



## FORSKNINGSRAPPORT

# Samverkan Hög inom väg- och järnvägsunderhåll – uppföljning av tidiga skeden i tre pilotkontrakt

Anna Kadefors, Susanna Hedborg,  
Emilia Nilsson-Vestola och Per-Erik Eriksson



Rapport delstudie 2 i forskningsprojektet ”Uppföljning och utvärdering av Samverkan Hög piloter baskontrakt väg och järnväg”.

Trafikverkets anslag TRV 2021/5361

KTH Rapport nr TRITA-ABE-RPT- 2312

Avdelningen för ledning och organisering i byggande och förvaltning  
Institutionen för fastigheter och byggande  
KTH, Kungliga Tekniska Högskolan  
100 44 Stockholm

# SAMMANFATTNING

## BAKGRUND

Affärsformerna för drifts- och underhållskontrakt har varit föremål för diskussion av flera olika anledningar de senaste åren. Dels har entreprenörerna påtalat att osäkerheten i uppdragens innehåll är för stor för att de traditionella mängdkontrakten, upphandlade på lägsta pris, ska fungera bra. Man menar att sådana kontrakt medför stora risker för företagen och även påverkar arbetsmiljön och förutsättningarna att rekrytera personal till branschen negativt. Entreprenörerna har därför efterlyst kontrakt med mindre risk och bättre samverkan. En annan aspekt är att Trafikverkets egna kontraktsanalyser och Riksrevisionens granskningar har pekat på att taktiserad prissättning (obalanserad budgivning) i traditionella driftkontrakt medför att Trafikverket har bristande kunskap om kostnadsbilden och även kan leda till ineffektiv användning av statliga resurser.

Trafikverket har sedan några år börjat testa samverkansinriktade upphandlingsstrategier (Samverkan Hög) i större investeringsprojekt inom verksamhetsområdena Stora projekt och Investering. Utifrån dessa erfarenheter och kritiken mot de traditionella kontrakten beslöt Trafikverket att även utveckla en kontraktsmodell för Samverkan Hög för baskontrakt för väg- och järnvägsunderhåll. Den nya kontraktsmodellen innebär att entreprenören upphandlas i ett tidigt skede, baserat på kvalitetsparametrar samt entreprenörarvodet. Kontraktet delas in i två faser, där Fas 1 utgörs av en process där entreprenören och beställaren gemensamt tar fram genomförandeplan, produktionskalkyl, detaljerad tidplan och rikt kostnad. I Fas 2, som är en option, ingår sedan etablering (Fas 2a) och utförande av basunderhåll (Fas 2b). Våren 2020 upphandlade Trafikverket tre pilotkontrakt med kontraktsmodellen Samverkan Hög inom drift och underhåll: två vägkontrakt och ett järnvägskontrakt.

Under hösten 2021 initierades ett nytt forskningsprojekt i samarbete mellan Trafikverket och forskare knutna till det nationella forskarnätverket ProcSIBE ((Procurement for Sustainable Innovation in the Built Environment<sup>1</sup>)) för att följa upp och utvärdera kontraktsmodellen Samverkan Hög inom basunderhåll för väg och järnväg. Hela forskningsprojektet omfattar tre delstudier av anbudsskedet, Fas 1 samt Fas 2. Den här rapporten behandlar Fas 1 i de tre pilotkontrakten. De två vägkontrakten har följts upp genom intervjuer med Trafikverket och entreprenörerna. Forskningsprojektet kommer att fortsätta med att följa upp utvecklingen under Fas 2 och även jämföra med två traditionellt upphandlade kontrakt. Järnvägskontraktet avbröts efter Fas 1 och uppföljningen av detta baseras på medverkan i tre workshops som organiserades av Trafikverket efter avbrottet.

## RESULTAT

Intervjuerna visar på ett stort stöd bland de intervjuade, även på järnvägssidan, för att arbeta mer samverkansinriktat. De fördelar som framhålls har att göra med ökad resurseffektivitet och innovation, bättre arbetsmiljö som ökar branschens attraktivitet, samt att lägre risk gör det lättare för nya aktörer att etablera sig på marknaden. Sammanfattningsvis visar erfarenheterna på en betydande potential i den modell som har testats, men det är också tydligt att det behövs ytterligare utveckling och justeringar, liksom kompetensutveckling och ett mer långsiktigt utvecklingsarbete.

Några centrala resultat och rekommendationer sammanfattas nedan<sup>2</sup>:

- För att lyckas i ett samverkanskontrakt är det avgörande att ledande personer på båda sidor är erfarna i sina roller, tror på samverkan, har skaffat sig en förståelse av både kontrakt och etablerade principer för samverkan, och inte underskattar uppgiftens komplexitet. Båda

---

<sup>1</sup> ProcSIBE (på svenska: Upphandling för ett hållbart och innovativt samhällsbyggande) har under flera år studerat och utvärderat ett flertal modeller som Trafikverket har tillämpat för upphandling av olika typer av uppdrag. Se [www.procsibe.se](http://www.procsibe.se) för mer information och rapporter från tidigare studier.

<sup>2</sup> Fler slutsatser och rekommendationer återfinns i kapitel 8 i rapporten.

kontraktsparterna behöver därför ha funktioner som kan förbereda personalen, följa upp samverkan och flytta personer som inte fungerar. Detta är en organisatorisk kompetens som även kan bedömas vid utvärdering av anbud.

- För Trafikverket har insynen i entreprenörernas kostnads kalkyler inneburit en ökad förståelse av hur förfrågningsunderlagen för driftkontrakt ska vara konstruerade för att vara lätta för entreprenörerna att prissätta och minska onödiga riskpåslag. Man har också kunnat konstatera att Trafikverkets egenkalkyler stämmer relativt bra. Arbetet med att ta fram självkostnader för olika poster tog dock betydligt mer tid och kraft än vad man hade förväntat sig. Utifrån den kunskap man nu har fått skulle Trafikverket och entreprenörsidan kunna gå vidare och gemensamt identifiera principer för prissättning och områden där det kan vara bättre att använda schabloner. Kostnadsindexering, viten och bonusar behöver också ses över på basis av de erfarenheter som gjorts i pilotkontrakten.
- Det finns goda möjligheter för utveckling och innovation i Samverkan Högkontrakten. En viktig lärdom är att förutsättningarna för att driva utvecklingsarbete i driftkontrakt snarast är bättre i Fas 2, då hela organisationen och alla underentreprenörer är på plats. Detta är en skillnad mot investeringsprojekt, där Fas 1 uppfattas vara mest central. Medarbetarna på projektnivån upplever dock att Trafikverkets ambitioner har varit otydliga, framför allt när det gäller vilken frihet pilotkontrakten haft att utmana regelverken. Inför Fas 2 och kommande kontrakt behöver Trafikverket förtydliga vilka frihetsgrader som finns, samt aktivt stödja nytänkande även under Fas 2.
- De flesta av de intervjuade ser betydande fördelar med samverkan med Samverkan Hög och menar att kommande projekt kan ha stor nytta av de lärdomar som gjorts. Trafikverksrepresentanterna upplever dock att det interna stödet för pilotkontrakten har minskat över tid och att syftet att driva utveckling har ersatts av ett ensidigt fokus på kostnadsutvecklingen på kort sikt. Man ser ingen tydlig plan för hur erfarenheterna ska föras vidare och upplever att rutiner och funktioner för att stödja sådant lärande till stor del saknas.
- För att investera i ny kunskap och anpassa sina strategier behöver entreprenörerna se en tydlig riktning, men även de intervjuade entreprenörrepresentanterna uppfattar Trafikverkets långsiktiga målsättningar för Samverkan Hög och andra samverkansmodeller inom driftverksamheten som oklara. Flera intervjuade från både Trafikverket och entreprenörerna lyfter risken att förlora tid och missa chansen att vara på erfarenheterna från de tre kontrakten.
- En slutsats är att Trafikverket bör överväga att snarast starta ytterligare några pilotkontrakt där konceptet utvecklas baserat på lärdomarna från pilotkontrakten. Det är också viktigt att ta fram en plan för fortsättningen baserat på de resultat som kommer fram. ProcSIBEs tidigare studier har visat att Trafikverket har svårt att uppnå tillräcklig uthållighet och systematik det förändringsarbete man driver kopplat till kontraktsmodeller. För att stärka kan Trafikverket kommunicera strategier och planer brett samt involvera andra beställare, branschrepresentanter och forskning i utveckling och uppföljning. Detta skulle öka trycket på Trafikverket att hålla fast vid intentioner och överenskommelser, bygga förtroende samt tillföra fler kunskaper och perspektiv.

# INNEHÅLLSFÖRTECKNING

<b>1</b>	<b>INLEDNING</b> .....	<b>1</b>
1.1	BAKGRUND.....	1
1.2	STUDIENS SYFTE OCH RAPPORTENS UPPLÄGG.....	2
1.3	TIDIGARE ANALYSER AV DRIFT- OCH UNDERHÅLLSKONTRAKT.....	3
<b>2</b>	<b>METOD</b> .....	<b>7</b>
2.1	FALLSTUDIER AV VÄGKONTRAKTEN.....	7
2.2	FALLSTUDIE AV JÄRNVÄGSKONTRAKTET.....	8
<b>3</b>	<b>VÄGUNDERHÅLLSKONTRAKT INOM TRAFIKVERKET</b> .....	<b>9</b>
3.1	REGIONER OCH DRIFTOMRÅDEN.....	9
3.2	UNDERHÅLLSVERKSAMHETEN OCH KONTRAKTEN.....	9
3.3	ORGANISATION FÖR UPPHANDLING.....	10
3.4	PROCESS FÖR UPPHANDLING OCH UTVECKLING AV KRAV.....	12
<b>4</b>	<b>SAMVERKAN HÖG I VÄGUNDERHÅLLSKONTRAKTEN</b> .....	<b>13</b>
4.1	ALLMÄNT OM KONTRAKTSMODELLEN SAMVERKAN HÖG.....	13
4.2	ANPASSNING AV SAMVERKAN HÖG TILL VÄGUNDERHÅLL.....	13
4.3	SAMVERKAN OCH INNOVATION I FÖRFRÅGNINGSUNDERLAGEN FÖR VÄGKONTRAKTEN.....	15
4.4	UTVECKLING AV SAMVERKAN HÖG FÖR UNDERHÅLLSKONTRAKT.....	18
<b>5</b>	<b>RESULTAT VÄGKONTRAKTEN</b> .....	<b>19</b>
5.1	PROBLEMBESKRIVNING OCH BAKGRUND.....	19
5.2	FÖRFRÅGNINGSUNDERLAG, ANBUDSPROCESS OCH UTVÄRDERING.....	21
5.3	KONTRAKT, ERSÄTTNINGSFÖRM, VITEN, BONUS.....	24
5.4	UPPSTARTEN AV KONTRAKTEN (FAS 1).....	28
5.5	BRÄCKE.....	29
5.6	LJUNGBY.....	37
5.7	FRIHETSGRADER OCH VÄGSYSTEMS ROLL.....	47
5.8	JÄMFÖRELSE OCH KONTAKTER MELLAN KONTRAKTEN.....	50
5.9	PROCESSER, PLANER OCH FÖRSLAG.....	52
<b>6</b>	<b>RESULTAT JÄRNVÄGSKONTRAKTET</b> .....	<b>58</b>
6.1	FÖRUTSÄTTNINGAR OCH UPPSTART.....	58
6.2	SAMVERKAN.....	58
6.3	SJÄLVKOSTNADER OCH RIKTPRISKALKYL.....	59
6.4	GENOMFÖRANDEBESKRIVNINGEN OCH BESLUTET ATT AVBRYTA.....	61
6.5	ERFARENHETER OCH REFLEKTIONER.....	61
<b>7</b>	<b>DISKUSSION OCH JÄMFÖRELSE</b> .....	<b>64</b>
7.1	SYFTEN MED SAMVERKANSKONTRAKT.....	64
7.2	SAMVERKANSPROCESSER OCH SAMVERKANSLEDNING.....	65
7.3	KOSTNADSKALKYLER, INCITAMENT OCH KONTRAKT.....	67
7.4	ANBUDETS ROLL SOM STYRMEDEL.....	69
7.5	EFFEKTIVISERING, INNOVATION OCH LÄRANDE.....	70
<b>8</b>	<b>SAMMANFATTANDE SLUTSATSER</b> .....	<b>73</b>
8.1	BAKGRUND OCH ÖVERGRIPANDE RESULTAT.....	73
8.2	MÖJLIGGÖRARE OCH FRAMGÅNGSFAKTORER FÖR SAMVERKAN.....	73
8.3	ERSÄTTNINGSFÖRMER OCH ANDRA KONTRAKTSFRÅGOR.....	74
8.4	INNOVATION OCH UTVECKLING.....	74

8.5	FRAMTIDEN FÖR SAMVERKAN HÖG .....	75
8.6	REKOMMENDATIONER .....	76
<b>LITTERATUR.....</b>		<b>78</b>
<b>BILAGA 1: FÖRFRÅGNINGSUNDERLAG OCH KONTRAKT .....</b>		<b>79</b>

# 1 INLEDNING

---

Den här rapporten redovisar resultaten av ett forskningsprojekt med syften att följa upp och utvärdera implementeringen av en ny, samverkansinriktad upphandlingsstrategi för Trafikverkets baskontrakt för väg- och järnvägsunderhåll i ett fåtal pilotkontrakt. Rapporten avser en del av ett större forskningsprojekt och omfattar den första fasen av kontrakten, från uppstart av planeringsfasen till beslut om att teckna kontrakt för produktionsfasen

## 1.1 BAKGRUND

I den nationella upphandlingsstrategin (Regeringskansliet, 2016) har Sveriges regering slagit fast att offentlig upphandling ska fungera som strategiskt verktyg för goda affärer, men även främja innovationer och alternativa lösningar. Trafikverket är en av Sveriges största offentliga beställarorganisationer och har därmed stor påverkan på utvecklingen av leverantörsmarknaden för anläggningsarbeten. Eftersom Trafikverket köper ungefär 80 % av sin ekonomiska ram är upphandling också verkets, och statens, viktigaste verktyg för att styra mot ökad effektivitet, produktivitet och innovation på anläggningsmarknaden. Trafikverkets totala upphandlingsvolym är ca 62 miljarder SEK per år. Underhållsentreprenader omfattar 11 mdr för väg och 8 för järnväg, där baskontrakten för underhåll av väg och järnväg står för 4,5 resp. 3,6 miljarder SEK (2022)<sup>3</sup>.

Under de senaste åren har upphandlingen av drift- och underhållsverksamheten varit föremål för kritik från flera håll. Från entreprenörsidan har framförts att baskontrakten, som de traditionellt har utformats, lägger för stora risker på entreprenörerna och att lönsamheten i branschen är för låg för att attrahera nya aktörer<sup>4</sup>. I samarbete med branschen initierade Trafikverket under 2015-2016 ett analysarbete med syftet att utveckla nya kontraktsmodeller (Trafikverket, 2016). Ett par år senare genomförde Riksrevisionen granskningar av upphandling och kontrakt på både väg- och järnvägssidan (Riksrevisionen 2019, 2020)<sup>5</sup>. Bakgrunden var att man såg en risk att statens medel inte används effektivt, eftersom de slutliga kostnaderna för basunderhållet oftast är betydligt högre än vad som anges i anbuden. Trafikverket fick då ett regeringsuppdrag att analysera omfattningen och konsekvenserna av så kallad ”obalanserad budgivning” för både väg och järnvägskontrakt (Trafikverket 2020b, 2021). Som konsekvens av sina egna analyser och Riksrevisionens granskningar har Trafikverket initierat ett flertal utvecklingsprojekt. De flesta av dessa fokuserar på att utveckla nya digitala verktyg och system för att kunna göra bättre uppföljningar och analyser av åtgärder, kostnader och anläggningsstatus (se även Trafikverket 2020a).

De pilotkontrakt som följs upp i den här studien är en del av detta utvecklingsarbete. De har dock sitt ursprung mer i branschdialogerna än i Riksrevisionens åtgärdsförslag. Från leverantörssidan finns sedan länge missnöje med riskfördelningen och samarbetet i Trafikverkets mer komplexa investeringsprojekt. En enklare modell för samverkan kopplad till traditionella kontrakt, "Utökad Samverkan", utvecklades inom ramen för branschinitiativet FIA (Förnyelse i anläggningsbranschen) kring 2003. När Trafikverket bildades 2010 sattes inriktningen till att mer gå mot totalentreprenader

---

<sup>3</sup> [Trafikverkets inköpsvolym - Bransch](#)

<sup>4</sup> [Väg - marknad och konkurrens - Bransch \(trafikverket.se\)](#) Här står att konkurrenssituationen har varit historiskt låg de senaste åren men har förbättrats. Det genomsnittliga antalet anbud har dock gått ned från 3.1 år 2021 till 3.0 år 2022.

<sup>5</sup> [RiR 2019:24 - Drift och underhåll \(riksrevisionen.se\)](#)

[Obalanserad budgivning basunderhåll väg \(diva-portal.org\)](#)

[Drift och underhåll av järnvägar - omfattande kostnadsavvikelser \(RiR 2020:17\) \(riksrevisionen.se\)](#)

med funktionskrav, vilket innebär större frihet men också ökad risk för entreprenörerna. Modellen ”Utökad samverkan” och FIA-initiativet avvecklades formellt 2012.

Huvudregeln vid utformning av kontrakt är dock att beställaren bör behålla sådana risker som leverantören inte kan påverka. Detta innebär att funktionskrav ofta fungerar sämre för projekt med stor osäkerhet. Redan kring 2013 framförde entreprenörerna i den nya branschorganisationen Anläggningsforum att riskerna var för stora i många kontrakt och att det behövdes mer samverkansorienterade och flexibla kontraktsmodeller för att hantera projekt med stor osäkerhet. Trafikverket fick då i uppdrag av Anläggningsforum att utveckla sådana arbetsformer för investeringsprojekt. Detta resulterade i två modeller: Samverkan Hög, en riskpåverkande modell för samverkan i två faser som skulle tillämpas i de mest komplexa projekten, och Samverkan Bas, som liknade Utökad samverkan och där samverkansaktiviteter kombinerades med traditionella kontrakt. Utvecklingen och erfarenheterna av Samverkan Hög i investeringskontrakt har beskrivits i en rapport av Rosander m fl. (2020).

Komplexiteten och osäkerheten är hög även i basunderhåll för väg och järnväg, och i traditionella kontrakt leder svårigheterna att specificera mängder i förfrågningsunderlagen till obalanserad budgivning, även kallat spekulation eller taktisk prissättning. Innebörden är att leverantörerna inte lämnar realistiska priser på de olika mängderna utan anpassar dem för att öka sina chanser att vinna upphandlingen. När man väl har fått kontraktet får man betalt för de verkliga mängderna, som kan skilja sig avsevärt från de som antagits i förfrågningsunderlaget. Det är detta som resulterar i kostnadsökningar, ineffektiv resursanvändning och att leverantörerna tar större risker än de egentligen vill (Riksrevisionen, 2019, 2020). Efter önskemål från leverantörerna i samband med Trafikverkets tidiga arbete med kontraktsanalyserna (Trafikverket, 2016) togs det fram en av GD signerad handlingsplan där Trafikverkets arbetsgrupp för samverkan fick i uppdrag att hitta ett upplägg för tillämpning av Samverkan Hög även för baskontrakten. En grupp tillsattes för att ta fram förfrågningsunderlag. Våren 2021 upphandlades fyra Samverkan Hög-kontrakt inom basunderhåll som skulle utgöra pilottest för den nya affärsstrategin, två på väg (Bräcke och Ljungby) och två på järnväg. En järnvägsupphandling blev överklagad och Trafikverket övergav planen att genomföra det i form av Samverkan Hög. Tre baskontrakt återstod därmed i pilottestet. Det återstående järnvägskontraktet avbröts emellertid efter planeringsfasen. Det blev också beslutat att Bräcke och Ljungby skulle jämföras med varsitt intelligande systerkontrakt (Lit respektive Västbo) som upphandlades enligt Trafikverkets normala mall.

En central målsättning i Trafikverkets beställar- och upphandlarstrategi (TDOK 2011:196) är ”att få mer nytta för pengarna genom att stimulera ökad produktivitet, industrialisering, innovationsgrad och konkurrens på leverantörsmarknaden”. Detta mål gav upphov till ett delvis parallellt utvecklingsarbete. I 2018 års upphandlingsomgång av Baskontrakt Väg skapade Trafikverket två ”innovationspiloter” med målsättningen att skapa bättre möjligheter och drivkrafter för utveckling, nytänkande och innovation på leverantörsmarknaden (Nilsson-Vestola m fl, 2023). Detta initiativ förlängdes dock inte, delvis för att pilotkontrakten för Samverkan Hög startades. Det finns dock en koppling mellan de båda initiativen genom att de delvis drevs inom samma geografiska område.

## 1.2 STUDIENS SYFTE OCH RAPPORTENS UPPLÄGG

Syftet med detta FoI-projekt är att följa upp och utvärdera affärsstrategin Samverkan Hög inom basunderhåll. Utvärderingen av de tre upphandlade Samverkan Hög-kontrakten ska fokusera dels på de upplevda erfarenheterna från implementeringen av affärsstrategin, dels på vilka effekter som strategin har fått. Studien kommer bland annat att utvärdera hur organisering och arbetsätt påverkar förutsättningar för utveckling, nytänkande och innovation på leverantörsmarknaden. Viktiga aspekter att beakta är effekter kopplade till samverkan, arbetsätt, digitalisering, innovation, hållbarhet, kundvärde, ekonomi, robust och tillförlitlig anläggning, mm.



Dessutom syftar FoI-projektet till att undersöka hur kunskap om och metoder för utvecklingsfrämjande arbetssätt kan överföras mellan olika baskontrakt (både mellan pilotkontrakten för Samverkan Hög och mellan dessa och traditionella baskontrakt), samt hur Trafikverket kan stödja ett sådant organisatoriskt lärande. Följeforskningen fokuserar speciellt på hur affärsstrategierna, organisation och arbetssätt påverkar effektivitet och innovationsprocesser i kontrakten.

I likhet med Samverkan Hög för investeringsprojekt baseras kontraktsmodellen på en indelning i två faser, där entreprenören först upphandlas för en projekteringsfas (Fas 1) där parterna gemensamt tar fram både kontraktsinnehåll och en riktkostnad, som sedan ligger till grund för att teckna ett entreprenadkontrakt för färdigprojektering/planering och produktion, alltså Fas 2. Följeforskningsprojektet är uppdelat i tre delstudier: en för anbudsskedet, en för Fas 1, och en för Fas 2. Denna rapport behandlar delstudie 2, som fokuserar på Fas 1. Studien av anbudsskedet har rapporterats i Karrbom m fl, (2022).

I delstudie 2 undersöks följande forskningsfrågor:

- Hur implementeras och tillämpas kontraktsmodellen Samverkan Hög för basunderhåll under Fas 1?
- Hur upplever medverkande parter (beställare, entreprenör och underentreprenörer) att modellens upplägg och praktiska tillämpning fungerar under Fas 1?
- Vilka effekter ger kontraktsmodellen och dess tillämpning under Fas 1?
- Hur kan upphandlingsstrategin och kontraktsmodellen (med fokus på Fas 1) vidareutvecklas?
- Hur kan man bygga vidare på erfarenheterna från pilotkontraktet i kommande upphandlingar?

I nästa avsnitt av rapporten ges en översikt över tidigare granskningar och utvecklingsarbete med koppling till drift och underhållskontrakt. Kapitel 2 beskriver kort metoden. Kapitel 3 beskriver organisering av vägunderhållsverksamheten med fokus på upphandling inom Trafikverket. Kapitel 4 behandlar modellen för Samverkan Hög i vägkontrakten. I kapitel 5-6 redovisas resultaten av de intervjuer och observationer som gjorts inom ramen för studien. Kapitel 5 ger en bakgrund till utvecklingen av Samverkan Hög och beskriver resultaten i de båda vägkontrakten och kapitel 6 beskriver järnvägskontraktet. I kapitel 7 jämförs och diskuteras resultaten, och i kapitel 8 redovisas slutsatser och rekommendationer. Vissa av de allmänna delarna av rapporten fokuserar alltså huvudsakligen på vägkontrakten, medan diskussionen och slutsatserna även behandlar järnvägskontraktet.

### **1.3 TIDIGARE ANALYSER AV DRIFT- OCH UNDERHÅLLSKONTRAKT**

I det här avsnittet sammanfattas de tidigare analyser och granskningar av Trafikverkets kontrakt för drift och underhåll som genomförts av Trafikverket själv, Riksrevisionen och VTI. Här ingår även en översikt av de rekommendationer som dessa har kommit fram till och vilket utvecklingsarbete de har lett fram till. Genomgången omfattar i första hand vägsidan, eftersom det är vägkontrakten som kommer att fortsätta analyseras i delstudie 3 av följeforskningsprojektet. Syftet är att ge en bakgrund till utvecklingsinitiativet Samverkan Hög. Genomgången ger också en uppfattning om de problem som förknippas med de traditionella kontrakten.

Följande studier sammanfattas nedan: den kontraktsanalys som Trafikverket genomförde för vägunderhållssidan 2015-2016, Riksrevisionens granskning av Trafikverkets upphandling av basunderhåll för väg under 2017-2019, samt Trafikverkets redovisning av uppdraget att analysera obalanserad budgivning för Baskontrakt Väg från 2020.

#### **1.3.1 Kontraktsanalys vägunderhåll 2015-2016**

Mot bakgrund av kritik från leverantörssidan mot låg lönsamhet och stora risker i basunderhållskontrakten startade Trafikverket under 2015 ett projekt med syftet att utveckla en ny

affärsmodell (entreprenadform, ersättningsform, upphandlingsform, samverkansform, incitament m.m.) för basunderhåll väg. Syftet var att ta fram ett förfrågningsunderlag som skulle vara attraktivt och kalkylerbart och därmed skapa förutsättningar för anbud och entreprenader av hög kvalitet, innovation samt stimulera till fler anbud (Trafikverket, 2016). Projektet involverade ett antal medverkande från olika enheter inom Trafikverket och även representanter för leverantörer.

Inom ramen för projektet genomförde VTI en litteraturstudie och intervjuer, inklusive benchmarking med Norge, Skottland och Kanada (delstat Ontario) (VTI, 2016). Fokus var på att bedöma olika kontraktsmodeller för vägunderhåll med avseende på effektivitet och kvalitet. VTI:s rapport behandlar i första hand funktions- och utförandekrav men även kontraktslängd, storlek/paketering och erfarenheter av konkurrensutsättning diskuteras. Litteraturstudien sammanfattar forskningsläget inom området. Den visar att det då (2016) fanns få om några studier som hade undersökt effekter av olika kontraktsmodeller på ett tillräckligt systematiskt sätt för att kunna dra några slutsatser. VTI konstaterar också att det är komplext att utvärdera och jämföra utfall av vägunderhållskontrakt eftersom det är så många dimensioner som kan variera. Författarna menar att det ofta finns en positiv grundsyn när det gäller funktionskrav i litteraturen, men att det saknas kvantitativa mätdata som tydligt stödjer att detta stämmer i praktiken. Intervjuerna som gjordes inom studien visade att flera beställare hade testat rena funktionskrav, men att erfarenheterna inte hade levt upp till förväntningarna. Istället använde flera av dem kombinationer av funktionskrav och detaljkrav, och även egen regi förekom. Trafikverket testade mer renodlade funktionskrav i samband med att basunderhållet först konkurrensutsattes på 1990-talet, men den nuvarande modellen för baskontrakt är baserad på en kombination av funktionskrav och detaljkrav. För vinteråtgärder rekommenderar både de intervjuade och författarna att beställaren ska ta de risker som kopplas till vädret. I rapporten konstateras också att kontraktsmodeller som är effektiva på kort sikt kan ha negativa effekter på längre sikt, exempelvis genom påverkan på anläggningens status eller konkurrensen på marknaden. Generellt förordar VTI mer forskning kring effekter av olika kontraktsmodeller under olika förutsättningar.

I sin övergripande projektrapport konstaterar Trafikverket (2016) att entreprenörerna måste prissätta taktiskt för att kunna konkurrera och att den leverantör som gör de största sänkningarna oftast vinner kontraktet. Taktisk prissättning blir aktuell när leverantörerna bedömer att de mängder som faktiskt kommer att beställas under kontraktstiden avviker från dem som beskrivs i mängdförteckningen i Trafikverkets förfrågningsunderlag. Entreprenörerna räknar då taktiskt på bas av tidigare erfarenhet av ”snittsvällningen”, alltså hur Trafikverkets projektledare historiskt brukar beställa under kontraktstiden. De kan då lämna ett lägre anbud genom att prissätta åtgärder/konton där Trafikverket har underskattat mängderna högt och tvärtom. Detta gör att den slutliga ersättningen kan bli betydligt högre än anbudet. Enligt leverantörerna utgör ”svällningen” en alltför stor del som inte är kalkylerbar och alltså innebär en risk. Trafikverkets slutsats i rapporten är att den stora utmaningen är att minska utrymmet för taktisk prissättning genom att definiera omfattningen av mängder bättre.

Projektet tog fram en bruttolista på ofta återkommande arbeten som man menar borde kunna specificeras i förfrågningsunderlagen. I övrigt konstaterar projektgruppen att många av projektets ursprungliga målsättningar byggde på att det skulle gå att inhämta korrekt data ur verkets uppföljningssystem. Under arbetet hade man dock funnit att dessa förutsättningar saknades, och att det därför inte var möjligt att ta fram ett förfrågningsunderlag som hade förutsättningar att uppfylla målen. Istället föreslår man ett utvecklingsprogram med ett antal åtgärder, system, stödresurser och verktyg för att arbeta mer systematiskt med kalkyl, efterkalkyl, uppföljning av mängder och uppföljning av anläggningens status. Efter önskemål från leverantörerna rekommenderas i rapporten också att Trafikverket ska utveckla en modell för att tillämpa den då nya Samverkan Hög-modellen även i underhållskontrakt.

### 1.3.2 Riksrevisionens granskning av Trafikverkets upphandling av basunderhåll för vägar

Ett par år senare granskade Riksrevisionen Trafikverkets upphandling av basunderhåll för vägar (Riksrevisionen 2019). Bakgrunden var att man såg en risk för att staten betalade för mycket för

åtgärderna när den slutliga kostnaden för kontrakten så ofta blev betydligt högre än den ursprungligen uppskattats till i anbudet. Man konstaterar också att Trafikverket på uppdrag av regeringen redovisar skillnader mellan kostnader i tecknade avtal och faktiskt utfall för samtliga entreprenadkontrakt som överstiger 10 miljoner kronor, men att olika typer av entreprenader inte analyseras separat. Regeringen har därför inte fått kännedom om de stora kostnadsökningar och särskilda utmaningar som finns för just basunderhållet. Granskningen tillför sådan ny kunskap.

Undersökningen byggde på en granskning av 47 kontrakt för basunderhåll väg som avslutades under 2017 och 2018. Utredarna fann att en stor del av de uppgifter som behövdes inte fanns tillgängliga utan behövde tas fram av Trafikverkets projektledare. Detta krävde mycket arbete och begränsade studiens omfattning. Man har även intervjuat bland annat projektledare, nationella samordnare och inköpare. Trafikverkets projektrapport från 2016 används också i analysen, liksom ett flertal andra dokument.

Riksrevisionen lyfter fram att baskontrakten är känsliga för taktisk prissättning, som man benämner 'obalanserad budgivning'. I rapporten beskrivs utförligt vilka nackdelar som detta innebär ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. De två huvudproblemen är dels att leverantörens incitament att genomföra olika typer av åtgärder påverkas av om de är högt eller lågt prissatta, dels att Trafikverket får svårt att bedöma vilket anbud som ger lägst kostnad, och alltså riskerar att upphandla fel entreprenör och betala för mycket.

Av de studerade kontrakten hade 45 av 47 en högre slutkostnad än vad som angavs i anbudet och den genomsnittliga kostnadsavvikelsen var 41 procent. Man fann att skillnader i nivå på avvikelser kunde kopplas till ett antal faktorer, bland annat leverantör, region och upphandlingsår, samt hur länge både leverantörer och projektledare hade ansvarat för kontrakten. Den totala kontraktskostnaden i basunderhållskontrakten består av kostnader för drift- och underhållsåtgärder (40 procent) och kostnader för vinterunderhåll (60 procent). Kostnadsavvikelserna var högre för drift- och underhållsåtgärder (57%) än för vinterunderhåll (33%), vilket var förvånande eftersom vinterunderhåll anses vara förknippat med större variationer.

Riksrevisionen konstaterar att Trafikverket under de senaste åren (dvs fram till 2019) hade genomfört flera åtgärder för att motverka obalanserad budgivning och bättre kunna följa upp att leverantörerna utför det beställda arbetet (här ingick bl a dokumentation, avvikelsehantering, stickprovskontroller, väderbaserad ersättning, mätsedelsystem för uppföljning, mm). Samtidigt erfar man att Trafikverket har svårt att hindra att obalanserad prissättning kan ha stor påverkan på slutkostnaden, delvis på grund av att upphandlingslagstiftningen förhindrar vissa åtgärder. Riksrevisionen drar slutsatsen att det finns starka indikationer på att staten skulle kunna få betydligt mer underhåll för insatta medel men att det inte finns tillräckligt underlag för att bedöma hur stor den faktiska omfattningen och effekterna av obalanserad budgivning är. Därför föreslår man att Trafikverket ska få i uppdrag att genomföra sådana analyser innan regeringen och myndigheten tar slutlig ställning till vilka ytterligare åtgärder som bör vidtas.

### **1.3.3 Trafikverkets uppdrag att analysera obalanserad budgivning för Baskontrakt Väg**

Efter Riksrevisionens granskning får Trafikverket ett regeringsuppdrag att genomföra analyser av basunderhållskontrakten. Uppdraget redovisas i rapporten Obalanserad budgivning Basunderhåll väg (Trafikverket 2020). En genomgång av kontrakt som upphandlats under 2019 och 2020 identifierade avvikelser som tydde på obalanserad budgivning i 30 av 34 vinnande anbud. Som underlag för analysen gjordes även en enkät till projektledare som var ansvariga för kontrakt som startats under 2015-2019. Resultaten visade tecken på obalanserad budgivning i 77 av 86 kontrakt. I 66 av dessa upplevde projektledaren att avvikelserna hade fått konsekvenser i form av överleverans av högt prissatta poster och/eller en ovilja hos leverantören att leverera lågt prissatta poster.

I rapporten återkommer många av de iakttagelser som gjordes i Riksrevisionens rapport. Trafikverket går igenom faktorer som påverkar förekomsten av obalanserad budgivning och de konsekvenser detta kan få för kvalitet, kostnader, attraktivitet och samverkan. Man diskuterar också möjliga åtgärder och begränsningar.

En annan del av rapporten beskriver pågående utvecklingsarbete. Trafikverket analyserar redan genomförda åtgärder och konstaterar att väderbaserad ersättning (Väders) har minskat kostnadsavvikelseerna avsevärt i region Nord. Sedan våren 2019 hade man startat upp en branschsamverkan och ett antal samverkansmöten hade genomförts med leverantörer. Under 2019 startade också verksamhetsområde Underhåll projektet ”Effektiva och attraktiva kontraktmodeller för basunderhåll väg” för att ta fram en långsiktig plan för utveckling av baskontrakten utifrån ett mer samlat grepp. Andra åtgärder som nämns i rapporten är Samverkan Bas och pilotprojekten för Samverkan Hög, utvärdering på ekonomiskt mest fördelaktiga anbud på bas av mervärden, utökad användning av referenser som kvalificeringskrav samt att använda förhandlat förfarande.

#### 1.3.4 Granskningar och analyser av kontrakt för Järnvägsunderhåll

Riksrevisionen gjorde en liknande granskning på järnvägssidan. Kontraktstiden för basunderhåll på järnvägssidan är fem år med möjlighet till förlängning med två år. De 34 baskontrakten omfattade cirka 3,8 miljarder och kontraktsvärdet sträckte sig från cirka 50 miljoner kronor per år för de två minsta kontrakten till cirka 180 miljoner kronor per år för det största (Riksrevisionen, 2020), och fann att kostnadsavvikelseerna var ännu större än för vägkontrakten: 74%. Här utgör vinterunderhåll ungefär en tiondel av kontrakten och för denna del var den genomsnittliga kostnadsökningen 91 procent.

Även på järnvägssidan pågick utvecklingsarbete med fokus på anläggningsdokumentation och leveransuppföljning. I Trafikverkets svar på Riksrevisionens granskning nämns även nya anbudsutvärderingsmodeller, pilotkontrakten för Samverkan Hög samt Samverkan Bas. Det finns också ett regeringsuppdrag som säger att Trafikverket från och med 2025 ska återta underhållsarbetena inom tre områden och utföra det i egen regi.

#### 1.3.5 Sammanfattning och nuläge

De rapporter som refereras här innehåller mycket information som är av stort värde för att förstå problemen med att upphandla basunderhåll för väg och järnväg, både som traditionella utförandeentreprenader och som totalentreprenader med funktionskrav. I VTI:s rapport sammanställs den internationella forskningen inom området fram till ungefär 2015 och där finns även ny data i form av en internationell benchmarkingstudie. Riksrevisionens och Trafikverkets rapporter tillför ny kunskap om kostnadsökningar och åtgärder, och särskilt Riksrevisionens rapporter innehåller hänvisningar och länkar som gör det lätt att hitta många viktiga dokument som styr verksamheten.

När det gäller relevansen för detta projekt är det intressant att konstatera att Samverkan Hög inte nämndes bland de olika åtgärder som Riksrevisionen diskuterade för att komma tillrätta med problematiken. Istället kommer samverkan in framför allt på initiativ av entreprenörerna i branschdialoger. Samverkan Hög lyftes också fram när Trafikverket beskrev sitt utvecklingsarbete på sin hemsida för branschen ([Väg - marknad och konkurrens - Bransch \(trafikverket.se\)](https://www.trafikverket.se/nyheter/2023/01/13/vag-marknad-och-konkurrens-bransch), 13 jan 2023<sup>6</sup>):

*”Sedan två år tillbaka för Trafikverket en kontinuerlig dialog med branschen om utmaningar och möjligheter. Kontraktmodellen Samverkan hög testas på två områden med stort intresse från branschen. Arbete pågår att upphandla på mervärden. Arbete pågår även med syfte att minska obalanserad budgivning och för att skapa attraktiva och effektiva kontrakt.”*

Det är alltså dessa två kontrakt, samt det avbrutna järnvägskontraktet, som behandlas i denna rapport.

---

<sup>6</sup> Efter senaste uppdateringen 2023-03-27 finns dock inte längre denna text.

## 2 METOD

---

Fallstudierna av de tre pilotkontrakten baseras på kvalitativ forskningsmetodik och innefattar inga kvantitativa mätningar av effekter. Delvis olika metoder har använts för studierna av the tre kontrakten. Studierna av vägkontrakten baseras på intervjuer och dokument, medan studien av järnvägskontraktet baseras på observationer vid tre uppföljande workshops. Utöver detta har löpande kontakter och informella samtal förts med de personer som har lett utvecklingen av pilotkontrakten. Trafikverket har också genomfört en digital presentation av verksamheten vid Vägsystem med särskilt fokus på Förvaltningsgruppens processer för att upphandla baskontrakten. Utöver detta har den forskare som är huvudansvarig för delstudie 2 och huvudförfattare till rapporten deltagit i anbudsutvärderingen, och har alltså både läst anbuderna och medverkat i utvärderingsgruppens diskussioner. Även om sekretessen kring detta material givetvis respekteras underlättar kunskapen och erfarenheterna tolkningen av resultaten.

I rapporten har vi valt att anonymisera entreprenadföretagen samt järnvägskontraktet.

Nedan beskrivs datainsamlingen inom de tre fallstudierna mer i detalj.

### 2.1 FALLSTUDIER AV VÄGKONTRAKTEN

Uppföljningen av vägkontrakten baseras huvudsakligen på intervjuer men även på förfrågningsunderlag, kontraktshandlingar, trafikverksdokument och projekt/kontraktsdokumentation. Två av författarna medverkade också vid en gemensam erfarenhetsworkshop för de båda kontrakten i januari 2023.

Följande roller har intervjuats i kontrakten:

Bräcke (7 intervjuer med 8 personer) (sittande entreprenör):

- Trafikverket: projektledare, ombud, nationell regional samordnare Vägsystem
- Entreprenören: projektchef, kalkylansvarig
- En gemensam intervju med Trafikverkets projektledare och entreprenörens platschef (den person som var platschef under Fas 1).
- Medverkan vid projektmöte (fysiskt besök)
- Samverkansledaren

Ljungby (8 intervjuer) (ny entreprenör):

- Trafikverket: ombud, projektledare, projektingenjör, nationell regional samordnare Vägsystem
- Entreprenören: distriktschef, projektchef, samverkansledare, nationellt ansvarig samverkan.

