



# Entreprenadupphandlingar

Hur kan byggherrar främja effektivitet och innovation genom lämpliga upphandlingsstrategier?

Uppdragsforskningsrapport 2014:4

En rapport skriven av  
Per Erik Eriksson och John Hane  
på uppdrag av Konkurrensverket

Konkurrensverkets uppdragsforskningsrapport 2014:4  
Utredare: Per Erik Eriksson, Luleå Tekniska Universitet, och John Hane, Foyen  
Advokatfirma.  
ISSN-nr 1652-8069  
Foto: Matton Images

## Förord

I Konkurrensverkets uppdrag ingår att främja forskning på konkurrens- och upphandlingsområdet.

Konkurrensverket har gett professor Per Erik Eriksson vid Luleå tekniska universitet i uppdrag att, inom ramen för Konkurrensverkets uppdragsforskning, genomföra en granskning av entreprenadupphandlingar på den svenska byggmarknaden. Medförfattare är advokat John Hane från Foyen Advokatfirma.

Rapporten ger en översiktlig beskrivning av konkurrenssituationen på den svenska byggmarknaden. Utöver detta ger rapporten en bra beskrivning av fördelarna och nackdelarna med olika upphandlingsstrategier som offentliga och privata beställare av byggentreprenader kan använda sig av.

Till projektet har knutits en referensgrupp bestående av Anna Kadefors, (Chalmers), Olof Johnson (Sveriges Byggindustrier), Pär Rytta (SLL-Trafikförvaltningen) samt Annica Bengtsson (Trafikverket). Från Konkurrensverket har Henrik Grönberg samt Joakim Wallenklint deltagit.

Författarna ansvarar själva för alla slutsatser och bedömningar i rapporten.

Stockholm, september 2014

Dan Sjöblom  
Generaldirektör

# Innehåll

<b>Sammanfattning</b> .....	7
<b>Summary</b> .....	10
<b>Begrepp och förkortningar</b> .....	13
<b>1 Bakgrund till forskningsuppdraget</b> .....	16
1.1 Beskrivning av byggbranschen .....	16
1.2 Problem och utmaningar inom byggbranschen.....	17
1.3 Offentlig upphandling av byggtreprenader.....	19
1.4 Syfte och avgränsningar .....	21
<b>2 Metoder för datainsamling och analys</b> .....	23
2.1 Litteraturstudier .....	23
2.2 Intervjuer .....	23
2.3 Tvärvetenskapliga reflektioner .....	23
<b>3 Samarbete och konkurrens</b> .....	25
3.1 Coopetition – balans mellan samarbete och konkurrens.....	25
3.2 Hur väljs lämplig balans mellan samarbete och konkurrens? .....	26
3.3 Hur uppnås lämplig balans mellan samarbete och konkurrens?.....	27
<b>4 Kortsiktig effektivitet och långsiktig innovation</b> .....	29
4.1 Organisatorisk tvåhänthet genom effektivitet och innovation .....	29
4.2 Effektivitet och innovation i byggbranschen.....	30
<b>5 Standardavtal och ÄTA-arbeten</b> .....	31
5.1 Kontraktshandlingarna begränsar åtagandet.....	31
5.2 Entreprenörens tolkningsföreträdare vid brister och motstridigheter i beställarens förfrågningsunderlag.....	32
5.3 AMA AF 12.....	32
5.4 Likställda ÄTA-arbeten .....	33
5.5 Omfattning av ÄTA-arbeten.....	33
5.6 Förhandlingar för att klarlägga omfattningen .....	34
5.7 ÄTA-relaterade problem från entreprenörens perspektiv .....	35
5.8 Direktupphandling av ÄTA-arbeten, optioner, etc. ....	36
<b>6 Upphandlingsstrategier och deras konsekvenser</b> .....	39
6.1 Entreprenadform och entreprenadsrättslig upphandlingsform.....	39
6.1.1 Utförandeentreprenad .....	40

6.1.2	Totalentreprenad .....	41
6.1.3	Andra varianter av entreprenadformer .....	44
6.1.4	Entreprenadsrättsliga upphandlingsformer.....	48
6.1.5	Empirisk forskning om entreprenadformer .....	51
6.2	Ersättningsform .....	53
6.2.1	Fast pris.....	53
6.2.2	Löpande räkning .....	54
6.2.3	Andra varianter av ersättningsformer.....	56
6.2.4	Empirisk forskning om ersättningsformer .....	63
6.3	Anbudsinfordran (Upphandlingsförfarande).....	64
6.3.1	Öppen budsinfordran (Öppet förfarande) .....	65
6.3.2	Begränsad budsinfordran (Selektivt förfarande).....	65
6.3.3	Förhandlat förfarande med föregående annonsering .....	66
6.3.4	Förenklat förfarande och urvalsförfarande .....	68
6.3.5	Direktförhandling (Direktupphandling).....	68
6.4	Anbudsvärdering .....	69
6.4.1	Lägsta pris .....	69
6.4.2	Mjuka parametrar vid ekonomiskt mest fördelaktiga anbud .....	70
6.4.3	Förhandling under anbudsskedet.....	75
6.4.4	Alternativa utföranden.....	77
6.4.5	Empirisk forskning om anbudsvärdering.....	78
6.4.6	Juridiska aspekter på anbudsvärdering .....	79
6.5	Samverkansform i partnering.....	82
6.5.1	Partnering som upphandlingsstrategi vs samverkansform .....	83
6.5.2	Viktiga komponenter i partnering .....	83
6.5.3	Förutsättningar för och effekter av partnering .....	85
6.5.4	Empirisk forskning om partnering .....	87
6.5.5	Juridiska aspekter på partnering.....	88
6.6	Långa kontrakt – optioner, ramavtal och strategisk partnering.....	89
6.6.1	Optioner.....	89
6.6.2	Ramavtal.....	90
6.6.3	Strategisk partnering.....	92
6.7	”Nya” alternativa upphandlingsstrategier.....	93
6.7.1	Offentlig-Privat Samverkan.....	93
6.7.2	Innovationsupphandling.....	95
6.7.3	Konkurrenspräglad dialog.....	97
6.8	Andra viktiga upphandlingsrelaterade beslut och val .....	98
6.8.1	Storlek på kontrakt.....	98
6.8.2	Prestationsutvärdering och uppföljning av kontrakt.....	99
7	<b>Internationell jämförelse .....</b>	<b>101</b>

7.1	Sverige.....	101
7.2	Storbritannien .....	102
7.3	Nederländerna .....	104
7.4	Jämförelse mellan länderna .....	106
<b>8</b>	<b>Intervjuer med beställare och entreprenörer .....</b>	<b>107</b>
8.1	Upplevda problem och utmaningar med upphandling .....	107
8.2	Val av upphandlingsstrategier .....	108
8.3	Förändringsförslag och utvecklingspotential.....	110
<b>9</b>	<b>Förslag och rekommendationer .....</b>	<b>111</b>
9.1	Beställares kompetensutveckling och upphandlingsstrategier .....	111
9.1.1	Beställares kompetenser och resurser .....	111
9.1.2	Kontrakts- och upphandlingsrelaterade aspekter .....	112
9.1.3	Beställares val av upphandlingsstrategier .....	114
9.2	Entreprenörers kompetenser och resurser.....	123
9.3	Statliga och branschövergripande beslutsfattare.....	124
9.3.1	Statliga initiativ för utveckling av samverkansmodell .....	124
9.3.2	Rättsväsendet.....	125
9.3.3	Konkurrensverket.....	127
<b>10</b>	<b>Fortsatt utveckling och forskning.....</b>	<b>128</b>
	<b>Referenser.....</b>	<b>130</b>
	<b>Rättsfallsregister.....</b>	<b>142</b>
	<b>Bilagor .....</b>	<b>143</b>
	Bilaga 1: Intervjuer med beställare och entreprenörer.....	143
	Bilaga 2: Rättsutredning av direktupphandling av ÄTA-arbeten.....	189

## Sammanfattning

Det är svårt att överskatta vikten av en effektiv och innovativ byggbransch för hållbar utveckling av vårt moderna samhälle. Betydelsen beror dels på branschens storlek och omfattning, vilket påverkar sysselsättning och nationalekonomi, dels på byggprocessernas stora miljöpåverkan, samt dels på att branschens produkter i hög grad påverkar samhällets, medborgarnas och miljöns utveckling och välmående (se kap 1). I statliga utredningar, både i Sverige och utomlands, argumenteras det ofta för att byggbranschen kännetecknas av bristande effektivitet (exempelvis i form av byggfel samt tids- och kostnadsöverskridanden) och innovation (exempelvis i form av förändringsobenägenhet och bristande förmåga att ta till sig ny teknik). Svenska utredningar fokuserar ofta på hur dessa problem och brister härrör från bristande konkurrens i byggbranschen medan utredningar i andra länder snarare poängterar bristen på samarbete (se kap 7). Vi menar att byggbranschen är under viss förändring och att beställarnas val av upphandlingsstrategier är en viktig potentiell pådrivande faktor i denna förändring. Vi menar också att samarbete och konkurrens inte är mål i sig, de är snarare viktiga medel för att främja ökad effektivitet och innovation. Denna rapport strävar efter kunskapsutveckling kring beställares upphandlingsstrategier, eftersom dessa påverkar balansen mellan samarbete och konkurrens i byggprojekt.

Byggbranschen är projektbaserad vilket betyder att branschens produktivitet och utvecklingsgrad till stor del beror av effektivitet och innovation i enskilda projekt. Att utnyttja befintliga resurser för kortsiktig effektivitet och samtidigt utforska långsiktiga innovationsmöjligheter kräver organisatorisk tvåhänthet. Eftersom utforskande och utnyttjande aktiviteter bygger på helt olika typer av förmågor är det en stor utmaning att uppnå denna organisatoriska tvåhänthet, särskilt i projektbaserad verksamhet som kännetecknas av decentralisering, kortsiktigt projektfokus och unika projektförutsättningar (se kap 4). Förutsättningarna för att främja utnyttjande och utforskande aktiviteter inom ett byggprojekt påverkas i hög grad av beställarens upphandlingsstrategier, eftersom dessa kan ge både möjligheter och drivkrafter för entreprenörer och konsulter att tillämpa sina befintliga resurser på ett effektivt sätt och/eller investera i innovation. Professionella beställare har därmed stor möjlighet att påverka branschens utveckling genom att välja upphandlingsstrategier som främjar effektivitet och innovation.

I denna rapport diskuterar vi hur privata och offentliga beställare kan främja effektivitet och innovation i sina byggprojekt genom att välja lämpliga upphandlingsstrategier som möjliggör en situationsanpassad balans mellan samarbete och konkurrens. Ju mer ett byggprojekt kännetecknas av komplexitet, kundanpassning, osäkerhet och tidspress ju mer samverkan krävs mellan projektets aktörer. Enklare, standardiserade projekt med låg osäkerhet och liten tidspress kan istället upphandlas med stort fokus på konkurrens. Beställare måste därmed först analysera projektförutsättningarna noggrant innan val och implementering av upphandlingsstrategi genomförs (se kap 3).

Val av upphandlingsstrategi är också starkt kopplat till juridik, i form av lagar, regler och standardavtal. Entreprenadrätt, lagarna om offentlig upphandling (LOU och LUF) samt vedertagen praxis kring standardavtal är centrala aspekter för entreprenadupphandlingar. Särskilt offentliga beställare, som måste upphandla i enlighet med LOU/LUF, måste i hög utsträckning ta hänsyn till juridiska aspekter vid val och implementering av upphandlingsstrategier. I denna rapport har vi medvetet diskuterat dessa aspekter tämligen ingående för att skapa en solid grund för upphandlingsrelaterad kunskapsutveckling som står på en stabil juridisk bas.

I rapporten diskuterar vi framförallt fem centrala komponenter av en upphandlingsstrategi: entreprenadform, ersättningsform, upphandlingsförfarande (anbudsinfördran), anbudsutvärdering, samt samverkansform (se kap 6). För varje komponent har beställaren olika alternativ att välja bland. Det alternativ som väljs för varje komponent måste vara förenligt med de alternativ som väljs för de andra komponenterna, eftersom kombinationen av de valda alternativen tillsammans formar en systematisk helhet i beställarens upphandlingsstrategi. Olika kombinationer av dessa alternativ bildar olika upphandlingsstrategier som främjar samarbete och konkurrens på olika sätt. För att välja lämplig upphandlingsstrategi krävs därför ett systematiskt helhetsperspektiv där alla fem komponenter analyseras och kombineras på lämpligt sätt.

Det finns ingen enskild bästa metod att upphandla byggprojekt på, upphandlingsstrategier måste skräddarsys till enskilda projekt och deras egenskaper. Däremot har vi identifierat 8 olika kombinationer av upphandlingskomponenter som vi finner lämpliga för 8 typer av projekt, det vill säga en lämplig upphandlingsstrategi för varje typ av projekt. Vår förhoppning är att de 8 grundmodellerna av upphandlingsstrategier som vi presenterar och diskuterar (se kap 9.1.3) kan fungera som en guide och vägledning vid val av upphandlingsstrategi. Genom att jämföra ett projekts egenskaper och förutsättningar med de 8 grundtyperna kan en beställare få idéer och vägledning om hur upphandlingsstrategin bör utformas för projektet. De 8 grundmodellerna kan därmed fungera som plattformar som beställare sedan kan tillämpa på sina olika projekt genom att finjustera detaljerna.

Förutom ovanstående rekommendationer kring val av upphandlingsstrategier presenteras även förslag och rekommendationer kring exempelvis kompetensutveckling och resursallokering i beställar- och entreprenörs-organisationer. Dessa organisationsrelaterade rekommendationer är till stor del en följd av utveckling av upphandlingsstrategierna. Den nedmontering av beställarorganisationer som har pågått under lång tid kan skapa negativa effekter för beställare med höga krav på kvalitet, innovation och kundanpassning. Vi tror därför med bestämdhet att många professionella beställare med regelbunden och stabil efterfrågan på byggprojekt bör utveckla sin organisation och dess kompetens i riktning mot "the intelligent client". En sådan beställare sitter i förarsätet och driver projekten med både samverkan, kontroll och erfarenhet/kompetens som grund. För offentliga beställare är det även av strategisk betydelse att stärka kompetensen kring LOU/LUF så att upphandling-



arna kan fokusera mer på affären och mindre på juridiken och risken för överklaganden.

Uppdraget från Konkurrensverket var innehållsmässigt väldigt omfattande, vilket har resulterat i en tämligen lång rapport. För en läsare med begränsad tid men intresse av helheten förordar vi först och främst läsning av avsnitten 1.4, 6.1-6 samt 9.1-3. För läsare med specifikt och begränsat intresse för endast vissa upphandlingsstrategiska aspekter samt begränsad tid för inläsning så kan rapporten även fungera som "uppslagsverk" där läsaren med hjälp av innehållsförteckningen väljer ut och fokuserar på de delar som uppfattas som mest intressanta. Men vi hoppas och tror naturligtvis att rapportens alla delar har stor relevans för många läsare och att det finns en poäng med att läsa rapporten från början till slut för att förstå det systematiska helhetsperspektiv som den bygger på.

## Summary

It is difficult to overstate the importance of an efficient and innovative construction industry for sustainable development of our modern society. The importance is partly due to the industry's size and scope, thereby affecting employment and economics, partly due to the significant environmental impact of the construction process, and partly because its products greatly influence the development and well-being of our society, citizens and environment (see Chapter 1). In governmental studies, both in Sweden and abroad, it is often argued that the construction industry is characterized by a lack of efficiency (e.g. in the form of errors and waste as well as time and cost overruns) and innovation (e.g. in the form of change aversion and lack of ability to absorb new technologies). Swedish investigations often focus on how these problems and deficiencies are arising from a lack of competition in the construction industry, while investigations in other countries rather point out the lack of cooperation (see Chapter 7). We believe that the construction industry is under some change and that clients' choice of procurement strategies is an important potential driving factor in this change. We also believe that cooperation and competition are not ends in themselves, rather they are important means to promote greater efficiency and innovation. This report focuses mainly on knowledge development related to clients' procurement strategies as they affect the balance between cooperation and competition in construction projects.

The construction industry is project-based, which means that the industry's productivity and degree of development largely depends on the efficiency and innovation of individual projects. To exploit existing resources for short-term efficiency and simultaneously explore long-term opportunities for innovation requires organizational ambidexterity. Since exploration and exploitation activities are based on completely different types of capabilities, it is a great challenge to achieve organizational ambidexterity, especially in project-based organizations that are characterized by decentralization, short-term project focus and unique project conditions (see Chapter 4). Opportunities to promote exploitation and exploration activities in a construction project are greatly affected by procurement and contracting, as these can provide both opportunities and incentives for contractors and consultants to apply their existing resources efficiently and / or invest in innovation. Professional clients have a major opportunity to influence the development of the industry by choosing procurement strategies that promote efficiency and innovation.

In this report, we discuss how private and public sector clients can promote efficiency and innovation in their construction projects by selecting appropriate procurement strategies that enable a contingency-based balance between cooperation and competition. The more a construction project is characterized by complexity, customization, uncertainty and time pressure, the more interaction and cooperation is required between project participants. Simpler, standardized projects with low uncertainty and little time pressure may instead be procured with a major

focus on competition. Clients must therefore first analyze the project conditions and requirements carefully before choosing and implementing procurement strategy (see Chapter 3).

Choice of procurement strategy is also strongly linked to juridical aspects, through laws, rules and standard contracts. Construction law, laws on public procurement (LOU and LUF) and accepted norms and practices around standard contracts are key aspects for construction procurement. In particular, public sector clients, who must procure in accordance with LOU / LUF, must largely take into account the legal aspects in the choice and implementation of procurement strategies. In this report, we consciously discussed these aspects in some detail in order to develop procurement-related knowledge which stands on a solid legal basis.

In this report, we discuss in particular the five key components of a procurement strategy: delivery system, form of payment, bid invitation, tender evaluation, and collaboration terms (see Chapter 6). For each component the client has various options to choose from. The option selected for each component must be compatible with the options chosen for the other components, because the combination of the selected options constitute the client's procurement strategy. Different combinations of these alternative options form procurement strategies that promote cooperation and competition in different ways. To select the appropriate procurement strategy therefore requires a systemic and holistic approach, in which all five components are analyzed and combined appropriately.

There is no single best method of procuring construction projects, procurement strategies must be tailored to individual projects and their prerequisites. However, we have identified eight different combinations of procurement components that we consider appropriate for 8 main types of projects, that is, one appropriate procurement strategy for each type of project. Our hope is that the 8 basic models of procurement strategies that we present and discuss (see Section 9.1.3) can serve as a guide for the choice of procurement strategy. By comparing a project's characteristics and conditions with the 8 basic project types a client can get ideas and guidance on how to design a suitable procurement strategy for the project. The 8 basic models can therefore serve as platforms that clients can then apply to their various projects by fine-tuning the details.

In addition to the abovementioned recommendations concerning the selection of procurement strategies we also present suggestions and recommendations in areas such as human resource development and resource allocation in client and contractor organizations. These organization-related recommendations are largely a result of the development of procurement strategies. The dismantling and downsizing of client organizations that has been going on for a long time may create negative effects for clients with high standards of quality, innovation and customization. Thus, we strongly believe that many professional clients with regular and stable demand for construction projects should develop its organization and its expertise in the direction of "the intelligent client". Such clients sit in the driver's

seat and run the projects with both cooperation, control and experience / expertise as a foundation. For public clients, it is also of strategic importance to strengthen expertise on LOU / LUF so that procurement can focus more on business opportunities and less on juridical aspects and fear of appeals.

The research commission from the Swedish Competition Authority was very extensive in terms of scope and content. This has resulted in a rather long report. For a reader with limited time but a holistic interest of the whole procurement process, we recommend first and foremost reading of Sections 1.4, 6.1-6 and 9.1-3. For readers with limited time for reading and a specific and limited interest in only certain and specific procurement aspects, the report can also serve as a reference book where the reader through the detailed table of contents may select and focus on the parts that are perceived as most interesting. But we hope and believe, of course, that all parts of the report are of great relevance to many readers and that there is a point to read this report from beginning to end to understand the systemic and holistic approach it is based on.

## Begrepp och förkortningar

I rapporten används en stor mängd begrepp och förkortningar som förklaras och definieras nedan:

Byggbranschen avser verksamheter som bidrar till uppförande (inkl installationsarbeten), ändring, eller förvaltning av byggnadsverk. Med detta avses dels husbyggnader – såsom bostäder, kommersiella lokaler, sjukhus och industrilokaler – och dels anläggningar – såsom broar, tunnlar, vägar, järnvägar, flygfält, hamnar, berggrum, dammar, kraftverk, idrottsplatser och master.

Anläggningssektorn är en delmängd av byggbranschen som bidrar till uppförande, ändring, eller förvaltning av anläggningar.

Husbyggnadssektorn är en delmängd av byggbranschen som bidrar till uppförande, ändring, eller förvaltning av husbyggnadsverk.

Bostadssektorn är en delmängd av husbyggnadssektorn som avser verksamheter som bidrar till uppförande, ändring, eller förvaltning av bostäder.

Byggherre kallas enligt plan- och bygglagen (PBL) den som för egen räkning utför eller låter utföra byggnads-, rivnings- eller markarbeten genom en byggentreprenör. En byggherre kan därmed upphandla entreprenör(er) för att utföra arbeten eller göra dem i egen regi.

Beställare betyder i denna rapport en byggherre som upphandlar entreprenör(er) för att utföra byggnads-, rivnings- eller markarbeten. Eftersom rapporten handlar om upphandling av byggentreprenader (ej arbete i egen regi) så används som regel begreppet beställare istället för byggherre i denna rapport.

BIM – Building Information Modelling. Arbetsmetoden BIM innebär att man skapar en objektbaserad tredimensionell modell av verkligheten.

Byggbarhet – I vilken utsträckning den efterfrågade byggprodukten går att bygga och producera på ett enkelt och effektivt sätt. Låg byggbarhet innebär att den designade lösningen är svår och tidskrävande att bygga, medan hög byggbarhet främjar hög effektivitet i produktionsskedet.

BTA - Bruttoarean som är alla våningsplans area och begränsas av de omslutande byggnadsdelarnas utsida.

D&U – drift och underhåll

Entreprenadupphandling avser i denna rapport upphandling av både bygg- och anläggningsprojekt.

FIA – Förändring i anläggningsbranschen, skapades på initiativ av generaldirektörerna på Vägverket respektive Banverket i december 2003. FIA var ett förändringsinitiativ som pågick under åren 2003-2012, där både beställare, entreprenörer, konsulter och forskare inom anläggningsbranschen ingick.

FU – Förfrågningsunderlag är det underlag för anbud som beställaren tillhandahåller anbudsgivarna.

Försörjningssektorerna – verksamheter som omfattas av LUF.

Generalentreprenör - En av beställaren anlita huvudentreprenör som ansvarar för att upphandla och samordna/koordinera de underentreprenörer som behövs i projektet.

Handläggningstid avser i denna rapport tiden från och med den dag ett ärende kommer in till domstolen till och med den dag domstolen fattar ett slutligt beslut i ärendet.

LOU – lagen (2007:1091) om offentlig upphandling.

LUF – lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster.

Mjuka parametrar - avser i denna rapport andra tilldelningskriterier än pris / anbudssumma vid bedömning av ekonomiskt mest fördelaktiga anbud. Att utvärdera mjuka parametrar innebär som regel subjektiva moment som ofrånkomligen ingår vid bedömning av exempelvis gestaltning och organisation. Vissa tilldelningskriterier, som driftkostnader och livscykelkostnader, är förvisso egentligen ekonomiskt och objektivt mätbara på samma sätt som en anbudssumma men anses förknippade med stora osäkerheter och svårigheter att mäta och följa upp.

Offentlig upphandling avser i denna rapport inköp som omfattas av upphandlingsreglerna (LOU och LUF).

Offentlig beställare avser i denna rapport en beställare vars inköp omfattas av upphandlingsreglerna.

Privat beställare avser i denna rapport en beställare vars inköp inte omfattas av upphandlingsreglerna

Prövningstillstånd – i upphandlingsmål krävs ett så kallat prövningstillstånd för att kammarrätten respektive Högsta förvaltningsdomstolen ska ta upp målet. Om sådant tillstånd inte ges kommer underinstansens dom att stå fast.

Riktkostnad – är en av parterna på förhand överenskommen budget på projektets självkostnader (nettokostnader, utan vinstpåslag) som ligger till grund för incita-

mentsberäkningar och som regel kombineras med ett fast entreprenörravode, varpå riktkostnaden (rörlig del) och det fasta arvodet (fast del) sammantaget utgör överenskommet riktpolis.

Sidoentreprenör – En av beställaren anlitad entreprenör som utför arbeten parallellt med generalentreprenören.

SMEs – Små och medelstora entreprenadföretag.

TED – Tenders Electronic Daily. TED är EU:s gemensamma elektroniska databas för annonsering av offentliga upphandlingar.

Tröskelvärden – beloppsgränser som fastställs av EU-kommissionen. Upphandlingar som omfattas av EU:s upphandlingsdirektiv och som överstiger tröskelvärdena ska annonseras i TED. För upphandlingar som inte överstiger tröskelvärdena räcker det ofta med annonsering i en svensk annonsdatabas. Tröskelvärdet för entreprenadupphandling under 2014-2015 är 45 256 666 kr.

Upphandlingsstrategi är en kombination av olika upphandlingskomponenter som tillsammans formar en systematisk helhet. I denna rapport fokuserar vi främst på upphandlingskomponenterna entreprenadform, ersättningsform, anbudsinfordran, anbudsutvärdering samt samverkansform som tillsammans utgör vald upphandlingsstrategi.

ÄTA - Ändrings- Tilläggs- och Avgående arbete.

# 1 Bakgrund till forskningsuppdraget

I detta första kapitel beskrivs bakgrunden till forskningsuppdraget. Vi gör en kort beskrivning av svensk byggbransch samt presenterar Konkurrensverkets bakgrundsbeskrivning till forskningsuppdraget. Vi diskuterar även vikten av lämpliga upphandlingsstrategier innan vi slutligen presenterar rapportens syfte och avgränsningar.

## 1.1 Beskrivning av byggbranschen

Byggbranschens betydelse för Sveriges ekonomi och utveckling är svår att överskatta, dels på grund av dess storlek och omfattning och dels på grund av att dess produkter, i form av exempelvis bostäder, kommersiella lokaler och infrastruktur, i hög grad påverkar samhällets utveckling och välmående. Enligt Sveriges Byggindustrier (2013) arbetade år 2012 ungefär 312 000 personer i byggbranschen vilket utgjorde 6,8 % av samtliga förvärvsarbetande i Sverige. Utöver denna arbetskraft som anställs av olika typer av entreprenadföretag är många sysselsatta inom arkitektkontor och teknisk konsultverksamhet. En annan stor grupp är de som arbetar med samhällsbyggnadsfrågor inom statliga och kommunala myndigheter och landstingen. Även inom fastighetsrelaterad verksamhet är det åtskilliga sysselsatta som man bör räkna till samhällsbyggarna. Inkluderar man även denna arbetskraft så förvärvsarbetar enligt Sveriges Byggindustrier (2013) ca 500 000 personer i samhällsbyggnadssektorn, vilket utgör 11 % av det totala antalet förvärvsarbetande i Sverige. Totalt uppgick bygginvesteringarna till 309 Mdr år 2012, vilket motsvarade 9 % av BNP (Sveriges Byggindustrier, 2013). Byggbranschen är dock konjunkturkänsligare än många andra branscher och dess andel av BNP har således varierat mellan 6-16 % de senaste 60 åren.

År 2012 hade 93 700 företag sin verksamhet inom byggbranschen. Marknaden domineras av de tre största företagen Skanska, NCC och Peab som vardera har en omsättning på mer än 30 Mdr/år och mer än 10 000 anställda i Sverige (Sveriges Byggindustrier, 2013). Vart och ett av de tre största företagen anställer nästan lika många personer som de tio därefter största företagen gör tillsammans. Av branschens 23 000 bygg- och anläggningsentreprenadföretag har dock 99 % färre än 100 anställda. Mer än hälften (53 %) av den totala arbetskraften arbetar i företag med färre än 100 anställda (Sveriges Byggindustrier, 2013). Därmed är även små företag av stor betydelse, inte minst för sysselsättningen. Branschen kan alltså sägas kännetecknas av att de tre största företagen dominerar marknaden samtidigt som andelen små företag med färre än 100 anställda också är mycket stor. På grund av uppköp, sammanslagningar och konkurser (främst under 80- och 90-talen) är däremot andelen medelstora företag mindre, vilket ökar de tre största företagens dominans.



Byggbranschen med dess produkter och produktionsprocesser skiljer sig i många avseenden från andra typer av industrier. Byggnadsverk är praktiskt taget oflyttbara och oftast väldigt långlivade. De har också en central roll i samhället genom att de utgör fysiska förutsättningar för boende, arbete, kommunikation och transporter. Produkternas kvalitet och ändamålsenlighet är därmed av mycket stor betydelse. De flesta byggnadsverk som uppförs numera är stora och komplexa konstruktioner sammansatta av en mängd olika system, ofta tekniskt avancerade, som ska samverka både med andra system och med mänskliga användare (Bröchner & Kadefors, 2010). Denna komplexitet tillsammans med byggandets knytning till en bestämd geografisk plats innebär att byggprocesser genomförs som temporära hopkopplingar av många olika företags värdekedjor och aktiviteter. I jämförelse med tillverkningsindustrin kännetecknas samhällsbyggandet oftast även av hög kundanpassning och samproduktion med kunden, högt tjänsteinnehåll samt stora miljöeffekter som inte marknadsprissätts (Bröchner & Kadefors, 2010). Till detta kan ofta adderas den osäkerhet som härstammar från okända geologiska förutsättningar i mark och berg där byggnadsverket produceras och sedan brukas.

Tillsammans skapar byggbranschens egenskaper stora utmaningar från ett upphandlingsperspektiv. Produkternas stora betydelse för samhället, deras långa livslängd samt höga livscykelkostnader tillsammans med begränsade investeringsbudgetar och temporära projektorganisationer skapar spänningar mellan kortsiktighet och långsiktighet. Behovet av koordinering och samverkan mellan många olika aktörer och deras aktiviteter i komplexa projekt samt behovet av konkurrens mellan aktörerna för att främja kostnadseffektivitet skapar också spänningar. Å ena sidan finns även stora behov av innovation och kreativitet för att främja en hållbar samhällsutveckling. Å andra sidan finns behov av stabila och säkra tekniska lösningar samt effektivt utnyttjande av befintliga resurser och kompetenser. Detta skapar en spänning mellan långsiktigt innovationsbehov och effektivt resursutnyttjande. Dessa spänningar måste beställaren beakta och hantera vid val av upphandlingsstrategi, vilket kräver en systematisk helhetssyn för att undvika suboptimeringar.

## 1.2 Problem och utmaningar inom byggbranschen

I Konkurrensverkets bakgrundsbeskrivning till detta forskningsuppdrag specificeras ett antal konkurrensrelaterade problem och utmaningar i byggbranschen. Konkurrensverket menar att anbudsgivare ofta medvetet lämnar för låga anbud vid entreprenadupphandlingar för att sedan i stället kompensera sig genom att "dammsuga" förfrågningsunderlaget på tvetydigheter och oklarheter för att försöka utkräva ersättning för ÄTA-arbeten. Ett annat, av Konkurrensverket beskrivet, återkommande problem som uppstår vid löpande räkning och inte minst vid ramavtal är förekomsten av entreprenörer som överfakturerar antalet nedlagda timmar. Detta gäller olika typer av upphandlingar, inklusive större infrastrukturprojekt. Entreprenadavtal som saknar civilrättsliga sanktioner, exempelvis för förseningsvite, eller som inte följs upp av beställaren har också beskrivits som ett problem vad

gäller möjligheterna att motverka att leverantörer använder lagöverträdelser som konkurrensmedel i upphandlingar (Konkurrensverket, 2013a). Därtill menar Konkurrensverket att Sverige har en dålig konkurrenssituation på byggmarknaden och en dålig produktivitetsutveckling inom branschen.

Ett antal statliga utredningar och rapporter har även de argumenterat för att konkurrenssituationen i byggbranschen är bristfällig samt att förändringstakten och produktivitetsutvecklingen är svag (Byggkostnadsdelegationen, 2000; Byggkommissionen, 2002; Statskontoret, 2009), se kapitel 7 för en mer ingående redogörelse av dessa utredningar från ett internationellt perspektiv. Vi menar dock att det är svårt att jämföra konkurrenssituationen i byggbranschen med andra branscher, eftersom transaktionskostnaden för att kalkylera på ett förfrågningsunderlag och ge in anbud på ett bygg- eller anläggningskontrakt i konkurrens generellt är mångdubbelt högre jämfört med att offerera varor och tjänster. Ett generellt antagande i de tre statliga utredningarna verkar vara att förändring och utveckling främst främjas av ökad konkurrens. Även om det finns många argument för denna klassiska syn på konkurrens, som enklast mäts genom antal anbudsgivare i en upphandling, menar exempelvis Lind (2011) att det kan finnas skäl att ifrågasätta dess relevans för byggbranschen. Starka incitament för innovation och effektivitet kan skapas även på andra sätt än genom priskonkurrens mellan många anbudsgivare, exempelvis genom samverkan i långsiktiga relationer i likhet med Toyota's hantering av leverantörskedjor. Vi kommer i denna rapport diskutera det stora behovet att uppnå en lämplig balans mellan samarbete och konkurrens i entreprenadupphandlingar.

Vid en analys av konkurrensen inom byggbranschen är det också viktigt att poängtera att branschen inte är homogen. Inom framförallt mindre projekt inom husbyggnadssektorn är konkurrensen tämligen stor då det kan finnas många anbudsgivare som slåss om ett kontrakt. I stora och komplexa projekt, särskilt inom anläggningssektorn är bilden en annan då antal anbudsgivare ofta är få. Under 2012 var antalet anbudsgivare i snitt 4,1 st vid offentliga upphandlingar av anläggningsprojekt (Konkurrensverket, 2013b). Det finns däremot ingen statistik som belägger att det finns färre problem med till exempel kostnadsöverskridanden och svag produktivitetsutveckling inom husbyggnadssektorn än inom anläggningssektorn (Nilsson, 2008). Det finns inte heller några belägg eller bevis för att innovationsgraden skulle vara högre i branschsegment där antal anbudsgivare är högre. Detta kan förklaras dels med den stora kostnaden och osäkerheten förknippad med att lämna anbud vid entreprenadupphandlingar, och dels med att stora entreprenadföretag kan vara väl så innovativa som små, eftersom de stora företagen har större resurser för forskning och utveckling. Att sträva efter att få in så många anbud som möjligt genom att involvera många små och medelstora entreprenadföretag (SMEs) i anbudsgivning är därmed ingen självklar strategi för innovation och utveckling. Däremot är överlevnaden hos SMEs av central betydelse för branschens välmående då de utgör en stor del av arbetskraften.

Vi instämmer till stor del i de problembeskrivningar av byggbranschen som gjorts i de ovan nämnda statliga utredningarna och kan heller inte se att några revolutionerande förbättringar inträffat sedan dess. Men vi vill samtidigt påpeka att tydliga förändringsinitiativ har tagits och att många förändringar av större betydelse trots allt har genomförts inom svensk byggbransch under senare tid, som exempelvis centrala och internationella inköp, ökad användning av utländsk arbetskraft, partnering och utökad samverkan, mer hänsyn och interaktion med 3:e man, industrialiserat byggande och BIM, samt även nya material och tekniska lösningar (Szentés & Eriksson, 2013). Många problem och utmaningar finns emellertid fortfarande kvar och vi menar att det finns stor förbättringspotential som beställarna kan påverka genom att implementera lämpliga upphandlingsstrategier.

### 1.3 Offentlig upphandling av byggentreprenader

Enligt Konkurrensverket motsvarar de upphandlingspliktiga inköpen, som omfattas av EU-direktiven och lagarna kring offentlig upphandling, ungefär 560 – 670 Mdr/år (Konkurrensverket, 2012). Omkring 68 % av dessa utgörs av inköp för offentliga medel. Dessutom omfattar upphandlingsreglerna även vissa inköp som inte görs med offentliga medel, bland annat av offentliga bolag, samt även vissa inköp som görs av privata företag inom försörjningssektorerna. I denna rapport definieras offentlig upphandling som inköp av varor, tjänster och byggentreprenader som omfattas av direktiven och lagarna kring offentlig upphandling. Bakgrunden till denna definition är att vi i denna rapport inte fokuserar på om inköpen görs med offentliga medel eller ej, utan endast om inköpen omfattas av upphandlingsdirektiven eller ej. Trots att offentlig upphandling är av stor monetär betydelse och att dess effektivitet påverkar allmänheten i hög grad är forskningen inom detta område inte så omfattande (Ballebye Olesen, 2008).

Nästan 4 av 10 offentliga upphandlingar utgörs av entreprenadupphandlingar inom anläggningssektorn (Konkurrensverket, 2012). På grund av de stora offentliga investeringarna i anläggningar och infrastruktur har det utförts ett antal mer specifika utredningar om olika utmaningar och problem i offentlig upphandling av byggentreprenader som ofta har fokuserat på Trafikverket, som är den största beställaren. Även i sådana rapporter beskrivs situationen som tämligen negativ och otillfredsställande. Riksrevisionen har till exempel i två rapporter beskrivit konkurrensen i anläggningssektorn som bristfällig och att Trafikverkets upphandling och styrning av anläggningsprojekt inte har främjat produktivitet och kostnadskontroll i tillräckligt hög grad (Riksrevisionen, 2010; 2012). I en större utredning konstaterade Produktivitetskommittén (2012) att förändringsviljan i anläggningssektorn är stark men att det fortfarande finns stor förbättringspotential i termer av ökad produktivitet och innovationsgrad. Bland rekommendationerna till Trafikverket fanns ett flertal upphandlingsrelaterade strategier, främst ökat ansvar till entreprenören, både i projektering och i drift och underhåll, samt ökad samverkan mellan aktörerna.

Av särskild betydelse för offentlig entreprenadupphandling är budgetprocesser och organisatoriska förhållanden inom olika upphandlande myndigheter. Processerna för att besluta om genomförandet av investeringsprojekt är långa och omfattar många aktörer. För att större projekt ska kunna bli av måste de först finnas med i regeringens beslutade åtgärdsplaner. Riksrevisionen (2010) menar att offentliga anläggningsprojekt som väl passerar nålsögat och kommer med i en åtgärdsplan i praktiken kommer att byggas oavsett kostnadsutveckling, vilket skapar små drivkrafter till kostnadskontroll. I sin forskning inom anläggningssektorn fann Flyvbjerg et al. (2003, 2004) att kostnadsöverskridanden är mycket vanliga. Grunden till kostnadsöverskridanden var ofta undermåliga beslutsunderlag och för låga budgetar till följd av att de ansvariga omedvetet undervärderat problem och övervärderat nytta och vinster, men även att de medvetet manipulerat underlaget för att öka chansen att investeringsprojektet ska bli av (Flyvbjerg, 2007; Flyvbjerg et al., 2009). Denna typ av medveten kostnadsunderskattning är inte ovanlig i statsförvaltningen för att främja att stora och långsiktigt viktiga projekt blir av utan att stoppas av kortsiktiga politiska budgetskäl. Även om dessa förberedande processer är av stor betydelse för upphandlingen och genomförandet av byggprojekt så ligger de utanför denna rapports avgränsningar.

Av större intresse för denna rapport är organisatoriska förhållanden inom beställarorganisationerna. Många beställarorganisationer har kraftigt skurit ned sina byggherrefunktioner under senare år, och det är en vanlig uppfattning att det finns ett stort behov av kompetensutveckling på byggherresidan (Bröchner & Kadefors, 2010). En orsak till nedskärningarna är att vissa beställare saknar ett jämnt flöde av projekt under längre tid, men det finns också en uppfattning att konkurrens ger mer kreativitet och värde för pengarna än intern produktion.

Trafikverket till exempel genomför sedan hösten 2011 ett stort förändringsarbete mot en mer "Renodlad Beställarroll", vilken får konsekvenser för hur de upphandlar anläggningsprojekt idag och i framtiden. Förändringen ska ge förutsättningar för ökad konkurrens i anläggningsbranschen, överlämna ett större åtagande och ansvar till leverantörerna samt skapa förutsättningar och drivkrafter för ökad innovation och produktivitet hos entreprenörerna (Trafikverket, 2012). Trafikverket strävar efter allt mindre detaljstyrning i kontraktshandlingar för att öka möjligheterna till innovation och effektivisering hos entreprenörerna. En förstudie utförd av Eriksson et al. (2013) visar också att "Renodlad beställare" har medfört tydliga effekter på marknaden och att både konsulter och entreprenörer har börjat anpassa sin verksamhet efter de nya förutsättningarna. Förändringen kan emellertid också ses som ett tecken på nedmontering av beställarorganisationen. En fara med denna nedmontering är att styrkeförhållandet mellan beställare och entreprenör förskjuts ytterligare och att entreprenörerna till sist saknar en stark och kompetent medspelare att diskutera innovation och utveckling med. Detta scenario skulle kunna hindra utvecklingen av nya kundanpassade tekniska lösningar.

Sedan EU-inträdet har LOU tillkommit, vilket ställer stora krav på kompetens hos de offentliga byggherrarna. Rättsutvecklingen för tillämpningen av LOU har gått i

en restriktiv riktning sedan dess och någon större förståelse för branschens specifika problem med LOU har inte gått att skönja i rättspraxis. Flera utredningar har också visat att offentliga beställare har större fokus på juridik än på värdeskapande och resurshushållning i sina upphandlingar, vilket kan skrämja bort anbudsgivare, särskilt SMEs (Edwardsson & Moius, 2009; Upphandlingutredningen, 2013). För att inte LOU endast ska bli ett ok som tynger försiktiga och oerfarna beställare utan i större utsträckning fungera som en användbar guide som främjar affärs-mässighet och rättvisa upphandlingar är det viktigt att stärka kunskapsutvecklingen relaterad till offentlig upphandling inom LOUs ramar. I denna rapport diskuterar vi därför explicit huruvida olika upphandlingsstrategier är förenliga med LOU eller ej, samt på vilket sätt de kan implementeras av offentliga beställare.

#### 1.4 Syfte och avgränsningar

Olika upphandlingsstrategier har olika fördelar och nackdelar och är lämpliga vid olika situationer och vid olika typer av projektmål. I rapporten diskuterar vi framförallt fem centrala komponenter av en upphandlingsstrategi: entreprenadform, ersättningsform, upphandlingsförfarande (anbudsinfordran), anbudsutvärdering, samt samverkansform. För varje komponent har beställaren olika alternativ att välja bland. De olika komponenterna är beroende av varandra och bör inte analyseras isolerat från varandra. Det alternativ som väljs för varje komponent måste vara förenligt med de alternativ som väljs för de andra komponenterna, eftersom kombinationen av de valda alternativen tillsammans formar beställarens upphandlingsstrategi. Upphandlingsstrategier bör därmed studeras utifrån ett systematiskt helhetsperspektiv.

Många av de förslag och rekommendationer som framkommit i flera tidigare utredningar och rapporter är alldeles för förenklade och ytliga när det gäller upphandlingsfrågor, de saknar dels ett systematiskt helhetsperspektiv och dels en teoretisk och empirisk grund. Denna rapport är väldigt bred och omfattande då den diskuterar ett brett urval av upphandlingsrelaterade komponenter och deras fördelar och nackdelar. Denna bredd och stora omfattning försvårar detaljerade och djuplodande analyser om specifika aspekter men möjliggör istället ett systematiskt helhetsperspektiv. Detta är viktigt för att öka kunskapen om hur offentliga och privata beställare kan kombinera olika upphandlingsrelaterade komponenter för att anpassa sina upphandlingsstrategier till olika typer av projekt med olika förutsättningar och olika mål.

Syftet med detta forskningsuppdrag är att belysa konsekvenser, i form av både fördelar och nackdelar, av olika upphandlingsstrategier som offentliga och privata beställare av byggentreprenader kan använda sig av. Uppdraget är avgränsat så att fokus ligger på upphandling av bygginvesteringar, ej förvaltning. Därmed diskuterar vi inte upphandling av drift och underhållstjänster specifikt, men vi diskuterar däremot integrerade upphandlingar som inkluderar både investering och efterföljande förvaltning. Motsvarande avgränsning gäller även projekterings-

arbeten. Vi diskuterar inte upphandling av projekteringsarbeten specifikt, men vi diskuterar däremot integrerade upphandlingar som inkluderar både projektering och efterföljande produktion. Uppdraget är även avgränsat så att vi inte studerar de förberedande processer, av speciell betydelse för offentliga anläggningsprojekt, som involverar beslutsunderlag och budgetar som föregår upphandling av entreprenader. Uppdraget är även avgränsat på så vis att vi studerar professionella beställares entreprenadupphandlingar. Vi har inte undersökt hur engångsbeställare eller privatpersoner kan upphandla byggtjänster och småprojekt på bästa sätt. Även om vi gör vissa jämförelser med upphandlingar i andra länder så fokuserar vi på byggbranschen i Sverige och de lagar, regler och normer som gäller här. Våra förslag och rekommendationer gäller därmed svenska entreprenadupphandlingar. Huruvida dessa slutsatser är generaliserbara till andra länder lämnar vi åt läsaren att avgöra.

I nästa kapitel diskuterar vi de forskningsmetoder vi använt för att samla in information och bygga kunskap i detta uppdrag. Kapitel 3 och 4 är teoretiska avsnitt som kort beskriver viktiga teoretiska ramverk som ligger till grund för beställares val av upphandlingsstrategier och för våra diskussioner i resten av rapporten. I kapitel 5 diskuterar vi branschens standardavtal samt regler och praxis för så kallade ÄTA-arbeten, eftersom de ligger till grund för beställarens upphandlingsstrategier. Kapitel 6 är rapportens huvudkapitel där vi går igenom och reflekterar kring olika upphandlingsstrategier och deras fördelar och nackdelar. I kapitel 7 gör vi en kort internationell utblick där vi diskuterar utvecklingen i byggbranschen i allmänhet och upphandlingsområdet i synnerhet i Sverige, Storbritannien och Nederländerna. I kapitel 8 presenterar vi en sammanställning av våra intervjuer som vi gjort med 10 st personer med stor kompetens och erfarenhet kring upphandling och genomförande av byggentreprenader. Därefter följer två avslutande kapitel där vi ger förslag och rekommendationer relaterade till entreprenadupphandling i kapitel 9 och förslag till fortsatt forskning och utveckling i kapitel 10. Allra sist följer källförteckning/referenser och bilagor.

## 2 Metoder för datainsamling och analys

Inom ramen för detta forskningsuppdrag har vi försökt bygga kunskap genom att samla in och sammanställa information, erfarenheter och kunskap på ett flertal olika sätt, vilka beskrivs i detta kapitel. De huvudsakliga metoderna är litteraturstudier, intervjuer och tvärvetenskapliga reflektioner.

### 2.1 Litteraturstudier

Tre huvudtyper av litteratur har undersökts för att främja kunskapsutveckling i detta uppdragsforskningsprojekt. 1) Internationella vetenskapliga studier om olika upphandlingsstrategier och deras upplevda eller faktiska effekter, främst på projektresultat. 2) Rapporter och utredningar om svensk byggbransch, offentlig upphandling och entreprenadupphandling. 3) Juridisk litteratur och domstolsutslag och rättspraxis relaterat till entreprenadupphandling.

För att öka transparensen i rapportens diskussioner så presenteras referenser i löpande text. På så vis kan läsaren tydligt se varifrån information, erfarenheter och argument har hämtats. I de fall våra argument främst baseras på vår egen bransch-erfarenhet anges detta.

### 2.2 Intervjuer

Ett tiotal intervjuer har genomförts inom ramen för denna uppdragsforskning. Respondenterna valdes för att få representation från olika typer av aktörer i både bygg- och anläggningssektorn. Intervjuer genomfördes med företrädare för stora offentliga upphandlare inom anläggningssektorn (Trafikverket), stora och medelstora offentliga upphandlare inom husbyggnadssektorn (SABO, Uppsalahem och Landstingsservice i Uppsala), stora svenska entreprenadföretag inom bygg- och anläggningssektorn (Skanska och PEAB), stora utländska entreprenadföretag inom anläggningssektorn (Hochtief), samt små och medelstora entreprenadföretag inom husbyggnadssektorn (Nåiden och Byggdialog).

### 2.3 Tvärvetenskapliga reflektioner

Denna forskningsrapport är baserad på ett tvärvetenskapligt perspektiv, då vi explicit eller implicit baserar våra argument och reflektioner på företagsekonomiska och nationalekonomiska teorier samt juridisk litteratur och praxis. Reflektionerna bygger främst på transaktionskostnadsteori och dess grundläggande antaganden om marknaden och dess aktörer i form av: ofullständig information (både om nutid och framtid), informationsasymmetrier mellan olika aktörer, begränsad rationalitet, risker för opportunistiskt beteende, etc. Av dessa

antaganden följer att det är i princip nästan omöjligt (eller åtminstone mycket kostsamt) att utforma fullständigt heltäckande kontrakt och förfrågningsunderlag och att leverantörer i många situationer kan förväntas utnyttja brister i kontrakt till sin fördel.

Förutom att diskutera allmänna möjligheter och utmaningar med olika upphandlingsstrategier ska vi särskilt diskutera möjliga konsekvenser för ökad effektivitet och innovation. I tidigare forskning om upphandlingsstrategier har fokus främst varit på kortsiktig effektivitet relaterat till projektresultat, i form av kostnad, tid och kvalitet. För att främja ett mer långsiktigt hållbarhetsperspektiv på upphandling anser vi att det även är viktigt att beakta lärande och innovation vid val av upphandlingsstrategi. Reflektionerna bygger därmed även på teorier kring organisatoriskt lärande och innovation management.

Valet av upphandlingsstrategier är också starkt kopplat till juridik, i form av lagar, regler och standardavtal. Entreprenadrätt, lagarna om offentlig upphandling (LOU och LUF) samt vedertagen praxis kring standardavtal är centrala aspekter för entreprenadupphandlingar. För att diskutera förutsättningar, möjligheter och utmaningar med olika upphandlingsstrategier från ett juridiskt perspektiv så spelar även juridisk litteratur och rättspraxis en central roll i denna rapport.

Rapporten bygger även på ett systematiskt helhetsperspektiv, för att reflektera kring möjligheter och utmaningar med olika komponenter av traditionella och nya upphandlingsstrategier. I rapporten kommer vi att diskutera ett flertal olika upphandlingsrelaterade komponenter som kan kombineras på olika sätt för att skapa en lämplig helhet. Eftersom komponenterna ofta är beroende av och påverkar varandra kan vissa kombinationer vara lämpligare än andra. Olika kombinationer är också lämpliga vid olika förutsättningar. Beställare av byggentreprenader måste därför utforma sina upphandlingsstrategier på ett systematiskt sätt så att de främjar måluppfyllelse i varje specifikt projekt.

Tvärvetenskaplighet och systemperspektiv har blivit allt viktigare i dagens forskning för att kunna hantera komplexa fenomen där många sinsemellan beroende mekanismer hänger ihop och påverkar varandra. De reflekterande diskussioner som presenteras i denna rapport kombinerar empirisk och teoretisk upphandlingsforskning med juridisk erfarenhet och rättspraxis. Syftet med denna tvärvetenskapliga kombination är att skapa en solid grund för upphandlingsrelaterad kunskapsutveckling som står på en stabil juridisk bas.



### 3 Samarbete och konkurrens

Upphandling och styrning av byggprojekt är en komplex process eftersom det är många olika aktörer som måste koordineras på grund av att deras arbete och leveranser är ihopkopplade och beroende av varandra. Affärsrelationerna mellan aktörerna i ett byggprojekt påverkas av beställarens upphandlingsstrategier. Framförallt påverkas aktörernas ansvar, befogenheter, risk samt deras samarbete och konkurrens. I detta kapitel ska vi diskutera vikten av att reflektera kring både samarbete och konkurrens när man väljer upphandlingsstrategi.

#### 3.1 Coopetition – balans mellan samarbete och konkurrens

Idén bakom konkurrens bygger på antagandet att individer agerar för att maximera sina egna intressen (Bengtsson & Kock 2000). Därför är konkurrens relaterat till individualism och självcentrering (Ghoshal & Moran 1996), vilket leder till spänningar och konflikter när aktörernas intressen skiljer sig åt (Eriksson, 2008a). När vi pratar om konkurrens tänker vi ofta på det som en tävlan mellan konkurrenter. Men konkurrens kan definieras som: "en situation av spänning mellan olika aktörer som uppstår på grund av en intressekonflikt mellan dem när de strävar efter att uppnå sina respektive mål" (Anderson, 1988). Denna intressekonflikt blir ju särskilt tydlig mellan konkurrenter men den kan också uppstå mellan andra aktörer, till exempel i vertikala relationer mellan köpare och säljare där varje aktör försöker maximera sin egen nytta. Trots vissa nackdelar med denna strävan efter egennytta är konkurrens viktigt eftersom det ger drivkrafter till utveckling och effektivitet hos de enskilda aktörerna (Bengtsson & Kock, 1999).

Samarbete däremot bygger på förtroende och ömsesidighet, vilket resulterar i harmoniska affärsrelationer (Bengtsson & Kock 1999). Samarbete är relaterat till kollektivism och omsorg om andras behov (Ghoshal & Moran 1996) och innebär att vara sanningsenlig och visa engagemang genom att göra insatser som kan gynna andra än en själv (Das & Teng 1998). Samarbete kan därmed definieras som "kollektivt arbete för att uppnå gemensamma mål" (Bengtsson & Kock, 2000). En viktig skillnad är alltså att konkurrens grundas på motsatta mål medan samarbete grundas på gemensamma mål. När olika aktörer har gemensamma mål uppstår en vinn-vinn situation där aktörerna har ett ömsesidigt beroende av varandra och därför tjänar på att samarbeta för att främja måluppfyllelse. Samarbete kan därmed främja koordination, flexibilitet, anpassning och kunskapsutbyte mellan aktörer i en affärsrelation (Uzzi, 1997).

