eller stora delar av värdekedjan in-house.

Flera respondenter befärrar att Trafikverket kommer bromsa och vänta in utvärderingar från piloterna, och på så sätt begrava frågan för flera år framåt. En respondent på järnvägssidan ger en nattsvart bild: *"Jag tror Samverkan Hög dör. Så länge de ekonomiska villkoren inte är bättre så dör Samverkan Hög. Trafikverket säger att det är riskfritt för oss, men det stämmer inte."* En respondent inom vägsidan reflekterar över vad det får för långsiktiga konsekvenser för marknaden att anbudsutvärderingen i så stor utsträckning baserades på samverkanserfarenhet. *"Hur ska man bli erfaren på samverkan om man inte får vara med? Det blir en ännu större barriär nästa gång för då har våra konkurrenter dessutom erfarenhet inom det specifika området"*.

Information om anbudsarbetet

Att det skulle komma piloter inom Samverkan Hög för basunderhåll på väg och järnväg kom inte som någon överraskning för entreprenörerna. *"Det var känt något år innan att det var Bräcke och Ljungby som skulle bli piloter"* säger en respondent inom vägsidan. Flera av respondenterna uppger att de ingår i olika leverantörsdialogsgrupper och branschsamverkansgrupper med bla Trafikverket. De flesta av de intervjuade hade också varit med i samband med marknadsdialoger och kontraktsgenomgångar. Överlag uppfattades informationen inför och under upphandlingen som bra och tillräcklig på både väg och järnvägssidan. En entreprenör säger: *"Kontraktsgenomgången, frågestunderna och de personliga mötena var jättebra. Det var en bra och viktig dialog.... mycket bättre än fråga-svar som ändå aldrig brukar ge något"*. Det var också respondenter som var lite mer kritiska. *"Vi ställde frågor i anbudsfasen och Trafikverket skulle återkomma. Men de var dåliga på att ge feedback. De ville inte svara på några frågor."* Respondenten understryker att de var osäkra på vad Trafikverket ville ha och att de var rädda för att lova något som de sedan riskerade att få viten för.

På frågan om det var självklart att lämna anbud på piloterna var det några entreprenörer inom väg som svarade ja, med argumentet att de satsar strategiskt på samverkan, några som svarade ja eftersom det var en möjlighet att lära även om det var andra (vanliga) kontrakt som var mer intressanta och därmed mer prioriterade just då, och några inom järnväg som svarade nej, med argumentet att det inte är tillräcklig lönsamt. Enligt några av entreprenörerna, speciellt inom järnväg, var CAV alltför lågt för att det skulle vara aktuellt att lämna anbud, eftersom lågt arvode ökar risken för att entreprenören inte ska kunna få full kostnadstäckning.

I vanliga fall är det en mindre grupp hos entreprenörerna som räknar fram ett anbud. Utöver anbudsansvarig har då kalkylingenjören en central roll. Men, i anbudsarbetet för ett Samverkan Högkontrakt *"hamnar kalkylingenjören på läktaren direkt"* eftersom denne kommer in först i fas 1, säger en respondent. Anbudsarbetet i sig innebar alltså mycket nytt och det är *"helt andra resurser som behövs och det blir ett helt annat arbete"* under anbudsfasen enligt en respondent på vägsidan. Entreprenörerna har genomfört anbudsarbetet på lite olika sätt. Det som flera har gemensamt är att de har försökt ta in erfarenhet och kompetens från andra delar av sina företag. Det har varit experter på samverkan, kommunikation, text och bild som involverats i anbudsarbetet. *"Jag jobbade med en skribent för att ta fram projektbeskrivningen"* berättar en respondent inom väg. Det krävdes också att involvera dem inom företaget som arbetar med ekonomi, produktion och klimat för att få ihop ett

bra team. Entreprenörer med mindre erfarenhet av samverkan har ibland tagit hjälp av extern kompetens. En respondent på vägsidan säger: *"Vi har tagit fram anbudet tillsammans med en konsult eftersom vi inte är så erfarna som vissa av våra konkurrenter och vi behövde stöttning med vokabulären för att lyfta fram våra styrkor som snarare är vår erfarenhet och bakgrund i själva hantverket"*.