Intervjuernas upplägg varierade beroende på vilken roll den intervjuade hade, men behandlade huvudsakligen följande områden:

1. Personlig bakgrund, roll
2. Uppfattningar om problem med traditionella kontrakt och syftet med Samverkan Hög
3. Erfarenheter av processen att utveckla Samverkan Hög, branschdialoger, etc.
4. Anbudsprocessen, utvärderingsprocessen
5. Planering, upplägg o erfarenheter av de särskilda samverkansprocesserna map relationer, roller och samverkan
6. Budget, rikkostnadsarbete och verifierade självkostnader, viten
7. Gemensam utveckling av arbetsmetoder map effektivisering och innovation

8. Koppling till moderorganisationerna och andra pilotprojekt (långsiktigt lärande, spridning)
9. Övergripande uppfattningar (erfarenheter, förbättringsmöjligheter, utveckling, framtid för Samverkan Hög)

Intervjuerna spelades in och skrevs ut. Resultaten av intervjuerna sammanställdes i ett utkast till fallbeskrivning som skickades till de intervjuade i respektive kontrakt för godkännande. Fallbeskrivningen utvecklades på basis av synpunkterna, men har i ett nästa steg kortats ned och redigerats ytterligare för att öka läsbarheten. De intervjuade har också haft möjlighet att ha synpunkter på den färdiga rapporten.

Fallbeskrivningarna av vägkontrakten innehåller många citat. Syftet är att läsaren ska få en bättre förståelse av hur både de traditionella kontrakten och Samverkan Hög påverkar det praktiska arbetet i kontrakten. Rapporten kan alltså ses som ett komplement till de mer abstrakta granskningarna och rapporterna som tas fram av Riksrevisionen och Trafikverket och som beskrevs i kapitel 1. I avsnitten om Bräcke och Ljungby anges vilken roll som har intervjupersonen som citeras har, medan citaten i de allmänna delarna är kopplade till en roll men inte till ett specifikt kontrakt.

## 2.2 FALLSTUDIE AV JÄRNVÄGSKONTRAKTET

Järnvägskontraktet förlängdes inte efter Fas 1 och Trafikverket organiserade en enskild workshop med vardera parten (Trafikverket och entreprenören) samt en gemensam workshop under våren 2022 för att diskutera orsaker och andra erfarenheter.

Workshoparna leddes av den organisationskonsult som Trafikverket hade upphandlat som samverkansledare för vägkontrakten. Även Trafikverkets projektledare för Samverkan Hög inom Underhåll och den inköpsstrateg som är ansvarig för Samverkan Hög i Trafikverket medverkade och ledde diskussionerna. De övriga från Trafikverket som deltog var tidigare och nuvarande ombud/enhetschef, två underhållsingenjörer, projektingenjör samt en person från tekniskt stöd. Från entreprenören deltog ombud/affärsområdeschef, platschef, strateg, en arbetsledare samt kalkylansvarig (kort på telefon). Vid den gemensamma workshopen deltog de tre förstnämnda från Trafikverket och de fyra förstnämnda från entreprenören.

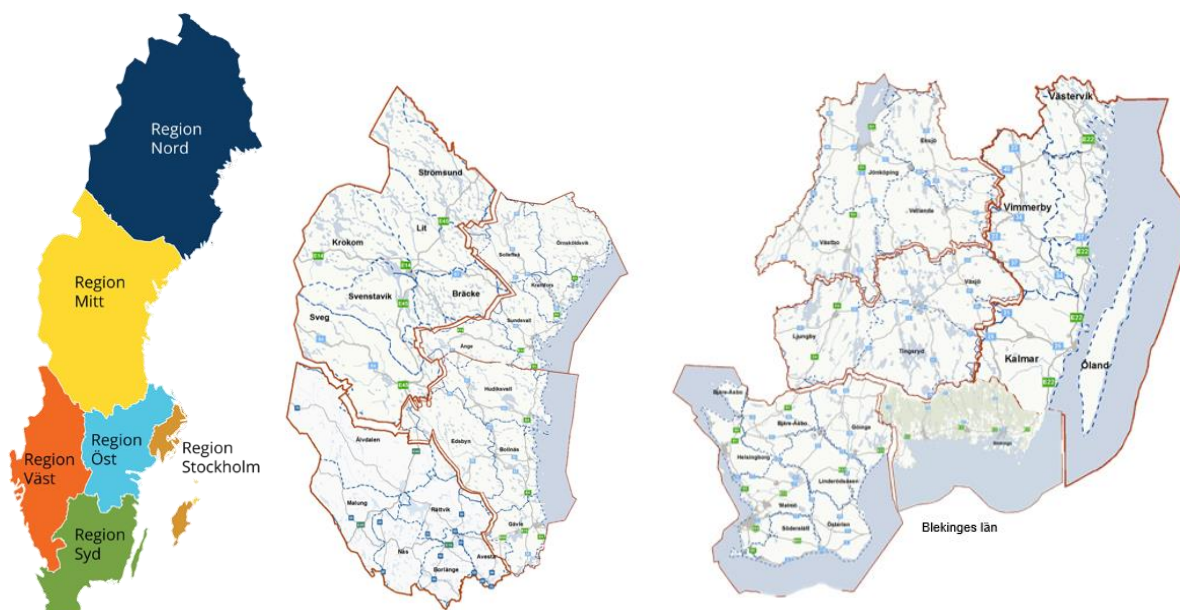
Den ansvariga forskaren medverkade vid samtliga tillfällen och beskrivningen av järnvägskontraktet baseras främst på observationer vid workshoparna. Dessa spelades inte in, men anteckningar fördes vid samtliga och kompletterades direkt efteråt. Totalt resulterade detta i 35 sidor utskrivna anteckningar. Dessa sammanfattades i en kortare fallbeskrivning som har sänts ut till representanter för entreprenören och Trafikverket för synpunkter.

### 3 VÄGUNDERHÅLLSKONTRAKT INOM TRAFIKVERKET

I det här kapitlet beskrivs först översiktligt hur verksamheten inom vägunderhåll organiseras, och då särskilt med avseende på baskontrakten, med geografisk indelning, organisationsstruktur samt organisation och process för upphandling. Uppgifterna är hämtade från Trafikverkets hemsida, powerpointmaterial från Trafikverket samt möten och intervjuer inom ramen för forskningsprojektet.

#### 3.1 REGIONER OCH DRIFTOMRÅDEN

Underhållsverksamheten är indelad i sex regioner. Bräcke finns i Region Mitt och Ljungby i Region Syd (se fig 1). Det finns 108 Baskontrakt Väg, där vart och ett omfattar ungefär 100 mil väg.



Figur 1: Regionindelning samt Region Mitt med Bräcke och Region Syd med Ljungby

#### 3.2 UNDERHÅLLSVERKSAMHETEN OCH KONTRAKTEN

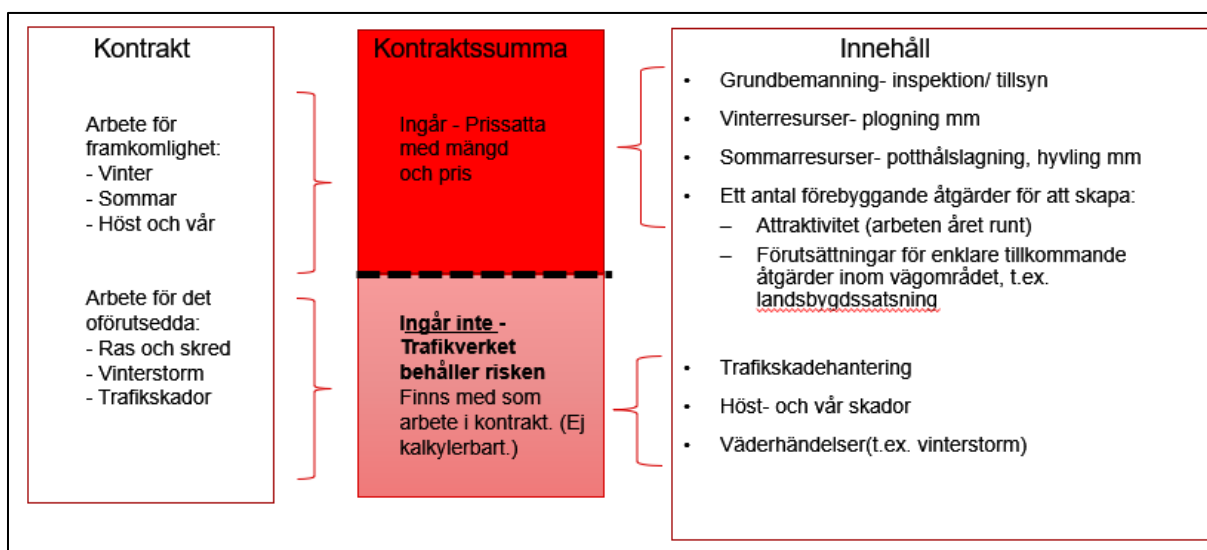
Omfattning och krav för vägunderhållet beskrivs i dokumentet Standardbeskrivning Väg, SBV, se [SBV 2021 \(trafikverket.se\)](https://www.trafikverket.se/SBV-2021) samt [Förändringar i kontrakt \(trafikverket.se\)](https://www.trafikverket.se/Foerandringar-i-kontrakt). Det finns även ett standarddokument för mängdförteckning (MF) mät- och ersättningsregler, ME, se [ME \(trafikverket.se\)](https://www.trafikverket.se/ME). Avdelningen Vägsystem ansvarar för att förvalta och uppdatera dessa dokument.

Arbetsuppgifterna varierar över året och förutsättningarna skiljer sig mycket mellan norra och södra Sverige. Följande arbeten ingår i baskontrakten:

- Vinterdrift (saltning, sandning, plogning, snöbortforsling, trumtining, vallavskärning, snödikning)
- Belagda vägar (hål, sprickor, försegling, dikning, sopning)
- Grusvägar (grusning, dikning, hyvling, dammbindning, rep av tjälskador)
- Slätter och röjning, fria rummet, sikt, rent vägområde
- Rastplatser, milstenar, alléer
- Vägmärken, kantstolpar, räcken, ATK, stängsel

Underhåll av broar och beläggningsarbeten ingår alltså inte utan upphandlas separat.

Underhållsverksamheten är förknippad med stora osäkerheter och Trafikverket behåller en del av risken (se fig. 2).



Figur 2: Riskfördelning i baskontrakt Väg (källa: Trafikverket)

### 3.3 ORGANISATION FÖR UPPHANDLING

De som ansvarar för kravställningen och ofta har en drivande roll i upphandlingen av baskontrakten är Förvaltningsgrupp Basunderhåll Väg inom enheten Vägsystem (se fig. 3 och 4). Förvaltningsgruppen ska<sup>7</sup>:

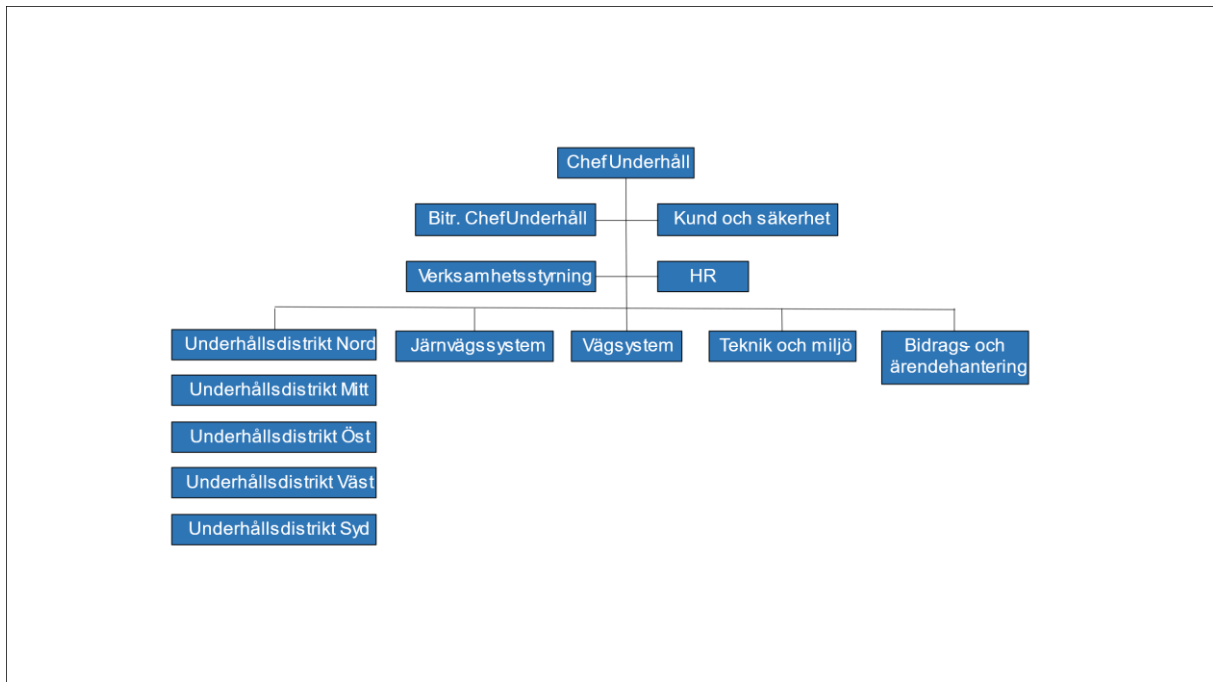
- Tillhandahålla aktuell information om gällande förfrågningsunderlag internt i Trafikverket.
- Genomföra en effektiv och strukturerad förvaltning.
- Se till att verksamhetens krav lyfts till ansvariga för Inköpsmallarna (EK och AF) och påverka så att viktiga krav arbetas in i dessa dokument.
- Vara den naturliga ingången vid införandet av nya krav i upphandlingarna
- Bevaka så att nya regelverk och krav förs in på ett enhetligt sätt i upphandlingarna
- Ha en väl fungerande erfarenhetsåterföring så att förfrågningsunderlagen utvecklas på ett för verksamheten positivt sätt med ständiga förbättringar
- Styra mot nationell enhetlighet med mindre regionala avvikelser av förfrågningsunderlaget som gör det enklare för anbudslämnare. Även för Trafikverkets kunder och egen personal blir det enklare genom att kraven är samma på motsvarande vägnät i hela landet
- Verka för att frågor som är gemensamma för flera kontrakt ges en nationell tolkning så att man minimerar risken att man ger olika svar på samma frågor
- Samordna mellan väg och järnväg beträffande gemensamma beröringspunkter

Förvaltningsgruppen består av en nationell samordnare (NASA) för varje distrikt (5 st, eftersom Stockholm samordnas med Region Öst), en vinterspecialist och en kalkylsamordnare. Även en representant för Inköp och logistik ingår i gruppen, för att bevaka kopplingen till inköpsmallarna. Inköp och Logistik är också ansvariga för att ta fram kategoristategier och det finns ett kategoriteam

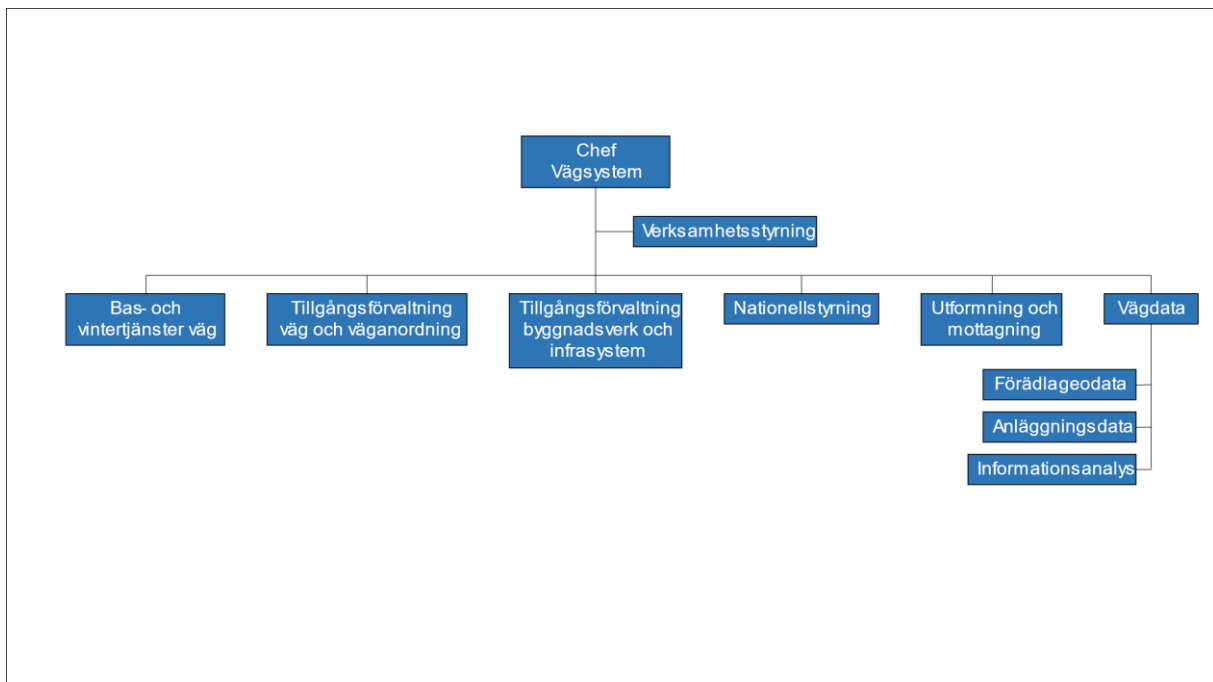
<sup>7</sup> Källa: Trafikverket (internt presentationsmaterial)



och en strategi för Basunderhåll Väg. I kategoriteamet deltar representanter från Inköp, distrikten och Vägsystem. En av de nationella samordnarna representerar Vägsystem i kategoriteamet (nu Region Syd).



Figur 3: Organisation Verksamhetsområde Underhåll. I ledningsgruppen ingår en representant för varje enhet.



Figur 4: Organisation och enheter inom Trafikverkets avdelning Vägsystem

### 3.4 PROCESS FÖR UPPHANDLING OCH UTVECKLING AV KRAV

Upphandlingen av baskontrakten följer en strikt process enligt en årscykel. Kontrakten löper över 4 år med option för förlängning med 1-2 år. Varje år upphandlas 20% av de 108 kontrakten, alltså runt 20 kontrakt. Upphandlingsprocessen för dessa startar med att utvecklingen av förfrågningsunderlagen påbörjas i januari ett år och avslutas med att entreprenörerna kontrakteras runt 1 april året efter. Därefter vidtar en etableringsfas och kontraktstart i september. Deltiderna i processen varierar något men i princip ser det ut så här:

- Jan-sept (7-8 månader): Förfrågningsunderlaget tas fram och går ut i slutet av september
- Sept-feb (4,5 månader): anbudsräkning
- Feb-mars (7 veckor): anbudsutvärdering och tilldelning (datum varierar)
- April-augusti (5 månader): etableringsfas
- 1 september: start kontraktsår 1

Förvaltningsgruppens arbete inför kommande upphandlingsomgång startar redan när de första förfrågningarna i pågående upphandlingsomgång skickats ut, alltså under hösten. De frågor som kommer in under anbudstiden från entreprenörerna och som rör upphandlingen samlas in och sammanställs för att kunna ge samma svar till samtliga entreprenörer oberoende av var i landet som upphandlingen har skett.

Samtidigt initieras och sammanställs förslag på förändringar och förbättringar av förfrågningsunderlagen till kommande omgång. Dessa förbättringsförslag kan komma från Underhållsdistrikten via de Nationella samordnarna, från Trafikverkets övriga verksamheter (miljö, planering, beläggning mm) samt från entreprenörer, kunder eller andra externa aktörer. Förbättringslistan för Basunderhåll Väg ska vara ett verktyg för att fånga och dokumentera förslag till förbättringar, fördela åtgärder till rätt forum samt följa upp och dokumentera genomförda åtgärder. Förändringar i regelverk samt andra beslutade krav inom Trafikverket tas också om hand och arbetas in i förfrågningsunderlaget.

När mallarna till förfrågningsunderlagen är klara och projektledare och upphandlare som ska ansvara för de regionala upphandlingarna börjar arbeta med dokumenten dyker nya frågor och synpunkter upp som tas om hand och sammanställs för att tas med i revideringsarbetet för den därpå kommande upphandlingen. Om det är viktiga och kritiska revideringar tas dessa in i pågående upphandling. Om förfrågningar redan hunnit skickas ut för anbudsräkning när behov av viktiga revideringar upptäcks tas dessa omhand via KF (kompletterande förfrågningsunderlag).

Processen för att upphandla pilotkontrakten för Samverkan Hög skiljer sig ganska mycket från den här årscykeln. Den beskrivs närmare i nästa kapitel.

## 4 SAMVERKAN HÖG I VÄGUNDERHÅLLSKONTRAKTEN

---

I det här kapitlet beskrivs kontraktstypen Samverkan Hög som den utvecklats för underhållskontrakten. Beskrivningen baseras delvis på utdrag av förfrågningsunderlagen för vägkontrakten. Texten baseras på dokumenten för område Bräcke, men när det gäller samverkan är texterna i stort sett desamma för Ljungby. Modellen för järnvägskontrakten följde samma princip med två faser, men skilde sig i längd på Fas 2 samt naturligtvis i tekniskspecifika krav och viten. När det gällde samverkan var dock förfrågningsunderlagen för järnvägskontrakten formulerade på ett delvis annat sätt. En mer utförlig sammanställning av relevanta delar av förfrågningsunderlagen för vägkontrakten finns i Bilaga 1.

### 4.1 ALLMÄNT OM KONTRAKTSMODELLEN SAMVERKAN HÖG

Samverkan Hög i underhållskontrakten baserades på den modell som hade använts för Samverkan Hög inom Trafikverkets investeringsprojekt. Denna inspirerades i sin tur av en typ av tvåfasmodell som har tillämpats internationellt sedan 1990-talet och mer allmänt i svenskt husbyggande sedan början av 2000-talet. Modellen kallas internationellt ofta för Early Contractor Involvement (ECI), vilket var det begrepp som användes inledningsvis även för Trafikverkets kontrakt. Senare övergick man till att använda begreppet Tidig EntreprenörsMedverkan, eller TEM (se Rosander m fl. 2020).

Modellen består av en planeringsfas och en fas för detaljprojektering och utförande. Entreprenören upphandlas i ett tidigare skede än normalt (hur tidigt varierar) och stor hänsyn tas till kvalitetsparametrar/mervärden som samarbetsförmåga och kompetens. Inom Trafikverket har man använt entreprenörarvodet (en procentsats för att täcka central administration/CAV, risk och vinst) som prisparameter. Entreprenören tilldelas kontraktet för Fas 1 med en option på Fas 2. Antingen används ett konsultkontrakt för Fas 1 (med Fas 2 på utförandeentreprenad eller totalentreprenad) eller så används ett totalentreprenadkontrakt för hela projektet.

I den första fasen vidareutvecklas design och planering och utgör grund för en gemensamt framtagen rikt kostnad. Under denna fas ersätts entreprenören enligt löpande räkning baserat på självkostnad/timpriser. Under förutsättning att man lyckas hålla budget och uppfylla kvalitetsmålen tecknas ett kontrakt för Fas 2. Då görs entreprenörarvodet om till en fast del (den offererade procentsatsen multiplicerat med rikt kostnaden). Entreprenörens ersättning baseras på denna fasta del plus löpande räkning enligt verifierade självkostnader. Ibland används ett incitament kopplat till rikt kostnaden, där besparingar eller kostnadsökningar delas mellan parterna. Ofta tar då beställaren större delen av risken/vinsten (80/20). Inom husbyggande finns dock en utveckling mot att inte använda denna typ av incitament, eftersom beställarna har funnit att entreprenörerna tenderar att lägga sig så lågt på entreprenörarvodet att de måste få del av incitamentet för att gå med vinst. Detta i sin tur skapar incitament att ”blåsa upp” rikt kostnaden under Fas 1 och att initiera förhandlingar om att höja rikt kostnaden så fort det uppstår kostnadsökningar under Fas 1.

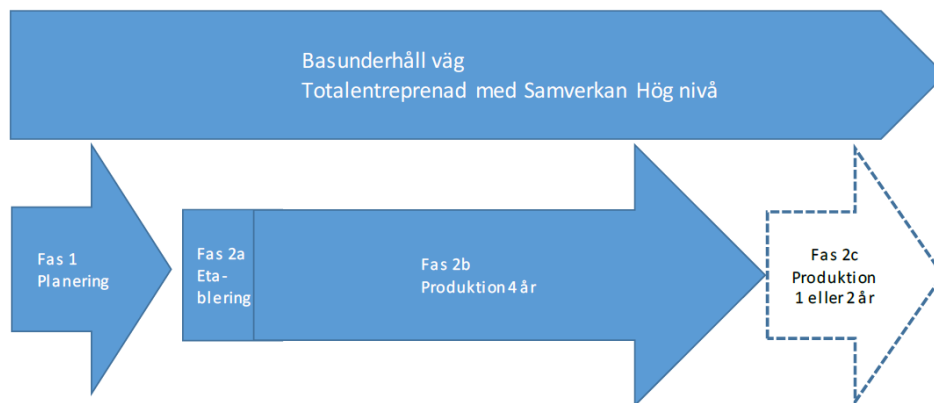
### 4.2 ANPASSNING AV SAMVERKAN HÖG TILL VÄGUNDERHÅLL

#### 4.2.1 Upplägg och fasindelning

På samma sätt som TEM-kontrakten för investeringsprojekt bygger modellen för Samverkan Hög i baskontrakten på en uppdelning i två huvudfaser: Fas 1 för planering och Fas 2 för etablering och produktion. Fas 2 är en option som kan utlösas efter Fas 1. Speciellt för underhållskontrakten är att Fas 2 sedan delas in i tre underfaser, där Fas 2a är en tid för etablering, Fas 2b omfattar produktionen under fyra år, och Fas 2c är en option för fortsättning under 2 år (se fig. 5). Totalentreprenad används för båda faserna (1 och 2).

Enligt Entreprenadkontraktet (EK) för de båda pilotkontrakten ingår följande aktiviteter i de olika faserna:

- Fas 1 Planering
  - Fas 1 innebär att parterna gemensamt genomför nödvändig planering för etablerings- och produktionsfasen genom att ta fram projektplan, tillståndsbedömning, produktionskalkyl, kontraktstidplan och riskinventering.
  - Under Fas 1 ska Standardbeskrivning Väg (SBV) och skötselbeskrivningar gemensamt projektanpassas och överenskommas. Krav relaterat till trafiksäkerhet kan dock inte anpassas.
  - Fas 1 ska resultera i en mellan parterna överenskommen rikt kostnad och genomförandeplan för Fas 2 av entreprenaden.
  - Beslut om att utlösa option för Fas 2 innebär att rikt kostnad och genomförandeplan finns överenskommet och förberedelser för etablering kan påbörjas.
- Fas 2 Etablering och produktion
  - Fas 2a, Etablering är en del av Fas 2 innan produktion Fas 2b.
  - Fas 2b, Omfattar produktion dvs själva genomförande av basunderhåll väg.
  - Fas 2c, Omfattar produktion år 5 eller år 5 och 6 och är en option på Fas 2b, vilket innebär en fortsättning av basunderhåll väg.



Figur 5: Fasindelning i kontrakten för Samverkan Hög

#### 4.2.2 Ersättningsform, viten och bonus

Ersättningsformen i både Fas 1 och Fas 2 baseras på en fast del och en rörlig del. Det finns även ett incitament kopplat till rikt kostnaden. Ersättningsformen, inklusive vad som ska ingå i den fasta delen, regler för när rikt kostnaden ska justeras och incitamentets konstruktion framgår i Bilaga 1. I kontraktet ställdes också vissa krav på entreprenörens ekonomi- och kalkylsystem samt beställarens insyn i dessa.

Kontrakten innehåller även flera sidor med en förteckning av viten (se Bilaga 1). I huvudsak är det samma viten som i de traditionella underhållskontrakten. Med ändring av ABT har Trafikverket även skrivit in en rätt att utöver viten kräva skadestånd.

Ett av vitena är dock mer ovanligt. Det avser bristande mervärdesegenskaper och är formulerat enligt nedan (EK Bräcke, § 5.182):

*”Om entreprenören inte utan dröjsmål efter skriftlig anmodan uppfyller de utfästelser som avgetts i anbudet och som gett mervärde i anbudsutvärderingen ska entreprenören betala vite med en summa som motsvarar dubbla erhållna mervärdet. Vitet ska betalas en gång för varje påbörjad tolv månaders period kontraktet varar, till*

*dess mervärdesegenskaperna är uppfyllda. Vitet för varje tolv månadersperiod är begränsat till 10% av den årliga rikt kostnaden.”*

Vitet bestraffar alltså entreprenörer som inte uppfyller de löften som ges i anbudet.

Det finns även bonusar, både i Fas 1 och Fas 2. Bonus i Fas 1 utgår om överenskommen rikt kostnad för Fas 2 blir lika med eller underskrider av beställaren angiven budget för Fas 2. Entreprenören får 0.5 Mkr om man uppnår beställarens budget och ytterligare 200.000 för varje miljon som rikt kostnaden underskrider budget. Maximal bonus för rikt kostnad är 1 mkr. Bonusen utbetalas efter det att kontrakt tecknats för Fas 2b.

I Fas 2 finns flera bonusområden: Samarbete och kommunikation, Säkerhet samt Teknik och utveckling; Överleverans av klimatkrav och Sysselsättningsskapande åtgärder.

### **4.3 SAMVERKAN OCH INNOVATION I FÖRFRÅGNINGSUNDERLAGEN FÖR VÄGKONTRAKTEN**

I förfrågningsunderlagen för vägkontrakten behandlades samverkan framför allt i de administrativa föreskrifterna (AF), i en projektbeskrivning samt i dokumentet ”Utvärdering av kvalitet”. Nedan sammanfattas kort innehållet i dessa.

#### **4.3.1 Samverkan: mål, organisation och processer**

I de Administrativa föreskrifterna (AFD ) beskrivs målsättningarna för samverkan på följande sätt:

*Entreprenaden ska genomföras med en integrerad projektorganisation i vilken beställare, entreprenör och ledande underleverantörer är involverade. Denna organisation, Samverkansorganisationen har som syfte att på bästa sätt, kostnadseffektivt och tidseffektivt förbereda och genomföra entreprenaden och därigenom bidra till att uppfylla de gemensamma projektmålen, vilka tas fram i samverkan.*

*Genomförandet och samverkansorganisationens arbets- och förhållningssätt ska präglas av förtroende, öppenhet, nyskapande, lyhördhet, helhetssyn och stor beslutskraft med respekt och ödmjukhet inför varandras roller, ansvar och kompetens. Det är parternas avsikt och uppfattning att samverkan ska leda till goda relationer, effektiva och utvecklade arbetsprocesser, ett innovativt och lösningsorienterat arbetsklimat samt uppfyllelse av ställda mål.*

*För att skapa förutsättningar för en god arbetsmiljö och ett gott samarbete ska gemensamma samverkansaktiviteter genomföras med syfte att utvärdera samverkan mellan parterna och etablera ett systematiskt förbättringsarbete. Aktiviteterna leds av en Samverkansledare, vilken ska bekostas av beställaren.*

Därefter listas ett femtontal områden inom vilka parterna ska samverka, exempelvis i att sätta mål, riskhantering, förbättringsarbete, produktionsmetodik, inköp samt i att ta fram rutiner för bl a kommunikation och konflikthantering. Dessa punkter ska inarbetas i en gemensam projektplan, där även rutiner mm för samverkan ska ingå. Det anges att samverkansorganisationen och det fortsatta arbetet med att definiera samverkansprocessen bestäms på ett startmöte senast 2 veckor efter kontraktstecknandet.

Ett annat område är bemanning och kompetens, där det specificeras att båda parter kan få personer i samverkansorganisationen utbytt och hur detta ska gå till. Det anges även att samtliga medarbetare i samverkansorganisationen ska genomgå en utbildning i samverkan. En samverkansledare ska tillsättas av parterna i samråd.

Organisationen för samverkan ska innefatta en samverkansgrupp, samverkansledare och samverkansstyrgrupp. Samverkansgruppen är en större grupp som bildas av parterna gemensamt. Det ska även finnas en Samverkansledningsgrupp som har det övergripande ansvaret för att målen i projektet uppnås. Denna ska bestå av två medlemmar från respektive part, inklusive beställarens projektledare och entreprenörens platschef. Under Fas 1 ska Samverkansledningsgruppen vara placerade på ett gemensamt kontor i genomsnitt minst två dagar per vecka. Det finns även ett krav på att entreprenören och beställaren ska vara samlokaliserade under Fas 2.

Samverkan behandlas även i ett dokument med namnet "Projektbeskrivning", där fyra av tio sidor ägnas helt eller delvis åt samverkan. Här listas vilka mervärden Trafikverket ser med samverkan och formerna för samverkan beskrivs också översiktligt. Det finns också ett avsnitt om Projekt mål, där Trafikverket har tagit fram en lista om sju mål inom följande områden: förtroendet för projektet och Trafikverket, rätt åtgärder, klimatpåverkan, underskrida beslutad budget, minskade administrativa kostnader, innovationer och teknisk utveckling, arbetsmiljö och säkerhet. Namnen på de personer som ska medverka i beställarens organisation anges också.

#### 4.3.2 Anbud och anbudsutvärdering

I anbudsutvärderingen viktas pris och kvalitet till 50% vardera. Priskriteriet utgörs av anbudsgivarens offererade CAV, som ska ligga mellan 8-12%. Bedömningen av kvalitetsparameterna baseras på en genomförandebeskrivning som får omfatta max 15 sidor inklusive omslag.

Principerna för utvärdering av pris och kvalitet beskrivs framför allt i bilagan "Utvärdering av kvalitet". Denna bilaga är ett exceldokument som även används av Trafikverkets utvärderingsgrupp vid poängsättningen. I dokumentet beskrivs hur anbudsgivarnas kompetens ska utvärderas avseende dels Samverkan i Fas 1 och Fas 2, och dels Genomförande i Fas 1 och Fas 2. Bedömningsgrunderna är desamma för båda mervärdeskriterierna, och anbudet bedöms enligt en betygsskala om 0-3p med avseende på följande aspekter:

- Vara dokumenterad
- Bidra till att beställarens projektmål uppfylls
- Representera ett etablerat systematiskt arbetssätt i föreslagen organisation
- Visa på systematiskt förbättringsarbete
- Vara särskilt anpassad till förutsättningarna i detta kontrakt

Ett genomsnittligt betyg från utvärderingsgruppen räknas om till en poäng, vilket är en skillnad mot modellen i järnvägskontrakten, där gruppen istället enades om ett gemensamt betyg.

När det gäller mervärdeskriteriet Samverkan anges specifikt att det är ett mervärde för beställaren att entreprenören kommer att "bedriva och bidra till samarbete inom samverkan, har förstått komplexiteten i önskad samverkan och har idéer och metoder för att åstadkomma samverkan som bidrar till att nå beställarens projektmål." Vidare ska anbudsgivaren särskilt beskriva hur arbetet är tänkt att utföras med avseende dels på hur man avser att genomföra samverkansprocessen, dels hur man avser att vidmakthålla och systematiskt förbättra samverkan med beställaren.

Även mervärdeskriteriet Genomförande innehåller en del aspekter med koppling till samverkan, framför allt arbetssätt för att nå fram till en gemensamt accepterad rikt kostnad och hur beställaren blir involverad i beslutsprocesser.

#### 4.3.3 Innovation i Förfrågningsunderlagen för vägkontrakten

Texter kring innovation återfinns i flera dokument med lite olika fokus. I inledningen på de Administrativa föreskrifterna finns följande text, som framför allt poängterar framtagande av nya lösningar:

*”Trafikverket vill särskilt uppmuntra till utveckling av nya lösningar för genomförandet av smartare och mer klimatvänligt basunderhåll. Trafikverket ser med fördel utveckling av nya lösningar som bidrar till digitalisering och automation såväl som fossilfritt genomförande av basunderhåll. Det kan handla om utveckling, tester och demonstration av nya lösningar såsom till exempel förarlösa och/eller fossilfria arbetsmaskiner och fordon, nya och/eller utvecklade verktyg, metoder, materialval och arbetssätt etc. att möjliggöra utveckling, tester och demonstration av nya lösningar kan kontrakterad entreprenör tillsammans med Trafikverket söka bidrag via Trafikverkets forsknings-och innovations verksamhet (FoI). (AFA.21)*

I projektbeskrivningen ligger fokus framför allt på förbättring och effektiviseringar, även om innovation nämns som ett mer allmänt mål. Exempelvis fastslås att: *”Affärsformen lämpar sig väl för projekt där ett samverkande lag där beställare och entreprenör arbetar tillsammans för att få en god förståelse för krav, utveckla innovativa lösningar, planerar och hanterar risker för att gemensamt arbeta produktions- och tidseffektivt och minska kostnader.”* Projektmålet som är kopplat till innovation är formulerat på följande sätt: *”Projektet ska verka för att innovationer och teknisk utveckling effektiviserar genomförandet och leder till ständiga förbättringar.”*

I projektbeskrivningen begränsas även möjligheten att anpassa SBV:n (Standardbeskrivning Väg) till krav som inte påverkar trafiksäkerheten:

*”Basunderhållet genomförs inom det utpekade geografiska området med en standardbeskrivning (SBV) som utgångspunkt. Tillsammans tar parterna fram en projektpassad SBV. Krav relaterat till trafiksäkerhet kan dock inte anpassas. (s.1).*

#### **4.3.4 Sammanfattning**

Man kan konstatera att förfrågningsunderlaget kommunicerar tydligt att Trafikverket uppfattar samverkan som viktigt och att man vill ha ett nära samarbete med entreprenören i en integrerad projektorganisation. Samtidigt är förfrågningsunderlaget mindre tydligt när det gäller information om vad samverkan innebär på en mer operativ nivå och vilka frihetsgrader som finns för anbudsgivarna att förhålla sig till. Det finns upprepningar inom och mellan olika dokument, där liknande – men sällan helt lika – punktlistor med syften, samverkansområden, mervärden och projektmål återkommer. Dokumenten överlappar alltså delvis, men för att få hela bilden behöver information i flera dokument integreras.

I utvärderingsbilagan görs sedan en skillnad mellan två huvudfrågor: 1) hur anbudsgivaren avser genomföra samverkansprocessen och 2) hur man avser att vidmakthålla och systematiskt förbättra samverkan. De här två aspekterna är inte helt enkla att skilja på, eftersom systematisk utvärdering och förbättring är en central del av en samverkansprocess. De ska dock beskrivas och betygssättas separat, även i relation till de sju projektmål som Trafikverket har identifierat. Samtidigt ska bedömningsgruppen beakta om anbudsgivaren inser komplexiteten i samverkan och relatera sina bedömningar till de fem aspekterna som beskrivs i betygsskalan. Det är alltså ett komplext förfrågningsunderlag att förhålla sig till, både för anbudsgivare och för bedömare.

När det gäller innovation poängterar inledningen i AF sådant innovationsarbete som kan vara aktuellt för att söka tillkommande finansiering från Trafikverkets forskningsmedel, medan andra delar snarare framhäver förbättringsarbete, effektiviseringar och innovationer som leder till lägre kostnader i det enskilda kontraktet. I projektbeskrivningen anges också begränsningen att krav som påverkar trafiksäkerheten inte får förändras.

I intervjuer och andra kontakter med Trafikverket framkommer att en ytterligare målsättning med att testa Samverkan Hög, som har bakgrund i Riksrevisionens granskningar, är att få insyn i entreprenörernas självkostnader. Detta syfte nämns dock inte explicit i förfrågningsunderlagen, och inte heller vilka kostnadsuppgifter som entreprenören ska leverera.

Ett övergripande intryck är att förfrågningsunderlagen för Samverkan Hög skulle kunna förenklas och kompletteras för att ge både entreprenörer och bedömare ett tydligare underlag.

#### **4.4 UTVECKLING AV SAMVERKAN HÖG FÖR UNDERHÅLLSKONTRAKT**

Nedan behandlas översiktligt arbetet med att ta fram förfrågningsunderlag för pilotkontrakten som det har beskrivits av de intervjuade i projekten. En mer ingående uppföljning av denna process, eller av upphandlingsprocessen, ingår dock inte i den här delstudien. Beskrivningen fokuserar i första hand på utvecklingen av vägkontrakten.