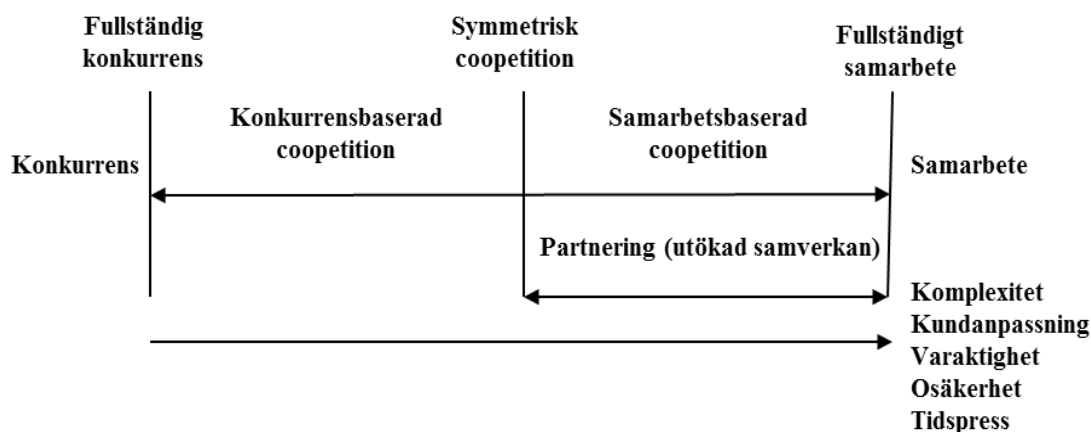
Både samarbete och konkurrens är viktiga för att främja effektivitet och innovation (Teece, 1992). Samtidigt är konkurrens och samarbete varandras motsatser och i konflikt med varandra (Das & Teng, 1998). Därför är det en stor och viktig utmaning att hitta rätt balans mellan samarbete och konkurrens i en affärsrelation (Teece, 1992), vilket på engelska kallas coopetition. Begreppet är helt enkelt en

sammanslagning av första halvan av **cooperation** och andra halvan av **competition**. Coopetition kan definieras som "en samtidig förekomst av samarbete och konkurrens som uppstår på grund av företagets delvis överensstämmande intressen" (Brandenburger & Nalebuff, 1996; Luo, 2004). Coopetition uppstår därför ofta när aktörerna har både motsatta och gemensamma mål, vilket är vanligt i vertikala affärsrelationer mellan köpare och säljare.

### 3.2 Hur väljs lämplig balans mellan samarbete och konkurrens?

Coopetition i en enskild vertikal relation kan illustreras som ett kontinuum där konkurrens och samarbete är varandras motsatser, det vill säga om man ökar den ena så minskar den andra (Laseter, 1998; Luo, 2004). Samarbete är extra viktigt och lämpligt vid transaktioner som kännetecknas av hög komplexitet, kundanpassning, osäkerhet, lång varaktighet, och tidspress, eftersom sådana transaktioner kräver koordinering av aktiviteter och aktörer, flexibilitet och anpassning av aktiviteter och deras innehåll, samt kunskapsutbyte och gemensam problemlösning (Eriksson, 2010b). Som exempel kan nämnas anläggning av nya järnvägsspår i tunnel i tät stadsmiljö. Det vill säga ett projekt med hög grad av teknisk komplexitet parat med osäkerhet om de exakta geotekniska förutsättningarna och dessutom tidskritiskt både för färdigställandetid och olika deltider på grund av anpassning till omgivande trafik och förekommande tillfälliga trafikomläggningar under projektets gång.

Vid motsatt situation så kan enkla standardiserade transaktioner med låg osäkerhet, varaktighet och tidspress upphandlas i konkurrens och köpas in till lägsta pris. Till exempel en standardiserad barnstuga som en kommunal förvaltning uppför på mark med kända och oproblematiske geotekniska förutsättningar. Men eftersom de flesta transaktioner varken har jättehöga eller jättelåga värden på dessa variabler så är någon typ av coopetition oftast lämpligast där man strävar efter att uppnå vissa nivåer av både konkurrens och samarbete. Om man vill illustrera balansen mellan samarbete och konkurrens i ett kontinuum kan det se ut som i figur 1 nedan. Modellen i figuren bygger på transaktionsteori och agentteori för att förklara varför balansen mellan samarbete och konkurrens bör vara annorlunda vid olika typer av transaktioner med olika egenskaper (Eriksson, 2008b).



**Figur 1. Coopetition kontinuum – balans mellan samverkan och konkurrens**

När variablerna som beskriver projektets (eller transaktionens) egenskaper ökar från mycket låga till mycket höga nivåer bör man gå från fullständig konkurrens till fullständigt samarbete (Eriksson, 2008a). Men oftast råder någon slags mellannivå, där cooptation är lämpligt. Många byggprojekt karaktäriseras av ganska hög komplexitet, kundanpassning, varaktighet, osäkerhet, och tidspress. För dem är samarbetsbaserad cooptation lämplig, det vill säga mer fokus på samarbete än på konkurrens. Det är också här upphandlingsstrategin partnering kommer in i bilden. Partnering används för att främja mer fokus på samverkan än på konkurrens i affärsrelationerna, men partnering kan ändå baseras på vissa konkurrensinriktade inslag (Eriksson, 2010b).

För att avgöra vilken balans mellan samarbete och konkurrens som är lämplig i en upphandling analyserar beställaren alltså projektets egenskaper. Detta blir naturligtvis en subjektiv bedömning som bygger på tidigare erfarenhet och jämförelse med andra projekt. Generellt sett så kräver ofta ombyggnadsprojekt mer samarbete än nybyggnad, allt annat lika. Ombyggnad av låt säga en fabrikslokal till kontor är till exempel betydligt mycket mer komplicerat och med ett antal osäkerhetsfaktorer om vad som göms i byggnaden, jämfört med att bygga en helt ny kontorsbyggnad. En annan tumregel är att byggarbeten under mark är mer osäkra än arbeten över mark, eftersom de geotekniska förutsättningarna är svåra att undersöka. Installations- och tekniktunga byggnader, som till exempel sjukhus och fabriker, är mer komplexa och ofta mer kundanpassade än byggnader som exempelvis bostäder och hallbyggnader, varför de också kräver mer samarbete.

### 3.3 Hur uppnås lämplig balans mellan samarbete och konkurrens?

Balansen mellan samarbete och konkurrens påverkas i hög grad av beställarens upphandlingsstrategier. Olika upphandlingsstrategiska komponenter påverkar samarbete och konkurrens på olika sätt. Genom att kombinera komponenterna på olika sätt kan beställare därmed uppnå olika nivåer på samarbete och konkurrens. För att uppnå en lämplig balans måste beställaren följaktligen ha ett systematiskt

helhetsperspektiv på sin upphandling där alla upphandlingsstrategiska komponenter och deras konsekvenser analyseras med ett cooptitionsynsätt, se tabell 1 nedan. I kapitel 6 kommer de olika upphandlingsstrategiska komponenterna och deras kopplingar till bland annat samarbete och konkurrens att diskuteras mer ingående.

**Tabell 1. Komponenter i upphandlingsstrategin ur ett cooptitionperspektiv**

	<b>Konkurrens</b>	<b>Cooptition</b>	<b>Samarbete</b>
<b>Projektering (entreprenadform)</b>	Utförd av leverantör (ABT) eller beställare (AB)	Gemensam projektering med en aktör ansvarig, tidig upphandling på AB/ABT	Gemensam projektering med delat ansvar, tidig upphandling på ABK 09
<b>Ersättningsform</b>	Fast pris	Löpande räkning med incitament eller fast arvode	Löpande räkning med bonusmöjligheter
<b>Anbudsinfördran / Upphandlingsförfarande</b>	Öppen, många anbud	Begränsad, några få anbud	Direkt förhandling med en leverantör
<b>Anbudsutvärdering</b>	Högt fokus på lägsta pris	Fokus på både pris och mjuka parametrar	Högt fokus på mjuka parametrar
<b>Samverkansform</b>	Ingen samverkansform, inga samverkansaktiviteter	Samverkansform med få samverkansaktiviteter	Samverkansform med flera samverkansaktiviteter

De olika alternativen i tabell 1 kan kombineras på många olika sätt för att få en lämplig balans mellan samarbete och konkurrens som passar ett specifikt projekt och dess egenskaper. Det finns ingen universal kombination som alltid fungerar bäst. Grundformerna av utförandeentreprenad (AB 04) och totalentreprenad (ABT 06) främjar ett fokus på konkurrens eftersom de särskiljer och tydliggör aktörernas ansvarsförhållanden. Tidigt upphandlade entreprenader där aktörerna genomför gemensam projektering baserad på konsultkontrakt (ABK 09) ger högt fokus på samverkan. Cooptition främjas av att entreprenören upphandlas tidigt och att aktörerna genomför gemensam projektering på AB 04 eller ABT 06 där ena parten är huvudansvarig och den andra är mer rådgivande. Fast pris främjar konkurrensfokus medan löpande räkning med bonusmöjligheter främjar samverkan. Cooptition kan främjas genom en kombination av fast och rörlig del baserat på löpande räkning med incitament eller fast arvode. Ett öppet upphandlingsförfarande med många anbud främjar konkurrens medan direktupphandling efter förhandling med endast en leverantör främjar samarbete. En begränsad anbudsinfördran med några få anbudsgivare främjar cooptition. Anbudsutvärdering med högt fokus på lägsta pris främjar konkurrens medan fokus på mjuka parametrar främjar samarbete. Cooptition främjas av fokus på både lägsta pris och mjuka parametrar. I konkurrensfokuserade entreprenader används inga specifika samverkansaktiviteter. Men i partneringsprojekt är samverkansaktiviteter (exempelvis formulering och uppföljning av gemensamma mål, teambuildingaktiviteter, etc.) och samverkansverktyg (gemensamt projektkontor, gemensam projektdatabas, partneringsfacilitator, etc.) viktiga för att främja ett högre fokus på samarbete (Cheung et al., 2003; Bayliss et al., 2004).

## 4 Kortsiktig effektivitet och långsiktig innovation

Tidigare forskning har visat att organisationer som utnyttjar befintliga kompetenser och resurser på ett effektivt sätt, samtidigt som de utforskar nya affärsmöjligheter och utvecklar nya kompetenser och teknologier, uppnår mer uthålliga konkurrensfördelar (March, 1991; Raisch et al., 2009). Företag i de flesta industrier strävar därmed efter att förena kortsiktig effektivitet (utnyttjande) och långsiktig innovation (utforskande) (Benner & Tushman, 2003; Gupta et al., 2006).

### 4.1 Organisatorisk tvåhänthet genom effektivitet och innovation

I Sverige var Saab Automobile ett företag som under flera decennier var känt för sina nyskapande och kreativa design- och tekniklösningar. Några exempel på innovationer: år 1987 blir Saab 9000 den första framhjulsdrivna bilen att erbjuda ABS-bromsar; år 1990 introduceras uttrycket lätt-trycks turbo när Saab lanserar ett nytt sätt att använda turboladdning; år 1991 är Saab den första biltillverkaren att presentera ett freonfritt luftkonditioneringsystem. Saab var även pionjär när de erbjöd eluppvärmda (1971) och ventilerade (1997) framstolar. Trots alla dessa innovationer kännetecknades Saab Automobile tyvärr också av stora lönsamhetsproblem och gick till sist i konkurs. Företaget lyckades aldrig med konststycket att balansera utnyttjande och utforskande genom att kapitalisera på sina utvecklings-satsningar och effektivisera produktionen (Eriksson, 2012). För stort fokus på utveckling och innovation och för litet fokus på effektivt utnyttjande av befintliga resurser kan skapa sådana ständiga lönsamhetsproblem på grund av för många utvecklade idéer och innovationsinvesteringar som inte kan tjänas tillbaks (March, 1991).

Motsatt strategi innebär att ett företag framgångsrikt utnyttjar sina befintliga kunskaper och resurser men negligerar eller är inkapabelt att förutse behovet av utveckling och innovation som behövs i framtiden. Tidigare forskning har visat att många företag fokuserar för mycket på kortsiktig effektivitet och för lite på långsiktig innovation (Uotila et al., 2009). Det är de direkta fördelarna med att utnyttja nuvarande resurser som gör att det är vanligt att företag fastnar i nuvarande hjulspår; man får framgång på kort sikt men undergång på lång sikt (March, 1991).

Förmågan att hantera både utnyttjande av befintliga resurser för kortsiktig effektivitet och utforskande av långsiktiga innovationsmöjligheter kräver organisatorisk tvåhänthet (Tushman & O'Reilly, 1996). Eftersom utforskande och utnyttjande aktiviteter bygger på helt olika typer av förmågor är det en stor utmaning att uppnå denna organisatoriska tvåhänthet (March, 1991). På grund av den stora praktiska och teoretiska relevansen av dessa förmågor har forskningen kring organisatorisk tvåhänthet formligen exploderat de senaste 20 åren.

Tidigare studier inom detta område har främst fokuserat på företags- eller affärsenhetsnivå och på högteknologisk verksamhet. Många forskare menar dock att denna typ av tvåhänthet även är relevant för mogna branscher och att fenomenet bör studeras även på projektnivå och inom interorganisatoriska samarbeten (Tiwana, 2008). På grund av dess tidsbegränsade natur och begränsade resurser är balansen mellan kortsiktig effektivitet och långsiktig utveckling extra utmanande att uppnå i projektorganisationer (Eriksson, 2013).

## 4.2 Effektivitet och innovation i byggbranschen

Byggbranschen beskrivs ibland som förändringsobenägen och inte tillräckligt innovativ, se kapitel 1.2. I en enkätstudie av 44 bland de 50 största entreprenadföretagen i Sverige visade det sig att 30 av de 44 företag som bedriver FoU faktiskt har uppnått innovationer (Bröchner, 2010). Andra studier har dock visat att investeringarna i FoU är låga i byggbranschen jämfört med andra branscher (Miozzo & Dewick, 2004; Reichstein et al., 2005). En vanlig uppfattning är därför att entreprenadföretag saknar innovationsförmåga (Barlow, 2000; Reichstein et al., 2005) och att det finns behov att förstärka förmågor och drivkrafter att utföra innovationsarbete i byggprojekt (Tawiah & Russell, 2008; Ozorhon, 2012).

Branschen hävdas även vara ineffektiv och improduktiv med projekt som ofta lider av slöseri och byggfel (Josephson & Saukkoriipi, 2005; Tam & Tam, 2008) samt tids- och kostnadsöverskridanden (Chua et al., 1997; Odeh & Battaineh, 2002; Flyvbjerg et al., 2003, 2004). Denna typ av tidigare forskning poängterar behovet av förbättrad effektivitet och produktivitet i byggprojekt, vilket tyder på att även aktiviteter som utnyttjar befintliga resurser kan förbättras.

Tidigare forskning och utredningar indikerar därmed att det finns potential att förbättra både utforskande aktiviteter för att främja långsiktig innovation och utveckling samt utnyttjandet av befintliga resurser och kompetenser för att främja kortsiktig effektivitet. Möjligheterna att främja utnyttjande och utforskande aktiviteter inom ett byggprojekt påverkas i hög grad av upphandlings- och kontraktsformer, eftersom dessa kan ge både möjligheter och drivkrafter för entreprenörer och konsulter att applicera sina befintliga resurser på ett effektivt sätt och/eller investera i innovation (Eriksson, 2013). I kapitel 6 kommer därmed olika upphandlingsstrategier att analyseras utifrån deras konsekvenser för kortsiktig effektivitet och långsiktig innovation.

## 5 Standardavtal och ÄTA-arbeten

Innan vi diskuterar val av upphandlingsstrategier i kapitel 6 är det nödvändigt att först diskutera branschens standardavtal, som ligger till grund för i princip alla upphandlingar, samt deras flexibilitet och påverkan på ändringsarbeten. Med undantag för vissa bestämmelser som gäller mellan näringsidkare och konsument i konsumenttjänstlagen är den svenska entreprenadrätten i princip inte reglerad i lag. Istället har branschen genom Byggnads- och Kontraktsskottkommitté (BKK) utvecklat gemensamt framförhandlade standardavtal som reglerar parternas rättigheter i entreprenadkontrakt. Detta har varit den i Sverige gällande ordningen sedan tidigt 1900-tal och där de senaste nu gällande utgåvorna rubriceras Allmänna bestämmelser för byggnads-, anläggnings- och installationsarbeten AB 04 som avser utförandeentreprenad och ABT 06 för totalentreprenad.

### 5.1 Kontraktshandlingarna begränsar åtagandet

AB 04 och ABT 06 är uppbyggda på samma sätt med till stor del exakt likalydande bestämmelser. En grundbult i båda standardavtalen är portalbestämmelsen i 1 kap 1 § enligt vilken omfattningen av kontraktsskottarbetena bestäms av kontraktshandlingarna. Med detta avses att entreprenören har att utföra de arbeten beställaren beskrivit i sitt förfrågningsunderlag och inte något annat. Detta får anses vara en relativt strikt utgångspunkt på utförandeentreprenad medan en klart uttalad ventil återfinns i tredje stycket av 1 kap 1 § ABT 06 med tillhörande kommentartext. Enligt denna kan entreprenaden även omfatta arbeten som inte uttryckligen angivits om det med hänsyn till beställarens i förfrågningsunderlaget redovisade planerade användning av byggobjektet ändå måste anses ingå i entreprenörens åtagande.

I den mån beställaren glömt att ta med något i sitt förfrågningsunderlag ingår det med andra ord inte att utföra som kontraktsskottarbeten för entreprenören (Se exempelvis Hedberg, 2007 och Liman, 2005). Den regeln måste samtidigt läsas ihop med den i AB och ABT likalydande regeln i 2 kap 3 § enligt vilken entreprenören inte bara är berättigad utan därtill skyldig att utföra av beställaren föreskrivna ÄTA-arbeten. Det beställaren glömt måste entreprenören ändå utföra men har rätt att få betalt för utöver kontraktsskottsumman som ett ÄTA-arbete. För någon som inte är insatt i entreprenadjuridik kan detta förefalla lite oväntat. Men reglerna skall ses i ljuset av två karaktäristika för entreprenad. För det första den omöjliga uppgiften i att inte missa någon eller några detaljer i ett kolossalt omfattande underlag av tekniska beskrivningar och ritningar som kan inkludera 10.000-tals komponenter/varor som skall sammanfogas på byggarbetsplatsen till en teknisk helhet. För det andra att entreprenadupphandlingar sker i konkurrens med flera anbudsgivare och med utgångspunkt i att alla räknar på samma omfattning av entreprenaden så att anbudet fullt ut kan jämföras mot varandra, eller nollställas som det brukar heta.

## 5.2 Entreprenörens tolkningsföretråde vid brister och motstridigheter i beställarens förfrågningsunderlag

Med hänsyn till att beställaren ensidigt tar fram kontraktshandlingarna med sitt förfrågningsunderlag och konkurrensutsätter det utan någon förhandling om innehållet, finns naturligt nog ett antal regler i AB och ABT som ger entreprenören tolkningsföretråde vid oklarheter och ofullständigheter i kontraktshandlingarna. Till att börja med finns en rangordning mellan olika kontraktshandlingar som beskrivs i 1 kap 3 § AB/ABT i händelse av motstridighet mellan olika kontraktshandlingar. Ett klassiskt exempel på detta är att det i teknisk beskrivning inte framgår tydligt i hur många eller vilka rum som ett utbyte av en luftinstallation skall ske, vilket däremot kan utläsas tydligt på ritning. Eftersom beskrivningen har rang före ritning har entreprenören rätt att i sin anbudskalkyl utgå från det lägre antal som har kunnat utläsas av beskrivningen i princip med bortseende från ritningen. Vidare anges i 1 kap 4 § att vid motstridighet i en och samma handling eller mellan handlingar i en och samma grupp av handlingar – exempelvis olika ritningar – har entreprenören rätt att utgå från vad som medför lägst kostnad.

Detta medför att en anbudsgivande entreprenör har rätt att tolka motstridigheter och ofullständigheter i ett förfrågningsunderlag till sin favör. Reglerna skall läsas ihop med bestämmelsen i 1 kap 2 § enligt vilken kontraktshandlingarna kompletterar varandra. Detta borde kunna tolkas som att entreprenören i exemplet ovan med motstridighet mellan en ofullständig beskrivning och en i och för sig komplett ritning, alls inte kan läsa beskrivningen isolerat. Emellertid finns en kommentartext infogad till 1 kap 3 § AB 04 som ger en anvisning om att det skall vara mycket uppenbara fall innan beställaren med någon framgång kan hävda att entreprenören måste se till handlingarna i dess helhet. Denna strikta syn på med vilket ansvar beställaren har att med exakthet upprätta och samordna sina kontraktshandlingar återfinns också i kommentartexterna till 1 kap 2 § AB/ABT. Enligt dessa föreligger en skyldighet för beställaren att upprätta sina kontraktshandlingar enligt vad som kan anses utgöra god sed i branschen. Med detta avses bland annat att ett åtagande bara behöver redovisas på ett ställe i kontraktshandlingarna och dessutom på rätt ställe så att entreprenören inte skall behöva missta sig om ett visst arbete ingår att utföra.

## 5.3 AMA AF 12

För att undvika motstridigheter och missförstånd och underlätta aktörernas samförstånd om detaljerna i ett förfrågningsunderlag tillhandahåller branschen genom Byggtjänst förlag sedan åtskilliga decennier det så kallade AMA-systemet. Detta omfattar beskrivningstexter med olika koder för ett mycket stort antal arbetsmoment inom olika tekniska discipliner som El-AMA, Anläggnings-AMA, Mark-AMA, etc. I detta ingår även AMA AF med AMA AF 12 som senaste utgåva vilken fungerar som nära nog normgivande mall för hur de administrativa föreskrifterna (AF-delen) struktureras med olika avsnitt såsom



upphandlingsföreskrifter och entreprenadföreskrifter m.m. och med olika underliggande koder som bland annat fyller ut och objektsanpassar standardvillkoren i AB och ABT. Det finns därmed en fast etablerad och för den oinvidge förhållandevis komplicerad struktur för hur merparten kontraktshandlingar skall utformas som beställaren har att hålla sig till. Varje brist från beställaren i det hänseendet medför en ökad risk för att entreprenören för mer eller mindre välgrundade ÄTA-diskussioner efter det att kontrakt tecknats.

#### 5.4 Likställda ÄTA-arbeten

I detta sammanhang måste också uppmärksammas den likalydande regeln i 2 kap 4 § AB/ABT om så kallade likställda ÄTA-arbeten. Bestämmelsen handlar inte om ÄTA-arbeten i egentlig mening utan om merarbete som entreprenören tvingas till för att färdigställa entreprenaden på grund av fel i handling eller andra avvikelser mellan förhållandena på entreprenaden och vad entreprenören ägt kalkylera med. Ett typiskt exempel är att beställaren föreskrivit fläktaggregat som inte ryms inom den yta som inritats som fläktrum och entreprenören på beställarens bekostnad helt i onödan tvingas riva och flytta ett par innerväggar som inte behövts om ritningarna varit korrekt samordnade och rättade från början. Den typen av fel uppstår inte sällan på grund av brister i beställarens samgranskning av de bygghandlingar som framtagits av olika konsulter inom olika teknikområden och där samgranskningen också utförs av en för ändamålet anlita teknisk konsult.

Det finns med andra ord ett klart samband mellan kvaliteten på de handlingar (tekniska beskrivningar, ritningar, rambeskrivningar, icke prissatta mängdförteckningar, etc.) som beställaren lägger med i sitt förfrågningsunderlag för att definiera omfattningen av entreprenaden och vilken mängd ÄTA-arbeten som entreprenören kommer kunna begära ersättning för av beställaren utöver kontraktssumman. Situationen underlättas inte för beställaren av att det ställs så pass låga krav i AB/ABT på entreprenören när det gäller att varsla om motstridigheter och fel i handlingarna. I 2 kap 9 § AB 04 finns förvisso en skadeståndssanktionerad sådan skyldighet som gäller "om han upptäcker" fel eller motstridighet i handling innan den felaktiga handlingen medfört en byggnadsåtgärd. Det krävs alltså att entreprenören de facto upptäckt en felaktighet och att beställaren kan visa detta. Att entreprenören borde ha upptäckt något räcker inte, vilket i praktiken medför att den aktuella regeln om underrättelseskyldighet får mycket liten betydelse.

#### 5.5 Omfattning av ÄTA-arbeten

Medan kontraktarbetena upphandlas i konkurrens, är det långt ifrån alltid priser för ÄTA-arbeten de facto konkurrensutsatta vid upphandlingen, vilket heller inte alla gånger låter sig göras i praktiken. Eftersom ÄTA-arbeten per definition utgör en och samma tekniska helhet som kontraktarbetena är det, på grund av entreprenörens ansvar för entreprenaden, normalt inte heller möjligt att låta andra entre-

prenörer konkurrera om ett ÄTA-arbete som skall utföras med den på byggarbetsplatsen etablerade entreprenören. Den monopolrätt till ÄTA-arbeten som föreskrivs för entreprenören i AB/ABT vilar alltså på praktiska realiteter. Inte för inte talas det ibland om 80/20 regeln för att ange den förväntan om ÄTA-arbeten en beställare normalt bör vara beredd på. Detta betyder att man får räkna med att 20 procent av den slutliga entreprenadsumman på 100 Mkr har måst gå till ÄTA-arbeten vid en ursprunglig kontraktssumma på 80 Mkr, varav bortemot hälften avser rena fel i beställarens handlingar. Detta gäller förstås i högre grad vid utförandeentreprenad än vid totalentreprenad.

Vidare föreligger en betydande skillnad mellan att uppföra en ny byggnad och ombyggnad av en befintlig byggnad, liksom det finns vissa typer av arbeten (mark och grundläggning, sprängning, tunneldrivning, brofundament i vatten, muddring, etc.) som till sin art är svåra att i förväg bedöma omfattningen av i detalj. Mot bakgrund av att någon konkurrensutsättning i princip inte låter sig göras av ÄTA-arbeten hade man kunnat vänta sig att beställare i allmänhet lägger väldigt mycket tid, kraft och kostnader på att ta fram handlingar inför sina entreprenadupphandlingar. Tyvärr är istället vår erfarenhet den motsatta. Det snålas in i tidiga skeden, vilket straffar sig både i form av ÄTA-arbeten på entreprenaden och med påverkan ytterst på kvaliteten i byggobjektet.

Det bör framhållas att den typ av "armbrytning" om ett visst arbete ingår att utföra som kontraktarbete eller skall ersättas separat som ÄTA, vilket präglar många entreprenadkontrakt, endast gäller vid ersättningsformen fast pris. Vid löpande räkning finns av förklarliga skäl inte alls samma dramatik ifråga om vad som ingår och inte ingår att utföra enligt kontraktshandlingarna. Under intervjuerna framkom dock att merparten av respondenterna inte upplever detta som något större problem. Att entreprenörer söker tilläggsersättning för ÄTA-arbeten tillhör spelets regler. Enligt respondenterna uppstår problemen främst på grund av beställarnas och konsulternas bristande arbete med förfrågningsunderlaget, ej på grund av bristande etik och moral hos entreprenörerna.

## 5.6 Förhandlingar för att klarlägga omfattningen

Inom försörjningssektorerna finns också en ibland förekommande tradition att förhandla före anbudsingivande, vilket naturligt nog är ett självklart moment i privata beställares entreprenadupphandlingar. Detta genom att i olika former försöka få klarhet i om anbudsgivarna förstått förfrågningsunderlaget, i syfte att undvika ÄTA-tvister. Problemet med den fråga/svar rutin som annars används är att anbudsgivare som däri påtalar en oklarhet i förfrågningsunderlaget, därmed röjer den konkurrensfördel han upptäckt. En oklarhet som kan användas för ett ÄTA-krav i kontraktet och som möjliggör för den anbudsgivaren att som en konkurrensfördel för denne sätta ett lägre fast pris än vad den anbudsgivaren annars varit beredd till. De till synes entreprenörsvänliga reglerna i AB/ABT om att motstridigheter och oklarheter i ett förfrågningsunderlag tolkas till entreprenörens

favör är således svåra att fånga upp för en beställare före kontraktstecknandet i en upphandling enligt LOU där förhandling med anbudsgivare för upphandlingar över tröskelvärdena (+ 45,4 MSEK) som huvudregel inte är tillåtet.

Försörjningssektorerna däremot som handlar upp enligt LUF har som huvudregel rätt att välja förhandlat förfarande med föregående annonsering. En förhandling med anbudsgivare får dock inte heller enligt LUF medföra att förhandlingen utmynnar i några *väsentliga* förändringar av föremålet för upphandlingen utan är i första hand tänkt som ett verktyg för beställaren att driva fram förbättringar i anbuden inför utvärdering. Däremot möter inte något hinder att reda ut eventuella oklarheter i kontraktshandlingarna som må kunna föranleda ÄTA-krav på grund av motstridiga eller utelämnade uppgifter. För inte så länge sedan var det alltså vanligt förekommande att upphandlande myndigheter lika med privata beställare kallade till anbudsgenomgång för att nollställa anbuden och därmed uppnå konkurrensneutralitet mellan dem. Under sådana genomgångar kunde anbudsgivares reservationer prissättas eller frånfallas och eventuella oklarheter i beställarens förfrågningsunderlag adresseras och prissättas redan i anbudet under konkurrens, istället för att dyka upp som ÄTA-krav i kontraktet (se exempelvis Liman, 2005). Successivt har branschen lärt sig och inrättat sig efter att den typen av formlösa genomgångar med smärre justeringar av anbudsgivarnas anbud, typiskt sett inte låter sig förenas med LOU eller LUF, varför dessa i praktiken upphört. Under intervjuerna framgick det tydligt att offentliga beställare mestadels undviker förhandlingar, mycket på grund av att man saknar kompetens kring vad man får förhandla om och hur förhandlingar ska gå till. Vi vill däremot poängtera att den typen av genomgångar där eventuella oklarheter i förfrågningsunderlagets kontraktshandlingar reds ut, mycket väl går att hantera inom ramen för en förhandling enligt LOU och LUF.

## 5.7 ÄTA-relaterade problem från entreprenörens perspektiv

I detta sammanhang bör dock framhållas att AB/ABT inte bara innehåller entreprenörsvänliga regler om tolkningsföreträde vid motstridighet och oklarhet mellan kontraktshandlingarna. Ett antal bestämmelser får också anses vara utformade ganska mycket till beställarens favör, vilket inverkar negativt på entreprenörens vinstmöjligheter. Detta kan i förekommande fall entreprenören på det ena eller andra sättet få behov av att ta igen, ibland kanske även för att överleva. Som exempel kan nämnas beställarens obegränsade rätt att beställa ÄTA-arbeten oavsett omfattning som entreprenören har att "klämma in" bland kontraktsarbetena utan alltför stor störning på tider och samordning med övriga arbeten. ÄTA-arbeten som entreprenören kanhända förbundit sig att utföra till i förväg avtalade á-priser som på grund av mängden ändringar inte längre ger det överskott som från början kalkylerats. Härtill kommer att entreprenören har att bära risk för sin förlängda etableringstid vid force majeurehinder (AB/ABT 4 kap 3 § jämförd med 5 kap 4 §) där strejker och otjänlig väderlek är en praktisk realitet, samt svårigheter överlag

att få ersättning för ökade etableringskostnader och effektivitetsbortfall vid andra störningar.

Vidare utgår AB/ABT från en prestationsbunden betalningsplan som huvudregel. Detta innebär att entreprenören har att köpa in material, bekosta etablering, hyra in yrkesarbetare och kontraktera underentreprenörer innan han kan påräkna ens en första delbetalning av kontraktssumman och att hela entreprenaden går med likviditetsmässigt underskott i stort sett fram till det sista lyftet på betalningsplanen då entreprenören i bästa fall kan räkna hem ett överskott. Att beställare avtalar med entreprenörer om betalningsplaner där entreprenören tillerkänns betydande förskott för att täcka sina utlägg som vid andra typer av leveransavtal förekommer men är enligt vår erfarenhet ovanligt.

## 5.8 Direktupphandling av ÄTA-arbeten, optioner, etc.

I uppdraget från Konkurrensverket ingår särskilt att närmare analysera förhållandet mellan användande av ÄTA-arbeten, risken för överdebitering och reglerna för direktupphandling av kompletterande byggentreprenader i 4 kap 8 § LOU och 4 kap 2 § punkt 6 LUF. Dessa frågor har berörts i en rapport från Konkurrensverket från 2011 (2011:2, Fallgröpar vid entreprenadupphandling) som därefter vare sig föranlett vidare studier eller rättspraxis. Konkurrensverket slöt sig i den rapporten, med hänvisning till ett beslut från Konkurrensverket (d nr 582/2010) som rörde tillämpning av bestämmelsen i 3 kap 15 § ÄLOU, att undantagsreglerna som möjliggör direktupphandling av kompletterande byggentreprenader i LOU och LUF var tillämpliga på ÄTA-arbeten.

Vi kan dock inte se att det finns något egentligt stöd för att applicera LOU:s och LUF:s regelverk om förhandlat förfarande med föregående annonsering (direktupphandling) på ÄTA-arbeten i ett entreprenadkontrakt som handlats upp med stöd av LOU/LUF. Både en språklig och ändamålsenlig lagtolkning anger att kompletterande byggentreprenader utgör något artskillt mot den snäva avgränsning av ÄTA-arbeten till en och samma tekniska helhet som AB och ABT bygger på. Det finns i huvudsak endast ett rättsfall från EU-domstolen (C-57/94) som berör frågan. Fallet rörde en italiensk upphandlande myndighet som lade till två delsträckor av en motorväg i ett kontrakt. Kontraktssumman för båda delsträckorna översteg då gällande tröskelvärde för entreprenadupphandling. Delsträckor som heller inte ingått i det ursprungliga förfrågningsunderlaget. Vi uppfattar att frågeställningen om ÄTA-arbeten kan behöva konkurrensutsättas separat enligt LOU/LUF beror på ett missförstånd som i sin tur kommer av en felaktiv översättning av EU-direktivens ordval "additional works" till "tilläggsarbeten" som kom att inflyta i 3 kap 15 § ÄLOU. Detta har numera rättats till genom att i LOU/LUF istället hänvisas till kompletterande byggentreprenader. Att ÄTA-arbeten kommer att ingå som en integrerad del av ett entreprenadkontrakt är känt av varje anbudsgivare. Mängden ÄTA-arbeten står som ovan anförts också i direkt relation till kvaliteten på beställarens kontraktshandlingar. För en mer fyllig

redogörelse över våra grunder och källor för den slutsatsen hänvisas till en särskild rättsutredning som intagits i **bilaga 2**.

Den gräns där en upphandlingsrättslig fråga kan uppstå utgörs emellertid av när ett enskilt ÄTA-arbete till sin storlek i extrema fall kan komma i konflikt med det förbud mot väsentlig ändring av offentligt upphandlade kontrakt som fastställts av EU-domstolen (C-454/06 Pressetext). Enligt vår mening krävs en hel del innan ett ÄTA-arbete skulle kunna kvalificera som väsentlig ändring med tanke på den förväntan om ÄTA-arbeten som entreprenadkontraktet förutsätter (Samuelsson, 2011; Källenius, 1960; Motiv AB 72). Problematiken med väsentlig ändring torde däremot få större relevans för förändringar under entreprenaders löptid av väsentliga kontraktsvillkor såsom eftergifter av annars betungande viteskrav, etc.

Däremot förekommer inte sällan att beställare under namn av ÄTA-arbete beställer arbeten av den etablerade entreprenören som beställaren oväntat får behov av och möjlighet att låta utföra. Till exempel att ett våningsplan till blir tomställt under pågående renovering av underliggande våningsplan. I en sådan situation där den entreprenadgräns och därtill kopplat ansvar som bestämts i de kontraktshandlingar som handlats upp, utvidgas till att avse nya ytor kan ifrågasättas om det utgör en och samma tekniska helhet och därmed också om det utgör ett ÄTA-arbete i AB:s och ABT:s mening. Vad som driver beställare att vända sig till den redan etablerade entreprenören för dessa arbeten är inte sällan den tidsbesparing beställaren menar sig kunna göra med att låta utföra arbetena samtidigt. Det kan enligt vår erfarenhet heller inte bortses från att så ibland sker av bekvämlighetsskäl för att slippa göra en ny upphandling. I den typen av situationer är det dock enligt vår mening formellt korrekt att tala om just kompletterande byggentreprenader och möjligheten att direktupphandla sådana skall i så fall prövas mot de snäva undantagsregler för direktupphandling som LOU och LUF innehåller.

Ingen av respondenterna i våra intervjuer beskriver dock detta som något problem. Överlag är respondenterna också tillfreds med den reglering med ÄTA-arbeten som AB och ABT byggt på som etablerade spelregler för branschen sedan decennier. Till den del en beställare frestas att av bekvämlighetsskäl beställa arbeten som går utöver vad som räknas som ÄTA-arbeten av den redan etablerade entreprenören skall det sättas i relation till den naturliga återhållsamhet som följer av att entreprenören i kraft av sin monopolställning kan ta bra betalt. Vad gäller den av Konkurrensverket väckta frågan om risker för överdebitering vid ÄTA-arbeten, är det heller inte något som respondenterna vid våra intervjuer beskrivit som något problem. Eventuella risker för överdebitering motverkas också som regel av att beställaren utvärderar en fiktiv mängd ÄTA-arbeten i tillägg till anbudssumman och därmed får en prissättning av vissa arbetsmoment som bedöms ingå i kommande ÄTA-arbeten. Vidare bygger AB och ABT på självkostnadsprincipen som tar vid för sådana situationer där parterna inte kan enas om priset för ett ÄTA-arbete och något á-pris att applicera på ÄTA-arbetet heller inte finns att tillgå. Självkostnadsprincipen är strukturerad så att överdebitering i princip inte skall kunna ske.

En situation som skiljer sig från beställning av ÄTA-arbeten eller kompletterande byggentreprenader från den entreprenör som är på plats och utför arbeten, utgörs av reglerna i LOU 4 kap 8 § punkt 2 och LUF 4 kap 2 § punkt 7 som ger beställare rätt att direktupphandla byggentreprenader som utgör en upprepning av tidigare byggentreprenader. Med andra ord en beställning från en entreprenör som redan avetablerat sig. En sådan företeelse som "upprepning" är i princip okänd i svensk entreprenadrätt. I svensk doktrin (Falk, 2011) har med vidare hänvisning till dansk litteratur antagits att man härmed avser optioner. Avvikande mening har framförts (Bergqvist et al., 2012) om att optioner enligt vedertagen juridisk terminologi preciseras och prissätts vid en upphandling och normalt också avropas under tiden entreprenören har sin etablering och därmed måste anses redan ha upphandlats. I internationell upphandlingsrättslig litteratur (Arrowsmith 2006) exemplifieras regeln om upprepning av tidigare entreprenad med att en beställare efter det att ett husbyggnadsprojekt färdigställts vänder sig till samma entreprenör för att förhandla om uppförandet om ett likadant hus till. Enligt vår erfarenhet har den undantagsreglen knappast alls använts i Sverige, möjligen under antagandet att den är begränsad till just optioner.

Optioner är däremot något som är vanligt förekommande att i olika former inkludera i entreprenadkontrakt som bör prissättas i anbud och inkluderas i anbudsutvärderingen (Bergqvist et al., 2012). Detta är i praktiken inte begränsat till någon upprepning i teknisk mening av något delmoment av kontraktsarbetena även om sådant också förekommer, till exempel en tillkommande sträcka ledningsdragning. Det förekommer både att optioner har löptid som sträcker sig under kontraktets löptid och som kan avropas för igångsättning viss tid därefter. En viktig sak är att i förfrågningsunderlaget klarlägga huruvida optionen utgör en del av entreprenaden – ungefär som ett ÄTA-arbete – och följer samma tider för färdigställande och garantitid som gäller för entreprenaden i övrigt – eller om den utgör en separat entreprenad. I det senare fallet har entreprenadkontraktet och dess entreprenadföreskrifter löpt ut. Det måste i så fall regleras redan i förfrågningsunderlaget vilka regler om färdigställandetid, viten, säkerhet, betalningsplan, besiktning, hänsyn till omgivningen, försäkring m.m. som skall gälla för optionen. I praktiken är det inte ovanligt att beställare slarvar med detta och försöker reglera det genom förhandling i samband med att optionen ropas av. Något som i så fall torde medföra risk för att förfarandet bedöms som en otillåten direktupphandling, såvida inte undantagsregeln för direktupphandling av upprepningar av tidigare utförd entreprenad i sällsynta fall kan åberopas. I kapitel 6.6.1 diskuterar vi optioner som upphandlingsstrategi.

## 6 Upphandlingsstrategier och deras konsekvenser

Entreprenadupphandling går i all enkelhet ut på att först välja den mest effektiva och innovativa entreprenören för ett specifikt projekt och sedan ge denne möjligheter och drivkrafter att göra sitt bästa under genomförandet av kontraktet. Nedan görs en kritisk genomgång av olika typer av upphandlingsstrategier och deras konsekvenser, i form av fördelar och nackdelar vid olika projektförutsättningar. Konsekvenser av valda upphandlingsstrategier kan vara i form av projektresultat (ekonomi, tid, kvalitet, ÅTA, juridiska tvister, etc.) men även mer långsiktiga och makroekonomiska konsekvenser som konkurrenspåverkan och innovationspotential. Olika upphandlingsstrategier baseras också på olika förutsättningar. Projektförutsättningar som kan påverka kopplingarna mellan upphandlingsstrategier och deras konsekvenser är exempelvis projektets egenskaper (som diskuterades i kap 3), till exempel grad av komplexitet, osäkerhet och tidspress, men även beställarens förutsättningar i form av typ av beställare (offentlig/privat), beställarens kompetens och erfarenhet, etc. Även aktörernas förmåga att bära risk bör påverka valet av upphandlingsstrategi. Framförallt fokuseras hur val av upphandlingsstrategier påverkas av juridiska förutsättningar, som till exempel offentliga beställares upphandling enligt LOU och den risk för betydande tidsförskjutning av ett byggprojekt och därav följande merkostnader för en beställare som följer av risken för överprövning.

Viktiga delkomponenter av upphandlingsstrategier som fokuseras i studien är: entreprenadform (främst totalentreprenad och utförandeentreprenad, men även andra varianter såsom funktionsentreprenad, tidigt upphandlad utförandeentreprenad och styrd totalentreprenad), ersättningsformer (inklusive olika former av incitamentsmodeller), upphandlingsförfarande/anbudsinfördan, anbudsutvärdering, samt samverkansform (projektpartnering). En översiktlig belysning och kort diskussion av upphandlingsstrategier baserade på långa kontrakt (inklusive optioner, ramavtal och strategisk partnering) samt "nya" alternativa upphandlingsstrategier såsom Offentlig-Privat Samverkan (OPS), konkurrenspräglad dialog och innovationsupphandling kommer även att utföras.

### 6.1 Entreprenadform och entreprenadsrättslig upphandlingsform

Att välja lämplig entreprenadform är ett viktigt val vid entreprenadupphandling. De två huvudtyperna är utförandeentreprenad och totalentreprenad, varav utförandeentreprenad har varit den vanligaste i svensk byggbransch (Eriksson, 2008b). Men det finns även specialvarianter av dessa såsom styrd totalentreprenad och funktionsentreprenad, vilka diskuteras nedan. Dessa entreprenadformer avgör ytterst vem av beställaren och entreprenören som svarar för projekteringen och ändamålsenligheten i de tekniska lösningar som väljs.

### 6.1.1 Utförandeentreprenad

Utförandeentreprenad innebär som ovan nämnts att beställaren svarar för projekteringen. Så sker normalt genom att beställaren i sitt förfrågningsunderlag sammanställer en betydande mängd arkitekt- och konstruktionsritningar jämte däremot svarande tekniska beskrivningar som i detalj beskriver vad entreprenören skall utföra. Det är med andra ord beställaren som tar fram de tekniska lösningar som definierar vad som skall utföras och därmed också bestämmer kvaliteten i det byggobjekt som skall utföras. Till sin hjälp anlitar beställaren vanligen ett antal tekniska konsulter (arkitekter och konstruktörer, inte sällan flera för varje fackområde såsom för el, ventilation, rör, etc.) vilka var och en för sig tar fram handlingar inom sitt fackområde, att sedan samgranskas av beställaren för att säkerställa att dessa är väl avgränsade mot varandra.

I en utförandeentreprenad har entreprenören i princip att utföra vad som anges i kontraktshandlingarna och har inte något ansvar för att de av beställaren valda tekniska lösningarna är ändamålsenliga i och för sig. Detta betyder att beställaren bär den fulla risken för projekterings ändamålsenlighet. Entreprenörens risk är i huvudsak begränsad till dels att utförandet måste vara fackmässigt och dels förekomsten av hinder och störning på entreprenaden som beställaren inte ger ersättning för, exempelvis strejker och besvärande väderleksförhållanden (Liman, 2005; Hedberg, 2007). Denna riskfördelning kan vara en fördel när beställaren vill främja konkurrens (Cheung et al., 2001), särskilt mellan små och mellanstora entreprenadföretag (så kallade SMEs) eftersom små företag har sämre förutsättningar än stora att bära risk.

En annan fördel med utförandeentreprenad är att beställarens omfattande projekteringsarbete presenteras i förfrågningsunderlaget vilket gör att entreprenörernas anbudsarbete blir mindre omfattande än vid totalentreprenad. Detta främjar förekomsten av flera anbudsgivare och underlättar främst för SMEs med begränsade kalkylerings- och projekteringsresurser att ändå vara med och lämna anbud. En tredje fördel är att en kompetent och erfaren beställare lättare kan säkerställa att de får den kvalitet de vill ha genom att detaljspecificera utförandet (Cheung et al., 2001). När en viss kvalitetsnivå är av central betydelse kan därmed utförandeentreprenad vara att föredra om beställaren har tillräcklig kompetens och erfarenhet för att veta vad denne vill ha och hur detta kan uppnås. I praktiken är utförandentreprenad den vanligast använda entreprenadformen och enligt vår erfarenhet är den särskilt vanlig i situationer där beställaren har speciellt höga krav på säkerheten i en byggnad eller anläggning, typ polisstationer, larmcentraler m.m. men också historiskt sett tidigare Banverkets projektering av järnväg. Banverksdelen inom Trafikverket har av naturliga skäl kunnat samla på sig en unik kompetens och erfarenhet av hur man projekterar järnväg. Ur ett livscykelperspektiv kan utförandeentreprenad även leda till mer kostnadseffektiv drift och underhåll eftersom beställaren genom detaljspecificering av tekniska lösningar kan standardisera sitt bestånd. Detta kan exempelvis hålla nere kostnaderna för



lagerhållning av reservdelar och skapa mer enhetliga behov av utrustning och kompetens kopplade till drift och underhåll (Nilsson, 2008).

En nackdel med utförandeentreprenad är att beställarens detaljspecifikation minskar entreprenörens möjligheter till innovation, det finns helt enkelt inte så många aspekter av utförandet att utveckla efter att upphandlingen är genomförd. Den vanliga skilsmässan mellan projektering och produktion minskar också lärandet mellan aktörerna i de olika skedena (Styhre et al., 2004), vilket kan förlänga projektiden och försämra byggbarheten. Frånvaron av entreprenörernas produktionskunskap under projekteringskedet riskerar därmed att försämra effektiviteten under produktionsskedet.

En annan nackdel med den tidigt utförda detaljspecifikationen är att förändrade förutsättningar och omständigheter skapar behov av tidskrävande omprojektering och förhandlingar både med konsult och entreprenör om tillägsarbeten, vilket kan vara dyrt och problematiskt då beställarens konsulter kanske redan gått vidare till nästa projekt. Problemet blir extra tydligt vid väldigt stora projekt då beställaren betalar för en väldigt omfattande projektering flera år innan den kommer till användning, vilket leder till onödigt höga räntekostnader för själva investeringen och till att risken ökar för att projekteringen i vissa delar hinner bli obsolet innan den används (BKK, 2009).

I förfrågningsunderlaget kan beställaren uppmuntra anbudsgivarna att föreslå alternativa utföranden för vissa specifika delar av en utförandeentreprenad som beställaren exempelvis anser extra problematiska och därför behöver hjälp med att utveckla. Ett problem med detta är att beställarens projektering normalt avser ett mycket stort antal tekniska lösningar som var för sig samverkar för att uppnå vissa funktionskrav med avseende på temperatur, luftflöden, fukthalt, bärkraft, etc. Den entreprenör som vill föreslå någon alternativ lösning har därvid som regel också att ta ansvar för denna som en insprängd totalentreprenad. Följaktligen är det också mycket ovanligt att anbud inkluderar så kallade alternativa utföranden vid utförandeentreprenad (Bergquist et al 2012).

### 6.1.2 Totalentreprenad

I en totalentreprenad är det istället entreprenören som har projekteringsansvaret och därmed ytterst ansvarar för att den produkt som arbetet utmynnar i verkligen fungerar för avsett ändamål. I en totalentreprenad anger beställaren istället sina funktionskrav i olika tekniska rambeskrivningar varefter det är upp till entreprenören att själv avgöra med vilken eller vilka tekniska lösningar angivna funktionskrav skall uppfyllas.

Från ett effektivitetsperspektiv kan totalentreprenadkontrakt främja ett ökat kunskapsutbyte mellan konsulter och entreprenörer och därmed en integration mellan projekteringskompetens och produktionserfarenhet. Detta kan leda till

produktdesign med förbättrad byggbarhet, eftersom entreprenörernas produktionserfarenheter tas till vara under projekteringsskedet, vilket kan resultera i bättre tids- och kostnadseffektivitet. Totalentreprenad innebär också en upphandling mindre och att entreprenören kan börja bygga innan produkten är helt färdigprojekterad, vilket spar tid (Tam, 2000; Cheung et al., 2001). Totalentreprenad kan därmed förbättra kortsiktig effektivitet i projektet.

En nackdel, främst för stora beställare, är att entreprenörernas frihet i totalentreprenader medger större variantrikedom i de färdiga produkterna. Detta kan försvåra standardisering, upprepning och stordriftsfördelar vid drift och underhåll och därmed ge ökade livscykelkostnader (Riksrevisionen, 2012). En beställare med stort bestånd av fastigheter/anläggningar kan därmed få sämre effektivitet ur ett livscykelperspektiv om projekten baseras på rena totalentreprenader.

En annan nackdel med totalentreprenadkontrakt är att de ökar kraven på entreprenören och dennes kompetens och erfarenhet eftersom åtagandet är mycket större än i en utförandeentreprenad. Detta faktum kan hämma konkurrensen, särskilt bland SMEs, eftersom det finns färre anbudsgivare som har tillräcklig kompetens och kapacitet att åta sig totalentreprenadkontrakt jämfört med utförandeentreprenader (Chan, 2000; Eriksson et al., 2013). Å andra sidan kan större totalentreprenadkontrakt locka stora utländska entreprenadföretag med egna utvecklingsavdelningar till Sverige, vilket kan öka konkurrensen (Eriksson et al., 2013).

En annan nackdel är att totalentreprenadkontrakt ökar transaktionskostnaderna totalt sett då flera entreprenörer måste utföra en viss förprojektering för att kunna lämna anbud, istället för att endast beställaren utför projektering för att kunna presentera ett förfrågningsunderlag (Mandell et al., 2013). Detta innebär resurs-slöseri då endast ett av flera anbud är framgångsrikt och leder till fortsatt arbete. I slutändan får beställaren betala för entreprenörernas ökade transaktionskostnader och totalentreprenader riskerar även att resultera i färre anbudsgivare. Särskilt SMEs kan tveka att ge sig in i kostsamma och riskfyllda anbudstävlingar för totalentreprenader eftersom de inte har någon möjlighet att sprida ut anbudskostnaderna inom en stor projektportfölj (Nilsson, 2008). Denna nackdel kan mildras genom att beställaren ger förlorande anbudsgivare viss ersättning för deras anbudsarbetskostnader (Upphandlingsstödet, 2010b). En studie av anläggningssektorn i USA fann emellertid att inblandningen av SMEs inte var mindre i totalentreprenader än i utförandeentreprenader, förutsatt att man inte bara räknade anbudsgivarna utan även räknade med deras underleverantörer (USDOT, 2006).

Från ett innovationsperspektiv är effekterna av totalentreprenadkontrakt med funktionskrav mer oklara, eftersom både möjligheter till och drivkrafter för innovation krävs för att innovationsbenägenheten ska öka. I våra intervjuer framkom att de flesta respondenterna var positiva till totalentreprenader eftersom de ökade entreprenörernas möjligheter till innovation. Produktivitetskommittén (2012) förespråkar också ökad andel totalentreprenader för Trafikverkets projekt

eftersom de ökar entreprenörernas frihetsgrader och därmed deras möjligheter till innovation. I praktiken kan dock totalentreprenader vara lika styrda när det gäller valet av teknik som om man använder utförandeentreprenad, vilket då inte ger ökad möjlighet till innovation, se nedanstående diskussion om styrd totalentreprenad. Den intressanta aspekten för att öka entreprenörernas möjligheter till innovation är egentligen hur man konkret ska gå tillväga för att utvidga dessa frihetsgrader. Utmaningen med att öka frihetsgraderna och ställa upp funktionskrav ligger i hög grad i processerna och kraven när det gäller verifiering att en viss teknisk lösning uppfyller funktionskraven. Beställaren måste därmed kunna formulera relevanta och mätbara funktionskrav som säkerställer att efterfrågad funktion tillhandahålls av entreprenören.

En utmaning jämfört med utförandeentreprenad är just mätning av resultatet. Eftersom mycket av ansvaret för att produkten verkligen fungerar enligt avtalet ligger på entreprenören måste beställaren kontrollera att funktionen verkligen uppnås. Det är också en invändning som ofta framförs av byggherrar inför upphandling, att det är svårt att definiera funktionskrav som på tillräckligt tydligt sätt anger kvalitetskrav för driftkostnader och energiförbrukning eller gestaltning och att det också anses svårt att kontrollera och mäta skillnader mellan anbudsgivare i det avseendet vid upphandling. Följden anses bli att totalentreprenad ändå landar i lägsta pris till dålig kvalitet och att beställaren genom att projektera därmed ändå får en viss styrning och kontroll över kvaliteten. Bröchner och Kadefors (2010) menar därför att totalentreprenader mest används för enklare eller mer standardiserade byggnader som industrilokaler och bostäder samt av byggherrar med små egna resurser. Några av respondenterna poängterar i intervjuerna att det är viktigt att beställare engagerar och involverar sig under projekteringen i totalentreprenader för att kunna vara med och påverka val av lösningar, etc. Sådan involvering kan främja bättre kvalitet vid komplexa och kundanpassade projekt, särskilt om någon typ av samverkansform används tillsammans med ersättningsform baserad på löpande räkning.