Uppfattningar om utformning av Samverkan Hög i piloterna

Överlag uppfattades förfrågningsunderlaget och tillhörande dokument som *"ganska rimliga och vettiga"*. Men medan en positiv röst säger att frågorna var tydliga och det var *"bra med relevanta formuleringar...och mycket öppningar att göra förtydliganden"*, så säger andra mer kritiska röster att *"det var väldigt högt och lågt vad man vill ha och det är inte alltid man vill ha det man frågar efter."* Vad som skulle ge poäng och inte var för de inom samverkan mer oerfarna entreprenörerna inte helt lätt att utläsa på förhand och det upplevdes subjektivt. *"Det var otydligt vad som gav poäng och inte. Det verkar ha berott på vilka svar de gillade och inte"*. En respondent inom väg sa att i traditionella avtal ligger osäkerheten på hur entreprenörerna ska få lönsamhet, medan här låg osäkerheten i hur entreprenörerna skulle bli utvärderade. En annan respondent inom väg hade uppfattningen att förfrågningsunderlaget nästan var lite för tydligt, dvs att underlaget var för styrande. När det gäller vad som efterfrågades skiljer sig alltså bilden åt mellan olika entreprenörer. Medan några uppfattade det som ganska tydligt, menar andra att det var mycket otydligt.

De entreprenörer som inom sina respektive företag har stor erfarenhet av samverkan har i sina anbud utgått från etablerade samverkansmodeller. Flera respondenter lyfter fram att en nyckel till att få höga poäng i utvärderingen verkar ha varit hur man i anbudet har beskrivit hur samverkan ska genomföras, exempelvis vilka möten som ska hållas och hur. Att fokusera på själva väg- eller järnvägsunderhållet och olika underhållslösningar i anbudet uppfattas inte ha varit en framgångsrik väg. Några kritiska röster säger att det resulterade i en *"beauty contest"* eller *"bedömningssport"* i text och bild och inte en tävling i vem som bäst kan underhålla väg eller järnväg. En respondent inom väg säger: *"Vi har inga resurser på att skriva och sälja. Så är vi inte vana att jobba. Vi har en annan kompetens. Att drifva vägar, det kan vi."* Det uttrycks alltså en bild av att upphandlingen inte kom att handla om kompetens att drifva vägar eller järnvägar eller att innovera driften, utan på vem som kunde skriva mest trovärdiga berättelser om samverkan. *"Vi är tränade i att få ner summor i mängdförteckningen. Här är det texten som är avgörande"*. En respondent säger: *"Det kändes märkligt att det blev så hiskeligt fokus på samverkan. Om man ska innovera borde det väl också vara fokus på erfarenhet och kompetens inom drift och underhåll"*.

När det gäller hur styrande förfrågningsunderlaget ska vara finns också olika åsikter. En respondent drar en parallell med Norge. Där sägs motsvarande samverkanskontrakt ha *"en mycket mer strukturerad och tydlig process"*. Där svarar anbudsgivaren på hur de planerar att möta upp processen och i fokus står *"valda lösningar, organisation och kompetens"*. På en marknad som den svenska, säger en av respondenterna, där det finns fyra stora entreprenörer och några *"bubblare"* så kan alla fyra stora möta upp samverkansprojekt i stort sett lika bra. Är det rimligt att alla fyra entreprenörer ska hitta på sin egen samverkansmodell? Är det inte bättre, frågar sig respondenten, *"att Trafikverket säger hur samverkan i stort ska se ut så att vi kan fokusera på det som är viktigt, på nya lösningar"*.

Andra uppfattar att förfrågningsunderlaget är för styrande när det gäller samverkan. Enligt en av respondenterna inom väg har Trafikverket gjort sin egen definition av Samverkan Hög och det låser in samverkan inom vissa begränsande ramar, något som respondenten inte tycker gynnar samverkan. Respondenten vill se större flexibilitet där de samverkande parterna gemensamt definierar vilken samverkan som är bäst för projektet. Ett konkret exempel på vad som uppfattas som alltför strikta krav i piloterna är att projektmålen uttrycks som krav i förfrågningsunderlag. Enligt

den samverkansmodell som respondenten har erfarenhet av är projektmålen istället något som tas fram gemensamt i samverkan mellan beställare och entreprenör.