##### **4.4.1 Trafikverkets organisation för att driva pilotkontrakten**

Runt 2015-2016, när Samverkan Hög (även kallad ECI, och senare TEM) utvecklades och initierades för investeringsprojekt, fattades beslut att undersöka förutsättningarna för att tillämpa Samverkan Hög även inom Underhåll (se avsnitt 1.3). Ett projekt startades för att ta fram förfrågningsunderlag och upphandlingsdokument, och en styrgrupp och en central grupp bildades. En representant för verksamhetsutvecklingsfunktionen inom Underhåll fick ansvar för att leda den centrala gruppens arbete. Distriktschefen för Mitt medverkade i styrgruppen och enhetschefen för Bräcke satt med i projektgruppen. I projektgruppen ingick även projektledarna för Ljungby och Bräcke, den strateg från Inköp och Logistik som är ansvarig för utvecklingen av Samverkan Hög, en representant för Vägsystem (NASA Distrikt Väst) samt representanter för Juridik, Teknikområden Underhåll samt Teknik och miljö (TM). Den 1 september 2022 utvecklades styrgruppen och ansvaret för pilotkontrakten gick över till ordinarie organisation.

##### **4.4.2 Val av driftområden för pilotkontrakten**

När den centrala gruppen hade arbetat en tid med att ta fram en mall för förfrågningsunderlag kom beslutet att man skulle utse pilotkontrakt. Från början var tanken att varje distrikt skulle bidra med ett kontrakt och det skulle alltså vara sex pilotkontrakt på Väg och sex på Järnväg. Men det visade sig vara mer komplicerat än man förutsett att få fram lämpliga driftområden att testa den nya modellen i.

Varje år upphandlas 4-5 kontrakt i varje distrikt, vilket gör att urvalet är ganska litet. Man ville också att projektledarna skulle vara erfarna samt undvika de allra mest komplicerade områdena. Enligt de intervjuade hade det även varit en del personalomsättning bland projektledare och enhetschefer som kan ha påverkat benägenheten att vara med och testa. På Väg var det till slut bara två distrikt, Mitt och Syd, som anmälde intresse. Det blev då naturligt att de två projektledarna som hade medverkat i arbetet med att utveckla Samverkan Hög engagerades. Projektledaren från Mitt hade ett driftområde, Bräcke, som skulle upphandlas och som sågs som lämpligt. Projektledaren från Syd hade själv inget lämpligt driftområde, men Ljungby skulle upphandlas under 2021 och eftersom den sittande projektledaren för det området skulle gå i pension kunde projektledaren som hade medverkat i Samverkan Hög-arbetet ta över det kontraktet.

Beslutet att även genomföra två järnvägspiloter kom lite senare. Det av kontrakten som gick vidare till Fas 1 kom dock in ganska sent i processen, då det kontrakt som först var tilltänkt inte längre bedömdes vara lämpligt. Varken ombud eller projektledare för det kontraktet hade deltagit i arbetet med Samverkan Hög.



## 5 RESULTAT VÄGKONTRAKTEN

---

I det här kapitlet beskrivs resultaten från intervjuer och beskrivningarna bygger mycket på citat. I avsnitt 5.1–5.4 ligger fokus på hur de medverkande upplever förutsättningarna för att implementera den nya kontraktsmodellen: hur man beskriver problemen i branschen och motivationen att arbeta med samverkan, hur man ser på förfrågningsunderlaget och upphandlingen, samt åsikter om kontraktets utformning. Den delen anonymiseras helt, så att det enbart framgår om synpunkterna kommer från Trafikverket eller entreprenörsidan. Utvecklingen under Fas 1 i de båda pilotkontrakten Bräcke och Ljungby behandlas i avsnitt 5.5 och 5.6. Här anges även vilka roller det är som har uttalat sig, men entreprenadföretagens namn anges inte. I avsnitt 5.7–5.9 behandlas gemensamma aspekter som Vägsystems roll och Trafikverkets övergripande processer.

I texten kontrasteras pilotkontrakten ofta mot så kallade ”traditionella” eller ”vanliga” kontrakt. Detta avser kontrakt som upphandlats med Trafikverkets standardmodell.

### 5.1 PROBLEMBESKRIVNING OCH BAKGRUND

#### 5.1.1 Entreprenörerna

Entreprenörerna är generellt mycket positiva till Trafikverkets initiativ att utveckla och testa Samverkan Hög för baskontrakten. Över lag har de samma typ av synpunkter som entreprenadföretagen har framfört i tidigare branschdialoger (Trafikverket, 2016; 2020b). De framhåller att osäkerheten i baskontrakten är så stor att samverkan och en flexibel ersättningsform är att föredra:

*I ovanligt besvärliga och riskfyllda projekt krävs det att byggherre och entreprenör jobbar närmare och sällar bort alla ekonomiska risker och hittar gemensamma möjligheter. Och det lämpar sig inte i alla projekt, men just i den här typen av projekt som är väldigt komplexa, inte rent tekniskt komplexa men logistiken, hur det fungerar organisatoriskt, det korta och långa perspektivet i de åtgärder vi ska prioritera, och så ska det dessutom fungera 24/7. Och det är jättemycket underleverantörer inblandade. (...) För dem som jobbar med partnering/samverkan är det helt självklart att de här ska vara samverkanskontrakt.*

Entreprenörrepresentanterna påpekar också att branschen har svag lönsamhet och att kontrakten lägger stora risker på deras företag. Samtidigt framhåller de att arbetet är roligt och omväxlande:

*I våra traditionella kontrakt - det är egentligen obegripligt att det är så många som lämnar anbud på dem, lönsamheten är ju fullständigt kass. Och vi tar jättestora risker och vi jobbar dygnet runt. Så ibland funderar jag på varför vi håller på med det här. Och det är nog för att det är så kul, det är ju jätteroliga projekt att hålla på med. Jag tror att det var en på Trafikverket som sa att ”det är som att vara i direktsändning dygnet runt” och det gäller både väg och järnväg.*

*Hade Trafikverket bara hållit på med sådana här kontrakt tror jag att man på sikt skulle få många fler entreprenörer. För det är stora kontrakt, 40-50 mkr/år i minst 4 år, och kan man ligga på ungefär den här täckningsgraden med låg risk så blir det ganska bra affär.*

Ett stort problem för branschen är att man har svårt att rekrytera, och här menar entreprenörerna att kontrakten med taktisk prissättning skapar en arbetsmiljö med mycket konflikter och stress som gör branschen mindre attraktiv:

*När kontrakt inte levererar kvalitetsmässigt, att man inte klarar av att hålla sin uppdragsgivares budget, och dessutom är lönsamheten dålig för de bolag som driver affärerna, det är klart att det påverkar människor, det är otroligt många medarbetare som har valt att lämna branschen. För att gå till jobbet varje dag och känna att det inte blir ett bra resultat, det mår man inte bra av och det är ett stort branschproblem.*

Samverkan ses då som ett sätt att skapa både effektivare arbetsformer som ger mer ”pang för pengarna” och arbetsförhållanden som kan locka fler till branschen:

*För mig är svaret så jävla enkelt: om man kunde marknadsföra och få det känt hur trevligt och kul det är att jobba i ett sådant projekt skulle rekryteringsproblemen vara väldigt mycket mindre.*

Entreprenörerna kopplar även svårigheterna att rekrytera till att yngre människor ställer högre krav på att kunna förena arbetet med att ta ansvar för en familj, och menar att detta är något som hela branschen behöver anpassa sig till:

*För 5-10 år sen var det nog helt annorlunda. När vi diskuterar vad som händer tänker vi att vi är inne i en ganska tydlig förändringsfas, både Trafikverket och vi. Och våra underleverantörer. Där det har gått från att alla som är uppväxta i en familj där det finns en lastbil alltid förväntades fortsätta. Så är det inte alls idag – även i det ledet ställs det högre krav på att ha en vettig ekonomi och ett vettigt familjeliv. Och det är jättejobbigt nu när det händer, men det är inte hållbart att människor inte ska ha hyggligt lönsamma företag och ta hand om en familj, trots att man jobbar med att ploga vintervägar.*

Entreprenörerna ser alltså att en utveckling mot ökad samverkan är angelägen och något som Trafikverket och branschen behöver göra tillsammans:

*Om det är något jag vill skicka med rätt så skarpt till Trafikverket är det alltså: Sluta att handla upp de vanliga kontrakten på det sättet ni har gjort hittills, det funkar ju uppenbarligen inte, lär er av den här upphandlingens struktur med att visa underlaget, låta entreprenören få svara på frågor, ifrågasätt anbuden, ha dialoger och jobba med samverkan. Det är så himla rätt för den här branschen. (...)*

*Vi är väldigt måna om att hjälpa Trafikverket att förflytta det här till att man vinner projekten på att vara duktiga och göra ett bra jobb. För vi har ju varit en del av problemet själva och vi är fortfarande delvis en del av problemet. Och jag begriper inte varför man har väntat så länge. Nu vill man utvärdera och fundera, risken är ju att man tappar sugen själv.*

### 5.1.2 Trafikverket

De intervjuade Trafikverksmedarbetarna beskriver alla att de har en positiv inställning till samverkan och även goda erfarenheter från tidigare kontrakt med bra samarbete.

*Jag har jobbat relativt mycket med Samverkan Bas i våra vanliga kontrakt. Vi har alltid varit intresserade av att jobba i samverkan, jag har varit med och vunnit kvalitetspris i FIA i flera kontrakt. Där har jag sett att det har varit en vägvinnande melodi om man får ihop det här tillsammansstänket. Jag brinner för att man måste hitta ett läge där vi har en beställare och entreprenör som vill samma sak, där man har en förståelse för varandras roller och inser vad det handlar om från bägge parter. För då lyckas vi.*

Trafikverksrepresentanterna ser också möjligheter att utveckla branschen och kontrakten genom mer samverkansorienterade kontrakt. De uttrycker att det var självklart att vara med och testa Samverkan

Hög. Även trafikverksrepresentanterna lyfter att syftet med samverkan skiljer mellan driftkontrakt och investeringskontrakt. I driftkontrakt är den tekniska komplexiteten mindre men bättre relationer och samverkan kan ändå få stora effekter.

Samtidigt upplever de som medverkar i pilotkontrakten att det funnits en intern skepsis från högre nivåer inom Trafikverket under hela projektiden:

*Min bild internt har varit, brukar jag säga, motvind att få igenom det här. Även om vi som har jobbat närmast tycker att det här ser bra ut, det här är spännande, intressant. Det här borde funka. Så har det varit en motvind. Intresset från vår organisation har väl varit... det har funnits, men inte varit jättestort skulle jag säga.*

Man uppfattar att motståndet delvis har att göra med att arbetssättet är nytt, men upplever också att det finns en oro för att entreprenörerna ska utnyttja Samverkan Hög för att öka kostnaderna:

*Någonstans var det ju ett nytt grepp, ett nytt sätt att göra. En del var ju okunskap, hur får vi ihop förfrågningsunderlag som inte baserar sig på pengar utan på textinnehåll? Det var ett frågetecken för mig länge. Sen när jag pratade med mina enhetskollegor på vägenheterna runt om i landet var det en hel del om att vi kommer bli lurade. Vi sitter inte i en bra förhandlingssits kring à-priser och sådant. Vad kommer det här kosta i förhållande till ett ordinarie kontraktsläge?*

Man kan alltså konstatera att även om de trafikverksrepresentanter som är involverade i kontrakten ser stora möjligheter med samverkan så är entreprenörerna mer drivande, framför allt på företagsnivån.

## 5.2 FÖRFRÅGNINGSUNDERLAG, ANBUDSPROCESS OCH UTVÄRDERING

I det här avsnittet behandlar vi kort uppfattningar och erfarenheter med koppling till upphandlingsprocessen. Många av de frågor som diskuteras tas även upp i rapporten från delstudie 1 om entreprenörernas upplevelser av anbudsfasen. Här är det dock bara synpunkterna från de vinnande entreprenörerna som presenteras, vilket ger en lite annorlunda och mer fördjupad bild.

### 5.2.1 Driftområdena och upphandlingen

Upphandlingen av Bräcke och Ljungby genomfördes parallellt. Förfrågningsunderlagen släpptes i slutet av oktober 2020 och anbuderna utvärderades under första halvan av mars 2021.

Två projektgenomgångar genomfördes under anbudstiden, en under hösten och en efter årsskiftet. Projektgenomgångarna hölls individuellt med varje anbudsgivare, som fick tillfälle att ställa frågor kring förfrågningsunderlaget.

Kontraktstiden för Fas 1 pågick under tiden maj 2021 - december 2021 (8 månader). Därefter inleddes Fas 2a, som avslutades i augusti 2022 (8 månader). Fas 2b inleddes den 1 september 2022 och avslutas i augusti 2026.

### 5.2.2 Förfrågningsunderlaget och upphandlingsprocessen

Förfrågningsunderlagen sågs över lag som bra och tillräckligt tydliga, även om allt inte var perfekt. En synpunkt från entreprenörsidan var att det viktigaste är att intentionen bakom förfrågningsunderlaget är ärlig och seriös, och det uppfattade man att den var i det här fallet:

*Det som var positivt var att vi upplevde att Trafikverket menade allvar. Det kändes som att det fanns en ärlig vilja att göra detta tillsammans, på ett öppet och transparent sätt. För det kan ju vara så när man läser förfrågningsunderlag att de kan säga emot sig själva. Att man märker att ”oj nu har dom lagt på något lager som man egentligen inte menar”. Men det kände vi ju inte här. Utan det kändes väldigt ambitiöst och seriöst.*

Den projektbeskrivning som fanns med uppfattades vara bra och en synpunkt är att den borde vara med i alla upphandlingar. Även Entreprenadkontraktet (EK) och Administrativa Föreskrifter (AF) fick positiva omdömen. Texten i anbudet var begränsad till 15 sidor, vilket båda entreprenörerna såg positivt på, även om de menade att Trafikverket hade kunnat vara tydligare med textstorlek och att det skulle vara A4. Samtidigt uppfattar entreprenörerna förfrågningsunderlagen som alltför styrande med för mycket ledande frågor.

*För att vara första försöket var förfrågningsunderlaget begripligt. Nästan onödigt begripligt. Många frågor som ställs är nästan ledande, man kan själv lista ut vad Trafikverket vill ha. Jag hade inte haft något emot om det hade varit öppet.*

Att Trafikverket har en egen definition av samverkan låser, tycker man. En synpunkt är att projektmålen inte bör finnas med i förfrågningsunderlaget eftersom det är något som parterna annars brukar ta fram tillsammans. Här formulerades målen också på ett sådant sätt att de var krav som inte fick förändras.

Projektgenomgångarna under anbudstiden uppfattades mycket positivt och som något man borde ha för alla kontrakt. I Ljungby, där entreprenören var ny, gjordes även en presentation av området efter tilldelning. Den sågs som mycket klargörande och värdefull, och entreprenören tycker att den skulle ha gjorts redan under anbudstiden för att få mer fokuserade anbud.

### 5.2.3 Val att lämna anbud samt anbudsarbetet

Eftersom båda företagen har drivit på i branschdialoger för att införa samverkanskontrakt var det självklart för dem att lämna anbud. Man ser positivt på samverkan och har väntat länge på att det skulle komma även på Underhåll. En entreprenör påpekar dock att det blir särskilt självklart att lämna anbud om det gäller ett kontrakt man redan har, och att motivationen ökar om det går att kombinera anbudsarbetet för flera kontrakt.

Båda entreprenörerna beskriver att processen att ta fram anbud har varit annorlunda än för ett vanligt kontrakt. Normalt deltar en anbudsansvarig, en kalkylingenjör och en från produktion. I att ta fram ett anbud för ett samverkanskontrakt måste fler funktioner vara med. Utöver samverkanskompetens nämner en av entreprenörerna layout/bild och en copywriter som skriver texten. En synpunkt är att det blir mindre arbete för kalkylatorer men mer för andra delar av organisationen, vilket i sig är positivt:

*Men vi har kunnat lägga den tiden på andra, t ex vår maskinavdelning, administratörer, det har varit kul att se att vi har skitduktiga människor som vi aldrig fångar upp annars.*

Även detta företags ombud var mer involverad i anbudsarbetet än normalt. Ett problem var då att det konkurrerade med tiden för andra, traditionella anbudprocesser, vilket innebar att arbetsbelastningen blev hög.

Båda entreprenörerna säger att det kräver mer resurser att ta fram ett sådant här anbud. Olika siffror nämndes: 2-300.000 mer, minst dubbelt så mycket, eller till och med ännu mer:

*Det var en pärs: vi var noga med att läsa vad de frågade efter och förklara vad vi skulle göra på ett enkelt och tydligt sätt. Här var det inte frågan om att inte missa att lämna priser, utan det gällde att inte glömma att svara på frågorna. Vi gjorde ett väldigt gediget arbete med att läsa frågor och svara på dem. (...) Det tog 4-5 gånger så lång tid som ett vanligt anbud.*

En av entreprenörerna har intern kompetens inom samverkan. Det företags representanter betonar särskilt hur viktigt det är att säkra att det offererade teamet är med på förutsättningarna och att det behövs personer med stor erfarenhet av samverkan för att driva den processen:

*Man vill gärna sälja sig och måla upp en bild av att man vill revolutionera och vara störst, bäst och vackrast. Men under processen kom vi fram till att det var stora risker i att lova för mycket i ett sånt här anbud i förhållande till vad man levererar idag och vad man tror är verklighetsförankrat på sikt. (...) Inte blåsa upp för mycket och bygga upp en för vacker tavla från början, utan man ska måla den tillsammans sedan.*

*För det är även en process hos oss, de som ska ingå från entreprenörens sida måste förstå vad det innebär. Och det är vissa saker som gör ont. Att gå upp och tulla på dina egna vinster till förmån för den andra parten och säga att "jag tar ansvar för att vi inte kommer att kliva över riktkostnaden" som entreprenör, det är ju helt onormalt, det är en jättestor process invärtes man måste göra. De som jobbar med det här är benhårda, de är stenhårda mot oss, de ger oss inte en lätt resa.*

Detta ses som en fas i en mognadsprocess, både för projektet och företaget:

*Jag tror att [vårt företag] har kommit så pass långt att man både har gått i fällan och hanterat dem. För det är ju inte bra för oss heller, det blir lose/lose. Som jag sa, det är en resa för oss också: Är ni med på detta, annars gör vi inte det här. Att vi har vissa förhållningsregler som vi måste committa oss till. Och det tror jag är en förutsättning för att det inte ska bli en sådan beauty contest.*

#### 5.2.4 Anbudsutvärderingen

Trafikverksrepresentanterna hade blandade uppfattningar om anbudsutvärderingen. Generellt uppfattar man kriterierna som relevanta och bra men tycker att bedömningen var svårare än förväntat och tog längre tid. De intervjuade upplevde dock att det var tydliga skillnader mellan anbudena och att det var lätt att rangordna dem baserat på det övergripande intrycket:

*Man såg skillnader i det de hade levererat, i form av detaljnivå, tydlighet, hur mycket man la manken till i hur man beskrev samarbetet. Jag tyckte också man kunde se skillnader i att vissa hade skrivningar som tillhörde det gamla, det traditionella sättet. Att vi gör och ni tittar på och följer upp, den typen av innehåll. Medan andra hade mer "vi ska jobba tillsammans och lösa det".*

Svårigheten låg snarare i betygssättningen, och en anledning var att kriterierna var otydliga:

*Sen tyckte vi ju också att just beskrivningen av de olika betygen var väldigt diffus (...) man skulle titta på texterna man fick och försöka välja vad är en tvåa, vad är en trea? Vad betyder det att det är anpassat för det här kontraktet? Betyder det att man tar lokala exempel eller handlar det om att man just har tittat på Samverkan Hög som kontraktsform? Det var sådana saker som vi tänkte att man borde ta rätt på internt så att vi vet till nästa gång vi ska göra något sådant här.*

Detta hade arbetsgruppen inte tänkt så mycket på när kriterierna togs fram eftersom de oftast var hämtade från andra kontrakt, framför allt från Varbergstunneln, och alltså borde vara beprövade. En synpunkt var att det är lättare för utvärderarna att påverkas av egna tidigare erfarenheter av en entreprenör om kriterierna är diffusa, vilket kan vara både positivt och negativt för anbudsgivaren. Under bedömningsarbetet hade man också sett att exempel och förslag i anbudena bedömdes olika beroende på om bedömarna hade direkt kunskap om exempelvis områdesförutsättningar eller ett referensprojekt.

Flera trafikverksrepresentanter påpekar att det var skillnad i metoden för poängsättningen mellan vägkontrakten och järnvägskontrakten. Detta var något de upptäckte när alla medverkade i samma grupp för att upphandla samverkansledare. I båda fallen gjorde alla i jurygruppen först individuella bedömningar och därefter diskuterades anbudena och betygssättningen gemensamt i gruppen. I

vägkontrakten kunde medlemmarnas betygssättning påverkas av diskussionen, men alla gav inte samma betyg och slutbetyget blev ett medelvärde av samtliga bedömares betyg. I järnvägskontrakten resulterade diskussionen i stället i ett gemensamt betyg (1, 2 eller 3), satt i konsensus. För ett av järnvägskontrakten blev en effekt att två anbudsgivare hamnade på samma poäng och även hade offererat samma vinstpåslag, vilket innebar att vinnaren fick lottas. Detta bidrog till att upphandlingen överprövades och i förlängningen till att detta pilotkontrakt avbröts. Risken för att anbudsgivare ska hamna på samma poäng är mindre om man tar ett medelvärde (som kan innehålla decimaler), men trafikverksrepresentanterna upplevde att detta hade andra nackdelar när det gäller trovärdigheten i betygssättningen:

*Vi fick frågor från våra entreprenörer i efterhand hur pass säker den här betygssättningen var och vi sa att den var stensäker. 'Ja men hur kunde ni komma fram till olika betyg då? Hur kunde det bli decimaler på de här betygsskalorna?' Det är en jättebra fråga. Jag tänker att för vår egen trovärdighets skull så ska man ha en process med olika kriterier och sitta och diskutera, men att man ska enas om en bedömning. (...) Och då kanske man ska utveckla betygsskalan så att det kanske går att sätta 1 till 5 eller 0 till 5, att det finns flera steg i stället för att man hamnar på decimaler.*

Ett förslag att förbättra betygssättningen är alltså konsensusbetyg men i kombination med fler betygssteg och tydligare betygskriterier. Enligt de som var ansvariga för pilotkontrakten var det dock en medveten strategi att principerna för poängsättning skiljde mellan väg- och järnvägskontrakten, eftersom man ville testa båda modellerna.

Båda entreprenörerna var nöjda med anbudsutvärderingen, men påpekar att det är naturligt när man är vinnande entreprenör. Ett av företagen hade dock gjort en egen bedömning av vilka poäng de och andra anbudsgivare skulle få som stämde bra:

*Det är ju klart att vi var nöjda med utvärderingen, vi fick ju höga poäng på mycket. (...) Det som var intressant var att jag har en mall som vi gjorde i samband med vår slutgenomgång för att få lov att lämna anbud, alltså när anbudet var klart. Då jag skattade ungefär vad jag tror att vi skulle få för poäng, vad en duktig konkurrent kommer att få och vad jag tror att en mindre duktig konkurrent kommer att få. Och den poängsättningen stämde rätt så bra.*

En aspekt som skiljer mellan en sittande entreprenör och en ny är att en ny entreprenör bara kan presentera dem som redan fanns i organisationen och har varit involverade i att ta fram anbudet. Det är dock inte alltid en fördel att presentera en organisation eftersom beställaren kan ha mindre positiva erfarenheter av de offererade individerna.

## 5.3 KONTRAKT, ERSÄTTNINGSFORM, VITEN, BONUS

### 5.3.1 Ersättningsformen och riktkostnadskalkyler

Ersättningsformen var helt ny för underhållskontrakten och gav upphov till betydligt mer diskussioner än man hade räknat med, särskilt i Ljungby. Det handlade om vad som ingår i den fasta delen och alltså ska täckas av entreprenörarvodet, och vilka kostnader som ska bäras av projektet. Framför allt är det lönepåslag för bland annat pensionskostnader som har varit uppe till diskussion, men även generella påslag för IT-kostnader. Både Trafikverket och entreprenörerna menar att detta är ett problem särskilt för stora bolag som har större överbyggnad och därmed högre overheadkostnader.

*Man måste göra något åt hur man hanterar stora bolags kostnadsstruktur. Som det är nu blir det problematiskt med till exempel pensionskostnader, semester, andra saker som stora bolag schabloniserar och hanterar i en balansräkning. Som gör att vi inte*

*kan säga exakt vad jag kostar i pension i januari, för det beror på marknadens utveckling i den pott vi har. Och det måste man få en förståelse för, vill man ha verifierad självkostnad på den nivån måste man bygga ett bolag för varje projekt med egen redovisning. Och det blir för dyrt. Och då kanske man måste tillåta en del schabloner, och det har vi fått göra i båda kontrakten. (Entreprenör)*

När det gäller självkostnader för löner finns också ett generellt problem i att entreprenörerna inte vill att det ska vara helt transparent vad olika personer i deras organisation tjänar. Detta är en annan anledning till att man ser ett behov av fler schabloner för lönekostnader. En siffra som nämns är 1.8 som lönepåslag och man föreslår även schabloner för timkostnad för olika yrkesroller. En annan synpunkt är att även kraven att uppfylla LOU talar för ökad standardisering, eftersom skillnader i tolkningar och uppgörelser mellan kontrakt kan ifrågasättas.

Samarbetet kring riktkostnads kalkylerna har annars fungerat bra i båda kontrakten och Trafikverket upplevde att man fick god insyn i entreprenörernas system. Det visade sig också att kostnaderna inte skiljde sig så mycket från dem som Trafikverket brukar utgå från, med skillnaden att Trafikverkets egenkalkyl baserades på 2019 års priser medan entreprenörernas kalkyler var mer uppdaterade. De intervjuade påpekar också att priserna för exempelvis drivmedel har ökat mycket de senaste åren och att alla sådana ökningarna inte avspeglas i index. Framför allt har jourersättning till lastbilsåkare som har vinterjouren blivit dyrare än vad Trafikverket hade räknat med.

Den andra aspekten av kalkylen handlade om kapaciteter, alltså hur lång tid olika moment tar, och även här låg Trafikverket och entreprenörernas schabloner nära varandra. Det fanns dock flera områden där Trafikverket har fått insikt i att deras modell leder till att entreprenörerna lägger på en riskpeng i onödan och där en annan priskonstruktion alltså hade varit mer effektiv. Den här typen av erfarenheter återkopplades till Trafikverkets förvaltningsgrupp, som ansvarar för upphandlingsmallarna.

### 5.3.2 Viten

Entreprenörerna är generellt kritiska till hur Trafikverket använder viten. Ett grundproblem med Trafikverkets viten är att de är digitala, dvs antingen blir det fullt vite eller inget alls. Detta betyder att små skillnader i prestation kan ge stora skillnader i ekonomiskt utfall: ”är du en minut försenad blir det fullt vite.” Viten innebär alltså riskkostnader som läggs på anbudet. Flera intervjuade tar upp att olika projektledare och distrikt hanterar viten olika, och att detta har påpekats både i internrevisioner och av Riksrevisionen. Skillnader i hur viten hanteras påverkar entreprenörernas riskbedömningar och ger sittande entreprenörer en kunskapsfördel framför nya:

*Om man läser vad en jurist skriver för analys av ett sånt här kontrakt så är det ganska stora risker man går in i, men i verkligheten får vi väldigt, väldigt sällan viten. Den potentiella vitesrisken är ju skyhögt, särskilt på vintern. Och sen finns det orter och kontrakt där vi åker på ganska mycket viten, och då är det troligen inte samma bedömning över hela linjen. Det känns inte troligt att vi i Norrland nästan aldrig skulle åka på viten – om man läser kontrakten skulle vi nog åka på mer viten för att tala klartext. Är det bra eller dåligt? Jag vill ju inte ha mer viten, men det är något som står i kontraktet som i praktiken aldrig bli effektuerat. (...) Och den som vet det här vågar ju gå mycket tuffare.*

Från entreprenörsidan menar man dock att praxis delvis har förändrats:

*Överlag upplever vi att Trafikverket blir mer distinkta i sin uppföljning av kontraktsvillkoren. Det ser vi som positivt, det underlättar när man sitter och lämnar pris. (...) Jag tror att man inte skulle behöva ha så mycket viten och kraftiga villkor om man höll samma linje över hela spelfältet. Och det upplever jag att Trafikverket jobbar och sliter med.*

De senaste åren har Trafikverket också försökt att öka flexibiliteten i hur man kan hantera mindre avvikelser så att effekterna blir mindre radikala. Det handlar då om att ge möjligheter att göra avdrag på kontraktssumman istället för att komma med ett stort vitesbelopp.

Entreprenörernas inställning till viten i samverkanskontrakt är dock entydigt negativ, och detta gäller även entreprenören i järnvägskontraktet. Man upplever att viten inte är förenliga med samverkan, dels för att det påverkar relationen negativt men också för att Trafikverket själv har medverkat i att ta fram metoderna i Fas 1:

*För det som blir tråkigt i samverkansprojekt är att när du får ett vite känner du att du får böter, och det kan vara stora belopp. Och ponera då att vi har en god samarbetskultur, vi får mycket pang för pengarna, vi gör egentligen det vi ska, men det uppstår en brist där det kommer ett vite. (...) Och det kan till och med vara ett gemensamt bekymmer, för vi har ju haft en Fas 1 tillsammans för att komma fram till metoder. Men så hamnar man i ett läge där man måste ta ut det. Det kommer att skapa en konflikt, eller känslor.*

Viten innebär också risker som kan vara kostnadsdrivande och här har man har sett i pilotkontrakten att det förändrar drivkrafterna för beställare och entreprenör:

*Vi har då har viten som hänger över oss (...) och normalt vill Trafikverket att vi ska göra så mycket som möjligt och vi säger att "nej, men det behövs inte och vi klarar oss på den bemanningen". Men i Fas 1 här har det varit tvärtom: Trafikverket har velat skala ned på allt och minska kostnader och vi har varit att "vi måste ha med oss pris för det också, pengar på det ". Just för risken att hamna i en sits där vi lovar något väldigt, väldigt billigt och så får vi stå för resultatet.*

Trafikverket har diskuterat frågan om viten i projektgruppen för pilotkontrakten, men har landat i att vitenas roll som påtryckningsmedel är viktigare än ökade riskkostnader och risken för konflikter:

*Vi har kommit fram till att vi inte kan ha någon skillnad i våra kontrakt, för det är ett påtryckningsmedel vi har om entreprenören inte sköter sig. Så det får vi hantera på samma sätt som vi brukar. Förhoppningsvis kommer det att bli mindre viten i sådant här kontrakt, och nu är ju vi med i det här också. Så skulle vi döma ut ett vite skulle det vara ett misslyckande för hela organisationen.*

Vitet att böta dubbla mervärdet om entreprenören inte uppfyller det som utlovats i anbudet uppfattas av entreprenörsidan som märkligt och inte kalkylerbart. Det specificeras inte närmare i förfrågningsunderlaget vilka typer och omfattningar av avvikelser från anbudet som kan leda till vitet effektueras, och inte heller om hela vitet utdöms också för en mindre avvikelse. Trafikverket är medvetna om de här oklarheterna och har fattat ett centralt beslut att inte längre använda den formen av vite i sina kontrakt.

### 5.3.3 Bonus

Det finns också flera bonusar i kontraktet. Från entreprenörsidan är man positivt till bonusar men menar att det finns andra aspekter som är viktigare:

*Bonusar är bra, absolut. Här är det till och med en subjektiv bonus med, hur man upplever samverkan, och det tycker jag är häftigt att de vågar ha med. (...) Sen tror jag egentligen inte att den här branschen sukter efter bonusar, jag tror inte att det är det som är avgörande för om det blir en succé. (...) Ta till exempel hållbarhetsmål, den stora frågan är ju inte om vi kan få 600.000 i bonus om året, den stora frågan är ju "hur får vi in elgrävmaskiner i den här typen av arbeten med all den problematik som finns med sladdar och batterier och kapaciteter, när de nu kommer att komma*



2024-2025?” Och ”hur tar vi gemensamt och finansierar allt från kapacitetsrisker till arbetsmiljörisker och saker vi nu inte vet?” De frågorna är ju intressanta snarare än att vi får en bonus för att vi grävde med en elgrävmaskin.

Från Trafikverkets sida ifrågasattes även om det är bra att entreprenören får bonus för sådant som Trafikverket samtidigt betalar kostnaderna för:

*Det finns några bitar där man funderar på hur vi har tänkt: när vi ska ersätta någon på löpande räkning och så lyckas de med det och så ska de ändå få bonus. (...) Exempelvis ställer vi miljökrav och ska man nå dem så kanske man måste göra investeringar och bekosta dyrare drivmedel och sånt. Och det gör vi löpande hela tiden och hjälps åt att nå de besparingarna. Men då trillar det ut en bonus som vi också ska betala. Och det är lite samma sak om man lyckas få in någon trainee eller praktikant, som vi ska betala, sen ska vi ändå betala bonus på att vi har betalat det. Några såna småmissar tycker jag att man har gjort i förfrågningsunderlaget.*

#### 5.3.4 Väderersättning

I de traditionella kontrakten har Trafikverket successivt gått över från att ersätta vinterarbeten baserat på utförda åtgärder till ersättning baserad på väderdata (även kallat Vädets). Det började på de stora vägarna (klass 1-3), men för några år sedan beslöts att även gå mot väderersättning på det mindre vägnätet (klass 4 och 5). Från och med de kontrakt som upphandlas under 2023 är huvudregeln att modellen ska användas i alla distrikt.

Med väderbaserad ersättning vet entreprenörerna inte om de kommer att få ersättning vid den tidpunkt när de fattar beslut om att utföra åtgärder, utan detta bestäms i efterhand baserat på data från väderstationer. För Trafikverket innebär väderersättning fördelar i och med att incitamentet för entreprenörerna att åka ut och ploga eller salta när det kanske inte behövs minskar. Det minskar även administrationen:

*Får man betalt för hur mycket man har kört och gjort, finns en drivkraft att överproducera. Den andra, väderersättningen, är åt andra hållet. Där får vi jaga på entreprenörerna att göra åtgärder mer. Och då har Trafikverket valt att gå mer mot den här väderersättningen, även på den lågtrafikerade vägen. Det finns ett visst motstånd till det, och det finns olika för- och nackdelar med att hantera och följa upp det. Uppföljningen för vår del med väderersättningen är enklare gentemot när man ska följa upp hur mycket man har kört och så vidare.*

Entreprenörerna ser dock i första hand nackdelar med systemet, och påpekar att det ökar riskerna för dem:

*När man baserar ersättning på väderdata kan man gå ut och ploga för 1.5 miljon under några veckor och få i princip ingen ersättning, och tre veckor senare är det det omvända. Det är inte klokt. Jag skulle inte sätta in mina egna pengar i en sådan verksamhet. Det är de stora bolagen med starka finanser som kommer att våga hålla på med det här, det är för riskfyllt. (...) Och den som sitter och har jour har ju ingen möjlighet att bedöma om vi får någon ersättning, det får man se några dagar senare när facit kommer från SMHI. Den psykiska pressen, vi har tappat medarbetare på det, det finns de som mentalt inte klarar det.*

I relationen till beställaren kan det dock vara positivt, menar man:

*Fördelen är att det inte blir några konflikter på arbetsplatsen. Ur arbetsmiljösynpunkt är det ganska trevligt att ersättningen kommer från ett datasystem. Då behöver man*

*inte ha den här diskussionen ”Var det verkligen nödvändigt att ploga sig och så mycket, nu har ni missat det och det kravet...”*

Man uppfattar dock att det finns en klar konflikt mellan väderersättning och samverkan:

*Vi får ju ersättning ganska ofta när vi inte behöver gå ut och ploga till exempel. Och det omvända, att vi måste gå ut och ploga och så får vi ingen ersättning. ...(...) Det är inte kalkylerbart helt enkelt. Men alternativet att entreprenören får utrymme att göra taktisk prissättning är inte bra heller. Det är som två vägar som finns just nu och ingen av dem är riktigt bra.*

*Vi har inte fått ihop logiken i att å ena sidan prata väldigt mycket samverkansprojekt och samtidigt ändrar man ersättningsmodellen på vintern till en modell som påtagligt ökar risken för entreprenören. (...) Det kommer att vara svårt att ha rena samverkansprojekt om vinterersättningen ska komma från ett datasystem. Jag säger inte att det inte går, men om man inte klarar av att lösa det ekonomiska i full öppenhet har man frångått principerna för samverkan.*

I Bräcke och Ljungby används dock inte väderbaserad ersättning. I Bräcke används den traditionella modellen och i Ljungby kommer man även att testa en modell där beslut om åtgärder styrs av väderdata, vilket tar bort risken för entreprenören.

#### 5.4 UPPSTARTEN AV KONTRAKTEN (FAS 1)

Vägkontrakten tilldelades under våren 2021 och Fas 1 pågick till den 31 december samma år. I båda kontrakten hade man dock svårt att komma igång, mycket på grund av att Trafikverkets samverkansledare inte var upphandlad. Enligt förfrågningsunderlagen för Samverkan Högkontrakten (AFD.2, AFD.3) skulle samverkansledaren bekostas av beställaren men tillsättas i samråd. Trafikverket insåg dock tidigt att detta skulle ta för lång tid att göra efter tilldelning av de båda baskontrakten och beslöt därför att själva upphandla samverkansledarna, en för väg och en för järnväg. Detta var dock inte klart förrän i maj/juni. Detta, tillsammans med restriktioner kopplade till pandemin, ledde till att pilotkontrakten inte kom igång ordentligt med Fas 1 förrän efter semestrarna. I Bräcke hölls det första samverkansmötet i slutet av augusti och i Ljungby i början av september.

Den samverkansledare som upphandlades för vägkontrakten hade lång erfarenhet av att stödja samverkan och organisationsutveckling i både andra industrier och i Trafikverket. Han hade även medverkat som stöd i traditionella trafikverkskontrakt och i ett tidigt ECI/TEM-kontrakt på investeringssidan.

För järnvägskontraktet upphandlade Trafikverket en annan samverkansledare. Under Fas 1 hölls månatliga avstämningsmöten mellan de båda samverkansledarna för väg och järnväg samt de ansvariga för utvecklingen av pilotkontrakten från Trafikverkets enheter för Underhåll och Inköp och Logistik. Mötena kom till på initiativ från samverkansledaren för vägkontrakten, som tyckte att det var viktigt ur lärandesynpunkt att ha ett sådant forum när man utvecklar ett nytt arbetssätt eftersom Trafikverket centralt behöver få insyn in arbetet för att kunna följa upp.

I de två följande kapitlen redogörs för utvecklingen under Fas 1 i Bräcke respektive Ljungby. De båda kapitlen har lite olika innehåll och upplägg eftersom det är stora skillnader beroende på om det är en sittande eller ny entreprenör som upphandlas.