I en arkivstudie som inkluderade 1463 infrastrukturprojekt hos Trafikverket fann Mandell et al. (2013) att totalentreprenader främst användes för stora komplexa projekt. Detta resultat ligger också i linje med Trafikverkets förändring mot en mer renodlad beställarroll där ökad andel totalentreprenader ska främja innovation i stora komplexa projekt (Trafikverket, 2012). Entreprenörernas drivkrafter till innovation i totalentreprenadkontrakt är dock inte självklara. Eftersom funktionskraven anger krav på minnivå har entreprenören ingen större motivation att investera i innovation som möjliggör prestationer utöver fastställda krav. Nivån på funktionskraven kommer därmed få stor betydelse för entreprenörernas motivation till kvalitetshöjande innovation. Eftersom entreprenören i totalentreprenad har ansvar för de tekniska lösningar som utvecklas och byggs in i produkten så finns det sannolikt stor tveksamhet till att använda nya otestade lösningar vars långsiktiga funktion är osäker. Detta ökade ansvar innebär en ytterligare nedsättning i entreprenörens motivation till ökad innovation i totalentreprenader. När totalentreprenader upphandlas med sedvanlig konkurrensutsättning baserad på lägsta pris

har entreprenören inte några tydliga incitament att spendera tid och pengar på utforskande projektering (Ahola et al., 2008). För att minimera risken att överskrida snäva tids- och budgetramar baseras produktionen istället på kända lösningar och befintlig kunskap. För att främja innovation bör därmed andra motivationshöjande upphandlingskomponenter implementeras, vilket diskuteras i senare avsnitt.

### 6.1.3 Andra varianter av entreprenadformer

#### Styrd totalentreprenad

I praktiken är det ovanligt med rena totalentreprenader. Snarare brukar beställaren i högre eller mindre grad inkludera ett antal mer eller mindre färdigprojekterade tekniska lösningar i sitt förfrågningsunderlag även för totalentreprenad. Tekniska lösningar som beställaren enligt 1 kap 6 § ABT 06 ansvarar för är riktiga oavsett val av entreprenadform. Detta kallas populärt för styrd totalentreprenad och är ett sätt för beställaren att liksom i en utförandeentreprenad behålla kontroll över vissa tekniska lösningar (Chan, 2000). Nackdelar med styrd totalentreprenad är att den liksom utförandeentreprenad minskar entreprenörens frihet och innovationsmöjlighet, samt att den innebär att beställaren tar på sig en högre risk på grund av ansvaret för de styrda lösningarna. Vid våra intervjuer framkom att respondenterna överlag är negativa till styrda totalentreprenader, eftersom minskade frihetsgrader ger minskade innovationsmöjligheter, och vissa menade att alla beställare inte är medvetna om deras ökade ansvar och därmed förhöjda risk vid styrd totalentreprenad. Populariteten av styrd totalentreprenad ligger sannolikt i att många beställare uppfattar den som en möjlighet att styra utförandet såsom i en utförandeentreprenad med begränsat ansvar såsom i en totalentreprenad. Denna falska trygghet är en olämplig grund till val av denna entreprenadform. En väldigt styrd totalentreprenad är därmed både i praktisk och juridisk mening väldigt lik en utförandeentreprenad.

En viss styrning av totalentreprenader kan emellertid vara en fördel, särskilt för stora förvaltande beställare, då vissa tekniska lösningar som är av central betydelse från ett drift- och underhållsperspektiv kan styras av förfrågningsunderlaget för att minska risken för ett alltför spretigt bestånd som är svårt och kostsamt att förvalta. En viktig utgångspunkt för upphandling av styrd totalentreprenad bör vara att beställaren verkligen projekterar färdigt de tekniska lösningar som skall styras och att det tydligt anges i förfrågningsunderlaget vilka delar som beställaren på detta vis fullt ut svarar för projekteringen av.

I 6 kap 9 § LOU respektive 6 kap 10 § LUF regleras möjligheten för beställaren att tillåta anbudsgivare att offerera alternativa utföranden. För detta gäller att beställaren dels anger att alternativa utföranden är tillåtna i och för sig, dels att utvärderingsmodellen ekonomiskt mest fördelaktiga anbud och inte lägsta pris används, samt dels också att beställaren anger vilka minimikrav som gäller för de alternativa utförandena och hur dessa skall presenteras i anbudet. Anbud med

alternativa utföranden är att anses som huvudanbud i den mening som avses i AMA AF (Bergquist et al., 2012) och skall jämföras på lika villkor med andra anbud i anbudsutvärderingen. Det är enligt vår erfarenhet ovanligt att beställare efterfrågar anbud med alternativa utföranden vid entreprenadupphandling. Särskilt vid styrd totalentreprenad torde det vara hanterbart för beställare att avgränsa ett antal av beställaren valda (styrda) tekniska lösningar och vilka minimikrav som gäller för dessa (funktionskraven) och öppna för alternativa utföranden i dessa delar. I sammanhanget kan tilläggas att en till synes viktig drivkraft bakom de reformerade förfarandedirektiven om upphandling som antogs av EU den 15 januari 2014 har varit att i högre grad öppna för innovation vid offentlig upphandling och att man därvid bland annat uppmanar beställare (beaktandesats 48) att tillåta alternativa anbud så ofta som möjligt.

### Tidigt upphandlad utförandeentreprenad

Ett annat mellanliggande alternativ är tidigt upphandlad utförandeentreprenad. Då baseras förfrågningsunderlaget på en mindre omfattande projektering än normalt. Därmed upphandlas entreprenören tidigt och involveras i den avslutande detaljprojekteringen, som alltså utförs av beställaren i samråd med entreprenören. En fördel med detta alternativ är att upphandlingen och därmed byggstarten kan ske tidigare. Tidig medverkan av entreprenörer samt integrerad projektering och produktion kan också ge upphov till kostnadsbesparingar och kortare projekttider tack vare förbättrad byggbarhet. Tidig medverkan stödjer också utveckling och innovation (Caldwell et al., 2009) genom gemensam problemlösning och kunskapsöverföring mellan projektering och produktion. Gemensam projektering främjar en integration av projekterings- och produktionskompetens och tillåter en synkroniserad fokusering på utforskande projekteringsfrågor och kortsiktigt resursutnyttjande i effektiv produktion. I likhet med en samverkansinriktad totalentreprenad och tidig upphandling av entreprenörer på konsultkontrakt så främjar denna variant av entreprenadform både kortsiktig effektivitet och långsiktig innovation.

En nackdel jämfört med vanlig utförandeentreprenad är att det blir svårare för entreprenörerna att ta fram anbudspris, vilket minskar anbudens homogenitet och därmed konkurrensen i upphandlingen. Att ge anbud till fast pris förekommer av naturliga skäl inte då entreprenadens definitiva omfattning och kvalitetsnivåer inte är fastställda vid upphandlingen. I sådana upphandlingssituationer brukar man arbeta med riktpolis. En variant är att man i upphandlingen konkurrensutsätter det procentpåslag för fast del som fastställs för att täcka entreprenörens risk, vinst och centraladministration enligt vad som närmare definieras i förfrågningsunderlaget efter det att parterna längre fram i projektet enats om entreprenadens omfattning och en riktpris (budgeterade självkostnader) för att färdigställa den. I situationer där beställaren kommit längre i projekteringen kan en konkurrensutsättning istället ske både av i anbudet offererad riktpris och fast del eller en kombination av dessa. I situationer där beställaren vill upphandla entreprenören riktigt

tidigt kan de istället vara bättre att upphandlingen först sker på konsultkontrakt, se nedanstående avsnitt.

### Tidig upphandling av entreprenörer på konsultkontrakt

Istället för att upphandla entreprenörer tidigt i en utförandeentreprenad eller i en totalentreprenad kan beställaren först upphandla entreprenör på konsultkontrakt (ABK 09). Detta är kanske särskilt lämpligt för offentliga beställare när osäkerheten är för stor för att använda totalentreprenad. Ett för dåligt förfrågningsunderlag med stora osäkerheter är inte en bra grund för totalentreprenader.

Byggherrarnas modell av partnering utgår från att upphandling görs i ett tidigt skede, där entreprenören handlas upp och kontrakteras under fas 1 och fas 2 som konsult på ABK 09 med löpande räkning. Under fas 1 utför entreprenören i samråd med beställaren en förstudie och tar fram programhandlingar för att efter beställarens godkännande fortsätta projekteringen med att under fas 2 ta fram systemhandlingar, även det i samråd med beställaren. Därefter tar entreprenören fram en detaljerad kalkyl över sina självkostnader för att utföra entreprenaden. Efter det att beställaren kontrollerat och godkänt kalkylen ligger den sedan till grund för entreprenadens riktkostnad. En viktig del i byggherrarnas mallavtal är att beställaren har rätt att avbeställa entreprenaden utan någon annan skyldighet än att ersätta entreprenören för dittills upparbetad tid enligt avtalat konsultarvode. Kommer parterna inte överens om riktkostnaden eller att beställaren av andra skäl inte känner erforderlig tillit för entreprenören och dennes kompetens upphör entreprenörens uppdrag med framtagandet av systemhandlingar. En viktig utgångspunkt är också att beställaren får full förfoganderätt till projekteringshandlingarna för att beställaren ska kunna börja om med en ny upphandling av fas 3 (Bergqvist et al., 2012; Bjerle, 2014).

Bergqvist et al. (2012) poängterar att offentliga beställare måste tänka på vissa viktiga saker för att denna typ av upphandlingsstrategi ska vara förenlig med LOU/LUF. Dels är det viktigt att entreprenadkontraktet (för fas 3) i dess helhet finns framtaget och bifogas förfrågningsunderlaget till upphandlingen av fas 1. Det är också lämpligt att beställaren försöker ta hänsyn till ekonomiska aspekter i anbudsutvärderingen genom att dels utvärdera timpriser (för fas 1 och 2) och dels utvärdera offererat entreprenörsarvode (för fas 3) (Bergqvist et al., 2012).

### Funktionsentreprenad

Upphandling av funktion innebär att beställare och utförare ingår avtal om byggande och underhåll av ett byggnadsverk baserat på att slutkunderna (brukarna) får tillgång till preciserade tjänster, istället för att byggnadsverket uppfyller ett antal tekniska egenskaper. Funktionsentreprenad är därmed egentligen en totalentreprenad som även inkluderar drift och underhåll (D&U) av byggnadsverket (Olsson, 2012a). Denna integration främjar kunskapsutbyte mellan projektering, produktion och drift. Kunskap om hur den färdiga anläggningen

fungerar i driftskedet kan spridas tillbaks till aktörer som var ansvariga för projektering och produktion vilket på längre sikt kan leda till bättre utformning av produkten från ett driftsperspektiv (förbättrad driftbarhet) och därmed ökad effektivitet.

Förutsatt att underhållskontraktet är tillräckligt långt ger det långsiktiga ansvaret också entreprenören incitament att fokusera på livscykelkostnader och miljöaspekter snarare än endast kortsiktiga investeringskostnader (VTI, 2006; Olsson, 2012a). Även detta kan resultera i förbättrad driftbarhet och högre kvalitet. Funktionsupphandling skapar också starkare drivkrafter till innovation eftersom kostnaderna för innovationsarbetet inte behöver tjänas tillbaks redan under projekt-tiden genom lägre investeringskostnader utan kan spridas ut över hela förvaltningsskedet, det vill säga längre återbetalningstid. Upphandlingutredningen (2013) och Statskontoret (2009) föreslår därför att funktionsentreprenader används i större utsträckning för att främja både effektivitet och innovation. Även Produktivitetskommittén (2012) och Innovationsupphandlingsutredningen (2010) menar att funktionsentreprenader är ett sätt för offentliga beställare att bli mer innovationsvänliga.

Kontraktslängden är av stor betydelse för funktionsentreprenader. Ju kortare kontraktslängd ju mer likt blir det en vanlig totalentreprenad. För att skapa incitament till innovation och fokus på livscykelkostnader måste underhållskontraktet vara tillräckligt långt. Å andra sidan kan för långa kontrakt skrämja bort vissa anbudsgivare (särskilt SMEs) som inte vill låsa in sig i ett uppdrag under för lång tid. Kontraktslängder över 15 år kan kännas onaturliga för många entreprenörer eftersom det är mycket svårt att ha ett så långt perspektiv på entreprenad-arbeten och dess risker redan i anbudsskedet (Olsson, 2012a). Teknisk utveckling gör också att metoder och lösningar förändras på lång sikt, varför inte kontraktslängden bör vara för lång. Under våra intervjuer menade några respondenter att en kontraktslängd på 10 år räcker gott och väl. Entreprenörer har svårt att planera och förutse framtiden längre bort än 10 år och enskilda individer har svårt att känna ansvar för tidsperioder längre bort än 10 år. Att kontraktera drift och underhåll för 20 år eller längre kan därmed bli kontraproduktivt.

Funktionsentreprenaden innebär att entreprenören tar på sig ännu större risk än vid totalentreprenad eftersom denne även måste ansvara för förvaltningen av det byggverk som har projekterats och producerats. Detta kan resultera i färre anbud och därmed konkurrensbegränsningar (Olsson, 2012a). För att väga upp risken för olyckliga utfall kan entreprenören lägga in en riskpremie i sitt anbud, vilket åtminstone delvis åter upp övriga besparingar och effektivitetsvinster som görs (Nilsson, 2008). En annan negativ aspekt av det ökade ansvaret är att det kan göra entreprenören mindre benägen att testa nya tekniska lösningar. Rädslan för att innovativ teknik inte ska visa bra prestanda under förvaltningsskedet kan göra entreprenörerna mindre innovationsbenägna och därmed upphäva ovan diskuterade effekter av innovationernas återbetalningstid. För att inte D&U-arbetet ska bli för ineffektivt bör funktionsentreprenader vara tillräckligt stora, alternativt tillräckligt

många, för att entreprenören ska kunna utforma en standardiserad verksamhet som utnyttjar stordriftsfördelar.

En utmaning med funktionsentreprenad är de ökade behoven av mätning, både av att funktionskraven uppnås kontinuerligt (exempelvis jämnhet på en väg), att restvärdet uppnås (exempelvis återstående livslängd hos en bro) och att förutsättningarna stämmer överens med verkligheten (exempelvis trafikbelastning). Eftersom resultatet av dessa mätningar påverkar entreprenörens ersättning måste beställare kunna visa upp trovärdig kompetens och rättvisa metoder för att genomföra mätningssarbetet, för att inte riskera att skrämja bort potentiella anbudsgivare. Ett annat problem som ibland beskrivs är att formulera en fungerande gränsdragning mellan å ena sidan entreprenörens ansvar att utan ersättning avhjälpa fel som framträder under garantitiden och entreprenörens arbete med att som regel mot ersättning utföra felavhjälpare underhåll under samma tid.

#### 6.1.4 Entreprenadsrättsliga upphandlingsformer

Gemensamt för ovan diskuterade entreprenadformer är att de antingen upphandlas som generalentreprenad eller som delad entreprenad. I detta avsnitt diskuterar vi kort de entreprenadsrättsliga upphandlingsformerna generalentreprenad, delad entreprenad, samt mellantinget samordnad generalentreprenad.

##### Generalentreprenad

Generalentreprenad definieras som en situation där en entreprenör, generalentreprenören, gentemot beställaren ansvarar för hela produktionen. Vid generalentreprenad är det således en entreprenör, vanligen en byggentreprenör, som handlar upp olika underentreprenader för de delar av entreprenaden där generalentreprenören saknar specialistkompetens, utrustning eller bara lämpligt manskap. Vanligen läggs alla installationsentreprenader, såsom för VS, ventilation, styr och regler, el m.m. som underentreprenader. En generalentreprenör ansvarar för sina underentreprenörers arbeten såsom för sina egna och har fullt ut att bära ansvar för att dessa arbeten utförs kontraktsevenligt och i tid. Vidare har generalentreprenören ansvaret för att samordna samtliga underentreprenörers arbeten med varandra och med generalentreprenörens egna arbeten. Samordningsansvaret avser att arbetena skall göras i rätt följd och inte kollidera med eller hindra varandra. Samordningsansvaret avser både fysisk, teknisk och tidsmässig samordning.

Både utförandeentreprenad och totalentreprenad utförs oftast i form av generalentreprenad, där en generalentreprenör som sagt ansvarar för samordningen av alla sina underentreprenörer. För beställaren kan detta vara en fördel då denne står i kontraktsförhållande med endast en aktör och därmed slipper samordningsansvar gentemot de andra aktörerna som åvilar beställaren vid delad entreprenad. Därtill får inte bortses från att beställaren med upphandlingsformen generalentreprenad också för över risken på generalentreprenören för att någon eller några av



underentreprenörerna inte utför sin arbeten kontraktsevenligt, till exempel att entreprenadens godkännande försenas på grund av ett icke fackmässigt utförande av en underentreprenör eller försenade materialleveranser, konkurs hos underentreprenör och materialleverantör eller motsvarande. Nackdelen är istället att beställaren normalt inte har någon påverkan på generalentreprenörens val av underentreprenörer och heller inte har någon kommunikation direkt med dessa vad gäller deras respektive utförande.

### Delad entreprenad

Med delad entreprenad avses enligt förordet till AB 04 en situation där var och en av entreprenörerna står i direkt avtalsförhållande med beställaren, som därmed har kontrakt med flera entreprenörer parallellt i en och samma produktion. Dessa svarar då för olika delar, exempelvis byggnadsarbeten, el-arbeten, markarbeten och VS-arbeten medan beställaren svarar för samordningen av dessa arbeten, både tekniskt, fysiskt och tidsmässigt. Delad entreprenad och olika modeller av CM (construction management) eller EPCM (engineering, procurement, and construction management), där ett konsultföretag tar ansvar bl a för samordning, kan vara ett lämpligt sätt för att få in fler entreprenörer som kan konkurrera om relativt sett mindre delar i en stor helhet. Enligt vår uppfattning är det vanligare med lösningar som delad entreprenad och EPCM inom det privata näringslivet än vid offentlig upphandling. Delad entreprenad anges ofta som en speciell typ av utförandeentreprenad (se exempelvis Söderberg, 1998; Nordstrand, 2003), vilket egentligen är missvisande. Delad entreprenad kan vara baserad både på utförande- eller totalentreprenad, även om det förstnämnda sannolikt är vanligast.

I läroböcker och praxis beskrivs ofta delad entreprenad som en lämplig entreprenadform för att främja ökad konkurrens eftersom den ger beställaren möjlighet att hitta bästa anbud för varje delentreprenad på marknaden (Söderberg, 1998). Detta angreppssätt som oftast baseras på utförandeentreprenad främjar också möjligheten för SMEs att lämna anbud då varje kontrakt blir mer specialiserat och av mindre storlek. Om syftet med delad entreprenad är att främja konkurrens i projekt som inte kännetecknas av komplexitet och kundanpassning kan en beställare med liten intern organisation istället använda sig av ett projektledningsföretag som tillhandahåller samordningstjänsten. En ovan beställare som inte vill riskera att bli ett offer för informationsasymmetri som utnyttjas av en större och mer erfaren entreprenör kan med fördel använda sig av ett projektledningsföretag för att leda och styra projektet. För att skörda frukterna av inblandningen av denna aktör kan då delad entreprenad vara lämpligt för att hitta bästa anbud för varje delentreprenad på marknaden. I våra intervjuer blev det dock tydligt att flera respondenter är negativa till denna typ av delad entreprenad då de lätt blir kaotiska, rent samordningsmässigt. Större entreprenörer väljer ofta därför att inte lämna anbud vid denna typ av projekt.

I forskarens tidigare fallstudier av industriella byggprojekt har professionella och kompetenta beställare inom verkstads- och gruvindustri framgångsrikt använt sig

av delad entreprenad (Eriksson, 2010a,b). Studierna illustrerar hur delad entreprenad används för att åstadkomma specialisering och samverkan i komplexa och kundanpassade projekt, snarare än ovan nämnda lägsta-pris-konkurrens. I industriella investeringsprojekt är ofta själva byggdelen en mindre viktig aspekt än process- och installationsdelarna. Därmed blir det naturligt att låta maskinleverantörer, el-installatörer, byggentreprenörer med flera jobba sida vid sida med varsin totalentreprenad istället för att låta exempelvis byggentreprenören vara generalentreprenör och ansvara även för delar som ligger utanför dennes kompetensområde. Enligt respondenterna i våra intervjuer kan denna logik även vara relevant i andra typer av installationstunga byggprojekt, som till exempel sjukhus. Denna variant av entreprenadrättslig upphandlingsform ställer höga krav på en kompetent beställarorganisation med resurser att jobba tillsammans med de övriga huvudaktörerna. Beställaren samordnar de olika entreprenörerna och agerar som "champion" i arbetet att främja samverkan och koordinering mellan de olika aktörerna och deras aktiviteter. Modellen är dock riskabel för offentliga beställare på grund av att risken för överprövningar ökar med ökat antal kontrakt (Bergquist et al., 2012). Exempel från 2012: Landsting som bygger om sjukhus för en miljard kronor handlar upp ombyggnaden på 40 delkontrakt. De får överprövning på fyra av dessa (generellt överprövas 7 procent av alla upphandlingar enligt Konkurrensverket, 2013) med svåra tidsförskjutningar av efterföljande delar och skyldighet att betala hindersättning m.m. som följd.

### Samordnad generalentreprenad

En blandning av delad entreprenad och generalentreprenad kan erhållas genom samordnad generalentreprenad, vilket kan vara ett alternativ till delad entreprenad samordnad av projektledningsföretag. Då upphandlar beställaren entreprenörerna på samma sätt som vid delad entreprenad men låter efter upphandlingen en entreprenör (ofta byggentreprenören) ta över samtliga rättigheter och skyldigheter enligt beställarens kontrakt med övriga av beställaren upphandlade entreprenörer och därmed också samordningsansvaret för att se till att de olika entreprenörerna och deras arbete koordineras.

Fördelen för beställaren är att denne dels kan bibehålla samma höga konkurrensfokus som vid delad entreprenad genom att själv handla upp på lägsta pris för varje del, och dels få ökad kontroll av val av lämpliga leverantörer med rätt kompetens och erfarenhet, till exempel installationsentreprenörer, samtidigt som beställaren slipper samordningsansvaret. Nackdelen med denna strategi är att samordningen kan bli problematisk då flera av varandra beroende entreprenörer ska samordnas utan att de kanske har samverkat tidigare. Det vill säga beställaren lägger installatörer i knät på byggentreprenören som denne exempelvis tidigare varit i tvist med. I delad entreprenad samordnad av beställare eller dennes projekteringsledarkonsult kan samma samordningsproblem uppstå men entreprenörerna kan då vara mer samarbetsvilliga eftersom man ogärna vill skapa konflikter med beställaren då detta kan ge negativa konsekvenser för projekt i framtiden. Övriga

entreprenörer kan däremot vara minde konfliktradda om motparten är en generalentreprenör som man inte brukar göra affärer med.

Tills för några år sedan var det relativt vanligt att beställaren vid samordnad generalentreprenad låg kvar med sitt betalningsansvar för kontraktssumman till de entreprenörer beställaren handlat upp trots att rättigheter och skyldigheter i övrigt enligt dessas kontrakt med beställaren övergått på generalentreprenören. Sedan det ifrågasatts om ett sådant förfarande överensstämde med gällande mervärdesskattelag rekommenderas beställare numera istället att gå i borgen mot underentreprenören för generalentreprenörens betalningsskyldighet (BKK, 2011). Det kan antas att samordnad generalentreprenad därmed också kommer minska något i omfattning.

### 6.1.5 Empirisk forskning om entreprenadformer

Forskning om upphandling och dess påverkan på projektresultat har ofta fokuserat på just val av entreprenadform. Det finns därmed ett flertal empiriska studier (främst från USA) kring hur olika entreprenadformer påverkar projektresultat, men de har kommit fram till blandade resultat.

I en studie av 75 byggprojekt i USA fann Chua et al. (1997) att när detaljprojekteringen var klar innan upphandling av entreprenör så resulterade det i lägre kostnadsöverskridanden. Denna studie indikerar därmed att risken för kostnadsöverskridanden är mindre i utförandeentreprenader än i totalentreprenader.

I en mer omfattande studie av 351 husbyggnadsprojekt av olika typer i USA fann Konchar och Sanvido (1998) generellt att totalentreprenad gav bättre projektresultat än tidigt upphandlad utförandeentreprenad som i sin tur gav bättre resultat än traditionell utförandeentreprenad. Mer specifikt gav totalentreprenad och tidigt upphandlad utförandeentreprenad bättre kvalitet än traditionell utförandeentreprenad. Totalentreprenad gav lägre enhetskostnad, kortare byggtid och projekttid, samt mindre tidsförseningar än tidigt upphandlad utförandeentreprenad som i sin tur gav bättre resultat kring dessa aspekter än traditionell utförandeentreprenad. När det gäller kostnadsöverskridanden gav totalentreprenad bättre resultat än traditionell utförandeentreprenad, som i sin tur gav bättre resultat än tidigt upphandlad utförandeentreprenad.

I en enkätstudie som bland annat omfattade 84 utförandeentreprenader och 32 totalentreprenader i Australien fann Love (2002) inga signifikanta skillnader mellan entreprenadformerna varken vad gäller kostnadsöverskridanden, tidsförseningar eller mängden omarbete (rework).

I en jämförande studie av 24 totalentreprenader och 30 utförandeentreprenader med storlek från ca 35 Mkr till 7 Mdr (5-1000 M USD) i främst USA, men även några projekt i andra länder, fann Ibbs et al. (2003) att utförandeentreprenad

resulterade i mindre kostnadsöverskridanden (0 %) än totalentreprenaderna (7 %), medan tidsförseningarna var något större för utförandeentreprenader (6 %) än för totalentreprenader (4 %).

I en enkätstudie omfattande 60 projektledare för totalentreprenader gällande anläggningsprojekt i USA fann man enligt projektledarnas subjektiva bedömning att totalentreprenad hade reducerat projekttiden med 14 % och kostnaden med 3 % jämfört med utförandeentreprenad medan kvaliteten var opåverkad (USDOT, 2006). Men vid en jämförelse mellan 19 totalentreprenader med likartade utförandeentreprenader blev resultatet något annorlunda. Jämförelsen visade då att totalentreprenaderna hade 9 % kortare projektid och något högre kostnader medan kvalitetsnivåerna var likartade.

I en jämförande studie av 38 totalentreprenader och 39 utförandeentreprenader av militära bostadsprojekt med storlek mellan ca 25-250 Mkr (4-37 M USD) i USA, fann Hale et al. (2009) att totalentreprenader resulterade i mindre kostnadsöverskridanden och tidsförseningar än utförandeentreprenader.

I en jämförande studie av 42 totalentreprenader och 65 utförandeentreprenader upphandlade av Trafikverket fann Riksrevisionen (2012) att totalentreprenader inte gav bättre projektresultat än utförandeentreprenader. Riksrevisionen antyder därför att Trafikverkets nya upphandlingsstrategi som innebär en "Renodlad beställarroll" genom ökat antal totalentreprenader saknar empiriskt stöd. Rapporten varnar istället för att det på längre sikt finns risker för ineffektivitet eftersom kvaliteten kan förväntas bli lägre och drift- och underhållskostnaderna högre till följd av den ökade variantrikedom som totalentreprenaderna medger. I en studie av 11 totalentreprenader hos Trafikverket fann Offrell (2012) att entreprenörerna medvetet hade räknat med låga vinster för att etablera sig på den "nya marknaden" för totalentreprenader som följer av Trafikverkets förändring mot en mer "Renodlad beställarroll". Det är därmed än mer anmärkningsvärt att Riksrevisionen inte hittade några belägg för lägre kostnader för beställaren i totalentreprenadprojekt.

I en mindre studie av 16 utförandeentreprenader och 6 totalentreprenader som alla gällde stora vägbyggnadsprojekt i USA fann Shrestha et al. (2012) att totalentreprenader gav snabbare projektleverans (project delivery) i form av kortare genomförandetid från projektering till projektöverlämning. Skillnader i kostnad var inte statistiskt signifikanta (Shrestha et al., 2012).

I en jämförande studie av 30 totalentreprenader och 30 utförandeentreprenader av infrastrukturprojekt med storlek över ca 50 Mkr (>7 M USD) i Florida (motsvarande Trafikverksprojekt) fann Minchin et al. (2013) att utförandeentreprenad resulterade i mindre kostnadsöverskridanden än totalentreprenaderna. Studien hittade inga signifikanta skillnader för tidsöverskridanden.

Ovanstående studier har gett olika resultat vad gäller val av entreprenadform, men vi kan se en tendens att totalentreprenader i alla fall främjar kortare projektid och

mindre risk för förseningar. Vi kan också se att det inte finns några tydliga empiriska belegg för att kvaliteten skulle bli lägre vid totalentreprenad än vid utförandeentreprenad, vilket ofta anges som en negativ risk med totalentreprenad. Studierna visar särskilt spridda resultat vad gäller ekonomi och kostnad, varför det är svårt att dra några generella slutsatser kring entreprenadformens påverkan på projektkostnad. Även om val av entreprenadform är en mycket viktig del av en upphandlingsstrategi så kan man inte se det som en isolerad del utan kopplingar till de andra delarna. Det är därför inte förvånande att empirisk forskning inte har visat några tydliga och homogena resultat kring val av entreprenadform, eftersom detta val dels är beroende på förutsättningarna och dels är beroende av de andra delarna av upphandlingsstrategin. I denna rapport argumenterar vi för att det krävs ett systematiskt helhetsperspektiv, där alla delar analyseras tillsammans. Nedan fortsätter diskussionen av andra komponenter i upphandlingsstrategin.

## 6.2 Ersättningsform

Fast pris och löpande räkning är de två huvudtyperna av ersättningsformer, varav fast pris är den vanligaste i den svenska byggbranschen (Eriksson, 2008b). I detta avsnitt diskuteras dessa men även andra vanliga varianter av ersättningsformer.

### 6.2.1 Fast pris

Vid fast pris kommer köpare och säljare redan initialt överens om slutpriset innan kontraktet skrivs. Ersättningsformen möjliggör en enkel jämförelse mellan olika anbud och främjar därmed konkurrensutsättning. En fördel för beställaren är att entreprenören tar risken för oväntade händelser eller ineffektivt arbete som kan påverka kostnaden i projektet. Detta skapar också incitament för entreprenören att arbeta effektivt och komma fram med innovationer som kan sänka kostnaderna. Nilsson (2008) menar därför att ju bättre möjligheter entreprenören har att påverka projektets slutresultat desto närmare fast pris bör ersättningsmodellen vara.

Bröchner och Kadefors (2010) menar att beställaren genom att upphandla en entreprenör i konkurrens till fast pris vill säkerställa att man erhåller marknadens lägsta pris. Men i praktiken förutsätter detta att förfrågningsunderlaget är både felfritt och uttömmande, något som ofta är svårt att åstadkomma. Det blir mycket dyrt att ta fram perfekta ritningar och beskrivningar för ett unikt projekt, särskilt när förutsättningarna inte är helt kända (Bröchner och Kadefors, 2010). Denna nackdel förstärks av den struktur som AB/ABT bygger på med ett stort ansvar för beställaren både att ta fram ett fackmässigt och kalkylerbart förfrågningsunderlag samordnat enligt god sed på marknaden och de tolkningsregler till entreprenörens favör som inträder vid i stort sett minsta brist därvidlag. Som beskrivits ovan avgör således kvaliteten på beställarens handlingar i vilken omfattning entreprenören har grund för att i kontraktet framställa ersättningsanspråk för ÄTA-arbeten som

beställaren utgått från skulle ingå i kontraktssumman. Man kan säga att parterna därmed kommer in i ett konfliktorienterat samarbete redan från början.

Bajari och Tadelis (2001) menar att fast pris är lämpligast i enkla projekt med låg osäkerhet där produkten är lätt och billig att beskriva och projektera. Risken för ersättningsanspråk för ÄTA-arbeten utöver den fasta kontraktssumman på grund av förändringar eller fel i handlingarna är då liten varför det initialt bestämda priset kan gälla även i slutet. Trots detta är det inte ovanligt att fast pris även används i komplexa och osäkra projekt (Bröchner & Kadefors, 2010), inte sällan med ändringar och osäkerheter i tidplan och pris som följd, vilket i sin tur leder till omfattande diskussioner kring ÄTA-arbeten och tidsförläggningar för att undvika viten. I en omfattande arkivstudie av över 800 infrastrukturprojekt upphandlade av Kaliforniens trafikverk (Caltrans - California's department of transportation) fann Bajari et al. (2011) att entreprenörernas anpassningskostnader (adaptation costs) uppgick till 8-14 % av anbudspriset. Anpassningskostnaderna uppkommer på grund av störningar i det normala arbetsflödet. Dessa störningar hade kunnat undvikas med adekvat planering i förväg, vilket ofta inte är möjligt vid ÄTA-arbeten som förväntas ske relativt omgående. Omförhandlingar av kontraktet genererar också anpassningskostnader i form av förhandlingar, tvistlösning och opportunistiskt beteende. Studien visar att entreprenörerna inte tjänar så mycket pengar på ÄTA-arbeten eftersom de även innebär stora kostnader. Eftersom ÄTA-arbeten kan förväntas i alla projekt ökade därför entreprenörerna sina anbudspriser för att täcka förväntade framtida anpassningskostnader (Bajari et al., 2011).

En nackdel med fast pris är att ekonomiska drivkrafter saknas för att med gemensamma insatser hitta kostnadseffektiva lösningar för projektet (Olsson, 2012b). Detta blir tydligast i komplexa projekt där gemensam problemlösning och koordinering mellan många aktörer krävs. En annan nackdel med fast pris är att entreprenören inte har något incitament att leverera mervärde i form av högre kvalitet än utlovat (Ballebye Olesen, 2008). Tvärtom strävar en rationell entreprenör att leverera lägsta godtagbara kvalitet inom ramen för kravet på fackmässigt utförande och vad kontraktshandlingarna utvisar eftersom ökad kvalitet ofta ökar entreprenörens kostnader. Fast pris är också olämpligt då beställaren vill främja innovation i projektet. Innovation innebär per definition att man försöker utveckla och implementera något som man inte prövat förut, vilket innebär hög osäkerhet. Utforskande innovationsprocesser kräver flexibilitet och kreativitet snarare än kontroll och begränsningar. Fast pris fungerar dåligt vid hög osäkerhet och gör snarare att entreprenörer väljer beprövade metoder för att minimera risker.

## 6.2.2 Löpande räkning

Vid löpande räkning får entreprenören betalt för de faktiska kostnaderna för att utföra uppdraget. I entreprenadavtal regleras detta ofta genom á-priser. Ett á-pris är enligt begreppsbestämningarna i AB 04 och ABT 06 ett pris som skall täcka entreprenörens samtliga kostnader för fullt färdig enhet av det arbete á-priset avser

inklusive kostnader för räntor, centraladministration och vinst. Om inte något å-pris avtalats för ett visst arbete, gäller enligt AB och ABT att entreprenören istället ersätts enligt självkostnadsprincipen i enlighet med 6 kap 9 – 10 §§ AB 04 och ABT 06. Enligt denna ersätts entreprenören för sina verifierade självkostnader för att utföra arbetet i fråga, samt därutöver ett entreprenörarvode beräknat genom ett procentpåslag på självkostnaderna, avsett att täcka kostnader för räntor, centraladministration samt ge vinst. Det är vanligt förekommande att parterna avtalar om timpriser för yrkesarbetare och arbetsledning som överensstämmer med entreprenörens självkostnader för att tillhandahålla dessa på entreprenaden, för att på så vis slippa redovisa krona för krona självkostnaden för varje sådan personal i form av löner, pensionsavsättningar, etc.

Löpande räkning innebär att beställaren i princip tar hela risken för att projektet kan genomföras som planerat. Detta ställer stora krav på byggherrens kostnadsstyrning och kräver alltså en mer kompetent beställare än vid fast pris (Bröchner & Kadefors, 2010). En ovan beställare som inte inte anstränger sig att kontrollera och styra kostnaderna riskerar att få ett projekt som blir oväntat och onödigt kostsamt utan att kvaliteten ökar.

Förvisso gäller alltså att entreprenaden kan drabbas av hinder och därav följande stillestånd (AB/ABT 4 kap 3 § pp 2 – 5) som strejker och otjänligt väder m.m. som föranleder förlängd etablering och ökade etableringskostnader för entreprenören som inte är ersättningsgilla. Det finns också reglerat i AB/ABT 2 kap 5 § att ökad mängd arbete som uppstår till följd av entreprenörens sätt att utföra arbetena inte anses utgöra ÄTA-arbete, liksom att entreprenören inte anses ha rätt att få betalt för att avhjälpa andra fel än sådana som kan rubriceras som brist – dvs att arbetet inte utförts alls. Vidare finns ett antal allmänt hållna förpliktelser för entreprenören vid tillämpning av självkostnadsprincipen om att göra ett så kostnadseffektivt arbete som möjligt. Bland annat heter det att entreprenören skall fullgöra sin uppgift så att beställaren erhåller bästa tekniska och ekonomiska resultat (AB/ABT 6 kap 10 § p 1) och att entreprenören vid upphandling av material, vara och underentreprenad såvitt möjligt skall infordra anbud i konkurrens från flera leverantörer eller entreprenörer. Dessa skyldigheter är dock inte direkt sanktionerade och i praktiken svåra för en beställare att omvandla till juridiskt tvingande regler (Hedberg, 2007). Med dessa reservationer innefattar således löpande räkning väldigt liten risk för entreprenören men normalt sett inte heller någon möjlighet till stora vinster.

Ersättningsformen anses av många innebära att entreprenören inte har någon anledning till att anstränga sig mer än nödvändigt för att genomföra uppdraget, vilket är negativt för kostnadseffektiviteten. Det finns inte heller några incitament till innovation eller utveckling eftersom innovativa kostnadsbesparingar endast leder till lägre ersättning, oräknat då den eventuella besparing entreprenören kan göra på en kortare etableringstid och därav följande möjlighet därtill att ta på sig andra arbeten. Inte heller kvalitetshöjande innovationer kan leda till högre vinst, endast till kostnadstäckning. I våra intervjuer framkom också att entreprenörerna överlag ogillade att arbeta i projekt med ren löpande räkning med rörligt

entreprenörarvode. De ville gärna ha någon typ av ekonomisk drivkraft i form av incitament, bonus, eller fast arvode för att främja innovation och effektivitet.

En annan nackdel med löpande räkning är att den försvårar konkurrensutsättning jämfört med fast pris eftersom entreprenörernas anbud blir svårare att jämföra rent ekonomiskt, de konkurrerar endast genom jämförelse av á-priser, timpriser och eventuellt genom storleken på entreprenörarvudet vid tillämpning av självkostnadsprincipen. Det säger inte någonting om med vilken effektivitet och yrkesskicklighet som arbetet kommer att utföras eller hur mycket en timmas arbete är värt för beställaren.

En fördel med löpande räkning är dock att projektets genomförandefas kan starta tidigare eftersom ingen omfattande projektering krävs för att bestämma ett totalpris på projektet, vilket i högsta grad påskyndar och underlättar upphandlingen. Entreprenören kan i princip börja sitt arbete direkt och projekteringen kan fortgå parallellt med byggarbetena, vilket sparar tid i början av projektet. Löpande räkning är därmed lämpligt vid ovanligt brådskande uppdrag som exempelvis vägarbeten efter jordskred och renoveringsarbeten efter brand (BKK, 2009), eller att uppföra en nedbrunnen skola som måste färdigställas till terminsstart. Vid löpande räkning finns heller inte det incitament för entreprenören som vid fast pris att sätta kostnadsaspekter före kvalitet och säkerhet. Ersättningsformen är därför extra bra i situationer där kvalitet och säkerhet är av större betydelse än ekonomin.

En annan fördel är att parterna blir väldigt flexibla att göra förändringar i projektet eftersom entreprenören får betalt efter faktiska kostnader. Detta är en fördel vid projekt där förutsättningarna är svåra att undersöka på förhand, till exempel ombyggnad av gamla hus eller mark- och bergarbeten där bergkvaliteten är osäker. Bajari och Tadelis (2001) menar därför att löpande räkning är lämpligast i komplexa projekt med hög osäkerhet där sannolikheten för att projektets utformning successivt måste anpassas till de faktiska och föränderliga omständigheterna är hög. Risken för tidskrävande ÄTA-diskussioner på grund av förändringar eller otillräckligt omfattande handlingar är då stor. Löpande räkning gör att dessa förändringar och därav följande krav på högre ersättning från entreprenören såsom för ÄTA-arbeten inte leder till konflikter. Detta kan också uttryckas så att ett fast pris för ett sådant projekt i bästa fall kommer att utgöra en kvalificerad gissning över den slutliga entreprenadsumman efter alla ÄTA-arbeten som av nödvändighet måste utföras för att färdigställa entreprenaden. Vidare att varsel och diskussioner om sådana ersättningskrav både utgör en stor "tidstjuv" i sig samt riskerar att förstöra samarbetsklimatet på entreprenaden.

### 6.2.3 Andra varianter av ersättningsformer

Utöver grundtyperna löpande räkning och fast pris finns det även andra ersättningsformer, som ofta innebär mellanting eller varianter av grundtyperna.



## Incitament

Incitamentsavtalen är vanligen baserade på en kombination av löpande räkning och fast pris som innebär att entreprenören får betalt för faktiskt uppvisade kostnader (verifierade självkostnader). Men parterna har i förväg kommit överens om en rikt kostnad för projektet som ligger till grund för incitamentsberäkningar, vilket ibland innebär att parterna delar på risken respektive vinsten vid över- respektive underskridande av rikt kostnaden. Det är viktigt att rikt kostnaden, som vanligen bygger på en detaljerad kalkyl över självkostnader som entreprenören tar fram i samråd med beställaren, verkligen är genomarbetad och bygger på fackmässiga bedömningar om slutkostnaden som båda parter känner sig trygga med. I annat fall kommer den riskfördelning som modellen utgår från att bli förfelad åt ena eller andra hållet. I likhet med ersättningsformen fast pris har entreprenören incitament att effektivisera sina arbeten och göra innovationer som sänker projektkostnaderna. En stor fördel med incitamentsavtal är att det medför en delning av risker. Detta innebär att entreprenören kan minska sin riskpremie i anbudet (jämfört med fast pris) samtidigt som det finns större anledning att hjälpa till att förebygga risker och mildra dess eventuella konsekvenser om de inträffar (jämfört med ren löpande räkning).

Löpande räkning med incitament är den vanligaste ersättningsformen vid partnering (Bergqvist et al., 2012), eftersom den ger en god grund för gemensam utveckling och riskdelning. Incitamentsbaserad ersättning är också särskilt lämplig vid tidig upphandling av entreprenör och gemensam projektering (Chan et al., 2007; Eriksson & Pesämaa, 2007), då den ger samverkande projektaktörer en gemensam belöning för vinster till följd av innovativa tekniklösningar och effektiva anpassningar. Eriksson (2013) menar därmed att incitamentsbaserade ersättningar kan främja både kortsiktig kostnadseffektivitet och långsiktig innovation, det vill säga organisatorisk tvåhänthet som diskuterades i kapitel 4.

Incitamentsdelningsparametern avgör om avtalet mest liknar ett fast-pris-kontrakt eller löpande räkning. Oftast delar beställare och entreprenör lika (50/50) på förluster/vinster, men även andra delningar används. Om beställaren får 90 % och entreprenören bara 10 % av kostnadsunderskridanden (samt även överskridanden) är kontraktet väldigt likt löpande räkning. Vid motsatt delning är kontraktet väldigt likt fast pris, eftersom entreprenören står för merparten av risken. Man kan även tänka sig att delningsparametern är olika för överskridanden och underskridanden. Om delningen är generös gentemot entreprenören vad gäller kostnadsunderskridanden fungerar den främst som "morot" medan en delningsparameter som är hård gentemot entreprenören vad gäller kostnadsöverskridanden främst fungerar som "piska". En vanlig fördelningsparameter i England och USA är att kostnadsunderskridanden delas lika medan entreprenören ensam får ta kostnadsöverskridanden (så kallat Guaranteed Maximum Price). Denna fördelningsparameter är lämplig då det är viktigt för beställaren att ha ett maxpris på ett liknande sätt som vid ersättningsformen fast pris. Nackdelen är att risken ökar för entreprenören vilket motiverar ett riskpåslag (Chan et al., 2007). Eftersom potentialen

vid underskridanden är lägre (vinsten delas med beställaren) är det skäligt med högre riskpåslag än vid fast pris. För beställare som inte behöver ha ett maxpris som inte kan överskridas är det därför bättre att dela även överskridanden med entreprenören. I våra intervjuer var det tydligt att entreprenörerna ogillar denna typ av incitamentsdelning som innebär stora risker och små möjligheter.

En nackdel med incitamentsbaserad ersättningsform är att regler om justering av rikt kostnad tenderar att bli ganska komplicerade avtalsvillkor som ofta ger upphov till diskussioner eller i värsta fall tvistigheter (Boukendour & Hughes, 2014). Bergqvist et al. (2012) anger ett flertal exempel på omständigheter som i den här typen av kontrakt vanligen inkluderas som rikt kostnadsreglerande:

- programändringar för en byggnads användning,
- ökning eller minskning av BTA i viss procent,
- föreskrivna eller likställda ÄTA-arbeten (pga. fel i handling) av väsentlig betydelse (inte sällan definierade till belopp, över visst gränsvärde),
- ändrade myndighetskrav och liknande.

Denna typ av incitamentsreglering kan resultera i fokus på att bevaka förändringar i projektet som kan tas till grund för att justera rikt kostnaden, vilket påminner mycket om ÄTA-diskussioner i vanliga entreprenadkontrakt till fast pris (Kadefors, 2004; Boukendour & Hughes, 2014). För att minska risken för sådana negativa diskussioner är det därför viktigt att skapa ett bra samverkans klimat i projektet genom att använda sig av en samverkansform som omfattar olika typer av samverkansaktiviteter (Eriksson, 2010b).

Även om ekonomiska incitament är vanligast så kan incitamentsavtal även vara knutna till andra aspekter än ekonomi, som till exempel kvalitet, leveranstid, driftsäkerhet, arbetsmiljö och miljöbelastning (Tam & Tam, 2008; Eriksson & Westerberg, 2011; Love et al., 2011). Entreprenören kan då få ekonomisk ersättning (alternativt även straff) i form av bonus (respektive vite) om vissa nivåer på olika funktionskrav överträffas (respektive underskrids), vilket ger incitament att leverera bättre än (respektive minst i nivå med) eventuella miniminivåer fastställda vid anbudsutvärderingen. Upphandlingutredningen (2013) poängterar betydelsen av att skapa sådana incitament i ersättningen till leverantörerna som stimulerar till höjning av kvalitet och effektivitet under kontraktstiden. Speciellt vid partnering och ramavtal kan denna typ av bonusmöjligheter vara viktig för att ge ännu starkare incitament till utveckling av samverkansrelationen, utöver ren kostnads-effektivitet (Love et al., 2011; Kadefors et al., 2013). En variant av detta som inte sällan förekommer vid partnering är att man ställer upp och mäter ett antal målsättningar både under projektets gång och vid dess färdigställande och att en i förväg beloppsmässigt bestämd bonus utgår vid uppfyllelse av dessa mål, ibland rubricerade KPI-tal (Key Performance Indicators).

### å-priser / fasta enhetspriser

Ett specialfall som har koppling till både fast pris men framförallt löpande räkning är enhetspriser vid s.k mängdkontrakt, vilket enligt Nilsson (2008) och Mandell et al. (2013) är mycket vanligt vid utförandeentreprenader i anläggningsprojekt. Förfrågningsunderlaget specificerar vilka arbetsmoment som ska genomföras i entreprenaden genom en icke prissatt mängdförteckning, vilken uppstår av beställaren antagna fiktiva mängder för olika arbeten (till exempel grus, asfalt och betong vid vägbygge) som omfattas av entreprenaden. Anbudsgivarna lämnar å-priser kopplade till respektive delmängd i vilka lika med andra å-priser enligt AB/ABT ingår påslag för vinst, risk och kostnader för centraladministration. Ett sådant mängdkontrakt kombinerar reglerbara och icke reglerbara mängder där de senare följaktligen utgör fasta priser medan de arbeten som prissatts per enhet regleras mot faktiskt utfall när entreprenaden färdigställts. De å-priser per enhet som prissatts i anbudet multipliceras med de i förfrågningsunderlaget antagna fiktiva mängderna och på så vis framräknas en egentligen fiktiv kontraktssumma som bygger på av beställaren gjorda antaganden om vilka mängder (i form av löpmeter el-kabel, kubikmeter schaktmassor, jordlager, etc.) som kommer behöva utföras. Denna ersättningsform möjliggör konkurrensutsättning på fasta enhetspriser även om omfattningen inte är helt fastslagen eller känd (BKK, 2009). Men den slutliga betalningen grundar sig sedan istället på de verkliga mängderna vilket liknar löpande räkning.

En nackdel med denna ersättningsform är att entreprenören saknar incitament till att effektivisera produktionen så att mängderna sänks. Ett annat problem är att anbudsgivare som upptäcker fel i mängdförteckningen kan lämna strategiska anbud där man lämnar höga å-priser för mängder som beställaren underskattat och låga å-priser för mängder som beställaren överskattat. Detta skapar en risk för att upphandlingen inte resulterar i att den mest effektiva entreprenören vinner utan snarare den entreprenör som har bäst förmåga att bedöma verkliga uppdragsmängder (Nilsson, 2008).

Det finns en i AB/ABT likalydande regel (6 kap 6 §) som ger båda parter i ett entreprenadkontrakt rätt att säga upp för omförhandling ett å-pris vid 25 procentig ökning eller minskning av det arbete som å-priset avser. Svårigheten ligger rent praktiskt i att avgöra om ett visst arbete som prissatts i en mängdförteckning verkligen minskat i sådan omfattning innan arbetet färdigställts och en uppsägning därmed blir verkningslös. Regeln är därtill, enligt vår erfarenhet, ganska lite använd och förvånansvärt okänd både av SME:s och av många beställare.

### Löpande räkning med fast entreprenörarvode

En variant av löpande räkning som blir lite mer lik incitamentsavtal och fast pris är när entreprenörsarvodet räknas om till en fast summa istället för en procentsats. Parterna kommer då överens om beräknad storlek på entreprenörens totala självkostnader samt ett procentuellt påslag för entreprenörarvodet. Detta procentuella

påslag räknas sedan om till ett fast belopp som sedan inte förändras oavsett om de faktiska självkostnaderna blir högre eller lägre än beräknat. Detta betyder att entreprenören får sina direkta kostnader täckta av den löpande räkningen men det absoluta värdet på vinsten är fastställd redan från början. På senare år har det blivit allt vanligare, framförallt i partneringsprojekt, att man helt frångår den vanliga typen av ekonomiskt incitament eftersom den kan leda till störande diskussioner om riktkostnadshöjningar, och istället inför denna lösning med en fast del som täcker vinst, risk och centraladministration och att rena självkostnader ersätts därutöver (Bergqvist et al., 2012).

Vid fast entreprenörarvode har entreprenören incitament till kostnadssparande effektivitet och innovation eftersom sänkta kostnader förvisso leder till totalt sett lägre ersättning men en större relativ vinst. Vinstmarginalen blir då större vilket är en stor fördel, främst i högkonjunktur. I lågkonjunktur räcker kanske inte detta incitament då entreprenören istället kan sträva efter att få kostnadstäckning för så lång tid som möjligt och för så stor del av personalen som möjligt. Vid våra intervjuer var det tydligt att entreprenörerna har olika mening om drivkraftens styrka vid fast entreprenörarvode. Vissa menade att den ökade relativa vinsten var en nog starkt drivkraft medan andra mycket hellre arbetade med ekonomiska incitament som kan ge en högre absolut vinst.

En viktig utgångspunkt vid fast arvode är att inte inkludera några av entreprenörens nyckelfunktioner (platschef, projekteringsledare, installationssamordnare, etc.) i den fasta delen för att på så vis demotivera entreprenören från att satsa resurser på sådant som är många gånger avgörande för slutresultatet. Det fasta arvodet kan även kompletteras med en bonus, vanligen kopplad till mjuka bedömningsgrunder som till exempel samarbetsförmåga, nöjd-kund-index, störningar i omgivningen/ verksamheten, tidhållning och antal fel vid slutbesiktning (Bergqvist et al., 2012).

### Budgetmodellen

En variant av löpande räkning, som ofta kallas budgetmodellen, är att parterna kommer överens om ett takpris motsvarande beställarens budget, vilket i sin tur utgår från den detaljkalkyl entreprenören räknat med och som beställaren godkännt (Fernström, 2012; Olsson, 2012b). Visar det sig sedan att kalkylen inte håller, får parterna under hand enas om på vilket sätt projektet kan förbilligas genom alternativa lösningar och/eller minska i omfattning genom avgående arbeten så att "pengarna räcker" (Bergqvist et al., 2012). Denna ersättning kan vara lämplig då beställaren faktiskt bara har en begränsad budget, kostnadsöverskridanden utöver denna är inte möjliga. Det bör påpekas att detta inte är något juridiskt vedertaget begrepp. Vad det är fråga om är en slags omvänd variant av löpande räkning med takpris där entreprenören är tillförsäkrad en från början bestämd vinst. Det finns med andra ord inte något samband med budget som det begreppet definierats vid rörligt arvode vid avtal om tekniska konsulttjänster i begreppsbestämningarna till det i byggbranschen gängse standardavtalet för sådana tjänster, ABK 09.

Budgetmodellen används ofta i partneringsprojekt (Fernström, 2012; Olsson, 2012b), eftersom samverkan är en förutsättning för att aktörerna ska kunna genomföra projekteringen tillsammans och enas om en kostnadseffektiv design inom budgetramarna.