Samverkan Hög bygger på två faser där den första fasen är en planerande och kalkylerande fas och den andra fasen omfattar etablering och genomförande. De flesta respondenter uppfattade det som positivt med två faser. I vägkontrakten uppfattades dock fas 1 av vissa som för lång och inte tillräckligt effektiv. Det blir en alltför lång "startsträcka" som binder en ganska stor och därmed dyr organisation. *"Det är kompetenta och dyra resurser i fas 1 som sitter utan intäkter". "Ska man ha en fas 1 ska man ha en tydlig bild av vad uppsidan är. För det kräver organisation och bemanning på båda sidor om kontraktet och det kostar pengar."*

En respondent beskriver fas 1 som "en ren kalkylfas" och det hade varit bra, fortsätter respondenten, om Trafikverket hade beskrivit tydligare vad fas 1 skulle innehålla. Samma respondent lyfter också fram avtalsformen som tillämpas i basunderhåll, dvs ABT, som olämplig. *"Det är ju inget som ska byggas"* säger respondenten och säger att Trafikverket borde titta på AFF istället eftersom *"det handlar om att sköta något som redan finns."*

Samtliga respondenter har reflekterat över mängden viten i pilotkontrakten, som de inte tycker är förenligt med en hög samverkansambition. De menar att det ligger en tydlig motsättning i att Trafikverket vill ha hög grad av samverkan och viten i samma kontrakt. Tyvärr har Trafikverket haft en benägenhet att *"både äta kakan och ha den kvar"* enligt en respondent. Den motsättningen främjar varken produktivitet eller innovation. *"Kontraktet speglar inte samverkan eftersom kontraktet har alla krav kvar med tider och viten"* säger en respondent och ifrågasätter logiken att både ha Samverkan Hög, hårda viten och krav i samma kontrakt. *"Trafikverket är helt fel ute i den ekonomiska modellen. Trafikverket är för snålt, eller för girigt.* Enligt samtliga intervjuade speglar kontrakten och de krav som ställs i kontrakten inte samverkan, eftersom kontrakten *"har kvar alla krav med tider och viten". "Vad är nyttan med samverkan när alla hårda viten är kvar?"* frågar sig en av respondenterna. Dessutom ser man en motsättning i att våga utveckla och samtidigt riskera viten.

En annan utmaning som lyftes fram av ett par av entreprenörerna är kopplad till CAV (dvs entreprenörsarvode baserat på verifierad självkostnad) och ekonomifunktionen hos entreprenörerna. Entreprenörerna får ett %-påslag för CAV, plus ersättning för verifierade självkostnader. Enligt ett par av respondenterna, främst inom järnväg, är CAV:t för lågt och det innebär en stor risk för entreprenören. För att entreprenören ska få tillräckligt CAV-påslag behöver ekonomerna bryta ut kostnadsposter som entreprenören normalt inte redovisar separat och verifiera dem. Det är inte ekonomerna vana vid, och det är inte entreprenörernas ekonomisystem anpassade för enligt en av respondenterna. Anledningen är att kostnaderna annars ska täckas av CAV, och det räcker CAV inte till enligt vissa entreprenörer. Hos entreprenörerna används också schabloner för semesterersättning, pension mm vilket Trafikverket inte accepterar. Här efterfrågas större flexibilitet från Trafikverkets sida, t ex genom att tillåta schablonersättning, menar respondenten. Det finns dock lite olika åsikter kring både CAV-nivå och självkostnadsersättningen.

Förutsättningar för innovation och produktivitet

Respondenterna har reflekterat kring förutsättningarna och drivkrafterna för innovation i pilotkontrakten. *"Innovation är modernt och fränt men det är bara ett ord"*, säger en respondent. Förutsättningarna för innovation borde vara goda säger en respondent eftersom *"dessa avtal med öppen spelplan är bra"*. Men man anser inte att det är tillräckliga incitament att komma på innovativa lösningar i Samverkan Hög-kontrakten och menar att det saknas ekonomiska förutsättningar för att utveckla nya lösningar. En respondent menar att om det är så att en entreprenör kommer på en bra och generell lösning i ett samverkanskontrakt så implementeras den troligen inte i samverkanskontraktet utan entreprenören spar den till ett traditionellt kontrakt om

det går, dvs entreprenören berättar inte om den nya lösningen med beställaren utan håller på den. *”Det blir ett sätt att tjäna pengar”* menar respondenten. Entreprenörerna säger att de har för låg vinstmarginal för att investera i innovationsarbete och själva kunna ta fram lösningar. *”Vi begär inte guld, vi vill utveckla ihop med beställaren och vi vill inte bära hela risken själva att det blir fiasko”* beskriver en respondent den nuvarande situationen. En positiv respondent inom vägsidan säger att det finns mycket möjlighet till effektivisering. Några exempel som lyfts fram är inom automation, exempelvis robotisering av röjningsarbete. Men, för att driva fram innovation och effektivisering måste det finnas finansiella förutsättningar och de finns inte enligt respondenten. För att utveckla, testa och utvärdera måste Trafikverket skjuta till pengar, innovationer på t ex miljösidan kräver stora investeringar som entreprenörerna inte kan stå för själva.