## 5.5 BRÄCKE

### 5.5.1 Förutsättningar och förväntningar

I Bräcke var det den sittande entreprenören som fick kontraktet. Parterna hade en historia av bra samarbete och entreprenören hade haft ett kontrakt för innovationspiloter där man hade tagit steg mot ett mer samverkansinriktat arbetssätt. Trafikverkets projektledare och entreprenörens platschef talade mycket om vilka problem som de traditionella kontrakten orsakade, både för effektiviteten och arbetsmiljön, och vilka förbättringar man hoppades att samverkanskontrakten skulle möjliggöra. Deras beskrivningar och uppfattningar illustrerar tydligt den problematik som beskrevs i Riksrevisionens granskningar och Trafikverkets kontraktsanalys (se kapitel 1):

*Driftkontrakt är ju ofta taktiserade på något sätt, att du väljer ut någon mängd där du ser att "Oj. Vad lite snöröjning de har tagit upp, det kommer att öka, så där sätter vi ett jättehögt pris. Men för att vårt anbud inte ska bli för högt så sätter vi en krona här borta, för det där kommer ju inte ens att hända." Så man gör en taktiserad prissättning och hoppas att de här spekulatioerna ska falla ut. Då kan man tjäna enorma pengar. Eller om det då inte faller ut, då kanske man får en förlust.*  
(Trafikverkets projektledare)

I det då pågående kontraktet för Bräcke var det exempelvis lönsamt att ploga:

*Vi har bra betalt för att ploga så vi är ute och kollar: var nånstans på den här sträckan på sju mil kan vi hitta två centimeter? Och så far vi ut och skramlar plog, fast det inte behövdes plogas. Men det behövs ju rent juridiskt därför att vi hittade två centimeter. Och [Trafikverkets projektledare] är ju medveten om det, alltså vi dansar ju dansen.* (Entreprenörens platschef)

Det var också låga priser, ofta en krona, på många av de oreglerade mängderna, alltså de där entreprenören lämnar ett fast pris per år: hyvling, insaltning av grusväg, dammbindning grusvägar, kantslätter och grusning. Priserna sätts av entreprenadföretagets kalkylavdelning medan projektorganisationen har begränsade möjligheter att påverka prissättningen. Detta kan skapa en dålig arbetsmiljö ute i kontrakten och spänningar internt inom entreprenadföretagen:

*Den här emoji du vet, som biter ihop tänderna? Nu är diskussionen mycket sån, för det är ju en krona. Och att alltid få höra uppifrån att "hur kan vi göra för att smita utan att dammbinda grusvägarna?" Men ska jag lida personligen veckovis på sommaren för att det ringer hundra pers och är helt vansinniga? Den här diskussionen har jag haft i tolv år.* (Entreprenörens platschef)

Men det är också svårt för beställaren att driva på för att entreprenören ska utföra arbeten som är olönsamma:

Trafikverkets projektledare: *Det är klart att om de har ett pris där jag betalar 1.50 för ett ton grus, om jag kommer och säger att "hörni grabbar, nu har jag fått extrapengar, nu vill jag beställa 20.000 extra ton grus", jamen då bryter de ju ihop.*

Entreprenörens platschef: *Ja, det är väl inget kul att skjuta på semestern för att grusa på nånting som vi går med ett par miljoner i förlust på.*

Trafikverkets projektledare: *Och det är klart att det inte är en lätt beställning att göra, för då kommer det att bli att "det finns inget grus, eller det går inte att krossa, det är försent att avropa en krossentreprenör", då finns det ju tusen ursäkter. Och då måste man börja bläddra i kontraktet och "men hörni, 30 dagar efter beställning ska ni leverera". Och det är ju de klausulerna man inte vill komma in i.*

Trafikverkets projektledare: *Så det är ur ett arbetsmiljöperspektiv som vi känner att det här borde vara en bra modell just för oss som har en så oplanerbar vardag. Vi kan ju gå in morgonen och tro att vi ska göra någonting och sen kör det av en tankbil och så händer det nåt helt annat, och så får vi planera om. Och allt sådant är ju en fråga om merkostnader som i dagsläget Trafikverket bara säger att "det får ni tugga i er, ni har ju lämnat pris. Det bryr väl inte jag mig om att du måste flytta grävaren därifrån till dit på en kvart. Du har ju sagt att det kostar 14 kronor metern."*

Effekten på arbetsmiljön är alltså en viktig dimension av kontraktsformerna. Arbetsmiljön kopplas också till möjligheter att kunna arbeta effektivt och välja rätt åtgärder, och här ser man stora möjligheter med samverkan:

Trafikverkets projektledare: *Och det är det som var vårt mantra i upphandlingen: "rätt åtgärd i rätt tid till rätt kvalitet till rätt kostnad" Ja, det kommer vi verkligen att kunna göra nu för nu kommer det inte att bli för mycket plogning och för lite grushyvlning, utan nu plogar vi när det är enligt våra krav och det stämmer med alla förutsättningar och det känns logiskt att gå ut. Och så hyvlar vi grusvägarna när behövs.*

Entreprenörens platschef: *Vi är less på det här, vi är så jävla less på att hålla på och tramsa. Nu får vi äntligen göra vad vägen behöver. Det är så skönt. Vi kommer att kunna agera som entreprenörer båda två, most bang for the buck. Och ha en arbetsglädje i att vi gör rätt saker.*

Båda parter framhåller att de har arbetat ihop under många år och under den tiden redan tagit många konflikter, vilket skiljer deras situation från den i Ljungby:

Entreprenörens platschef: *Jag tänkte på det att det kommer att bli jätteintressant att efter nåt år ha en workshop tillsammans med Ljungby och kolla hur de gjorde. För det är ju så diametralt olika förutsättningar. Här är vi ju kompisar och har samverkat i tiotal år.*

Trafikverkets projektledare: *Och vi har ju haft våra tvistefrågor, för det är klart att det inte alltid har varit en dans på rosor heller, för det blir konflikter och tvister i entreprenader. Men vi har haft de diskussionerna och vi behöver inte tjafsa om skyltriktning för fjortonde gången.*

Entreprenörens platschef: *Medan i Ljungby är det en ny entreprenör och så är det nytt folk från Trafikverket också.*

För Trafikverkets projektledare innebär samverkanskontraktet också större möjligheter att påverka:

*Med dagens kontrakt kan jag inte påverka någonting. Jag har ju köpt en totalentreprenad. Där är det funktionsåtaganden beskrivna, det är startkriterier och åtgärdstider. Och jag kan inte gå till min entreprenör och säga att imorgon ska du ut och hyvla väg 559, för nu är den så dålig. Utan allt det här bygger ju på att de åker runt och tittar, de gör en bedömning. Sen kan jag säga att nu är väg 559 dålig och lägga fram foton och min leveranskrollant åker där. Då börjar åtgärdstiden ticka och då vet jag att jag kanske får en åtgärd inom fem dagar. Men det jag hoppas på är att när vi får en bättre gemensam framdrift så kan man också få lite bättre påverkansmöjlighet.*

Det betyder också att Trafikverket kan ha en tydligare kommunikation med trafikanter som ringer och påpekar att det finns brister i underhållet och snabbare besluta om och utföra åtgärder.

### 5.5.2 Samverkansledning och processer

När kontraktet för Fas 1 i Bräcke startade fanns alltså redan en etablerad relation där individerna kände varandra väl och var vana att samarbeta. Entreprenören hade dock inte tagit fram någon tydlig plan för Fas 1 i anbudet och hade ingen egen samverkansledare. Eftersom Trafikverkets samverkansledare ännu inte var upphandlad började projektledningen hos båda parter planera samarbetet efter egna tankar och hade några samverkansträffar i maj. I efterhand tycker de inte att detta fungerade dåligt, men de upplevde stor skillnad när Trafikverkets samverkansledare kom in:

*Vi började lite själva först, hur vi tänkte att det skulle vara. Och det gick bra, för vår samverkan har alltid varit väldigt bra, men det var väldigt bra att [Trafikverkets samverkansledare] kom på plats för att formalisera det och styra upp så att det inte bara blev en massa snack.(...) Vi är väldigt duktiga på att samverka, att låta var och en ta plats i entreprenaden och i arbetet med riktkostnaden, men vi hade aldrig fått till formalian kring samverkan. (Trafikverkets projektledare)*

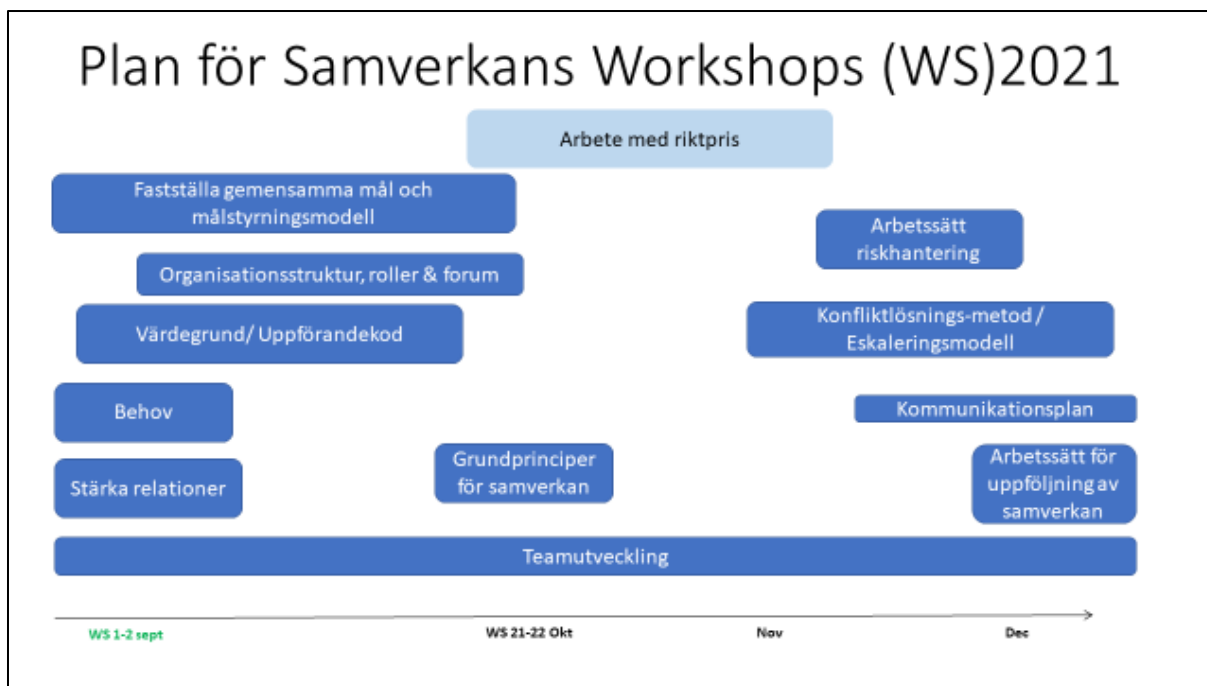
Att samverkansledaren behöver vara på plats från början ser parterna i Bräcke som en viktig lärdom att ha med sig, också för att kunna utnyttja tiden under Fas 1 effektivt:

*Vi har pratat om vad som hade kunnat göras bättre nästa gång och det är att samverkansledaren är utnämnd redan vid skarpt läge så att det är den som tar befälet. Vi slösade inte bort sex månader, men det hade gått betydligt bättre om vi hade haft någon som styrde upp oss. (Entreprenörens platschef)*

I det här fallet påverkades processen också av pandemin, eftersom Trafikverkets regler sade att man inte fick träffas fysiskt. Trafikverkets projektledare fick ett undantag för att träffa entreprenören, men samverkansledaren fick inte träffa parternas projektledning. Istället hade de lite kontakt på Skype. Utan att träffas fysiskt alls menade man att det hade varit svårt att genomföra samarbetet under Fas 1.

Under sommaren tog samverkansledaren fram en preliminär plan för hur samverkansaktiviteterna under Fas 1 skulle organiseras. Man höll tre tvådagars workshops: i september, oktober och december. Däremellan hade samverkansledaren avstämningsmöten med Trafikverkets projektledare.

De som deltog i workshoparna var samverkansledaren, Trafikverkets projektledare, ekonom och projektingenjör, entreprenörens platschef och platsorganisation, och i mån av tid Trafikverkets och entreprenörens ombud samt en representant för Vägsystem. Parterna tog fram en samverkansplan och utvecklade strukturen för samverkansstyrgruppen och samverkansledningsgruppen något jämfört med förfrågningsunderlaget. Styrgruppen består av ombud, projektledare och platschef, samt samverkansledaren för vägkontrakten. I den nya modellen börjar styrgruppsmötena med hela gruppen och sedan lämnar projektledaren och platschefen. På det sättet kan ombuden diskutera frågor utifrån samma information, samtidigt som de kan hantera eventuella konflikter mellan projektledaren och platschefen utan att dessa är närvarande.



Figur 6: Teman för de tre workshoparna och mellanliggande perioder i Bräcke.

Samverkansledaren uppfattade samarbetet i Bräcke som helt öppet och prestigelöst redan innan han kom in, men såg att det gemensamma arbetet under Fas 1 tillförde ett stort värde genom att lägga en stabil grund för samarbetet under Fas 2:

*Och det märker jag nu när vi går in i Fas 2 i Bräcke vilken jänkla nytta man har av det jobbet vi har gjort. Vi hade en träff nu där vi gick igenom allt, värdegrund och samverkansplan och alla kände att det stämmer helt och hållet. Vi har även formulerat i samverkansplanen vilka forum vi ska driva det här i och hur vi ska följa upp, så det är bara att vi gör det vi har sagt att vi ska göra.*

Trafikverkets ombud såg fördelar i att det nya arbetssättet involverade fler personer på båda sidor i planeringen av arbetet:

*Vi pratar mycket mer, till exempel ska vi varannan vecka ha en produktionsplanering tillsammans, både beställare och utförare. (...) Man involverar fler medlemmar i respektive organisation i helheten, och det tycker jag är positivt. För min bild av det traditionella är att projektledaren hos oss blir väldigt stark. Väldigt mycket går via projektledaren.*

### 5.5.3 Riktkostnadskalkyler

I Bräcke hade både den sittande entreprenören och Trafikverkets projektledare lång erfarenhet av området och det fanns mycket erfarenhetsdata att utgå från. Mycket av mängdarbetet var därför redan gjort och entreprenören öppnade sina system så att man kunde ta fram den information som fanns där, som erfarenhetsdata på reglerbara mängder:

*Trafikverkets projektledare: Då klickade vi bara på fakturan i systemet så kunde vi se vad det hade kostat förra året. Ja, men då la vi 600.000 på att sopa, eller 2 miljoner på grusvägarna. Så vi hade väldigt mycket erfarenhetsvärden, och när vi sen kom igång med det riktiga riktkostnadsarbetet kunde vi lyfta fram all den här bakgrundsdaten.*

Trafikverkets projektledare upplevde att Trafikverket fick mer insyn i entreprenörens system än förväntat:

*De har varit betydligt mer öppna än vad jag trodde att de skulle vara. De har plockat fram allt som de har och även erfarenheter och exempel från kontrakt som pågår med Trafikverket nu fast på andra delar i Sverige. De har väl sagt lite ibland att ja det här får du hålla för dig själv. Jag hade väl trott att de skulle kämpa betydligt mer för att driva upp riktkostnadskalkylen för att de ska ha lättare att nå incitamentet framöver. Men det upplever jag att de har varit väldigt ärliga med hur de har fått fram sina kalkyler och vad de grundar dem på, att det är erfarenhetsvärden och att de har tagit fram kostnader ur sitt ekonomisystem för att visa att det är såhär vi ligger.*

Samarbetet har även inneburit att Trafikverket har fått insyn i underleverantörernas priser:

*Trafikverkets projektledare: De har även bjudit med Trafikverket på många av de här träffarna med underentreprenörer och leverantörer, för att vi ska få höra vad de tycker och vad det är för prisnivåer som gäller i branschen och få full insyn i deras investeringskalkyler.*

Riktkostnadsarbetet försenades lite av att entreprenören köpte in nya affärssystem samtidigt som deras kalkylator slutade. Det var först när den nya kalkylatorn var på plats som kalkylarbetet kunde komma igång ordentligt och i oktober arbeta flera personer 100% med kalkylarbetet. Man satt även tillsammans två halvdagar i veckan med riktkostnadskalkylen.

Det visade sig snart att det blev en utmaning att gå från en kalkyl baserad på erfarenhetsdata till en som byggdes upp från mängder och enhetspriser. När den nya kalkylatorn kom in uppstod det inledningsvis vissa konflikter framför allt inom entreprenörens organisation, eftersom man hade lagt ned mycket arbete på att ta fram kalkyler baserat på erfarenhet.

*Trafikverkets projektledare: Vi hade sagt att "det här kostar väl ungefär 600.000, det har det gjort varje år, från 550-560, så sätt in 580".*

Men både entreprenörens platschef och Trafikverkets projektledare insåg snart att kalkylatorn hade rätt i att det behövdes ett tydligt underlag för att kunna driva kontraktet i nästa fas. Man kom över konflikterna och landade i en gemensam syn. Till slut var alla nöjda med processen:

*Trafikverkets projektledare: Det blev ju jättebra till slut att hon var så noggrann, för nu vet vi när vi ska stämma av den här riktkostnadskalkylen exakt vilka antaganden vi har gjort, vi hade haft mycket svårare om vi bara hade gått in med våra: "ja sätt in typ 580".*

Kalkylatorn tryckte även på att tiden under Fas 1 var kort och att det var svårt att både hinna ta fram kalkylen och förankra besluten i respektive organisation, exempelvis när det rörde hur självkostnader och riktkostnad skulle beräknas:

*Jag la upp en kalkyl och sedan gick vi konto för konto och diskuterade. Är det så här vi ska göra eller ska vi lyfta ut vissa delar och lägga det på gemensamma kostnader till exempel? Det var ju frågor som påverkar väldigt många personer. [Trafikverkets projektledare] har kollegor och chefer, och jag har en chef och kollegor som också har saker att säga om det här. Det var väldigt nyttigt och väldigt slitigt. För vi skulle göra det på kort tid också. (...) Vi kände oss ändå nöjda när vi var klara med arbetet. Det har varit jättebra men tufft.*

I Bräcke upplevde man dock inga större problem under Fas 1 med att bestämma principer för att beräkna självkostnader och vad som ska ingå i CAV:et. Båda parter tyckte att det framgick tydligt av kontraktet vad som skulle ingå och inte, och att det som var oklart var av mindre betydelse:

Trafikverkets projektledare: *Det enda vi funderade lite var ... det står att CAV ska inkludera mjukvara, för IT. Men hårdvaran, själva datorn, vem ska ta den kostnaden? Ska den ingå i uppdraget? Om den inte är en CAV-kostnad, vems kostnad är den då? Och då började vi titta på det här och insåg att "Fast alltså, det är en kostnad på 40.000 om året, på ett kontrakt på 46 miljoner, är det ens något det är värt att diskutera? Nej."*

Entreprenörens platschef: *Och även det här med utbildningar, måste vi gå en utbildning för att vi har kommit fram till att vi ska utveckla oss inom något område för att vara innovativa i det här projektet ... säg att vi ska borra ned skyddsfundament istället för att gräva, och vi måste gå en borkkurs, då ska ju borkkursen betalas med påslag. Men däremot om jag måste gå en kurs för att uppdatera mig i entreprenadjuridik, det är ju något jag måste ha för att ens få vara med i det här uppdraget, då är det [entreprenörens] kostnad och ska ingå i CAV:t.*

En fråga som däremot behövde hanteras var att entreprenören har en sidomarknad, det vill säga att platsorganisationen och leverantörer även utför uppdrag åt andra beställare. Det löstes genom att sätta schabloner baserat på hur många procent olika personer erfarenhetsmässigt arbetade åt andra uppdragsgivare och bryta ut motsvarande del av etableringskostnaden. I produktionskedet bygger sedan redovisningen av verklig självkostnad på att dagböcker och bildagböcker utvecklas så att kostnaderna kan fördelas på rätt uppdrag.

#### 5.5.4 Riktkostnaden i förhållande till budget

I Trafikverkets förfrågningsunderlag angavs en budget som skulle motsvara den förväntade årskostnaden. Budgeten hade tagits fram av Trafikverkets projektledare baserat på den nationella kalkylmallen och låg på 35 miljoner. Omsättningen i det tidigare kontraktet för Bräcke hade varit 30 miljoner per år och projektledaren tänkte att en ökning med 5 miljoner kunde vara rimlig. Allt eftersom man arbetade med kalkylen visade det sig dock att kostnaderna blev betydligt högre än budgeterat. Särskilt 'fast del vinter', alltså den ersättning som varje åkare uppbär för att ha jour och finnas tillgängliga hela vintern, hade mer än dubblats jämfört med värdena i egenkalkylen:

Trafikverkets projektledare: *I det nuvarande kontraktet jag har ligger det på 25.000 kronor per månad och bil. Men nu om man går ut och pratar med åkeribranschen så vill de ha mellan 50.000 och 90.000 per bil och månad. Bara där blev ju vinterdelen på det här uppdraget ju sex miljoner dyrare, så vi landade snabbt en bra bit över 40. Och då var det bara: "Oj, vad gör vi nu?" För det var ju ett av våra mål på Trafikverket att klara projektbudgeten, och det skulle ju till och med utgå en bonus till entreprenören om man kom under.*

Det gick heller inte att indexera upp riktkostnaden för att fullt ut matcha kostnadsökningarna eftersom kontrakten var formulerade så att det inte gick att ändra den budget som angavs. Till slut korrigerades Trafikverkets budget upp till 42 mkr med hänsyn till index medan riktkostnaden landade på 46 mkr. Detta gjorde att entreprenören inte uppnådde bonusen som var kopplad till riktkostnaden. Trafikverkets projektledare drar slutsatsen att beställarsidan skulle ha varit bättre förberedd:

*Vi borde haft bättre kompetens under själva anbudsförloppet, innan vi gick till kontrakt borde vi ha haft bättre kännedom om vilka prisnivåer som gällde i samhället. (...) Och det är ju det som det här pilotprojektet är till för, att vi ska få bättre kunskap*



*om marknaden och kostnadsnivåer. För där låg vi helt fel i vår egenkalkyl, vi hade helt missat den här svängningen i branschen.*

Trots lång erfarenhet och bra samarbete med entreprenören fanns det även annat som överraskade projektledaren:

*Ja, jag har förstått att vi inte har haft full insyn. Jag har nog lärt mig mer om vissa delar. Särskilt vinterdelarna, om allt som behöver investeras i. Det övergår mitt förstånd nu egentligen hur de kan få lönsamhet i en del andra kontrakt som de har när man ser till hur stora investeringar som måste göras för att få igång ett sådant här kontrakt. (...) Maskinutrustningar, salttunnor, investeringar i tält för att förvara salt och sand. Väldigt höga etableringskostnader. De kostnaderna måste man ju ta innan kontraktet startar, så man är ju tvungen att ligga ute med väldigt stora belopp.*

#### 5.5.5 Diskussioner om risker och riskfördelning

En aspekt som diskuterades mycket framför allt inom entreprenörens organisation var vilka risker som egentligen fanns i uppdraget. Trafikverkets projektledare och entreprenörens platschef hade gemensamt analyserat kontraktet och kommit fram till att risken för entreprenören i praktiken är mycket liten, eftersom riktkostnaden ska justeras om ett enskilt konto avviker med mer än ett prisbasbelopp (47.600 för 2021), eller om den totala kalkylen avviker med mer än två prisbasbelopp.

*Det här är ju nästan den viktigaste punkten i hela kontraktet. För om vi säger att vi antar att grus kostar hundra kronor tonnet. Så av någon anledning går priserna upp jättemycket, så att det kostar 500 kr tonnet. Så att bara det här kontot för grusning kommer att slå en miljon fel på ett år. Men på det kontot är entreprenörens risk bara ett prisbasbelopp, allt annat får regleras. Och säg att det är ett konto till som slår en miljon fel, ja då är det ett prisbasbelopp till på det kontot. Sen kan inte vi böta nåt mer, vi har inte större risk än de här två. Allt annat ska regleras i en justerad rikt kostnad. (Entreprenörens platschef)*

Det innebär att den totala risken som entreprenören tar i Bräcke kontraktet är två basbelopp, plus risken att inte få bonus:

*Risken i övrigt är om vi har tänkt lite fel på alla konton, så att istället för 46 miljoner så blir det 56. Då har vi ingen möjlighet att komma under 46 och få bonus. Så att det är bonusen plus de här 96.000 som är risken. (Entreprenörens platschef)*

Under rikt kostnadsarbetet hade det dock varit svårt att få entreprenörens ombud och kalkylator att inse att risken var så låg:

*Till slut var vi så trötta på att förklara det här för dem högre upp i hierarkin, som är vana vid att man inte får riskera för mycket pengar. (...) Och jag tror fortfarande inte att våra chefer riktigt har förstått det här, för de sitter ju och jobbar med 7-8 andra upphandlingar samtidigt. Så det här bruset i bakgrunden om den här ickerisken... (Entreprenörens platschef)*

De här kontraktsvillkoren ansvarade Inköp och Logistik för att ta fram och enligt projektledaren plockades många klausuler från andra samverkanskontrakt, framför allt Västlänken och Varbergstunneln. Trafikverkets projektledare var inte delaktiga i det arbetet och insåg inte fullt ut konsekvenserna:

*Jag tror inte att vi förstod det här riktigt förrän vi började läsa efteråt: "Vad betyder det är i verkligheten?" Jamen det betyder ju en ständig omförhandling. (Trafikverkets projektledare)*

*Ja, och med minimal ekonomisk risk för oss. Så jag tycker ju att det här är svinbra, jag kan ju vara jättelugn nu i fyra plus två år, förhoppningsvis. Jag kommer fortfarande vilja göra vårt bästa, jag är skapt sån som person, men jag kommer ju inte att ligga sömlös för ekonomin. (Entreprenörens platschef)*

Både Trafikverkets projektledare och entreprenörens platschef menade att entreprenörens risk kanske borde ha varit lite högre för att öka deras motivation att komma under riktkostnaden och få ett incitament. Att risken är låg för entreprenören betyder samtidigt att den ökar för Trafikverket, vilket innebär att drivkrafterna och rollerna förändras.

*Nu ligger risken att det här kommer att skena kostnadmässigt mer hos mig. För jag kommer inte att få oändligt med pengar utan jag måste ju svara mot min beställningsavdelning Vägsystem. Och de blir ju väldigt nervösa om jag kommer och vill ha 5 miljoner till, och så 5 miljoner till... nu blir det helt plötsligt jag som behöver kämpa med att säkra pengarna och vara den bromsande parten i det här. (Trafikverkets projektledare)*

Entreprenören hade offererat en viss procent på omsättningen i arvode, och eftersom de fasta omkostnaderna för etablering och bemanning som ska täckas av CAV:et inte ökar så tjänar man mer ju mer kostnaderna ökar. Svåra vintrar med mycket snö och halka kan alltså bli mycket lönsamma för entreprenören. Det finns också arbeten som inte ingår i riktkostnadskalkylen, som skylt- och räckesarbeten, där entreprenören kan få en högre vinstmarginal.

#### 5.5.6 Genomförandebeskrivningen, förbättringar och innovation

Genomförandebeskrivningen har inte varit så styrande för arbetet i Fas 1 i Bräcke utan har kommit in mer i Fas 2a. Enligt de intervjuade gjordes det inte några större avsteg från genomförandebeskrivningen eftersom den beskrev de verkliga arbetsätten. Affärssystemen utvecklades också enligt genomförandebeskrivningen. Den enda justeringen som gjordes var de mindre förändringarna i organiseringen av samverkansstyrgruppen och samverkansledningsgruppen.

Sedan fanns några mervärden som handlade mer om produktionen i Fas 2, exempelvis hur man ska arbeta med störda lägen, säkerhet och arbetsmiljö, som började diskuteras under Fas 2a. Då hade formuleringar i både förfrågningsunderlaget och anbudet varit uppe:

*Och där har vi varit lite och petat på varann i glad samverkan: det har hänt ganska många gånger att vi har hänvisat till att "så här står det förfrågningsunderlaget" och så har [Trafikverkets projektledare] sagt att "ni har sagt att ni skulle lösa det på det här sättet". Så har vi på något sätt korsförhört varann: "ni har skrivit" och "ni har lovat" och så har vi blivit överens. (Entreprenörens platschef)*

När det gäller förbättringsarbete pekar de intervjuade framför allt på möjligheterna att slippa de taktikprissatta kontrakten och då kunna använda resurserna mer effektivt genom att fokusera på de åtgärder som behövs och efterfrågas. Man ser också en potential i att utnyttja fordon bättre genom att ge leverantörerna mer flexibla uppdrag. Inom digitalisering kan det finnas nya möjligheter att logga fordon och koppla direkt till fakturering.

Projektet har diskuterat förändringar i relation till SBV:n och fått igenom ett par mindre ändringar av datum för när åtgärder ska utföras. Här ser entreprenören möjligheter, men upplever att det har varit för kort om tid under Fas 1 och att det inte har funnits forum för att föra den typen av diskussioner. Detta är något som man ser framför sig kommer under Fas 2.

#### 5.5.7 Vädervariationer och svårigheter att jämföra

Både Trafikverkets projektledare och entreprenörens platschef betonar hur stor osäkerhetsfaktor i vintern är. Exempelvis har den årliga förbrukningen av sand i Bräcke varierat mellan 18.000 och

47.000 ton, vilket gör en skillnad på 5.5 mkr från det billigaste till det dyraste året. Riktkostnaden bygger alltså på en mängd antaganden och Trafikverkets projektledare understryker att den inte kan ses som en prognos:

*Det är ju fortfarande en fiktiv peng, det är bara en kalkyl utifrån tänkta mängder, vi vet ju inte hur mycket det kommer att snöa nästa vinter, hur mycket stormar det, hur många träd måste vi ta ned? Vi kan landa på 38 miljoner om det inte händer så mycket. Eller vi kan landa på 47 eller 52. Det är ju en kalkyl, det här är vad vi tror, och nu har vi antagit att det ska snöa 52 gånger på en vinter. Men det kan snöa 37 eller tolv gånger. Vinter kan ju bli vad som helst och det har vi sett genom alla år.*  
(Trafikverkets projektledare)

I Bräcke har man tagit fram en riktkostnad på 46 miljoner som inte alls är taktiserad och alltså motsvarar vad det kostar att uppfylla Trafikverkets krav utifrån ett antal antaganden kopplade till vädret. Det kommer att jämföras med det intilliggande driftområdet Lit, som är upphandlat enligt Trafikverkets standardmodell. Där fick Trafikverket in ett betydligt lägre anbud, 38 mkr, på ett liknande vägnät. Men i det kontraktet finns många priser som projektledaren uppfattar som tydligt taktiserade, och eftersom detta påverkar entreprenörens drivkrafter kommer man att behöva följa upp att leveransen i Lit uppfyller Trafikverkets krav. För att jämföra måste Trafikverket då ta fram vilka åtgärder som faktiskt genomförs i de båda kontrakten, vilket kan göras bland annat genom att jämföra data från GPS-systemen i fordonen.

Ytterligare en faktor som gör det svårt att dra generella slutsatser om kontraktsmodeller genom att jämföra enstaka kontrakt är att de personliga egenskaperna hos dem som leder kontraktet har stor betydelse för utfallet:

*Här finns ju inget facit, det beror på människan hela tiden. Jag är ju helt säker på att vi inte kommer att hamna i den situationen att vi sitter och fikar och inte gör nåt, för de flesta här har en drivkraft att göra nåt, att producera. Medan i ett annat område kanske det inte är folk som har den drivkraften, och då kanske det här är världens sämsta modell.* (Entreprenörens platschef)

*Det kanske är den mest samvetsgranna entreprenören i världshistorien som har fått Lit, de kanske gör allt precis som det står.* (Trafikverkets projektledare)

Det är alltså svårt att avgöra i vilken mån utfallet beror av individernas drivkrafter respektive utformningen av kontraktet. Men från Trafikverkets sida ser man ändå fram emot möjligheten att jämföra med ett systerkontrakt:

*Det roligaste med det här är ju faktiskt att kolla sen: vad är det för drivkrafter? Får vi verkligen den skillnaden som vi tror, när det är de här taktiserade priserna? Och det kan ju visa sig att det blir tvärtom. För det har vi sagt att tänk om vi blir bekväma och inte jagar de åtgärder som behövs? Om man inte behöver jaga mängder för sin överlevnad, då kanske man bara sitter här inne och har jättetrevligt och fikar. Det är sånt som man vill kunna hitta, titta på drivkrafter. Hur påverkar ersättningsmodellerna resultatet ute på väg? Märker våra trafikanter skillnad beroende på hur vi väljer att betala?* (Trafikverkets projektledare)

## 5.6 LJUNGBY

### 5.6.1 Förutsättningar

I Ljungby skilde sig förutsättningarna från Bräcke eftersom entreprenören var ny. Även Trafikverkets projektledare var ny för området. Det var alltså ingen av de medverkande som kände till området och

man hade inga egna erfarenhetsdata. Den vinnande entreprenören hade heller ingen platsorganisation med sig i anbudet, utan de som medverkade under Fas 1 var projektchefen, en kalkylator, samverkansledaren och distriktschefen, som fungerade som projekteringsledare.

Både Trafikverkets och entreprenörens representanter hade varit för sig arbetat med Samverkan Bas i traditionellt upphandlade kontrakt där man hade lyckats driva samverkan långt.

### 5.6.2 Samverkansledning och uppstart

Entreprenadföretaget hade sedan några år en nationell funktion för att samordna kunskapsutvecklingen och stödja samverkan i sina projekt. Samverkansspecialister från denna enhet hade medverkat när entreprenören tog fram det samverkansupplägg som presenterades i anbudet. En samverkansledare från denna funktion erbjöds också i anbudet. Entreprenörens medarbetare hade förväntat sig att arbeta efter sin föreslagna plan och med sin egen samverkansledare men fick istället invänta att Trafikverkets projektledare blev upphandlad. Detta gjorde att uppstarten på samarbetet försenades och skapade en förvirring kring roller och processer:

*Vi kände oss lite otrygga i förhållande till den samverkansprocess som vi hade tagit fram baserat på andra erfarenheter inom [entreprenadföretaget] i förhållande till hur [Trafikverkets samverkansledare] jobbade. (Entreprenörens projektchef)*

Även Trafikverket uppfattade att det fanns motsägelser här, eftersom just de utvecklade tankarna kring samverkan var det som hade givit entreprenören höga poäng i upphandlingen:

*De var den enda entreprenören som offererade en samverkansledare, de hade ju en plan redan där. Och det var kanske det som attraherade oss också. Så det blev en liten krock där. (Trafikverkets projektledare)*

Trafikverkets projektledning ville att entreprenörens samverkansledare skulle fortsätta att medverka i projektet och det blev bestämt att man skulle ha två samverkansledare under Fas 1. De båda samverkansledarna hjälptes åt att driva processen, med Trafikverkets samverkansledare som huvudansvarig. Det upplägg som då togs fram byggde på tidigare erfarenheter som Trafikverkets samverkansledare hade men stämde av med entreprenören.

*Jag föreslog hur man skulle lägga upp det och så gick [entreprenören] igenom och stämde av med hur de hade beskrivit processen i sitt anbud. Jag fick delar av deras anbud efter ett tag, men kände inget behov av att dyka in i det eftersom vi gjorde detta i samverkan. (Trafikverkets samverkansledare)*

Trafikverkets förfrågningsunderlag var heller inte tydligt styrande för upplägget. Exempelvis hölls ingen separat gemensam utbildning i samverkan:

*Jag tyckte inte att vi skulle ha en separat utbildning kring samverkan, utan vi har ju forum där vi fokuserar på vad som behöver göras i projektet. Och så gör man det i samverkan. Jag tror att det fastnar lättare genom att man lär genom att göra. (Trafikverkets samverkansledare)*

Inför Fas 2 tyckte Trafikverkets projektledning att det fanns fördelar med att istället ge entreprenörens samverkansledare huvudansvaret för att leda samverkan i Ljungby, medan Trafikverkets samverkansledare skulle fortsätta att stötta båda kontrakten. Trafikverkets ombud förklarade att man ville ha en närmare koppling till entreprenörens interna organisation, särskilt eftersom de skulle rekrytera nya medarbetare till kontraktet:

*Nästa steg är ju det viktigaste, att få med sig dem som ska jobba med det här i vardagen. Och de har ju inte börjat än. Att liksom få med sig hela det tänket och överbrygga den goda relationen vi har och få dem att förstå vad det här handlar om,*

*det är jätteviktigt. Och där är jag jättenöjd med att vi har med oss [entreprenörens samverkansledare] som i grunden har en kunskap om hur [entreprenören] tycker och ser på de här sakerna och jobbar med ett företagsperspektiv också, utifrån deras nya rekryteringar. Det tror jag är en framgångsfaktor för oss. (Trafikverkets ombud)*

Enligt entreprenörens samverkansledare var det också en fråga om att stärka kopplingen till anbudet och de löften som fanns med där:

*Jag ville ju också förstå vad de ville [med att byta till mig], för jag tyckte att det funkade bra med [Trafikverkets samverkansledare]. Då sa ju [Trafikverkets ombud] att "vi ser bara fördelar med att du har varit med och skrivit det ni har lovat, och du kommer ju se till att leverera det. Annars blir det ju ett misslyckande för dig också". Det är väldigt relevant tycker jag.*

### 5.6.3 Samverkansprocessen

Samverkansprocessen under Fas 1 byggde på ett antal olika möten. Det första som hände var att parterna hade en kontrakt dialog i mars, men sedan startade inte samverkansaktiviteterna upp förrän i mitten av augusti. Då genomfördes en workshop med målet att lära känna varandra, skapa förståelse för vad samverkan innebär och börja diskutera gemensamma mål. Därefter hade gruppen månatliga tvådagarsträffar. Under dessa arbetade man med teamutveckling och de frågor som skulle dokumenteras i samverkansplanen (Värdegrund, Projekt mål, Gemensam organisation, Kommunikation, Konflikthantering), men diskuterade också mer operativa frågor som inköp, rikt kostnad och riskhantering (se fig. 7).

*I Ljungby började alla på ruta noll och behövde lära känna och förstå varandra. På workshopen bjöd vi t ex in [entreprenörens] inköpsavdelning för att förklara sina processer och även Trafikverkets inköpare var med. (Trafikverkets samverkansledare)*

I september fick man också en presentation av området av Trafikverkets tidigare projektledare för Ljungby, som var mycket uppskattad och som man tyckte borde ha kommit tidigare i processen:

*Trafikverkets samverkansledare: En annan punkt på agendan var "Ljungby runt". Trafikverkets avgående projektledare berättade om området: Hur ser det ut, känsliga områden kring Lagan ur miljösynpunkt, att basisten i Metallica dog på någon väg där vilket drar dit en massa folk som ska titta och skapar problem för vägunderhållet. Många olika saker som folk inte hade koll på. Och det sa alla att "herregud en sån här genomgång skulle man ha haft nästan i samband med projektgenomgången". (Trafikverkets samverkansledare)*

*Tänk om man hade bjudit på den informationen i förfrågningsunderlaget. Då hade ju vi kunnat svara mycket tydligare och bättre. Om vi förstår vilka förutsättningar som finns så kan ju vi också bjuda på väldigt mycket mer. (Entreprenörens samverkansledare)*

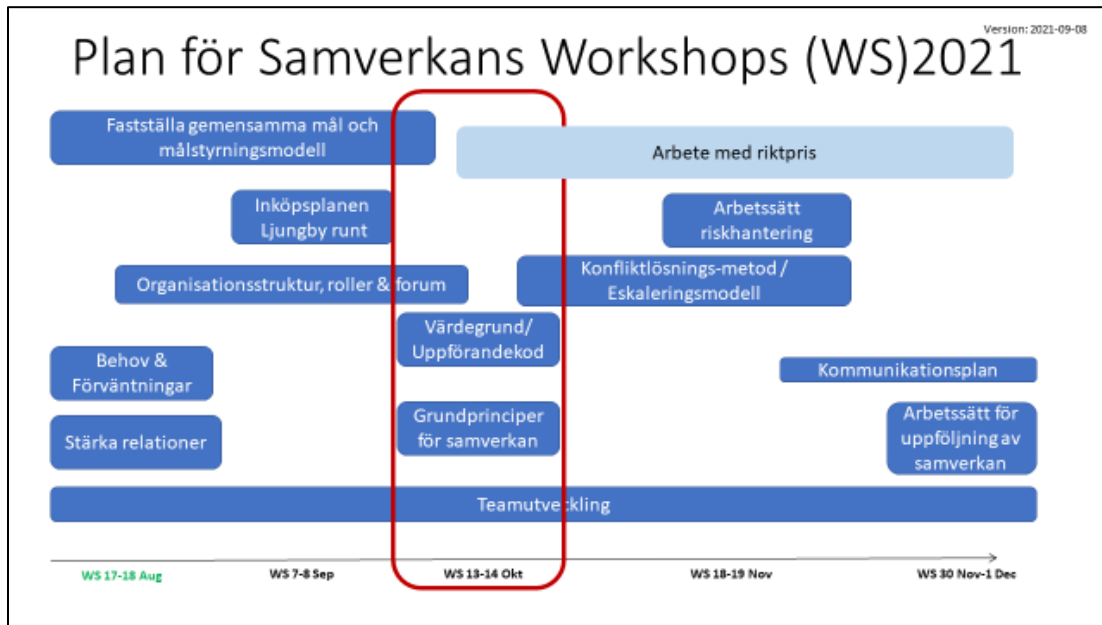
Eftersom entreprenören hade planerat för att driva en samverkansprocess fanns det från början tid avsatt för att driva samverkan. Detta såg Trafikverkets samverkansledare som en stor fördel:

*Som samverkansledare upplevde jag att Ljungby var fantastiskt bra, för där skapades en tydlig struktur redan från dag ett när jag kom in: vi hade en tvådagarsworkshop varje månad och ett avstämningsmöte varje måndag med [Trafikverkets projektledare] och [entreprenören distriktschef] och någon mer. Det gjorde att vi höll uppe tempot hela tiden och att jag hade arenor och möten att jobba i.*

En samverkansplan (sju sidor) för hela kontraktstiden togs fram och fastställdes i december. Här hade samverkansledaren tagit fram ett utkast som diskuterades och förankrades under workshoparna. Den

omfattade alla områden utom Kommunikation, som man inte hann med och gemensamt beslöt att skjuta på till Fas 2.

Utöver workshops hölls veckomöten, specifika möten för olika delar och projekträffar. Diskussioner om metodval fördes ofta i storgrupp. Målområdena bröts ned i fokusområdena som vidareutvecklades i handlingsplaner. Under Fas 2 började man sedan ha kvartalsvisa heldagar för att stämma av målen och uppdatera handlingsplanen.