### Bonus vs sanktioner

AB och ABT bygger på en närmast obegränsad skyldighet för entreprenören att avhjälpa fel i entreprenaden, men i gengäld ett förhållandevis begränsat ansvar för följdskador som entreprenören må orsaka beställaren. Till exempel stipuleras i 5 kap 11 § (likalydande i AB/ABT) att för skada på grund av avbrott eller störning i industriell produktion eller annan kommersiell verksamhet föreligger ingen ersättningskyldighet. Det blir ju också normalt följden för beställaren av att entreprenören misslyckas med att färdigställa entreprenaden inom utsatt tid, att beställaren inte kan ta en anläggning som genererar intäkter i drift eller få in hyror för lokaler som hyrts ut. För det ändamålet finns istället en möjlighet i AB/ABT att avtala om vite, vilket i så fall behöver föreskrivas i övriga kontraktshandlingar och inte följer med automatik av AB/ABT.

Enligt vår erfarenhet inrymmer de allra flesta entreprenadkontrakt en vitesklausul som berättigar beställaren till förseningsvite som normerat skadestånd i händelse entreprenaden inte färdigställs inom kontraktstiden. Ett vite som för det mesta uppgår till någonstans mellan 0,5 och 2 procent av kontraktssumman – även om variationer förekommer – per påbörjad vecka med vilken kontraktstiden överskrids. På riktigt stora projekt är det vanligt förekommande med tak för vitets storlek på samma sätt som regleras i många andra standardavtal (Orgalime för internationellt bruk men även alla de standardavtal som gängse förekommer för materialleveranser och installationer i byggbranschen, ABM, NL, NLM). Detta utgör dock undantag. Som regel utgår ett vite i stort sett alla entreprenadkontrakt (vissa partneringsprojekt undantagna) utan beloppsbegränsning och oberoende av om ersättningsformen är fast pris eller löpande räkning. I det senare fallet beräknas vitet inte på kontraktssumman utan på entreprenadsumman (summan av entreprenörens ersättning under kontraktet) eller ibland med ett fast belopp per vecka. Vi bortser nu från mindre arbeten med underhåll som avropas på ramavtal då vite heller inte brukar förekomma som regel.

Enligt vår erfarenhet stipuleras förseningsvite vid upphandlingar många gånger mer eller mindre oreflekterat och utan någon direkt koppling mellan den skada beställaren riskerar åsamkas vid en försening och vitets storlek. För en entreprenör finns det många risker med att ta på sig ett entreprenadkontrakt. Inte minst att som generalentreprenör svara för upphandling och samordning av ett ofta större antal underentreprenörer vars kontraktsenliga utförande såväl kvalitets- som tidsmässigt generalentreprenören ansvarar för gentemot beställaren. Är entreprenaden inte kontraktsenligt utförd (dvs behäftad med fel som inte är av mindre betydelse som förekommer i begränsad omfattning – jmf 7 kap 12 § AB/ABT) kommer den inte godkännas av besiktningsmannen vid slutbesiktningen. Det ankommer då på

entreprenören att avhjälpa de fel som föranlett underkännande och se till att en ny slutbesiktning kommer till stånd vid vilken entreprenaden kan godkännas, innan förpliktelsen att utge förseningsvite bryts. Möjligheterna att få ett vite jämkat enligt AB/ABT är också i huvudsak begränsat till situationer där beställaren valt att ta entreprenaden i bruk (på egen risk) före godkänd slutbesiktning, varav följer att ett förseningsvite många gånger kan vara en tung börda för en entreprenör att bära och som inte sällan åter upp hela vinsten och mer därtill i situationer där entreprenaden blivit försenad. Att hålla ihop och styra ett större byggprojekt med planering, inköp och framdrift av ett kanhända 20 – 30 tal inblandade underentreprenörer under en produktion som görs löpande ute på en byggarbetsplats under låt säga en entreprenadtid på två år är heller ingen lätt uppgift. Det är mycket som kan gå fel.

Med detta sagt är förseningsvitet en betydande risk som en entreprenör måste kalkylera med vare sig entreprenaden utförs till fast pris eller löpande räkning, vilken risk slår på det pris beställaren har att betala. En risk entreprenören också i förekommande fall har att hantera genom att vid varje liten störning av entreprenadens framdrift anmäla hinder och begära tidsförlängning med den påverkan det har på parternas samarbete (jmf 4 kap 4 § AB/ABT som stadgar om varselskyldighet för entreprenören vid äventyr att ett hinder annars inte får göras gällande). Det är med andra ord inte givet att förseningsvitet är till fördel för en beställare i varje projekt. Det kan väl förekomma situationer där de tekniska förutsättningarna och markförhållandena och därmed också tiderna är så pass osäkra att en sluttid ändå måste vara av karaktär preliminär gissning. Även om det går att hantera ett vite med successiva hanteringar av begäran av och medgivande av tidsförlängning är det lätt att se en ökad risk för tvist om vitets vara eller inte vara i en sådan situation. Ett annat exempel är där beställarens skada av att inte få ta entreprenaden i besittning inom en viss tid är begränsad och att det är mer värt att få ned entreprenörens riskpremie för vitet i form av lägre anbudssummor och kanhända också ett bättre samarbetsklimat i projektet. Det förtjänar påpekas att utgångspunkten i AB/ABT är att beställaren om vite inte avtalats istället har rätt att få skadestånd för faktiskt liden skada av en försening. Eftersom entreprenörens ansvar för ekonomisk följdskada som beskrivits ovan är kraftigt begränsad brukar detta dock i praktiken endast i undantagsfall medföra någon möjlighet till kompensation för beställaren.

Med tanke på hur utbrett förekomsten av förseningsvitet ändå är hade man kunnat vänta sig att det också var vanligt förekommande med tidsbonus av innebörd att entreprenören får en bonus för ett förtida färdigställande med därtill knuten möjlighet för beställaren att få in intäkter av sin anläggning/byggnad tidigare än tänkt. Detta är också bara som jämförelse något som jämte anbudssumma inkluderats som ett av det fåtal tänkbara tilldelningskriterier för bedömning av ekonomiskt mest fördelaktiga anbud i EU:s ursprungliga upphandlingsdirektiv från 1971 som uteslutande gällde byggentreprenad (93/37 EEG, artikel 30). För svenskt vidkommande är detta dock enligt vår erfarenhet mycket sällsynt och begränsat i huvudsak till enstaka partneringsprojekt, exempelvis en bonus per hotellrum vid ombyggnad till hotell som kan tas i bruk vid vissa givna tidpunkter.

I Konkurrensverkets uppdragsbeskrivning har ifrågasatts om det inte är vanligt förekommande i byggbranschen att beställare efterger viteskrav vilket både skulle kunna utgöra en väsentlig ändring av ett upphandlingskontrakt i strid mot LOU/LUF och därtill utgör en snedvridning av konkurrensen. Enligt vår erfarenhet förekommer den typen av eftergifter relativt ofta. Till viss del kan detta förklaras av en informell hantering av frågan där viteskrav kvittas bort mot ersättningsanspråk från entreprenören för förlängd etableringstid eller liknande. Men det förekommer också särskilt bland små och medelstora beställare som verkar till stor del på en lokal marknad att man mer eller mindre som intern policy undviker att utkräva viten. Detta ger onekligen fel signaler inför nya upphandlingar och bidrar inte minst till oklara spelregler mellan parterna. Vi delar Konkurrensverkets bedömning att en eftergift från beställarens sida av ett klart och till belopp betydande viteskrav är en så märkbar ändring av kontraktsvillkoren att detta i sig utgör en väsentlig ändring av ett upphandlingskontrakt i strid mot LOU och LUF. Vår erfarenhet är dock inte att detta skulle vara ett för branschen generellt förekommande eller stort problem, vilket indirekt också bekräftas i de intervjuer vi genomfört.

#### 6.2.4 Empirisk forskning om ersättningsformer

Den empiriska forskningen om ersättningsformernas lämplighet och påverkan på projektresultat är inte så omfattande som motsvarande forskning om entreprenadformer. Merparten av forskningen är baserad på fallstudier av enstaka projekt. Nedan presenteras resultaten av ett fåtal mer omfattande kvantitativa studier.

I en enkätstudie som omfattade 106 svenska beställare fann Eriksson och Westberg (2009) att beställare som använde incitamentsbaserade ersättningsformer var mer nöjda med projektresultaten i termer av kostnad och tid.

I en studie av 99 anläggningsprojekt i USA fann Bogus et al. (2010) att de projekt som var baserade på löpande räkning med rikt kostnad resulterade i lägre tids- och kostnadsöverskridanden jämfört med projekt med fast pris.

I en enkätstudie som omfattade 45 beställare, entreprenörer och konsulter i Hong Kong fann Chan et al. (2011) att de viktigaste upplevda fördelarna med incitamentsavtal jämfört med fast pris är: tidigt fastställande av slutlig projektkostnad, förbättring av aktörernas affärsrelationer, främjar byggbarhet genom inblandning av entreprenör i projektering och innovationsarbete, ger ökad motivation för entreprenör att uppnå kostnadsbesparingar, samt möjliggör tidigare byggstart innan projektering är helt färdigställd.

I en jämförande studie av 39 incitamentsbaserade byggprojekt och 55 projekt med fast pris eller löpande räkning utan incitament fann Back et al. (2013) att det inte fanns några statistiskt signifikanta skillnader i varken kostnads- eller tidsöverskridanden mellan de två olika grupperna av projekt.

Antalet omfattande kvantitativa studier kring ersättningsformernas påverkan på projektresultat är relativt få och studierna har gett lite olika resultat. Därmed går det inte att dra några generella slutsatser från dessa studier. De ger däremot inga empiriska belägg för att den vanligaste ersättningsformen i Sverige; fast pris, skulle vara den generellt sett lämpligaste. Tvärtom kan olika typer av löpande räkning, med eller utan incitament, ofta vara mer lämpliga i mer komplexa och osäkra projekt.

### 6.3 Anbudsinfordran (Upphandlingsförfarande)

Enligt kommentartexten till 1 kap 2 § AB/ABT ankommer det på beställaren att upprätta förfrågningsunderlaget i enlighet med vad som är god sed i branschen. Med tanke på de stora transaktionskostnader som är förenat med att flera anbudsgivare parallellt räknar på stora anbud i konkurrens anses risken för oklarheter i förfrågningsunderlaget behöva övervältras på beställaren. Följaktligen är det branschpraxis att förfrågningsunderlag och dess administrativa föreskrifter i all entreprenadupphandling upprättas i anslutning till AMA AF. AMA-systemet har tillkommit långt innan Sverige genom anslutning till EES-avtalet och därpå följande inträde i EU blev tvingat att följa EU:s upphandlingsdirektiv för sina offentliga upphandlingar. Även om det finns modeller för hur entreprenadupphandlingar görs i konkurrens inom svenskt näringsliv kommer framställningen nedan fokusera på strikta formkrav som gäller för offentlig upphandling och dess förmodade inverkan på effektivitet och innovation vid upphandling.

Generellt kan sägas att upphandlingar inom näringslivet för det mesta liknar den offentliga upphandlingen såtillvida att beställaren tar fram ett mer eller mindre komplett förfrågningsunderlag som definierar entreprenadens omfattning och att en konkurrensutsättning därefter görs mellan för ändamålet inbjudna anbudsgivare, ofta till lägsta pris. Av naturliga skäl har man dock ett fritt förhållningssätt till vilka entreprenörer som bjuds in att lämna anbud, liksom att man förhandlar med den eller de entreprenörer vars anbud bedöms intressanta, både om omfattningen av entreprenaden, tider och priser. För beställare som löpande bygger inom det privata förekommer att man i tidiga skeden vänder sig till en och samma entreprenör och med lägre eller högre grad av samverkan enas om entreprenadens slutliga utformning och pris.

LOU utgår från i huvudsak två upphandlingsförfaranden för upphandlingar över tröskelvärdena; öppet och selektivt förfarande. I vissa situationer kan beställaren också välja konkurrenspräglad dialog och i rena undantagssituationer förhandlat förfarande med föregående annonsering. Vi behandlar dessa olika typer nedan.



### 6.3.1 Öppen anbudsinfordran (Öppet förfarande)

Öppet förfarande innebär att alla leverantörer som önskar får lämna anbud. Offentliga upphandlingar över tröskelvärdena ska annonseras i databasen TED. Fördelen med öppen anbudsinfordran är att den ökar sannolikheten att få många anbudsgivare och därmed öka konkurrensen. För entreprenadupphandlingar med dess betydande kostnader att kalkylera med anbud, brukar dock inte det öppna förfarandet medföra att mängden anbud fördenskull ökar kraftigt jämfört med vid det selektiva förfarandet. En ytterligare nackdel är att det minskar möjligheten att bygga upp långsiktiga relationer med duktiga leverantörer. Det är därför ovanligt att privata beställare använder snarlika förfaranden (Eriksson, 2008b).

### 6.3.2 Begränsad anbudsinfordran (Selektivt förfarande)

Genom en begränsad anbudsinfordran väljer en privat beställare att bjuda in några få entreprenörer, som tros vara lämpliga för uppdraget, till att lämna anbud. På motsvarande sätt kan offentliga beställare använda sig av ett selektivt tvåstegsförfarande vilket är formaliserat på följande sätt. Den offentliga beställaren har till en början att bjuda in ett antal (lägst fem, i försörjningssektorerna lägst tre) potentiella anbudsgivare att komma in med en anbudsansökan. Samtidigt skall denna anbudsansökningsinbjudan annonseras i TED och därmed tillkännages till andra tänkbara anbudsgivare än dem den upphandlande myndigheten/enheten känner till och har bjudit in och som bedömts lämpliga. Därefter görs en prövning av inkomna anbudsansökningar mot de kvalificeringskrav som den offentliga beställaren ställt upp enligt regler för detta i LOU och/eller LUF. De anbuds sökanden som klarat kvalificeringskraven bjuds sedan in att lämna anbud, vid vilken tidpunkt förfrågningsunderlaget i övriga delar (dvs tilldelningskriterier och entreprenadföreskrifter då all projektering i form av kontraktshandlingarna i övrigt) finns färdigt och skickas ut. Enligt huvudregeln skall alla anbudssökanden som klarat kvalificeringskraven bjudas in att lämna anbud, oavsett om de blir många fler än det antal som från början bjudits in. Det finns dock en undantagsregel i LOU och LUF som möjliggör för beställaren att begränsa antalet kvalificerade anbudssökanden som bjuds in att lämna anbud till ett högsta antal, vanligen fem stycken. För detta krävs att den offentliga beställaren i sin annons och i anbudsansökningsinbjudan ställer upp en tydlig regel om efter vilka premisser den eller de anbudssökanden kommer gallras ut som inte bjuds in att lämna anbud. Vanligen görs detta genom en relativ bedömning av kvalificeringskraven där de fem högst kvalificerade enligt de regler beställaren ställt upp helt enkelt bjuds in. Någon fri prövningsrätt föreligger inte.

Ett sådant tvåstegsförfarande rekommenderas av USDOT (2006) vid upphandling av totalentreprenader för anläggningsprojekt i USA. Prekvalificering leder till färre anbudsgivare vilket kan vara en fördel främst vid komplexa totalentreprenader som innebär höga anbudskostnader för entreprenörerna. Genom att först välja ut de mest lämpliga anbudsgivarna genom prekvalificering kan därmed dessa lägga

ned mer arbete på att utforma bra anbud. En risk med detta förfarande är att beställaren anger alltför höga leverantörskrav och därmed utesluter lämpliga aktörer vilket minskar konkurrensen (Edwardsson & Moius, 2009). I linje med detta argument påpekar Riksrevisionen (2012) att Trafikverkets selektiva rutiner är olämpliga eftersom de begränsar det redan låga antalet anbudsgivare. Vad detta argument missar är att det från ett samhällsperspektiv finns nackdelar med fler anbudsgivare eftersom det ökar transaktionskostnaderna för alla parter (Ngai et al., 2002). Antal anbudsgivare bör därmed variera mellan olika typer av upphandlingar, ju större och komplexare projekt, ju färre anbudsgivare. I vad mån Riksrevisionen tagit hänsyn till risken för att Trafikverket med lägre kvalificeringskrav drabbas av en markant ökad risk för att upphandlade kontrakt inte färdigställs kontraktsevenligt framgår heller inte.

En i Sverige betydligt vanligare förekommande problemställning är nämligen enligt vår erfarenhet att beställare vid offentlig upphandling snarare förbiser att ställa tillräckligt höga kvalificeringskrav med följd att mindre kvalificerade och ibland direkt olämpliga anbudsgivare måste bjudas in att lämna anbud och bedömas lika med högt kvalificerade och för byggprojektet generellt lämpliga anbudsgivare. Någon fri prövningsrätt föreligger som bekant inte på något sätt. De leverantörskrav som ställs vid kvalificeringen måste följa regelverket i 11 kap LOU/LUF och utgå från både proportionerliga (lämpliga för sitt syfte, inte i onödan konkurrensbegränsande) och transparenta (tydliga och förutsebara) krav, vilka måste objektpassas för varje upphandling.

### 6.3.3 Förhandlat förfarande med föregående annonsering

Förhandlat förfarande med föregående annonsering är snarlikt det selektiva förfarandet med den enda skillnaden att beställaren har rätt att efter att anbuderna givits in, bjuda in anbudsgivarna till en förhandling. En sådan förhandling syftar främst till att ge anbudsgivarna en möjlighet att förbättra sina anbud och rör typiskt sett innehållet i anbuderna. Emellertid öppnar upphandlingsförfarandet även för förhandling om innehållet i förfrågningsunderlaget, så länge det inte medför någon *väsentlig* ändring av förfrågningsunderlaget. Rättsläget om vad som kan anses utgöra en väsentlig ändring och därmed gräns för beställarens frihet är inte helt klarlagt. Vår uppfattning är att förhandlingar om entreprenadens omfattning (ÄTA-arbeten i kontraktet) i viss mån måste anses tillåtet (Bergqvist et al., 2012, sid 83 f). Det förhandlade förfarandet är dock endast tillåtet i vissa speciella undantags-situationer för beställare enligt LOU. EU-kommissionen har också varit kritisk mot att förhandlat förfarande med föregående annonsering använts för frekvent tidigare vid upphandling av komplicerade kontrakt och att den konkurrenspräglade dialogen istället skall användas för det ändamålet (Burnett & Oder, 2009).

Försörjningssektorerna (LUF) har dock till skillnad från klassisk sektor rätt att välja förhandlat förfarande med föregående annonsering även över tröskelvärdena. Erfarenhetsmässigt brukar också upphandlare som Banverksdelen inom

Trafikverket och de större energibolagen använda förhandlingsrätten. Att man inom ramen för sådana förhandlingar i någon större utsträckning tar upp eventuella oklarheter och motstridiga uppgifter i förfrågningsunderlaget för att få dessa prissatta i konkurrens är dock enligt vår erfarenhet mindre vanligt. Snarare används förhandlingen till att i förekommande fall reda ut oklarheter och ofullständigheter i anbud samt för att förhandla ned anbudssumman. Det bör påpekas att förhandlingen endast är avsedd som ett verktyg under pågående upphandling för att finjustera anbudet inför utvärdering. Eftersom upphandlingen pågår gäller sekretess om vad som pågår i förhandlingen liksom att beställaren på grund av likabehandlingsregeln har att säkerställa att alla anbudsgivare som har en rimlig chans att komma ifråga ges samma möjlighet att medverka i en förhandling och att förhandlingen förs om samma sak med anbudsgivarna. Det är alltså långtifrån fråga om någon mer formlös eller fri förhandling som i högre eller mindre grad kan ersätta det moment av konkurrensutsättning som skall ske genom förfrågningsunderlaget.

Av särskilt intresse är att de reviderade EU-direktiven som antogs den 15 januari 2014 innehåller en betydande utvidgning jämfört med tidigare i fråga om rätten också inom klassisk sektor (LOU) att använda det förhandlade förfarandet. Det anges till exempel i artikel 26 att medlemsstaterna *ska* föreskriva att upphandlande myndigheter får tillämpa förhandlat förfarande under konkurrens eller konkurrenspräglad dialog i fråga om bl a entreprenadupphandling i fyra olika typ-situationer, nämligen att:

- Beställarens behov inte kan tillgodoses utan anpassning av lättillgängliga lösningar
- Entreprenaden inkluderar formgivning eller innovativa lösningar
- Kontraktet kan inte tilldelas utan föregående förhandling på grund av särskilda omständigheter hänförliga till kontraktets art, komplexitet, rättsliga och ekonomiska utformning eller på grund av riskerna i anslutning därtill
- Beställaren har inte kunnat utarbeta tekniska specifikationer med tillräcklig precision i angivna hänseenden.

Även om det lär dröja mer än ett år innan nu gjorda revideringar medfört motsvarande reformering av LOU och även LUF, kan antas att detta ändå kan tjäna till viss vägledning och inspiration för beställare att använda den befintliga förhandlingsrätten med inte fullt så stor återhållsamhet. Det förhandlade förfarandet under konkurrens är helt klart en vidareutveckling av vad som i de intill nyligen gällande direktiven och LOU och LUF rubriceras förhandlat förfarande med föregående annonsering. Bland annat anges (artikel 29) att beställaren har att ange sina behov och de egenskapskrav som ställs i olika hänseenden på entreprenaden, jämte vilka delar av de beskrivningar som gjorts i förfrågningsunderlaget som gäller som

minimikrav för upphandlingen. Genom att även ange att förhandlingen vare sig får omfatta dessa minimikrav eller tilldelningskriterierna som sådana öppnas för ett betydligt mycket större mått av flexibilitet inom ramen för en sådan förhandling än vad som torde anses tillåtet enligt svensk rätt idag.

#### 6.3.4 Förenklat förfarande och urvalsförfarande

För de icke direktivstyrda upphandlingarna under tröskelvärdena (45,4 mkr) har vi nationella regler i form av förenklat förfarande (motsvarar närmast öppet förfarande) och urvalsförfarande (motsvarar närmast selektivt förfarande). Reglerna är i allt väsentligt desamma som gäller för upphandlingar över tröskelvärdena enligt EU direktiven, förutom andra krav på annonsering. En betydande skillnad återfinns dock i det faktum att det enligt reglerna om förenklat förfarande i 15 kap LOU/LUF alltid är tillåtet för beställaren att på samma sätt som gäller vid förhandlat förfarande med föregående annonsering för försörjningssektorerna, övergå i förhandling med anbudsgivarna. Det är en rättighet som enligt vår erfarenhet utnyttjas ganska sällan, i vart fall utanför försörjningssektorerna där man kanhända heller inte har samma vana att förhandla.

#### 6.3.5 Direktförhandling (Direktupphandling)

Vid direktförhandling väljer en privat beställare ut den entreprenör som anses vara mest lämplig och förhandlar direkt med denna kring projektets utförande och ekonomiska ram. Motsvarande alternativ vid offentlig upphandling kallas förhandlat förfarande utan föregående annonsering eller direktupphandling och kan vid vissa väldigt speciella undantagsfall ge beställaren möjligheten att bjuda in en eller flera entreprenörer att lämna anbud utan föregående annonsering. Fördelen med detta förfarande är att det spar tid. Sådan direktupphandling av offentliga kontrakt över tröskelvärdena är till exempel tillåtna om det är fråga om synnerlig brådska eller om det finns tekniska skäl för att endast en viss entreprenör kan utföra uppdraget. Exempel på synnerlig brådska är vägarbeten efter jordskred och liknande arbeten där allmänheten lider skada om inte arbetet påskyndas så mycket som möjligt. Liknande situationer kan uppstå om en beställare tvingas häva ett offentligt upphandlat kontrakt eller i händelse av entreprenörens konkurs. Synen i rättspraxis på detta har dock varit restriktiv och den rätt till direktupphandling som kan åberopas är i princip begränsad till interimslösningar i avvaktan på att beställaren hinner genomföra en upphandling av färdigställandet för resterande kontraktstid (Rosén Andersson et al., 2013). Allt detta skall också sättas i relation till vilken tid som må erfordras för att genomföra en upphandling. Om det bara för att ta ett exempel återstår mindre än två månaders arbeten (av totalt tolv) för att färdigställa en skola vid entreprenörens konkurs, torde det gå att motivera en direktupphandling av färdigställandet.

## 6.4 Anbudsutvärdering

Anbudsutvärdering kan vid offentlig upphandling ske genom antagande av lägsta pris eller det mest ekonomiskt fördelaktiga anbudet. Vid det senare baseras anbudsutvärderingen på både pris och mjuka parametrar. I svensk byggbransch är pris oftast den viktigaste utvärderingsparametern även om mjukare parametrar ofta också utvärderas, särskilt av privata beställare (Eriksson, 2008b).

### 6.4.1 Lägsta pris

Lägsta pris som tilldelningskriterium innebär helt enkelt att beställaren väljer det anbud som har det lägsta priset. En nackdel med prisfokuserade upphandlingar är att de mestadels leder till att nya team ständigt bildas, istället för att ett och samma team med deltagare från olika företag kan arbeta ihop över lång tid. Ett nytt team måste börja sitt teambyggande från noll och skapa gemensamma mål och värdegrunder i varje projekt, vilket minskar möjligheten till lärande och ständiga förbättringar mellan projekt. En annan nackdel är att lägsta pris skapar fokus på kortsiktig effektivitet genom beaktande av investeringskostnader snarare än på långsiktiga livscykelkostnader och innovation. Upphandlingutredningen (2013) menar därför att offentlig upphandling ofta resulterar i att beställarna väljer varor/tjänster med lägsta investeringspris trots att driftkostnaderna på längre sikt blir högre. I det sammanhanget förtjänar framhållas att investeringskostnaden för en byggnad eller anläggning svarar för endast ca 15-25 % av livscykelkostnaden sett till en normal livslängd på ett antal decennier (Upphandlingsstödet, 2010c).

Vid låg komplexitet men när det är viktigt med en viss miniminivå på kvalitet kan beställaren först fastställa krav på kvalitet och sedan utvärdera endast pris (Bergman & Lundberg, 2009). Denna strategi är dock beroende av val av entreprenadform. Vid utförandeentreprenad är kvaliteten i byggobjektet definierad i beställarens projektering. Att använda lägsta pris som i princip enda tilldelningskriterium för utförandeentreprenad är därmed både ändamålsenligt och vedertaget. Det förekommer dock relativt ofta att beställare av utförandeentreprenad väger in organisationens kompetens att viktas på visst sätt jämte anbudssumman. Det är dock inte självklart att en platsorganisation på vanlig utförandeentreprenad kan anses tillhandahålla spetskompetens på sätt att det också är fullt ut förenligt med LOU och LUF att utvärdera (Hane, 2010). En jämförelse kan göras med Danmark där det vid upphandling av entreprenad torde anses okontroversiellt att utvärdera bemanning och organisation (Vaerdibygd, 2010). Vid totalentreprenad är situationen mer utmanande eftersom det finns ett helt annat utrymme för kvalitetskillnader för olika tekniska lösningar inom ramen för de funktionskrav beställaren ställt upp. Genom att formulera höga funktionskrav kan beställaren försöka uppnå en hög kvalitet levererad trots att anbudsutvärderingen endast tar hänsyn till lägsta pris. Men om funktionskraven sätts onödigt högt kan dock upphandlingen bli onödigt dyr varför det är viktigt att formulera lämpliga krav. Leverantören har

också incitament att välja den tekniska lösning med lägst kvalitet men som ändå uppfyller funktionskraven.

Totalentreprenader som upphandlas på lägst fast pris riskerar även att minska entreprenörernas drivkrafter till innovation. I anbudsskedet kan entreprenören inte investera alltför mycket i innovationsarbete på grund av osäkerhet om man kommer vinna kontraktet eller ej. Innovationsinvesteringar kan gå förlorade om kontraktet inte vinnas. Efter att en entreprenör vunnit ett kontrakt på lägsta pris finns inte heller starka drivkrafter till innovation. Resultaten av investeringar i innovationsarbete är osäkra och för att minska risken för kostnadsökningar drivs entreprenören till att använda beprövade lösningar vars tid och kostnad är relativt säkra. Om kvalitet, livscykelkostnader och innovation är av central betydelse är det därför ofta mer lämpligt att välja det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet baserat även på mjuka parametrar vid upphandling av totalentreprenad. En studie av anläggningssektorn i USA har dock funnit att lägsta pris är det vanligaste och viktigaste utvärderingskriteriet även i totalentreprenader, även om mjukare parametrar blir allt vanligare (USDOT, 2006).

#### 6.4.2 Mjuka parametrar vid ekonomiskt mest fördelaktiga anbud

Allmänt – koppling till kvalificeringskrav

Upphandlingsstödet (2010a) menar att lägsta pris endast är att rekommendera vid små och relativt okomplicerade upphandlingar. Vanligtvis är emellertid upphandlingar inom byggsektorn komplexa varvid det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet är att rekommendera (Upphandlingsstödet, 2010a). Tidigare forskning indikerar också att det viktigt att anbudsutvärderingen fokuserar på mjuka parametrar vid komplexa projekt eller när entreprenören förväntas bidra till innovation i projekteringsskedet är (Bosch-Sijtsema & Postma, 2009). Privata beställare lägger generellt mer vikt på mjuka parametrar än offentliga beställare för att välja en entreprenör som både har förmågan och viljan att utföra en bra prestation i projektet (Eriksson, 2008b). På så vis kan privata beställare välja bort entreprenörer som tidigare varit svåra att samarbeta med eller som utfört undermålig prestationer. "Framtidens skugga" ökar på så vis entreprenörernas motivation att prestera bra eftersom det ökar chansen att få fortsatt förtroende i beställarens framtida projekt.

För offentliga beställare är denna möjlighet begränsad till de regler om kvalificering som gäller enligt 10 – 11 kap i LOU och LUF. I LOU 11 kap 7 § finns uppräknat uttömmande vilka uppgifter en beställare enligt LOU har rätt att fråga efter och sålunda lägga till grund för att formulera sina minimikrav på teknisk och yrkesmässig kapacitet som skall gälla för varje upphandling. Som exempel på sådana uppgifter av relevans för kvalificeringskrav vid entreprenadupphandlingar kan följande nämnas; en förteckning över slutförda byggentreprenader under de fem senaste åren åtföljt av intyg på (referenser) att entreprenaderna slutförts normenligt

och kontraktsevenligt, en förteckning över personal, maskiner och utrustning entreprenören förfogar över om han tilldelas kontrakt, förekomsten av miljö- och kvalitetsledningssystem, samt CV och referenser hos platsorganisation och företagsledning. Reglerna om kvalificering skall enligt EU-domstolens rättspraxis hållas åtskild från utvärderingen av anbud (C-31/87 Beentjes, C-532/06 Lianakis). Kvalificeringen avser en bedömning av leverantörens lämplighet för att fullgöra kontraktet (ytterst om det finns en risk för icke kontraktsevenligt fullgörande) som utgår från godkänd eller inte godkänd, medan anbudsutvärderingen görs utifrån en bedömning i poäng eller motsvarande för varje tilldelningskriterium av den prestation som leverantören erbjudit i sitt anbud. LUF har till skillnad från LOU inte någon uttömmande förteckning över vilken typ av kvalificeringskrav som får ställas med avseende på lämpligheten hos leverantören. I praktiken brukar dock kvalificeringskrav vid upphandlingar enligt LUF vara väldigt snarlika sådana som används enligt LOU.

Följaktligen behöver de i LOU och LUF helt likalydande reglerna om anbudsutvärdering att läsas ihop med reglerna om kvalificering. Där specificeras inte i detalj hur tilldelningskriterier ska utformas eller vilka kriterier som är tillåtna eller inte. Men av 12 kap. 1 § andra stycket LOU/LUF framgår i alla fall vilken typ av utvärderingskriterier som kan användas även om listan inte är uttömmande: leverans- och genomförandetid, miljöegenskaper, driftkostnader, kostnadseffektivitet, kvalitet, service och tekniskt stöd, samt estetiska, funktionella och tekniska egenskaper. EU-domstolens praxis har även förtydligat att utvärderingskriterier inte behöver vara av rent ekonomisk art (C-513/99 Concordia Bus) och således inte mätbara i ekonomiska termer. Däremot måste dessa vara möjliga att kontrollera av beställaren (C-448/01 EVN Wienstrom).

Enligt principen om förutsebarhet måste en leverantör också kunna förutse hur anbuden ska utvärderas för att underlätta utformningen av ett vinnande anbud. Eller som det uttalats i EU-domstolens praxis att kriterierna måste vara utformade så att alla rimligt informerade och normalt omsorgsfulla anbudsgivare kan tolka kriterierna på samma sätt (C-19/00 SIAC). Utvärderingskriterierna (inklusive deras eventuella inbördes viktning) ska därför anges i förfrågningsunderlaget och därutöver preciseras på sätt att beställaren definierar vad som avses med kriterier som exempelvis driftkostnader och estetiska egenskaper, vad närmare besett beställaren kommer att sätta värde på och hur prövningen kommer att ske. Beställaren kan heller inte göra några avvikelser vid utvärderingen från den utvärderingsmodell som valts (C-244/02 Kauppatalo Hansel). Att bara räkna upp driftkostnader och estetiska egenskaper som utvärderingskriterium fungerar naturligtvis inte.

### Val av utvärderingsmodell

Utvärderingsmodeller som tar hänsyn både till pris och mjuka parametrar bör inte baseras på en relativ jämförelse mellan det aktuella anbudet och högsta/lägsta anbud, det vill säga spridningen i anbud påverkar resultatet (Lundvall & Pedersen,

2011; Upphandlingutredningen, 2013). Det fundamentala problemet med en utvärderingsmetod som bygger på en relativ poängsättning av pris är att den bryter mot antagandet om att valet mellan två alternativ skall vara oberoende av förekomsten av ett irrelevant alternativ (Lunander, 2009; Upphandlingsstödet, 2010c). Relativa modeller ökar därför risken för osund strategisk anbudsgivning och minskar förutsebarheten (Bergman & Lundberg, 2009; Lundvall & Pedersen, 2011). En leverantör som tror sig kunna leverera högre kvalitet än andra kan då lägga ett ganska högt anbudspris och ändå vara tämligen säker på att vinna om en allierad anbudsgivare (bulvan) samtidigt lägger ett extremt högt anbud. Anbudstävlingen manipuleras då genom att det extremt höga anbudet kommer göra att övriga anbud ligger jämförelsevis nära varandra, varför priset som tilldelningskriterium förlorar kraft och kvalitet blir det som avgör. Genom att den faktiska viktningen mellan pris och kvalitet avgörs av det lägsta priset i upphandlingen (d.v.s. slumpmässigt ur en anbudsgivares perspektiv) så kan en anbudsgivare inte med ledning av den viktning som anges i förfrågningsunderlaget veta hur denne bäst skall formulera sitt anbud vad gäller avvägningen mellan pris och kvalitet. Syftet med att vikta pris och kvalitet i en utvärderingsmodell med relativ poängsättning av pris går därmed förlorat (Lunander, 2009).

Kvalitetsvärderingsmodeller där kvalitetsnivåer prissätts är bättre än poängvägningsmodeller där anbudspriser poängsätts (Bergman & Lundberg, 2009). Olika kvalitetsnivåer kan då exempelvis värderas monetärt och dessa värden subtraheras sedan från anbudspriserna. Även om dessa modeller anses eftersträvansvärda är de fortfarande ganska ovanliga då många beställare tycker att det är svårt att sätta ett skäligt och verklighetstroget monetärt värde på en viss kvalitetsnivå (Upphandlingsstödet, 2010c).

#### Bedömning av prestation och gestaltning till i förväg fastställt pris

En annan strategi som är lämplig vid hög komplexitet är att beställaren först fastställer priset och sedan låter leverantörerna konkurrera genom att kvaliteten hos anbuderna utvärderas (Bergman & Lundberg, 2009). Ett exempel på detta är SABO:s upphandling av Kombohus Plus på ramavtal våren 2013. SABO låste priset till 13.000 kr/m<sup>2</sup> BOA och lät anbudsgivarna istället konkurrera om kvaliteten. Uttryckt som "vad kan Ni åstadkomma för 13.000 kr?" Upphandlingen genomfördes som ett vanligt selektivt förfarande och som tilldelningskriterium utgick man enbart från en bedömning av respektive anbudsgivares förslag till typhus, prövat efter ett antal kvalitetsparametrar angivna i förfrågningsunderlag.

Det finns också andra exempel som vi har erfarenhet av där beställaren bedömt exempelvis gestaltning med hög viktning, utan att för den skull genomföra det som en projekttävling, med den betydande grad av förprojektering hos anbudsgivarna som det förutsätter. En viktig utgångspunkt för den typen av upphandlingar är dels att säkerställa så att anbudsgivarna presenterar sina förslag i samma form, dvs. med samma grad av förprojektering, dels att anbudsgivarnas i anbuderna presenterade förslag verkligen också blir bindande i kontraktet. För att uppbåda intresse i



sådana situationer brukar det underlätta om beställaren betalar varje kvalificerad anbudsgivare för deras bidrag. Något som i praktiken inte alltid går att få politiskt gehör för i konkreta upphandlingssituationer, där man kanhända är låst av en politiskt antagen investeringsbudget.

### Erfarenhet och kompetens hos platsorganisation

Det kanhända mest typiska av "mjuka" anbudsutvärderingskriterier och som också frekvent förekommer vid entreprenadupphandlingar är bedömning av platsorganisationens kompetens. Som beskrivits ovan är det inte okontroversiellt enligt LOU och LUF på grund av att den prövningen typiskt sett inte görs vid anbudsutvärderingen utan hör hemma i kvalificeringsfasen som en prövning av om anbudsgivaren är godkänd för att få lämna anbud eller inte. I EU-domstolens praxis finns sedan länge visst stöd för att man i särskilda fall måste kunna bedöma exempelvis anbudsgivarens förmodade förmåga att fullgöra kontraktet som ett utvärderingskriterium (C-324/93 Evans Medical och McFarland Smith samt C-448/01 EVN Wienstrom). I doktrin har också sedan länge den uppfattningen varit förhärskande att det går att utvärdera kompetens hos anvisad platsorganisation som anbudsutvärderingskriterium om platsorganisationen tillhandahåller en särskild spetskompetens som har relevans för hur anbudsgivarens prestation fullgörs (Falk 2009 och 2011, Arrowsmith 2006). En rimlig utgångspunkt är i sådant fall att man för att göra åtskillnad mot kvalificeringskraven utan att ge efter för behovet av att ställa sådana krav, gör en prövning av anbudsgivande företags erfarenhet och referenser generellt som kvalificeringskrav (Bergqvist et al., 2012).

Två domslut från EU domstolen (C-532/06 Lianakis och C-199/07 ERGA) mot Grekland har dock ställt den situationen lite grann på ända genom att i de fallen underkänna förekomsten av utvärderingskriterier som huvudsakligen syftat till att bedöma anbudsgivarens förmåga att utföra projektet med motiv att dessa rätteligen hört till kvalificeringsfasen. Dessa båda rättsfall har i sin tur medfört en i viss mån spretig praxis från olika kammarrätter i Sverige och en därav följande osäkerhet i fråga om och i så fall hur kompetens hos platsorganisation lagligen kan bedömas (Hane, 2010). Upphandlingsstödet (2010c) menar exempelvis att tilldelningskriterierna kan utvärderas under förutsättning att de avser byggentreprenaden, de får med andra ord inte avse anbudsgivarens organisation eller kapacitet. Enligt vår mening innebär Upphandlingsstödet (2010c) en onödigt restriktiv tolkning av de båda grekiska domarna och de rättsfall från svenska kammarrätter som följt i dess spår. En tolkning och tillämpning av gällande regelverk som tyvärr inte vittnar om någon förståelse för den betydelse som en platsorganisations sammansättning och samlade kompetens och erfarenhet många gånger har för ett lyckat byggprojekt. Enligt vår mening är det ett vanligt förekommande missförstånd när bedömningar görs utan tillräcklig branschkunskap att upphandling av entreprenad tenderar att jämföras med upphandling av enskilda varor istället för den process för att på plats sammanfoga entreprenaden till en fungerande helhet som det är fråga om.

Ett klarläggande i tillåtande riktning återfinns dock i de ovan nämnda reformerade EU-direktiven som antogs den 15 januari 2014 och förväntas medföra en reformerad LOU/LUF från och med den 1 januari 2016. I artikel 67 om tilldelningskriterier anges som exempel på tilldelningskriterier "organisation av samt kvalifikationer och erfarenheter hos den personal som utses att verkställa kontraktet om kvaliteten på den personal som utsetts på ett betydande sätt kan påverka nivån på kontraktets fullgörande". Direktivtexten kan uppfattas som en bekräftelse på hur många men långt ifrån alla redan idag uppfattat rättsläget när det gäller möjligheten att som tilldelningskriterium för kontrakt bedöma något så subtilt som spetskompetens hos en viss platsorganisation, normalt begränsad till ett antal för projektet och därmed prestationen centrala nyckelpersoner.

### Livscykelkostnader

Vid upphandling av totalentreprenad borde det därtill i högre grad vara möjligt för beställaren att försöka konkurrensutsätta sådant som drift- och underhållskostnader, energiförbrukning, förväntad teknisk livslängd, etc. Så sker dock endast i mycket liten omfattning då det uppfattas som för svårt. Ansatser utanför branschen att skapa verktyg för att utvärdera livscykelkostnader och liknande stöter för det mesta på patrull då man inte förstått hur komplex byggprocessen är. Som exempel kan anges att Upphandlingsstödet (2010c) rekommenderat att livscykelkostnad utvärderas men som enda hänvisning ifråga om hur det låter sig göras hänvisat till Miljöstyrningsrådets hemsida och dess verktyg för sådan utvärdering. Därvid återfinns verkligen ett sådant verktyg men enbart för bedömning av livscykelkostnad för inköp av kyl och frys till storkök, inomhus och utomhusbelysning samt kaffeautomater. Genom ett initiativ från ett antal branschaktörer finns dock framtaget en branschstandard för beräkning och verifiering av energiprestanda i byggnader ([www.sveby.com](http://www.sveby.com)). Det förekommer också på marknaden ett par modeller för certifiering av byggnader med avseende på miljökrav vid val av byggnadsmaterial, produktionsmetoder m.m. som BREEAM m.fl. Gemensamt för dessa är att de inflyter som kontraktsvillkor i entreprenadkontraktet och inte som något verktyg för att urskilja skillnader mellan olika anbudsgivares prestationer i anbud. En följd av att fungerande modeller saknas för att utvärdera kvalitetskillnader mellan anbudsgivares olika tekniska lösningar inom angivna funktionskrav vid totalentreprenad är att många drar sig för att upphandla på totalentreprenad. Detta i vetskap om att "lägst kvalitet vinner" om det handlar om utvärdering till lägsta pris.

Även här ger de nya EU-direktiven en tydlig fingervisning om hur man ändå med de reformerade direktiven gjort en klar ansats till att lyfta betydelsen av beställarens affärsmässiga intresse av upphandlingen. Under artikel 67 och dess rubricering av ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet heter det till exempel att detta ska fastställas på grundval av priset eller kostnaden genom en analys av kostnadseffektivitet och/eller livscykelkostnad. Det finns till och med en beskrivning av livscykelkostnader i artikel 68 och som innefattar kostnader för underhåll utöver förbrukning av energi och andra resurser, miljöeffekter under livscykeln

m.m. som utan tvekan torde medföra en ökad användning av den typen av bedömningskriterier för tilldelning av kontrakt inom en relativt snar framtid. Av direktivtexten kan vidare utläsas att en gemensam metod för beräkning av livscykelkostnader avses göras obligatorisk genom EU-lagstiftning. När så kan komma att ske och hur pass heltäckande eller relevant en sådan lagstiftning kan förväntas bli för svenska byggprojekt är svårt att uttala.

#### Viktning av pris och mjuka parametrar

Det finns inget facit för hur viktningen mellan pris och mjuka parametrar bör utformas men en tumregel är att ju tidigare upphandlingen sker och ju större osäkerheten är, ju större fokus på mjuka parametrar. Vid upphandling i väldigt tidiga skeden går det inte att kalkylera uppdragets omfattning och kostnad varför ett högt fokus på pris är onaturligt, se avsnittet om tidig upphandling på konsultkontrakt ovan. En relativ vikt så låg som 20 % för olika priskriterier (timpriser och entreprenörarvode) kan då vara motiverat (Bergqvist et al., 2012). Vid tidig upphandling i partneringsprojekt är det vanligt att utvärdera entreprenörernas förslag på modell för samverkan/partnering och kompetens hos anvisad platsorganisation. En erfarenhet är vidare att alltför hög viktning av ekonomiska parametrar tenderar att skapa fel incitament för den entreprenör som tilldelas kontrakt. Ett incitament att rädda hem vinsten på olika sätt snarare än att samverka lojalt vid val av tekniska lösningar och produktionsmetoder för bästa möjliga slutprodukt. Vid upphandling i väldigt sena skeden när detaljprojektering redan är genomförd kan anbudsgivarna däremot tämligen exakt kalkylera sina kostnader och dessa bör då konkurrensutsättas genom högt prispokus i utvärderingen.

#### 6.4.3 Förhandling under anbudsskedet

Vi har tidigare i den här rapporten i flera sammanhang framhållit vikten av att beställaren använder sig av den lagstadgade rätten att i förekommande fall förhandla med anbudsgivare. Detta för att om möjligt förmå anbudsgivare att förbättra sitt anbud men även för att om så krävs i mindre omfattning lägga till eller dra ifrån arbeten som beställaren bedömer nödvändigt för att på så vis konkurrensutsätta dessa ändringar. Vi har också framhållit att förhandlingsinstrumentet borde kunna användas i större omfattning än som nu sker för att identifiera eventuella motstridigheter och andra brister i kontraktshandlingarna för att därmed säkerställa i högre grad att anbudsgivarna tolkat omfattningen av kontraktsarbetena på samma sätt och att anbudssummorna därmed är fullt ut jämförbara. Det är dock viktigt att påpeka att en förhandling som sker under pågående upphandling enligt LOU/LUF inte kan ske formlöst som i det privata näringslivet utan måste ske med iakttagande av att upphandlingen alltjämt pågår.

En påtaglig effekt av detta är att anbudsgivarna måste kunna räkna med att anbudssekretessen alltjämt råder och att inte några uppgifter ur deras anbud i någon form röjs för konkurrenterna inom ramen för en förhandling. Att en

beställare tar del av ett förslag till alternativt och kostnadsbesparande utförande som till exempel limträbalkar istället för stålstomme i takstolar av en anbudsgivare och därefter ber en annan anbudsgivare räkna på det förslaget den med, torde inte gå att förena med anbudssekretessen. För det ändamålet krävs istället att beställaren genomför upphandlingen som en konkurrenspräglad dialog och har förslagsställande anbudsgivares acceptans på att den kostnadsbesparande lösningen görs till del av beställarens under dialogen successivt reviderade förfrågningsunderlag.

En annan påtaglig skillnad mot en förhandling i privat sektor är beställarens skyldighet att iaktta likabehandlingsregeln, samt att beställaren behöver dokumentera de steg som tas under förhandlingen. Detta för att säkerställa civilrättsligt på vad sätt anbudsgivaren reviderat sitt anbud under förhandlingen så att något missförstånd om detta inte uppstår och för att om så krävs kunna verifiera i efterhand (i händelse av överprövning) att likabehandlingsregeln iakttagits under förhandlingen. Vare sig EU-direktiv eller lagtext ger någon egentlig vägledning om hur en förhandling enligt LOU/LUF lagligen kan genomföras. I doktrin är frågan också sparsamt kommenterad (se dock Sundstrand, 2012 och Bergqvist et al., 2012).

Till en början har beställaren att fatta beslut om denne alls skall gå in i en förhandling och i samband med det också besluta om vilka frågor förhandlingen skall avse samt formen för hur förhandlingen skall genomföras. För att upprätthålla likabehandlingen är det viktigt att beställaren endast bjuder in dem till förhandling som klarat kvalificeringskraven, vilket också i princip krävs när en beställare vid upphandlingar över tröskelvärdena i sällsynta fall har rätt att övergå i förhandlad upphandling enligt 4 kap 5 § p 1 LOU, exempelvis för att inte några lämpliga anbud kommit in. Vi skulle till det också som rekommendation tillägga att såvida det finns rena anbud att pröva, endast de anbudsgivare som lämnat rena anbud bjuds in i förhandlingen. Om någon reserverat sig på någon punkt mot omfattningen läggs den anbudsgivaren åt sidan. Ett sådant anbud kan i princip inte prövas och den bristen kan heller inte läkas i en förhandling, annat än i den ganska speciella situationen att alla anbud är orena, vilket dock förekommer. Av detta följer att beställaren först måste klara ut i vad mån anbud behöver förtydligas och kompletteras enligt 9 kap 8 § LOU och LUF för att kunna prövas, innan dessa anbudsgivare bjuds in till förhandling. Det är alltså viktigt att en förhandling hålls åtskild från en sådan kompletteringsrunda och inte heller sker under formlösa anbudsgenomgångar. En sådan uppfattas sannolikt endast som ett tillfälle att förtydliga delar av anbudet av en anbudsgivare. Beställaren bör alltså formellt besluta om att övergå i förhandling, även vid upphandlingar där upphandlingsformen förhandlat förfarande med föregående annonsering valts. Beställaren bör i samband med det klargöra för de anbudsgivare som bjuds in till förhandlingen under vilken tid och vilka former förhandlingen skall bedrivas.

En vanlig form är att förhandlingar sker skriftligt även om förhandlingsmöten också förekommer. Viktigt är också att beställaren tar fram en särskild förhandlings-PM och däri listar de frågor som beställaren fastställer att förhandlingen skall avse. En sådan bör hållas generell och kortfattad men finns med för att rama in

förhandlingen och därmed säkerställa att alla anbudsgivare som deltar i förhandlingen åtminstone ges tillfälle att förhandla om samma saker. Att en anbudsgivare för in en ny fråga i en förhandling som beställaren tar till sig och som bidrar till att den anbudsgivaren tilldelas kontrakt är som vi uppfattar ett klart exempel på hur likabehandlingsregeln överträds i strid mot LOU/LUF därigenom att förhandlingen därmed kommer att avse olika saker i förhållande till olika anbudsgivare. Beställaren måste alltså styra förhandlingen från start till mål. Däremot måste det vara möjligt att låta anbudsgivare ge förslag inom ramen för en förhandling på olika tekniska lösningar avseende ett specifikt funktionskrav där minimikraven för detta angivits i kontraktshandlingarna eller inom ramen för förhandlingen, utan att respektive anbudsgivares speciella förslag görs till föremål för prissättning av andra anbudsgivare. Detta står i konflikt med anbudssekretessen som har beskrivits ovan. Det är således lite av en balansgång på slak lina för en beställare att lagligen ta en förhandling i mål, vilket sannolikt bidrar till att det så pass sällan förekommer i praktiken.

#### 6.4.4 Alternativa utföranden

Vid offentlig upphandling används begreppet alternativa utföranden som avser ett anbud som omfattar ett alternativt utförande av entreprenaden i förhållande till vad som angivits i förfrågningsunderlaget. Om den upphandlande myndigheten har för avsikt att acceptera alternativa utföranden måste detta anges i annonsen och i förfrågningsunderlaget, liksom de minimikrav som ska uppfyllas för att det alternativa utförandet ska godkännas.

Upphandlingsstödet (2010b) poängterar att fördelen med att tillåta alternativa utföranden är att anbudsgivare med sin specialistkompetens kan erbjuda beställaren en alternativ lösning som kan öka effektiviteten eller vara kostnadsbesparande. Möjligheten att lämna anbud med alternativa utföranden främjar också innovationer. Enligt Upphandlingsstödet (2010b) blir dock utvärderingen av anbuden något mer komplicerat varför beslutet om alternativa utföranden måste ställas i relation till värdet av den entreprenad som upphandlas. Vi ifrågasätter om det är riktigt och kan inte se att LOU/LUF medger att alternativa utföranden behandlas åtskilt från anbud utan sådana alternativ i anbudsutvärderingen. Om beställaren i förfrågningsunderlaget har öppnat för att pröva anbud med alternativa utföranden måste beställaren också anta ett anbud som bygger på ett sådant utförande om det anbudet vinner enligt de tilldelningskriterier som ställts upp. Därmed blir det istället arbetet med förfrågningsunderlaget som blir mer komplext, då minimikraven för att kunna pröva alternativa utföranden måste definieras. Vid upphandling av entreprenad är det vedertaget enligt AMA AF att laborera med huvudanbud och sidoanbud. Med sidoanbud avses något helt annat och betydligt vidare än vad som reglerats som alternativa utföranden i LOU och LUF (Bergquist et al., 2012). Följaktligen utgör ett anbud med alternativt utförande ett huvudanbud i AMA AF:s mening och skall utvärderas som ett sådant (Bergquist et al.).

Däremot finns en problematik hänförlig till valet av entreprenadform och ansvaret för de tekniska lösningar som projekteras och dessas betydelse för helheten som i praktiken i princip omöjliggör alternativa utföranden vid utförandeentreprenad. Som utvecklats ovan i denna rapport bör dock alternativa utföranden kunna offeraras i betydligt mycket högre grad än som idag sker vid upphandling av styrd totalentreprenad. Dvs. där beställarens styrda tekniska lösningar prövas mot anbudsgivares erfarenhet och förmåga till nytänk genom att möjliggöra för dessa att istället erbjuda alterantiva utföranden. Detta är också i linje med EU-domstolens strikta synsätt att ett alternativt utförande för att kunna prövas måste uppfylla de minimikrav som angivits i förfrågningsunderlaget för detta (C-421/01 Traunfellner) såsom detta numera också reglerats i direktiv och lagtext.

#### 6.4.5 Empirisk forskning om anbudsutvärdering

Den empiriska forskningen om anbudsutvärdering är inte så omfattande som motsvarande om entreprenadformer. Merparten av forskningen är baserad på fallstudier av enstaka projekt, särskilt partneringsprojekt där anbudsutvärdering baserad på mjuka parametrar visat sig vara viktigt för att skapa en grogrund för samverkan. Nedan presenteras resultaten av ett fåtal mer omfattande kvantitativa studier.

I en studie av 76 totalentreprenader i USA fann Wardani et al. (2006) att projekt där anbudsutvärderingen var baserad på mjuka parametrar resulterade i lägre kostnadsöverskridanden än projekt där anbudsutvärderingen var baserad på lägsta pris.

I en enkätstudie av 57 beställare, entreprenörer och konsulter i Saudiarabien fann Assaf och Al-Hejji (2006) att en av de största orsakerna till kostnadsöverskridanden är anbudsutvärdering som fokuserar på lägsta pris.