En annan respondent lyfter fram Trafikverkets krav som ett stort hinder för innovation. *”Så länge Trafikverket sitter fast i sina TDOK:ar och normer är det svårt att hitta på innovation”*. Att uppnå produktivitetsförbättringar tillsammans uppfattas som mer sannolikt, förutsatt att man arbetar tillsammans. Ytterligare en respondent inom väg är inne på samma spår. Om Trafikverkets intention är att utveckla entreprenörernas innovationsförmåga och produktivitet i underhållet så måste Trafikverket se över kravbilderna. Ett konkret exempel på vägsidan på vad som uppfattas som alltför strikta krav är när Trafikverket kräver att det inte får finnas någon växtlighet vid fasta hinder, exempelvis en lyktstolpe. Det är i grunden ett bra krav, enligt respondenten, som ändå poängterar att när det är 100 mil väg så borde det vara mer prioriterat att inte ha växtlighet i tätorter än ute på landsvägen. I ett samverkanskontrakt behöver det *”ges utrymme för toleranser”* och ges möjlighet till att beställare och entreprenör gemensamt kan stämma av prioriteringar och situationsanpassa underhållet. Men, nej *”Trafikverket vill inte det, de har strikta krav”*, säger entreprenören och tillägger att *”kraven är ställda på ett sådant sätt att entreprenörens lokala och tekniska kompetens inte värderas”*. Även på järnvägssidan är entreprenörerna kritiska till de strikta kraven som medför att det finns få öppningar att vara innovativ. Enligt en respondent uppfattas kraven i piloterna vara lika som i de konventionella kontrakten vilket innebär *”att det finns så få öppningar att vara innovativ”*.

Entreprenörernas reflektioner över vad Trafikverket kunde gjort annorlunda

Överlag hade respondenterna inom både väg och järnväg ganska lätt att reflektera kring svagheter och brister i Trafikverkets hantering av pilotkontrakten. Att komma med konkreta förbättringsförslag och rekommendationer var svårare. I detta avsnitt har vi samlat några av de förbättringsförslag och rekommendationer som respondenterna framförde.

- Lämna mer öppet för entreprenören. Nu var det alltför detaljerade frågor i FU:t enligt de mer samverkansfarna respondenterna. Genom att lämna lite mer öppet skapas möjlighet för entreprenör och beställare att gemensamt komma fram till arbetssätt och lösningar. Som kontrast till detta bör läggas att de mindre samverkansfarna entreprenörerna tyckte att det vore bra om Trafikverket specificerar och styr tydligare vad det är för samverkan de vill ha. Då blir det tydligare bedömning. De mindre samverkansfarna entreprenörerna föredrar en modell för samverkan, inte flera olika modeller.
- En entreprenör funderar på om ABT verkligen är den bästa entreprenadformen för drift och underhållskontrakt. AFF kanske kan vara bättre eftersom AFF är utvecklat för just drift och underhåll menar entreprenören.
- Det behöver bli tydligare vad 'uppsidorna' är för entreprenören i Samverkan Hög eftersom samverkan enligt ett par av respondenterna kräver en större, och därmed dyrare, organisation. Det är främst de mindre samverkansfarna entreprenörerna som betonar detta.
- Samtliga entreprenörer betonar att viten och samverkan rimmar dåligt ihop. För att uppnå bra samverkan behöver entreprenören ha utrymme och möjlighet att komma med nya

lösningar och prova nytt. Kraven behöver vara mer flexibla och mindre styrda. Dessutom behöver styrningen av kontrakten vara mer tolerant för variation och mindre digital (dvs antingen allt eller inget).