Figur 7: Plan för samverkansworkshops i Ljungby med teman (den röda rutan indikerar att bilden är hämtad från materialet till oktoberworkshopen)

I efterhand uppfattade projektmedarbetarna att processen hade varit bra, men upplevde att det hade varit effektivare att arbeta efter entreprenörens modell:

*[Entreprenörens] grundorganisation och Trafikverkets grundorganisation och de som har varit med, vi har varit så mycket inne i samverkan och har haft det tänket med oss. Så då behövdes inte de här grundläggande sakerna. Jag har en känsla av att vi var längre komna i våra huvuden än vad [Trafikverkets samverkansledare] var när han började. (Trafikverkets ombud)*

*Där kände jag ibland att vi var lite före i hur vi jobbade med samverkan. Jag tycker att [Trafikverkets samverkansledare] gjorde ett jättebra jobb men jag tyckte att vi stapplade lite i början. Vi hade förväntat oss mer en kickstart och jag vet att vi tyckte att vi gjorde fel saker. (Entreprenörens projektchef)*

När entreprenörens samverkansledare tog över började man arbeta mer enligt deras ursprungsplan:

*Sen när jag fick ta över den processledarrollen, så styrde jag tillbaka det till så som vi har sagt att vi skulle göra det i vårt anbud. Mer by the book, följa den processen som vi hade sagt. Det grundarbete som [Trafikverkets samverkansledare] hade gjort det bygger vi bara vidare på. (Entreprenörens samverkansledare)*

#### 5.6.4 Riktkostnadskalkyler

De som arbetade mest med riktkostnadskalkylen var entreprenörens kalkylator och projektingenjör samt Trafikverkets projektledare. Inledningsvis hade entreprenören sin kalkyl och Trafikverket sin egenkalkyl, men samverkansledarna tog initiativet till att använda en workshop för att enbart fokusera

på att arbeta gemensamt med kalkylen. Det var dock inte helt självklart från början att samarbeta så nära:

*Först blev det motstånd, man tyckte att "så kan man inte göra". Och jag och [entreprenörens samverkansledare] tittade på varandra: "vadå så kan vi inte göra, det är ju ett samverkansprojekt?". Men det var inget starkt motstånd utan mer en osäkerhet i rummet, mer "kan vi göra så?". Det gick väldigt fort, det tog kanske 10-15 minuter så var alla överens om att så skulle man göra. (Trafikverkets samverkansledare)*

Samarbetet med kalkylen fungerade sedan mycket bra:

*[Entreprenören] presenterade sin kalkyl uppifrån och ned, och sedan satt [entreprenörens distriktschef] med deras egenkalkyl och [Trafikverkets projektingenjör] med Trafikverkets skuggkalkyl och jämförde alla posterna och uppdaterade i kalkylen online hela tiden. Det blev en jättebra process. Kalkylen gick upp och ned allt eftersom man gick igenom posterna, men i slutändan landade man på en nivå som var genomförbar. Alla i ledningsgruppen i projektet var med hela tiden, även om de inte förstod detaljerna så var man ändå med och tog ett ansvar för kalkylen som en gemensam plattform för att kunna jobba vidare. (Trafikverkets samverkansledare)*

I samarbetet fann man att entreprenörens och Trafikverkets riktkostnadskalkyler låg ganska lika både prismässigt och när det gällde kapaciteter, med skillnaden att entreprenörens priser var mer uppdaterade.

Trafikverkets representanter upplevde att entreprenören redovisade sina priser öppet och uppskattade att man även kunde ha en dialog direkt med de leverantörer som utförde arbetet. Detta ledde till en del aha-upplevelser, framför allt kopplat till hur Trafikverkets sätt att specificera påverkar entreprenörernas riskpåslag:

*I vanliga fall lämnar vi över en skötselplan, men nu kunde vi sitta tillsammans och diskutera vad som är rimliga nivåer och hur ska vi ersätta det. Gräsklippning verkar enkelt och vi brukar ofta beskriva att gräset inte får vara mer än 10 cm högt, men det är inte kalkylerbart för entreprenören. Hur ofta ska vi klippa det? Så då fick vi sätta en nivå på 20 klippningar, då blir det lättare för entreprenören att sätta ett pris på det. (...) Vi sätter ofta bara ett krav, inte ett arbetssätt eller en frekvens. Som med städning, det ska ge ett välskött intryck. Men vi säger inte hur ofta det ska städas eller hur mycket skräp det blir, och det blir ju jättesvårt för entreprenör att räkna på. Och då blir det en risk, och varje risk kostar pengar. Så vi har försökt riskminimera, det har varit ett mantra också att riskminimera så mycket som möjligt. Och det har entreprenören tyckt varit jättebra. (Trafikverkets projektledare)*

Ett annat exempel var beläggning, där kraven förändrades efter dialog med beläggarna så att Trafikverket kunde få ett lägre pris:

*Vi har bara haft ett enda tonpris tidigare, men det är stor skillnad på tonpris beroende på om det är en liten lapp eller en hel dags arbete eftersom det är stora ställkostnader. Och det tyckte beläggarna var svårt att lämna ett bra pris på, och då blir det också ett högt pris. Då kunde vi bryta ned det och få tre olika tonpriser (0-500 m<sup>2</sup>, 500-1000 etc.), för att vi frågade beläggarna. (Trafikverkets projektledare)*

Principen för prissättning förändrades även för exempelvis snabelbilen som åker runt och lagar potthål:

*Där blev det ett kubikpris, för det är så de tankar och betalar sina fakturor. Som vi fick ett bra pris på. Det var en väldigt rolig process, framför allt metodval och hur vi ska arbeta. (Trafikverkets projektledare)*

Risken för viten har man hanterat i Ljungby genom att gemensamt tänka ut vilka situationer som kan bli svåra och ta fram ett optionsavtal där det slås fast vissa grundförutsättningar för att kraven ska kunna uppfyllas och riktkostnaden hållas. En sådan förutsättning är att det ska vara fyra stycken yrkesmedarbetare. Om det inte räcker har entreprenören möjlighet att anställa en till, men då ska riktkostnaden regleras. Alternativet hade varit att gå ned i bemanning, men då hade risken för viten ökat vilket hade medfört ett högre riskpåslag.

Riktkostnadsändringar under Fas 2 görs inte på varje enskilt moment utan kontovis:

*Gräsklippning ingår i kontot rastplatskötsel, och där ingår det flera moment som kan ta ut varandra. Det finns beskrivet hur vi ändrar riktkostnaden (kopplat till prisbasbeloppet). Så det blir lite gungor och karuseller. Vi kommer nog att hålla koll på detta månadsvis, men vi gör inte regleringarna mer än en gång per kvartal. (Trafikverkets projektledare)*

I Trafikverkets egenkalkyl låg riktkostnaden för Ljungby på 51 miljoner per år, vilken indexerades upp till 53 miljoner. När man tog fram den gemensamma kalkylen användes samma mängder som i egenkalkylen för att det skulle bli jämförbart. Den gemensamma kalkylen hamnade först på 59 miljoner, vilket kunde bantas ned till 57 efter en ytterligare genomgång. De största orsakerna till ökningen var att priserna hade ökat mer än index, framför allt drivmedelspriser och jourersättning till lastbilsåkare som har vinterjouren. En annan stor post var kostnader för att sätta upp en ny etablering (lokaler, verktyg, skyddskläder mm.) där Trafikverket hade räknat med en (1) procent av kontraktssumman. Självkostnaden för detta visade sig dock bli betydligt högre än så. Även för TMA-timmar låg Trafikverket lågt jämfört med entreprenören. Vissa poster fanns inte alls med i kalkylen, som exempelvis en rastplats. När sådant har upptäckts har riktkostnaden justerats så att det inte skulle påverka entreprenörens möjlighet att nå bonus.

Trots att man jobbade hårt för att komma under riktkostnaden lyckades det alltså inte. Dock ser parterna positivt på möjligheterna att sänka kostnader under Fas 2 och har redan hittat besparingar som har lett till en första prognosjustering nedåt. Trafikverket upplever att entreprenören arbetar hårt för att få ned kostnaden och komma åt den bonus som ligger i Fas 2.

Under arbetet med riktkostnadskalkylen har det även varit viktigt att dokumentera de överenskommelser som görs. Ett kalkylPM med dokumentation av vad som ingår och inte ingår i riktkostnaden bilades i kontraktet när optionen för Fas 2 utlöstes:

*Sedan vid optionsutlösandet gjorde vi ett dokument med en lista kontovis vad som ingår i varje konto – för etableringen är det hyra, el, skyddskläder ... alla de antaganden vi har gjort har vi listat upp. Så på varje post vet vi vad som ingår, så det blir inga diskussioner. (Trafikverkets projektledare)*

Man tog även fram en dokumentation för att föra vidare den här kunskapen till andra medarbetare och senare skeden i kontraktet:

*Man vet ju inte vad som händer, om sex år är det kanske ingen som är kvar i projektet. Och av alla vi som satt och pratade där är det egentligen bara jag som ska vara med i produktionen, för produktionspersonalen ska vi rekrytera nu. Och det såg vi också som en risk, hur ska vi få till den här kunskapsöverföringen? Så vi har försökt skriva ned saker så att vi kan lämna över till dem som ska driva det. (Trafikverkets projektledare)*



### 5.6.5 Diskussioner om självkostnader

Trafikverket och entreprenören var alltså i stort sett överens när det gällde grunderna i kalkylen med kapaciteter och vilka arbeten som skulle genomföras. Det som skapade svårigheter var istället att ta fram och enas om principer för att beräkna verifierade självkostnader. Där hade parterna mycket diskussioner och satt och förhandlade ända till slutet innan man kom överens.

*Lön och sociala avgifter och arbetsgivaravgifter, det är enkelt att räkna ut med procentsatser. Men sedan kommer pensionsavsättningar till och man får räkna på när de är födda, och sen hade [entreprenören]nåt aktieprogram också där man kunde byta lön mot aktier. Och det var en av frågorna som vi nästan föll på, det satt vi och kämpade med in i det sista då innan vi skulle lösa ut optionen. Och den hade vi inte identifierat i förväg som så svår, ”det är väl inte så märkvärdigt att räkna ut vad en yrkesarbetare eller platschef kostar” tyckte vi. (Trafikverkets projektledare)*

Entreprenörerna förordade schabloner, men för Trafikverket var det viktigt att bara betala för de kostnader som kunde hänföras till just det här projektet:

*[Entreprenören] hade även pålägg för datorer och IT för varje medarbetare. Men vi vill ju bara betala de kostnader som berörde projektet, och inte kostnader för IT-arkitekter och utveckling av datasystem. Och innan vi kunde reda ut vad den där klumpsumman bestod av fick [entreprenören] gräva ganska djupt (Trafikverkets projektledare)*

De här uppgifterna fanns alltså inte på projektnivån hos entreprenören, utan man behövde involvera högre ledningsnivåer. En annan fråga var på vilken detaljnivå beräkningarna skulle göras, där entreprenören ibland tyckte att man fokuserade för mycket på detaljer:

*Ibland känns det som att man jobbar för mycket med fel saker. (...) Man kan lägga hur mycket tid som helst på att utreda (...) men sen kanske påverkan på projektet är 1% per år, och då kanske man bara skulle ha bestämt att ”det blir jättebra, vi kör på det. Det är inget som kommer att göra att vi inte når målet”. Där är det ju viktigare med de stora grejerna som kostar flera miljoner, som att det går 4000 timmar maskinresurser, då måste vi ju självklart redogöra för varje timme och se till att vi får bästa priset på marknaden. (Entreprenörens projektchef)*

Entreprenörens samverkansledare hade inte heller erfarenhet av att diskussioner kring självkostnader i samverkanskontrakt förs på en så detaljerad nivå. En annan medarbetare hos entreprenören med erfarenhet av samverkanskontrakt kom ned från Stockholm och stöttade i arbetet. Han medverkade på novemberworkshopen och alla intervjuade framhåller att hans erfarenhet var viktig för att nå fram till en överenskommelse.

Sammantaget tog detta betydligt mer tid än vad både entreprenören och Trafikverket hade trott från början, och en erfarenhet var att man ska ta tag i den här typen av svåra frågor tidigare:

*Vi hade 8 månader på oss att leverera ett riktpolis. Och det tyckte alla i början att det var väl inget problem, räkna på ett driftkontrakt gör ju vi på tre veckor. Men det blir rätt komplext när man ska börja diskutera alla delar. Och om vi beslutar om detta, hur ska vi kunna redovisa det, för det ska vara självkostnad? Ja, herregud. (Entreprenörens projektchef)*

*Och om man gör det här nästa gång kanske man ska börja med de här bitarna för att vara överens om det i ett tidigt skede. Så att man slipper sitta och få ont i magen för att vi inte ska komma i mål på slutet. (Trafikverkets ombud)*

Samtidigt menar entreprenörens distriktschef att mycket av problemen låg i att det var första gången man stötte på den här problematiken och att ingen av parterna visste riktigt vilken information som skulle tas fram, plus att informationen fanns inom entreprenadföretaget men inte på projektnivån. Om man får ett projekt till går detta att ta fram på ett par veckor, menar han.

Frågan om hur arbetet som utfördes i Fas 1 förhöll sig till genomförandebeskrivningen i anbudet kom upp i Ljungby, men först under Fas 2. Projektet hade en tvådagars samverkansworkshop under våren 2022, där man gick igenom kontraktet och genomförandebeskrivningen:

*Vi tror säkert att vi har följt den till 90%. Sen har vi inte suttit där och bockat av att vi har fått allt och hur väl vi uppfyller den. Det är det vi ska göra nu. Men det de har presenterat är deras arbetssätt som de beskriver, med mallar och så. (Trafikverkets projektledare)*

Genomförandebeskrivningen i entreprenörens anbud baserades dock på deras samverkansprocess, och att Trafikverket samverkansledare utformade processen under Fas 1 innebar att vissa delar i genomförandebeskrivningen föll bort.

#### 5.6.6 Förbättringar och innovation

När det gällde innovation arbetade projektet mest med CO<sub>2</sub> och miljömålen. Det fanns krav på att sänka CO<sub>2</sub>-utsläppen jämfört med ett referensvärde, det första året med 15% och sedan 30% för optionsutlösning år 4. Det fanns också en bonus om man lyckades med det. Viktiga åtgärder var kopplade till den nya etableringen, som byggdes med solceller på taket och laddstolpar. Det finns också höga ambitioner för elektrifiering av verktyg och fordon, men här är man beroende av vad som finns på marknaden. I kontraktet ska man även sträva efter att använda miljövänliga drivmedel, HVO, men det är svårt att få tag på nu.

Entreprenören samarbetar också med både väderleverantörer och mjukvaruleverantörer (Vaisala, den finska motsvarigheten till SMHI, samt BM-system) kring ett nytt system för hantering av vinteråtgärder. Här har man tagit fram en modul som heter VBS, väderbeslutssystem, som bestämmer när entreprenören ska åka ut och göra en åtgärd. Detta gör besluten mindre individberoende:

*Idag är det min magkänsla och erfarenhet som säger att jag bör nog salta nu, så att det inte blir halt i natt. Det här systemet gör att det är data som berättar när vi ska göra en åtgärd, så att det inte ligger på den enskilda människans samvete om det sker en olycka. Och det hade vi kanske inte kunnat göra utan samverkan, eftersom vinterersättningen i normala fall baseras på utfall. Nu ska vi istället jobba med prognosticerade åtgärder, så att när det blir en prognosticerad åtgärd så ska den utföras och så får vi betalt för det. Och sen kommer nästa steg, att vi kan sätta press på väderleverantören att nu måste ni slipa lite på era algoritmer. (Entreprenörens projektchef)*

Det finns också ett flertal andra idéer som är under utveckling, framför allt med koppling till hållbarhet. Innovationer och utveckling som innebär att man ifrågasätter Trafikverkets standardkrav har det dock inte funnits så mycket tid för under Fas 1. Detta är istället något man har börjat med under Fas 2a och kommer att fortsätta med under hela produktionstiden. Möjligheten att arbeta utvecklingsinriktat sågs överhuvudtaget som en stor fördel med de här kontrakten:

*Nånstans är det kanske det som är det roliga i en sån här entreprenad, att vi har möjlighet att jobba med lite tankar och nya arbetssätt under resans gång. Vi har ju en kravbild med oss, trafikanterna ska ju inte uppleva att man kör i ett område som är Samverkan Hög, men här har vi möjlighet att anpassa åtgärderna efter de behov som finns. I de traditionella kontrakten ställer vi krav, och där ska man slått gräs även*

*om det inte behövs för att det ingår att göra det. Men här kan vi arbeta med arbetsmetoder och val av åtgärder på ett intressant sätt. (Trafikverkets ombud)*

Utöver tiden var en begränsande faktor att entreprenören inte hade produktionspersonal på plats, eftersom dessa skulle anställas under Fas 2. Man har dock planerat för att involvera fler i innovationsarbetet under produktionen:

*För att lyckas med innovationsarbete måste du få dem som ska jobba i projektet att vara delaktiga. (...) Det är ju när det kommer igång sen, när platschef, arbetsledare och yrkesarbetare får vara med och tänka och hitta nya angreppssätt, det är ju då vi kan få lite nytta av det här med innovation och ta små steg i taget. (Trafikverkets ombud)*

Entreprenörens samverkansledare poängterar vikten av en innovativ kultur och hur den skapar motivation hos de medverkande från båda parter:

*Vi har pratat väldigt mycket om på vilket sätt vi kan skapa en innovativ kultur. Där innovation inte är någonting som vi gör en gång i halvåret. Utan att det [engagerar] alla som är involverade i projektet. Hur kan vi, både i stort och smått, hitta formerna för att samla upp både kreativitet och innovativa möjligheter som vi har i projektet? Vi pratar mycket om den här SBV:n, och att om vi kommer på saker som är bättre och smartare så kommer vi faktiskt kunna förändra. Det är ju ett arbetssätt och ett förhållningssätt som känns väldigt utvecklande och konstruktivt.*

#### 5.6.7 Tankar om förtroende och samverkan

Båda samverkansledarna lyfter fram vilken stor betydelse som de centrala individerna har i att lyckas med samverkan:

*Ja, jag tänker att i det här projektet är det absolut viktigaste [entreprenörens distriktschef] och [Trafikverkets projektledare]. Och naturligtvis [Trafikverkets ombud] också. Med deras roller och deras övertygelse om att de vill jobba tillsammans. Vara i skiten tillsammans. Stå där som furor bakom det vi har bestämt. Har vi sagt att samverkan är vägen till framgång här, då är det så vi jobbar. Och de måste visa det i allt de gör. De måste stå bakom allt, ägarskapet som de har för det här är helt avgörande. (Entreprenörens samverkansledare)*

*Jag tror att det är väldigt viktigt att det är rätt personer som sitter som projektledare: både [Trafikverkets projektledare i Ljungby] och [Trafikverkets projektledare i Bräcke] är väldigt erfarna, de kan vara jätligt tydliga i vissa lägen men samtidigt kan de vara väldigt ödmjuka och lyssna in. Det vet vilka regelverk de har att hålla sig till. Jag upplever båda två som väldigt bra ledare, de kan skapa en väldigt bra atmosfär i gruppen men samtidigt vara tydliga med att det är de som är chef. Och Ljungby var speciellt för [entreprenören] plockade verkligen ned de här skarpa personerna i projektet. (Trafikverkets samverkansledare)*

Trafikverkets ombud tryckte på betydelsen av kulturen och transparens:

*Det handlar om att man ska få en kemi och en stämning i en projektgrupp. Där folk vill samma sak, där man inser att vi har olika roller, vi har våra uppdrag i botten, men vi skapar en förståelse för varandras uppdrag. Det här projektet blir ju mer Projektet AB. För nånstans vet vi ju att det här kommer att granskas och synas från alla håll. (Trafikverkets ombud)*

Samtidigt har projektet haft svårigheter, framför allt kopplade till diskussionerna kring riktigheten. Samverkan innebär också förändrade roller, vilket medför både utmaningar och risker:

*Samverkan är väldigt, väldigt känsligt. Och det som jag upplever på den korta tiden som jag har arbetat med det här är att det är svårt att gå från att vara entreprenör och beställare till att vara vi. Man vill väldigt gärna hitta vem som ska vara ansvarig, men i samverkan finns det inte utrymme för det. Det är det största jag vill skicka med: att det krävs väldigt mycket utbildning och det är en lång startsträcka. Det är en kulturförändring att man måste lita på varandra och att när det blir fel är det ingen som ska bära hundhuvudet. Det ligger väldigt nära att vända tillbaka till det man är van vid. Jag upplever inte att vi har hamnat i den situationen, men vi har varit nära. (Entreprenörens projektchef)*

En sak som kan leda till konflikter och misstro är balansen mellan att sänka kostnader för projektet och skapa affärsnytta för entreprenören, särskilt när det innebär att man ifrågasätter etablerade arbets sätt:

*I en vanlig totalare lämnar du pris på något som du tolkar är det som de vill ha, och så gör vi det för ett billigare pris, men det är fortfarande samma produkt. Det är det som är entreprenörskap. Skillnaden för en entreprenör som jobbar i samverkan är att man behöver jobba med affären fast i samverkan. Så du försöker hitta vägar fram som kanske uppfattas som att "nu försöker de lura oss". Men det är inte det vi gör, utan det vi gör är att vi försöker skapa en nytta samtidigt som vi tjänar pengar, på ett bra sätt. (Entreprenörens projektchef)*

Flera intervjuade påpekar att det är viktigt att samarbetet blir prestigelöst och att båda parter är beredda att ompröva sina egna käpphästar och pröva nya arbets sätt. Sammantaget upplever man att samarbetsviljan har varit tillräckligt stark och att de medverkande har klarat av att lösa konflikterna utan att relationerna har påverkats:

*Även om vi var oense ett tag så är känslan att vi ändå samarbetar och ville driva det framåt, och det har vi med oss vidare nu. Det har varit goda relationer hela tiden. Även om vi sitter och har olika åsikter kan man vara kompisar vid sidan om och känna att man mår bra. (Trafikverkets ombud)*

En aspekt som har varit förtroendeskapande är att Trafikverket har kunnat delta när entreprenören har rekryterat personal till kontraktet och även samverkat i externa kontakter:

*Från början hade vi inte tanke på att det skulle vara så där naturligt att vi skulle sitta med när [entreprenören] anställer folk. Men det har varit alldeles självklart att vi har gjort det nu när vi har kommit så här långt, och likadant kopplat till leverantörer. Vi har träffat kommuner och räddningstjänster tillsammans och det är inte självklart. Vi gör verkligen saker och ting ihop. (Trafikverkets ombud)*

Entreprenörens samverkansledare pekar på kombinationen av rätt personer och sitt eget uppdrag att skapa goda förutsättningar:

*Sen så är det kombinationen med att de är som de är. Vilket innebär att det blir möjligt att skapa en kultur som gör det möjligt att ta de här svåra frågorna. Att våga prata om det, lyssna på varandra, ta in det andra säger. Den tryggheten som vi skapar. Då är det mitt jobb att skapa de förutsättningarna, och man måste också se det som en framgångsfaktor att man tar sig tid att göra det. Till exempel när vi har våra kvartalsavstämningar så avsätter vi en hel dag. Då ger vi oss själva tid att hinna tänka. Inte bara bocka av: "å vad duktigt att vi gjort allt vi sa". Utan hur funkade det då, vad har vi lärt oss utav det, vad tar vi med oss till nästa gång? Skapa en lärandekultur.*

Det är också viktigt att inte underskatta behovet av att fortsätta att underhålla samverkan:

*Det är lätt att tycka att "nej, men nu funkar det ju". Då behöver man inte ta mer tid här. Men för att vidmakthålla det vi har nu måste vi orka ta den tiden. Förstå att det är avgörande att vi fortsätter lyssna på varandra och blir kloka tillsammans.*  
(Entreprenörens samverkansledare)

## 5.7 FRIHETSGRADER OCH VÄGSYSTEMS ROLL

I det här avsnittet beskrivs vilken roll Vägsystem har haft under Fas 1 och hur de intervjuade ser på vilka frihetsgrader som har funnits.

### 5.7.1 Medverkan av Vägsystem i pilotkontrakten

Normalt har de nationella samordnarna (NASA) från Förvaltningsgruppen på Vägsystem en central roll i upphandlingen av baskontrakten. De driver på arbetet, bokar avstämningsmöten och stämmer av under processen. Den nationelle samordnaren för Region Syd (Ljungby) beskriver verksamheten inom Vägsystem och rollen som nationell samordnare på följande sätt:

*Vägsystem är en förutsättningsskapande verksamhet som distrikten får stöd av. Som NASA arbetar man med att förvalta och utveckla kravställningen kring basunderhåll väg som våra 108 driftområden ska tillämpa. Och vi gör det här arbetet för att man ska känna igen sig, både som tredje man ute på väg men även som entreprenör och i att driva kontrakten. Så att det inte ska spreta hur som helst, omotiverat. Man är också en stöttning, för en projektledare driver kontrakt under 4+2 år och det är det enda upphandlingsarbete de gör under den tiden. Det händer mycket på de åren och då finns vi NASA som en typ av projektledare att driva projekten, se till att projektledarna arbetar fram de underlag som krävs för en ny upphandling och paketerar på rätt sätt, följer nationella överenskommelser och texter och riktlinjer.*

De nationella samordnarna medverkade i framtagningen av förfrågningsunderlaget till pilotkontrakten, men de hade ingen drivande roll under Fas 1. Normalt är de inte så aktiva i kontrakten under tiden de pågår, utöver när det uppstår problem som resulterar i konflikter med entreprenörerna. Båda de nationella samordnarna uttrycker att de hade önskat att vara med mer i pilotkontrakten, men att deras medverkan i praktiken begränsades av arbetsuppgifter i andra kontrakt. Särskilt i Bräcke hade den nationelle samordnaren ovanligt många parallella upphandlingar att hantera. Men även samordnaren i Ljungby hade svårt att hinna med att medverka på grund av styrda processer med mycket bokade möten. Båda deltog i 2-3 workshops och i vissa andra möten.

Båda upplevde även att det var oklart på vilket sätt de skulle medverka och vilket ansvar de hade, och otydligheten gjorde det svårt att prioritera pilotkontrakten:

*Jag menar att om man hade bemannat gruppen och uttryckt att "jag vill att du tar den rollen" i ett tidigt skede så hade jag också prioriterat och deltagit mer. Eftersom min roll har varit lite otydlig har det blivit att en massa andra möten stoppats in i kalendern och så hinner man tyvärr inte delta i det här. (Nationell samordnare Ljungby)*

Från projektens sida har det också varit angeläget att involvera Vägsystem. Särskilt i Bräcke, där både beställare och entreprenör hade mer erfarenhet av området och tankar kring utvecklingsmöjligheter, tryckte projektledaren på att det var viktigt att Vägsystem hade insyn och blev informerade om allt som hände.

Vilken roll som Vägsystem ska ha i uppföljningen av pilotkontrakten under Fas 2 har inte diskuterats så mycket hittills. Projektledarna har bjudits in till Förvaltningsgruppen för att berätta hur de arbetar med reglering och uppföljning av vinterarbetena. De har också bjudits in till gruppen som ansvarar för

egenkalkyler för att ge input kring de erfarenheter som gjorts när det gäller kostnader. Man kommer att fortsätta följa upp men avvaktar till att kontrakten kommer igång:

*Det är väl det vi har sagt i nuläget att vi ska börja där och sen kommer det väl följa fler tillfällen sen att vi tar in dem och lyssnar på övriga bitar. Men vi har väl sagt lite grann att de har fullt upp i början av uppstarten på kontrakten så vi ska väl kanske inte störa dem allt för mycket. Det är väl en avvägning det där. (Nationell samordnare Bräcke)*

### 5.7.2 Utvecklingsmöjligheter i pilotkontrakten

Ett syfte med piloterna har varit att bli mer innovativa och Vägsystem har då en viktig roll genom att man ansvarar för regelverken. Det har dock varit en del diskussioner kring vilka utvecklingsmöjligheter som fanns i pilotkontrakten, och både förväntningar och erfarenheter skilde sig åt mellan de båda kontrakten.

I Ljungby hade den nationella samordnaren från Vägsystem haft förväntningar på att få entreprenörernas input till utvecklingen av Basunderhåll Väg:

*De här samverkanskontrakten hade jag en känsla av att det här kan bli något jättebra, nu får vi möjlighet att sitta med entreprenörerna, höra deras åsikter: "Det där kravet är onödigt, det där gör vi tillsammans med det, vi behöver rensa kantstöden tre gånger om året." Jag tänkte att man skulle diskutera vår kravställning, hur vi genomför basunderhållet. Åtgärdstiden när man ska börja ploga en väg, när vägarna ska sopas, hur man sköter vägmärkena, alla de här praktiska sakerna.*

*Vi vill ju kunna plocka russinen i det här och få med i det ordinarie basunderhållet, utveckla det, inhämta god kunskap och erfarenheter i Samverkan Högkontrakten. Så det var min ingång i det. Och därför kände jag också att det är viktigt att vi är med i sammanhanget.*

Han upplevde dock att diskussionen fokuserade på andra frågor och att förändringarna blev mindre än han hade förväntat:

*Men de hade andra diskussioner, mycket kring ersättningsbitarna. Och de är jätteviktiga. Men jag hade väl önskat, och det har jag sagt på något möte också, att "Ni har ju alla möjligheter att ändra de krav och sätt vi arbetar och kravställer basunderhållet". Men man gjorde inte det så mycket och man sa egentligen att "vi tycker att kraven är rätt så bra egentligen". Det är väl ett tecken på att vi är på rätt väg också. I och för sig.*

Den nationella samordnaren i Bräcke beskriver lite av en omvänd situation, där Vägsystem har bromsat önskemål på förändringar som har kommit från projektet och där frihetsgraden i praktiken varit små:

*I ett sådant här projekt så blir det väl att man vill ha lite fria tyglar och kunna påverka SBV:n vad gäller åtgärdstider och startkriterier till exempel. Men där har vi i Förvaltningsgruppen varit ganska tydliga med att vi inte kan göra den typen av förändringar i ett sådant här kontrakt. Där har det väl varit lite diskussioner fram och tillbaka. Men i slutändan så landade det i att man inte gjorde så mycket förändringar, det var ganska marginella förändringar som gjordes till slut.*

Projektledaren i Bräcke ger en liknande bild av diskussionerna och möjligheterna att förändra:

*Vägsystem har varit väldigt rädda för att vi ska göra för mycket justeringar och ändringar i förfrågningsunderlaget och i våra standarder och arbetssätt. Vi fick ju ett*

*direktiv eller en möjlighet att göra ändringar i våra standardkrav om vi kan se att det finns bättre sätt att göra saker och ting på. Där vi nu kan titta på det tillsammans med vår entreprenör. Men vi fick begränsningen att vi fick absolut inte ändra något som påverkar trafiksäkerhet. Vi får inte påverka några åtgärdstider eller säga att här är det okej att det blir mycket större hål än vad vi har någon annanstans. Men vi kan titta på om det finns smartare tider på året att göra slåttern eller dra ut den tiden lite mer för att få bättre maskinutnyttjande.*

Även entreprenören i Bräcke upplevde förändringarna i SBV:n som mindre, främst att man hade ändrat några datum, men såg också ett värde i att få en större förståelse för beställarsidan:

*Jag tycker att de delarna i SBV:n som har varit svårigheter i andra kontrakt som vi har räknat på, de är fortfarande frågetecken. Men nu vet vi hur beställaren tänker och så har vi lagt en kalkyl efter det. I vanliga fall så är det en risk som entreprenör att man inte vet hur beställaren tänker. (Entreprenörens kalkylator)*

Entreprenörens kalkylator menade att en anledning till att så få förändringar gjorts var brist på tid och forum för att hantera sådana diskussioner och såg större möjligheter under Fas 2.

Även de nationella samordnarna uppfattade att mandaten att förändra krav hade varit oklara i pilotkontrakten:

*Det finns ju synpunkter på våra krav. Är de rimliga i alla lägen? Hur mycket får man ändra i de här mallarna och så vidare. Där var det väl lite olika åsikter i Trafikverket också kring hur vi ska hantera det, vilka mandat de hade i de här projekten att ändra. (Nationell samordnare Bräcke)*

*Jag lyfte det vid ett par tillfällen i tidigt skede, vad har vi för mandat? I normalfallet när vi upphandlar ett baskontrakt är det så att jag och min förvaltningsgrupp, vi skriver mallarna. Det här är fasta texter, och det är egentligen på ett fåtal ställen där man faktiskt kan ändra i vår kravställning. Är vissa arbeten inte relevanta så ska man plocka bort det såklart. Men om vi säger att vi ska sopa hela vägnätet en gång om året, då kan inte en projektledare ändra det till tre gånger om året. Vi styr genom nyckeltal och genom frekvenser på hur ofta olika arbeten ska utföras. Det har med ekonomin att göra, för Vägsystem sitter på pengarna som delas ut till distrikten. Och vill man göra en ändring i vår kravställning då ska man gå till mig och jag ska ta det till min grupp, Förvaltningsgruppen, och om vi beslutar om att göra ett avsteg så ska det dokumenteras. (Nationell samordnare Ljungby)*

*Så i ett tidigt skede frågade jag "Vilka mandat och ansvar har vi i det här? Vilket mandat har projektledaren?" För det upplevde jag inte var tydligt. Och jag förstår ju att skulle man gå den ordinarie vägen så hade det blivit väldigt tungrott. Men min vinkling på att ställa den frågan var att göra det tydligare. (Nationell samordnare Ljungby)*

Enligt de nationella samordnarna försöker Vägsystem bevaka både ny kunskap som kommer fram i kontrakten och det som sker i forskning, internt inom Trafikverket och i omvärlden. Det är dock inte något som sker särskilt systematiskt, menar man. Ibland kan de nationella samordnarna få ett uppdrag att delta i ett utvecklingsprojekt och representanter för Vägsystem sitter även med i styrgrupper för forskningsprojekt som Trafikverket finansierar. Några nationella samordnare har utpekade ansvarsområden, exempelvis har representanten i Ljungby ett uppdrag att bevaka GC-frågor (gång- och cykelväg) ur ett underhållsperspektiv. En annan person har fokus på vinter och vinterväghållning. Alla nationella samordnare har dock inte särskilda ansvarsområden och det finns ingen tydlig systematik för att säkra att alla områden täcks.

Förvaltningsgruppen har kontakter med Teknik och miljö framför allt när det gäller kunskap om förvaltning av exempelvis artrika vägkanter, invasiva arter, kulturminnen och vattenskyddsområden. Vägsystem har även en representant i inköpskategoriteamet för Bas Väg.

Förvaltningsgruppen ska också bevaka erfarenheter från kontrakten, men de intervjuade på produktionssidan upplever att det har varit svårt att få till ändringar i regelverken och även att vissa förändringar som har beslutats har varit mindre bra. För att få en bättre kontakt med produktionen i utvecklingsfrågor har Vägsystem nyligen tillsatt en remissgrupp med två representanter för varje distrikt som ska bolla idéer och diskutera förändringar innan beslut fattas.

## 5.8 JÄMFÖRELSE OCH KONTAKTER MELLAN KONTRAKTEN

Det fanns viktiga och intressanta skillnader mellan kontrakten. En del har att göra med geografin och andra lokala förutsättningar medan andra är relaterade till om det är den sittande entreprenören eller en ny entreprenör som tilldelas kontraktet. Regelverk och kontrakt behöver kunna hantera alla dess olika förutsättningar. I det här avsnittet summerar skillnader som har kommit upp i fallstudierna.

### 5.8.1 Skillnader i lokala förutsättningar mellan olika driftkontrakt (Väg)

Det finns många variationer i lokala förutsättningar mellan olika driftområden:

- Skillnader i klimat, där osäkerheten i vinteråtgärderna är mycket större än för sommarsäsongen, som också är kortare i norr än i syd. Det är också i norr som de traditionella avtalen verkar upplevas som mest ineffektiva, stressande och demotiverande.
- Skillnader i vägnät och trafik, där Ljungby exempelvis präglas av den högratifierade E4an och relaterade olycksrisker, medan Bräcke är lågratifierat med undantag för vinterturismen. Möjligheterna att leda om trafiken är betydligt större i Ljungby, som har ett tätare vägnät, än i Bräcke. Bräcke har också färre samhällen, betydligt större andel grusvägar och en stor andel artrika vägkanter där hänsyn måste tas till skyddade arter under vissa perioder. I Ljungby finns istället känsliga vattentäkter och översvämningrisker.
- Det finns fler väderstationer i syd, vilket potentiellt kan ge möjligheter till att styra även beslut om åtgärder baserat på väderdata. Detta ska testas i Ljungby men kan i dagsläget inte tillämpas i Bräcke.
- Marknaden i norr är mindre, vilket gör att aktörer är mindre utbytbara och det lättare uppstår brister i tillgången på fordon och framför allt förare. Detta får konsekvenser för priserna. Det finns också fler personliga relationer utanför arbetet.

De som arbetar i kontrakten uppfattar att Trafikverkets standardiserade regelverk inte tar tillräcklig hänsyn till den här typen av variationer. Både ett flexibla regelverk och samverkanskontrakt ökar möjligheterna att arbeta mer effektivt, menar man.

### 5.8.2 Skillnader relaterade till sittande vs ny entreprenör

Andra skillnader var relaterade till att den sittande entreprenören hade upphandlats i Bräcke medan det var en ny entreprenör i Ljungby. I Bräcke har man legat längre fram och kunnat vara mer konkreta i sitt arbete:

*Det är lite olika förutsättningar, [Trafikverkets projektledare i Bräcke] satt ju med sin gamla entreprenör, de sitter på en etablering, de har personalen, de har maskinerna, de har sina flerårsplaner. De har ett helt annat utgångsläge. Vi hade ju helt blankt, vi visste inte var vi skulle etablera oss, vi vet fortfarande inte vilken personal vi kommer att ha, inga planer, lokalkännedom har vi inte, vi har inte upparbetade kontakter med*



*kommuner och räddningstjänst. Vi gör en helt annan resa. (Trafikverkets projektledare i Ljungby)*

Från Bräckes sida ser man detta i första hand som en fördel:

*Det jag upplever är ju fördelen att man kommer i gång snabbare. Sen finns det kanske en fara att man lever kvar i samma hjulspår. Att det är entreprenören från tidigare med nuvarande kontraktmodell som man samarbetar med. Men där tycker jag samverkansledaren blir en viktig del i att ta bort de hjulspåren. Hittills i alla fall ser jag fördelar med att det är sittande, för då har man en erfarenhet av varandra. Och man har en organisation på plats. (Trafikverkets ombud Bräcke)*

Men även Ljungby ser fördelar med sina förutsättningar:

*Nånstans är det ju jättespännande att skapa något nytt i ett område med en ny entreprenör och en ny projektorganisation. Vilka skillnader kommer det att bli mot Bräcke? Det känns som att de har ett försprång kopplat till att de kan sitt område, de känner varandra och så vidare. Men samtidigt finns risk att man är inne i gamla tänk, här tänker vi nytt hela tiden. (Trafikverkets ombud Ljungby)*

Att en ny entreprenör inte har organisationen på plats och inte känner området borde innebära att möjligheterna att hitta förbättringar under Fas 1 är mindre än om en sittande entreprenör får kontraktet. Detta lyftes också av entreprenörrepresentanterna i Ljungby, medan Trafikverkets projektledare inte uppfattade det som ett stort problem. Trafikverkets samverkansledare, som medverkade under Fas 1 i båda projekten, upplevde heller inte att skillnaden var så stor i vilka frågor som behandlades. Men detta kan delvis ha berott på att man hade fullt upp i båda kontrakten med att ta fram riktigheten.

En oro hos Trafikverket har varit att entreprenörerna skulle ta in mycket personal i Fas 1, när de får betalt för självkostnader. Men det fungerade inte riktigt så i Bräcke:

*I och med att jag fick den innevarande entreprenören så har de ju fullt sjå med det pågående kontraktet. De har tagit in lite extra personal för att hantera det pågående kontraktet, för att frigöra tid för det här nya kontraktet. Men det har inte blivit mer än vad vi förväntade oss. (Trafikverkets projektledare Bräcke)*

En ny entreprenör behöver istället anställa nya medarbetare som inte har andra arbetsuppgifter under Fas 1, och det kan bli dyrt för Trafikverket:

*Entreprenörerna var ganska tydliga med att vi kan ju inte ha personal som ni betalar 20 % för. Vad ska den göra resten av tiden om vi knyter upp den för det här projektet? (Trafikverkets projektledare Bräcke)*

I Ljungby visade det sig dock att det tog tid för entreprenören att rekrytera, så det blev ingen stor organisation att försörja under någon längre tid. Men att platsorganisationen har rekryterats först i början av Fas 2, samtidigt som de personer som har haft nyckelroller i starten går tillbaka till sina vanliga roller, medför också en risk för att de lärdomar organisationen har gjort under Fas 1 inte följer med till Fas 2. Det är man medveten om i Ljungby och har gjort en noggrann planering av hur den nya organisationen ska introduceras:

*Allt vi har kommit fram till baseras på så mycket diskussioner. Den kunskapsresan går man miste om, nu kommer det att bli ett nytt gäng som får det här i knät. Och det har vi sett som en risk och har satt av tid när vi har alla på plats med samverkansledaren för att sätta samverkansandan och se till att alla är med på vagnen. (Trafikverkets projektledare Ljungby)*

Ett annat problem var att den sittande (tidigare) entreprenören i Ljungby fick reda på att de skulle tappa kontraktet nästan ett år tidigare än annars. I vanliga fall hade tilldelningen blivit klar först i februari-mars 2022, mot maj 2021 för pilotkontrakten. Även om den sittande entreprenören har en ambition att göra en bra överlämning är det svårt att undvika att det påverkar motivationen, med risk att medarbetare lämnar i förtid.