I en enkätstudie som omfattade 106 svenska beställare fann Eriksson och Westberg (2009) att beställare som använde sig av anbudsutvärdering som fokuserade på mjuka parametrar var mer nöjda med samverkan och tidsresultatet i sina projekt.

Den begränsade kvantitativa forskning som genomförts är tämligen samstämmig och ger möjligen en indikation på att anbudsutvärdering baserad på mjuka parametrar ofta är mer lämpligt än beaktande av lägsta pris, särskilt för mer komplexa och samverkansinriktade projekt. Trots det är lägst pris den vanligaste utvärderingsparamentern i de flesta länder, mycket på grund av att pris är lätt att utvärdera objektivt.

### 6.4.6 Juridiska aspekter på anbudsutvärdering

Siffror och fakta kring överprövningar av offentliga upphandlingar från Konkurrensverket (2013c) visar att 7 % av alla offentliga upphandlingar och 4 % av alla offentliga upphandlingar av anläggningsarbete överprövades under 2012. Leverantörerna fick bifall i 29 % av fallen. Handläggningstiderna är genomsnittligt ca 2 månader i förvaltningsrätten och ytterligare mellan 1,5 upp till 4 månader i snitt för mål som överklagas till kammarrätten, varav en knapp månad åtgår till att fatta beslut om prövningstillstånd. I de sällsynta fall då ett mål överklagas upp till Högsta förvaltningsdomstolen tillkommer ytterligare tid. Vår erfarenhet är att överprövningar som rör entreprenad ofta inkluderar argumentering av förhållandevis teknisk natur. Det kan röra sådant som om en viss teknisk lösning verkligen varit likvärdig eller om anbudsgivarens kvalitets- och miljöledningssystem uppfyllt de krav beställaren ställt. Följaktligen tenderar överprövningar av entreprenad att ofta bli mer utdragna i tiden än den genomsnittliga handläggningstiden som Konkurrensverket utrett som generell.

I Konkurrensverkets rapport (2013c) finns ett exempel på en anläggningsentreprenad med kontraktssumma på 1,5 Mdr som kom att överprövas med en handläggningstid på 8 månader i två instanser till följd. Enligt Trafikverkets uppgifter medförde den tidsförskjutningen kostnader för egen personal och projekterande konsulter m.m. som uppgick till nära 10 % av kontraktssumman (Konkurrensverket, 2013c). Vår erfarenhet är att detta inte är något unikt exempel utan att det är tämligen vanligt med följdkostnader av försenad byggstart som kan bli mycket betydande för beställaren. Följaktligen är därför också risken för överprövning något som har central betydelse för många beställare av större bygg- och anläggningsentreprenader, vilken risk man som regel försöker minimera i möjligaste mån. Detta medför i sin tur att traditionella lösningar som upphandling av utförandeentreprenad till lägsta pris premieras och att man undviker att basera anbudsutvärdering på mjuka parametrar (Ballebye Olesen, 2008; Bergman & Lundberg, 2009; Edwardsson & Moius, 2009; Upphandlingutredningen, 2013). Detta trots att domstolar vid överprövning sällan ifrågasätter de värderingar som beställaren gjort. Snarare undersöker man främst de formella omständigheterna och kontrollerar om de regler beställaren ställt upp varit tillräckligt tydliga (transparenta) för en normalt aktsam och informerad anbudsgivare att förstå vad som skulle komma att utvärderas. Vidare kontrolleras ofta om den värdering som gjorts grundats på fakta som skiljt sig åt mellan respektive anbudsgivare och sålunda motiverat en åtskillnad i poäng (Edwardsson & Moius, 2009).

Ett speciellt praktiskt problem utgörs av den i LOU och LUF likalydande regeln i 9 kap 8 § om förtydligande och komplettering av anbud. Enligt lagtexten som för övrigt är likalydande i reglerna om förenklad upphandling ges beställaren en rätt, om han så vill, att begära in förtydliganden eller kompletteringar förutsatt att så kan ske utan risk för särbehandling eller konkurrensbegränsning. Enligt vår erfarenhet är det också vad flertalet beställare normalt gör, låter anbudsgivare läka administrativa brister i sina anbud för att på så vis åstadkomma en ökad

konkurrensutsättning med fler anbud i slutändan att pröva. I rättspraxis har dock regeln tolkats till ett förbud för anbudsgivare att föra in nya uppgifter i sitt anbud eller ändra uppgifter som från början funnits där (C-87/94). Med förtydligande avses med andra ord att ge en mer fullständig beskrivning av information som redan finns i anbudet, medan rena kompletteringar typiskt sett skall vara förbehållet myndighetsintyg och liknande som inte i sig kan påverka hur anbudet i slutändan bedöms (Rosen et al., 2013).

I en offentlig upphandling som görs enligt AMA AF 12 har beställaren normalt att samla sina så kallade skall-krav (eller numera vanligen obligatoriska krav) under koden AFB.31 anbuds form och innehåll. Inte sällan hänvisas under den koden istället till ett anbudsformulär. Däri har beställaren att utförligt förteckna samtliga de uppgifter beställaren behöver få in av anbudsgivarna, dels för att ett civilrättsligt bindande anbud skall föreligga, dels för att kunna pröva anbudet eller anbudsansökan mot de kvalificeringskrav och kriterier för tilldelning av kontrakt som beställaren ställt upp. Ju fler skall-krav och uppgifter av administrativ art beställaren inforrdar för sin bedömning av anbudet, desto större risk för att det föreligger brister i anbud och anbudsansökningar. Detta gäller enligt vår erfarenhet i lika hög grad för mycket stora projekt som vid små och medelstora upphandlingar. Följaktligen har beställaren som regel att göra ett antal ganska svåra avvägningar i fråga om ett anbud måste förkastas eller om det finns utrymme trots allt för att begära in ett förtydligande och på så vis kunna pröva anbudet. Det kan röra sådant som att ofullständiga referensuppgifter lämnats, eller felaktiga referenser för att frågan missförstått eller bara att anvisad referensperson inte går att få tag på, bara för att nämna några av de vanligaste problemen. Den administrativa börda som detta lägger på beställaren och den förhöjda risk för överprövning som med automatik uppstår så fort det föreligger en brist i ett anbud som måste hanteras i den ena eller andra riktningen av beställaren, drar även det mot att man många gånger väljer att begränsa utvärderingen till lägsta pris.

Konkurrensverket (2013a) menar att ett förekommande problem vid offentlig upphandling oavsett tilldelningskriterium är att beställaren riskerar att få in onormalt låga anbud som baseras på lagöverträdelse relaterade till exempelvis arbetsmiljöregler, svart arbetskraft och utstationeringsreglerna för utländsk arbetskraft. Men onormalt låga anbud kan även läggas av leverantörer som genom osund strategisk anbudsgivning hoppas på att vinna anbudstävlingen men sedan antingen leverera mindre eller få mer betalt än utlovat (Lundvall & Pedersen, 2011). För att inte sådana anbud ska sätta konkurrensen ur spel och tvinga beställaren att välja någon annan leverantör än den mest effektiva är det viktigt att det finns möjlighet att förkasta onormalt låga anbud. Offentliga beställare bör därmed hindra leverantörer att konkurrera genom lagöverträdelse genom att utesluta leverantörer (10 kap. 1 och 2 §§ LOU) och förkasta onormalt låga anbud (12 kap. 3 § LOU) när så är påkallat för att främja en sund konkurrens i upphandlingarna (Konkurrensverket, 2013a).



Konkurrensverket förordar med EU-domstolens praxis som grund (C-599/10 SAG, C-147/06 och C-148/06 SECAP m fl) att offentliga beställare omsorgsfullt har att undersöka orsaken till onormalt låga anbud genom 5 steg:

1. Den upphandlande myndigheten ska identifiera misstänkt låga anbud.
2. Den berörda anbudsgivaren ska ges tillfälle att visa att anbudet är seriöst.
3. Den upphandlande myndigheten ska bedöma relevansen av anbudsgivarens förklaringar.
4. Den upphandlande myndigheten ska ge anbudsgivaren tillfälle att yttra sig över myndighetens skäl för att eventuellt förkasta anbudet.
5. Den upphandlande myndigheten ska fatta ett beslut om att godta eller förkasta anbudet.

Eftersom domstolar vid överprövningar av förkastande av anbud främst har fokuserat på om beställaren har följt det föreskrivna tillvägagångssättet vid förkastandet, snarare än om beställarens bedömning i sig är riktig eller ej, är det av central betydelse för beställaren att genomföra den formella processen på ett riktigt sätt (Konkurrensverket, 2013a). Om en låg prisnivå i tidigare upphandlingar har bidragit till problem med överfakturering och uteblivna leveranser kan det tala för att denna prisbild varit onormal, vilket ger beställaren godtagbara skäl att ifrågasätta anbudspriser i nivå med den tidigare upphandlingen (Konkurrensverket, 2013a).

För entreprenadupphandlingar specifikt tillkommer den problematik som beskrivits inledningsvis med entreprenörens tolkningsföreträde enligt AB/ABT för oklarheter och motstridiga uppgifter i beställarens förfrågningsunderlag. Att beställaren genom oväntat låga anbudssummor därmed får ett kvitto på att det finns ett antal brister i förfrågningsunderlaget som en eller två mindre nogräknade anbudsgivare synes ha identifierat i högre grad än andra är en ganska typisk situation. Vilken inte heller låter sig lösas genom att ett sådant anbud förkastas. Det är kort sagt svårt att se någon hållbar juridisk grund för detta, vartill kommer att man i vart fall intill nyligen intagit en ganska restriktiv syn i rättspraxis på i vilka situationer en beställare verkligen har rätt att på denna grund förkasta ett anbud. LOU/LUF är skyddsregler för leverantörer.

Även här kan dock en jämförelse göras med de nyligen antagna EU-direktiven, enligt vilka den rätt som beställaren tidigare haft att ställa frågor om vad som kan uppfattas som onormalt låga anbud, numera (artikel 69) gjorts obligatorisk. Beställaren ska begära besked om ett anbud förefaller onormalt lågt.

Det är också värt att notera att Upphandlingsbolaget i Göteborg nyligen har vunnit fyra mål i kammarrätten om onormalt låga anbud (i form av timpriser under

300kr/timme) i en ramavtalsupphandling för entreprenad (mål nr 2598–2601-13 från 18 oktober 2013). I domarna går Kammarrätten på Konkurrensverkets linje och menar att en beställare bör ha stor frihet att avgöra om en anbudsgivares förklaringar till sitt anbud ska anses tillräckliga för att anbudet ska utvärderas eller trots förklaringarna förkastas. Hänvisning sker till EU-domstolen som har uttalat att direktivbestämmelsen uttryckligen ger beställaren rätt att avgöra om förklaringarna är godtagbara. Det bör här poängteras att vad som kan anses som onormalt lågt måste avgöras i varje enskild situation, dels beroende på konjunkurläge och marknadssituation, men framförallt beroende på uppdragets art som beskrivs i förfrågningsunderlaget. Dessa domar som har vunnit laga kraft kan förhoppningsvis stärka offentliga beställares mod att förkasta onormalt låga anbud som uppenbart är felkalkylerade.

Det borde också vara möjligt att i förekommande fall ställa kvalificeringskrav med bäring specifikt på att referenser från tidigare utförda entreprenader inte får resultera i att entreprenören i orimligt stor omfattning lämnat omotiverat låga anbud och därefter försökt argumentera för onormalt stor omfattning ÄTA-arbeten. Det är dock lättare sagt än gjort att hävda den typen av krav i en situation där anbudsgivande entreprenör redovisar efterfrågade referenser klockrent, alldeles oavsett vilken erfarenhet beställaren har själv av entreprenören och dess platsorganisation.

## 6.5 Samverkansform i partnering

Som diskuterats i kapitel 3 är det viktigt att uppnå lämplig balans mellan konkurrens och samarbete i alla byggprojekt. I mer komplexa och kundanpassade projekt med hög osäkerhet kan det vara lämpligt att fokusera mer på samarbete än på konkurrens. Detta kan uppnås med hjälp av partnering, vilket kan ses som en samverkansinriktad upphandlingsstrategi. Partnering kommer från början från offentliga beställare inom försvarssektorn i USA och spreds via Storbritannien till Europa. Partnering är därmed ett engelskt begrepp för samverkansinriktade byggprojekt, som fått stor internationell spridning. I Sverige används även andra synonyma begrepp som till exempel utökad samverkan och förtroendeentreprenad. I USA har även begreppet Integrated Project Delivery (IPD) dykt upp på senare år som en något mer specifik form av partnering där viktiga nyckelleverantörer involveras tidigt i projekten och samverkar med varandra redan i projekteringen med ett gemensamt kontrakt som grund (El Asmar et al., 2013). Partnering i ett enskilt projekt benämns även projektpartnering för att göra en åtskillnad mellan mer långsiktig partnering i en serie av projekt, vilket benämns strategisk partnering. I detta avsnitt beskriver vi vår syn på och erfarenhet av partnering från ett systematiskt helhetsperspektiv.

### 6.5.1 Partnering som upphandlingsstrategi vs samverkansform

Typiskt för partneringprojekt är att man försöker stärka samarbetet och svetsa samman projektgruppen genom att implementera någon typ av samverkansform som kan inkludera ett flertal samarbetsfrämjande aktiviteter och verktyg: exempelvis formulering och uppföljning av gemensamma mål, teambuildingaktiviteter, gemensam riskhantering, partneringfacilitator, gemensamma IT-verktyg (exempelvis BIM) och gemensamt projektkontor (Fernström, 2012; Olsson, 2012b). Tidigare forskning har visat att implementering av samverkansform som inkluderar ett flertal samverkansaktiviteter och -verktyg kan ha stor påverkan på samarbetet mellan de olika aktörerna i byggprojekt (Cheung et al., 2003; Bayliss et al., 2004).

Även om dessa samarbetsfrämjande aktiviteter och verktyg kan användas i alla typer av projekt är det enligt vår erfarenhet ovanligt att någon mer omfattande samverkansform implementeras i projekt som inte genomförs i partnering. Partnering och samverkansform beskrivs därför ofta som synonyma begrepp. Att se partnering som synonymt med samverkansform är dock ett begränsande och missvisande synsätt, partnering är mer omfattande än så. I denna rapport definieras partnering som en samverkansinriktad upphandlingsstrategi som främjar affärsrelationer som strävar efter effektivisering och innovation mer genom samarbete än genom priskonkurrens (Eriksson, 2008a). För att uppnå denna samverkansfokuserade balans i en byggentreprenad behövs mer än en lämplig samverkansform; även val av entreprenadform, ersättningsform och framförallt anbudsutvärdering påverkas.

Att se partnering som en etikett som man kan klistra på ett projekt bara för att man genomför vissa samverkansinriktade teambuildingaktiviteter relaterade till samverkansformen samtidigt som övriga delar av upphandlingsstrategin är opåverkade, är att missa den systematiska helhetssyn som krävs för entreprenadupphandling i allmänhet och partnering i synnerhet. I ett partneringprojekt måste man därmed implementera samverkansinriktade upphandlingskomponenter i sådan utsträckning att man främjar mer fokus på samarbete än på konkurrens. Detta helhetsperspektiv på partnering står i tydlig kontrast till exempelvis FIA (2006) vars utgångspunkt har varit att modellen för Utökad samverkan ska kunna kombineras med samtliga förekommande upphandlings- entreprenad- och ersättningsformer. I nedanstående avsnitt diskuterar vi hur beställare kan använda sig av ett flertal upphandlingsstrategiska komponenter inklusive samverkansformen för att främja en lämplig balans mellan samarbete och konkurrens vid implementering av partnering.

### 6.5.2 Viktiga komponenter i partnering

Tidigare forskning indikerar vilka komponenter av ovan diskuterade upphandlingsstrategier som bör ses som kärnkomponenter i partnering och vilka som kan ses som valbara. Eriksson (2010b) menar att exempel på kärnkomponenter är:

anbudsutvärdering baserad på mjuka parametrar, ersättningsform baserad på löpande räkning med bonus, incitament eller fast entreprenörarvode samt en samverkansform som baseras på startworkshop, gemensamma mål, uppföljningsworkshops, teambuilding, och gemensam konflikthantering. Exempel på valbara komponenter är: tidig upphandling av entreprenörer för att möjliggöra gemensam projektering, begränsad anbudsinfordran, gemensam upphandling och involvering av underentreprenörer i brett partnering team, partneringdeklaration som avtalsbilaga, ersättningsform som inkluderar gruppbaserad incitament/bonus samt en samverkansform som inkluderar facilitator, gemensamt projektkontor, gemensamma IT-verktyg, partneringenkät samt gemensam riskhantering (Eriksson, 2010b). I partneringprojekt är dessa kärnkomponenter och valbara komponenter implementerade i sådan utsträckning att man främjar ett större fokus på samarbete än på konkurrens i affärsrelationen.

Att välja rätt entreprenör blir extra viktigt i partneringprojekt, varför anbudsutvärderingen bör fokusera på mjuka parametrar snarare än lägsta pris (Bresnen, 2010; Bröchner & Kadefors, 2010). Det är viktigt att hitta en entreprenör som både är villig och kapabel att samverka med beställaren och de andra nyckelaktörerna i både projekterings- och genomförandefasen (Eriksson & Pesämaa, 2013). För stort fokus på lägsta pris kan skada partneringandan och istället skapa ett kostnadsfokus som lockar entreprenörer att leta ATA-arbeten för att tjäna pengar (Wood & Ellis, 2005; Alderman & Ivory, 2007). Viktigt är att hitta transparenta utvärderingsmodeller för bedömning av nyckelpersoners kompetens som tål en LOU/LUF granskning. Det är också viktigt att priset (ofta procentsats för fast del att sedermera låsas till fast arvode sedan riktkostnaden bestämts) utvärderas med så pass låg viktning att risken för underprissättning elimineras och att felaktiga attityder och beteenden hos entreprenören därmed inte får fäste. Även privata beställare, som i och för sig får förhandla om pris och annat, bör undvika för tuffa prisförhandlingar med entreprenörer eftersom stark prispress skapar en vi-mot-dem-känsla snarare än en lagkänsla (Eriksson, 2010b). Kostnader i projektet ska sänkas genom gemensam problemlösning i samverkan, inte genom maktbaserad prispress.

Fast pris passar mindre bra som ersättningsform för partneringkontrakt, dels på grund av den låsning till de kontraktshandlingar och det detaljutförande av entreprenaden som ett fast pris behöver vara knutet till för att kunna vara fast, dels det mer uttalat motstående intresse som finns mellan parterna i ett sådant kontrakt jämfört med vid löpande räkning (BKK, 2009; Bröchner & Kadefors, 2010; Bergqvist et al., 2012). Beställaren vill få ut så mycket som möjligt för den ersättning han avtalat om att betala medan entreprenören vill få ut så mycket vinst som möjligt genom att bygga så billigt som kontraktshandlingarna överhuvudtaget medger (Bergqvist et al., 2012). Den vanligaste ersättningsformen vid partnering är därmed löpande räkning, och i linje med vad respondenterna i våra intervjuer argumenterar för är det vanligt med fast entreprenörarvode eller med incitament och/eller bonusmöjligheter. Olika entreprenörer drivs dock av olika saker så huruvida fast entreprenörarvode, incitament eller bonus är mest lämpligt beror av projektets och

projektaktörernas förutsättningar och egenskaper, se kap 6.2 för en längre diskussion av olika ersättningsformer.

En stor mängd forskning och praktiska erfarenheter visar att partnering är extra lämpligt och blir extra framgångsrikt när viktiga entreprenörer och leverantörer involveras tidigt i projekt (Eriksson, 2010a,b; Fernström, 2012; Olsson, 2012b; El Asmar et al., 2013). Därför är det vanligt att partneringprojekt baseras på totalentreprenad men i många fall kan det vara mer lämpligt med tidigt upphandlad utförandeentreprenad eller att entreprenören kontrakteras på ABK 09 under en gemensam projektering. Oavsett val av entreprenadform är det viktigt att alla nyckelaktörer är involverade och engagerade, vilket också gäller beställaren även vid totalentreprenad.

Samverkansformen, exempelvis startworkshop, formulering och uppföljning av gemensamma mål, gemensam riskhantering och gemensamt projektkontor, är en viktig del av partnering dels för att aktörerna ska lära känna varandra och skapa en samsyn på projektet och dels för att främja kommunikation och kunskapsutbyte (Cheung et al., 2003; Bayliss et al., 2004). De samverkansfrämjande aktiviteterna och verktygen kostar både tid och pengar att implementera men i lite större och komplexa projekt anses dessa investeringar vara lönsamma (Eriksson, 2010b). Det är viktigt att poängtera betydelsen av timingen med dessa samverkansaktiviteter. Enligt vår erfarenhet är det viktigt att implementera samverkansformen tidigt i projektet så att projektdeltagarna snabbt lär känna varandra och tillsammans skapar ett bra samverkansklimat. Om samverkansformen implementeras för sent i projektet finns det risk för att relationerna redan har hunnit bli ansträngda och konfliktfyllda, vilket är svårt att ändra på.

### 6.5.3 Förutsättningar för och effekter av partnering

Partnering passar inte för alla beställare och inte heller för alla typer av projekt. Modellen innebär rätt använd att beställaren bemannar projektet med en närvaro och kompetens i de egna leden som saknas på traditionell entreprenad och därmed sätter sig i någon mening bredvid entreprenören i förarsätet med möjlighet att styra (genom avgående och tillkommande arbeten) mot de kvalitets- och kostnadsramar som beställaren vill uppnå. Genom att i större eller mindre grad eliminera entreprenörens risk och reglera i förväg entreprenörens vinst till "lagom" nivå, liksom de regler om samverkan som läggs in i kontraktet generellt, får man också en helt annan lojalitet från entreprenören mot beställaren som ytterst gagnar projektet. Parterna hjälps med andra ord åt att identifiera och förebygga risker istället för att ägna kraft åt att träta om vem som skall bära risken. För projekt som är känsliga tidsmässigt och förenade med stora risker för störningar av tidplan på grund av oförutsedda hinder (exempelvis Citybanan, Citytunneln, Slussen) är det mer eller mindre regel att man arbetar med partnering i någon form. Det fasta priset kommer ändå bli något av en gissning och projektet bedöms inte tåla ÄTA-tvister på sedvanligt sätt utan att tidplanen i så fall sprängs. I våra intervjuer var det tydligt att

respondenterna överlag hade väldigt positiva erfarenheter av partnering och förordade detta arbetssätt, speciellt i komplexa entreprenader med hög osäkerhet.

En nackdel med partnering, särskilt om den initieras i tidiga skeden, är att den kräver hög närvaro av beställaren i projektet och en god kunskap i tekniska och ekonomiska frågor för att kunna utöva verkligt inflytande i samverkansarbetet (Bergqvist et al., 2012). Partnering är därmed inte lämpligt för beställare som av olika skäl inte vill eller kan involvera sig i projektet. I sådana situationer kan en vanlig totalentreprenad vara bättre, då beställaren låter en erfaren och kompetent entreprenör driva projektet mer på egen hand.

I detta forskningsuppdrag har Konkurrensverket särskilt önskat en kritisk granskning av partnering som företeelse. Som framkommit ovan är vår erfarenhet att partnering för vissa typer av projekt lämpar sig väldigt väl och medför en ökad grad av styrning för beställaren och därmed också en ökad kontroll både över tider och kvalitet jämfört med vanlig entreprenad. I England har regeringen tagit fram ett modellavtal för partnering. Någon motsvarande utveckling finns inte i Sverige, utöver vad som också beskrivits ovan från Byggherrarnas sida och initiativet FIA. Det medför dock att partnering som begrepp spretar en hel del och att det förekommer många upphandlingar som rubriceras partnering men som bara till viss del och ibland nästan inte alls strukturerats som ett sådant samarbete. Genom att beställaren i ett sådant projekt heller inte ger den närvaron och kontrollen som modellen egentligen förutsätter finns en förhöjd risk för att sådana projekt misslyckas och bidrar till modellens vanrykte. För att främja samverkan är det därför viktigt att projektets aktörer har en någorlunda tydlig samsyn på vad partnering är för något och vad de kan förvänta sig av varandra i ett partneringsprojekt (Eriksson, 2010b).

En annan risk återfinns i situationer där beställaren väljer fel upphandlingsstrategi, exempelvis genom att vikta priset för högt och/eller att låsa alltför många av entreprenörens resurser i fast del, med följd i förekommande fall att "fel" entreprenör tilldelas kontrakt. Antingen någon som inte förstår att samverka eller än värre någon som aldrig riktigt haft den ambitionen. Det skulle i så måtto vara av stort värde om ett branschgemensamt modellavtal för partnering kunde tas fram som bygger vidare på de erfarenheter som gjorts av Byggherrarna och inom FIA och att manualer för upphandling och utvärdering av sådana kontrakt också kunde tas fram för nationell spridning. Ett modellavtal som lika med de som nu florerar utgörs av ett entreprenadkontrakt som hänvisar till ABT 06 eller som alternativ AB 04 och inte är tänkta att ersätta dessa standardavtal som väletablerade spelregler för branschen.

En kritik som ibland riktas mot partnering är att beställaren handlar upp på löpande räkning, entreprenören tar ingen risk och det finns inget tak för byggkostnaderna överhuvudtaget. Som beskrivits under ersättningsformer ovan har den typen av misslyckanden egentligen mycket lite med partnering att göra. Däremot kan naturligtvis förekomma att enstaka mindre kunniga förstagångsbeställare av partnering

förleds att tro att det inte krävs mer än löpande räkning och lite allmänna hedersbetygelser i en partneringdeklaration så har man befriat sig från alla de svårigheter och risker som normalt är förknippade med att ro iland ett byggprojekt. Det har dock aldrig varit någon klok strategi att slänga ut barnet med badvattnet och det gäller i högsta grad även här.

#### 6.5.4 Empirisk forskning om partnering

Forskningen om partnering har varit omfattande de senaste 10 åren men den har främst baserats på fallstudier av (främst framgångsrika) partneringprojekt där tillvägagångssätt och upplevda fördelar beskrivs. Antalet omfångsrika kvantitativa studier av partnerings effekter på projektresultat är förhållandevis få, men nedan presenteras resultaten av några sådana studier.

I en enkätstudie som omfattade 280 byggprojekt i USA fann Larson (1995) att de 57 projekt som kategoriserades som formella partneringprojekt var mer lyckade än övriga projekt i termer av kostnader, kvalitet och kundnöjdhet.

I en jämförande studie av 204 partneringprojekt och 204 "icke-partneringprojekt" i USA fann Gransberg et al. (1999) att partneringprojekten presterade bättre både i termer av kostnad och tid än icke-partneringprojekt. Skillnaderna var särskilt tydliga vid lite större projekt över ca 30 Mkr (<5 M USD).

I en enkätstudie som omfattade 78 beställare, entreprenörer och konsulter i Hong Kong fann Chan et al. (2003) att de viktigaste upplevda fördelarna med partnering var förbättrad kommunikation och relation mellan projektaktörerna.

I en liknande enkätstudie som omfattade 43 beställare inom bostadssektorn i England fann Fortune och Setiawan (2005) att de viktigaste upplevda fördelarna med partnering var förbättrad förutsägbarhet vad gäller tidplan och kostnader.

I en mindre jämförande studie av 20 partneringprojekt och 20 liknande "icke-partneringprojekt" i Sverige fann Nyström (2008) inte några tydliga skillnader i projektresultat i termer av tid, kostnad och antal konflikter mellan de två grupperna av projekt.

I en enkätstudie som omfattade 106 svenska beställare fann Eriksson och Westerberg (2009) att beställare som uppnådde en hög grad av samverkan i sina projekt också var mer nöjda med projektresultaten, i termer av tid, kostnad och kvalitet.

I en mindre studie av 22 stora vägbyggnadsprojekt i USA fann Shrestha et al. (2012) att de projekt som kunde karaktäriseras som partneringprojekt gav snabbare projektleverans (project delivery) i form av kortare genomförandetid från projektering till projektöverlämning och mindre förseningar än vanliga projekt i form av utförandeentreprenad eller totalentreprenad.

In en mindre studie av 12 IPD-projekt och 23 "vanliga" projekt som främst omfattade komplexa sjukhus och laboratorier i USA fann El Asmar et al. (2013) att IPD-projekten hade högre kvalitet, snabbare projektleverans och mindre materialslöseri än liknande projekt som inte genomfördes som IPD.

I en omfattande studie av 389 bostadsprojekt och 55 kontorsprojekt (totalt 444 byggprojekt) fann Josephson (2013) inga signifikanta skillnader mellan de 70 projekt där partnering tillämpades och övriga 184 projekt vad gäller tidplanhållning och störningfri byggprocess. Möjligtvis kan man skönja en tendens till att beställarna upplevde att tidplanen hölls något sämre i partneringprojekten och att byggprocessen var något mer störningsfri i övriga projekt, men skillnaderna är inte statistiskt signifikanta.

Ovanstående studier har producerat olika och delvis motstående resultat. En svaghet som delas av flera av de ovanstående studierna är att de riskerar att jämföra äpplen med päron då de inte inkluderar kontrollvariabler relaterade till projektens förutsättningar och egenskaper i form av till exempel komplexitet, osäkerhet, tidspress och kundpassning (se kap 3). Partnering är speciellt lämpligt vid komplexa och osäkra projekt och används därför ofta vid den typen av projekt. Därför kan en jämförelse med ett antal "vanliga" projekt bli orättvis. För att råda bot på detta bör kvantitativa studier jämföra projekt med liknande förutsättningar, som exempelvis Nyström (2008) och El Asmar et al. (2013) gör (se ovan), eller med hjälp av kontrollvariabler kontrollera för skillnader beroende på projektegenskaper, vilket ingen av ovanstående studier gjort. Det råder därmed en brist på mer omfattande kvantitativa studier som tar hänsyn till projektens skiftande förutsättningar.

### 6.5.5 Juridiska aspekter på partnering

En annan risk som bör påtalas är att ett flertal upphandlingar av partneringliknande samarbeten görs med obefintlig juridisk granskning och med många gånger otydliga formuleringar av målsättningskaraktär om gemensamt ansvar och liknande som skymmer sikten för vem av parterna som har ansvar för olika frågor, vilket annars följer bl a av valet av entreprenadform. Risken med detta är att den part som inte är fullt ut medveten om sitt ansvar, exempelvis för att föreslå kompletterande geotekniska undersökningar under projekteringen, heller inte tenderar att ta sitt ansvar, med stundom förekommande mycket negativa följder för hela byggprojektet. Det förekommer förvisso partneringmodeller på marknaden (bl a den NCC e.u. tenderar att förespråka) där parterna gemensamt med lika stort ansvar beställer, leder och betalar för den projektering som görs och därmed också delar på alla kostnader som uppstår som följd av felaktig projektering, dvs. entreprenören får betalt till hälften för att avhjälpa sådana fel. Det kräver dock som regel tydliga avtalsvillkor för att beskriva och avgränsa sådana kostnader från "nyttiga" produktionskostnader och andra merkostnader som uppstår på entreprenaden. En vanligare form är dock att en av parterna svarar för projekteringen (entreprenören vid totalentreprenad och beställaren vid utförandeentreprenad) och att den andra



parten bjuds in till samråd för diskussion om val av tekniska lösningar, kvalitetsnivåer, etc. Samråd innebär dock inte samma sak som krav på samtycke.

## 6.6 Långa kontrakt – optioner, ramavtal och strategisk partnering

Långvariga samarbeten med upprepning av likartade projekt har funnits i olika former mycket länge i den svenska byggsektorn, särskilt bland privata beställare, men ofta med ganska låg grad av formalisering. Även om samarbetet blivit långvarigt och allt starkare genom åren har det inte varit uttalat på förhand. Sådan informell långvarig samverkan har ingenting med partnering att göra men den kan ge vissa fördelar jämfört med korta relationer i enskilda projekt. En stor fördel är till exempel att entreprenören över tid lär känna kunden och dennes behov vilket förbättrar förmågan att skräddarsy produkter och processer för att tillfredsställa kunden. En nackdel är emellertid att denna typ av informell "hovleverantör" kan luta sig tillbaka och känna sig så säker på framtida uppdrag att viljan och kapaciteten till utveckling och innovation försvagas. Privata beställare som upphandlar samma leverantörer över lång tid bör därmed försöka skapa drivkrafter för innovation och utveckling i kontrakten, vilket exempelvis kan ske genom optioner eller incitamentsbaserad ersättningsform.

Det finns många fördelar med en mer formaliserad samverkan genom långa kontrakt. En stor fördel med formell samverkan är att kunden kan ställa krav på utvecklingsarbete och ständiga förbättringar och att leverantörer kan göra långsiktiga investeringar i innovation och effektiviseringsarbete eftersom de kan räkna med att tjäna igen pengarna under lång tid i framtida projekt (Kadefors et al., 2013). Långa kontrakt skapar därmed både möjligheter och drivkrafter för leverantörer att investera i transaktionsspecifika tillgångar som ökar effektivitet och kundanpassning i komplexa projekt. Långa kontrakt minskar också leverantörers opportunistik och ökar deras engagemang för samverkan genom fenomenet "framtidens skugga" (Palaneeswaran et al., 2003; Eriksson, 2007). I denna rapport diskuterar vi tre typer av långa kontrakt: optioner, ramavtal och strategisk partnering.

### 6.6.1 Optioner

Optioner är avtalsklausuler som beskriver en beställares möjlighet (men inte skyldighet) att beställa mer jobb av en entreprenör utan att en ny upphandling genomförs. Optioner som företeelse och hur dessa bör struktureras upphandlingsrättsligt och i entreprenadkontrakt har beskrivits under avsnitt 5.8 ovan. Eftersom en option inte innebär en skyldighet att beställa mer arbete kan denna typ av långt kontrakt vara lämpligt när en beställare tror att denne kommer att beställa mer jobb men inte med säkerhet kan lova detta. Option kan också vara lämpligt när en privat beställare vill testa en ny entreprenör men vill undvika att sitta fast med denne i ett långt kontrakt om denne inte klarar av att leverera som förväntat. Optionen medger då att beställaren väljer att inte förlänga uppdraget om inte entreprenören gör ett

gott arbete. Optioner eller förlängningsklausuler kan på så vis fylla en viktig funktion för att upprätthålla kvalitet eftersom det ökar leverantörens incitament att prestera bra och leverera hög kvalitet och på så sätt öka chansen för fortsatta leveranser (Palaneeswaran et al., 2003; Bergman & Lundberg, 2009).

## 6.6.2 Ramavtal

Med ramavtal avses enligt LOU 2 kap. 15 § ett avtal som ingås med en eller flera upphandlande myndigheter och en eller flera leverantörer i syfte att fastställa villkoren för senare tilldelning av kontrakt under en given tidsperiod. Flera beställare kan därmed gå samman (vilket ofta benämns inköpscentral) och tillsammans upphandla ramavtal för att på så sätt öka sin upphandlingsvolym och möjliggöra stordriftsfördelar både för beställarna och för entreprenörerna. Inköpscentraler är vanliga i Storbritannien men har också börjat etableras på många ställen i Sverige för att koordinera många mindre beställares inköp till större sammanhållna upphandlingar. HBV (Husbyggnadsvaror) tecknar ramavtal för sina medlemmar för inköp av elmaterial och annat i sådan omfattning att HBV får förmånliga priser. Fler och fler kommunala beställare (och kommunala bostadsbolag) övergår till att vid ramavtal för el-arbeten tillhandahålla materialet självt (genom HBV:s inköp) för att därmed undanröja entreprenörens möjlighet att själv tjäna pengar på offererat material genom rabatter och återbärningar på årliga inköpsvolymerna. Att de strukturer som finns i el- och vvs-materialbranschen är konkurrensproblem i sig har också Konkurrensverket lyft fram i en rapport 2002:4 sid 169. (jmf SOU:n sid 122). Ett annat välkänt exempel på inköpscentral är SABO (Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag) som har upphandlat utveckling och montering av standardiserade bostadshus (Kombohus) som medlemsföretagen kan avropa över hela Sverige. Tack vare långa kontrakt och stora inköpsvolymerna uppnår leverantörerna stordriftsfördelar som möjliggör lägre priser som gör att kommunala bostadsbolag kan låta uppföra bostadshus i områden som annars inte skulle vara ekonomiskt lönsamma.

Beställaren kan enligt LOU välja mellan att upphandla en entreprenör eller minst tre entreprenörer genom ramavtalet. När flera leverantörer omfattas av ett ramavtal måste enligt LOU antingen leverantörerna rangordnas, så att avropen i första hand sker till den högst rankade leverantören, eller så måste förnyad konkurrensutsättning ske så att de kontrakterade leverantörerna lämnar in nya anbud vid avrop. För att minska risken för osund strategisk anbudsgivning och öka chansen för att leverantörerna håller vad de lovar är förnyad konkurrensutsättning att föredra framför rangordning (Lundvall & Pedersen, 2011). En nackdel med detta dock, som många beställare beskriver, är att en förnyad konkurrensutsättning både förutsätter att handlingar tas fram av beställaren som kan prissättas, samt att risk för överprövning gäller för det enskilda avropet. Den snabbhet med vilken man annars kan påbörja ett projekt och som ramavtal också som regel bygger på – det oförutsedda snabbt uppkomna behovet – förloras därmed. Rangordningsalternativet kan också vara en nackdel för de lägre rankade leverantörerna. De måste enligt kontraktet vara beredda att leverera men kan samtidigt inte räkna med att få några affärer

eftersom de högst rankade leverantörerna har "första tjing". Det är därmed inte ovanligt att ramavtal inte ger några affärer alls för den tredje högst rankade leverantören (Kadefors et al., 2013).

I en forskningsrapport åt Konkurrensverket poängterar Andersson (2006) att bristen på förutsägbarhet och specificerad framtida kvantitet i ramavtal även leder till osäkerhet hos anbudsgivarna, vilket hämmar konkurrensen. Siffror och fakta från 2012 visar dock att antal anbudsgivare i ramavtal (5,9 st) är större än för övriga upphandlingar (4,4 st) (Konkurrensverket, 2013b). Tilläggas kan att några uttryckliga regler om rangordning inte finns i de EU-direktiv som LOU bygger på. Sannolikt kommer detta tas om hand i den revidering av LOU som torde kunna förväntas att ske till någon gång årsskiftet 2015/2016 pga de reformeringar av nu gällande förfarandedirektiv för upphandling som antogs den 14 januari 2014.

Osäkerheten i efterfrågan kan leda till en obenägenhet hos entreprenörerna att göra relationsspecifika investeringar som inte kan bli lönsamma om inte en tillräckligt hög arbetsvolym erhålls inom ramavtalet. För korta avtal kan också försvåra upprepnings effekter och investeringar i utveckling. Den maximala längden på ramavtal är enligt LOU i princip 4 år. Endast om ramavtalet förutsätter stora investeringar från anbudsgivarna som behöver skrivas av under en längre tid – typ transporttjänster – och vid projekt som pågår under längre tid än fyra år anses det motiverat att överskrida fyraårsgränsen (Rosén Andersson et al., 2013). Detta har föranlett en osäkerhet i branschen om vad som gäller till exempel vid om-, ny- och tillbyggnad på strategisk partnering och vid fastighetsförvaltning. Några egentliga investeringar i maskiner och liknande som behöver skrivas av görs då inte, men i gengäld medför den typen av kontrakt en ganska lång infasningstid innan entreprenören lärt känna beställarens fastighetsbestånd och specifika behov och därmed både kan bidra med erforderlig nytta och för egen del få bra lönsamhet. Det är dock viktigt att poängtera att tidsgränsen gäller själva avropstillfället. Ingenting hindrar att en entreprenad som avropats under sluttampen av ett ramavtal kommer att utföras till viss del och färdigställas lång tid efter det att ramavtalet löpt ut, om än fortsatt gälla i tillämpliga delar för de arbeten som utförs.

Överlag anser vi att inköpscentraler borde användas mer för att få upp kompetensen hos de offentliga byggherrarna. Vi tror också att strategisk partnering genom ramavtal borde kunna användas betydligt mycket mer för att få en lojalitet och långsiktighet från entreprenören i sitt förhållningssätt mot beställaren istället för vad som typiskt gäller för ramavtal med rangordning för mindre byggprojekt. Det är dock till viss del komplicerade kontrakt och komplicerade utvärderingsmodeller som mindre beställare normalt inte klarar av. Den typ av inköpssamarbeten som redan i dag bedrivs genom vissa inköpscentraler (typ SABO, HBV) eller mellan-kommunala förbund (typ Norra Västmanlands Kommunalteknikförbund, NVK) borde i högre grad kunna ägnas åt att hjälpa medlemmarna med den typen av mer komplicerade upphandlingar, liksom uppföljning av sådana kontrakt.

### 6.6.3 Strategisk partnering

Strategisk partnering bygger på samma principer som gäller för projektpartnering, men med det viktiga tillägget att man avtalat om att samarbeta i samma konstellation i fler på varandra följande projekt. Strategisk partnering lämpar sig därmed när det finns likheter och upprepningsmöjligheter mellan delprojekten så att man får ut effekterna av organisationens lärande. Det lämpar sig också när man vill bedriva någon typ av utveckling samtidigt som man genomför samarbeten i projekt. Strategisk partnering kan därmed främja både kortsiktig effektivitet och långsiktig innovation. En annan fördel med strategisk partnering är att leverantörernas förståelse och kunskap om kunden och dennes behov ökar, vilket främjar kvalitet och kundanpassning. Detta är en särskilt viktig aspekt för industriella kunder med komplexa och unika processer som leverantörernas utvecklings- och installeringsarbeten måste anpassa sig till. Strategisk partnering är speciellt lämpligt för att öka industrialiseringen i byggandet eftersom det skapar en plattform för upprepning och standardisering, planering för rationell produktion, erfarenhetsåterföring, samt integrerad projektering och produktion, vilka är mycket viktiga parametrar för en mer industrialiserad process (Rhodin, 2012).

Inom offentlig upphandling baseras strategisk partnering på ramavtal, vilket är mycket vanligt förekommande i Storbritannien. Kaluarachchi och Jones (2007) studie av strategisk partnering baserad på ramavtal i form av "aggregated demand" genom en inköpscentral i Storbritannien visar dock att strategin är komplex och långt ifrån självklar att bli framgångsrik. Ungefär 20 allmännyttiga bostadsbolag gick ihop och bildade inköpscentral/upphandlingsbolag som skulle upphandla nybyggnation av 2000 lägenheter över en 4-årsperiod. Men osäkerhet om framtida efterfrågan inom ramavtalet och okunskap om hur man utvecklar strategisk partnering ledde till problemfylld samverkan (Jones & Kaluarachchi, 2007; Kaluarachchi & Jones, 2007). Även i en studie av Kadefors et al. (2013) poängteras vikten av en stabil, trovärdig och tillräckligt stor efterfrågan för att leverantörerna ska engagera sig i kontraktet och göra de transaktionsspecifika investeringar som är nödvändiga för att främja innovation, kundanpassning och effektivitet, till exempel genom mer industriellt byggande.

Även i Sverige förekommer strategisk partnering baserat på ramavtal. I en rapport om strategisk partnering beskriver Kadefors et al. (2013) exempelvis Telge Fastigheters upphandling av 6 förskolor och 2 andra skolor på 4-årigt ramavtal (2008-2012) med NCC och en upphandling av ett 4-årigt ramavtal (2010-2014) som inkluderar alla om-, ny- och tillbyggnader för Telge Fastigheter, Telge Bostäder och Telge Inköp under avtalstiden. Det andra kontraktet upphandlades med rangordning av Skanska, NCC och Arcona. NCC har i dessa två avtal genomfört över 20 projekt, framförallt skolbyggnader, till ett värde av >1Mdr. I det andra ramavtalet har Skanska utfört många projekt inom äldreomsorg, bostäder och kommersiella lokaler. Detta är därmed ett tydligt exempel på hur ramavtal kan ge upphov till upprepningseffekter, stordriftsfördelar samt incitament till relationsspecifika investeringar. Även om vissa förbättringar kunde skönjas redan initialt tog det 3-4

projekt och 1,5-2 år innan förbättringspotentialen började realiseras fullt ut, vilket kan exemplifieras med att den 4:e förskolan tog 40 % kortare tid att bygga än den första (Kadefors et al., 2013). Tilläggas bör att ramavtal med strategisk partnering enligt vår erfarenhet som regel är betydligt längre än fyra år i Storbritannien, varifrån affärsmodellen härstammar. Så även vid offentliga beställares avtal, vilka inte synes ha sett några hinder häremot i EU:s upphandlingsdirektiv.

## 6.7 "Nya" alternativa upphandlingsstrategier

I detta avsnitt diskuterar vi kort några "nya" alternativa upphandlingsstrategier i form av Offentlig-Privat Samverkan, innovationsupphandling samt konkurrenspräglad dialog. Dessa är inte så vanligt förekommande i svensk byggbransch ännu men i vissa specifika situationer med speciella förutsättningar kan de vara värda att beakta som alternativ till de mer traditionella upphandlingsstrategier vi diskuterat ovan.

### 6.7.1 Offentlig-Privat Samverkan

Internationellt har det under 2000-talet blivit allt vanligare med Public-Private Partnerships (PPP) och Private Finance Initiative (PFI), som i Sverige går under namnet Offentlig-Privat Samverkan (OPS). OPS är egentligen en funktionsentreprenad med den viktiga skillnaden att den privata aktören, som ofta är ett stort entreprenadföretag eller ett konsortium av olika företag, också har ansvar för att finansiera investeringen och få betalt löpande under objektets livslängd. En nackdel med denna strategi är att privata aktörer normalt betalar en högre ränta än staten, vilket leder till högre finansieringskostnader för projektet. Komplexiteten i kontrakten höjer också transaktionskostnaderna som kan bli betydande i relation till de totala kostnaderna, särskilt i mindre projekt (Winch et al., 2012). En annan nackdel är att finansieringsansvaret höjer entreprenörens risk ytterligare, vilket kan föranleda ännu högre riskpremie samt att SMEs hindras att delta i anbudsgivning i ännu högre grad än vid funktionsentreprenad. Finansieringsansvaret minskar också riskviljan när det gäller att testa nya innovativa lösningar, vilket hämmar innovation i OPS (Winch et al., 2012). En utmaning med OPS är att den bör baseras på liknande samverkansinriktade relationer som partnering. I en studie av OPS i Storbritannien fann Smyth och Edkins (2007) att många offentliga beställare hade svårt att utveckla förtroende och samverkan med de privata aktörerna vilket hämmar OPS-entreprenader.

Fördelen med denna strategi är att offentliga beställare under en övergångsperiod kan minska sina investeringskostnader som sprids ut på objektets livslängd, vilket utgör ett sätt att komma runt det uppsatta taket för offentliga utgifter (Nilsson, 2008). Detta behov av ytterligare finansiering är också den viktigaste drivkraften för att använda OPS i de flesta länder, snarare än att strategin skulle förbättra effektivitet och/eller innovation (Winch et al., 2012). När strategin är implementerad i

större utsträckning blir det långsiktiga resultatet dock högre löpande kostnader i form av utbetalningar till förvaltande entreprenörer. I Sverige är Arlandabanan det första tydliga exemplet på OPS, där det initiala konsortiet som fick koncession att driva banan i 45 år tämligen snabbt (efter ca 4 års trafik) sålde vidare objektet och avtalet till en annan aktör. På grund av entreprenörernas kärnkompetens inom byggande och de stora pengarna i framtida löpande betalningar så är risken stor för att OPS-kontrakt säljs vidare (Leiringer & Schweber, 2010), större än motsvarande risk för funktionsentreprenader. Om sådan vidareförsäljning är planerad redan från början förlorar utföraren lite av de incitament till att hålla nere livscykelkostnader och främja långsiktig kvalitet som funktionsentreprenader annars är förknippade med. Strategin kan därmed ses som attraktiv främst av beställare med politiska motiv att få till stånd investeringar som inte kan finansieras på annat sätt.

Efter ett uppsving under början av 2000-talet har OPS-strategin blivit allt ovanligare i till exempel Storbritannien där staten insett dess långsiktiga nackdelar. I en fallstudie av tre OPS-entreprenörer i Storbritannien fann Leiringer et al. (2009) att företagen etablerat särskilda kontor och kompetenscentrum för anbudsgivning i OPS-kontrakt men att resten av företagen var relativt opåverkade. Detta hindrar den integration av kompetens och erfarenheter kopplade till projektering, byggande och förvaltning samt det fokus på innovation och livscykelkostnader som ligger till grund för lämpligheten med OPS (Leiringer et al., 2009; Leiringer & Schweber, 2010). Även i Nederländerna fann Lenferink et al. (2013) att integrationen mellan projektering, byggande och förvaltning är problematisk då anbudsgivarna ofta är konsortier bestående av specialiserade partners med kompetens inom respektive område. Den viktiga integrationen och fokuset på livscykelkostnader sker då främst vid framtagandet av anbudet men sedan delas kontraktet upp inom konsortiet och respektive aktör fokuserar på sin respektive del (Lenferink et al., 2013). I ett land som Sverige är behovet av finansiering inte lika stort som i utvecklingsländer för att exempelvis ett infrastrukturprojekt överhuvudtaget ska bli av. Vi har därmed svårt att se några större fördelar med OPS som upphandlingsstrategi, förutom i mer speciella fall när andra finansieringskällor krävs för att få till stånd en stor investering.

Det finns vad vi känner till ett flertal exempel på upphandlingar på OPS som gjorts beträffande simhallar och multihallar på kommunal nivå där upphandlingen endast i ett fall gått i mål, Tyresö. Sannolikt har dessa projekts relativa litenhet kombinerat med svårigheter för anbudsgivande konsortium att med kreativa lösningar få bättre intäktsflöden i den typen av anläggning, bidragit till att intresset från marknaden i några fall varit begränsat och kostnaderna för beställaren i andra fall oväntat höga. Ett betydligt mer känt exempel är det pågående NKS (Nya Karolinska sjukhuset) i Solna. Det ligger inte inom ramen för detta arbete att analysera den upphandlingen. Vi konstaterar bara att merparten av den kritik som riktats mot projektet går ut på att beställaren valde att fullfölja upphandlingen och tilldela Skanska kontrakt trots att bara ett anbud kom in. I vad mån det kan tolkas till att konkurrenssituationen för den typen av projekt är begränsad i Sverige skall vi låta vara osagt. Funktionsentreprenad kan i många fall vara ett

bättre alternativ för att koppla ihop projektering, produktion och förvaltning i ett och samma projekt och bygger ju heller inte alls på samma grad av risköverföring på en leverantör under åtskilliga decenniers tid under entreprenörens ägande, drift och förvaltning av objektet, som följer av en OPS. En risköverföring som anbuds-givande konsortium normalt har att prissätta och ta betalt för genom fasta årliga avgifter att indexuppräknas under flera decennier.

## 6.7.2 Innovationsupphandling

Regeringen beslutade i december 2009 att tillsätta en utredning (den så kallade Innovationsupphandlingsutredningen) med uppdrag att utreda förutsättningarna för offentlig innovationsupphandling i Sverige samt lämna förslag till åtgärder för att öka tillämpningen av innovationsupphandling. I utredningens betänkande föreslogs att i princip all offentlig upphandling bör bli innovationsvänlig. Med innovationsvänlig menas att vid normal upphandling är det viktigt att upphandlingen genomförs så att nya innovativa lösningar inte utestängs eller missgynnas (Innovationsupphandlingsutredningen, 2010). Denna typ av innovationsvänlig upphandling kan uppnås med de ovan diskuterade upphandlingsstrategierna om beställaren aktivt prioriterar långsiktig innovation istället för bara kortsiktig effektivitet, som diskuterats i kapitel 4.

Innovationsupphandlingsutredningen (2010) konstaterade också att innovationsupphandling, som i utredningens direktiv beskrivits som upphandling av i förväg okända lösningar på ett definierat problem eller behov för vilka det ännu inte har etablerats någon marknad, sker i mycket begränsad omfattning. Utredningen föreslog därför också en ny lag kring innovationsupphandling. Som en fortsättning på innovationsupphandlingsutredningens arbete fick Vinnova, Energimyndigheten och Trafikverket 2012 regeringsuppdrag om innovationsupphandling. Vinnova och Energimyndighetens uppdrag fokuserar på innovationsupphandling av ny miljöteknik medan Trafikverket fått i uppdrag att analysera hur och i vilka delar av sina olika verksamhetsområden som innovationsupphandling kan användas för att driva på utvecklingen av effektivare processer och ny teknik.

Vinnova menar att eftersom LOU och LUF innehåller undantag för forskning- och utvecklingstjänster så kan upphandling av innovation även utföras utanför den nuvarande upphandlingslagstiftningen. I byggbranschen tycks sådan typ av innovationsupphandling vara av mindre intresse, främst på grund av att den långa livslängden hos byggnadsverk minskar beställares mod att testa nya oprövade lösningar. Av större betydelse är då kanske innovationsvänlig upphandling där beställare genom att inte detaljspecificera uppdraget, utvärdera andra utvärderingsparameter än lägsta pris samt använda sig av incitamentsavtal kan uppmuntra leverantörer till innovation både innan och efter anbuds-givning.

Det är inte närmare känt för oss vilka juridiska överväganden Vinnova gjort med avseende på LOU och LUF och bakomliggande EU-direktiv. Det kan konstateras att

undantaget i LOU/LUF för forsknings och utvecklingstjänster (LOU 1 kap 6 § p 6, LUF 1 kap 19 § p 5) dels förutsätter att resultatet av en sådan tjänst inte exklusivt tillkommer beställaren och inte heller betalas uteslutande av denne. Det har antagits (Arrowsmith, 2005) att undantaget inte gäller för s.k tillämpad forskning eller uppdragsforskning med potentiell användbarhet av resultatet på marknaden. Och att man i sådana situationer snarare har att snegla på den möjlighet som finns för klassisk sektor att välja förhandlat förfarande med föregående annonsering (LOU 4 kap 2 § punkt 4) vid upphandling av byggtreprenad som *endast* har forsknings-, provnings-, eller utvecklingsändamål och som inte syftar till vinst eller till att täcka forsknings- och utvecklingskostnader. Det har antagits (Arrowsmith, 2005) att den sistnämnda regeln är avsedd för upphandling av en byggtreprenad med tillämpning av ny teknik där den nya tekniken testas för bedömning om den skall användas för efterföljande projekt. Det är svårt att tolka in någon annan innebörd av detta än att utrymmet för att tillämpa undantaget från LOU/LUF:s tillämplighet på forsknings- och utvecklingstjänster är synnerligen begränsat inom upphandlingar med bäring på ny byggnadsteknik och liknande.