- En entreprenör föreslår att Trafikverket ska fortsätta att upphandla på samma sätt som man gjort i Samverkan Hög, dvs med poängsättning där man viktar mjuka faktorer lite högre än pris. Till det kan Trafikverket lägga till ett moment där de prissätter mängdförteckningen. Respondenten förordar alltså att a-priserna prissätts på klassiskt sätt och att beställaren sedan tilldelar till den som har bäst viktning av mjuka parametrar och pris.
- Hur fasindelningen ska se ut och hur lång fas 1 ska vara verkar bero på om det är sittande eller ny entreprenör samt om det är väg eller järnväg. Vissa entreprenörer på väg säger att fas 1 inte behöver vara lika lång som nu. Om entreprenören vunnit på en prissatt mängdförteckning istället (se punkten ovan) menar man att fas 1 kan göras mycket kortare (eller fas 1 kan tas bort) och entreprenören kan istället fokusera på etableringen.
- Entreprenörer inom väg vill se fler Samverkan Hög-kontrakt och mer kontinuitet från Trafikverkets sida. Det finns en oro att Trafikverket inte är långsiktiga i sitt arbete med Samverkan Hög. Ett förslag är att Trafikverket ska öka till ca 4 Samverkan Hög-kontrakt per år. Sedan ska Trafikverket utvärdera och finjustera löpande så att det blir önskad effekt.
- Använd en RFI (Request For Information) istället där Trafikverket kan lägga ut en förfrågan och entreprenörer kan lämna anbud genom att svara på intervjufrågor. Sedan kan det göras workshops och utifrån det kan Trafikverket göra sin upphandling. Då kan alla entreprenörer som vill vara med.

Det är viktigt att påpeka att dessa synpunkter och förslag kommer från entreprenörerna och inte ska ses som slutsatser av vår studie. En påbörjad delstudie av Fas 1 ger också en delvis annorlunda bild av både problem och möjliga lösningar.

4. Diskussion och slutsatser

Sammanfattning av resultaten

Samverkan Hög uppfattas generellt som positivt av entreprenörerna. Man ser att det skapar möjligheter för bättre samarbeten, högre attraktivitet och ökad innovation. För att uppnå bättre samverkan i kontrakten behövs *kompetens* (på båda sidor av kontraktet), *flexibilitet* gällande val av metod och lösning så att det finns något att samarbeta om och *tolerans* i styrningen. För att uppnå högre attraktivitet behövs färre *detaljkrav* (så att det går att arbeta på nya sätt) och *incitament för en bra affär* (minska de ekonomiska riskerna, färre viten).

För att uppnå ökad innovation behövs samtliga fem faktorer som anges ovan, dvs kompetens på båda sidor, flexibilitet gällande val av metod och lösning, tolerans i styrningen av kontrakten, färre detaljkrav och ökade incitament för en bra affär. Utöver dessa faktorer främjas innovation också oftast av att beställare och entreprenör genomför gemensamt utvecklingsarbete, det vill säga man arbetar med innovation tillsammans. Det är alltså inte frågan om att entreprenören ska innovera på egen hand, utan beställare och entreprenör behöver skapa en gemensam plattform för innovation. Plattformen behöver dessutom vara långsiktig för att vara trovärdig.

Jämförelse med tidigare studie

I studien av entreprenörernas uppfattningar av anbudsskedet i innovationspiloterna för vägunderhåll i Vilhelmina och Skellefteå Södra (Karrbom Gustavsson et al. 2019) var entreprenörerna också generellt positiva till samverkan. Det som entreprenörerna var kritiska till då var bl.a. att anbudsutvärderingen baserades på lägsta pris, att det var otydligt kring syftet med

innovationspiloterna, dvs kring vad entreprenör och beställare skulle samverka, och att viteslistan var lika lång som i ett vanligt avtal.

Kritiken mot avsaknaden av mjuka parametrar i Vilhelmina och Skellefteå Södra ser ut att ha fått gehör inom Trafikverket och nu, i Samverkan Hög-kontrakten för Bräcke, Ljungby, VGÖ och SMB, var entreprenörerna generellt positiva till att det var mjuka parametrar utvärderades. Det finns dock fortfarande viss kritik och entreprenörerna pekar på några utvecklings- och förbättringsmöjligheter gällande anbudsutvärderingen. Ett sådant exempel är den otydlighet i vad som skulle utvärderas i Samverkan Hög. Enligt de mindre samverkans erfarna entreprenörerna kan anbudsutvärderingen bäst beskrivas som en *"bedömningssport"* eller *"beauty contest"* där utvärderingen mer kom att handla om samverkan och hur samverkan beskrevs i ord och bild, än om hur innovation skulle möjliggöras utifrån drift- och underhållskunnande.

Den kritik som lyftes fram 2019 kring viten i samverkansinriktade kontrakt finns kvar och har förstärkts. Samtliga entreprenörer som intervjuades i den här studien anser att viten och Samverkan Hög rimmar dåligt. Viten ger en motverkande effekt som inte gynnar förtroendebyggande och samverkan. Trafikverket vill tyvärr *"både äta kakan och ha den kvar"*.