Generellt uppfattar de intervjuade att det är värdefullt att båda fallen finns med bland piloterna och att det kan vara bra ur lärandesynpunkt att piloterna inte har samarbetat så mycket:

*Jag tror att det är väldigt värdefullt för Trafikverket att man har båda delarna i det här läget. Att utvärdera. För vi kan ju inte ha ett sätt som bygger på att det är den sittande entreprenören som ska in för att det ska funka. (Trafikverkets ombud Ljungby)*

*Jag kan tycka att det är bra att vi inte har samkört så får vi se vad de kom fram till och vad vi kom fram till. Vi är också piloter och det har varit ganska medvetet att vi inte har försökt synka oss för mycket heller. (Trafikverkets projektledare Ljungby)*

Skillnaderna i förutsättningar gjorde det lite svårt att utbyta erfarenheter och tankar. Man har haft avstämningar i den centrala gruppen varannan vecka, och sedan har projektledarna haft informella kontakter några gånger i månaden. I kontakterna har projektledarna varit noga med att inte jämföra priser och annat som kan vara affärshemligheter direkt mellan kontrakten, utan har stämt av på en mer principiell nivå.

## 5.9 PROCESSER, PLANER OCH FÖRSLAG

### 5.9.1 Fas 1: resurser, längd och innehåll

En fråga är vilka som resurser krävs för själva upphandlingen och hanteringen av Fas 1. Trafikverket har investerat utvecklingsresurser i att ta fram förfrågningsunderlag och projektleda utvecklingsprocessen i pilotkontrakten, men även i en mer reguljär tillämpning skiljer sig resursbehovet från det i ett vanligt kontrakt. Samverkansledaren har exempelvis självklart en större roll än i ett kontrakt med Samverkan Bas, och interna stödfunktioner innebär också en kostnad. I avsnittet ovan (5.8.2) konstaterades också att en sittande entreprenör knappast har stora resurser att lägga på arbetet i Fas 1, men att Trafikverket kan behöva ersätta lönekostnader för personal som en ny entreprenör anställer för Fas 1 men som inte har full sysselsättning. Utöver detta har Trafikverket kostnader för egen personal. I Bräcke har projektledaren hanterat kontraktet parallellt med det pågående kontraktet och andra kontrakt. I Ljungby har projektledaren däremot arbetat med kontraktet på heltid, men detta berodde på att han bytte kontrakt och inte hade något pågående. Ombudet i Ljungby upplever ändå inte att Fas 1 har krävt mer resurser än ett vanligt kontrakt:

*Jag var jätteorolig för det men hittills har jag inte upplevt det...alltså det har ju tagit tid och kraft givetvis, [Trafikverkets projektledare] har jobbat heltid med detta och vi har mer resurser som jobbar med det. Men hittills har jag inte upplevt att det har krävt något ytterligare. Kanske att jag har lagt mer tid än på vanliga projekt, men det är mycket för att jag tycker att det är så jäkla roligt. Det blir lättare att prioritera arbetsuppgifter som man tycker om.*

En del extra tid kan också behövas från ansvariga för få insyn i ett nytt arbetssätt, men det är också kopplat till att det är ett nytt arbetssätt:

*Själva ombudsrollen skiljer sig inte så mycket, men jag har också känt att jag vill vara med. Både för att vara en stötning för min organisation men också för att vara delaktig ... med den här typen av uppföljning som ni har nu och andra diskussioner i*

*Trafikverket kopplat till om det här har en framtid eller inte så känner jag att i min roll som chef för verksamheten vill jag vara med och ha koll på läget. (Trafikverkets ombud Ljungby)*

De nationella samordnarna från Vägsystem har haft en mer begränsad roll i pilotkontrakten under Fas 1 än i ett vanligt kontrakt. Men här är det svårt att jämföra resursåtgång, eftersom förfrågningsunderlaget delvis har tagits fram av arbetsgrupper kopplade till pilotinitiativet på central nivå inom Underhåll. Dock kan Vägsystem behöva ta en mer aktiv roll under Fas 2 än i traditionella kontrakt.

En fråga som har varit uppe i flera sammanhang är tidsaspekterna i kontraktet. I båda pilotkontrakten hade man svårt att hinna med att genomföra alla delar av Fas 1 under den tillgängliga tiden. Den tiden har dock blivit kortare än planerat eftersom samverkansledaren kom in sent. Även pandemin har påverkat effektiviteten i samarbetet. Erfarenheterna har gett upphov till lite olika förslag, där det mest självklara är att det måste finnas en samverkansledare på plats när kontrakten tilldelas. Då skulle man kunna komma igång före sommaren och planera arbetet så att semestertiden, som i praktiken är nästan tre månader, kan utnyttjas bättre.

Det kom även upp flera förslag på dokument och strukturer för att avlasta arbetet i Fas 1, bland annat att ta fram en standardiserad riktpriislista och en uppstartslista. Samtidigt menar de intervjuade att det inte är bra att effektivisera och standardisera för mycket – alla måste ”göra en resa” i ett samverkanskontrakt. De ser både värdet av en deadline och behovet av tillräckligt med tid för att bygga relationer och vara kreativa:

*När det gäller vad som ska utföras enligt handlingarna har det nog inte varit några problem. Men sen kommer du in i kontraktet och börjar bli engagerad och springa på andra bollar, kommer upp i varv och kommer på idéer om vad man skulle kunna göra och hur man ska revolutionera branschen. Och det tycker jag att man ska få lov att göra, så den tiden behövs i samverkan. (Entreprenörens projektchef Ljungby)*

*Vi skrev kontrakt i maj och sedan skulle vi vara klara till årsskiftet. Det är både en för- och nackdel, dels kände vi att den tiden kunde varit längre för det fanns hur mycket som helst att diskutera, men sedan behöver man på något sätt en tidspress för att liksom komma fram till någonting. Skulle man banta tiden skulle man nog kunna hinna med det och börja efter semestern, men det skulle bli tajt. (Trafikverkets projektledare Ljungby)*

Att ha en tvåfasmodell ses annars som värdefullt eftersom det minskar riskerna för att leverantörerna lovar något man inte kan hålla och inte har rätt medarbetare i kontraktet:

*Jag tycker att det är ett rimligt nålsöga att man får visa att man kan uppfylla en del av det man har lovat. Och den andra aspekten är att om vi eller Trafikverket har medarbetare som inte vill jobba i den här typen av kontrakt så kan man se det ganska tidigt. (Ombud, entreprenör)*

### 5.9.2 Diskussioner om kostnadsökningar

Trafikverkets interna styrning och uppföljning har också påverkat arbetet i pilotkontrakten. När det visade sig att rikt kostnaderna i de båda projekten ökade i förhållande till budget upplevde de intervjuade att stödet uppifrån för pilotprojekten började svikta och det blev en lång intern process innan Trafikverkets beställarråd slutligen fattade beslut om att gå vidare med Fas 2. Projektledningarna fick ha särskilda möten med Vägsystem för att förklara hur man hade arbetat med att ta fram rikt kostnads kalkylerna och varför kostnaderna hade ökat:

*Det blev enormt mycket frågor, jag fick hålla på i veckor i december för att övertyga dem som hade tagit beslutet att vi skulle göra det, och då fick jag på något sätt*

*försvara rikt kostnads kalkylen vi hade tagit fram och alla handlingar. Det blev som att det bara var vi – [Trafikverkets projektledare i Ljungby] och jag och våra enhetschefer – mot alla andra som var mer eller mindre kritiska. Och det är ju ändå många av dem som sitter i styrgruppen för det här. (Trafikverkets projektledare Bräcke)*

*Det som har uppstått nu är att Vägsystem har haft mycket tankar kring att kostnader stack och att riktpriset blev lite högre än man hade tänkt från början. Så där har vi fått försvara varför vi är där vi är. Sen har vi jobbat under våren med att få ned prognoserna, och de tre senaste gångerna har vi faktiskt sänkt prognosen. (Trafikverkets ombud i Ljungby)*

Samtidigt har det varit viktigt att inte pruta ned självkostnads kalkylen för mycket, eftersom den är kopplad till en bonus.

*Någonstans finns det ju ett incitament också att göra det billigare än vad självkostnaden är. Då faller det ut bonusar. Så vi ska inte pruta ner priserna i självkostnadspriserna för mycket, för då uppnår vi inte det. Men det ska ju vara ett rätt pris satt i det här läget. (Trafikverkets ombud Bräcke)*

Samtidigt tonade ombudet i Bräcke ned hur allvarlig kritiken hade varit, och menade att kanske inte var så stort motstånd:

*Det blev lite oro som uppstod. Men jag tycker ändå att vi lyckades. Det tog inte jättelång tid att diskutera och resonera ut det.*

De intervjuade i pilotkontrakten upplevde även att det var svårt att få de centrala funktionerna inom Trafikverket att inse skillnaden mellan självkostnads kalkyler och anbudspriser som satts i konkurrens:

*Det är klart att om vi ska gå in i något med självkostnad då kommer det ju bli en annan prisnivå, det måste ju alla ha förstått. (Trafikverkets projektledare Bräcke)*

*Sedan är det ju det här med konkurrensutsatt prissättning i förhållande till vad det blir för kostnad och slutpris i entreprenaden sen. Vi har ju pratat om ett mål, att få rätt kostnad för rätt åtgärd. Inte spekulerad prissättning som gör att entreprenörens åtgärder till stor del bygger på prislistan de har. Utan det ska vara de åtgärder anläggningen behöver. Det är det man ska göra och det är det man ska få betalt för. Och det har vi kommit fram till här, är min bild. Då blir det, "oj vad dyrt det här är", blir en dels upplevelse. (Trafikverkets ombud Bräcke)*

De pekar också på att risken för ytterligare kostnadsökningar i förhållande till rikt kostnaden är begränsad i pilotkontrakten. Även detta uppfattades som svårt att kommunicera internt:

*Bara för att vi säger att det är en självkostnadsreglering så betyder det inte att vi inte har kontroll på kostnaderna. De kommer ju fortfarande vara kopplade till utförda mängder och allt sådant där. Det kommer inte kunna kosta hundra miljoner på ett år för att vi bestämmer oss för att göra jättemycket. Vi måste ju ändå förhålla oss till den mängdförteckning som vi har och vi har vår rikt kostnads kalkyl. (Trafikverkets projektledare Bräcke)*

Eftersom det fanns en intern skepsis såg de intervjuade dock en risk att Vägsystem framöver skulle uppfatta kostnadsökningar relaterade till vintern som effekter av samverkansmodellen:

*Jag har ju Krokomsområdet och där har jag fjällvägar, ovanför Storlien och upp till Storulvån. Och i år är det ju flera meter med snö. Bara på några veckor har jag lagt 700.000 på att hålla Storulvånvägen öppen för att få ut och in turister. Jag har kört dit en hjullastare som är så stor att den inte ens får gå på allmän väg. För det är så*

*gålet mycket snö. Och där kan jag göra prognosjusteringar på 10 miljoner och äska mer pengar, det är ingen som höjer på ögonbrynen för att "jamen, det är ju vinter, herregud". Men skulle jag göra samma sak här så är det bara "ja, det är ju det där samverkanskontraktet som kostar så mycket pengar, det är ingen ordning på någonting". (Trafikverkets projektledare Bräcke)*

### 5.9.3 Mål och lärprocesser

Flera intervjuade uttrycker att målet att testa en ny modell har tappats bort under alla diskussioner om kostnader och efterlyste en större tydlighet och uthållighet från Trafikverkets sida. De som var lokalt ansvariga för kontrakten upplevde att de fick försvara inte bara de riktkostnader som hade tagits fram utan även initiativet som sådant:

*Nånstans har fokuset skiftat från att det var viktigt att vi får till de här kontrakten och landa dem till att man är orolig att de kostar för mycket. Och då har man tappat bort det här andra, att tanken var att vi skulle testa det här. (Trafikverkets ombud Ljungby)*

*Men det är ju inte jag som har hittat på det här, jag har ju blivit satt att driva den här entreprenaden! Och det är ju inte som att jag har bönat och bett om att få den, utan det var ju mer att "Bräcke passar, du är med i projektet", och distrikt Mitt sa att "vi ställer upp frivilligt och driver en pilot". "Ja, jättebra, jag kan nog klara av att driva den." Men det är ju inte nåt som jag vill klä skott för vid varje prognosgenomgång "Hur kunde det här bli så dyrt då?" Jamen alltså, nu skulle vi ju prova! (Trafikverkets projektledare Bräcke)*

*Antingen bestämmer man sig för att man kör det eller så bestämmer man sig för att man inte kör det. (...) "Vi har valt att ta det här beslutet nu för att vi ska genomföra de här piloterna, punkt slut. Har ni fått fram allt ni skulle ha? Ja, det har vi fått. Nu har vi check i alla boxarna, så nu kör vi". Jag hade förväntat mig ett snabbt formellt möte om att "gud vad bra att ni har tagit fram det här, nu är det klart". (Trafikverkets projektledare Bräcke)*

Det finns det en stor osäkerhet när det gäller Trafikverkets planer framöver inom samverkansområdet. Oavsett hur pilotkontrakten utfaller är det ingen av de intervjuade Trafikverksrepresentanterna som tror att Samverkan Hög kommer att stå för en stor del av baskontrakten framöver. Inom Vägsystem uppfattas Samverkan Högpiloterna i första hand som ett sätt att få ny kunskap, även om man inte utesluter fler pilotprojekt:

*Nu vet man ju inte hur det här utvecklas, om det blir fortsättning. Det är väl ingen som vet hur det här kommer spridas i Trafikverket framöver, det får vi väl se. (...) Man väntar väl lite på den här utvärderingen som ni jobbar med, bland annat. Sen även hur det går i kontraktet, det blir intressant att följa det och hur det utvecklas. Jag hoppas få en del input och dra lite lärdomar av hur det fungerar. (Nationell samordnare Bräcke)*

*Det är ett sätt att lära sig nya saker. Det är kanske något man skulle göra då och då. För att inhämta ny kunskap. Men på någon regelbunden basis tror jag inte att vi kommer att upphandla det, alltså varje eller vartannat år, det är inte så troligt i nuläget. Vi behöver utvärdera det här först. (Nationell samordnare Ljungby)*

Trafikverkets representanter i pilotkontrakten skulle dock gärna se en bredare användning och menar att två kontrakt är för lite för att få ut den fulla nyttan av modellen:

*Det är ett arbetssätt som gör att det blir jättkligt roligt att jobba och vi får en intressant dialog. (...) Både vi och entreprenörerna lär oss mycket av detta, man får en annan inblick i varandras problem och bekymmer. Idag är det så att vi vet vad vi betalar men vi vet inte vad saker och ting kostar. Men det får vi en helt annan bild av här. Så jag tror att Trafikverket kommer att ha nytta av det men jag är inte säker på att man kommer att köra så många Samverkan Högprojekt framöver. Men jag hoppas att man vågar prova på fler ställen. Två projekt är kanske i minsta laget. (Trafikverkets ombud i Ljungby)*

Man påpekar också att branschen tydligt frågar efter samverkan och att man inte kan vänta för länge på utvärderingarna:

*Med den erfarenhet och kunskap vi har nu tycker jag att man skulle kunna gå vidare och prova på några fler områden. Men där är man i vår organisation lite avvaktande och vi måste utvärdera. Och då känner jag att ska vi driva det här ett par år och sedan utvärdera, då är vi 4-6 år bort. Och vilken kunskap och erfarenhet finns kvar då i vår organisation? Så jag tycker vi är lite för passiva, men jag kan samtidigt ha en viss förståelse också. Det är inte bara att rulla ut det här och hoppas att allt går bra. För det kostar ju pengar naturligtvis. Men jag tycker att man kunde vara lite offensivare, för branschen efterfrågar ju det. (Trafikverkets ombud Bräcke)*

Det är också otydligt vilka alternativ som Trafikverket ser till Samverkan Hög:

*Det är nog mer att göra finjusteringar, ändra lite i texter, någon kravnivå, lägga till lite. Men jag upplever inte att man går åt något tydligt håll som ger en förändring. Det som är jättepositivt med det här, är att här tar vi verkligen ställning och går åt ett nytt håll. Då finns en möjlighet att vi får ett nytt resultat. Om man finjusterar på det gamla kommer man inte få så stora förändringar. (Trafikverkets ombud Bräcke)*

*Det finns olika piloter, man testar olika upplägg i olika upphandlingar genom att förändra vissa mindre delar i kontraktet. Hur kan vi betala den här lagningen av sprickor och hål på ett bättre sätt? Hur kan vi minimera risken för våra entreprenörer på det här kontot? Man tittar även på att införa någon form av bonus eller utvärdera på lite mervärden så att det inte bara ska vara lägsta pris. Så det pågår lite varianter, men inget så stort som de här piloterna. (Trafikverkets projektledare Bräcke)*

Samtidigt som man upplever att det finns stora möjligheter att lära ser de intervjuade ingen tydlig process för hur erfarenheterna kan tas tillvara:

*Min erfarenhet av den här typen av piloter som vi gör, är att vi har svårt att skapa ett intresse och följa upp det. (Trafikverkets ombud Bräcke)*

Intervjuare: *Finns det naturliga kanaler... du säger att "vi lär oss saker här, vi får en annan insikt". Hur tar man hand om det inom Trafikverket?*

Trafikverkets ombud Ljungby: *Ja det vet jag knappt får jag erkänna. Vi har ett beställarråd och de tar väl över taktpinnen på något sätt. Så kanske de utser någon eller några personer som ska följa det här, jag har faktiskt inte koll på det.*

#### 5.9.4 Entreprenörernas intentioner och förslag

Från entreprenörernas sida är intentionerna tydligare. De vill se en fortsättning och större satsning men ser ingen tydlig viljeinriktning från Trafikverkets sida utan snarare tecken på att det finns interna konfliktytor som bromsar tillämpningen:

*Jag får signaler att de har två läger på Trafikverket, några som står och tittar på och vill säga att "Vad var det vi sa, det skulle ju inte funka med det här" och ett läger som verkligen vill detta.*

*Jag hoppas verkligen att det fortsätter men jag känner mig inte helt optimistisk tyvärr. Det man ofta hör är att de som är seniora och sätter tonen i Trafikverket, de brukar inte vara så stora anhängare av samverkan. Men det tror jag mest har att göra med att de aldrig har provat på riktigt. Det har ju alltid varit Samverkan Bas i de här kontrakten, men ingen har fått till det. Och det var likadant i [ett entreprenadföretag], det var jättemånga höga chefer som sa att de här partneringsprojekten, dem tjänar man ju inga pengar på. Nej, men det är hela poängen måste man ju förstå.*

Det är dock inte omöjligt att förändra attityder, även om det kan behövas flera projekt, menar man:

*Det som är kul är när det fungerar med sådana man inte trodde. Jag kan se att jag själv fungerar annorlunda idag jämfört med när vi började i [ett annat kontrakt] och jag har underställde chefer som är en annan typ av ledare än de var för tre år sedan.*

Satsningen på bara två pilotkontrakt och vänta på en utvärdering uppfattas som överdrivet försiktig:

*Jag upplever att strategin de har är att detta ska få rulla på något eller några år, alltså Ljungby och Bräcke, och beroende på hur det går kanske man kommer ut med nya upphandlingar. Jag tycker inte att det är tillräckligt modigt, det är ju ett av värdeorden Trafikverket har, och de är en av de största beställarna. Detta är inte nyskapande, samverkan har ju använts av kommuner och Öresundsbroar, och på hus och väg. Så jag tycker att detta är omodigt, att bara köra ut två piloter och sen vänta X antal år för att vara säker på att det blev bra. Man skulle ha kört ut det i år också, och nästa år igen. Våga göra några projekt. För om här råkar komma ut åtta projekt i Samverkan Hög, hur farligt kan det vara liksom?*

Några förbättringsförslag kommer upp i intervjuerna med entreprenörerna. Någon menar att tekniska beskrivningar kanske inte hade behövt vara med i förfrågningsunderlaget, eller hade kunnat ha annat format. Anledningen är att de förändras under Fas 1 och att syftet med kontraktet är att man ska arbeta löpande med att utveckla SBV:n. En annan åsikt var att Trafikverket även hade kunnat skicka med en prislista att prissätta under Fas 1, eftersom det tar mycket tid att ta fram den i Fas 1 och det inte finns något värde i att varje kontrakt ska ha sin egen prislistemodell. Samtidigt finns en synpunkt att en tydligare inriktning mot samverkan inte kräver att man alltid går hela vägen och tillämpar Samverkan Hög i den form som har testats i pilotkontrakten. Det borde gå att även hitta enklare modeller som lättare kan få en bredare spridning, tycker man. Ett exempel som föreslås är att prissätta mängder vid upphandlingen men lägga större vikt vid samverkansförmåga och andra kvalitetsparametrar vid upphandlingen. Då behöver parterna inte lägga tid på att ta fram en rikt kostnad och skulle kunna börja med Fas 1 redan i januari och fokusera på att bygga samarbetskultur.

## 6 RESULTAT JÄRNVÄGSKONTRAKTET

---

### 6.1 FÖRUTSÄTTNINGAR OCH UPPSTART

#### 6.1.1 Basfakta

Marknadsdialoger inför beslutet att starta pilotprojekten för Samverkan Hög inom Underhåll hölls under 2019-2020. Det var två dialoger där Trafikverket träffade järnvägsentreprenörerna enskilt. Enligt Trafikverksrepresentanterna hade samtliga entreprenörer varit positiva till initiativet och tyckt att ”äntligen gör Trafikverket något”.

Järnvägskontraktet omfattar en högtrafikerad sträcka samt några mindre trafikerade bandelar. En högtrafikerad bandel lades till driftområdet sent i processen. Från början hade ett annat driftområde i regionen utsetts av Trafikverket som pilot för att testa Samverkan Hög för järnvägsunderhåll. Förändrade omständigheter gjorde dock att detta inte längre sågs som lämpligt, och det nu aktuella driftområdet valdes som ersättare.

Kontrakt för järnvägsunderhåll är betydligt mer omfattande än för vägunderhåll och involverar ett stort antal specialister hos både Trafikverket och leverantörerna. Trafikverkets budgetkalkyl för kontraktet, som hade tagits fram av Järnvägssystem, låg på 793 Mkr. Förfrågningsunderlagen gick ut den 1 december 2020. Två projektdialoger hölls under anbudstiden, en i januari 2021 och en i februari. Anbuderna kom in i slutet av mars och tre leverantörer lämnade anbud. Den vinnande entreprenören var sittande entreprenör och kontraktet tecknades i mitten av maj 2021.

Båda samverkansledarna (för vägkontrakten och järnvägskontraktet) höll på att upphandlas vid tiden för tilldelningen av kontrakten och kom in först kring månadsskiftet maj/juni.

#### 6.1.2 Anbudsarbetet

Den upphandlade entreprenören började arbeta med anbudet redan under sommaren 2020 och enligt de som medverkade vid workshopen var alla ”supertaggade”. Förfrågningsunderlaget upplevdes som bra, även om man ifrågasatte att det innehöll så mycket och höga viten. Detta upplevdes som motsägelsefullt i ett kontrakt som ska bedrivas i samverkan, där merparten av alla beslut som kan påverka vitesnivåerna fattas gemensamt av parterna.

Entreprenören lämnade anbud i båda Samverkan Hög-upphandlingarna och mycket arbete gjordes gemensamt. De såg positivt på projektdialogerna under anbudstiden, men säger samtidigt att de själva ställde ganska få frågor. En strateg som hade medverkat i ett underhållskontrakt med inslag av samverkan för en annan beställare var drivande i att ta fram båda anbuderna. Erfarenheter hämtades även från andra Samverkan Hög-kontrakt för investeringsprojekt som entreprenadföretaget var engagerade i.

### 6.2 SAMVERKAN

#### 6.2.1 Förutsättningar och uppstart

Eftersom entreprenören var den sittande kände många av de individer som medverkade i kontraktet varandra. Entreprenörens platschef och ombud hade haft samma roller i det tidigare kontraktet. Trafikverkets ombud var mycket erfaren och hade tidigare varit anställd inom Trafikverket men var engagerad som konsult för rollen i detta kontrakt. Mot slutet av Fas 1 (november 2021) tog en trafikverksanställd enhetschef över som ombud för kontraktet. Trafikverkets projektledare var mer junior och hade nyligen tagit över som projektledare efter att tidigare ha varit projektingenjör i samma kontrakt. Ingen från Trafikverkets platsorganisation i järnvägskontraktet hade varit med under utvecklingen av Samverkan Hög.



Projektledaren för Samverkan Hög inom Underhåll och den inköpsstrateg som var ansvarig för Samverkan Hög i Trafikverket hade genomfört flera kortare utbildningsseminarier i Samverkan Hög-modellen för Trafikverkets platsorganisation och även för Järnvägssystem vid ett tillfälle. Efter att entreprenören hade upphandlats hölls även presentationer vid två digitala startmöten i juni, det första med parternas nyckelpersoner i kontraktet och det andra med en bredare grupp av arbetsledare. I takt med att entreprenören involverade flera medarbetare genomfördes ytterligare ett par presentationer. Presentationerna fick ett mycket positivt mottagande av entreprenören. Särskilt begreppen ”Viklart” (i kontrast till ”självklart”) och ”Projektet AB” fastnade, menar man.

Det uppstod dock tidigt en osäkerhet kring hur samarbetet skulle startas upp och organiseras. Trafikverkets samverkansledare var inte på plats förrän i juni och pandemin begränsade möjligheterna att organisera fysiska träffar. I juli genomförde samverkansledaren en kort fysisk utbildning med Trafikverkets projektledare, entreprenörens platschef och ytterligare en medarbetare från respektive organisation. Senare hölls ytterligare en utbildning för flera arbetsledare. Inom entreprenörens organisation startades den interna processen i slutet av augusti med gemensamma genomläsningar av genomförandebeskrivningen. Samverkansplanen skrevs under sommaren av entreprenören underhållsstrateg. Pandemirestriktionerna lyftes efter sommaren och i september ledde samverkansledaren en tvådagars workshop då man bland annat tog fram en samverkansdeklaration. Det egentliga arbetet i Fas 1 kom alltså igång först efter semestrarna, och då upplevde de medverkande direkt en stark tidspress.

### 6.2.2 Samverkan i Fas 1

Redan vid kontraktstart fanns vissa brister i förtroendet mellan centrala personer i kontraktet, och samverkansaktiviteterna lyckades inte reparera detta. På samverkansworkshopen i september gick det inledningsvis bra men flera nämner en aktivitet som gick fel. Det är en övning som ofta görs i uppstarten av samverkansprojekt, där deltagarna ska sitta i grupper och diskutera sina fördomar om andra yrkesgrupper på ett lättisat sätt. Men i det här fallet hade Trafikverket och entreprenören samarbetat i fem år och då uppfattades synpunkterna inte som allmänna fördomar utan som personlig kritik, framför allt mot entreprenörens medarbetare. Även vid ett senare möte i oktober uppfattades tonen ha varit hård.

I förfrågningsunderlaget för järnvägskontrakten fanns inget uttalat krav på workshops eller andra samverkansaktiviteter, och inte heller entreprenörens anbud beskrev tydligt sådana aktiviteter. Efter workshoppen i september hölls bara ett fåtal möten där samverkansledaren medverkade. Detta berodde delvis på att tiden var kort, men entreprenören uppfattade också att Trafikverket inte prioriterade samverkansaktiviteter eller att involvera samverkansledaren. Samverkansledarens medverkan begränsades även av att han var borta under en period av andra skäl.

Enligt förfrågningsunderlaget skulle organisationen vara samlokaliserad under Fas 1. Inledningsvis hade entreprenören dock ganska få medarbetare på plats ett fåtal dagar varje vecka. Över tid ökades både antalet medarbetare och antalet dagar. Exempelvis var entreprenörens strateg, som var central i att ta fram arbetssätten, mer närvarande på slutet.

## 6.3 SJÄLVKOSTNADER OCH RIKTPRISKALKYL

### 6.3.1 Självkostnader

Ansvariga hos entreprenören visste tidigt att det skulle bli en utmaning för dem att uppfylla kraven transparens i kostnader, och dessutom bytte företaget system under den tid som Fas 1 pågick. Pensionskostnader var ett område som diskuterades och ett annat var självkostnader för maskiner. Här ingår både maskiner och personal, även verkstadspersonal. Vissa maskiner används nationellt, medan detta kontrakt bara skulle betala för sin del. Kostnaderna skiljer också mellan olika maskiner och man vet inte vilka som kommer till ett specifikt kontrakt. När parterna fastnade i arbetet med att ta fram

självkostnader involverades även Trafikverkets projektledare för Samverkan Hög inom Underhåll i arbetet. Det visade sig dock svårt att nå ända fram, särskilt på maskinsidan.

Entreprenörrepresentanterna upplevde även att kraven på kostnadsredovisning ställdes på en för detaljerad nivå och tyckte att man borde prioritera att arbeta med att få ned de stora posterna. Exempelvis ville Trafikverket ha kostnader för maskinerna för flera år tillbaka och en detaljerad lista över vilka kläder personalen skulle ha framöver ("står inte kalsong B på listan får man inte betalt för den"). Vid en av workshoparna nämndes också ett seminarium organiserat av Trafikverkets verksamhetsområde Stora Projekt, där en jurist redogjorde för hur man ska arbeta med löpanderäkningskontrakt. Budskapet hade då varit att det var viktigt att kräva redovisning av kostnader på detaljnivå.

### 6.3.2 Kalkylarbetet och riktkostnad

Trafikverkets avdelning för Järnvägssystem hade tagit fram en budget för kontraktet som låg på 793 mkr, men den riktkostnad som togs fram av projektet under hösten låg på 1.2 miljarder. Enligt Trafikverkets tekniker var detta en mer rimlig nivå, och de menade att alla kontrakt för järnvägsunderhåll är underräknade. Budgeten styrde heller inte arbetet i teknikgrupperna under Fas 1: "Det var nästan uttalat att vi skulle strunta i kostnader i teknikgrupperna, vi skulle vara innovativa", säger en trafikverkare.

För entreprenörens projektledning och kalkylatorer var det dock viktigt att nå budget. Detta var ett mål i förfrågningsunderlaget, vilket innebar att det fanns en koppling till beslut om fortsättning i Fas 2, och det fanns också en bonus knuten till riktkostnaden. Budgetarbetet ledde i viss mån till konflikter, där Trafikverkets tekniker upplevde att entreprenörens kalkylatorer sparade på fel saker medan entreprenören menade att Trafikverket inte förstod kalkylprocessen. Det var alltså inget gemensamt arbete att ta fram riktkostnaden.

### 6.3.3 Oklara ambitioner för innovation

Teknikerna på båda sidor tyckte att det var roligt att samarbeta i att ta fram nya lösningar och menar att man lyckades få till ett bra samarbete över teknikgränserna även mellan specialisterna. Det fanns dock oklarheter i hur stora frihetsgraderna och utrymmet för innovation var. Vid de informationstillfällena som hölls hade entreprenörens medarbetare uppfattat att Trafikverket ville ha innovation och att projektet förväntades utmana regelverken, och den uppfattningen delades av Trafikverkets tekniker. Entreprenören föreslog vissa förändringar i regelverken, men fick då beskedet av Trafikverket att alla Tdokar skulle gälla. En relaterad fråga var vilken mängdförteckning (EB) som skulle tillämpas, och efter en tid fick projektet instruktioner från Trafikverket att använda den traditionella mallen. Anledningen som uppgavs var att Trafikverket lättare skulle kunna jämföra kostnader och innehåll med sin egen kalkyl och med andra kontrakt. Entreprenören hade också tagit fram en alternativ modell för att analysera anläggningens status som teknikgrupperna hade börjat arbeta efter. Senare fick projektet dock direktiv att de skulle använda Trafikverkets normala mall och koder. Arbetet fick då göras om och flyttas över till Trafikverkets system, vilket ökade tidspressen i Fas 1 ytterligare.

Teknikgrupperna tog successivt fram aktiviteter som lades in i kalkylen, men samtidigt identifierades arbetsmoment som kan kombineras eftersom personalen kan utföra flera uppgifter när man ändå är ute. De momenten måste då plockas bort på andra ställen i kalkylen. Arbetet med att effektivisera och kalkylera arbetsmoment var alltså komplext. Ett annat förslag från entreprenören var att dimensionera organisationen för en lägre nivå på beredskap för felavhjälpande. Bakgrunden var att de sista tre procenten av beredskapskravet kan stå för runt 30% av den totala kostnaden. Att medvetet planera för att missa inställelsetider och acceptera viten var dock något som Trafikverket inte kunde acceptera. Entreprenören föreslog också att lägga vissa arbeten på dagtid för att sänka kostnaderna, och här ledde diskussionerna till att man gick på entreprenörens förslag.

## 6.4 GENOMFÖRANDEBESKRIVNINGEN OCH BESLUTET ATT AVBRYTA

Flera centrala frågor under Fas 1 rörde entreprenörens anbud. Entreprenören hade tagit fram en ambitiös genomförandebeskrivning med ett stort antal förslag på nya arbetssätt. Trafikverksrepresentanterna tyckte att innehållet i genomförandebeskrivningen var bra, men uppfattade samtidigt att det inte var projektanpassat och att det skilde sig allt för mycket från hur samma organisation arbetade i det befintliga kontraktet för att vara riktigt trovärdigt. När arbetet i Fas 1 inledningsvis gick trögt och entreprenören involverade få medarbetare upplevde Trafikverkets platsorganisation en risk att entreprenören inte skulle leverera det de hade fått mervärden för i upphandlingen. I oktober hölls ett möte då Trafikverket ställde strikta krav på att allt som stod i genomförandebeskrivningen skulle levereras. Även vid detta möte uppfattades tonen från Trafikverket ha varit hård.

Entreprenörens medarbetare hade dock en delvis annan syn på vilken roll genomförandebeskrivningen skulle ha under Fas 1. De menade att den skulle ses som en förslagslåda med bra arbetssätt och hade förväntat sig att parterna tillsammans skulle gå igenom förslagen och välja de åtgärder som var mest lämpliga. Trafikverket skulle då kunna stryka det man inte ville ha och bara behöva betala för det som identifierades som den bästa lösningen.

Efter oktobermötet tog parterna gemensamt fram en checklista för att bryta ned det som stod i genomförandebeskrivningen. Detta samarbete beskrevs som mycket bra. Det fanns dock oklarheter kring tidpunkten när punkterna i genomförandebeskrivningen skulle vara uppfyllda. Vissa av entreprenörens förslag rörde sådant som tydligt hörde till Fas 2, exempelvis ett digitaliseringsprojekt som skulle genomföras 2025. Trafikverket krävde emellertid att allt som stod i genomförandebeskrivningen (och som entreprenören hade fått mervärde för i upphandlingen) skulle levereras redan i Fas 1, inklusive mängdförteckningar för varje år, fem år framåt. Entreprenörens representanter menade dock att det var orealistiskt att planera allt så långt framåt och påpekar att det finns mycket som inte kan förutses, som exempelvis om godstrafiken ökar eller hur djurstammen utvecklas.

Parterna hade alltså olika uppfattningar om i vilken mån genomförandebeskrivningen skulle styra arbetet under Fas 1. Uppfattningarna tycks också ha varierat inom organisationerna och över tid. Trafikverkets inköpsstrateg med ansvar för Samverkan Hög menade exempelvis att genomförandebeskrivningen i första hand skulle användas för att bedöma kompetens. Genomförandebeskrivningen verkar heller inte ha spelat någon stor roll för arbetet i teknikgrupperna, åtminstone inte inledningsvis. Där började man istället samarbeta mer förutsättningslöst och jämförde resultaten med genomförandebeskrivningen först i efterhand.

Till slut beslöt parternas ombud att avbryta kontraktet efter Fas 1. Beslutet kom som en överraskning och en stor besvikelse för flera centrala medarbetare hos entreprenören, som hade arbetat intensivt med att uppfylla alla delar av genomförandebeskrivningen och upplevde att man nästan hade lyckats. Även Trafikverkets tekniker uppfattade att beslutet att avbryta kom plötsligt. Flera av de medverkande beskriver en stor tomhet när alla möten och all aktivitet plötsligt upphörde. Samtidigt pågick det existerande kontraktet, och beslutet innebar att optionen på ytterligare två års kontrakt med entreprenören utlöstes.

## 6.5 ERFARENHETER OCH REFLEKTIONER

### 6.5.1 Allmänt

Vid den gemensamma workshopen uttryckte medverkande från båda sidor att de ser en stor potential i att arbeta i samverkan med större transparens, både för branschen och för den egna personliga utvecklingen. Särskilt pekade man på möjligheterna att hitta besparingar och effektivisera, vilket uppfattades som motiverande och utmanande.

Från Trafikverkets sida ser man att det finns stora kompetensbrister i branschen och att Trafikverket behöver öka sin bemanning, men menar att detta inte bör ske på bekostnad av kompetensen på leverantörsmarknaden. I de traditionella kontrakten kan trafikverksrepresentanterna heller inte bidra med sin kunskap, eftersom man inte ska blanda sig i det som är entreprenörens ansvar. Här ser Trafikverket att samverkan, rätt utförd, ger möjligheter till bättre kompetensutnyttjande i ett samhällsperspektiv.

### 6.5.2 Tidsaspekter, resurser och självkostnad

En aspekt som återkom i diskussionerna var att tiden i Fas 1 var alltför kort för allt som behövde göras. Vid de uppföljande workshoparna konstaterades att den uppstartsfas som brukar kallas Fas 0 saknades helt i planeringen. Det hade behövts en månad för att gemensamt tillsätta rätt kompetens, utbilda organisationerna och planera samarbetet, menade man. Som det nu var tappade projektet dessutom 2-3 månader på grund av semestrarna.

Idealet hade varit att Fas 1 skulle vara ett år, tyckte några. En synpunkt var att Fas 1 istället borde ha lagts under vintern, som är en mindre intensiv period inom järnvägsunderhåll. Detta hade dock inte fungerat enligt de ansvariga på Trafikverket, eftersom tidsschemat var planerat för att det skulle vara möjligt att utlösa optionen om parterna inte nådde fram till en överenskommelse efter Fas 1. Ett annat förslag var att Trafikverket skulle ha valt ett geografiskt mindre, och mindre komplext, kontrakt. Med en annan geografi hade det varit kortare inställelsetider och en mindre organisation, vilket hade varit lättare att hantera.

Tidspressen påverkades även av att det var den sittande entreprenören som fick kontraktet. Den allmänna åsikten var att varken Trafikverket eller entreprenören hade frigjort tillräckligt med tid för att de centrala personerna skulle kunna arbeta fokuserat med Fas 1. Även om vissa individer frikopplades en tid in i kontraktet uppfattades detta som för sent och för lite. Till stor del blev arbetet i Fas 1 därför ett övertidsarbete för tekniker och arbetsledare på båda sidor. Samtidigt påpekar man att en sittande entreprenör har en stor fördel och kortare startsträcka eftersom denne har stor kunskap om anläggningen.

Ett område som visade sig vara mycket svårare än någon hade förutsett var beräkningen av självkostnader. Här hade man behövt börja tidigare med att ta fram data, menar man, och entreprenören såg ett behov av att förtydliga redan i förfrågningsunderlaget vad som skulle gälla. Riktkostnaden togs inte fram gemensamt utan av entreprenörens kalkylatorer, och Trafikverket hade velat ha mer insyn. Samtidigt konstaterade man att den egna organisationen saknade tillräcklig kompetens inom kalkyl och ekonomi. Att ta in en oberoende tredje part för att granska självkostnader och kalkyl var ett annat förslag.

Det fanns också många oklarheter med koppling till frihetsgrader för innovation och förändring: i vilken utsträckning var det möjligt att frångå regelverken och kunde man ha en traditionell mängdförteckning?

### 6.5.3 Relationer och organisation

I diskussionerna vid uppföljningsworkshoparna var det mycket fokus på individers relationer och attityder. Många poängterade att det är viktigt att både ombud och platschefer/projektledare är trygga in sin roll, har bra relationer sinsemellan och tror på samverkan. Alla centrala medarbetare måste också vara väl förberedda och förstå vad det innebär att arbeta i samverkan. En reflexion var att alla var med på de stora penseldragen men att detaljerna och situationsanpassningen skapade problem. En gemensam slutsats var därför att man skulle ha lagt mer tid på att skapa en samsyn i starten kring arbetssätt, roller och förväntningar. Framför allt menar de medverkande att det hade kunnat göra en stor skillnad om projektet hade haft en workshop tidigt om vilken roll genomförandebeskrivningen skulle ha så att det hade blivit "viklart" vad som var Projektet ABs leverans och vad som var entreprenörens leverans.