I situationer där beställare går samman i ett gemensamt intresse att låta marknaden utveckla och/eller erbjuda för dessa beställare ny och hittills okänd teknik framtagen just för deras behov – till exempel utveckling av ny teknik för fasadrenovering av miljonprogrammets fastighetsbestånd – har det snarare måst lösas genom ramavtal med strategisk partnering med den lärprocess av beställarens behov och det nyttogörande för beställaren av den lärprocessen som ett sådant samarbete möjliggör. Eller som alternativ om det redan finns en befintligt framtagen teknik som dock antingen är okänd för beställaren eller i vart fall hur den skall användas på bästa sätt för att tillmötesgå beställarens behov, att upphandlingen sker genom konkurrenspräglad dialog.

Den fråga som Vinnova väckt synes också på unionsrättslig nivå ha fått en lösning, såtillvida att de reformerade EU-direktiven som nyligen antagits infört en helt ny upphandlingsform rubricerad innovationspartnerskap som görs obligatorisk, det vill säga medlemsstaterna måste införa förfarandet i nationell lagstiftning. Upphandlingsformen anges kunna användas (artikel 31) när beställaren har behov av en innovativ vara, tjänst eller byggtreprenad (som exempelvis en fasadlösning) som inte kan tillgodoses genom inköp av varor, tjänster eller byggtreprenader som redan finns tillgängliga på marknaden. Partnerskap får ingås med en eller flera partners som bedriver separat forsknings- och utvecklingsverksamhet. Vidare att innovationspartnerskapet skall syfta till att utveckla en innovativ vara, tjänst eller entreprenad, eller överfört till exemplet ovan en ny teknisk lösning för renovering av fasader och därpå följande inköp av den tekniska lösning som utvecklats. Slutligen anges att innovationspartnerskapet *skall* delas upp i successiva etapper som kan inkludera tillverkning av vara och slutförandet av en byggtreprenad med delbetalningar efter varje avslutad etapp. Vidare anges att beställaren kan minska antalet partners som deltar genom att avsluta kontrakt i förekommande fall mot en eller flera partners vid olika etapper efter villkor och förutsättningar som i så fall preciserats från början. I så måtto företer denna upphandlingsform vissa likheter



med den konkurrenspräglade dialogen, fast med den skillnaden att den inte är begränsad till ett instrument för att genom en upphandling få hjälp att definiera den exakta omfattningen av till exempel en tekniskt särskilt komplicerad entreprenad, utan att under en längre tids samarbete i ett kontrakt få en eller flera entreprenörers hjälp med att mot ersättning utveckla för beställarens behov särskilt intressanta nya tekniska lösningar.

### 6.7.3 Konkurrenspräglad dialog

Konkurrenspräglad dialog kan under vissa förutsättningar användas när det kontrakt som ska upphandlas är "särskilt komplicerat" och det t.ex. inte är möjligt att definiera de prestanda- eller funktionskrav som kan tillgodose beställarens behov (Upphandlingsstödet, 2010d). Ansökningsinbjudan sker via annonsering i TED och antalet anbudssökande som beställaren avser att bjuda in till dialog ska uppgå till minst 3 st. Efter en kvalificering av de anbudssökande bjuder beställaren in det antal kvalificerade anbudssökande till dialog som har angetts i annonsen. Alla frågor kring kontraktet är möjliga att diskutera, men dialogen får inte medföra att de förutsättningar som angetts i annonsen, beskrivande dokument eller i inbjudan ändras väsentligt, eftersom detta strider mot principerna om likabehandling och öppenhet (Upphandlingsstödet, 2010d). Dialogen fortsätter till dess det finns en eller flera acceptabla lösningar som tillgodoser beställarens behov. Efter avslutad dialog uppmanas deltagarna att lämna sina slutgiltiga anbud varpå beställaren sedan antar det mest ekonomiskt fördelaktiga anbudet.

I Sverige har konkurrenspräglad dialog inte slagit igenom på någon bredare front. Många svenska beställare upplever den upphandlingsstrategin som tungrodd och tidsödande på ett sätt som inte motiverar till användning (Bergqvist et al., 2012). Det borde gå att hitta användningsområden som är relevanta för byggupphandlingar och som medför att entreprenörernas kreativitet och erfarenhet bättre tas till vara än vid traditionell upphandling, till exempel för att identifiera och i slutändan bedöma livscykelkostnader m.m.

Utomlands har konkurrenspräglad dialog använts i något större utsträckning, men med blandade resultat. I Frankrike och Storbritannien har den använts i över tusen upphandlingar mellan 2004 och 2009 (Burnett & Oder, 2009), att jämföra med blott två upphandlingar i Sverige. Jämförelsen haltar dock av att dialogen formellt infördes i svensk lag först 2010. I Storbritannien har man infört ett förbud mot att använda konkurrenspräglad dialog utan särskild prövning, eftersom erfarenheten har varit att man använt denna form även i mindre komplexa projekt och att anbudskostnaderna då blivit omotiverat höga. I en holländsk studie fann man att denna upphandlingsstrategi inte resulterade i så stora förbättringar i kommunikation och förhandling som förmodats, eftersom parterna hade liten förståelse för varandra och liten vana att samverka (Hoezen, 2012).

Inom de länder där man mer frekvent brukat dialogen har två huvudsakliga modeller utvecklats, den konsultativa och den utredande (Burnett & Oder, 2009). Den senare innebär i betydligt högre grad att beställaren lämnat öppet för anbudsgivande företag att genom egna utredningar och förslag klarlägga omfattning och kvalitetsnivå av vad som skall handlas upp. I så måtto ger den modellen tveklöst större utrymme för att ta tillvara anbudsgivande företags erfarenhet och tekniska "know-how". En sådan modell kräver dock hög kompetens och närvaro av beställaren både för att fånga in förslag och bedöma dem rätt och att ta upphandlingen i mål inom rimliga tider och med hanterbar administration och följsamhet till LOU:s krav på likabehandling.

Av det gensvar vi fått från utförda intervjuer tycks intresset för denna upphandlingsstrategi också vara tämligen svalt. Inte minst entreprenörer ifrågasätter värdet för dem att i en konkurrenssituation röja för dem viktigt know-how som entreprenören kan dra nytta av i andra affärssituationer. Detta talar för att den beställare som vill lära sig något av anbudsgivande företag i en konkurrenspräglad dialog, som utgångspunkt bör betala deltagarna inte bara försumbara ersättningar för deras bidrag.

## 6.8 Andra viktiga upphandlingsrelaterade beslut och val

Förutom ovan diskuterade upphandlingsstrategier måste beställaren även göra vissa andra val och prioriteringar kopplade till upphandlingsbeslut. I detta avsnitt diskuterar vi beställarens val av storlek på kontrakt och projekt samt uppföljning och utvärdering av kontrakt och entreprenörens prestationer.

### 6.8.1 Storlek på kontrakt

I en intressant forskningsrapport åt Konkurrensverket diskuterar Ballebye Olesen (2008) betydelsen av avtalens längd och framförallt storlek för olika typer av output. Stora kontrakt kan främja stordriftsfördelar för alla parter, särskilt för entreprenörerna. Exempelvis kan en längre vägsträcka underlätta hanteringen av massbalanser så att material från utgrävning/sprängning på ett ställe kan användas som fyllnadsmaterial på ett annat ställe (Nilsson, 2008), vilket minskar behov av både deponi och materialinköp. Stordriftsfördelarna kan även skapa drivkrafter för innovation eftersom innovativa lösningar kan användas flera gånger i stora projekt (Eriksson et al., 2012). För att innovationer ska löna sig i ett enskilt projekt är det därmed viktigt att skapa möjligheter till upprepningseffekter, till exempel kan en utvecklad bromodell användas många gånger i ett stort projekt.

Stora kontrakt kan locka utländska leverantörer att lämna anbud, vilket främjar konkurrens men de kan även vara konkurrenshämmande eftersom SMEs ofta har svårt att delta i dessa anbudstävlingar på grund av kapacitetsbrist och för hög risknivå (Edwardsson & Moius, 2009). Å andra sidan kan SMEs ändå bli invol-

verade i sådana uppdrag som underentreprenörer till de större anbudsgivarna (Ballebye Olesen, 2008). En annan nackdel med stora kontrakt kan vara att just storleken avskräcker till innovation genom att test av ny teknik blir för riskfylld på grund av omfattande konsekvenser av misslyckanden. Stora beställare kan istället som del av sin projektportfölj initiera mindre pilotprojekt där ny teknik testas med begränsade konsekvenser.

För att främja både stordriftsfördelar å ena sidan och konkurrens och fortlevnad hos SMEs å andra sidan bör stora beställare med stora marknadsandelar sträva efter att balansera sin projektportfölj så att den både består av stora och små kontrakt (Ballebye Olesen, 2008). I våra förslag och rekommendationer återkommer vi till i vilka situationer projektstorleken är viktig att beakta.

## 6.8.2 Prestationsutvärdering och uppföljning av kontrakt

Tidigare utredningar av offentlig upphandling poängterar att upphandlingar behöver utvärderas under livscykeln. Detta är viktigt för att kontrollera att leverantörerna uppfyller avtalsvillkoren, dels för att få ett bra slutresultat i det aktuella projektet (Upphandlingsstödet, 2010a) och dels för att minska entreprenörers benägenhet för osund strategisk anbudsgivning i framtida projekt (Lundvall & Pedersen, 2011). Men uppföljning är även viktigt för att parterna ska kunna fånga upp erfarenheter och dra lärdomar till framtida upphandlingar (Ballebye Olesen, 2008; Upphandlingutredningen, 2013). Enligt vår erfarenhet är det ett generellt problem vid offentlig upphandling, att det alltför ofta saknas resurser och ibland till och med mod att säkerställa så att entreprenören i alla delar fullgör kontraktet. I sammanhanget bör dock understrykas att en entreprenad som regel genomförs under lång tid under vilken parterna i strukturerad form löpande sammanträffar i byggmöten, ekonomimöten m.m. och sålunda följer upp hur produktionen framskridit, till vilka kostnader och med påverkan på sluttider, etc. En betydande grad av uppföljning finns därmed inbyggt i regelverket AB/ABT fram till godkänd slutbesiktning.

Brist på uppföljning kan ibland ske i form av att beställaren efterger ett förseningsvite. Inte sällan i situationer då det i och för sig kunnat ifrågasättas redan från början vilka motiv för ett vite som beställaren haft. Vad som däremot är vanligare är småsaker som att entreprenören byter ut den platsorganisation som offererats i anbudet och kanske poängbedömts tungt i utvärderingen, eller att relationshandlingar aldrig överlämnas, att det brister i egenkontrollen, eller att det tar opåkallat lång tid att få sådana besiktningssmärkningar avhjälpta som inte hindrat godkännande. Det kan också förekomma, vilket är värre, att den bankgaranti parterna avtalat om att entreprenören skulle ha ställt som säkerhet, aldrig kommer att överlämnas. Det är kanhända inte troligt att den typen av småslarv i nämnvärd mening inverkar på entreprenörens anbudssumma. Däremot kan det säkert någon gång vara en mer eller mindre medveten strategi för att spara in på kostnader i en entre-

prenad som av olika skäl går med röda siffror. Den nu beskrivna typen av smärre problem torde inte vara mindre vanlig vid privat upphandling.

För ett bra slutresultat, men även för trovärdigheten vid kommande upphandlingar, måste den upphandlande myndigheten styra leveransskedet. Uppdraget ska genomföras i enlighet med vad som avtalats. Beställaren måste säkerställa att leverantören fullgör sina åtaganden och att de ställda kraven i upphandlingen följs. Ett företag som avstått från att delta i upphandlingen på grund av att denne inte uppfyller ställda krav kan reagera negativt om de ställda kraven inte efterlevs och företaget väljer kanske därför att avstå ifrån att lämna anbud i framtida upphandlingar.

## 7 Internationell jämförelse

I nationella utredningar av byggbranschen är problembilden ganska likartad i Sverige, Storbritannien och Nederländerna. Detta gör det intressant att kort diskutera utvecklingen av byggbranschen och upphandling av entreprenadkontrakt i dessa länder. Alla tre länder har även visst fokus på upphandling av infrastruktur, även om Nederländerna fokuserar mer på drift och underhåll än på nyinvesteringar. Ett tredje skäl att jämföra utvecklingen i just dessa länder är att forskningen kring upphandlings- och organisationsfrågor rörande byggbranschen är stark i Storbritannien och Nederländerna.

### 7.1 Sverige

Under 2000-talet har ett flertal större statliga utredningar undersökt hur den svenska byggbranschen mår och presterar. Byggekostnadsdelegationen presenterade sitt betänkande "Från Byggsekt till Byggsektor" år 2000 som beskrev byggbranschen som karaktäriserad av låg och statisk konkurrens, vilket ger en låg grad av förnyelse av produkter och processer. Även om angreppssättet var brett så diskuterades många aspekter utifrån ett tydligt upphandlingsperspektiv. I rapporten poängterades att upphandling bör ses som en inköpsprocess som ska lägga grunden för den byggprocess byggherren bedömt lämplig för att få rätt slutresultat. En viktig slutsats var att byggbranschens effektivitet kan öka genom högre grad av tvärfacklighet och samverkan över skrågränser, speciellt genom integration av projektering, produktion och förvaltning i tidiga skeden (Byggekostnadsdelegationen, 2000)

Under 2002 presenterade Byggekommisionen sitt betänkande rubricerat "Skärpning gubbar", om konkurrensen, kostnaderna, kvaliteten och kompetensen i byggsektorn. I betänkandet konstateras att fastighetskrisen i början av 1990-talet medfört en kraftig maktförskjutning från byggherreledet till entreprenörsledet. Orsakerna till detta är många och komplicerade. Allmännyttan avvecklade mycket av sin beställarkompetens och övergick från att bygga för egen långsiktig förvaltning till att förvalta det redan byggda. Den statliga Byggnadsstyrelsen med sin unika kompetens delades upp på flera mindre enheter och tappade därmed helhetssyn och samlad kompetens. Infrastrukturinvesteringar i vägar och järnväg avtog. Samtidigt kunde de största byggföretagen genom förvärv av mindre byggföretag parat med ett antal konkurser av medelstora byggföretag, skapa mycket dominant positioner på marknaden. Betänkandet beskriver till och med bristande kompetens hos byggherrarna som ett konkurrensproblem i sig och att den obalans som inträtt mellan dessa och entreprenörerna medfört att de senare i allt högre grad bestämmer vad som skall efterfrågas, hur det skall utformas och vad det skall kosta (Byggekommisionen, 2002). Medan Byggekostnadsdelegationen diskuterade mycket samverkan och innovation så var Byggekommisionen mer fokuserade på byggfel och -fusk samt brist på konkurrens och kompetens.

År 2009 kom Statskontoret med sin rapport "Sega gubbar" som var en uppföljning av Bygghögskolans betänkande "Skärpning gubbar". Rapporten identifierar några områden där det trots allt har skett förändring, exempelvis kring internationella inköp hos de stora entreprenörerna och olika insatser för att minska byggandets miljöpåverkan. Statskontorets huvudsakliga budskap är dock att inte så mycket har hänt sedan 2002; konkurrensen är fortfarande för låg, antal byggföretag har ökat snarare än minskat och utbildningsnivån är fortfarande låg (Statskontoret, 2009).

Även om de tre utredningarnas problembeskrivningar i många delar är likartade (främst bristande konkurrens och resulterande förändringsobenägenhet) så skiljer sig faktiskt rekommendationerna och lösningsförslagen sig åt till stor del, särskilt från ett upphandlingsperspektiv. Alla tre rapporter innehåller en del diskussioner och rekommendationer kring upphandling, även om Bygghögskolans delegation har lite större fokus på detta och Bygghögskolans lite mindre med Statskontoret däremellan, enligt vår subjektiva bedömning. Medan Bygghögskolans delegation förespråkade ökad samverkan, särskilt i tidiga skeden så menade Bygghögskolans delegation att det som utmärkte de framgångsrika projekt som studerades är att starka byggherrar utifrån en mångårig erfarenhet utformat produktionsförutsättningarna, medvetet delat upp entreprenaderna och fortlöpande följt produktionen genom en aktiv kontroll. Bygghögskolans delegation verkar därmed föredra traditionell utförandentreprenad upphandlad på lägsta pris. Statskontoret menade till skillnad från Bygghögskolans delegation att samverkan genom partnering bör undvikas, främst för att det hindrar små och nyetablerade företag att ta sig in på marknaden, och i motsats till Bygghögskolans delegation menade man att funktionsentreprenader är att föredra då de ökar entreprenörernas drivkrafter till förändringsarbete. Från ett upphandlingsperspektiv är de tre ovan diskuterade statliga utredningarnas vitt skilda rekommendationer anmärkningsvärda men kanske inte så överraskande då en likhet dem emellan är att de saknar ett systematiskt helhetsperspektiv. Resonemangen kring just upphandlingsrelaterade aspekter är ganska ytliga och inte så omfattande, jämfört med motsvarande utredningar i andra länder.

## 7.2 Storbritannien

Liksom i Sverige har det genomförts ett flertal större statligt initierade utredningar om byggbranschen i Storbritannien under 90-talet och 2000-talet. Latham (1994) pekade ut fragmentiserade projektorganisationer och konflikter som viktiga orsaker till branschens problem. Utredningen inspirerades av erfarenheter av formaliserad samverkan (partnering) från bland annat offshoreindustrin och amerikanska försvaret. En viktig slutsats var att förbättringar i byggbranschen förutsatte bättre samverkan och ökat förtroende mellan parterna. Tanken var en stegvis utveckling som började med projektpartnering för att allt mer övergå till strategisk partnering.

Egan (1998) inspirerades av bilindustrin och i synnerhet Toyotas modeller för samverkan i leverantörskedjor. Kärnan i budskapet var att olika delprocesser måste

planeras och integreras bättre, vilket kräver ett bättre samarbete mellan företagen i byggbranschens leverantörskedjor. Andra viktiga ledord var ledarskap, personal, kundvärde, kvalitetsfokus, helhetssyn och förtillverkning. Utredningen förespråkade att beställare bör gå ifrån upphandling på lägsta pris i enskilda projekt och istället sträva mot att ökat värdeskapande genom långvariga samarbeten med stark förbättringsinriktning. I enstaka projekt med stor osäkerhet förordas att beställaren tar en större del av både risken och ansvaret för att organisera samarbetet (Egan, 1998).

2009 gjordes en uppföljning av vad som hänt i byggbranschen sedan Eganutredningen. Rapporten baseras delvis på en större enkät till tusentals beställare, konsulter och entreprenörer. Över 90 % av respondenterna anser att Eganutredningen har haft en positiv påverkan, men de är samtidigt besvikna på att inte mer har hänt (Wolstenholme, 2009). Många av de bästa exemplen finns inom offentligt byggande, särskilt inom infrastruktur. Rapporten poängterar betydelsen av att beställarna driver utvecklingen mot mer långsiktig integration och samverkan och minskat kortsiktigt prisfokus. Genom lämpliga upphandlingsstrategier måste beställarna skapa förutsättningar för leverantörer att samverka och tänka innovation och livscykelkostnader istället för byggkostnader.

Från ett upphandlingsperspektiv har också Storbritannien lett utvecklingen kring flera upphandlingsstrategier, främst OPS och partnering. Sedan införandet av OPS 1992 har många OPS-kontrakt upphandlats för skolor, fängelser, sjukhus, vägar och broar för ett sammanlagt värde av motsvarande 500 Mdr fram till 2006 (Zheng et al., 2008; Leiringer et al., 2009). Efter toppåret 2006 har däremot användningen av OPS minskat kraftigt (Winch et al., 2012). Även när det gäller partnering har staten och de offentliga beställarna drivit utvecklingen i Storbritannien (Kaluarachchi & Jones, 2007), i linje med rekommendationerna från ovan nämnda utredningar (Lathem, 1994; Egan 1998).

På statligt initiativ har en ny task group under 2011-2012 arbetat med att ta fram nya upphandlingsstrategier, definierat egenskaper för den "intelligenta beställaren", samt öka effektiviteten i ramavtal och främja statlig samverkan i upphandling (Procurement/Lean Client Task Group, 2012). Som ett resultat har nu tre nya upphandlingsstrategier utvecklats för offentliga beställare: Cost Led Procurement, Two Stage Open Book, and Integrated Project Insurance. Alla tre modellerna bygger på tidig upphandling av entreprenörer, transparenta kostnader, integrerade arbetslag och samverkan (Procurement/Lean Client Task Group, 2012). Dessa modeller har redan testats i begränsad skala och i juli 2014 ska de slutgiltiga modellerna introduceras (Cabinet Office, 2014).

De tre framtagna upphandlingsstrategierna är också starkt knutna till utvecklingen av den "intelligenta beställaren" som genom starkt ledarskap har förmågan att skapa en samverkansinriktad kultur i leverantörskedjan, tidigt i projekten involvera och engagera leverantörer som har kompetens och vilja att samarbeta med beställaren, främja innovation i projekt, samt arbeta med ständiga förbättringar

mellan projekt (Procurement/Lean Client Task Group, 2012). Denna utveckling baseras på kompetensutveckling och professionalism snarare än nedmontering av beställarorganisationen. Den "intelligenta beställaren" ger förvisso stort ansvar och befogenheter till leverantörsledet, men sitter fortfarande i förarsätet och styr projekten genom att skapa en stark samverkan mellan projektets nyckelaktörer.

### 7.3 Nederländerna

I början av 2000-talet uppdagades en omfattande kartellbildning bland byggbolagen i Nederländerna. Detta ledde till ett stort reformprogram, PSI Bouw, inspirerat av den brittiska Eganutredningen. Reformerna inriktades huvudsakligen mot OPS-lösningar, ofta kallade DBFM (Design-Build-Finance-Maintain). Utvecklingen i den Holländska anläggningssektorn har gått från utförandeentreprenader, som var vanligast till slutet av 1990-talet, till totalentreprenader, som användes mer och mer och blev standardkontrakt 2008, till OPS i form av DBFM som idag är mycket vanliga i infrastrukturprojekt och utgör standard i nationella komplexa projekt (Lenferink et al., 2013).

Infrastrukturdepartementet (Rijkswaterstaat) har nyligen förändrat sin organisation så att det är förvaltningen som står i centrum och inte projekten. All drift och underhåll upphandlas idag på funktionskrav. Många av DBFM-projekten har kommit in i driftfasen och man börjar få erfarenheter för att utvärdera konceptet. Vissa kontrakt fungerar mycket bra, men man ser också att det kan bli mycket dyrt i förvaltningsfasen om specifikationerna inte varit tillräckligt heltäckande eller flexibla. Kritiken mot DBFM har därför ökat den senaste tiden. Staten främjar också innovation och utveckling genom att upphandla utvecklingsprojekt (jämför innovationsupphandling) där man inte preciserar en viss teknik utan låter anbudsgivarna komma upp med idéer kring teknikval (Caerteling et al., 2008). Viktigt i detta arbete är också att skapa en marknad där den utvecklade tekniken efterfrågas i kommande upphandlingar.

I Nederländerna har man också använt sig mycket av konkurrenspräglad dialog, även i fall där föremålet för upphandlingen inte varit särskilt komplext. Erfarenheterna är blandade, och liksom i Storbritannien finns kritik mot att metoden är tungrodd och ineffektiv och inte når de potentiella fördelar som den syftar till (Hoezen, 2012).

På initiativ av Rijkswaterstaat har man för komplexa projekt nyligen även börjat använda en upphandlingsstrategi rubricerad Best Value Performance Information Procurement System (BVP-PiPS). Denna upphandlingsstrategi har utvecklats av Dean Kashiwagi vid universitetet i Arizona och har testats under ca 20 år i ca 1000 kontrakt för olika typer av tjänsteupphandlingar (främst bygg, IT och professionella tjänster) i USA med mycket goda resultat (Kashiwagi et al., 2012). Rijkswaterstaat började använda sig av modellen 2010, men arbetssättet har därefter blivit mycket



populärt och har spridit sig till kommuner och bostadsbolag i Nederländerna (Eriksson, et al., 2013).

I en uppsats (van Leeuwen 2011) av Rijkswaterstaats juridiska rådgivare har redogjorts för både metoden som sådan och hur den modifierats för holländskt bruk för att överensstämma med EU:s upphandlingsdirektiv. Vi bedömer att tankegångarna som däri uttrycks borde ha relevans också för komplexa entreprenadupphandlingar i Sverige. BVP-PiPS avser att tillhandahålla beställaren fungerande verktyg för att identifiera och välja den bästa entreprenören för en specifik entreprenad. Därvid rankas anbudsgivande entreprenörer genom att tilldelas olika poäng i sex olika så kallade filter:

1. Tidigare prestationer, mätt inte bara som lägsta godtagbara nivå utan för bedömning också av potentiell förmåga.
2. Prisförslag och plan för bedömning av tekniska och andra risker utanför entreprenörens kontroll samt mervärdesplan med avseende på möjlighet att erbjuda högre kvalitet och tidigare färdigställande som optioner utöver grundkrav i kontrakt.
3. Intervjuer av nyckelpersoner i entreprenörens organisation för bedömning av dessas förmåga att hantera risker, agera proaktivt och minska risker utanför deras kontroll, förmåga att leda entreprenaden, etc.
4. Identifiering genom rankning av potentiellt bästa entreprenör genom poängbedömning av 1-3 ovan med spärregler för anbudsgivare vars anbudssummor med mer än tio procent överskrider näst bäste entreprenörens anbudssumma.
5. Prövotid före tilldelning (Pre Award Period), under vilken potentiellt bäste entreprenör – enligt rankningen – planerar och analyserar projektet mer i detalj med avseende på kvalitet, ledning, riskhantering och diskuterar dessa planer med beställaren i syfte för entreprenören att därefter bekräfta att föreslaget pris verkligen gäller, med därpå följande tilldelning.
6. Veckovis uppföljning i kontraktet genom mätning av entreprenörens prestationer med avseende på avvikelser i tider och kostnader, samt poängbedömning för framtida referenser (jmf 1).

Förfaringssättet med stor tonvikt på bedömning av tidigare referenser, framtagande av riskplaner, bedömning av partneringsmodell inklusive hantering av risk och ledning av entreprenaden, intervjuer som del i en utvärdering samt uppföljning under kontrakt av hur entreprenören presterar mot uppställda mål, har många likheter med hur partneringsprojekt upphandlas och genomförs i Sverige. Det intressanta är dock att det genom statligt initiativ tagits fram en modell för hur metoden låter sig förenas med EU:s upphandlingsdirektiv.

Därmed kan vi konstatera att metoden med vissa smärre justeringar går att förena med EU:s regelverk. Till att börja med bör bedömningen av tidigare prestationer i princip exkluderas från tilldelningskriterierna och istället hanteras som kvalificeringskrav. Därefter behöver intervjuer med nyckelpersoner förberedas noga för att säkerställa att kravet på likabehandling och objektivitet upprätthålls. Vidare konstateras att någon möjlighet att exkludera en topprankad entreprenör som ligger mer än tio procent över den näst bäste i pris inte föreligger utan måste hantaras genom reglerna som möjliggör att bortse från anbud med orimligt låga anbudssummor. Slutligen att prövotiden före tilldelning hanteras antingen genom att villkorade kontrakt tecknas, eller inom ramen för en konkurrenspräglad dialog.

#### 7.4 Jämförelse mellan länderna

Av denna begränsade jämförelse mellan utvecklingen i Sverige, Storbritannien och Nederländerna kan vi se att statliga initiativ är mycket vanligare i Storbritannien och Nederländerna än i Sverige. Svenska staten har inte en samlad politik för sitt uppträdande som byggherre, medan Storbritannien och Nederländerna (och även våra grannländer Danmark och Norge) har utvecklat centrala politiska riktlinjer för detta (Bröchner & Kadefors, 2010). Vidare är man från statligt håll mycket mer fokuserad på långsiktig samverkan och kompetensutveckling i Storbritannien och Nederländerna medan vi i Sverige fokuserar på konkurrenssituationen och hur beställarrollen kan renodlas. På så vis framhärdas särskilt i Storbritannien betydelsen av kunniga beställare som sitter i förarsätet och involverar sig i projekten tillsammans med entreprenörerna i tidiga skeden medan vi i Sverige går från en kontrollerande och specificerande roll genom utförandeentreprenader till en inköpsfunktion som genom upphandling av totalentreprenader verkar vilja lägga så mycket arbete, ansvar och risk på leverantörssidan som möjligt. Vi tror att den engelska modellen med samverkan och ömsesidigt engagemang är lämplig i många situationer och att beställare som regelbundet upphandlar byggprojekt därför bör investera i intern kompetensutveckling för att säkerställa att en position som "intelligent beställare" uppnås snarare än att fortsätta den nedmontering av beställarorganisationer som pågått under lång tid. Många organisationer är ju inte bara beställare av byggprojekt, utan även ägare av slutprodukten och ska leva med den under lång tid efter projektet.

## 8 Intervjuer med beställare och entreprenörer

I detta kapitel presenterar vi en kort sammanfattning av intervjuresultaten, uppdelat på innehåll, ej på respondent. Läsare som vill ta del av intervjuerna i sin helhet hänvisas till bilaga 1 där en utskrift från varje intervju presenteras.

### 8.1 Upplevda problem och utmaningar med upphandling

Respondenterna upplever inga generella problem med svart arbetskraft eller otillbörligt utnyttjande av utländsk arbetskraft som skapar osund konkurrens. Skatteverkets previsions, ID06, samt branschens egna krafter mot svartarbeten verkar ha gett effekt och ytterligare initiativ verkar inte nödvändiga för att motarbeta problemet i ännu större utsträckning i stora byggprojekt. På grund av vår avgränsning har vi däremot inte undersökt hur stort detta problem är när privatpersoner upphandlar byggtjänster.

När det gäller det vanligt diskuterade problemet kring lusläsning av förfrågningsunderlag för att hitta brister och fel som kan ligga till grund för ÄTA-arbeten och tilläggsersättning är respondenterna mer klivna. De flesta är dock överens om att detta fenomen tillhör spelets regler, i alla fall i "vanliga" utförandeentreprenader upphandlade till lägsta pris. Problemet verkar inte främst ligga i oetiska attityder hos entreprenörssidan utan snarare uppstå på grund av bristande och slarvigt utformade förfrågningsunderlag som inte utgör en tillräckligt god grund för genomförandet av byggprojekt. Flera respondenter menar att förfrågningsunderlagen har blivit sämre på senare år och att handlingarna inte är klara innan de skickas ut. De innehåller motstridigheter och förändras under anbudstiden vilket leder till dubbeljobb för entreprenörerna. Enligt respondenterna finns framförallt två sätt för beställare att överkomma detta problem. Främst genom att förbättra sin kompetens och noggrannhet relaterat till att utforma bättre förfrågningsunderlag som är tydliga och transparenta. Detta är viktigt i alla typer av projekt. Ett annat sätt är att upphandla projekten i form av partnering och låta entreprenörerna delta i projekteringsarbetet. Flera respondenter upplever att detta problem försvinner i stort sett helt med partnering. Några uppmuntrar också entreprenörer att påpeka fel i förfrågningsunderlag innan anbudsgivning för att "jämna ut spelplanen" och se till att alla lämnar anbud om samma objekt. Detta ökar chansen att det är den duktigaste och mest effektive entreprenören som vinner kontraktet, istället för den som räknat mest fel på grund av missförstånd eller eftersom denne räknar med att kunna åberopa ÄTA-arbeten och tilläggsersättning senare i projektet.

Byggbranschens standardavtal uppfattas av de flesta respondenter som i grunden bra och att de främjar enkelhet, i jämförelse med motsvarande kontrakt i andra länder som ofta blir väldigt omfattande. Tilläggas kan dock att flera respondenter från beställarsidan har lång erfarenhet även från entreprenörssidan vilket underlättar deras användning av standardkontrakten, eftersom de kan förväntas ha en

bättre helhetssyn och bredare förståelse än personer som enbart arbetat som beställare. Ett par respondenter menar dock att standardavtalen motverkar samverkan och att det finns ett behov av att branschen utvecklar en ny version av avtalen som är mer lämpade för partneringsprojekt. Andra menar emellertid att standardavtalen inte hindrar samverkan, det gäller bara att skapa rätt samverkansmiljö i projekten där juridiken inte får så stor plats under själva genomförandet. Respondenterna är däremot tämligen överens om att beställare bör undvika att göra avsteg från standardavtalen om det inte är synnerligen motiverat i det enskilda fallet. Avsteg görs från beställarens perspektiv och det krävs mycket arbete från anbudsgivarna att sätta sig in i avstegen och analysera vilka (oftast negativa) konsekvenser de får för dem. Det är på så sätt problematiskt för entreprenörerna att "spelets regler förändras mellan matcherna". Vissa avsteg ökar tydligt riskerna för entreprenörerna och kan därmed leda till sämre samverkansmiljö och risktillägg som ger högre anbudssummor.

Respondenterna är något klivna till LOU och hur mycket det hindrar deras verksamhet. Flera hävdar att det främst är en kompetensaspekt; kan man LOU utgör det inget hinder, kanske snarare en möjlighet. Kompetenta beställare vet hur de kan upphandla på ett lämpligt sätt som också är förenligt med LOU. Andra menar att LOU gör beställare försiktiga och att de inte vågar sätta affären i fokus, främst på grund av rädsla för överprövningar. Juridikfokuset leder till sämre upphandlingar och mindre flexibilitet. LOU anses också hindra förhandling vilket egentligen är nödvändigt vid entreprenadupphandlingar. Från entreprenörernas perspektiv kan dock vissa typer av förhandlingar även innebära icke värdeskapande arbete; en tidsjuv som kostar entreprenörerna mycket pengar de inte får betalt för. För entreprenörer som inte är i närheten av att vinna kontraktet är detta slöseri med tid.

## 8.2 Val av upphandlingsstrategier

Överlag är respondenterna positiva till totalentreprenader som kan främja innovation och effektivitet vid många olika typer av projekt. Det är dock olämpligt med totalentreprenad när väldigt mycket är låst på förhand. Det finns då ingen frihetsgrad, inget återstår att projektera. Totalentreprenader bör därmed styras så lite som möjligt och beställaren måste vara öppen för att pröva nya lösningar för att innovation ska främjas. Några respondenter påpekar att alla beställare inte är medvetna om deras ansvar vid styrd totalentreprenad. Andra respondenter poängterar behovet av ett större engagemang från beställaren i totalentreprenader för att beställaren ska få det den vill ha eftersom detta inte är fördefinierat i en detaljprojektering. En nackdel med totalentreprenad är att varje entreprenör måste köpa in hjälp av konsulter till projekteringen, vilket ger ett dyrare anbudsarbete.

Utförandeentreprenad är lämpligt vid stor osäkerhet, exempelvis osäkra markförutsättningar, som inte entreprenören kan förväntas hantera själv. Utförandeentreprenad är också lämpligt när det är extra viktigt för beställaren att beskriva

tillvägagångssättet för att påverka utförandet och kvaliteten för att underlätta förvaltningen. Det kan också vara lämpligt i komplexa och kundanpassade projekt som exempelvis sjukhus, industriprojekt eller kärnkraftverk. Vissa menar att många entreprenörer stänger av kreativiteten vid traditionellt upphandlade utförandeentreprenader, vilket hämmar innovation. Några respondenter poängterar dock att tidpunkten för upphandling och grad av styrning kan vara nog så viktigt som själva kontraktornen. Genom tidig upphandling av entreprenörer som sedan deltar i detaljprojekteringen kan flera av totalentreprenadens fördelar uppnås även med utförandeentreprenad.

Överlag är respondenterna mer positiva till generalentreprenad än till delad entreprenad, eftersom den senare ofta resulterar i ansvarsproblem och att saker faller mellan stolarna. Delad entreprenad kräver en kompetent och erfaren samordnare, annars kan projektet lätt bli kaotiskt. Men det kan vara naturligt att dela upp entreprenaden om det är stora tekniskillnader, exempelvis vid stora installationer. Delad entreprenad kan också möjliggöra arbete i etapper, exempelvis med mark – husbyggnad – installation/teknik. Detta spar tid eftersom beställaren inte behöver vänta med att upphandla en generalentreprenör tills allt är färdigprojekterat. Delad entreprenad gör också att det blir mindre entreprenader, vilket underlättar för SMEs att lägga anbud vilket är bra för konkurrensen.

Respondenterna har lite delade meningar om anbudsutvärderingen. Vissa menar att fokus på lägsta pris är det största problemet inom byggbranschen eftersom det hindrar både samverkan och innovation. De förespråkar mer fokus på mjuka parametrar för att försöka hitta rätt team med bäst förutsättningar att genomföra projektet på ett effektivt och innovativt sätt. Andra menar att mjuka parametrar är subjektivt och problematiskt, det är lättare och blir mer rättvist om beställaren främst fokuserar på lägsta pris. Alla är dock överens om att mjuka parametrar krävs när osäkerhet och komplexitet är hög, då måste beställaren välja det bästa teamet och främja samverkan, istället för att välja det billigaste objektet.

Fast pris förordas främst vid mindre och enklare projekt (ofta bra vid husbyggnad) när beställaren kan ta fram bra förfrågningsunderlag. Löpande räkning är istället bra vid stora komplexa projekt med hög osäkerhet (exempelvis grundläggning och markarbeten). Många respondenter (särskilt bland entreprenörerna) är positiva till någon form av ekonomisk drivkraft för entreprenören. Löpande räkning gör att entreprenörerna kanske inte är på tå och presterar sitt yttersta. Men det råder delade meningar om drivkraften främjas bäst av incitament, bonusmöjligheter eller fast entreprenörarvode. Det finns logiska och starka motiv till fördelar och nackdelar med dessa alternativ. För vissa entreprenörer i vissa projekt räcker det med fast entreprenörarvode medan andra situationer kräver incitament och/eller bonusmöjligheter för att entreprenören ska få en tillräckligt stor morot. Flera respondenter är dock överens om att piska i form av viten fungerar sämre än morötter, särskilt i projekt där samverkan eftersträvas.

Flera respondenter förordar partnering, främst vid stora och komplexa projekt, och har mycket goda erfarenheter av genomförda partneringsprojekt. Vissa poängterar också potentialen med strategisk partnering där aktörerna samverkar under lång tid över flera projekt, baserat på ramavtal eller optioner, även om detta än så länge är mer ovanligt än projektpartnering. En respondent pekar på betydelsen av att även i partneringsprojekt främja viss grad av konkurrens för att skapa spänst i relationen. Samverkansprojekt betyder inte att aktörerna måste vara bästa kompisar hela tiden och att konflikter och motsatta uppfattningar till varje pris ska undvikas; det gäller snarare att hantera dem konstruktivt för projektets bästa.

Erfarenheten av nyare upphandlingsstrategier som funktionsentreprenad och konkurrenspräglad dialog är av naturliga skäl inte så stor, men flera respondenter visar ändå stort intresse och avser att testa dessa och andra nya upphandlingsstrategier inom en snar framtid. Ett par respondenter pekar på betydelsen av att inte välja för lång drift- och underhållsperiod i funktionsentreprenader. Entreprenörer kan ha svårt att planera 20 år framåt och ta ansvar för en produkt under så lång tid. Kontraktslängder på 5-10 år räcker för att skapa drivkrafter till ökad fokus på kvalitet och livscykelkostnader.

### 8.3 Förändringsförslag och utvecklingspotential

Flera respondenter menar att Sverige inte bör ha striktare regler för offentlig upphandling än vad som EU-direktiven kräver. Nu har vi hårdare lagar och regler än många andra länder vilket leder till en försiktighet vid val av upphandlingsstrategier. Risken för överprövningar hämmar upphandling eftersom beställarna fokuserar mer på att få juridiken rätt än att skapa en bra affär.

För att främja innovation och involvera entreprenörerna i utvecklingsarbete förespråkar flera respondenter tidigare involvering av entreprenörer genom ökad användning av partnering och totalentreprenad. Det är även viktigt att våga testa nya lösningar och ge utrymme för alternativa lösningar vid upphandling av utförandeentreprenader och styrda totalentreprenader. Innovationsrelaterade mjuka parametrar kan också beaktas vid anbudsutvärderingen för att främja val av kreativa och nytänkande entreprenörer. Flera respondenter menar också att stora internationella entreprenadföretag ofta är både effektiva och innovativa. Därför bör stora beställare främja möjligheterna för utländska aktörer att komma in på den svenska marknaden och lämna anbud, främst i stora komplexa projekt där innovation och ny teknik är efterfrågad.

För att främja en sund marknad med tillfredställande konkurrens är det också viktigt att förbättra möjligheterna för SMEs att komma in på marknaden och lämna anbud i olika typer av projekt. Detta kan uppnås genom att minska riskerna för entreprenörer och genom att förenkla anbudsgivningen, vilket kan göras på många olika sätt som flera respondenter ger bra exempel på.

## 9 Förslag och rekommendationer

Det har gjorts ett flertal omfattande statliga utredningar som påvisat att byggbranschen i flera avseenden är förändringsobenägen och präglad av stora koncentrationer och bristfällig konkurrens i flera led (se kap 7). Det vore förmätet att tro att detta begränsade uppdrag skulle kunna leda till några större förändringar i förhållande till vad som redan är känt och framfört i andra sammanhang. Vi kommer med den reservationen ändå ge vår samlade bild av vad som skulle kunna förbättras överlag för att skapa en bättre konkurrenssituation och för att främja innovation och effektivitet i byggbranschen genom strategiskt utformade entreprenadupphandlingar. I mångt och mycket handlar det om attityder hos i första hand beställare men också om kompetensutveckling och benägenhet att ta risker. Affärer är riskfyllda. Om inte annat hoppas vi detta kan tjäna som ansatser till fortsatta utredningar och/eller diskussioner i olika fora och former.

Eftersom entreprenadupphandlingar utförs av beställare så fokuserar vi våra förslag och rekommendationer i första hand på denna typ av aktör, men vi kommer även ge rekommendationer relevanta för andra typer av aktörer. Vi därför delar in våra förslag och rekommendationer i tre olika avsnitt: 1) implikationer för beställare i form av kompetensutveckling och resursallokering men framförallt val av upphandlingsstrategier, 2) implikationer för entreprenörer så att de kan öka sin konkurrenskraft och anpassa sina kompetenser och attityder till beställarnas upphandlingsstrategier samt 3) implikationer för statliga och branschövergripande beslutsfattare från ett policyperspektiv.

### 9.1 Beställares kompetensutveckling och upphandlingsstrategier

Vi ger i detta avsnitt framförallt förslag på lämpliga (men även olämpliga) upphandlingsstrategier men även rekommendationer kring kompetensutveckling och resurser som ligger till grund för implementeringen av olika upphandlingsstrategier.

#### 9.1.1 Beställares kompetenser och resurser

Det är ett generellt problem att många beställarorganisationer av kortsiktig besparingsiver monterar ned den kompetens som finns inom upphandling samt bygg- och projektledning internt och istället handlar upp sådan kompetens av tekniska konsulter som i praktiken kommer att arbeta mer eller mindre på heltid över ett flertal projekt. Professionella beställare med kontinuerlig och stabil investeringsvolym bör istället satsa på kompetensutveckling för att uppnå det som i Storbritannien kallas för "the intelligent client", det vill säga en byggherre som med stor erfarenhet och kompetens engagerar och involverar sig i projekten för att säkerställa att entreprenörerna levererar det som beställaren betalar för. En djupare

och långsiktigt framgångsrik integration och samverkan mellan ett byggprojekts olika skeden och aktörer främjas av en kunnig och engagerad beställare, oavsett val av entreprenadform.

Beställare behöver generellt få en betydligt ökad kunskapsnivå för att hantera LOU/LUF och därmed också använda regelverket på det sätt som faktiskt medges för att ge utrymme åt en förbättrad och effektivare konkurrensutsättning. I det avseendet behövs också lite mod att tänja gränser för att på så vis också driva fram branschpraxis och i förekommande fall rättspraxis. Med ökad kunskap om LOU kan försiktigheten och det juridiska fokuset minska. Istället kan den goda affären komma i centrum där beställaren vågar välja den mest lämpade entreprenören, inte den på pappret billigaste. Detta ligger också i linje med en hel del av de reformer som inkluderats i de nya EU-direktiven.

En högre grad av samarbete borde kunna ske mellan till exempel olika kommuner inom samma region eller mellan kommuner och landsting för kunskaps- och erfarenhetsöverföring från komplexa upphandlingar som exempelvis partnering. De för branschen etablerade inköpscentralerna (tex HBV och SABO), där det finns en större koncentration av beställar- och upphandlingsrelaterad kompetens, borde också i högre grad få sina medlemmars uppdrag att upphandla komplexa kontrakt och pröva nya upphandlingsstrategier som exempelvis strategisk partnering och konkurrenspräglad dialog.

Beställare behöver lägga mer tid och resurser på utredning och projektering så att handlingarna "håller tätt". Bristfälliga förfrågningsunderlag är kanske den vanligaste orsaken till problematiska och dysfunktionella ÄTA-diskussioner mellan beställare och entreprenörer. Istället för att se entreprenörerna som syndabockar och initiativtagare till dessa negativa diskussioner behöver beställare även se sin roll i tvistigheterna. Genom att allokera mer resurser till tidiga skeden kan beställare ofta undvika dysfunktionella diskussioner i senare skeden. Väl genomarbetade förfrågningsunderlag främjar både upphandling och genomförande av byggprojekt.

Beställare behöver generellt sett lägga mer resurser på förvaltning och kontroll av upphandlade kontrakt. Inte minst vid ramavtal läggs i förekommande fall mycket stora resurser på att genomföra upphandlingar, medan uppföljningen av om entreprenören levererar avtalsenligt brister på grund av bristande tid och resurser hos beställarens organisation. Detta kan på kort sikt leda till sämre projektresultat och på längre sikt ge upphov till en kultur där det kan löna sig för entreprenören att inte leverera fullt ut enligt kontraktet.

### 9.1.2 Kontrakts- och upphandlingsrelaterade aspekter

Stora aktörer har normalt sett lättare att bära risk än små aktörer, dels på grund av deras finansiella styrka och dels tack vare att de kan sprida sina risker i större



projektportföljer. Stora beställare bör därmed vara beredda på att ta mer risk än små beställare och därigenom sänka entreprenörernas anbudspris genom lägre riskpremier. Beställare som vill främja god konkurrens bland SMEs bör också ta på sig mer risk eftersom risk som "skyfflas över" till entreprenörerna kan avskräcka dem från att delta i anbudstävlingen. I motsats kan upphandlingar som främst syftar till att attrahera stora entreprenörer låta dem ta större risk om det är motiverat. En fördel med att låta entreprenörer vara med och dela även risker vars uppkomst de inte kan vara med och påverka är att de kan vidta åtgärder som kan lindra konsekvenserna om de olyckliga omständigheterna inträffar (Nilsson, 2008).

Beställare bör inte reflexmässigt använda förseningsviten eller baktunga betalningsplaner som för osäkra projekt lägger sten på börda åt entreprenören, med därav följande påverkan på kvaliteten och mängden stridigheter. Entreprenörens skyldighet att betala förseningsvite är sällan maximerad till något tak, till exempel en viss procent av kontraktssumman och kan många gånger uppgå till belopp som vida överstiger den skada beställaren åsamkas av en försening. Särskilt i samverkansprojekt ger viten helt fel signaler varför beställare borde använda bonusar som morötter istället för viten som piskor.

Beställare borde i högre grad kunna infordra alternativa utföranden för vissa delar av utförandeentreprenader och framför allt vid styrda totalentreprenader för att främja innovation och få hjälp med tekniska lösningar som beställaren inte är helt tillfredställd med. Beställare bör även kunna använda gestaltning som tilldelningskriterium vid totalentreprenader, även utanför projekttävlingar som beskrivits ovan.

Beställare borde också i högre grad våga använda sig av hårda kvalificeringskrav ägnade åt att diskvalificera sådana entreprenörer som beställaren sedan tidigare har objektivt konstaterbara dåliga erfarenheter av, inte minst i syfte att i högre grad utmejsla bransch- och rättspraxis. Mängden besiktningsanmärkningar som kvarstod efter godkänd slutbesiktning, tidsåtgång för att till slut få dem avhjälpna, hurvida entreprenaden färdigställdes på utsatt tid eller om förseningsvite utgick, är exempel på anledningar som kan vara relevanta att åberopa vid diskvalificering av entreprenörer och som är objektivt mät- och konstaterbara och som sådana borde kunna vara tämligen okontroversiella.

Beställare behöver också i betydligt mycket högre grad än som nu sker inleda förhandling med anbudsgivare för att klara ut eventuella otydligheter i beställarens handlingar före kontraktstilldelning. Något lagligt problem att göra så föreligger inte idag vid förenklad upphandling under tröskelvärdena men sker i praktiken mycket sällan. Även vid upphandlingar över tröskelvärdena bör den möjlighet att tillgripa förhandling som ändå anvisas för vissa i lagen angivna undantagssituationer (4 kap 5 § p 1 LOU – inga lämpliga anbud har inkommit) prövas i högre grad för att om inte annat få fastställt genom rättspraxis var gränsen för det tillåtna ligger i en situation där beställaren genom spridningen av anbudssummor förstår att anbudsgivarna måste ha kalkylerat på olika omfattning av kontraktarbetena.

Något som bör tilläggas är mycket vanligt förekommande och som de nya EU-direktiven också synes öppna för i betydligt högre omfattning än tidigare.

Den konkurrenspräglade dialogen borde kunna användas i väsentligen större omfattning än som nu sker, bl a för entreprenader som förmodas involvera ny teknik. Dialogen anses svår och tidsödande och de handböcker och vägledningar som finns på svenska (Upphandlingsstödet, 2010d)) är mer inriktade på det juridiska regelverket än praktiskt användbara exempel som kan appliceras för byggprocessen. En svårighet anses ligga i att få entreprenörer att "bjuda på" innovativa tekniska lösningar i en konkurrenssituation. Därtill finns en ovilja eller försiktighet hos beställare generellt att betala anbudsgivare för att delta i en dialog, såsom är vedertaget sedan länge i projekttävlingar. Att genomföra en dialogupphandling kräver också en hög grad av styrning och kunskap hos beställaren, vilket inte alla gånger är så lätt att tillgå. Fler beställare borde prova detta och sedan bjuda på erfarenhetsöverföring.

### 9.1.3 Beställares val av upphandlingsstrategier

Vid val av upphandlingsstrategi är det viktigt att beställaren beaktar både konkurrens och samarbete för att främja måluppfyllelse som inkluderar både kortsiktig effektivitet och långsiktig innovation. I denna rapport har vi diskuterat fem olika huvudsakliga delkomponenter av beställares upphandlingsstrategier: entreprenadform, ersättningsform, upphandlingsförfarande, anbudsutvärdering samt samverkansform. Det finns inget allomfattande framgångsrecept när det gäller val av upphandlingsstrategi; olika situationer i form av förutsättningar och mål kräver olika strategier. Samtidigt är inte alla upphandlingskomponenter kompatibla med varandra; alla kombinationsvarianter är inte lämpliga. Detta försvårar ytterligare beställarnas val av upphandlingsstrategi.

I detta avsnitt vill vi ge läsaren några förslag på kombinationer som skapar systematiskt enhetliga upphandlingsstrategier lämpliga vid olika typer av vanliga projektförutsättningar som beställare står inför. Nedan diskuterar vi åtta stycken vanliga typer av projekt och vilka upphandlingsstrategier vi tycker är lämpliga för dem. Dessa åtta grundmodeller av upphandlingsstrategier kan fungera som plattformar som beställare sedan kan tillämpa genom att finjustera deras detaljer för att skräddarsy till specifika projektegenskaper. För att poängtera vikten av systematisk helhetssyn diskuterar vi även några kombinationer som vi tycker är olämpliga eftersom de olika delkomponenterna inte stödjer eller till och med motverkar varandra.

## 1. Enkla och standardiserade projekt med låg osäkerhet

När en beställare efterfrågar ett relativt enkelt objekt som denne inte har så specifika och viktiga krav på vad gäller utformning, och/eller inte har så stor erfarenhet av och kompetens för att utveckla, kan upphandlingen baseras på totalentreprenad med fast pris, se tabell 2. Det är då lämpligt att fokusera på konkurrens genom att försöka få in många anbud (öppet förfarande vid offentlig upphandling) och utvärdera anbuden med relativt högt fokus på pris. Någon djupare samverkan är inte nödvändig dels eftersom beställaren inte är i behov av att skraddarsy produkten till sina egna behov och dels eftersom den låga osäkerheten inte kräver någon större grad av flexibilitet; planering och kontrakt som utformas i början av projektet behöver inte revideras nämnvärt under projektets gång. Entreprenören kan få relativt fria tyglar att utforma och genomföra projektet på ett så kostnadseffektivt sätt som möjligt. Denna typ av projekt är väl lämpade att genomföras av SMEs varför beställaren med fördel kan försöka främja anbud från SMEs, bland annat genom att försöka hålla ned projektstorleken, vilket även kan ske genom delad entreprenad om olika delteknologier kan identifieras. En erfaren beställare behöver emellertid då hjälp av ett projektledningsföretag att koordinera de olika delprojekten.

Tabell 2: Upphandlingsstrategier för enkla projekt med låg osäkerhet

	Konkurrens	Coopetition	Samarbete
<b>Projektering (entreprenadform)</b>	Utförd av leverantör (ABT) eller beställare (AB)	Gemensam projektering med en aktör ansvarig, tidig upphandling på AB/ABT	Gemensam projektering med delat ansvar, tidig upphandling på ABK 09
<b>Ersättningsform</b>	Fast pris	Löpande räkning med incitament eller fast arvode	Löpande räkning med bonusmöjligheter
<b>Anbudsinfördran / Upphandlingsförfarande</b>	Öppen, många anbud	Begränsad, några få anbud	Direkt förhandling med en leverantör
<b>Anbudsutvärdering</b>	Högt fokus på lägsta pris	Fokus på både pris och mjuka parametrar	Högt fokus på mjuka parametrar
<b>Samverkansform</b>	Ingen samverkansform, inga samverkansaktiviteter	Samverkansform med få samverkansaktiviteter	Samverkansform med flera samverkansaktiviteter

Exempel på denna typ av projekt är: Nyproduktion av studentlägenheter, enklare idrottsanläggningar av typ konstgräsplan, träningshall och liknande.