Den otydlighet kring syftet med samverkan som fanns i innovationspiloterna Vilhelmina och Skellefteå Södra kan delvis ses även här. Ett flertal respondenter upplever att det finns en otydlighet kring vad man ska samverka om och vilket utrymme det finns för entreprenören att vara innovativ och prova nya lösningar. En respondent lyfter exempelvis fram risken att lova något i anbudet som de sedan kan få viten för.

Avslutande reflektioner och rekommendationer

- Kompetensen inom samverkan behöver öka både hos beställare och entreprenörer. Det går att utbilda i samverkan baserat på erfarenheter från byggprojekt, kanske framför allt på hussidan, men förutsättningarna är annorlunda för underhållskontrakt. De erfarenheter som kommer fram i de fyra (egentligen tre) pilotkontrakten kommer att vara mycket värdefulla i att tydliggöra både brister i traditionella kontrakt och förutsättningarna för att förbättra samverkan.
- Trafikverket bör se över förfrågningsunderlagen till framtida Samverkan Hög-kontrakt med avseende på hur man utformar krav och utvärderingskriterier inom samverkan. Även om det är naturligt att samverkansovana företag har svårare att förstå vad bedömningarna baseras på är det troligen möjligt att vara både tydligare och mindre styrande.
- Trafikverket behöver stärka entreprenörernas möjligheter till innovation. Möjligheterna påverkas i mycket hög utsträckning av utformningen av förfrågningsunderlagen och de normer och krav som de relaterar till. Särskilt järnvägskontrakt upplevs för styrda och kravställda för att ge tillräckliga frihetsgrader som möjliggör innovation.
- Trafikverket behöver se över viten i samband med Samverkan Hög. Att ha viten som upplevs tuffa och hårda i ett Samverkan Hög-kontrakt skickar dubbla signaler om vad man anser viktigt.
- Trafikverket behöver stärka entreprenörernas drivkrafter till innovation. Innovation kräver ekonomiska investeringar och innebär osäkerhet. Som långsiktig beställare behöver Trafikverket ta en större del av riskerna och skapa incitament för entreprenörerna att investera i innovationsarbete genom att skapa tilltro till att detta kommer att belönas i framtida upphandlingar.
- Men det räcker inte med att stärka entreprenörernas möjligheter och drivkrafter till innovation. Trafikverket behöver se Samverkan Hög som en plattform för gemensamt innovationsarbete, inte bara ett verktyg för att främja entreprenörernas innovationsarbete.

- Samtliga entreprenörer efterlyser en bättre samverkan i baskontrakten, både för att kunna använda samhällets resurser bättre och för att branschen ska bli mer lönsam och attraktiv. Samverkan Hög i baskontrakt innebär dock en stor förändring för alla parter. Trafikverket behöver se Samverkan Hög som en långsiktig och strategisk förändringsprocess i behov av kontinuerlig utveckling och lärande hos alla aktörer. För att få med entreprenörerna på denna förändringsprocess måste Trafikverket vara tydligare i hur man kommunicerar sina långsiktiga avsikter. För entreprenörerna är det viktigt att det finns en viss kontinuitet i Trafikverkets upphandling av Samverkan Hög-kontrakt, det får inte bli för långa uppehåll mellan dem.

Till sist vill vi påpeka att kontrakt och ekonomiska villkor i Samverkan Hög-modellen är komplexa och att lärandet under fas 1 är omfattande. Våra rekommendationer ska därför ses som preliminära – de kan förändras med ökad förståelse och andra områden kan tillkomma.

5. Referenser

Karrbom Gustavsson, T., Eriksson, P E., Nilsson Vestola, E. (2019). *Förstudierapport till Trafikverket – Entreprenörernas upplevelser av anbudsskedet i innovationspiloterna för vägunderhållskontrakten Vilhelmina och Skellefteå Södra*. <https://www.procsibe.se/wp-content/uploads/2019/05/Forstudie-Rapport-Innovationspiloter.pdf>

Rosander, L., Kadefors, A., Eriksson, P E. (2020). Implementering av samverkansentreprenader med tidig entreprenörsmedverkan i Trafikverket – Erfarenheter från sju projekt. Delrapport i forskningsprojektet "Kvalitativ uppföljning av samverkansentreprenader". https://www.procsibe.se/wp-content/uploads/2020/11/Delrapport_S3_publicerad.pdf