Det var också stor enighet kring att samverkansledaren borde haft en större roll och även ett tydligare formellt mandat att initiera möten och andra åtgärder. Samverkansledaren skulle ha varit mycket mer närvarande i projektets vardag och gärna ha suttit på plats för att kunna stötta vid tecken på att något i samarbetet inte fungerade: ”En fotbollstränare kommer inte in bara när det är match utan är med på träning också”. Man pekade även på behovet av en redundans i funktionen, för att det inte skulle bli så stora effekter om samverkansledaren får förhinder.

Det fanns också kritik mot andra delar av organisationerna, både hos Trafikverket och entreprenadföretaget. Framför allt påpekade flera att det fanns ett glapp mellan ledningsnivån och tekniknivån och att Samverkan Hög inte var förankrad i alla delar av organisationerna. Man efterlyste överhuvudtaget ett tydligare intresse för pilotprojektet från högre nivåer.

Trafikverkets enhet för Järnvägssystem och entreprenörens specialistfunktioner uppfattades generellt som silobaserade organisationer som hade svårt att samarbeta mellan funktioner och avdelningar. De trafikverksanställda tycker att Järnvägssystem borde ha haft en större roll i projektet, eftersom det är den enhet som beslutar om avvikelser från regelverken, men upplevde att intresset på Järnvägssystem för pilotprojektet hade varit lågt.

#### 6.5.4 Deltagarnas sammanfattande reflektioner

Vid de avslutande reflektionerna vid den gemensamma uppföljningsworkshopen konstaterar de medverkande besviket att projektet aldrig fick en riktig chans att lyckas: ”känslan är att vi var körda från början”. Även om organisationerna på projektnivån kunde gjort mycket annorlunda gavs det aldrig rätt förutsättningar, menar man. Framför allt handlade det om tiden och otillräckliga förberedelser av både personal och organisationer, men också om valet av driftområde.

Samtidigt vill de medverkande framhålla att de gjorde mycket som var bra och att man tror starkt på samverkan. Man ser möjligheter att lyfta hela branschen och båda sidor säger att man har lärt sig mycket och hoppas att projektet får en fortsättning.

Att Trafikverket tog initiativet till att följa upp projektet med två separata och en gemensam workshop var mycket uppskattat. Man har kunnat diskutera det som inte har fungerat och fått en ökad förståelse för varför det blev som det blev. Entreprenörens medarbetare säger att deras upplevelse har förändrats från sorg och en känsla av personligt misslyckade till optimism och en föresats att göra något bättre nästa gång.

## 7 DISKUSSION OCH JÄMFÖRELSE

---

I det här kapitlet diskuteras och jämförs implementering, erfarenheter och effekter i de tre pilotkontrakten. Diskussionen är indelad i fyra huvuddelar:

- Syften med samverkan
- Samverkansprocesser och samverkansledning,
- Kostnads kalkyler, incitament och kontrakt, samt
- Effektivisering, innovation och lärande.

### 7.1 SYFTEN MED SAMVERKANSKONTRAKT

Det finns ett stort stöd hos merparten av de intervjuade, både beställare och entreprenörer, för att arbeta i samverkan. Det stödet finns också i järnvägskontraktet, trots att det avbröts. Man tycker att det är bra att pilotkontrakten har startats och vill gärna se en fortsättning. Det gäller i synnerhet entreprenörerna, som ser utvecklingen ur ett bransch- och marknadsperspektiv. De traditionella kontrakten uppfattas fungera dåligt för den typ av osäkerhet som karakteriserar underhållsverksamhet eftersom de styr mot att resurser läggs på fel saker. Samverkan ses då som en bättre affärsmodell, inte minst ur samhällets perspektiv. Uttryck som återkommer i intervjuerna är att samverkan ger ”mer pang för pengarna” eller ”more bang for the bucks”.

Arbetsmiljöperspektivet är också viktigt – de traditionella kontrakten skapar påfrestande arbetsförhållanden, särskilt för entreprenörerna. Det handlar både om ekonomisk stress, där arbetsgivaren pressar på för att man ska hålla budget, och om stress kopplad till ansvaret för trafikanternas och medarbetarnas säkerhet. Att de taktikprissatta kontrakten leder till att begränsade resurser inte används optimalt ses även som en arbetsmiljöfråga i sig: att inte få lov att göra sitt bästa skapar frustration och minskar motivationen. Annars beskrivs arbetsuppgifterna i mycket positiva ordalag: även om varje moment i sig inte är så komplext skapar variationen och oförutsägbarheten roliga utmaningar. I detta perspektiv ses samverkanskontrakt alltså även som ett sätt att förbättra rekryteringen till branschen genom att kunna erbjuda meningsfulla och stimulerande arbetsuppgifter med mindre av dagens stressfaktorer.

Både entreprenörer och beställare understryker att beställarens uppdrag också blir mer meningsfullt när Trafikverkets projektledning kan medverka mer i leveransen och fokusera mindre på kontroll. Från Trafikverkets sida framhävs att samverkan gör att anläggningens behov får större och snabbare genomslag på de åtgärder som utförs, och att man kan svara bättre på trafikanternas behov och förväntningar. På järnvägssidan, där det är särskilt ont om personalresurser med rätt kunskaper, ses samverkanskontrakt som en möjlighet att bättre kunna utnyttja branschens samlade kompetens.

En annan aspekt är hur attraktiv branschen är för företagen. Entreprenörerna ser att lönsamheten är dålig i relation till de ekonomiska risker som tas, samtidigt som utvecklingen mot väderbaserad ersättning ökar risken ytterligare. Samverkanskontrakt, som innebär en lägre risk för entreprenörerna, kan då underlätta nyetablering av företag, menar man. Förutsättningarna för att samverka i kontrakt med öppna böcker och en tvåfasmodell är också bättre än när riktpolis sätts i entreprenörens anbud, som är framtaget i konkurrens och därmed taktikprissatt. En sådan modell användes av Trafikverket i ett par tidigare pilotkontrakt med fokus på innovation i baskontrakten (Nilsson-Vestola m fl, 2023).

De nackdelar som nämns med samverkanskontrakt handlar framför allt om att det är svårt att få till samarbetet och incitamenten i praktiken. I pilotkontrakten har det uppstått en del komplikationer i samband med implementering av öppna böcker och ersättning baserad på självkostnader. Det är också tydligt att det finns en omognad i branschen när det gäller insikt i vad samverkan kräver av både individer och företag. Utan tillräcklig erfarenhet av samverkan är det lätt att underskatta komplexiteten och behovet av förberedelser.

## 7.2 SAMVERKANSPROCESSER OCH SAMVERKANSLEDNING

### 7.2.1 Skillnader i förutsättningar för samverkan

I vägkontrakten är de intervjuade huvudsakligen nöjda med samarbetet i Fas 1 och beskriver ett stort engagemang och förtroende mellan parterna. Trafikverkets representanter uttrycker att de har fått större insyn i entreprenörernas system än vad de hade förväntat sig. I båda kontrakten har de medverkande börjat etablera relationer av den typ som i samverkanssammanhang brukar beskrivas som "Projektet AB", alltså att parterna tar ett gemensamt ansvar för att uppfylla projektets mål. I järnvägskontraktet utvecklades i viss mån ett sådant samarbete på teknikernivån, men relationerna på ledningsnivån skilde sig inte mycket från dem i ett traditionellt kontrakt. Man kan konstatera att alla tre kontrakten startades med olika förutsättningar som påverkade hur samarbetet utvecklades över tid.

En aspekt som skiljde var vilken kunskap centrala personer i kontrakten hade om pilotkontraktens utformning och vilken erfarenhet de hade av att ta ledande roller i samverkan. I båda vägkontrakten hade Trafikverkets projektledare och ombud varit involverade i det interna förberedelsearbetet under flera år. De hade också lång erfarenhet i sina roller och hade tidigare etablerat fungerande samverkan i traditionella kontrakt. I järnvägskontraktet hade varken ombudet eller projektledaren medverkat under förarbetet. Även att den person som hade rollen som ombud under huvuddelen av Fas 1 var konsult, liksom att projektledaren var ny i sin roll, bidrog till att utgångsläget var mindre stabilt.

Det fanns dock skillnader i förutsättningar även mellan de båda vägkontrakten. I Bräcke var det den sittande entreprenören som fick kontraktet. Företaget hade en viss erfarenhet av formaliserad samverkan och framför allt ombudet hade erfarenhet av Samverkan Bas på en hög nivå i ett tidigare pilotkontrakt, då med inriktning på innovation. Entreprenören tog in en konsult som hjälp i anbudsarbetet men texten skrevs till stor del av de som skulle arbeta i kontraktet.

I Ljungby var entreprenören ny för området och parternas representanter var i stort sett nya för varandra. Entreprenadföretaget hade dock omfattande erfarenhet av samverkanskontrakt och även en central funktion med erfarna samverkansledare för att stötta tillämpningen av samverkan i sina projekt. Resurser från den centrala funktionen hade arbetat enligt en strukturerad process tillsammans med platsorganisationen i att ta fram ett anbud som var väl förankrat hos dem som skulle ansvara för kontraktet på den operativa nivån.

I järnvägskontraktet var det också den sittande entreprenören som fick kontraktet. Företaget hade viss erfarenhet av samverkan men ingen beprövad process eller intern funktion med specifik kompetens inom området. Istället leddes anbudsarbetet av en medarbetare med placering på annan ort som hade erfarenhet av ett samverkanskontrakt för en annan beställare. Platsorganisationen och andra funktioner hade involverats i varierande grad.

Man kan konstatera att Ljungby och Bräcke hade olika förutsättningar men att båda lyckades balansera nivån på förberedelser och samverkanskompetens med de behov som fanns i respektive fall. När det gäller järnvägskontraktet var organisationerna på båda sidor mindre väl förberedda samtidigt som relationerna i utgångsläget var sämre. Till detta kommer att järnvägskontrakt är betydligt större kostnadsmissigt än vägkontrakt och omfattar fler specialistkategorier, vilket skapar större utmaningar när det gäller att involvera hela organisationen i anbudsarbetet och hinna med allt som ska göras under Fas 1. Av alla medverkande i alla tre kontrakten var det framför allt entreprenörens projektorganisation i Ljungby som i förväg hade skapat sig en klar bild av hur arbetet i Fas 1 skulle gå till, och inte heller de hade förutsett vilket arbete som skulle krävas för att ta fram självkostnader.

### 7.2.2 Samverkansprocesserna och samverkansledarens roll

Att parterna var olika väl förberedda påverkade också uppstarten av samarbetet. Här fick det stor betydelse att Trafikverkets båda samverkansledare, en för väg och en för järnväg, inte hann tillsättas

före kontraktstart utan kom in först några veckor senare. Detta fick skilda konsekvenser i olika kontrakt och samverkansledarna fick också olika roller när de väl kom in.

I Bräcke hade ingen av parterna erfarenhet av att leda en formaliserad samverkansprocess och det fanns ingen tydlig plan för detta i anbudet. Men eftersom relationerna i kontraktet var goda sedan tidigare och det fanns mycket gemensamma erfarenheter att bygga arbetet på fungerade uppstarten ganska bra. När Trafikverkets samverkansledare kom in och strukturerade upp samverkansprocesserna gjorde det ändå stor skillnad och de medverkande uppfattade att samverkansledaren även hade en viktig funktion i att hjälpa parterna att hitta sina nya roller och utvecklas tillsammans.

I Ljungby hade entreprenören tagit fram en tydlig plan för arbetet i Fas 1 och hade även med en intern samverkansledare i sitt anbud. Deras projektorganisation hade förväntat sig att direkt efter tilldelning kunna börja arbeta så som man hade planerat. I stället fick parterna först vänta på att Trafikverkets samverkansledare skulle komma på plats, och när så var fallet anpassa sig till ett delvis annorlunda upplägg som båda parter uppfattade som bra men mindre effektivt. Detta skapade osäkerhet kring vilken modell för Fas 1 som egentligen skulle gälla, och parterna beslöt att även entreprenörens samverkansledare skulle medverka under Fas 1. Inför Fas 2 föreslog Trafikverkets projektledning att gå vidare med enbart entreprenörens samverkansledare, och därmed återgå till entreprenörens samverkansupplägg. En viktig faktor bakom beslutet var att kunskap, värderingar och arbetssätt som hade utvecklats under anbudstiden och Fas 1 skulle föras vidare när entreprenören rekryterade ny personal. En intern samverkansledare uppfattades då ha bättre kunskap om företagets processer, större förmåga att påverka och en tydligare motivation att leverera det som beskrivits i anbudet.

I järnvägskontraktet var utgångsläget i uppstarten mer oklart än i både Bräcke och Ljungby. Entreprenörens anbud innehöll en ambitiös genomförandebeskrivning men ingen detaljerad planering av samverkansprocesserna. När Trafikverkets samverkansledare kom in fick han aldrig samma tydliga roll som i Bräcke och det genomfördes färre samverkansaktiviteter under Fas 1. Relationerna haltade från början, men de medverkande menar att även tidsbristen och pandemin bidrog till att relationsbyggande och integrerade processer inte prioriterades. Till detta kommer att förfrågningsunderlaget i järnvägskontrakten inte betonade samverkan lika tydligt.

Samverkansledarna uppfattas generellt ha en nyckelroll i att stödja projektmedarbetarna i att bygga förtroende, hitta sina nya roller och organisera ett effektivt samarbete. Det finns också en stor enighet kring att samverkansledaren måste finnas på plats tidigt, eftersom tiden i Fas 1 är så begränsad. Erfarenheterna pekar dock även på att det behövs funktioner internt i båda parternas organisationer som förbereder platsorganisationer för att medverka i ett samverkanskontrakt, följer upp processen och kan fungera som backup om en extern samverkansledare av någon anledning inte kan fullgöra sitt uppdrag, vilket kan vara förödande i en tidspressad process. Det kan också vara en fördel att tillfälligt kunna engagera flera samverkansledare. Att det fanns två samverkansledare under Fas 1 i Ljungby kan exempelvis ha skapat en extra stabilitet under de bitvis tuffa diskussionerna om självkostnader.

I både Ljungby och järnvägskontraktet aktualiserades även frågan om hur samverkansledarens roll och samverkansprocessens upplägg definieras, särskilt om parterna har olika uppfattningar. Kan entreprenören förvänta sig att få genomföra processen i enlighet med sitt anbud eller är det Trafikverkets samverkansledare som ska välja omfattning och upplägg? Kan entreprenören ställa krav på en större insats av samverkansledaren och fler samverkansaktiviteter än vad Trafikverkets projektledning tycker behövs? I idealfallet fattas naturligtvis sådana beslut i samförstånd, men det är tydligt att det är frågor som behöver klargöras.

Den här typen av friktion minskar dock om parterna går in i ett samverkanskontrakt med liknande förväntningar. När relationerna är temporära och tidspressen i Fas 1 är stark är det en fördel om det finns en samsyn kring arbetsformer på branschnivå. Den modell som entreprenören i Ljungby hade tagit fram för arbetet i Fas 1 var exempelvis anpassad till en generell praxis som har utvecklats över



tid, både i Sverige och internationellt, för att stödja relationsbyggande och att ta fram de gemensamma leveranserna i tvåfaskontrakt. Samtidigt är det viktigt att vara medveten om att förutsättningarna för att etablera samverkan i en kontinuerlig drift- och underhållsverksamhet skiljer sig från dem i tidsbegränsade projekt.

## 7.3 KOSTNADSKALKYLER, INCITAMENT OCH KONTRAKT

### 7.3.1 Lärdomar kopplade till öppna böcker

Ett av Trafikverkets syften med Samverkan Hög var att få insyn i de verkliga kostnaderna för olika delposter i baskontrakten. Detta var ett önskemål som bottnade i Riksrevisionens och Trafikverkets egna observationer att priserna i entreprenörernas anbud till de traditionellt upphandlade baskontrakten inte motsvarade verkliga kostnader utan sattes taktiskt. I ett kontrakt med öppna böcker skulle Trafikverket få möjlighet att jämföra de värden som man själva använder i sina egenkalkyler med de verkliga kostnaderna. Särskilt i vägkontrakten upplevde Trafikverket att man fick god insyn i entreprenörernas system, och intrycket var att det inte fanns några stora skillnader mellan Trafikverkets modeller för egenkalkyler och entreprenörernas kalkyler.

För Trafikverket har insynen i entreprenörernas kalkylförutsättningar även inneburit en ökad förståelse för hur krav i förfrågningsunderlag ska vara konstruerade för att vara lätta för entreprenörerna att prissätta. Ett exempel är att man bör separera arbeten beroende på om kostnader drivs av transporttid eller av direkta kostnader för material (m<sup>3</sup> asfalt) eller åtgärder (meter dikning). En annan lärdom är att alla risker prissätts i kalkylen. Om de åtgärder som behövs för att uppfylla ett funktionskrav (välskött intryck, längd på gräs, etc.) är beroende av väder och andra osäkerheter uppstår alltså en kostnad som läggs på rikkostnaden. Det är intressant att detta ibland har lett till att funktionskrav har omvandlats till frekvenser för skötselåtgärder. En annan lärdom är att små skillnader i kravnivåer kan få stora kostnadseffekter, som när krav på inställelsetider blir dimensionerande för organisationen.

### 7.3.2 Självkostnader, risker och viten/bonus

Ersättningsformen med öppen ekonomi och bas i självkostnader var ny för de medverkande i alla tre kontrakten. En central fråga i sådana kontrakt är hur kostnader ska fördelas mellan projektet och den overhead som ska täckas av den fasta delen. I Bräcke gick det relativt lätt att komma överens om en fördelning, vilket de intervjuade förklarar med att entreprenören är ett mindre företag som inte har en omfattande central organisation med höga gemensamma kostnader. I både Ljungby och järnvägskontraktet blev arbetet med att ta fram självkostnader däremot en stor stötesten som också skapade en extra press i en redan ansträngd tidplan. I Ljungby uppstod diskussioner framför allt kring löner och IT-kostnader och det tog lång tid att få fram underlaget. Även om det fanns erfarenheter av liknande ersättningsformer inom entreprenadföretaget var det nytt på underhållssidan. De uppgifter som behövde tas fram fanns heller inte på projektnivån, utan andra delar av företaget behövde involveras. Entreprenören menar att startsträckan blir betydligt kortare nästa gång, men efterlyser fortfarande schabloner för framför allt lönekostnader.

Även entreprenören i järnvägskontraktet var en stor och komplex organisation med stora staber. Företaget hade dock mer begränsad erfarenhet av denna typ av ersättningsformer, och till skillnad från i Ljungby nådde man inte ända fram i arbetet med att ta fram principer för självkostnader. Särskilt kostnader för maskiner var svåra att fördela, men även löner och pensioner vållade problem.

En relaterad fråga gällde hur detaljerad redovisningen av självkostnaderna skulle vara. I både Ljungby och järnvägskontraktet upplevde entreprenörerna att de hade lagt alltför mycket tid på att analysera mindre kostnadsposter. När tiden i Fas 1 var så begränsad tid borde kalkylen ha fokuserat på de stora posterna, tyckte man. I Ljungby menade entreprenören att kraven på kostnadsredovisning gick ned på en betydligt mer detaljerad nivå än vad de var vana vid från liknande kontrakt. Men för Trafikverket

var ett av målen med att genomföra pilotkontrakten att få insikt i kostnadsbilden för underhållskontrakt på en detaljerad nivå. Både beställare och entreprenörer har också uppfattat att det finns en oro inom Trafikverket för hur ersättningsformen med självkostnader och öppna böcker betraktas av Riksrevisionen. Flera Trafikverksrepresentanter berättar att jurister och revisorer har förespråkat en detaljerad redovisningsmodell i samband med interna seminarier. Generellt har pilotkontakten bekräftat slutsatser i tidigare studier (Rosander m fl, 2020) att hantering av självkostnader omfattar många frågor som helst ska lösas på branschnivå.

Ersättningsformen i pilotkontrakten är mer komplex än den verkar även när det gäller andra aspekter än redovisningen av självkostnader. Exempelvis var det en stor diskussionsfråga i Bräcke vilka risker kontrakten egentligen innebär för entreprenören med avseende på principerna för att reglera riktkostnaden. Vid en gemensam workshop med Bräcke och Ljungby konstaterades också att de båda kontrakten hade fört olika typer av diskussioner kring risker och möjligheter i kontrakten.

I alla tre kontrakten gick åsikterna också starkt isär mellan entreprenörerna och Trafikverket när det gällde hur lämpligt det var med viten i ett samverkanskontrakt. I Ljungby påpekade entreprenören att risken för viten fick dem att vara mer försiktiga vid dimensionering av åtgärder och bemanning, vilket ökar riktkostnaden. Viten kan alltså vara negativa även för Trafikverket. Entreprenören i järnvägskontraktet tryckte på att viten motsäger principen att parterna tar ett gemensamt ansvar för beslut. En av Trafikverkets projektledare menade att vitena inte kunde tas bort, men sade samtidigt att det skulle vara ett stort misslyckande för hela organisationen om det blev viten. Det fanns också bonusar i kontrakten, exempelvis inom hållbarhet, och även här fanns synpunkter att dessa inte borde vara beroende av Trafikverkets investeringar eftersom detta skapar oklarheter i ansvar och även risk för konflikter.

En annan bonusfråga var att de allmänna kostnadsökningarna (framför allt för fordon med förare) inte avspeglades tillräckligt i index för att budgeten skulle kunna justeras fullt ut, och ytterligare justeringar var inte möjliga att göra med hänsyn till hur kontrakten var formulerade. Detta innebar att möjligheterna för entreprenörerna att komma med en rikt kostnad som underskred budgeten minskade, och därmed också chansen att nå bonus. Detta var inte avsikten när modellen utformades.

### 7.3.3 Trafikverkets kalkyler och uppföljning

Även inom Trafikverket har det varit mycket diskussioner kring hur projektbudgetar och rikt kostnader tas fram och vilken roll dessa har i Trafikverkets interna uppföljning. När rikt kostnaderna i pilotkontrakten ökade jämfört med Trafikverkets budget ställde Vägsystem krav på utökade kostnadsredovisningar i pilotkontrakten. De intervjuade tolkade detta som att finns en oro inom Vägsystem för att kostnaderna ska öka okontrollerat i samverkanskontrakten. De menade att den oron är obefogad, eftersom frihetsgraderna i praktiken är ganska små och att alla kostnader utom de som har med vintern och annan genuin osäkerhet att göra är relativt förutsägbara, särskilt som rikt kostnaden är framtagen i full transparens. Samverkan Högkontrakten ger också betydligt större möjligheter för Trafikverket att med entreprenörernas hjälp, och med självkostnader som bas, effektivisera och anpassa åtgärder. Även i de traditionella kontrakten kan Trafikverket i viss mån påverka kostnaderna under kontraktstiden, men det sker inom ramen för taktikprissatta mängder och med tilläggsbeställningar som inte prissätts i konkurrens och utan transparent kostnadsredovisning.

De intervjuade i pilotkontrakten uppfattar också att centrala funktioner inom Trafikverket inte fullt ut inser hur begränsade möjligheterna att prognosticera verkligt utfall i driftkontrakt är. De påpekar att alla kalkyler är fiktiva och baseras på en mängd antaganden om vilka åtgärder som kommer att utföras. Tre olika kalkyler med olika utgångspunkter nämns: Trafikverkets egenkalkyler (som är baserade på en generell SBV/EB och schabloner för kostnader), anbud prissatta i konkurrens (där priser är taktiserade) och de självkostnads kalkyler som har tagits fram i pilotkontrakten (som är baserade på entreprenörernas verkliga kostnadsuppskattningar och eventuellt även en modifierad SBV/EB). De verkliga mängderna beror dock av en mängd olika faktorer, framför allt väderutfallet men också sådant

som trafikbelastning och olyckor. De intervjuade understryker därför att även de riktkostnader som har tagits fram i pilotkontrakten säger ganska lite om de slutliga kostnaderna för kontrakten, särskilt i Bräcke som har en stor andel vinter. Detsamma gäller de kostnadsberäkningar som görs i de traditionella kontrakten (Riksrevision, 2019; 2020, Trafikverket, 2020b). Eftersom åtgärderna påverkas av så många olika faktorer blir jämförelser av kostnader över tid och mellan olika kontrakt aldrig helt rättvisande, menar man. Till detta kommer att åtgärderna både påverkar och påverkas av anläggningens status. Sammanfattningsvis pekar de intervjuade på att det finns en risk att jämförelser mellan kostnadsutfall i samverkanskontrakten och traditionella kontrakt blir missvisande och att variationer som beror på andra faktorer hänförs till samverkansmodellen.

Det är också intressant att projekten har förhållit sig på olika sätt till den budget som satts av Trafikverket. Skillnaden mellan budgeten och den rikt kostnad som togs fram i Fas 1 var betydligt större i järnvägsprojektet (över 40%) än i vägkontrakten (kring 10%). I de båda vägkontrakten hade budgeten satts av projektledarna och här gjordes stora ansträngningar under Fas 1 för att rikt kostnaden skulle komma in under budget men ändå vara realistisk. I järnvägskontraktet var hållningen till Trafikverkets budget mer ambivalent och den verkar inte ha haft samma styreffekt. Teknikerna på båda sidor fokuserade exempelvis framför allt på innovationsmålet i sitt utvecklingsarbete. Här hade budgeten satts av Järnvägssystem och flera av Trafikverkets representanter uppfattade den som orealistisk.

#### 7.4 ANBUDETS ROLL SOM STYRMEDEL

En fråga som aktualiserades i flera av pilotkontrakten var vilken roll som anbudet, och då särskilt genomförandebeskrivningen, har i ett samverkanskontrakt. Det är självklart att anbudet används som grund för att bedöma kompetens vid upphandlingen, men mer oklart vilken betydelse det har som kontraktshandling och styrmedel i den fortsatta relationen. Utvärderingen av mjuka parametrar baseras till stor del på uppgifter som anbudsgivaren själv tar fram och det finns en risk för "beauty contests", där en på ytan imponerande anbudstext inte motsvaras av den verkliga leveransen. För att förebygga sådana situationer har Trafikverket tidigare tillämpat en modell med ett vite kopplat till bristande uppfyllelse av utfästelser i anbudet som anbudsgivaren fått mervärden för. Den modellen fanns med i förfrågningsunderlagen för pilotkontrakten men har senare övergivits av Trafikverket eftersom det är svårt att specificera villkoren för vitena tillräckligt väl för att det ska vara kalkylerbart. I Ljungby reserverade sig entreprenören för just det vitet, medan det verkar ha haft en viss betydelse för hur entreprenören i järnvägskontraktet agerade. Här hade entreprenören i sitt anbud redovisat en mångfald av mer tentativa idéer och förslag som skulle kunna genomföras, beroende på Trafikverkets prioriteringar. Trafikverket såg emellertid anbudet som en kontraktshandling kopplat till mervärdesvitet, och oklarheter kring genomförandebeskrivningens innehåll i förhållande till resultatet av arbetet i Fas 1 hade betydelse för beslutet att avsluta kontraktet efter Fas 1.

Det är intressant att fundera kring anbudets funktion som kontrakts- och styrdokument även i ett bredare perspektiv. Det innebär en risk för entreprenören att inte uppfylla allt som beskrivs i anbudet, men vilka rättigheter har man att få leverera det som beskrivs där? Man kan tänka sig många områden där anbud kan beskriva delprocesser som Trafikverket inte vill betala för eller vill ska utföras på ett annat sätt. I Ljungby hade entreprenören beskrivit ett förslag till samverkansupplägg i anbudet, men Fas 1 genomfördes ändå enligt den modell som Trafikverkets samverkansledare tog fram. Inte heller i Trafikverkets tidigare Samverkan Högkontrakt för investeringsprojekt har entreprenörens förslag till samverkansmodell följts, utan upplägget har påverkats mer av projektledarens inställning och vilken samverkansledare som man råkat engagera (se Rosander m fl, 2020). En relaterad fråga är om beställaren på samma sätt är bunden av vad som står i förfrågningsunderlaget. I pilotkontrakten nämndes exempelvis gemensamma utbildningar i samverkan i förfrågningsunderlaget, men de genomfördes inte.

## 7.5 EFFEKTIVISERING, INNOVATION OCH LÄRANDE

### 7.5.1 Skillnad mellan investeringsprojekt och driftkontrakt

Trafikverket har en ambition att samverkanskontrakten ska underlätta för innovation. Man har då baserat kontraktsmodellen på den modell för Samverkan Hög som används för Trafikverkets investeringsprojekt och som är allmänt etablerad för byggprojekt både i Sverige och i andra länder, ofta under namnet Early Contractor Involvement. Investeringsprojekt skiljer sig dock från drift- och underhållsverksamhet i att de är temporära och transitiva, alltså att varje skede går igenom en gång och att projektorganisationen förändras över tid. Byggprocessen i ett investeringsprojekt delas in i olika faser, från kravformulering till överlämning, där de absolut största möjligheterna att påverka finns i tidiga skeden och många beslut är oåterkalleliga. Därför är det stort fokus just på att få in entreprenörens produktionskompetens tidigare i projekteringsprocessen. Erfarenheten visar också att det kan komma ganska genomgripande förändringsförslag under Fas 1. I Trafikverkets båda projekt Olskroken Planskildhet och Solna-Sundbyberg föreslog entreprenören helt andra lösningar än dem Trafikverket hade projekterat (Rosander m fl., 2020).

Den här transitiva projektlogiken finns dock inte på samma sätt i driftkontrakten. Här arbetar man efter en årscykel och de förändringar som kan göras är av en annan typ än i nybyggnadsprojekt. Ofta handlar det om mindre förbättringar av befintliga arbetssätt och att ta till sig innovationer (framför allt nya maskiner eller andra tekniska lösningar) från annan liknande verksamhet (Nilsson Vestola m fl, 2023). Processen liknar mer den i fast industri, där arbetsmomenten återkommer och samma organisation och kompetenser medverkar under hela kontraktstiden. Sammantaget innebär detta att möjligheterna att förbättra, effektivisera och innovera snarare ökar än minskar över tid i ett driftkontrakt, särskilt om entreprenören är ny och inte har kunskap om de lokala förutsättningarna när Fas 1 startar.

I Ljungby var platsorganisationen ännu inte rekryterad under Fas 1 och de som medverkade från både beställare och entreprenör hade begränsad kunskap om driftområdet. Även om projektet bedrev visst utvecklingsarbete under Fas 1 uppfattades möjligheterna vara större under produktionsskedet när den nya platsorganisationen skulle vara på plats. I Bräcke och järnvägskontraktet, där det var den sittande entreprenören som upphandlades, var situationen annorlunda men inte självklart bättre. Här fanns både kompetens och områdeskunskap, men medarbetarna hade inte möjlighet att lägga så mycket tid på utvecklingsarbete eftersom det fanns ett pågående kontrakt att hantera.

I alla tre kontrakten var det också mycket annat än nytänkande som skulle levereras i Fas 1. Framför allt skulle man ta fram en riktkostnads kalkyl, och för de större bolagen krävdes det mycket arbete att ta fram självkostnader. I Ljungby behövdes också en ny etablering. Det är alltså inte självklart att det är just Fas 1 som är mest central för att driva utveckling i ett driftkontrakt, utan de största effekterna kan istället komma i Fas 2. Samtidigt kan det vara svårt att avsätta tillräckligt med tid och resurser för utveckling i en pågående verksamhet.

### 7.5.2 Otydliga frihetsgrader och mål

Trots att Trafikverket har haft uttalade ambitioner att pilotkontrakten ska resultera i innovation upplever de intervjuade att frihetsgraderna och ambitionerna för utveckling i praktiken har varit oklara. En aspekt som har diskuterats är möjligheterna att göra avsteg från regelverken. En tidigare studie av innovationspiloter visade att SBVns detaljerade kravställningar utgör hinder för innovation i baskontrakten och att möjligheterna till innovation skulle öka genom att projektledarna fick mandat att förhandla om kraven (Nilsson Vestola m.fl., 2023). Flera av de intervjuade påpekar att det även i pilotkontrakten för Samverkan Hög har saknats mandat, forum, tid och tydliga beslutsprocesser för att hantera förslag på sådana avsteg. Representanterna för Vägssystem i Bräcke och Ljungby hade också olika uppfattningar om huruvida det fanns en målsättning att pilotkontrakten skulle utmana regelverken. I förfrågningsunderlagen anges att pilotkontrakten inte skulle få införa förändringar som påverkar säkerheten, som exempelvis åtgärdstider, och de förändringar i krav som faktiskt har

genomförts beskrivs av de intervjuade som marginella. Det har dock framförts synpunkter på att det borde vara möjligt att ifrågasätta och utreda även krav som definieras som säkerhetspåverkande.

De enheter som ansvarar för regelverken finns inom Väg- och Järnvägssystem. De nationella samordnarna i respektive region involverades i framtagandet av förfrågningsunderlagen men mindre under Fas 1. De upplever själva att deras roll har varit otydlig och påpekar att det är svårt för dem att medverka i Samverkan Högkontrakten parallellt med sina ordinarie arbetsuppgifter. I järnvägskontraktet uppfattas Järnvägssystem inte ha visat intresse för att delta alls. Medverkan av Väg- och Järnvägssystem är dock avgörande för att kunna hantera utvecklingsinitiativ som förutsätter avsteg från regelverken. Det kan vara förslag som kommer från projekten, men som en intervjuperson påpekar så skulle Väg- och Järnvägssystem också kunna föreslå förändringar som kan testas i pilotkontrakten. Förvaltningsgruppen på Vägsystem verkar dock inte ha ett tydligt uppdrag att driva utveckling. Det finns exempelvis ingen systematisk omvärldsbevakning eller formell ansvarsfördelning för detta inom gruppen. Att representanterna har haft svårt att medverka i pilotkontrakten pekar också på att resurserna är otillräckliga. Det är överhuvudtaget oklart hur den enhetlighet som Väg- och Järnvägssystem står för kan förenas med en större mångfald av kontraktstyp.

Det finns många fördelar med enhetlighet mellan kontrakt, exempelvis i vilka krav som ställs och hur olika projektledare tillämpar olika regler. Det ökar förutsägbarheten, förbättrar konkurrensen och avspeglar organisatoriskt lärande genom att erfarenheter omsätts i standardkrav. Men samtidigt upplever de som arbetar i kontrakten att regelverken är för stelbenta och att arbetet skulle kunna drivas mer effektivt om det fanns större möjligheter att anpassa kraven efter skilda förutsättningar i exempelvis geografi, klimat och trafik (se även Nilsson Vestola m fl. 2023). Frågan om vilken nivå av objektsanpassning av krav som är mest ändamålsenlig gäller alltså inte bara Samverkan Högkontrakten utan alla driftkontrakt.

### 7.5.3 Utveckling av Samverkan Hög

De intervjuade beskriver en osäkerhet när det gäller Trafikverkets planer framöver inom samverkansområdet. Oavsett resultatet av pilotkontrakten tror ingen av dem att Samverkan Hög kommer att tillämpas regelmässigt i framtiden och de intervjuade ser inte heller att det tas några andra tydliga initiativ med inriktning mot ökad samverkan och flexibilitet inom Underhåll. De upplever också att det ursprungliga målet att stimulera innovation och vidareutveckla Trafikverkets kontrakt och beslutsprocesser har hamnat i bakgrunden och att Trafikverkets fokus har förflyttats till hur pilotkontrakten i sin nuvarande form presterar kostnadsmässigt i relation till traditionella kontrakt. Denna utveckling är delvis en reaktion mot de generella kostnadsökningarna, men Trafikverkets projektledare och ombud upplever också att man har mött en intern ”motvind”, där delar av den egna organisationen har uttryckt misstro gentemot både pilotkontrakten och samverkan i sig. Inte heller pilotkontraktens gemensamma styrgrupp uppfattas ha visat tydligt stöd för kontrakten.

Flera av de intervjuade påpekar också att Trafikverket generellt har svårt att dra nytta av lärande som skapas i olika former av pilotprojekt. Man uppfattar att Trafikverket har lärt sig mycket av pilotkontrakten men kan inte beskriva hur sådana erfarenheter kan tas vidare och leda till ett bredare organisatoriskt lärande. Exempelvis utvecklades pilotkontraktens styrgrupp när kontrakten för Fas 2 startades. Tidigare uppföljningar av samverkanskontrakt (se Rosander m fl. 2020) har också visat att sådant utvecklingsarbete inom Trafikverket tenderar att vara projektbaserat och kortsiktigt.

Det är överhuvudtaget en intressant fråga vilken påverkan som leverantörernas synpunkter har på Trafikverkets upphandlingsstrategier. Beslutet att införa väderbaserad ersättning har exempelvis införts utan stöd från leverantörerna, medan beslutet att mjuka upp vitena och minska skillnaderna mellan hur olika projektledare hanterar kontraktsfrågor har större stöd. Beslutet att initiera Samverkan Hög i underhållskontrakt var grundat i branschdialoger, och medan det interna stödet inom Trafikverket uppfattas ha minskat över tid är leverantörerna fortsatt starkt positiva. Man kan fråga sig

hur leverantörerna ska agera för att deras synpunkter ska få en mer robust och långsiktig påverkan på Trafikverkets strategier och kompetensbyggande.

## 8 SAMMANFATTANDE SLUTSATSER

---

### 8.1 BAKGRUND OCH ÖVERGRIPANDE RESULTAT

Trafikverket har upphandlat tre pilotkontrakt med kontraktstypen Samverkan Hög inom drift och underhåll: två vägkontrakt och ett järnvägskontrakt. Bakgrunden är dels diskussioner i Anläggningsforum, där entreprenörerna har förordat samverkanskontrakt för uppdrag med stor osäkerhet, dels att både Trafikverkets egna kontraktsanalyser och Riksrevisionens granskningar har pekat på att obalanserad budgivning i traditionella driftkontrakt medför att Trafikverket har dålig kunskap om kostnadsbildningen och även kan leda till ineffektiv användning av statliga resurser.

Den här rapporten redogör för resultaten av ett forskningsprojekt som syftar till att följa upp implementeringen av Samverkan Högmodellen i de tre pilotkontrakten. Trafikverket har valt en modell med två kontraktstyper och denna delrapport fokuserar på Fas 1. De två vägkontrakten har följts upp genom intervjuer med Trafikverket och entreprenörerna, och forskningsprojektet kommer att fortsätta med att följa upp utvecklingen under Fas 2. Järnvägskontraktet avbröts efter Fas 1 och uppföljningen av detta baseras på medverkan i tre workshops som organiserades av Trafikverket efter avbrottet.

Intervjuerna visar på ett stort stöd bland de intervjuade, även på järnvägssidan, för att arbeta mer samverkansinriktat. De fördelar som framhålls har att göra med ökad resurseffektivitet och innovation, bättre arbetsmiljö som ökar branschens attraktivitet, samt att lägre risk gör det lättare för nya aktörer på marknaden att lämna anbud. I vägkontrakten uppfattar de intervjuade att samarbetet under Fas 1 har varit bra och att Trafikverket har fått god insyn i entreprenörernas kostnader. Sammanfattningsvis visar erfarenheterna på en betydande potential i den modell som har testats, men det är också tydligt att det behövs ytterligare utveckling och justeringar, liksom kompetensutveckling. För att gå från enstaka pilotkontrakt till bredare implementering av samverkansbaserade kontraktstyper behövs också nya strukturer och system på organisationsnivån hos både Trafikverket och många av entreprenörerna.

### 8.2 MÖJLIGGÖRARE OCH FRAMGÅNGSFAKTORER FÖR SAMVERKAN

En central slutsats av de tre fallstudierna är att det är avgörande att ledande personer på båda sidor är erfarna i sina roller, tror på samverkan, har skaffat sig en förståelse av både kontrakt och etablerade principer för samverkan, och inte underskattar uppgiftens komplexitet. För att säkra att medarbetarna i projekten är tillräckligt förberedda krävs dock samverkanskompetens även hos de funktioner som fattar strategiska beslut om val av kontrakt och bemanning. Båda kontraktstyperna behöver då ha funktioner som kan förbereda personalen, följa upp samverkan och flytta på personer som inte fungerar. Detta är en organisatorisk kompetens som även kan bedömas vid utvärdering av anbud.

Samverkansledaren har generellt en nyckelroll i att säkra att samarbetet utvecklas som avsett. Samverkanskontrakt innebär att roller förändras och även erfarna personer behöver förberedas och stöttas. Samverkansledaren behöver finnas på plats från start men även ha en mer regelbunden närvaro i projekten, som alltså går utöver medverkan i workshops. Det är också viktigt att det finns en redundans i funktionen, så att sjukdom eller andra oväntade händelser inte resulterar i att projekten blir utan samverkansledning i ett kritiskt skede. En möjlighet är att Trafikverket, på samma sätt som entreprenören i Ljungby, anställer samverkansledare som kan stötta projekten och fungera som backup. När det gäller lärande på organisationsnivån kan extern samverkanskompetens heller inte fullt ut ersätta en intern funktion.