## 2. Enkla men kundanpassade projekt med låg osäkerhet

När en erfaren beställare upphandlar relativt enkla projekt med liten osäkerhet men där kundanpassning är av stor betydelse kan utförandeentreprenad med fast pris vara att föredra. En erfaren och kompetent beställare som vet vad han eller hon vill ha behöver i allmänhet inte få hjälp av en entreprenör med att utveckla projektet. Genom detaljprojektering säkerställer beställaren att efterfrågad produkt erhålls. En konkurrensfokuserad upphandling är då lämplig, vilket kan uppnås genom att försöka få in många anbud (öppet förfarande vid offentlig upphandling) och

utvärdera dem främst med fokus på lägsta pris. Någon djupare samverkan är inte nödvändigt eftersom själva utförandet är tämligen enkelt, det handlar främst om att genomföra projektet enligt fastlagda ritningar och riktlinjer. Entreprenörens arbete är därmed tämligen enkelt och kan fokuseras på att genomföra projektet på ett så kostnadseffektivt sätt som möjligt. Även denna typ av projekt är väl lämpade att genomföras av SMEs varför beställaren med fördel kan försöka hålla ned projektstorleken. Om projektet kan delas in i olika teknikuttyper kan delad entreprenad vara att föredra för att ytterligare främja anbud från SMEs av olika slag. Projekttyp 1 och 2 är därmed ganska lika men kravet på kundanpassning och beställarens stora erfarenhet och kompetens i typ 2 gör att utförandeentreprenad är bättre än totalentreprenad som förordas i typ 1, se tabell 2.

Exempel på denna typ av projekt är: Skolbyggnader, förskolor, större idrottsanläggningar utan särskild teknisk komplexitet och/eller multifunktioner, nyproduktion av mer utvecklade bostadsområden och kontorsfastigheter.

### 3. Komplexa och kundanpassade projekt med hög osäkerhet

När en erfaren beställare upphandlar komplexa projekt med hög osäkerhet där kundanpassning är av stor betydelse är en samverkansinriktad utförandeentreprenad med löpande räkning att föredra. En erfaren och kompetent beställare som vet vad den vill ha kan själv ta ansvar för att utveckla en stor del av designen, men entreprenören kan upphandlas tidigt för att främja samverkan och för att få input från en erfaren entreprenör i projekteringsarbetet, se tabell 3. Den höga osäkerheten, exempelvis i form av osäkra geotekniska förutsättningar eller osäkra behov hos slutkunden/brukaren, gör att flexibilitet och anpassningsförmåga samt en viss grad av kreativitet och innovationsförmåga ändå krävs hos entreprenören. Den höga osäkerheten gör att fast pris inte kan användas utan stora problem. Löpande räkning är bättre när osäkerheten kräver flexibilitet och gör att entreprenörens effektivitet beror av många faktorer som denne inte råar över själv. Även ekonomiskt incitament kan vara problematiskt att använda vid mycket hög osäkerhet, eftersom riktkostnaden är svår att bedöma. Ersättningsformen kan istället kompletteras med bonusmöjligheter för att främja samverkan, kvalitet och andra mjuka aspekter.

Vid denna typ av svåra och utmanande projekt är ett selektivt förfarande lämpligt så att beställaren kan prekvalificera ett antal entreprenörer med tillräcklig hög kompetens och kapacitet. Den höga osäkerheten kan även göra att ett förhandlat förfarande kan åberopas, vilket ytterligare underlättar aktörernas osäkerhethantering. Anbudsutvärderingen bör främst fokusera på mjuka parametrar dels eftersom komplexiteten och osäkerheten kräver en kompetent och samarbetsvillig entreprenör och dels för att ett slutgiltigt pris är svårt att uppskatta pga osäkerheten. Behovet av samarbete gör också att någon typ av samverkansform med ett flertal samverkansaktiviteter och -verktyg bör implementeras. Partnering är därmed ofta lämpligt vid denna typ av projekt.

Tabell 3: Upphandlingsstrategier för komplexa, kundanpassade och osäkra projekt

	<b>Konkurrens</b>	<b>Coopetition</b>	<b>Samarbete</b>
<b>Projektering (entreprenadform)</b>	Utförd av leverantör (ABT) eller beställare (AB)	Gemensam projektering med en aktör ansvarig, tidig upphandling på AB/ABT	Gemensam projektering med delat ansvar, tidig upphandling på ABK 09
<b>Ersättningsform</b>	Fast pris	Löpande räkning med incitament eller fast arvode	Löpande räkning med bonusmöjligheter
<b>Anbudsinfördran / Upphandlingsförfarande</b>	Öppen, många anbud	Begränsad, några få anbud	Direkt förhandling med en leverantör
<b>Anbudsutvärdering</b>	Högt fokus på lägsta pris	Fokus på både pris och mjuka parametrar	Högt fokus på mjuka parametrar
<b>Samverkansform</b>	Ingen samverkansform, inga samverkansaktiviteter	Samverkansform med få samverkansaktiviteter	Samverkansform med flera samverkansaktiviteter

Exempel på denna typ av projekt är: Mark-, grundläggnings- och underjordsjobb i både små och stora anläggningsprojekt som till exempel Slussenprojektet där Stockholmsförkastningen och arkeologiska fynd gör att markförutsättningarna är ytterst osäkra och arbetet är väldigt komplext och utmanande. Men också ombyggnad rent generellt och inte minst där sådan skall ske utan evakuering av befintliga hyresgäster, liksom installations- och teknikintensiva projekt, såsom industrilokaler, sjukhus och kriminalvårdsanstalter, samt renovering/restaurering av kulturbyggnader.

#### 4. Stora komplexa projekt med utvecklingsbehov

Stora komplexa projekt där beställaren även efterfrågar innovation och utveckling är lämpliga att basera på totalentreprenadkontrakt. Upphandlingsförfarandet bör vara selektivt så att beställaren kan prekvalificera några tillräckligt duktiga entreprenörer som får lämna anbud. Eftersom själva anbudsprocessen är avancerad och omfattande och därmed kräver mycket arbete är det ur ett samhällsekonomiskt perspektiv olämpligt att låta många entreprenörer räkna på jobbet i en helt öppen upphandling. Anbudsutvärderingen bör inkludera både anbudspris och mjuka parametrar till ungefär lika stor vikt, med hänsyn tagen till hur tidigt entreprenören upphandlas. Ersättningsformen bör vara baserad på löpande räkning med incitament eller fast entreprenörsarvode för att ge drivkrafter till utveckling och kvalitetsfokus, se tabell 4. Samverkansform kan implementeras beroende på i vilken utsträckning beställaren vill involvera sig i utvecklingsarbetet. För beställare med stor intern kompetens och erfarenhet och som har resurser att engagera sig i projektets alla faser förespråkar vi partnering för denna typ av projekt. Denna projekttyp lämpar sig i regel inte för SMEs varför beställaren med fördel kan sträva efter stora projektstorlekar för att främja upprepningseffekter och transaktions-specifika investeringar i utvecklingsarbetet.

Tabell 4: Upphandlingsstrategier för komplexa projekt med utvecklingsbehov

	Konkurrens	Coopetition	Samarbete
<b>Projektering (entreprenadform)</b>	Utförd av leverantör (ABT) eller beställare (AB)	Gemensam projektering med en aktör ansvarig, tidig upphandling på AB/ABT	Gemensam projektering med delat ansvar, tidig upphandling på ABK 09
<b>Ersättningsform</b>	Fast pris	Löpande räkning med incitament eller fast arvode	Löpande räkning med bonusmöjligheter
<b>Anbudsinfordran / Upphandlingsförfarande</b>	Öppen, många anbud	Begränsad, några få anbud	Direkt förhandling med en leverantör
<b>Anbudsutvärdering</b>	Högt fokus på lägsta pris	Fokus på både pris och mjuka parametrar	Högt fokus på mjuka parametrar
<b>Samverkansform</b>	Ingen samverkansform, inga samverkansaktiviteter	Samverkansform med få samverkansaktiviteter	Samverkansform med flera samverkansaktiviteter

Exempel på denna typ av projekt är: Anläggningsarbete och konstbyggnader som involverar ny teknik, typ renovering av VA-ledningsnät, brofundament, liksom restaurering av kulturbyggnader, etc.

#### 5. Stora komplexa projekt med utvecklings- och förvaltningsbehov

Vid stora komplexa projekt där beställaren efterfrågar innovation och utveckling samtidigt som beställaren inte vill förvalta slutprodukten själv utan istället tänkt sig att upphandla även drift- och underhållstjänster så är funktionsupphandling lämpligt. För en beställare som tänkt lägga ut drift och underhåll av en fastighet/ anläggning på en entreprenör kan det nämligen finnas stora fördelar med att handla upp ett totalentreprenadkontrakt inklusive D&U som ett paket, då detta främjar både kortsiktig effektivitet och långsiktig innovation. Upphandlingsförfarandet bör vara selektivt så att beställaren kan prekvalificera några tillräckligt duktiga entreprenörer som får lämna anbud. Eftersom själva anbudsprocessen är omfattande och mycket komplex är det olämpligt att låta många entreprenörer räkna på jobbet i en helt öppen upphandling. Det är också relativt få entreprenörer som i praktiken har kapacitet att utföra ett sådant här kontrakt. Anbudsutvärderingen bör inkludera både pris och mjuka parametrar men där prisaspekten främst utgörs av livscykelkostnader, snarare än investeringskostnad. Ersättningsformen bör vara baserad på löpande räkning med incitament eller fast entreprenörsarvode under själva projektet för att ge drivkrafter till utveckling och kvalitetsfokus, se tabell 5. Någon typ av samverkansform bör implementeras så att beställaren och entreprenören skapar ett bra samverkans klimat i sin långsiktiga affärsrelation. Partnering är därmed mycket lämpligt för denna projekttyp. Däremot lämpar det sig i regel inte för SMEs att ansvara för funktionsentreprenader, varför beställaren med fördel kan sträva efter stora projektstorlekar och relativt långa D&U-kontrakt för att främja stordriftsfördelar, upprepnings effekter och transaktions specifika investeringar i utvecklingsarbetet.

Tabell 5: Upphandlingsstrategier stora komplexa projekt med utvecklings- och förvaltningsbehov

	<b>Konkurrens</b>	<b>Coopetition</b>	<b>Samarbete</b>
<b>Projektering (entreprenadform)</b>	Utförd av leverantör (ABT) eller beställare (AB)	Gemensam projektering med en aktör ansvarig, tidig upphandling på AB/ABT	Gemensam projektering med delat ansvar, tidig upphandling på ABK 09
<b>Ersättningsform</b>	Fast pris	Löpande räkning med incitament eller fast arvode	Löpande räkning med bonusmöjligheter
<b>Anbudsinfordran / Upphandlingsförfarande</b>	Öppen, många anbud	Begränsad, några få anbud	Direkt förhandling med en leverantör
<b>Anbudsutvärdering</b>	Högt fokus på lägsta pris	Fokus på både pris och mjuka parametrar	Högt fokus på mjuka parametrar
<b>Samverkansform</b>	Ingen samverkansform, inga samverkansaktiviteter	Samverkansform med få samverkansaktiviteter	Samverkansform med flera samverkansaktiviteter

Exempel på denna typ av projekt är: Nybyggnad av teknikintensiva och installationstätta fastigheter, med avancerade system för luft och värme, larm och passagekontrollsystem m.m., större infrastrukturprojekt med komplexa delar som broar, tunnlar, etc.

## 6. Komplexa kundanpassade projekt med utvecklingsbehov och stor osäkerhet

Upphandling och genomförande av stora och komplexa projekt som måste skraddarsys för beställarens behov samtidigt som det råder stor osäkerhet kring exempelvis markförutsättningar och/eller kundkrav innebär en stor utmaning både för beställaren och entreprenörerna. Vid denna typ av projekt är det viktigt med stort fokus på samverkan. Entreprenören kan med fördel involveras tidigt på konsultkontrakt med löpande räkning för att bistå beställaren i utvecklingsarbetet i förstudiefasen. Val av entreprenör sker då främst baserat på ett selektivt förfarande med prekvalificering och efterföljande anbudsutvärdering med fokus på mjuka parametrar, se tabell 6. I förfrågningsunderlaget kan även alternativa utföranden för vissa delar uppmuntras om beställaren vill främja innovation eller behöver hjälp med att lösa vissa tekniska problem. En omfattande samverkansform bör implementeras för att skapa ett lag som samarbetar bra i innovationsarbetet. När arbetet övergår i entreprenadarbete kan kontraktet med fördel baseras på totalentreprenad för att entreprenören ska känna fortsatt ansvar för utvecklingsarbetet. Ersättningsformen bör vara baserad på löpande räkning, eventuellt med incitament kopplat till rikt kostnad och/eller med fast entreprenörsarvode. För att ytterligare främja samverkan under entreprenadskedet bör bonusmöjligheter kopplas till exempelvis arbetsmiljö, samverkansförmåga, tidshållning och kvalitet. Vid denna typ av projekt är partnering mycket lämpligt.

Tabell 6: Upphandlingsstrategier för komplexa och kundanpassade projekt med utvecklingsbehov och stor osäkerhet

	<b>Konkurrens</b>	<b>Coopetition</b>	<b>Samarbete</b>
<b>Projektering (entreprenadform)</b>	Utförd av leverantör (ABT) eller beställare (AB)	Gemensam projektering med en aktör ansvarig, tidig upphandling på AB/ABT	Gemensam projektering med delat ansvar, tidig upphandling på ABK 09
<b>Ersättningsform</b>	Fast pris	Löpande räkning med incitament eller fast arvode	Löpande räkning med bonusmöjligheter
<b>Anbudsinfordran / Upphandlingsförfarande</b>	Öppen, många anbud	Begränsad, några få anbud	Direkt förhandling med en leverantör
<b>Anbudsutvärdering</b>	Högt fokus på lägsta pris	Fokus på både pris och mjuka parametrar	Högt fokus på mjuka parametrar
<b>Samverkansform</b>	Ingen samverkansform, inga samverkansaktiviteter	Samverkansform med få samverkansaktiviteter	Samverkansform med flera samverkansaktiviteter

Exempel på denna typ av projekt är: Liknande exempel som under punkt 5 ovan men utan förvaltning och med tillägget att osäkerhet råder, exempelvis angående vilka hyresgäster som skall disponera vilka ytor i byggnaden och för vilka ändamål. Inte minst i situationer där hyresgästen/hyresgästerna är politiskt styrda organ kan långa beslutsvägar och sena ändringar i kravspecifikationer ställa beställaren inför oerhörda utmaningar.

#### 7. Repetitiva projekt med låg komplexitet, kundanpassning och osäkerhet

Vid repetitiva projekt med låg komplexitet, låg kundanpassning och låg osäkerhet kan konkurrensfokuserade totalentreprenader upphandlade genom ramavtal vara lämpliga. Beställaren har inget behov av att vara med och påverka utvecklingsarbetet varför någon djupare samverkan inte är nödvändig. Projekten liknar i mångt och mycket projekttyp 1 ovan (se tabell 2), med den viktiga skillnaden att de är repetitiva och därmed bör genomföras inom långa kontrakt som möjliggör upprepningseffekter. Långsiktiga ramavtal med flera entreprenörer (minst 3 st entreprenörer och max 4 år inom offentlig upphandling) kan öka entreprenörernas stordriftsfördelar och kostnadseffektivitet. Fler än tre entreprenörer är sällan lämpligt, eftersom det försämrar möjligheterna till stordriftsfördelar och upprepningseffekter. Val av entreprenörer kan baseras till stor del på lägsta pris, men ett selektivt förfarande är att föredra för att prekvalificera lämpliga anbudsgivare. Om beställaren bedömer att ett visst maxpris är viktigt för att projekten ska kunna bli av, kan detta anges i förfrågningsunderlaget varpå endast kvalitet utvärderas i anbuden.

Ramavtalen kan antingen baseras på rangordning av entreprenörerna eller på förnyad konkurrensutsättning vid avrop. Förnyad konkurrensutsättning är att föredra om beställaren kan anta att entreprenörens kostnader kommer att sjunka under avtalstiden, exempelvis pga lågkonjunktur, billigare materialpriser, eller teknisk utveckling. Rangordning är att föredra om snabba avrop är viktiga för att spara tid. En nackdel med rangordning är att beställaren riskerar att sitta fast med en dåligt presterande entreprenör som är högst rangordnad. Förnyad konkurrens-



utsättning kan då vara att föredra eftersom även de andra entreprenörerna kan komma att väljas om de presenterar konkurrenskraftiga anbud. Ersättningsformen kan vid förnyad konkurrensutsättning vara baserad på fast pris eftersom kostnadseffektivitet är i fokus och någon djupare samverkan inte behövs.

Exempel på denna typ av projekt är: standardiserade flerbostadshus, som exempelvis SABOs upphandling av Kombohus för glesbygd och mindre städer där höga byggkostnader normalt gör att projekt inte startas. Standardiserade hus till billiga priser gör att bostadsbyggandet kan komma igång även utanför storstädernas centrala områden. Överlag kan modellen övervägas vid varje form av serieproduktion med liten kundanpassning som en beställare står inför.

#### 8. Repetitiva projekt med utvecklingsbehov samt hög komplexitet och osäkerhet

När beställaren vill upphandla ett flertal repetitiva projekt med utvecklingsbehov som kännetecknas av hög komplexitet, hög kundanpassning och hög osäkerhet är strategisk partnering baserad på optioner eller ramavtal lämpligt. Eftersom beställaren vill vara med och påverka utformningen av objekten är samverkansformen viktig, beställaren måste involvera sig i projekten. Upphandlingsförfarandet bör vara selektivt för att göra en prekvalificering av lämpliga anbudsgivare och anbudsutvärderingen bör baseras främst på mjuka parametrar för att säkerställa att beställaren väljer en entreprenör med vilken man kan samarbeta på lång sikt för att främja innovation och kostnadseffektivitet.

Beroende på upphandlingsvolymen kan det vara lämpligt med endast en entreprenör som erhåller ramavtal, vilket underlättar samverkan och kundanpassning genom att entreprenören och beställaren lär känna varandra djupare. Är volymerna mycket stora kan tre entreprenörer vara lämpligt om de fortfarande kan uppnå upprepningseffekter och stordriftsfördelar. Entreprenadformen kan vara antingen totalentreprenad eller utförandeentreprenad, beroende på hur mycket beställaren behöver styra för att uppnå sina krav och behov, men för att främja entreprenörens utvecklingsarbete är totalentreprenad att föredra. Ersättningsformen bör vara baserad på löpande räkning, antingen med incitament eller fast entreprenörsarvode, se tabell 7. Även andra aspekter än ekonomi bör vara bonusgrundande, exempelvis arbetsmiljö, samverkansförmåga, tidshållning och kvalitet. Samverkansformen bör inkludera ett flertal samverkansverktyg och -aktiviteter, främst i början av avtalstiden, så att aktörerna lär känna varandra och skapar ett bra samverkansklimat.

Tabell 7: Upphandlingsstrategier för repetitiva projekt med utvecklingsbehov samt hög komplexitet och osäkerhet

	<b>Konkurrens</b>	<b>Coopetition</b>	<b>Samarbete</b>
<b>Projektering (entreprenadform)</b>	Utförd av leverantör (ABT) eller beställare (AB)	Gemensam projektering med en aktör ansvarig, tidig upphandling på AB/ABT	Gemensam projektering med delat ansvar, tidig upphandling på ABK 09
<b>Ersättningsform</b>	Fast pris	Löpande räkning med incitament eller fast arvode	Löpande räkning med bonusmöjligheter
<b>Anbudsinfordran / Upphandlingsförfarande</b>	Öppen, många anbud	Begränsad, några få anbud	Direkt förhandling med en leverantör
<b>Anbudsutvärdering</b>	Högt fokus på lägsta pris	Fokus på både pris och mjuka parametrar	Högt fokus på mjuka parametrar
<b>Samverkansform</b>	Ingen samverkansform, inga samverkansaktiviteter	Samverkansform med få samverkansaktiviteter	Samverkansform med flera samverkansaktiviteter

Exempel på denna typ av projekt är: Telge Fastigheters upphandling av ett flertal nya förskolor i Södertälje.

### Olämpliga upphandlingsstrategier

Att kombinera olika komponenter till en enhetlig upphandlingsstrategi är en stor utmaning av strategisk betydelse för många beställare. Detta kräver en kunskap om vilka upphandlingskomponenter som är lämpliga att kombinera (som vi diskuterat ovan) men även en kunskap om vilka komponenter som inte passar ihop. I detta avsnitt höjer vi ett varningens finger för några kombinationer som enligt vår erfarenhet kan leda till problem och/eller uteblivna fördelar.

Incitamentsbaserad ersättningsform kan ofta vara bra för att öka entreprenörens motivation till innovation och utveckling, men det förutsätter faktiskt ett hyggligt samverkans klimat i projektet. Diskussioner kring rikt kostnadsförändringar kan snabbt eskalera till dispyter liknande dem kring ÄTA-arbeten i traditionella kontrakt om inte aktörerna har förtroende för varandra och ser projektet som ett gemensamt arbete. Incitament bör därmed inte användas i projekt där anbudsutvärderingen har fokuserats på lägsta pris och där ingen typ av samverkansform implementerats. I sådana konkurrensfokuserade projekt riskerar incitamentsbaserad ersättning leda till fler problem än fördelar.

Implementering av någon typ av samverkansform genom samverkansverktyg och samverkansaktiviteter är i sig inte någon garanti för att samverkan uppnås och inte heller tillräckligt för att stämpla ett projekt med partneringetikett. Samverkansverktyg gör sällan någon skada men de kostar pengar att implementera och deras effekt kan bli ytterst begränsad om övriga upphandlingsmetoder är konkurrensinriktade. Effekten av samverkansform kan därför bli liten eller obefintlig i projekt upphandlade på färdiga handlingar och fokus på lägsta pris i ett fastpriskontrakt. I värsta fall kan samverkansformen till och med leda till cynism hos entreprenören om denne upplever samverkansaktiviteterna som manipulation och "ett spel för galleriet" i en i övrigt konkurrensinriktad relation.

Totalentreprenad i sig är inte tillräckligt för att främja innovation. Totalentreprenad skapar möjligheter men inte så många drivkrafter till innovation. Anbudsutvärdering och ersättningsform som baseras på lägst fast pris skapar drivkrafter till kortsiktig kostnadseffektivitet men inte till långsiktig innovation. För att främja innovation krävs en anbudsutvärdering som möjliggör val av en kreativ och innovativ entreprenör med projekteringskapacitet och utvecklingskompetens samt en ersättningsform som skapar incitament till gemensamt utvecklingsarbete. Totalentreprenadkontrakt med konkurrensfokus är därmed lämpliga för enkla och standardiserade projekt med låg osäkerhetstyp (se typ 1 ovan) för att främja kostnadseffektivitet. Vid stora komplexa projekt med utvecklingsbehov bör totalentreprenader istället vara samverkansfokuserade vilket kräver anbudsutvärdering på mjuka parametrar och löpande räkning med incitament/fast entreprenörsarvode (se projekttyp 4 ovan).

## 9.2 Entreprenörers kompetenser och resurser

För att kunna skörda frukterna av upphandlingsutvecklingen och stärka sin konkurrenskraft bör många entreprenörer öka sin kompetens avseende totalentreprenader, funktionsentreprenader och samverkansprocesser, eftersom de blir allt vanligare. Dessa trender kräver större teknik- och projekteringskompetens så att tidigt upphandlade entreprenörer har förmåga att i samverkan med beställare och konsulter addera värde i projektets utvecklingsarbete. Denna utmaning är speciellt stor för många SMEs som traditionellt har upphandlats på utförandeentreprenad. Funktionsentreprenad kräver dessutom utveckling av drift- och underhållskompetens och att erfarenheter från drift och underhåll överförs till projekteringskedan i kommande projekt.

Internationell konkurrens blir allt vanligare, särskilt i stora kontrakt. De större entreprenadföretagen bör stärka sin innovationsförmåga för att inte bli utkonkurrerade av stora internationella aktörer. För att främja innovation i enskilda projekt bör utvecklingsarbete kunna delfinansieras centralt i högre utsträckning så att inte innovationinvesteringar med långsiktig potential stoppas för att de inte lönar sig inom ett specifikt projekt. För att öka nyttan av innovationer framtagna i ett projekt är det också av strategisk betydelse att förbättra kunskapsspridningen så att lärdomar kring ny teknik i ett projekt kommer andra projekt till godo.

Större entreprenörer bör skapa mer långsiktiga och utvecklingsinriktade relationer med leverantörer och underentreprenörer, särskilt när det finns långsiktiga relationer mellan beställaren och entreprenören. För att öka kundnyttan av strategisk partnering och därmed stärka entreprenörens konkurrenskraft vid upphandlingar av strategisk partnering är det viktigt att entreprenören etablerar ett starkt lag i långsiktiga relationer med kompetenta och utvecklingsinriktade leverantörer och underentreprenörer.

Entreprenörer kan föregå med gott exempel och påpeka fel i förfrågningsunderlag innan anbudsgivning för att jämna ut spelplanen mellan anbudsgivarna. Sådan öppenhet försvårar för sådana entreprenörer som främst konkurrerar genom att lägga väldigt låga anbud som sedan kompenseras med att utnyttja brister och svagheter i förfrågningsunderlag till att kräva ersättning för ÄTA-arbeten. Genom att ställa frågor kring oklarheter i förfrågningsunderlaget kan beställare sedan svara genom att skicka ut förtydliganden till alla anbudsgivare, vilket hindrar dem att utnyttja i alla fall just dessa oklarheter i anbudsgivningen.

För att öka sin konkurrenskraft och möjliggöra anbudsgivning även i lite större projekt kan SMEs forma strategiska allianser. Genom att arbeta tillsammans i stabila konstellationer kan flera SMEs koordinera sitt arbete och lära känna och hantera varandras styrkor och svagheter. På så sätt kan de bli starka tillsammans och gentemot beställaren tillhanda samma fördelar som ett stort företag. Därmed kan de också vinna anbudstävlingar och delta i större kontrakt, inte bara som underentreprenörer.

### 9.3 Statliga och branschövergripande beslutsfattare

Det finns även en hel del förbättringspotential och förändringsbehov från ett policyperspektiv. Vissa aspekter kan rättsväsendet samt statliga och branschövergripande beslutsfattare påverka och genomföra för att underlätta strategisk upphandling av entreprenader.

#### 9.3.1 Statliga initiativ för utveckling av samverkansmodell

Det finns behov att utveckla modellavtal för projektpartnering i olika skeden och strategisk partnering att användas som tillägg till AB/ABT. Det skulle skapa en högre grad av konsensus runt vad sådana samverkansmodeller innebär i Sverige, vilket kan både öka användningsområdet och minska mängden missriktade partneringprojekt med oklara ansvarsregleringar. Vidare bör en manual för lämpliga kvalificeringskrav och tilldelningskriterier för anbudsvärdering i olika upphandlingssituationer enligt LOU/LUF för partnering utvecklas. Av hävd har branschen reglerat sig själv genom BKK. Vi menar emellertid att det inte är sannolikt att BKK, vars varje åtgärd bygger på konsensus mellan alla dess medlemmar med var för sig motstående intressen, kommer göra något sådant utvecklingsinitiativ inom överskådlig tid. De initiativ till samverkansmodeller som hittills tagits av Byggherrarna och inom FIA och som beskrivits tidigare i denna rapport är vare sig tillräckliga i det avseendet eller ens samstämmiga med varandra. Den brittiska motsvarigheten till Svenska Väg- och vattenbyggares Riksförbund (SVR), som heter Institution of Civil Engineers (ICE), tog 1993 fram ett nytt standardkontrakt kallat New Engineering Contract (NEC) skrivet på vardagligt språk och tillämpbart även i andra länder. Kontraktet fokuserar på lednings- och samverkansfrågor och är mer proaktivt inriktat istället för att reaktivt reglera problem/tvister

som uppstått. På liknande sätt har nu en statlig initierad "task group" utvecklat tre nya upphandlingsstrategier som alla bygger på tidig upphandling av entreprenörer, transparenta kostnader, integrerade arbetslag och samverkan (Procurement/Lean Client Task Group, 2012). Vi bedömer att statliga initiativ som dessa behövs också i Sverige. I den mån sådana initiativ kommer att tas genom det nyinstittade upphandlingsstödet inom KKV är det angeläget att upphandlingsstödet skaffar sig erforderlig kännedom om branschen som sådan och hur entreprenadupphandlingar i praktiken skiljer sig från upphandling av vara och tjänst. Det är också angeläget att framtagna förslag i möjligaste mån är förankrade bland dem som har att använda dem, i första hand Trafikverket som tongivande statlig beställare av entreprenad men också andra medlemmar av BKK.

### 9.3.2 Rättsväsendet

Tidsåtgången för överprövningar och därav följande merkostnader och störningar för byggprojekt är ett allvarligt problem. Genom rättspraxis (Högsta domstolens dom 2013-07-18 i mål nr T 3576-11) anses numera också leverantörens kostnader för att driva överprövning – i avsaknad av rättegångskostnadsansvar – utgöra en skada för leverantören som beställaren kan förpliktas utge som skadestånd. Någon motsvarande möjlighet för beställaren att få ersättning för sina kostnader föreligger inte. Regeringen tillsatte i slutet av 2013 en utredning (Dir 2013:105) rubricerad Ökad effektivitet i upphandlingar i samband med överprövningar. Den särskilda utredaren har bland annat att överväga att ge förslag på preklusionsregler vid överprövning och rättegångskostnadsansvar. Den förra frågan har varit upp till bedömning i samband med tidigare lagreformer av LOU/LUF men varje gång fallit av olika skäl. Vi menar att en lagreglering som hindrar överprövning som avser brister rent abstrakt i ett förfrågningsunderlag eller en utvärderingsmodell såvida inte dessa brister påtalats före anbuds ingivande vore av värde. Det skulle framtvinga en högre grad av aktivitet av anbudsgivare att påtala verkliga eller fruktade problem med ett förfrågningsunderlag medan tids finns att ändra i detta. Det skulle också framtvinga att beställare i högre grad tar till sig den typen av saklig kritik som många gånger kan framkomma från anbudsgivare mot ett förfrågningsunderlag under en fråga/svar rutin mot vad som sker idag. Vi kan inte se att det på något märkbart sätt skulle beta anbudsgivare från den rätt till effektivt rättsmedel mot tilldelningsbeslut som EU-direktiven kräver att Sverige tillhandahåller att prövningen därmed blir begränsad till beställarens tillämpning av sina kvalificeringskrav och tilldelningskriterier.

Än viktigare för att minska ned på antalet överprövningar och framför allt begränsa dessa till relevanta sakfrågor är som vi ser det att införa rättegångskostnadsansvar enligt rättegångsbalkens regler. Det bärande argumentet häremot har hittills varit att överprövningar hanteras av förvaltningsrätt. Detta är snarare en rättshistorisk slump och motiveras inte av några bärande sakskaäl. Det är inte i dess egenskap av myndighetsutövare som upphandlande myndigheter figurerar i överprövningsmål utan som tilltänkta affärspartners med näringslivet i ett civilrättsligt kontrakt.

Rättegångskostnadsansvaret i civila mål vid tingsrätt medför till effekt att det ligger i båda parter intresse att inte låta tvistefrågorna svälla och att man får ett så snabbt och effektivt avgörande som möjligt. Det gäller även för summarisk process som hanteras enligt lagen om domstolsärenden. Med nuvarande ordning, som har sina försvarare (Olsson, 2014) har beställaren att tåla i tiden utdragna överprövningar som kraftigt försenar byggprojekt till stora kostnader, utan att någon ram finns för vad som kan åberopas i processen som medför att varje litet småfel som anbudsgivarna kan identifiera som regel tas med i målet för säkerhets skull. Vid bifall till ansökan finns som ovan anförts möjlighet för anbudsgivande leverantör att under vissa förutsättningar få ersättning för havda rättegångskostnader som skadestånd. Medan någon motsvarande möjlighet inte finns för beställaren.

Förhandlingsmöjligheten bör användas betydligt mycket mer utanför försörjningssektorerna för att förhandla om innehållet i och förbättringar av anbuden. En manual för hur förhandling bör gå till med beaktande av sekretess och likabehandling samt vad rent konkret det går att förhandla om specifikt inriktad mot entreprenadupphandlingar bör tas fram genom statligt initiativ. Detta både för att uppmuntra att förhandlingen som verktyg vid upphandlingar används och för att sprida information om hur det verktyget lagligen kan och får användas vid offentlig upphandling. Kammarkollegiet har historiskt sett varit bra på att producera vägledningar, men eftersom man inte i nämnvärd omfattning arbetat med entreprenadupphandlingar saknar vägledningarna ofta förankring i byggprocessen, vilket behöver rättas till. I sammanhanget bör också klarläggas i vilken omfattning det kan anses tillåtet att "inleda teknisk dialog" (jmf preambulen till EU direktiv 2004/18, beaktandesats 8) med presumtiva anbudsgivare inför en entreprenadupphandling för att få ökad klarhet i vilken presumtivt innovativ teknik marknaden för stunden kan erbjuda. Överlag finns en betydande osäkerhet hos offentliga beställare om det överhuvudtaget är tillåtet att tala med potentiella leverantörer mellan upphandlingar, med därav följande isolering från marknaden.

Det bör övervägas att lagstifta om lättnader inom regelverket för förenklad upphandling som klargör på vilket sätt denna skall vara förenklad i jämförelse med direktivstyrd upphandling. Idag uppfattar många att det inte finns någon egentlig skillnad, vilket föranleder onödiga transaktionskostnader både för anbudsgivare och beställare vid upphandling av något så komplext som entreprenad. Vare sig lagstiftningen med den reform som sannolikt följer från 1 januari 2016 efter de nya EU direktiv som nu antagits väljer att behålla rangordningsregeln för parallella ramavtal eller inte, så är det svårt att motivera dess existens för mindre upphandlingar under tröskelvärdena. Med tanke på transaktionskostnaderna för att ta fram och räkna på ett förfrågningsunderlag till fast pris, är det svårförståeligt varför lagstiftaren inte velat göra åtskillnad vad gäller direktupphandlingsgränsen för vara/tjänst å ena sidan och entreprenad å andra sidan. I en fastighetsförvaltning uppstår gängse behov av oväntade mindre ombyggnader för någon eller några miljoner kronor. Den risk för mutor inom just byggbranschen som motiverat en återhållsamhet från lagstiftaren i det avseendet (Konkurrensverket, 2013:6 sid 100 med vidare hänvisningar) skall vägas mot möjligheten att på informell väg skapa

relationer med SME:s för mindre arbeten som främjar långsiktighet och kundnytta snarare än vinstmaximering då kontraktet ändå kommer konkurrensutsättas på nytt. Motivet till att EU:s tröskelvärden för entreprenadupphandling (45.4 mkr) är så kolossalt mycket större än motsvarande tröskelvärden för upphandling av vara och tjänst (1,8 Mkr enligt LOU och 3.6 Mkr enligt LUF) anses bero på att mindre entreprenader inte har någon påverkan på den gränsöverskridande handeln. Enligt vår mening kan motsvarande synsätt i viss mån också appliceras på regional och kommunal nivå. Det är med andra ord sällsynt att entreprenadupphandlingar till entreprenadsummor runt 5 Mkr och lägre attraherar intresse från andra anbudsgivare än de redan lokalt etablerade.

Det bör också övervägas att införa en generell rätt för upphandlingar under tröskelvärdena, att med beaktande av likabehandling och övriga grundläggande principer, begära in de kompletteringar och förtydliganden beställaren finner erforderligt för att kunna ta upp ett anbud till prövning. Samhällsnyttan av att det vid i stort sett varje entreprenadupphandling som genomförs faller ifrån en eller två anbudsgivare som inte mäktat med att svara upp till samtliga administrativa krav på uppgiftslämnande som beställaren ställt, kan med rätta ifrågasättas.

### 9.3.3 Konkurrensverket

Det finns flera fördelar med att samla utspridda upphandlingskompetenser till ett enda upphandlingsstöd för att främja en helhetssyn och kunskapsutveckling. Vi spekulerar inte över huruvida upphandlingsstödet borde ha etablerats som en egen myndighet eller som nu inrymmas i Konkurrensverkets verksamhet. Av större betydelse tycker vi är att poängtera vikten av att Upphandlingsstödet bör inkludera särskild kompetens om byggentreprenader och de specifika problem med LOU och LUF som branschen av tradition haft och alljämt har för att på allvar kunna utgöra ett stöd till beställaren i den affär beställaren står inför eller är mitt i med sin upphandling. Särskilt viktigt är det därför att stödet utvecklar stor kompetens kring tillämpningen av LOU och LUF inom entreprenadupphandling.

För att främja utveckling och forskning kring entreprenadupphandlingar bör samverkan stärkas mellan forskare, jurister, industriella aktörer och statliga verk och myndigheter. Vi behöver skapa forum där olika typer av aktörer träffas och utbyter kunskaper och erfarenheter. Konkurrensverkets upphandlingsstöd kan vara en lämplig aktör som kan ta initiativ och ansvar för att skapa sådana forum genom seminarier på olika relevanta teman.

## 10 Fortsatt utveckling och forskning

Som tidigare diskuterats i denna rapport syftar entreprenadupphandling till att först välja den mest effektive och innovativa entreprenören för ett specifikt projekt och sedan ge möjligheter och drivkrafter för denne att prestera så bra som möjligt under genomförandet av kontraktet. Fortsatt forskning och utveckling är angelägen både kring val av entreprenör och kring dennes möjligheter och drivkrafter att främja effektivitet och innovation. Anbudsutvärdering baserad på mjuka parametrar är ofta lämpligt men det är viktigt att öka kunskapen om vilka parametrar som bör beaktas och hur de kan utvärderas, speciellt vid tidig upphandling av entreprenörer i offentlig upphandling enligt LOU. Det behövs praktisk forskning som tar fram konkreta och användbara modeller för att utvärdera dels organisation/kompetens och dels kvalitetsskillnader mellan olika tekniska lösningar, energiprestanda och livscykelkostnader, men också för att mäta dessa på rättvisande sätt över tid. En modell för bedömning av energiprestanda i kontrakt finns som nämnts ovan framtagen ([www.sveby.se](http://www.sveby.se)) på frivillig basis genom ett antal aktörer i byggbranschen. Det behövs mer sådant, också som kan överföras som tilldelningskriterier vid upphandling av totalentreprenad.

Val av entreprenadform, ersättningsform och samverkansform är viktiga för att skapa möjligheter och drivkrafter för entreprenörer att arbeta både effektivt och innovativt. Forskning som undersöker när olika entreprenadformer, inklusive hybridformer såsom styrd totalentreprenad och tidigt upphandlad utförandeentreprenad, är lämpliga samt hur de påverkar entreprenörernas möjligheter och drivkrafter till effektivitet och innovation är angelägen. En specifik fråga som är relevant att undersöka är längden av drift- och underhållskontrakt i funktionsentreprenader. Vi efterfrågar även forskning kring hur ersättningsformer som inkluderar olika typer av incitamentsmodeller kan utformas för att uppmuntra en mer långsiktig och systematisk helhetssyn på byggprojekt och dess slutprodukt. Det vore intressant att jämföra fast arvode och ekonomiska incitament baserat på riktkostnad; när är det ena eller andra att föredra och varför? En annan intressant aspekt att studera är hur bonusmöjligheter kan knytas till mjukare aspekter som exempelvis arbetsmiljö, samverkansklimate och kvalitet, samt hur projektets aktörer uppfattar denna typ av "mjukt" incitament. Vidare är forskning kring implementering av samverkan och partnering fortfarande angelägen, särskilt med fokus på samverkan i tidiga skeden och mer långsiktig samverkan i strategisk partnering. Projektpartnering har störst potential när den baseras på tidig involvering av entreprenören och gemensam projektering. Hur kan vi stärka samverkan mellan beställare, konsulter och entreprenörer för att främja mer effektiva och innovativa projekteringslösningar? I Sverige börjar nu så pass många upphandlingar av strategisk partnering ha genomförts att det är relevant att utvärdera dem för att undersöka deras konsekvenser och dra lärdomar från dem. Av specifikt intresse är att studera hur strategisk partnering påverkar innovation och lärande i en serie av projekt.



Ett intressant område för fortsatt forskning som är starkt relaterat till val av upphandlingsstrategier är att studera förändringar i beställarrollen och beställarnas organisation och kompetens för att främja utveckling i riktning mot "the intelligent client". En sådan beställare sitter i förarsätet och driver projekten med både samverkan, kontroll och kompetens som grund. Vilka typer av kompetenser och förmågor är angelägna att utveckla för sådana beställarorganisationer när de strävar efter mer samverkansinriktad och innovationsvänlig upphandling?

Denna rapport har fokuserat på beställares upphandling av entreprenörer. En relaterad fråga är förekomsten av s.k konsultjäv inom byggbranschen och i vad mån tekniska konsulter som s.a.s byter sida från beställare till entreprenör kan tänkas ge entreprenören en otillåten konkurrensfördel i en upphandling. Det finns också uttryckliga regler om hur detta bör hanteras i de nya EU-direktiven. Det har inte inom ramen för detta redan innehållsmässigt omfattande uppdrag funnits utrymme för att behandla även den frågan. Det är dock en stor och viktig fråga där bristen på vägledande rättspraxis utgör ett stort problem. Den är viktig inte minst för byggbranschen som bland annat kännetecknas av att Sverige är ett litet land med relativt få aktörer som ofta kommer i kontakt med varandra i olika byggprojekt. Den frågan skulle med andra ord lämpligen kunna göras till föremål för en separat forskningsrapport.

## Referenser

Ahola, T., Laitinen, E., Kujala, J., Wikström, K., 2008. Purchasing Strategies and Value Creation in Industrial Turnkey Projects. *International Journal of Project Management* 26 (1), 87-94.

Alderman, N. and Ivory, C., 2007. Partnering in Major Contracts: Paradox and Metaphor. *International Journal of Project Management* 25 (4), 386-393.

Andersson, E. och Hedberg, S., 2013. ÄTA-arbeten och ekonomisk reglering enligt AB 04 och ABT 06, Svensk Byggtjänst

Andersson, F., 2006. Offentlig upphandling, ramavtal och auktionsteori, Konkurrensverket. 2006:4.

Anderson, A., 1988. Konkurrensanalys och Marknadsagerande. Kungälv, Goterna.

Arrowsmith, S., 2005. *The Law of Public and Utilities Procurement*. Sweet & Maxwell, 2<sup>nd</sup> edition, 262-263

Asplund, E m.fl., 2012. Överprövning av upphandling och andra rättsmedel enligt LOU och LUF, 256. Jure.

Assaf, S., Al-Hejji, S., 2006. Causes of Delay in Large Construction Projects. *International Journal of Project Management* 24 (4), 349-357.

Back, E., Grau, D., Mejia-Aguilar, G., 2013. Effectiveness Evaluation of Contract Incentives on Project Performance. *International Journal of Construction Education and Research* 9 (4), 288-306.

Bajari, P., and Tadelis, S., 2001. Incentives Versus Transaction Costs: A Theory of Procurement Contracts. *Rand Journal of Economics* 32 (3), 387-407.

Bajari, P., Houghton, S. and Tadelis, S., 2011. Bidding for Incomplete Contracts: An Empirical Analysis of Adaptation Costs. Working paper.

Ballebye Olesen, H., 2008. Vad offentliga beställare lära sig av privata? En explorativ studie av Sverige [What can public procurers learn from private? An explorative study of Sweden], Konkurrensverket.

Barlow, J., 2000. Innovation and Learning in Complex Offshore Construction Projects. *Research Policy* 29 (7-8), 973-989.

Bayliss, R., Cheung, S., Suen, H. and Wong, S.-P., 2004. Effective Partnering Tools in Construction: A Case Study on MTRC TKE Contract in Hong Kong. *International Journal of Project Management* 22 (3), 253-263.

Bengtsson, M. and Kock, S., 1999. Cooperation and Competition in Relationships between Competitors in Business Networks. *Journal of Business & Industrial Marketing*, 14 (3), 178-93.

Bengtsson, M. and Kock, S., 2000. "Coopetition" in Business Networks - To cooperate and Compete Simultaneously. *Industrial Marketing Management* 29 (5), 411-426.

Benner, M. and Tushman, M., 2003. Exploitation, Exploration, and Process Management: The Productivity Dilemma Revisited. *Academy of Management Review*, 28, 238-256.

Bergman, M. och Lundberg, S., 2009. Att utvärdera anbud - utvärderingsmodeller i teori och praktik, Konkurrensverket.

Bergqvist, P.-O., Hane, J., Johansson, S., 2012. Offentlig upphandling av entreprenader inom byggsektorn, Svensk byggtjänst.

Bjerle, H., 2013. Partnerskap – Om kontraktens utformning vid partnering och liknande former av utökad samverkan i byggsektorn. Svensk Byggtjänst.

BKK, 2009. Ersättningsformer för entreprenader, Byggandets kontraktskommitté. Promemoria 20090820.

BKK, 2011.Handledning för Samordnad generalentreprenad, Byggandets kontraktskommitté.

Bogus, S., Shane, J., Molenaar, K., 2010. Contract Payment Provisions and Project Performance: An Analysis of Municipal Water and Wastewater Facilities. *Public Works Management & Policy* 15 (1), 20-31.

Bosch-Sijtsema, P. and Postma, T., 2009. Cooperative Innovation Projects: Capabilities and Governance Mechanisms. *The Journal of Product Innovation Management* 26 (1), 58-70.

Boukendour, S. and Hughes, W., 2014. Collaborative Incentive Contracts: Stimulating Competitive Behaviour without Competition. *Construction Management and Economics*, 32 (3), 279-89.

Brandenburger, A. and Nalebuff, B., 1996. Co-opetition. New York, Doubleday/Currency.

Bresnen, M., 2010. Keeping it Real? Constituting Partnering through Boundary Objects. *Construction Management and Economics* 28 (6), 615-628.

Bröchner, J., 2010. Construction Contractors as Service Innovators. *Building Research & Information* 38 (3), 235-246.

Bröchner, J. och Kadefors, A., 2010. Värden och värdekedjor inom samhällsbyggande. KK-stiftelsen.

Burnett, M., and Oder, M. 2009. *Competitive dialogue – a practical guide*, EIPA 2009.

Bygghälsöversynen, 2002. Skärpning gubbar. Stockholm, Bygghälsöversynen. SOU 2002:115.

Bygghälsöversynen, 2000. Från Bygghälsa till Bygghälsa. Stockholm, Bygghälsöversynen. SOU 2000:44.

Caerteling, J., Dorée, A., Halman, J., 2008. Technology Commercialization in Road Infrastructure: How Government Affects the Variation and Appropriability of Technology. *Journal of Product Innovation Management* 25 (2), 143-161.

Cabinet Office, 2014. *Government Construction Newsletter February 2014*. UK Government.

Caldwell, N., Roehrich, J., Davies, A., 2009. Procuring Complex Performance in Construction: London Heathrow Terminal 5 and a Private Finance Initiative Hospital. *Journal of Purchasing & Supply Management* 15 (3), 178-186.

Chan, A., 2000. Evaluation of Enhanced Design and Build System - A Case Study of a Hospital Project. *Construction Management and Economics* 18 (7), 863-871.

Chan, A., Chan, D. and Ho, K., 2003. An Empirical Study of the Benefits of Construction Partnering in Hong Kong. *Construction Management and Economics* 21 (5), 523-533.

Chan, D., Chan, A., Lam, P., Lam, E. and Wong, J., 2007. Evaluating Guaranteed Maximum Price and Target Cost Contracting Strategies in Hong Kong Construction Industry. *Journal of Financial Management of Property and Construction* 12 (3), 139-149.

Chan, D., Chan, A., Lam, P., Wong, J., 2011. An Empirical Survey of the Motives and Benefits of Adopting Guaranteed Maximum Price and Target Cost Contracts in Construction. *International Journal of Project Management* 29 (5), 577-590.

- Cheung, S.-O., Lam, T.-I., Leung, M.-Y. and Wan, Y.-W., 2001. An Analytical Hierarchy Process Based Procurement Selection Method. *Construction Management and Economics* 19 (4), 427-437.
- Cheung, S., Ng, T., Wong, S.-P. and Suen, H., 2003. Behavioral Aspects in Construction Partnering. *International Journal of Project Management* 21 (5), 333-343.
- Chua, D., Kog, Y., Loh, P., Jaselskis, E., 1997. Model for Construction Budget Performance - Neural Network Approach. *Journal of Construction Engineering and Management* 123 (3), 214-222.
- Das, T. and Teng, B.-S., 1998. Between Trust and Control: Developing Confidence in Partner Cooperation in Alliances. *Academy of Management Review*, 23 (3), 491-512.
- Edwardsson, E. och Moius, D., 2009. Effektivare offentlig upphandling - problem och åtgärder ur ett rättsekoniskt perspektiv, Konkurrensverket.
- Egan, J., 1998. *Rethinking Construction*. London, HMSO. Report of the Construction Task Force.
- El Asmar, M., Hanna, A., & Loh, W.-Y., 2013. Quantifying Performance for the Integrated Project Delivery System as Compared to Established Delivery Systems. *Journal of Construction Engineering and Management*, 139 (11), 1-14.
- Eriksson, P. E., 2007. Cooperation and Partnering in Facilities Construction - Empirical Application of Prisoner's Dilemma. *Facilities* 25 (1/2), 7-19.
- Eriksson, P. E. and Pesämaa, O., 2007. Modelling Procurement Effects on Cooperation. *Construction Management and Economics* 25 (8), 893-901.
- Eriksson, P. E., 2008a. Achieving Suitable Competition in Buyer-Supplier Relationships: The Case of AstraZeneca. *Journal of Business to Business Marketing* 15 (4), 425-454.
- Eriksson, P. E., 2008b. Procurement Effects on Competition in Client-Contractor Relationships. *Journal of Construction Engineering and Management* 134 (2), 103-111.
- Eriksson, P. E. and Westerberg, M., 2009. Effects of Procurement on Construction Project Performance. 18th International Conference on Management of Technology, IAMOT. Orlando, USA.
- Eriksson, P. E., 2010a. Improving Construction Supply Chain Collaboration and Performance: A Lean Construction Pilot Project. *Supply Chain Management: An International Journal* 15 (5), 394-403.

Eriksson, P. E., 2010b. Partnering: What is it, When should it be used and How should it be implemented? *Construction Management and Economics* 28 (9), 905-917.

Eriksson, P. E. and Westerberg, M., 2011. Effects of Cooperative Procurement Procedures on Construction Project Performance: A Conceptual Framework. *International Journal of Project Management* 29 (2), 197-208.

Eriksson, P. E., 2012. Långsiktig utveckling och kortsiktig effektivitet - organisatorisk tvåhänthet genom att utforska och utnyttja. Delkapitel i *Bygginnovationers förutsättningar och effekter*. J. Bröchner, Vinnova. Vinnova rapport 2012:09.

Eriksson, P. E., Szentes, H., Olofsson, T., Lagerqvist, O., 2012. Bilaga 8: Hinder och drivkrafter för industriellt anläggningsbyggande. SOU 2012:39 *Vägar till förbättrad produktivitet och innovationsgrad i anläggningsbranschen*. Produktivitetskommittén. Stockholm, Näringsdepartementet.

Eriksson, P. E., 2013. Exploration and Exploitation in Project-Based Organizations: Development and Diffusion of Knowledge at Different Organizational Levels in Construction Companies. *International Journal of Project Management* 31 (3), 333-341.

Eriksson, P. E. and Pesämaa, O., 2013. Buyer-Supplier Integration in Project-Based Industries. *Journal of Business & Industrial Marketing* 28 (1), 29-40.

Eriksson, P. E., Kadefors, A., Karrbom Gustavsson, T., Lind, H., & Olander, S., 2013. *Renodlad beställare - En förstudie*. Trafikverket.

Falk, J-E., 1:a upplagan 2009, andra upplagan 2011. *Lag om offentlig upphandling – en kommentar*.

Falk, J-E., 2010, *Lag om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster – en kommentar*. Jure.

Fernström, G., 2012. *Handbok i samverkan och partnering*. Fernia Consulting.

FIA, 2006. *Utökad samverkan - en svensk modell för anläggningsbranschen, Förnyelse i anläggningsbranschen*. Version 2006-04-11.

Flyvbjerg, B., 2007. Policy and Planning for Large-Infrastructure Projects: Problems, Causes, Cures. *Environment and Planning B: Planning and Design* 34 (4), 578-597.

Flyvbjerg, B., Garbuio, M., Lovallo, D., 2009. Delusion and Deception in Large Infrastructure Projects: Two Models for Explaining and Preventing Executive Disaster. *California Management Review* 51 (2), 170-194.

Flyvbjerg, B., Skamris Holm, M., Buhl, S., 2003. How Common and How Large are Cost Overruns in Transport Infrastructure Projects? *Transport Review* 23 (1), 71-88.

Flyvbjerg, B., Skamris Holm, M., Buhl, S., 2004. What Causes Cost Overrun in Transport Infrastructure Projects? *Transport Review* 24 (1), 3-18.

Fortune, C. and Setiawan, S., 2005. Partnering Practice and the Delivery of Construction Projects for Housing Associations in the UK. *Engineering, Construction and Architectural Management* 12 (2), 181-193.

Ghoshal, S. and Moran, P. (1996). Bad for Practice: A Critique of the Transaction Cost Theory. *Academy of Management Review*, 21 (1), 13-47.

Gransberg, D., Dillon, W., Reynolds, L., Boyd, J., 1999. Quantitative Analysis of Partnered Project Performance. *Journal of Construction Engineering and Management* 125 (3), 161-166.

Gupta, A., Smith, K., Shalley, C., 2006. The Interplay between Exploration and Exploitation. *Academy of Management Journal*, 49, 693-706.

Hale, D., Shrestha, P., Gibson, E., Migliaccio, G., 2009. Empirical Comparison of Design/Build and Design/Bid/Build Project Delivery Methods. *Journal of Construction Engineering and Management* 135 (7), 579-587.