Flera intervjuade poängterar att arbetet i Fas 1 innebär en ”resa” som parterna i alla kontrakt behöver göra. Men tiden i Fas 1 är knapp och den gemensamma projektorganisationen behöver komma igång

direkt och kunna arbeta effektivt. Även om alla driftkontrakt behöver hitta sina egna arbetsätt är det därför en fördel om det redan vid kontraktstart finns en grundläggande samsyn på branschnivå när det gäller samverkansprocessernas upplägg, parternas roller och vilka beslut, planer, data och dokument som ska tas fram under Fas 1. Även om underhållssidan har särskilda förutsättningar kan man ansluta till och bygga vidare på det utvecklingsarbete som bedrivs i andra delar av branschen, både på anläggningssidan och inom husbyggande.

### 8.3 ERSÄTTNINGSFORMER OCH ANDRA KONTRAKTSFRÅGOR

För Trafikverket har insynen i entreprenörernas kostnadskalkyler inneburit en ökad förståelse av hur förfrågningsunderlagen för driftkontrakt ska vara konstruerade för att vara lätta för entreprenörerna att prissätta, vilket kan minska de riskpåslag som görs i anbud till traditionella kontrakt. Trafikverket har också fått insyn i entreprenörernas självkostnader och kunnat konstatera att Trafikverkets egenkalkyler stämmer ganska bra.

Ersättningsformen med öppen ekonomi och bas i självkostnader var däremot ny för de medverkande i alla tre kontrakten och arbetet med att ta fram självkostnader för olika poster tog betydligt mer tid och kraft än vad man hade förväntat sig. Även när det gäller sådana ekonomiska aspekter skulle det vara en fördel om parterna kunde börja processen på en högre nivå, där så många knäckfrågor som möjligt redan var utredda i utvecklingsprocesser på branschnivå. Riktkostnadsarbetet skulle då kunna gå snabbare och tiden i Fas 1 vara mindre pressad. Det är viktigt, eftersom organisationerna behöver få tid att samarbeta kring utveckling och innovation. Sådana arbetsuppgifter har också koppling till kostnader, men är mer motiverande och relationsbyggande. Baserat på den detaljkunskap man nu har fått om kostnadsstrukturerna i driftkontrakt skulle Trafikverket och entreprenörsidan gemensamt kunna gå vidare och identifiera områden där det kan vara bättre att använda schabloner. Här kan man ansluta till det utvecklingsarbete som föreningen Byggherrarna har drivit kring självkostnadsbaserade ersättningsformer. Det behövs också en samsyn kring hur arbetet under Fas 1 och Fas 2 ska förhålla sig till både förfrågningsunderlag och anbud. Att låta anbudet bli starkt styrande kan hindra utveckling och motsäger tanken att projektet tar fram en gemensam leverans baserat på parternas samlade kompetens.

Det finns även en del lärdomar att dra när det gäller incitamentsstrukturen i kontrakten. Kontrakt i en samverkansentreprenad ska så långt som möjligt utformas så att kostnadsrisker som entreprenören inte råder över inte snedvrider riskbilden. I pilotkontrakten fanns brister i indexregleringen som gjorde att entreprenörerna inte fullt ut kompensades för kostnadsökningar de inte kunde kontrollera. Även viten ger upphov till kostnader för att prissätta eller undvika risker. Entreprenörerna är mycket negativa till viten, särskilt i samverkanskontakt. Överhuvudtaget behöver både viten och bonusar ses över på basis av de erfarenheter som gjorts i pilotkontrakten. Ytterligare en viktig förutsättning för sunda kontraktsrelationer är att båda kontraktsparterna fullt ut förstår vilka risker och incitament som kontrakten innebär, och här visar erfarenheterna från pilotkontrakten att det kan vara svårt att tolka alla aspekter av en ny modell.

### 8.4 INNOVATION OCH UTVECKLING

Det är tydligt att det finns goda förutsättningar för innovation och utveckling i Samverkan Högkontrakten. Flera intervjuade framhåller att den mest betydelsefulla innovationen i Fas 1 har rört utvecklingen av kontraktsmodellen i sig, men det finns även exempel på nytänkande kopplat till teknik och operativa aspekter. En viktig lärdom från studien är dock att Fas 1 inte är lika central för möjligheten att driva utveckling i ett driftkontrakt som i ett investeringskontrakt, eftersom verksamheten är återkommande. I flera avseenden är förutsättningarna snarare bättre i Fas 2, då hela organisationen och alla underentreprenörer är på plats. Samtidigt är det viktigt att vara medveten om att det är en utmaning att prioritera utveckling i en pågående verksamhet med knappa resurser. Trafikverket



behöver därför aktivt stödja fortsatt innovation och nytänkande under Fas 2i pilotkontrakten, och även vara beredda att tillföra resurser för detta.

Medarbetarna i pilotkontrakten upplever dock att Trafikverkets ambitioner för utveckling har varit otydliga, framför allt när det gäller vilken frihet man har haft att utmana regelverken och hur sådana förslag skulle prövas och beslutas. Inför Fas 2 bör Trafikverket förtydliga vilka frihetsgrader pilotkontrakten har och hur förslag på förändringar ska hanteras. Med den kunskap om verkliga självkostnader som kommer fram i pilotkontrakten skapas nya möjligheter för Trafikverket att se över regelverken och prioritera mellan olika krav. För att säkerställa att samhällets resurser läggs där de gör mest nytta borde då även krav som påverkar säkerheten vara möjliga att ompröva. Detta förutsätter dock att Vägsystem får en tydligare roll under Fas 2 än man haft under Fas 1.

Dagens upphandlingsprocess kan hantera vissa typer av skillnader i utformning av kontrakt (funktionskrav/frekvenser, väderbaserad ersättning, nya viten) men har svårare med en kontraktsmodell som Samverkan Hög, som påverkar tider och ställer krav på aktiv medverkan av de nationella samordnarna på Vägsystem och Järnvägssystem under kontraktstiden. Hur alternativa samverkansformer ska kunna integreras i nuvarande organisation och arbetssätt har inte diskuterats inom ramen för pilotkontrakten. Det är dock en fråga som Trafikverket behöver undersöka och ta ställning till om man ska implementera nya arbetssätt på bredare front.

## 8.5 FRAMTIDEN FÖR SAMVERKAN HÖG

De flesta av de intervjuade ser stora fördelar med samverkan med Samverkan Hög och menar att kommande projekt kan ha stor nytta av de lärdomar som gjorts i pilotkontrakten. Samtidigt finns en stor osäkerhet kring hur resultaten ska föras vidare, eftersom rutiner och funktioner för att stödja sådant lärande till stor del saknas. Trafikverksrepresentanterna upplever också att det interna stödet för pilotkontrakten på högre nivåer i organisationen har minskat över tid och att syftet att driva utvecklings- och förbättringsarbete har ersatts av ett ensidigt fokus på kostnadsutvecklingen på kort sikt.

Initiativet grundas i branschdialoger där leverantörerna framhöll samverkan som ett medel för att både öka effektiviteten och förbättra arbetsmiljön, vilket påverkar rekryteringen till branschen. För att investera i ny kunskap och anpassa sina strategier behöver entreprenörerna dock se en tydlig och långsiktig riktning från beställarsidan. Satsningen på Samverkan Hög inom Trafikverkets driftverksamhet har hittills blivit betydligt mindre omfattande än vad som var intentionen när pilotkontrakten initierades: bara två kontrakt på vägsidan jämfört med de planerade sex. Det är en stor skillnad, och de intervjuade entreprenörrepresentanterna uppfattar Trafikverkets målsättningar som otydliga. Entreprenörerna menar också att det kan finnas enklare alternativ till Samverkan Hög, men ser inte att Trafikverket visar något intresse för att diskutera sådana. Flera intervjuade från både Trafikverket och entreprenörerna lyfter även risken att förlora tid och missa chansen att vara på erfarenheterna från de tre kontrakten.

Vår slutsats är att Trafikverket bör överväga att snarast starta ytterligare några pilotkontrakt och även ta fram en plan för hur man ser på fortsättningen beroende på vilka resultat man får fram. Detta skulle innebära en möjlighet att utveckla konceptet baserat på lärdomarna från pilotkontrakten samtidigt som det kommunicerar en tydligare viljeinriktning gentemot branschen. Trafikverket har också tidigare haft problem med att uppnå tillräcklig uthållighet i förändringsarbete kopplat till kontraktsmodeller. Detta pekar på att man även behöver hitta sätt att stärka långsiktigheten så att utvecklingsstrategierna uppfattas som mer trovärdiga. Detta kan exempelvis göras genom att förtydliga och kommunicera strategier och planer brett och externt, och även genom att involvera andra beställare, branschrepresentanter och forskning i styrning och uppföljning. Detta skulle öka trycket att hålla fast vid ursprungliga intentioner och överenskommelser, bygga förtroende och tillföra fler kunskaper och perspektiv.

## 8.6 REKOMMENDATIONER

Här samlas i kortfattad form de rekommendationer som forskargruppen ser baserat på uppföljningen av Fas 1 i de tre pilotkontrakten.

### *Samverkansprocesser och samverkansledning*

- Säkerställ att de som ska driva kontrakten är motiverade och förberedda. Detta innebär att de ska ha en gemensam kunskap om vad samverkan innebär både för dem själva och för andra roller.
- Etablera projekt/kontraktsovergripande organisatoriska funktioner med ansvar för att förbereda, stödja och följa upp samverkan på projekt/kontraktsnivån.
- Säkra att samverkansledaren är upphandlad vid kontraktstart och att det finns en backup i funktionen. Överväg att även anställa några interna samverkansledare.
- Förtydliga och förenkla förfrågningsunderlagets informationstexter, krav och betygskriterier med koppling till samverkan. Förbered anbudsutvärderingsgrupperna och ta gärna fram en handledning för utvärderingsprocessen.
- Utvärdera anbud delvis på vilka organisationsstrukturer leverantörerna har för att stödja och utveckla samverkan. Utveckla användningen av leverantörsdialoger, projektgenomgångar och anbudspresentationer.

### *Kostnadskalkyler, incitament och kontrakt*

- Initiera samarbete med leverantörer på branschnivå med syftet att ta fram överenskommelser för att hantera självkostnader och öppna böcker, detta för att öka förutsägbarheten, skapa förtroende och effektivisera processer.
- Klargör, gärna i samverkan med andra upphandlande myndigheter, vilka krav som Riksrevisionen faktiskt ställer på myndigheters kostnadskontroll i självkostnadsbaserade kontrakt.
- Förtydliga vilka risker och möjligheter som finns i samverkanskontrakten samt se över viten och bonusar. Utveckla hur Inköp, projekten/kontrakten, Juridik och Väg/Järnvägssystem samverkar i att ta fram krav och incitamentsstrukturer.
- Tydliggör i vilken mån olika delar av entreprenörens genomförandebeskrivning och beställarens förfrågningsunderlag ska vara styrande för arbetet under kontraktstiden.
- Etablera en samsyn mellan centrala funktioner på Underhåll och kontrakten när det gäller metoder för kostnadsuppföljning, samt hur jämförelser över tid och mellan kontrakt ska göras.

### *Innovation och utveckling*

- Tydliggör vilka frihetsgrader som finns i Samverkan Högkontrakt för att göra avsteg från regelverken och hur detta ska ske. Öppna för att kunna anpassa regelverk till lokala förhållanden och att se över krav med koppling till säkerhet.
- Fokusera på utveckling och innovation även i Fas 2 och se till att det finns resurser för detta, även på Väg- och Järnvägssystem.
- Skapa möjligheter för kontrakten att investera resurser under ett år för att få tillbaka pengar genom effektiviseringar under följande år.
- Sträva efter att Trafikverket ska vara mer drivande i utvecklingsarbete och definiera områden där man efterfrågar innovation. Samverkanskontrakt kan ha en viktig roll i att testa och utveckla ny teknik och nya arbetsformer, men det behövs även långsiktiga strukturer för att driva utveckling.

### *Långsiktig utveckling av samverkan*

- Tydliggör hur erfarenheterna av pilotkontrakten ska tas om hand. Klargör Trafikverkets långsiktiga intentioner när det gäller att utveckla och implementera samverkan, i form av Samverkan Hög och/eller andra modeller.
- Se samverkan som en läroprocess på branschnivå och etablera en öppen utvecklingsplattform som involverar leverantörer, andra offentliga beställare och akademien i att utveckla, testa och utvärdera nya kontrakts- och arbetsformer.
- Om samverkan inte ska prioriteras, var tydlig med detta samt med vilka andra strategier som Trafikverket avser att implementera för att lösa branschens problem med rekrytering, resurseffektivitet och innovation.

## LITTERATUR

---

Karrbom, T., Eriksson, P-E och Kadefors, A. (2022) 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”. Stockholm, KTH. [Rapport-Anbudsfasen-Samverkan-Hog-i-underhall\\_220627-publicerad.pdf \(procsibe.se\)](#)

Nilsson Vestola, E., Larsson, J., Eriksson, P.E. och Karrbom Gustavsson, T. (2023) *Utvecklingsfrämjande åtgärder inom drift och underhåll väg: Drivkrafter och hinder till innovation i fyra Baskontrakt*, TRV 2018/11956. <https://www.procsibe.se/wp-content/uploads/2023/03/Slutrapport-Innovationspiloterna-reviderad.pdf>

Regeringskansliet (2016). Nationella upphandlingsstrategin. Finansdepartementet.

Riksrevisionen (2019) Drift och underhåll av statliga vägar – betydligt dyrare än avtalat. RiR 2019:24. [RiR 2019:24 - Drift och underhåll \(riksrevisionen.se\)](#)

Riksrevisionen (2020) Drift och underhåll av järnvägar – omfattande kostnadsavvikelser. RiR 2020:17. [Drift och underhåll av järnvägar - omfattande kostnadsavvikelser \(RiR 2020:17\) \(riksrevisionen.se\)](#)

Rosander, L., Kadefors, A., & Eriksson, P. E. (2020). Implementering av samverkansentreprenader med tidig entreprenörsmedverkan i Trafikverket: Erfarenheter från sju projekt. Stockholm, KTH. [Microsoft Word - Delrapport\\_S3\\_201118.docx \(diva-portal.org\)](#)

Trafikverket (2016) Kontraktanalys basunderhåll väg – slutrapport. Publikationsnummer: 2016:128. Författare: Catarina Sundberg ILvä, Helena Eriksson ILn. [FULLTEXT01.pdf \(diva-portal.org\)](#)

Trafikverket (2020a) Trafikverkets arbete med produktivitet och innovation i anläggningsbranschen. Regeringsuppdrag. Rapport 2020:100. Författare: Amanda Ryde, Trafikverket. [Saknas \(diva-portal.org\)](#)

Trafikverket (2020b) Obalanserad budgivning Basunderhåll väg (2020:159) Författare: Christina Sandin ILu, Theresa Häggglund ILnv, Mattias Wigert UHdsvn, Lars Svensson UHvätv, Jimmie Östling UHvätv, Kerstin Ollvik Aasa UHdsve, Erica Jonsson JPje, Karin Johansson JPje [Obalanserad budgivning basunderhåll väg \(diva-portal.org\)](#)

Trafikverket (2021) Regeringsuppdrag: Analysera omfattning och konsekvenser av obalanserad budgivning samt kostnadsökningar i samband med upphandling och genomförande av baskontrakt för underhåll av järnvägar 2021: 146. Rapportförfattare: Theresa Häggglund. [TRV 2021 Regeringsuppdrag obalanserad budgivning järnväg.pdf](#)

VTI (2016) Effektiva kontraktmodeller för vägunderhåll. VTI rapport 894. Författare: Johannes Österström och Jan-Eric Nilsson. [Microsoft Word - R894.docx \(trafikverket.se\)](#)

## BILAGA 1: FÖRFRÅGNINGSUNDERLAG OCH KONTRAKT

I den här bilagan beskrivs relevanta delar av förfrågningsunderlaget mer i detalj. En kortare sammanfattning finns i Kap 4 i rapportens huvudtext.

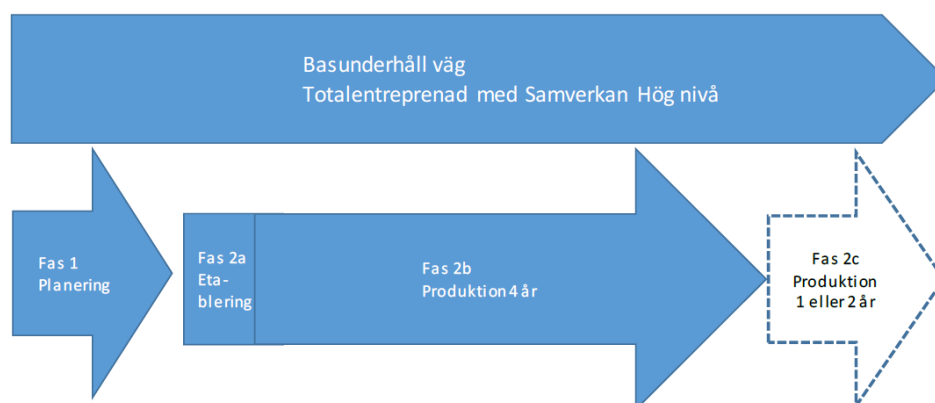
### ANPASSNING AV SAMVERKAN HÖG TILL VÄGUNDERHÅLL

#### Upplägg och fasindelning

På samma sätt som TEM-kontrakten för investeringsprojekt bygger modellen för Samverkan Hög i baskontrakten på en uppdelning i två huvudfaser: Fas 1 för planering och Fas 2 för etablering och produktion. Fas 2 är en option som kan utlösas efter Fas 1. Speciellt för underhållskontrakten är att Fas 2 sedan delas in i tre underfaser, där Fas 2a är en tid för etablering, Fas 2b omfattar produktionen under fyra år, och Fas 2c är en option för fortsättning under 2 år (se fig. 1 nedan). Totalentreprenad används för båda faserna (1 och 2).

Enligt Entreprenadkontraktet (EK) för de båda pilotkontrakten ingår följande aktiviteter i de olika faserna:

- Fas 1 Planering
  - Fas 1 innebär att parterna gemensamt genomför nödvändig planering för etablerings- och produktionsfasen genom att ta fram projektplan, tillståndsbedömning, produktionskalkyl, kontraktstidplan och riskinventering.
  - Under Fas 1 ska Standardbeskrivning Väg (SBV) och skötselbeskrivningar gemensamt projektanpassas och överenskommas. Krav relaterat till trafiksäkerhet kan dock inte anpassas.
  - Fas 1 ska resultera i en mellan parterna överenskommen rikt kostnad och genomförandeplan för Fas 2 av entreprenaden.
  - Beslut om att utlösa option för Fas 2 innebär att rikt kostnad och genomförandeplan finns överenskommet och förberedelser för etablering kan påbörjas.
- Fas 2 Etablering och produktion
  - Fas 2a, Etablering är en del av Fas 2 innan produktion Fas 2b.
  - Fas 2b, Omfattar produktion dvs själva genomförande av basunderhåll väg.
  - Fas 2c, Omfattar produktion år 5 eller år 5 och 6 och är en option på Fas 2b, vilket innebär en fortsättning av basunderhåll väg.



Figur 1: Fasindelning i kontrakten för Samverkan Hög

## Ersättningsform

Ersättningsformen i både Fas 1 och Fas 2 baseras på en fast del och en rörlig del. Det finns även ett incitament. Ersättningsformen, inklusive vad som ska ingå i den fasta delen, och incitamentets konstruktion framgår av klippen ur entreprenadkontraktet EK för Bräcke i fig. 2 nedan.

När det gäller ekonomi- och kalkylsystem finns följande krav (EK§6.18):

### *Ekonomisystem*

Entreprenören ska ha ett transparent datoriserat ekonomisystem som på ett tydligt och enkelt sätt ger beställaren möjlighet att i realtid följa kostnader som belastar projektet, ner till en vy som visar varje enskild transaktion. Systemet ska stödja att beställaren har åtkomst till projektets ekonomiredovisning via en egen externt placerad dator (beställarens egen dator eller en av entreprenören tillhandahållen).

### *Kalkylsystem*

Entreprenören ska ha ett transparent datoriserat kalkylsystem som på ett tydligt och enkelt sätt ger beställaren möjlighet att följa de kostnader som kalkyleras ingå i projektet. Systemet ska stödja att beställaren har åtkomst till projektets kalkyler via en egen externt placerad dator (beställarens egen dator eller en av entreprenören tillhandahållen).

## § 6.11 Fast ersättning (CAV) Fas 1 och Fas 2

Fast ersättning, definierad som CAV, innefattar entreprenörsarvode enl ABT 06 kap 6 §§ 9, 10 dvs vinst, kostnader för räntor och centraladministration med beaktande av eventuella årsomsättningsrabatter samt följande kostnader.

- Kostnader för försäkringspremier och självrisker
- Kostnader för samtliga data- och it-relaterade mjukvarukostnader.
- Kostnader för läkar- och hälsoundersökningar och rehabilitering av arbetsskada.
- Kostnader för företagsledning, inklusive ombudsarbete och mötestid.
- Kostnader för mätningsavgifter till facklig organisation.
- Kostnader för avgifter till företags- och branschorganisationer.
- Kostnader för åtgärdande av fel och skada till följd av fel som entreprenören svarar för.
- Skadestånd och viten.
- Kostnader för marknadsföring.
- Kostnader för rekrytering.
- Kostnader för tjänstebilar (förmånsbil).
- Kostnader för bonus till all personal och företagsledning.
- Kostnader för intern och extern representation.
- Entreprenörens ansvar för entreprenaden under entreprenadtiden enl ABT 06 kap 5 § 1.
- Garantiansvar och ansvar efter garantitiden enl ABT 06 kap 5 §§ 5, 6.
- Värdeminskningsavdrag enl ABT 06 kap 7 § 13.
- Ersättning till besiktningsman av entreprenören enl ABT 06 kap 7 § 15.
- Kostnader för icke projektspecifika utbildningar/certifieringar.

## § 6.12 Rörlig ersättning

### § 6.122 Rörlig ersättning, Fas 1

Entreprenören ersätts för sitt arbete i Fas 1 enligt självkostnadsprincipen (löpande räkning) enligt ABT 06 kap 6 § 9 pkt 1-7.

### § 6.123 Rörlig ersättning, Fas 2

Entreprenören ersätts för sitt arbete i Fas 2 enligt självkostnadsprincipen (löpande räkning) enligt ABT 06 kap 6 § 9 pkt 1-7.

## § 6.124 Justering av rikt kostnad Fas 2

Rikt kostnaden kan endast justeras genom av beställaren godkända ändringar och tillägg (ÄTA-arbeten), ändringar i grundförutsättningarna för utförandet samt eventuella mängdregleringar utifrån gemensamt framtagen MF och i de fall begränsningsregeln enligt nedan överskrids.

Rikt kostnaden justeras när kostnaden för en enskild ändring överskrider 1 prisbasbelopp eller när summan av kostnaden för flera ändringar överskrider 2 prisbasbelopp. Justering av rikt kostnad sker inte vid ändringar som underskrider ovanstående belopp.

Närmare detaljer kring vad som är rikt kostnadsjusterande fastställs under Fas 1.

### Särskild justering av rikt kostnad för utförda vinterarbeten

Under Fas 1 ska beställare och entreprenör komma överens om en modell för hur justering av rikt kostnaden ska ske utifrån vinterns karaktär (mycket eller lite vinter jämfört med en "normalvinter").

Definitionen av normalvinter ska gemensamt överenskommas under Fas 1. Som utgångspunkt ska medelvärdet av antal väderutfall beräknas från statistik för de senaste tio åren utifrån Trafikverkets Vädersättningsmodell VädErs.

## § 6.135 Incitamentberäkning

Avstämning och justering av redovisad ersättning i förhållande till rikt kostnaden justerat med eventuella ÄTA-arbeten och eventuella mängdregleringar ska ske årligen efter godkänd produktion.

Justeringen kan resultera i en förändrad rikt kostnad "justerad rikt kostnad". Den justerade rikt kostnaden påverkar därmed fördelningen av incitament på så sätt att ytterligare ersättning till entreprenören eller återbetalning till beställaren kan utgå.

Entreprenörens andel beräknas enligt följande formel:

$$\text{Vinstdelning} = (B - C) * 20\%$$

där

B = Justerad Rikt kostnad (Fast ersättning (CAV) + Rörlig ersättning). C = Utfall (Fast ersättning (CAV) + Rörlig ersättning).

Om utfallet i Fas 2 överskrider den justerade rikt kostnaden för Fas 2 utfaller en kostnadsdelning mellan beställare och entreprenör.

Entreprenörens andel beräknas enligt följande formel:

$$\text{Kostnadsdelning} = (C - B) * 20\%$$

där

B = Justerad Rikt kostnad (Fast ersättning (CAV) + Rörlig ersättning). C = Utfall (Fast ersättning (CAV) + Rörlig ersättning).

Figur 2: Ersättningsform och incitament. Utdrag ur entreprenadkontraktet (EK) för Bräcke.

## Viten

Kontrakten innehåller även flera sidor med en förteckning av viten (se fig. 3 nedan). I huvudsak är det samma viten som i de traditionella underhållskontrakten. Med ändring av ABT har Trafikverket även skrivit in en rätt att utöver viten kräva skadestånd.

§ 5.1	Vite .....	8
§ 5.11	Vite vid försening .....	8
§ 5.115	Vite vid försent uppfyllda krav .....	8
§ 5.116	Vite avseende tillhandahållande av handlingar och uppgifter från entreprenören under entreprenadtiden .....	9
§ 5.18	Övriga viten .....	9
§ 5.181	Vite vid överlast .....	9
§ 5.182	Vite avseende bristande mervärdesegenskaper .....	9
§ 5.184	Vite avseende brister i arbetsmiljö och säkerhet .....	9
§ 5.185	Vite vid ej uppfyllda krav .....	11
§ 5.1851	Vite vid ej uppfyllda bemannings- och kompetenskrav .....	11
§ 5.1852	Vite vid ej uppfyllda krav SBV .....	11
§ 5.187	Vite vid överträdelse av antidiskrimineringslagstiftning .....	11
§ 5.188	Vite avseende sysselsättningskrav .....	11

Figur 3: Kapitlet om viten i innehållsförteckningen i Bräckes EK-dokument.

Ett av vitena är dock mer ovanligt. Det avser bristande mervärdesegenskaper och är formulerat enligt nedan (EK Bräcke, § 5.182):

*”Om entreprenören inte utan dröjsmål efter skriftlig anmodan uppfyller de utfästelser som avgetts i anbudet och som gett mervärde i anbudsutvärderingen ska entreprenören betala vite med en summa som motsvarar dubbla erhållna mervärdet. Vitet ska betalas en gång för varje påbörjad tolv månadersperiod kontraktet varar, till dess mervärdesegenskaperna är uppfyllda. Vitet för varje tolv månadersperiod är begränsat till 10% av den årliga riktkostnaden.”*

Vitet bestraffar alltså entreprenörer som inte uppfyller de löften som ges i anbudet.

#### **Bonusar**

Det finns även bonusar, både i Fas 1 och Fas 2. Bonus i Fas 1 utgår om överenskommen rikt kostnad för Fas 2 blir lika med eller underskrider av beställaren angiven budget för Fas 2. Entreprenören får 0.5 Mkr om man uppnår beställarens budget och ytterligare 200.000 för varje miljon som rikt kostnaden underskrider budget. Maximal bonus för rikt kostnad är 1mkr. Bonusen utbetalas efter det att kontrakt tecknats för Fas 2b.

I Fas 2 finns flera bonusområden:

- Samarbete och kommunikation, Säkerhet samt Teknik och utveckling. Bedömning och viktning görs enligt bilaga ”Bonus vid utförande” (maximalt 0,6 MSEK per år)
- Överleverans av klimatkrav. Bonus betalas linjärt för varje hel procentenhet som entreprenören reducerar klimatpåverkan utöver ställt reduktionskrav upp till och med 15 procentenheter (se AFG.36) för respektive produktionsår 2-4, och 20 procentenheter för resterande produktionsår 5-6. (maximalt 0,2 MSEK per år)
- Sysselsättningsskapandeåtgärder. Detta innebär att beställaren betalar bonus om entreprenören i kontraktet sysselsätter en person ur målgruppen genom praktik (60.000) och/eller anställning (240.000).

#### **SAMVERKAN OCH INNOVATION I FÖRFRÅGNINGSUNDERLAGEN FÖR VÄGKONTRAKTEN**

I förfrågningsunderlagen för vägkontrakten behandlades samverkan framför allt i de administrativa föreskrifterna (AF), i en projektbeskrivning samt i dokumentet ”Utvärdering av kvalitet”.

Nedan sammanfattas kort innehållet i de delar av FU som behandlar samverkan i vägkontrakten. Det baseras på dokumenten för område Bräcke, men när det gäller samverkan är texterna i stort sett desamma för Ljungby. Förfrågningsunderlagen för järnvägskontrakten var dock formulerade på ett delvis annat sätt.

#### **Administrativa föreskrifter**

I AF-delen nämns inte samverkan i den inledande orienteringen om objektet (AFA2) men Trafikverkets ambitioner och processer med koppling till samverkan beskrivs under flera andra rubriker.

#### *AFB.53 Prövning av anbud*

Här anges att *”Anbudsgivaren ska inkomma med en genomförandebeskrivning som kommer ligga till grund för bedömning av kvalitet.”* samt att denna får omfatta max 15 sidor inklusive omslag mm.

Det specificeras att pris och kvalitet viktas till 50 % vardera samt att CAV ska ligga mellan 8-12%. Principerna för utvärdering av pris och kvalitet beskrivs översiktligt, men man hänvisar till bilagan ”Utvärdering av kvalitet” för närmare beskrivning av mervärden, poängsättning och bedömning. Det rekommenderas att anbuden följer strukturen i denna bilaga.



## AFD.2 Utförande

Här anges att ”Samverkan hög enligt Trafikverkets modell är ett strukturerat samarbetsinriktat arbetssätt mellan parterna framtagen för att över tiden förbättra produktiviteten i entreprenader och uppdrag.” Man hänvisar även till projektbeskrivningen.

Det specificeras att organisationen för samverkan ska innefatta en samverkansgrupp, samverkansledare och samverkansstyrgrupp. Samverkansgruppen bildas av parterna gemensamt och en samverkansledare, som ska stödja samverkansgruppen, tillsätts i samråd. Det finns även ett krav på att entreprenören och beställaren ska vara samlokaliserade under både Fas 1 och Fas 2.

## AFD.3 Organisation

I det här avsnittet finns den mest omfattande texten om samverkan, ungefär 1½ sida.

Texten inleds så här:

*Entreprenaden ska genomföras med en integrerad projektorganisation i vilken beställare, entreprenör och ledande underleverantörer är involverade. Denna organisation, Samverkansorganisationen, har som syfte att på bästa sätt, kostnadseffektivt och tidseffektivt förbereda och genomföra entreprenaden och därigenom bidra till att uppfylla de gemensamma projektmålen, vilka tas fram i samverkan.*

*Genomförandet och samverkansorganisationens arbets- och förhållningssätt ska präglas av förtroende, öppenhet, nyskapande, lyhördhet, helhetssyn och stor beslutskraft med respekt och ödmjukhet inför varandras roller, ansvar och kompetens. Det är parternas avsikt och uppfattning att samverkan ska leda till goda relationer, effektiva och utvecklade arbetsprocesser, ett innovativt och lösningsorienterat arbetsklimat samt uppfyllelse av ställda mål.*

*För att skapa förutsättningar för en god arbetsmiljö och ett gott samarbete ska gemensamma samverkansaktiviteter genomföras med syfte att utvärdera samverkan mellan parterna och etablera ett systematiskt förbättringsarbete. Aktiviteterna leds av en Samverkansledare, vilken ska bekostas av beställaren.*

Därefter listas ett femtontal områden inom vilka parterna ska samverka, exempelvis i att sätta mål, riskhantering, förbättringsarbete, produktionsmetodik, inköp samt i att ta fram rutiner för bl a kommunikation och konflikthantering. Dessa punkter ska inarbetas i en gemensam projektplan, där även rutiner mm för samverkan ska ingå.

Det anges att samverkansorganisationen och det fortsatta arbetet med att definiera samverkansprocessen bestäms på ett startmöte senast 2 veckor efter kontraktstecknandet.

Ett annat område är bemanning och kompetens, där det specificeras att båda parter kan få personer i samverkansorganisationen utbytt och hur detta ska gå till. Det anges även att samtliga medarbetare i samverkansorganisationen ska genomgå en utbildning i samverkan.

Slutligen specificeras att Samverkansledningsgruppen ska bestå av två medlemmar från respektive part, inklusive beställarens projektledare och entreprenörens platschef. Samverkansledningsgruppen har det övergripande ansvaret för att målen i projektet uppnås, och gruppens mandat ska fastställas av ombuden. Under Fas 1 ska Samverkansledningsgruppen vara placerade på ett gemensamt kontor i genomsnitt minst två dagar per vecka.

## Projektbeskrivningen

Projektbeskrivningen omfattar tio sidor, där de fyra första helt eller delvis ägnas åt samverkan. Här listas först vilka mervärden Trafikverket ser med samverkan. Det handlar om att tidig samverkan mellan beställare och entreprenör ger möjlighet till innovativa lösningar och en optimering av projektets tid, kostnad och innehåll, att parterna gemensamt kan planera för rekrytering och utbildning av personal för genomförandeskedet, samt att gemensamt utveckla en säkerhetskultur.

Formerna för samverkan beskrivs också översiktligt, och här nämns en gemensam projektorganisation, gemensamma mål och rutiner, att arbets- och förhållningssätt ska präglas av förtroende, öppenhet, nyskapande, lyhördhet, mm, att samverkan följs upp regelbundet, systematiskt arbetssätt med ett gemensamt förbättringsarbete. Detta summeras i en övergripande målsättning: *”Samverkan i entreprenaden ska leda till goda relationer, effektiva och utvecklande arbetsprocesser, ett innovativt och lösningsorienterat arbetsklimat samt uppfyllelse av projektets uppställda kvalitets-, tids- och kostnads mål.”*

Nästa rubrik är Projektmål, där Trafikverket har tagit fram en lista om sju mål inom följande områden: förtroendet för projektet och Trafikverket, rätt åtgärder, klimatpåverkan, underskrida beslutad budget, minskade administrativa kostnader, innovationer och teknisk utveckling, arbetsmiljö och säkerhet.

Namnen på de personer som ska medverka i beställarens organisation anges också.

## Bilaga Utvärdering av kvalitet

Denna bilaga är ett exceldokument som även används av Trafikverkets utvärderingsgrupp vid poängsättningen. I dokumentet beskrivs hur anbudsgivarnas kompetens ska utvärderas avseende dels Samverkan i Fas 1 och Fas 2, och dels Genomförande i Fas 1 och Fas 2. Bedömningsgrunderna är desamma för båda mervärdeskriterierna, och anbudet bedöms enligt en betygsskala om 0-3p med avseende på följande aspekter:

- Vara dokumenterad
- Bidra till att beställarens projektmål uppfylls
- Representera ett etablerat systematiskt arbetssätt i föreslagen organisation
- Visa på systematiskt förbättringsarbete
- Vara särskilt anpassad till förutsättningarna i detta kontrakt

Här anges även att ett genomsnittligt betyg från utvärderingsgruppen räknas om till en poäng, vilket är en skillnad mot modellen i järnvägskontrakten, där gruppen istället enades om ett gemensamt betyg.

När det gäller mervärdeskriteriet Samverkan anges specifikt att det är ett mervärde för beställaren att entreprenören kommer att ”bedriva och bidra till samarbete inom samverkan, har förstått komplexiteten i önskad samverkan och har idéer och metoder för att åstadkomma samverkan som bidrar till att nå beställarens projektmål.” Det är alltså tre aspekter som ska bedömas, och detta ska göras på basis av ”inskickad Genomförandebeskrivning där det framgår hur anbudsgivaren avser att uppnå givna projektmål (se Projektbeskrivning).”

Vidare ska anbudsgivaren särskilt beskriva hur arbetet är tänkt att utföras med avseende på ytterligare två aspekter:

- Hur anbudsgivaren avser genomföra samverkansprocessen med former och rutiner för samverkan med beställaren
- Hur anbudsgivaren avser vidmakthålla och systematiskt förbättra samverkan med beställare

Även mervärdeskriteriet Genomförande innehåller emellertid en del aspekter med koppling till samverkan, framför allt arbetssätt för att nå fram till en gemensamt accepterad rikt kostnad och hur beställaren blir involverad i beslutsprocesser.

## Innovation i Förfrågningsunderlagen för vägkontrakten

Texter kring innovation återfinns i flera dokument med lite olika fokus. I inledningen på de Administrativa föreskrifterna finns följande text:

*”Trafikverket vill särskilt uppmuntra till utveckling av nya lösningar för genomförandet av smartare och mer klimatvänligt basunderhåll. Trafikverket ser med fördel utveckling av nya lösningar som bidrar till digitalisering och automation såväl som fossilfritt genomförande av basunderhåll. Det kan handla om utveckling, tester och demonstration av nya lösningar såsom till exempel förarlösa och/eller fossilfria arbetsmaskiner och fordon, nya och/eller utvecklade verktyg, metoder, materialval och arbetssätt etc. att möjliggöra utveckling, tester och demonstration av nya lösningar kan kontrakterad entreprenör tillsammans med Trafikverket söka bidrag via Trafikverkets forsknings- och innovations verksamhet (FoI). (AFA.21)*

I AF-delen framhävs även ”effektiva och utvecklade arbetsprocesser, ett innovativt och lösningsorienterat arbetsklimat samt uppfyllelse av ställda mål.”

I projektbeskrivningen ligger fokus framför allt på förbättring och effektiviseringar, även om innovation nämns som ett mer allmänt mål. Exempelvis fastslås att: ”Affärsformen lämpar sig väl för projekt där ett samverkande lag där beställare och entreprenör arbetar tillsammans för att få en god förståelse för krav, utveckla innovativa lösningar, planerar och hanterar risker för att gemensamt arbeta produktions- och tidseffektivt och minska kostnader.”

Projektmålet som är kopplat till innovation är formulerat på följande sätt: ”Projektet ska verka för att innovationer och teknisk utveckling effektiviserar genomförandet och leder till ständiga förbättringar.”

I projektbeskrivningen begränsas även möjligheten att anpassa SBV:n (Standardbeskrivning Väg) till krav som inte påverkar trafiksäkerheten:

*”Basunderhållet genomförs inom det utpekade geografiska området med en standardbeskrivning (SBV) som utgångspunkt. Tillsammans tar parterna fram en projektanpassad SBV. Krav relaterat till trafiksäkerhet kan dock inte anpassas. (s.1).*

## SAMMANFATTNING

Man kan konstatera att förfrågningsunderlaget kommunicerar tydligt att Trafikverket uppfattar samverkan som viktigt och att man vill ha ett nära samarbete med entreprenören i en integrerad projektorganisation. Samtidigt är förfrågningsunderlaget mindre tydligt när det gäller information om vad samverkan innebär på en mer operativ nivå och vilka frihetsgrader som finns för anbudsgivarna att förhålla sig till. Det finns upprepningar inom och mellan olika dokument, där liknande – men sällan helt lika – punktlistor med syften, samverkansområden, mervärden och projektmål återkommer. Dokumenten överlappar alltså delvis, men för att få hela bilden behöver information i flera dokument integreras.

I utvärderingsbilagan görs sedan en skillnad mellan två huvudfrågor: 1) hur anbudsgivaren avser genomföra samverkansprocessen och 2) hur man avser att vidmakthålla och systematiskt förbättra samverkan. De här två aspekterna är inte helt enkla att skilja på, eftersom systematisk utvärdering och förbättring är en central del av en samverkansprocess. De ska dock beskrivas och betygssättas separat, även i relation till de sju projektmål som Trafikverket har identifierat. Samtidigt ska bedömningsgruppen beakta om anbudsgivaren inser komplexiteten i samverkan och relatera sina bedömningar till de fem aspekterna som beskrivs i betygsskalan. Det är alltså ett komplext förfrågningsunderlag att förhålla sig till, både för anbudsgivare och för bedömare.

När det gäller innovation poängterar inledningen i AF sådant innovationsarbete som kan vara aktuellt för att söka tillkommande finansiering från Trafikverkets forskningsmedel, medan andra delar snarare framhäver förbättringsarbete, effektiviseringar och innovationer som leder till lägre kostnader i det enskilda kontraktet. I projektbeskrivningen anges också begränsningen att krav som påverkar trafiksäkerheten inte får förändras.

I intervjuer och andra kontakter med Trafikverket framkommer att en ytterligare målsättning med att testa Samverkan Hög, som har bakgrund i Riksrevisionens granskningar, är att få insyn i entreprenörernas självkostnader. Detta syfte nämns dock inte explicit i förfrågningsunderlagen, och inte heller vilka kostnadsuppgifter som entreprenören ska leverera.

Ett övergripande intryck är att förfrågningsunderlagen för Samverkan Hög skulle kunna förenklas och kompletteras för att ge både entreprenörer och bedömare ett tydligare underlag.