Hane, J., 2010, Bedömning av kompetens och referenstagning vid offentlig upphandling. *Europarättslig tidskrift nr 1 2010*.

Hedberg, S., 2007. Kommentarer till B 04 och ABT 06. *Byggtjänst*.

Hoezen, M., 2012. The competitive dialogue procedure: negotiations and commitment in inter-organizational construction projects, University of Twente. PhD thesis.

Ibbs, W., Kwak, Y. H., Ng, T., Odabasi, M., 2003. Project Delivery Systems and Project Change. *Journal of Construction Engineering and Management* 129 (4), 382-387.

Innovationsupphandlingsutredningen, 2010. *Innovationsupphandling*. Stockholm. SOU 2010:56.

Johansson, S., 2007, *Entreprenadrätt och praktik*, 2:a upplagan, 182-183. *Byggtjänst*.

Jones, K. and Kaluarachchi, Y., 2007. Operational Factors Affecting Strategic Partnering in UK Social Housing. *Engineering, Construction and Architectural Management* 14 (4), 334-345.

Josephson, P.-E. och Saukkoriipi, L., 2005. Slöseri i Byggprojekt. Chalmers tekniska högskola.

Josephson, 2013. Produktivitetläget i svenskt byggande 2013 - Nybyggnad flerbostadshus och kontor, SBUF.

Kadefors, A., 2004. Trust in Project Relationships - Inside the Black Box. *International Journal of Project Management*, 22 (3), 175-82.

Kadefors, A., Thomassen, M. A., Nordahl Jørgensen, M., 2013. Long term strategic collaboration in the construction industry - Case studies from Denmark and Sweden, Realdania.

Kaluarachchi, Y. and Jones, K., 2007. Monitoring of a Strategic Partnering Process: the Amphion Experience. *Construction Management and Economics* 25 (10), 1053-1061.

Konchar, M. and Sanvido, V., 1998. Comparison of U.S. Project Delivery Systems. *Journal of Construction Engineering and Management* 124 (6), 435-444.

Konkurrensverket, 2007. Länsrätternas domar om offentlig upphandling, Konkurrensverket. Rapport 2007:2.

Konkurrensverket, 2012. Siffror och fakta om offentlig upphandling - statistik om upphandlingar som genomförts under 2011, Konkurrensverket. 2012:6.

Konkurrensverket, 2013a. Osund konkurrens i offentlig upphandling - om lagöverträdelser som konkurrensmedel, Konkurrensverket. Rapport 2013:6.

Konkurrensverket, 2013b. Siffror och fakta om offentlig upphandling - statistik om upphandlingar som genomförts under 2012, Konkurrensverket. 2013:9.

Konkurrensverket, 2013c. Överprövningar av offentliga upphandlingar, Konkurrensverket. Rapport 2013:5.

Källenius, S., 1960. *Entreprenadjuridik*, 47-48. Norstedts.

Larson, E., 1995. Project Partnering: Results of Study of 280 Construction Projects. *Journal of Management in Engineering* 11 (2), 30-35.

Laseter, T., 1998. *Balanced Sourcing: Cooperation and Competition in Supplier Relationships*. San Francisco: Jossey-Bass Inc.

Latham, M., 1994. *Constructing the Team*. London, HMSO.



Leiringer, R., Green, S., Raja, J., 2009. Living Up to the Value Agenda: The Empirical Realities of Through-Life Value Creation in Construction. *Construction Management and Economics* 27 (3), 271-285.

Leiringer, R. and Schweber, L., 2010. Managing Multiple Markets: Big Firms and PFI. *Building Research & Information* 38 (2), 131-143.

Lenferink, S., Tillema, T., Arts, J., 2013. Towards Sustainable Infrastructure Development through Integrated Contracts: Experiences with Inclusiveness in Dutch Infrastructure Projects. *International Journal of Project Management* 31 (4), 615-627.

Liman, L-O., 2005. *Entreprenad- och konsulträtt, 7:e upplagan. Byggtjänst.*

Lind, H., 2011. Är det problem i byggsektorn? Reflektioner ur ett nationalekonomiskt perspektiv. Delkapitel i rapport. Hur står det egentligen till med den svenska byggsektorn? Perspektiv från forskarvärlden. A. Landin and H. Lind, Sveriges bygguniversitet.

Love, P., 2002. Influence of Project Type and Procurement Method on Rework Costs in Building Construction Projects. *Journal of Construction Engineering and Management* 128 (1), 18-29.

Love, P., Davis, P., Chevis, R., Edwards, D., 2011. Risk/Reward Compensation Model for Civil Engineering Infrastructure Alliance Projects. *Journal of Construction Engineering and Management* 137 (2), 127-136.

Lunander, A., 2009. En logisk fälla: relativ poängsättning av pris vid anbudsutvärdering i offentlig upphandling. Konkurrensverket. Uppdragsforskningsrapport 2009:12.

Lundvall, K. och Pedersen, K., 2011. Osund strategisk anbudsgivning i offentlig upphandling, Konkurrensverket.

Luo, Y., 2004. *Coopetition in International Business.* Copenhagen Copenhagen Business School Press.

Mandell, S., Nilsson, J.-E. and Liss, V., 2013. Asymmetric Information and the Choice of Contract Design. Working paper, VTI.

March, J., 1991. Exploration and Exploitation in Organizational Learning. *Organization Science* 2 (1), 71-87.

Minchin, E., Li, X., Issa, R., Vargas, G., 2013. Comparison of Cost and Time Performance of the Design-Build and Design-Bid-Build Delivery Systems in Florida. *Journal of Construction Engineering and Management* 139 (10), 1-5.

- Miozzo, M. and Dewick, P., 2004. Networks and Innovation in European Construction: Benefits from Inter-Organisational Cooperation in a Fragmented Industry. *International Journal of Technology Management* 27 (1), 68-92.
- Motiv AB 72, 80-83.
- Ngai, S., Drew, D., Lo, H. P. and Skitmore, M., 2002. A Theoretical Framework for Determining the Minimum Number of Bidders in Construction Bidding Competitions. *Construction Management and Economics* 20 (6), 473-482.
- Nilsson, J.-E., 2008. Upphandling, avtalsutformning och innovationer, Konkurrensverket.
- Nordstrand, U., 2003. Byggprocessen. Tredje upplagan, Liber. Stockholm.
- Nyström, J., 2008. A Quasi-Experimental Evaluation of Partnering. *Construction Management and Economics* 26 (5), 531-541.
- Odeh, A. and H. Battaineh, 2002. Causes of Construction Delays: Traditional Contracts. *International Journal of Project Management* 20 (1), 67-73.
- Offrell, P., 2012. Bilaga 7: Uppföljning av Trafikverkets totalentreprenader - uppföljning av 11 vägprojekt. SOU 2012:39 Vägar till förbättrad produktivitet och innovationsgrad i anläggningsbranschen. Produktivitetskommittén. Stockholm, Näringsdepartementet.
- Olsson, E., 2014. Sluta klaga – Regeringens initiativ för att begränsa antalet överprövningar, *Europarättslig tidskrift* nr 1, 2014.
- Olsson, U., 2012a. Funktionsentreprenader - En förstudie. Byggherrarna.
- Olsson, U., 2012b. Affärsmodeller för partnering och utökad samverkan. Fernia Consulting.
- Ossmer, P. och Wollsn, M., 2007. Totalentreprenader och ABT 06 – några kommentarer. Byggtjänst.
- Ozorhon, B., 2013. Analysis of Construction Innovation Process at Project Level. *Journal of Management in Engineering* 29 (4), 455-463.
- Palaneeswaran, E., Kumaraswamy, M., Rahman, M. and Ng, T., 2003. Curing Congenital Construction Industry Disorders through Relationally Integrated Supply chains. *Building and Environment* 38 (4), 571-582.
- Procurement/Lean Client Task Group, 2012. Government Construction Strategy. UK Government.

- Produktivitetsskommittén, 2012. Vägar till förbättrad produktivitet och innovationsgrad i anläggningsbranschen, Näringsdepartementet. SOU 2012: 39.
- Raisch, S., Birkinshaw, J., Probst, G., Tushman, M., 2009. Organizational Ambidexterity: Balancing Exploitation and Exploration for Sustained Performance. *Organization Science* 20 (4), 685-695.
- Reichstein, T., Salter, A., Gann, D., 2005. Last Among Equals: A Comparison of Innovation in Construction, Services and Manufacturing in the UK. *Construction Management and Economics* 23 (6), 631-644.
- Rhodin, A., 2012. Strategisk Partnering – en sammanfattning av arbetssätt och status, Byggherrarna.
- Riksrevisionen, 2010. Kostnadskontroll i Stora Väginvesteringar [Cost Control in Large Road Investments], Riksrevisionen [Swedish National Audit Office], Stockholm, Sweden. RiR 2010:25.
- Riksrevisionen, 2012. Trafikverkets upphandling av vägar och järnvägar – leder den till hög produktivitet?, Riksrevisionen, Stockholm, Sweden. RiR 2012:14.
- Rosén Andersson, H., Mühlenbock, E-M., Willquist, H. och Svensson, N., 2013. Lagen om offentlig upphandling – en kommentar, Norstedts.
- Samuelsson, P., 2011. Entreprenadavtal – Särskilt om ändrade förhållanden. Karnov.
- SCB, 2012. Bostads- och byggnadsstatistisk - årsbok 2012, Statistiska centralbyrån.
- Shrestha, P., O'Connor, J., & Gibson, E., 2012. Performance Comparison of Large Design-Build and Design-Bid-Build Highway Projects. *Journal of Construction Engineering and Management*, 138 (1), 1-13.
- Smyth, H. and Edkins, A., 2007. Relationship Management in the Management of PFI/PPP Projects in the UK. *International Journal of Project Management* 25 (3), 232-240.
- Statskontoret, 2009. Sega gubbar? Stockholm, Statskontoret. 2009:6.
- Styhre, A., Josephson, P.-E., Knauseder, I., 2004. Learning Capabilities in Organizational Networks: Case Studies of Six Construction Projects. *Construction Management and Economics* 22 (9), 957-966.
- Sundstrand, A, 2012, Offentlig upphandling; primärrättens reglering av offentliga kontrakt, Jure.
- Sveriges Byggindustrier, 2013. Fakta om byggandet (år 2012).

Szentes, H. and Eriksson, P. E., 2013. Societal changes and new conditions for the management of large construction projects. *The Open Construction and Building Technology Journal* 7 (1), 182-192.

Söderberg, J., 1998. *Att Upphandla Byggprojekt*. Lund, Studentlitteratur.

Tam, C. M., 2000. Design and Build on a Complicated Redevelopment Project in Hong Kong: The Happy Valley Racecourse Redevelopment. *International Journal of Project Management* 18 (2), 125-129.

Tam, V. and Tam, C. M., 2008. Waste Reduction Through Incentives: A Case Study. *Building Research & Information*, 36 (1), 37-43.

Tawiah, P. and A. Russell, 2008. Assessing Infrastructure Project Innovation Potential as a Function of Procurement Mode. *Journal of Management in Engineering* 24 (3), 173-186.

Teece, D., 1992. Competition, Cooperation, and Innovation - Organizational Arrangements for Regimes of Rapid Technological Progress. *Journal of Economic Behavior and Organization*, 18 (1), 1-25.

Tiwana, A., 2008. Do Bridging Ties Complement Strong Ties? An Empirical Examination of Alliance Ambidexterity. *Strategic Management Journal* 29 (3), 251-272.

Trafikverket, 2013. *Renodlad Beställarroll - Kompetens- och resursförsörjning samt bemanning av projektorganisationer inom investeringsverksamheten*.

Trepte, P.A., *Public Procurement in the EC*, CCH Editions, 128.

Tushman, M. and O'Reilly, C., 1996. Ambidextrous Organizations: Managing Evolutionary and Revolutionary Change. *California Management Review*, 38, 8-30.

Uotila, J., Maula, M., Keil, T. and Shaker, Z., 2009. Exploration, Exploitation, and Financial Performance: Analysis of S&P 500 Corporations. *Strategic Management Journal* 30 (2), 221-231.

Upphandlingsstödet, 2010a. *Offentlig upphandling inom byggsektorn - vägledning för upphandlande myndigheter*. Kammarkollegiet. 2010:6.

Upphandlingsstödet, 2010b. *Utformning av förfrågningsunderlag för upphandling inom byggsektorn*. Kammarkollegiet. 2010:7.

Upphandlingsstödet, 2010c. *Anbudsutvärdering vid offentlig upphandling av byggtrepprenad - Vägledning*. Kammarkollegiet. 2010:8.

Upphandlingsstödet, 2010d. Konkurrenspräglad dialog - Vägledning. Kammarkollegiet. 2010:1.

Upphandlingutredningen, 2013. Goda affärer - en strategi för hållbar offentlig upphandling, Socialdepartementet. SOU 2013:12.

USDOT, 2006. Design-Build Effectiveness Study. F. H. A. US Department of transportation.

Uzzi, B., 1997. Social Structure and Competition in Interfirm Networks: The Paradox of Embeddedness. *Administrative Science Quarterly*, 42 (1), 35-67.

Vaerdibygd, 2010. Kvalitet som tildelningskriterium del I – Vejledning December 2010.

Wardani, M., Messner, J., Horman, M., 2006. Comparing Procurement Methods for Design-Build Projects. *Journal of Construction Engineering and Management* 132 (3), 230-238.

Winch, G., Onishi, M., & Schmidt, S., 2012. Taking Stock of PPP and PFI Around the World. London: Association of Chartered Certified Accountants.

Vinnova, 2013. Innovationsupphandling - en möjlighet till förnyelse och utveckling. VINNOVA INFORMATION VI2013:05.

Wolstenholme, A., 2009. Never Waste a Good Crisis. A Review of Progress since Rethinking Construction and Thoughts for Our Future, *Constructing Excellence*.

Wood, G. and Ellis, R., 2005. Main Contractor Experiences of Partnering Relationships on UK Construction Projects. *Construction Management and Economics* 23 (3), 317-325.

VTI, 2006. Funktionsupphandling - Sammanfattning av kunskapsläge och rekommendationer för fortsatt forskning, Statens väg- och transportforskningsinstitut. VTI rapport 560.

Zheng, J., Roehrich, J., Lewis, M., 2008. The Dynamics of Contractual and Relational Governance: Evidence from Long-Term Public-Private Procurement Arrangements. *Journal of Purchasing & Supply Management* 14 (1), 43-54.

## Rättsfallsregister

### EU-domstolens avgöranden

C-31/87 Beentjes, REG 1988 s 4635

C-324/93 Evans Medical och McFarland Smith, REG 1995, s I-563

C-57/94 Kommissionen ./ Italien, REG 1995, s I-1249t

C-87/94 Kommissionen ./ Belgien, REG 1996 s I-2043

C-513/99 Concordia Bus Finland, REG 2002 s I-7213

C-19/00 SIAC Construction, REG 2001 s I-7725

C-20/01 och C-28/01 Kommissionen ./ Tyskland, REG 2003 s I-3609

C-421/01 Traunfellner, REG 2003 s I-11859

C-448/01 EVN Wienstrom, REG 2003 s I-14527

C-385/02 Kommissionen ./ Italien, REG 2004 s-8121

C-244/02 Kauppatala Hansel

C-337/05, kommissionen ./ Italien, REG 2006 s I-118

C-147/06 och C-148/06 SECAP

C-454/06 Pressetext, REG 2008 s I-04401

C-532/06 Lianakis, REG 2008 s I-00251

C-199/07 Kommissionen ./ Grekland (ERGA), REG 2009 s I-10669

C-423/07 Kommissionen ./ Spanien, ECLI:EU:C:2010:211

C-599/10 SAG

## Bilagor

Rapporten inkluderar även två bilagor där den första presenterar referat av de intervjuer med beställare och entreprenörer som utförts inom ramen för forskningsuppdraget och den andra presenterar en mer detaljerad version av den rättsutredning av direktupphandling av ÄTA-arbeten som summerats i avsnitt 5.8.

### Bilaga 1: Intervjuer med beställare och entreprenörer

#### 1. Petter Jurdell, Enhetschef Fastighetsutveckling, SABO

Petter Jurdell är sedan 2011 chef för enheten Fastighetsutveckling på SABO (Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag). Petter arbetar med utvecklingsfrågor på riksnivå tillsammans med de kommunala bostadsbolagen inom SABO. Han har även stor erfarenhet från entreprenörssidan genom att han tidigare har jobbat 11 år på NCC, bland annat som projektchef på NCC Boende samt affärschef på NCC Construction, samt även inom JM och SIAB.

1. Upplever du att det är ett generellt problem i Era upphandlingar att anbudsgivare använder sig av svart arbetskraft eller arbetskraft från låglöneländer som pressar ned anbudssummor pga osund konkurrens?

Nej, det är inget problem för oss.

2. Upplever du att det är ett generellt problem i Era upphandlingar att anbudsgivare "dammsuger" förfrågningsunderlag efter motstridiga uppgifter och oklarheter som senare läggs till grund för ÄTA-krav i kontraktet?

Ja, det är klart att detta problem finns till viss del, men det är ju också självförvällat. Dåliga förfrågningsunderlag kan ge detta problem. Men i våra ramavtal upphandlade av SABO finns inte denna typ av problematik.

3. Tycker Du att BKK:s standardavtal AB 04, ABT 06 med tillhörande hjälpmedel såsom AMA och AF fungerar bra som det är eller ser Du något behov av reformer för att undvika den typen av "opportunistiskt beteende" hos entreprenörer som beskrivits under fråga 2 eller i övrigt?

Jag är positiv, men jag sitter ju också i styrelsen för BKK. Utomlands är man avundsjuka på de svenska standardavtalen, som leder till smidiga processer och bra affärsrelationer med få juridiska problem. Utomlands är det mycket vanligt att man har tvister kring mycket av det som standardavtalen reglerar. Vi kan därför fokusera mycket mindre på juridik och konflikter jmf med andra länder. Här kan halvstora projekt klara sig utan juridisk kompetens vilket vore helt otänkbart utomlands. AMA spar dessutom mycket konsulttid. Trots de på ytan bra

affärsrelationerna och de smidiga processerna har vi i Sverige väldigt höga byggkostnader. Hur hade de sett ut utan standardavtalen? Finns det osynliga kostnader/nackdelar med dem? Svårt att säga. Särskilt för mindre beställare underlättar standardavtalen väldigt mycket.

4. Brukar du förorda ändringar av fasta bestämmelser i AB/ABT i Era upphandlingar?

Nej, vi använder konsumentprisindex (KPI) istället för entreprenadindex, det är den ända förändringen vi väljer att göra. Eftersom KPI generellt har en mycket lägre ökningstakt än entreprenadindex så har entreprenören större motivation och drivkraft att effektivisera och sänka kostnader och driva utveckling.

5. Anser Du att LOU/LUF utgör ett hinder eller en möjlighet i Era upphandlingar?

LOU är svår att bemästra. Många beställare blir försiktigare med LOU. Det värsta som kan hända en beställare är oftast inte att projekten får kostnadsökningar på några procent, det kan man ofta klara av. Det värsta är istället att få överprövningar som försenar projektet i månader eller år. Det är därför en klar risk att en beställare som handlar upp enligt LOU är medvetet försiktigare, vilket riskerar att projekten generellt blir ett par procent dyrare. SABOs erfarenhet är att våra LOU-upphandlingar blir dyrare än jämförbara upphandlingar utan LOU. Om man tittar på byggkostnaderna i Sverige så har de också stigit i brantare takt sedan LOU infördes. En annan nackdel med LOU är att ramavtalen får vara max 4 år vilket är för kort tid. Ramavtalen skulle behöva vara längre för att möjliggöra relationsspecifika investeringar och effektivitet baserad på repetition. Privata aktörer kan ofta ha löptider på 10-15 år vilket skapar helt andra förutsättningar för kostnadseffektivitet. Ett annat problem är att i många upphandlingar så faller flera anbud på grund av att de inte uppfyllt skall-kraven, och vi ser att mängden skall-krav ökar, dvs. efter att anbuds-givarna klarat skall-kraven är det allt oftare bara priset som utvärderas. Vi kan ibland se att de tre lägsta offerterna inte klarar skall-krav, saknar en underskrift, inte kryssat i en ruta etc. Och projekten kan då bli 10-20 procent dyrare. Det lider inte privata upphandlare av. Vidare har vi svårt att förhandla och då låta anbudsgivarna buda ner sina anbud så som är vanligt i privata upphandlingar där man kör de tre lägsta anbuden i ett par varv med prispförhandlingar.

6. Har Du några generella tankar och tumregler om i vilka situationer Du som beställare väljer:

- a) Total- eller utförandeentreprenad?

Inom SABO som inköpscentral använder vi bara totalentreprenad. De minskar risken för kostnadsöverskridanden och ökar kalkylerbarheten. Medlemmarna använder dock ofta även utförandeentreprenad.

- b) Delad eller generalentreprenad?



En tumregel i branschen är att delad utförandeentreprenad är bäst vid högkonjunktur och generalentreprenad på ABT är bäst vid lågkonjunktur.

c) Öppen anbudsgivning i ett steg Eller prekvalificering?

I SABOs ramavtal använder vi alltid prekvalificering för att minska antalet anbudsgivare, för att förbättra anbudens kvalitet och minska antalet onödiga och icke-framgångsrika anbud. Vi värnar om entreprenörerna och ser inte gärna att de arbetar med anbud i onödan. Det leder till ökade transaktionskostnader som vi beställare i slutändan får betala.

d) Anbudsutvärdering på lägsta pris eller mjuka parametrar?

Inom SABO har vi använt oss av fastslaget pris i förfrågningsunderlaget och sedan utvärderas endast kvalitetrelaterade aspekter. Det har fungerat mycket bra. Generellt tycker jag att beställare som har en övre smärtgräns för vad projektet får kosta för att det ska bli av lika gärna kan ange detta i förfrågningsunderlaget. Entreprenörer som inte kan matcha det priset behöver därmed inte lägga ned onödigt arbete på att ta fram anbud som sedan är helt irrelevanta.

e) Fast pris, löpande räkning, eller en incitamentsbaserad ersättningsform?

Vid SABOs ramavtal har vi fastslagit ett pris som är konstant under hela avtalsperioden, endast justerat baserat på KPI. På så sätt har entreprenören verkligen incitament att effektivisera sin verksamhet och sänka sina kostnader eftersom denne får alla sådana besparingar själv. Nackdelen med denna strategi är att vi som beställare inte får ta del av kostnadsänkningar, men det kan jag ta om jag vet att vi fått ett lågt pris från början. I våra kontrakt kan entreprenören oftast inte förvänta sig att tjäna pengar förrän efter några projekt när effektiviteten ökat och kostnaderna sänkts. Nackdelen med ett annat alternativ där man börjar med ett högre pris som sjunker under avtalets gång allteftersom entreprenören förväntas kunna sänka sina kostnader är att en entreprenör som inte lyckas sänka sina kostnader i paritet med prissänkningen blir obenägen att utföra några jobb under senare delen av avtalet.

f) Utökad samverkan/partnering?

Projektpartnering för bostadsobjekt har ingen stor potential. Enstaka projekt kan vara bättre att utföra traditionellt. För ovana beställare och beställare som inte vill engagera sig i projektet kan partnering ofta leda till problem, löpande räkning kan då istället bli "galopperande räkning". För ROT-objekt kan partnering däremot vara bra även i enstaka projekt.

7. Vad har Du för upphandlingserfarenhet av:

a) Strategisk partnering eller ramavtal med samverkan?

Vårt mål med våra ramavtal är att sänka kostnaden i hela branschen. Vi har rangordning i vissa ramavtal och förnyad konkurrensutsättning i andra. Rangordning är väldigt smidigt, avropen går fort. En nackdel kan vara att det oftast är endast den högst rangordnade entreprenören som får omfattande arbeten medan nr 2 och 3 endast får ströjobb. När vi vill få de stora företagen involverade är det därför bättre med förnyad konkurrensutsättning, då har alla chansen under hela avtals-tiden. En fördel med förnyad konkurrensutsättning är också att vi som beställare kan få ta del av entreprenörernas kostandssänkningar under avtalets löptid genom sänkta anbudspriser.

b) Funktionsentreprenad, dvs totalentreprenad med drift och underhållsansvar?

Nej, vi har egentligen inte testat detta. Denna strategi är inte så tillämpbar i vår typ av verksamhet.

c) Konkurrenspräglad dialog?

SABO har inte testat detta ännu men vi har som mål att göra det inom en snar framtid. Vi gillar att ligga i framkant och testa nya saker som kan föra branschen framåt. Vi vill testa och se om konkurrenspräglad dialog kan vara relevant och tillämpbart i vår verksamhet.

d) Internationella entreprenörer?

Enligt vår erfarenhet är stor direktimport av material och utländsk arbetskraft ofta ett effektivt sätt att sänka byggkostnaderna.

8. Hur kan Du som beställare få till stånd ett ökat fokus på innovationer och kostnadseffektiviseringar hos de entreprenörer Ni handlar upp?

SABO försöker aktivt få in fler mellanstora entreprenadföretag i upphandlingarna. Om de sedan kan växa geografiskt så kan nya konkurrenskraftiga aktörer skapas och konkurrensen förbättras.

9. Vad tycker du att man kan eller borde göra generellt i Sverige (genom lagstiftning eller på annat sätt) för att få en mer effektiv konkurrensutsättning till stånd vid upphandling av byggentreprenader?

Konkurrensen varierar över landet. I storstäder är konkurrensen bra med ca 3-5 anbud medan det i många projekt i glesbygd och småstäder endast blir en enda anbudsgivare. Det är förstås inte bra. Anbudsgivaren är då ofta inte ens etablerad

på orten utan vill ha traktamente för att utföra projektet. Storstäders ytterområden är också problematiska. De har lägre bostadspriser än innerstadsområden men samma arbetskostnader då det är samma entreprenörer som utför arbete i ytter- och innerområden och de vill ta ut samma priser på sitt arbete.

För att kunna sänka byggkostnaderna bör Sverige inte ha striktare regler för offentlig upphandling än vad som är nödvändigt genom EU-direktiven. Nu har vi hårdare regler än många andra länder vilket leder till feigare upphandlingsstrategier. Risken för överprövningar hämmar upphandling. Preklusion finns exempelvis i Tyskland men ej i Sverige. Upphandlingsstödet bör stärkas, det bör bli lättare för beställare att få hjälp med sina upphandlingar.

## 2. Mats Ricknäs, Projektsupport i Stockholm AB, Upphandlingsansvarig i Slussenprojektet

Mats Ricknäs är genom sitt företag Projektsupport i Stockholm AB anlitad som upphandlingsansvarig för Projekt Slussen. Mats har tidigare jobbat på två entreprenadföretag, SH Bygg och SIAB (som köptes upp av NCC, och därefter på ett så kallat construction management företag (NWAB som köptes upp av Arcona). Från 1993 har Mats drivit egen verksamhet inom konsulting med huvudsaklig inriktning på offentliga beställare och offentlig upphandling samt vissa uppdrag åt privata aktörer. Exempel på projekt som Mats jobbat med är utbyggnad av IKEA i kungens kurva, Stinsen köpcenter, Nya Årstabron, Nynäsbanan och Citybanan.

1. Upplever du att det är ett generellt problem i Era upphandlingar att anbudsgivare använder sig av svart arbetskraft eller arbetskraft från låglöneländer som pressar ned anbudssummor pga osund konkurrens?

Inget generellt problem, men noggrannhet fordras. Vi jobbar aktivt med detta och har krav på entreprenörer att de kontrollerar sina UE. Det kan dock uppstå problem med UEs UE. Det finns exempel på att ID06 missbrukas, att flera personer använder samma ID-bricka. Problemet var större för ett par decennier sedan men har minskats tack vare aktiva åtgärder.

2. Upplever du att det är ett generellt problem i Era upphandlingar att anbudsgivare "dammsuger" förfrågningsunderlag efter motstridiga uppgifter och oklarheter som senare läggs till grund för ÄTA-krav i kontraktet?

Vid fastpriskontrakt tillhör det spelets regler att entreprenören försöker hitta ÄTA-arbeten. Beställaren måste projektera fram bra handlingar och sedan granska dessa noggrant, vilket kräver erfarenhet. Många stora entreprenörer påpekar fel i förfrågningsunderlag innan anbudsgivning för att jämna ut spelplanen. De ställer frågor kring oklarheter så att vi som beställare sedan kan svara genom att skicka ut förtydliganden till alla anbudsgivare. Detta beteende stärks av att många personer byter jobb och roller mellan entreprenör, konsult och beställare under sin karriär och på så vis får en helhetssyn och kan se situationer från andra aktörers perspektiv. De

vill inte heller skaffa sig ovänner bland övriga aktörer och vill därför bete sig på ett schysst sätt.

3. Tycker Du att BKK:s standardavtal AB 04, ABT 06 med tillhörande hjälpmedel såsom AMA och AF fungerar bra som det är eller ser Du något behov av reformer för att undvika den typen av "opportunistiskt beteende" hos entreprenörer som beskrivits under fråga 2 eller i övrigt?

De fungerar utmärkt, de är väl avvägda, ett tydligt regelverk. Standardavtalen kan vara lite svåra för utländska entreprenörer att förstå, men de påverkar ändå inte konkurrensen negativt.

4. Brukar du förorda ändringar av fasta bestämmelser i AB/ABT i Era upphandlingar?

Man bör undvika ändringar i mesta möjliga mån. Om man ska genomföra förändringar måste de vara väl grundade med eftertanke. Det finns inget egenvärde med att göra förändringar. Beställaren kan istället ligga sämre till om det skulle uppstå en tvist eftersom det kan saknas gamla exempel liknande den förändrade situationen. Många stora beställare har varit med och tagit fram standardavtalen och föregår därmed med gott exempel utan att förorda ändringar.

5. Anser Du att LOU/LUF utgör ett hinder eller en möjlighet i Era upphandlingar?

LOU är en möjlighet, men medför även vissa problem. Generellt sett så är LOU bra, bland annat för att öka konkurrensen. Men det vore bra om man kunde använda förhandlat förfarande mer för att minska fokuset på lägsta pris.

6. Har Du några generella tankar och tumregler om i vilka situationer Du som beställare väljer:

- a) Total- eller utförandeentreprenad?

Totalentreprenad är bra när det är möjligt för entreprenörerna att lämna ett fast pris, när det råder stor transparens och tydlighet. Det kan också vara bra när beställaren vill få in nya idéer som även kan användas i framtida projekt. Totalentreprenader bör styras så lite som möjligt, beställaren måste vara öppen för nya lösningar. De styrda detaljerna kan påverka andra aspekter som entreprenören ansvarar för vilket kan leda till problem. Alla beställare är inte medvetna om deras ansvar vid styrd totalentreprenad. Utförandeentreprenad är bäst när beställaren har egna viktiga krav på utformningen. Det kan också vara lämpligt när det av någon anledning finns mycket tid till projektering innan bygget kan starta. I Slussenprojektet har vi fått en tidsförskjutning pga att prövning av detaljplan och miljödömmar har dragit ut på tiden. Denna tidsförskjutning använder vi till att projektera mer i detalj än vad vi kanske hade tänkt från början. Utförandeentreprenad är också lämpligt vid osäkra markförutsättningar som inte entreprenören

kan förväntas hantera själv. Det är viktigt att risken tas av den aktör som bäst kan hantera och påverka den. I Slussenprojektet har vi stor osäkerhet kring markförutsättningarna pga Stockholmsförkastningen som går förbi just här samt många arkeologiska fynd vilka försenar och försvårar arbetet. Detta gör att vi använder oss av utförandeentreprenader med löpande räkning i stor utsträckning, även i stora kontrakt.

b) Delad eller generalentreprenad?

Delad entreprenad kan vara lämpligt om vissa delar är färdigprojekterade. Då kan de handlas upp först för att spara tid. Det kan också vara bra med extra tidig upphandling av vissa delar med lång leveranstid. Delad entreprenad kan även vara lämpligt om beställaren kan handla upp vissa delar billigare än en huvudentreprenör, eller om man söker priskonkurrens i varje enskild del för att sänka kostnaderna. Detta prisfokus kan dock gå till överdrift, det kan bli svårt att koordinera delarna. Det kan också vara naturligt att dela upp entreprenaden om det är stora tekniskillnader, exempelvis vid stora installationer. Teknikdelarna kan då vara väldigt skilda från anläggnings-/byggarbetena.

c) Öppen anbudsgivning i ett steg Eller prekvalificering?

Det är inte så stor skillnad egentligen. I Slussenprojektet ska vi använda oss av förhandlat förfarande pga de osäkra markförutsättningarna.

d) Anbudsutvärdering på lägsta pris eller mjuka parametrar?

I öppet förfarande är lägsta pris viktigast men man ställer också skall-krav. Mjuka parametrar är viktigare vid förhandlat förfarande. I Slussenprojektet utvärderar vi mjuka parametrar samt entreprenörsarvodet. Ju lägre entreprenörsarvode ju högre poäng i anbudsutvärderingen. Men denna prisaspekt får inte få för hög vikt i utvärderingen. Det värsta som kan hända är att få en entreprenör som får slut på pengarna.

e) Fast pris, löpande räkning, eller en incitamentsbaserad ersättningsform?

Fast pris är ofta bra vid husbyggnad medan löpande räkning är bra vid grundläggning och markarbeten. I Slussenprojektet kommer vi ha mycket löpande räkning pga de osäkra markförutsättningarna. Incitamentbaserad ersättningsform är bra, men det är viktigt att det finns avstämningpunkter under projektets gång så att entreprenören kan justera sitt beteende. I Slussenprojektet planerar vi för avstämningar var 9:e månad av exempelvis arbetsmiljö, samverkansförmåga, tidshållning, och kvalitet. Vid dessa avstämningar bedömer beställaren om entreprenören uppnått vissa i förväg bestämda nivåer och i så fall utgår bonusersättning till entreprenören. Om bonus inte erhålls fullt ut kommer entreprenören sannolikt att försöka förbättra sig till nästkommande avstämningar så att full bonus till slut

uppnås, det är tanken. Det ekonomiska incitamentet som är knutet till riktpriiset utbetalas däremot endast i slutet av projektet.

f) Utökad samverkan/partnering?

Partnering är lämpligt vid stora och komplexa projekt. Det är viktigt med tydliga spelregler, den som är bäst lämpad för en viss uppgift ska utföra den. I Slussenprojektet skriver vi in samverkan i kontraktet. Det är viktigt att sära på utförandet och pengarna. Produktionsnivån ska endast behöva tänka på hur de bäst kan utföra vissa tekniska lösningar och arbetsmetoder, sedan får nivån över fundera och diskutera vad det kan kosta, hur mycket ÅTA det blir, etc.

7. Vad har Du för upphandlingserfarenhet av:

a) Strategisk partnering eller ramavtal med samverkan?

Mats har jobbat på Arcona som har/hade strategisk partnering med sina underleverantörer. Det fungerade mycket bra. Bland annat kunde underleverantörerna sänka sina riskpåslag i anbudsskedet.

b) Internationella entreprenörer?

Det har fungerat bra med utländska entreprenörer, men det finns kulturskillnader, de är ofta mer formella än svenska entreprenörer. Beställaren måste tänka igenom saker mer noggrant och beskriva/förklara för entreprenörerna på ett tydligt sätt. Man får inte ta för givet att utländska entreprenörer förstår allt mellan raderna som svenska entreprenörer kan förväntas göra. Sedan är det mycket personknutet, snarare än relaterat till en viss nationalitet. En viss utländsk entreprenör kan fungera jättebra i ett visst delprojekt med en viss platsledning men samtidigt mycket sämre i ett parallellt projekt med en annan platsledning.

8. Vad är Din erfarenhet av utvärdering av andra parametrar än lägsta pris, vad fungerar mer eller mindre bra av nedan?

a) Kompetens hos platsorganisation/projektering (ABT)?

Vid selektivt förfarande är det viktigt att inte utvärdera detta på samma sätt på två ställen. Prekvalificeringen bör ske på företagsnivå där man ställer skall-krav och efterfrågar referensobjekt. Vid anbudsutvärderingen kan man sedan gå ned till individnivå och granska CVn och intervju 4-5 st nyckelbefattningar.

b) Livscykelkostnader / energiförbrukning över tid i en byggnad/anläggning?

Det är en traditionell bransch, svårt att få in det här tänket. Vi har varit inne och nosat på det men inte mer. Vi anger ofta krav på minsta livslängd.

### c) Gestaltning?

Gestaltning är svårt och subjektivt, det bör avgöras av en kunnig jury. Entreprenörerna är ofta dåliga på gestaltning, de tänker främst på produktionseffektivitet. Det är också svårt med projekttävlingar i offentlig upphandling, det är bättre att utforma upphandlingen som utredningsuppdrag och sedan upphandla genomförande.

9. Brukar Ni förhandla med flera anbudsgivare före kontraktstecknande och i så fall i vilka situationer och om vad?

Vid förhandlat förfarande förhandlar vi om nästan allt, men helst inte pris. Vid öppet förfarande så träffas vi och låter varje entreprenör presentera sitt anbud och vi ställer frågor. Vi frågar ofta om förfrågningsunderlaget, vad tycker entreprenören om det och eventuella brister. Detta kräver ett positivt klimat så att entreprenören vågar prata fritt och vara ärlig. Vid öppet förfarande blir beställaren då uppmärksam på brister men gör inget åt dem innan kontraktsskrivandet. Det är ändå bra att vara förvarnad om potentiella framtida problem. Risken för överprövningar gör att det inte är värt att försöka föra in ändringar i förfrågningsunderlaget.

10. Hur kan Du som beställare få till stånd ett ökat fokus på innovationer och kostnadseffektiviseringar hos de entreprenörer Ni handlar upp?

Genom att använda totalentreprenad. Men även genom att ge utrymme för alternativa lösningar vid upphandling av utförandeentreprenader. I förfrågningsunderlaget uppmuntrar man då anbudsgivarna att komma med alternativa lösningar till en viss specifik del som beställaren behöver hjälp med att lösa på bästa sätt.

11. Vad tycker du att man kan eller borde göra generellt i Sverige (genom lagstiftning eller på annat sätt) för att få en mer effektiv konkurrensutsättning till stånd vid upphandling av byggentreprenader?

Det är viktigt att öppna upp för SMEs att komma in på marknaden, genom att minska riskerna för entreprenörer och genom att förenkla anbudsgivningen. Som beställare kan man få in fler SMEs genom mindre projektstorlekar, genom att stycka projekten på ett strategiskt sätt. Beställaren kan också köpa projektförsäkringar, exempelvis för underjordsjobb som vi gjort i Slussenprojektet, för att underlätta för SMEs som kan ha svårt att få vissa typer av försäkringar. Det gäller också att inte begära in för många uppgifter och krångla till anbudsgivningen i onödan. Staten bör försöka minska den administrativa bördan för SMEs.

### 3. Lars-Gunnar Sjöö, Bygg och fastighetsutvecklingschef, Uppsalahem

Lars-Gunnar har varit 12 år på Uppsalahem och är inköpsansvarig för entreprenader och byggtjänster. Han har 28 års erfarenhet som entreprenör inom

bostadsbyggnad, varav 7 år på NCC. L-G upplever att han har stor nytta av entreprenörserfarenheten. Uppsalahem har en investeringsvolym på ca 1 Mdr/år varav 75 % är nyproduktion. Vi har ett långsiktigt behov av intern kompetens för att få kontinuitet. Därför har Uppsalahem alltid interna projektledare. Vid en lågkonjunktur är det bra med inhyrd personal för att slippa säga upp egen personal, men i attraktiva lägen kommer det finnas efterfrågan på bostäder även i långkonjunktur. För oss är det viktigt att vara en engagerad beställare som är med hela resan från idé till förvaltning. Vi måste också följa upp projekt för att se till att vi får levererat det vi betalt för och en effektiv erfarenhetsåterföring.

1. Upplever du att det är ett generellt problem i Era upphandlingar att anbudsgivare använder sig av svart arbetskraft eller arbetskraft från låglöneländer som pressar ned anbudssummor pga osund konkurrens?

Vi är vaksamma på det, ID06 är ett krav. Stora och seriösa entreprenörer är positiva till kontrollen, eftersom förekomsten av svart arbetskraft är ett stort gissel för dem. Stora entreprenörer har också hård egen kontroll, de har ofta kortläsare för att få komma in på ett bygge. Prevision – platschefen informerar Skatteverket om personal. Det har hänt att vi hittat obehörigt folk på bygget i form av UEs UE, då åker de ut. Men det är inte vanligt.

2. Upplever du att det är ett generellt problem i Era upphandlingar att anbudsgivare "dammsuger" förfrågningsunderlag efter motstridiga uppgifter och oklarheter som senare läggs till grund för ÄTA-krav i kontraktet?

Ja, det finns, men partnering motverkar det. I vanliga projekt utan samverkan blir det ofta ÄTA-diskussioner. Där är endast juristerna vinnare. Vi tar också ofta hjälp av jurister i början av projekt för att utforma förfrågningsunderlag och kontrakt. Då slipper vi istället många problem senare i projektet och behöver inte juridisk hjälp med konflikter och överklaganden i slutet av projektet.

3. Tycker Du att BKK:s standardavtal AB 04, ABT 06 med tillhörande hjälpmedel såsom AMA och AF fungerar bra som det är eller ser Du något behov av reformer för att undvika den typen av "opportunistiskt beteende" hos entreprenörer som beskrivits under fråga 2 eller i övrigt?

De är ganska bra. I förtexten/ingressen står att aktörerna ska samverka, men alla verkar inte medvetna om det. Entreprenörerna är generellt mer pålästa och kunniga kring standardavtalen, som också är ganska "entreprenörsvänliga". Svenska avtal är mycket bättre än kontrakt utomlands som ofta är väldigt långa och komplexa.

4. Brukar du förorda ändringar av fasta bestämmelser i AB/ABT i Era upphandlingar?

Man ska inte ändra massa saker, det kan ge problem.



5. Anser Du att LOU/LUF utgör ett hinder eller en möjlighet i Era upphandlingar?

LOU är snårigt och vissa saker är stelbenta. LOU passar främst för upphandling av varor, vissa tjänster/entreprenader är svåra att handla upp på LOU, man behöver förhandla mer. Entreprenader skulle därför behöva ett eget regelverk, lägsta pris fungerar inte. Konsulter är ofta sämre på LOU än beställare vilket också talar för att vi bör ha egen personal som projektledare. Att entreprenörer har en överklagansrätt gällande förfrågningsunderlaget efter att de lämnat anbud är konstigt, har de åsikter om felaktigheter i förfrågningsunderlag borde de antingen påpeka dessa innan de lämnar anbud eller inte lämna anbud alls, men inte vänta och påpeka bristerna i en överklagan. En nackdel med LOU är att vissa detaljer av administrativ karaktär kan göra att bra anbud måste förkastas om en entreprenör missat dem. Överlag så överklagar stora entreprenörer mindre än de små.

6. Har Du några generella tankar och tumregler om i vilka situationer Du som beställare väljer:

a) Total- eller utförandeentreprenad?

Vi har främst totalentreprenader för att inte dämpa entreprenörernas kreativitet och innovationsförmåga. Bostäder är relativt sett enkla projekt och för oss är funktionen det viktiga. Totalentreprenad kräver dock större engagemang från oss som beställare för att få det vi vill ha eftersom det inte är fördefinierat i en detaljprojektering. Vid nyproduktion styr vi våra totalentreprenader en del för att underlätta förvaltningsskedet, exempelvis styr vi lägenhetsstorlekarna. Utförandeentreprenad använder vi när det är extra viktigt för oss att beskriva tillvägagångssättet för att påverka utförandet och kvaliteten för att underlätta förvaltningen, exempelvis målningsarbeten. För andra beställare är utförandeentreprenad lämpligt i komplexa och kundanpassade projekt som exempelvis sjukhus eller kärnkraftverk.

b) Delad eller generalentreprenad?

Vi använder inte så ofta delad entreprenad. Det blir nästan alltid ansvarsproblem och saker faller mellan stolarna. Entreprenörerna tycker oftast inte om delad entreprenad.

c) Öppen anbudsgivning i ett steg Eller prekvalificering?

Vi använder oftast öppet förfarande men vi utvärderar skall-krav först och kan då sälla bort olämpliga anbudsgivare som inte uppfyller kraven. Prekvalificering är bra främst vid upphandling av konsulter.

d) Anbudsutvärdering på lägsta pris eller mjuka parametrar?

Fokus på lägsta pris är olämpligt vid entreprenadupphandling, det kan leda till högre livscykelkostnader. Mjuka parametrar är viktiga för en långsiktig fastighetsförvaltare. Vi brukar ofta ha ungefär 25 % på pris och 75 % på mjuka parametrar. Det är viktigt att hitta rätt team. Vi intervjuar alla anbudsgivare. En viktig fråga är hur entreprenören tänkt att samarbeta med oss.

e) Fast pris, löpande räkning, eller en incitamentsbaserad ersättningsform?

Vi har fast pris på totalentreprenader, främst vid mindre projekt med låg komplexitet där inte så mycket oförutsett kan inträffa. Vi använder löpande räkning med incitament eller fast entreprenörsarvode vid våra partneringsprojekt. För att undvika riktpristdiskussioner är det viktigt att i förfrågningsunderlag och kontrakt ange vad som är riktpriksförändrande (ofta 6-8 punkter) så att alla är överens om vad som gäller.

f) Utökad samverkan/partnering?

Vi har numera partnering i ca 75 % av våra projekt och vi tycker att det är helt överlägset. Kontraktet fungerar då som ett skyddsnät men vi har ett gemensamt ansvar. Vi har en gemensam uppgift att lösa tillsammans. Vi har partnering för nästan alla projekt >20 Mkr. Det är extra bra när beställaren inte är riktigt säker på vad slutprodukten ska bli. 11 av våra 12 färdigställda partneringsprojekt har hållit budget och alla 12 har hållit tiden, så vi har bra erfarenheter av partnering. För att testa skillnaden och jämföra resultat och genomförande så upphandlade vi två väldigt likartade projekt (två grannkvarter), en "vanlig" totalentreprenad och ett partneringsprojekt, med samma organisation och personal både på beställarsidan och entreprenörssidan. Projekten var förskjutna lite i tid, partneringsprojektet låg ca 1 år före. Partneringsprojektet gick markant smidigare och bättre medan totalentreprenaden led av en hel del ÄTA-diskussioner och gick i allmänhet sämre. Det värsta en entreprenör vet är risk och det tar denne betalt för. Därför är det jätteviktigt med gemensam riskhantering.

7. Vad har Du för upphandlingserfarenhet av:

a) Strategisk partnering eller ramavtal med samverkan?

Vi har strategisk partnering baserat på projektupphandling med optioner, vilket kan ge längre affärsrelation än ramavtalets 4 år. Det initiala projektet gäller ett visst

antal lägenheter och om allt går väl kan sedan uppdraget förlängas genom optioner för ytterligare ett visst antal lägenheter. Uppsägning av avtal kan då ske inför varje ny option, utifall något inte blir som vi tänkt. Det skapar en större flexibilitet än ramavtal. Men i framtiden ska vi testa även ramavtal, främst för att säkra resurser och kapacitet inför en potentiell byggboom i Uppsala där många stora beställare kommer genomföra stora projekt de kommande åren.

- b) Funktionsentreprenad, dvs totalentreprenad med drift och underhållsansvar?

Nej, vi har inte testat detta men stora entreprenörer är intresserade av det. Vi vill testa detta och kommer då troligen börja med D&U under garantitiden (5 år), men vi behåller förvaltningsansvaret.

- c) Konkurrenspräglad dialog?

Vi har provat detta lite. Man vinner på att tidigt kunna förhandla med några entreprenörer men konkurrenspräglad dialog verkar som jag förstår det mest handla om insamling av uppgifter och information.

- d) Internationella entreprenörer?

Vi har inte upphandlat utländska entreprenörer direkt men vid gemensam upphandling med huvudentreprenör har vi tillsammans upphandlat utländska UE. Det har fungerat bra, exempelvis stomtillverkare som entreprenören hade erfarenhet av. Internationella entreprenörer är ofta duktigt yrkesfolk och hantverkare. Men det är inte säkert att utländska entreprenörer ger billigare pris än svenska när de ställs inför våra svenska omfattande regler som gör byggandet dyrt.

8. Vad är Din erfarenhet av utvärdering av andra parametrar än lägsta pris, vad fungerar mer eller mindre bra av nedan?

- a) Kompetens hos platsorganisation/projektering (ABT)?

Platsorganisationens kompetens och erfarenhet på individnivå är väldigt viktig för oss. Vi utvärder nyckelpersonernas kunskap och samarbetsförmåga genom referenser och CV. På företagsnivå utvärderar vi kreativitet och innovationsförmåga; hur jobbar ni med nytänkande/innovation, exempelvis nya genomförandeformer?

- b) Val av tekniska lösningar / alternativa utföranden?

Tekniska lösningar mäts mot funktionen.

- c) Livscykelkostnader / energiförbrukning över tid i en byggnad/anläggning?

Detta är svårt men vi ställer till exempel krav på energiförbrukning, max 60 kWh/år,m<sup>2</sup>. Hur har entreprenörerna tänkt att lösa det? Kan de visa referensobjekt där de uppnått detta förut?

- d) Gestaltning/utseende? (vid totalentreprenad)

Gestaltningen är ganska styrd och vi vill helst att entreprenören fortsätter att jobba med vår arkitekt som påbörjat projektet.

9. Brukar Ni förhandla med flera anbudsgivare före kontraktstecknande och i så fall i vilka situationer och om vad?

Vi brukar förhandla om tekniska lösningar och tid, aldrig pris. Intervjun med anbudsgivare tar upp oklarheter i förfrågningsunderlag, vilket protokollförs. På så sätt blir vi förvarnade om potentiella problem och vissa brister kan föranleda en kompletterande förfrågan så att alla entreprenörer får reda på en förändring i förfrågningsunderlaget och kan förhålla sig till den.

10. Hur kan Du som beställare få till stånd ett ökat fokus på innovationer och kostnadseffektiviseringar hos de entreprenörer Ni handlar upp?

Vi kan ställa krav i förfrågningsunderlag och utvärdera entreprenörernas förmåga att hantera innovation som en mjuk parameter, exempelvis vad gäller arbetssätt, tekniska lösningar och arkitektoniska aspekter. Detta gör att anbudsgivarna måste tänka till redan innan projektet. Totalentreprenader främjar och utförandeentreprenader hämmar innovation.

11. Vad tycker du att man kan eller borde göra generellt i Sverige (genom lagstiftning eller på annat sätt) för att få en mer effektiv konkurrensutsättning till stånd vid upphandling av byggentreprenader?

Gör inte lag av EU-direktiv, exempelvis Danmark inför EU-direktiven som de är. Titta mer på övriga Europa hur upphandling och relaterad lagstiftning ser ut där. Massa särkrav som ibland är motsatta från olika myndigheter försvårar. Vissa tjänster/entreprenader bör tas bort från LOU. Tillåt mer förhandling.

#### 4. Sören Hill, Projektchef, Landstingsservice Uppsala

Sören har jobbat som entreprenör i 35 år och har varit på Landstingsservice Uppsala i 12 år. Beställarens investeringsvolym har ökat från ca 400 Mkr/år för 5 år sedan till 1,3 Mdr/år. Verksamheten är utspridd i främst Uppsala, Enköping, Bålsta och Knivsta med ca 300 pågående projekt (främst ombyggnad men även nybyggnad) men ca 80 % av projekten är relaterade till akademiska sjukhuset i Uppsala som nu ska byggas om för ca 5 Mdr över 5 år. Just nu används 62

projektledare varav merparten är inhyrda konsulter, endast 13 personer är anställda på projektavdelningen. Detta ökar flexibiliteten eftersom den höga byggvolymen inte är konstant och uthållig. Det är dock viktigt att konsulterna har "landstingshatt" på sig när de jobbar åt oss, de ska kännas som landstingsanställda, inte som att de kommer från flera olika konsultföretag.

1. Upplever du att det är ett generellt problem i Era upphandlingar att anbudsgivare använder sig av svart arbetskraft eller arbetskraft från låglöneländer som pressar ned anbudssummorna pga osund konkurrens?

Vi inledde ett samarbete med Skatteverket för 5-6 år sedan. Prevision – vi skickade in listor på anbudsgivare till Skatteverket för att få information om entreprenörerna för att undvika svart och grå arbetskraft. Detta upplevs inte som ett problem nu. Vi använder också ID06 men i byggen inom befintlig och pågående verksamhet är det lite problematiskt med identifikation, det är ju svårt att stängsla in ett bygge där andra personer måste ha access. Vad gäller utländsk arbetskraft så har vi liten insyn i utländska entreprenörers verksamheter men inga större problem upplevs. Vi hade problem på ett bygge en gång att de utländska arbetarna inte fick ut någon lön, men efter en diskussion där vi påtalade betydelsen av detta problem för oss som offentlig beställare så löstes problemet.

2. Upplever du att det är ett generellt problem i Era upphandlingar att anbudsgivare "dammsuger" förfrågningsunderlag efter motstridiga uppgifter och oklarheter som senare läggs till grund för ÄTA-krav i kontraktet?

Vi hade stora problem med ÄTA-diskussioner för 6 år sedan i rena utförande-entreprenader. Vi hade ofta så mycket som 30 % i kostnadstillägg och tiderna hölls inte. Alla var förbannade på alla och projekten blev inte bra. Under mina första 3 år på Landstingsservice var det kaos med ständiga brandkårsutryckningar till problematiska projekt. Sedan 6 år kör vi sällan rena utförandeentreprenader utan i huvudsak partneringsprojekt och då har detta problem försvunnit. Entreprenörerna upphandlas tidigt och deltar i projekteringen. Vi som beställare måste också respektera att entreprenören måste få tjäna pengar, de jobbar inte med välgörenhet. Det är också viktigt att ta hjälp av juridisk kompetens i början av projekt vid utformning av förfrågningsunderlag och kontrakt, då slipper vi många problem senare i projektet. Därför behöver vi sällan juridisk hjälp med konflikter och överklaganden i slutet av projektet.

3. Tycker Du att BKK:s standardavtal AB 04, ABT 06 med tillhörande hjälpmedel såsom AMA och AF fungerar bra som det är eller ser Du något behov av reformer för att undvika den typen av "opportunistiskt beteende" hos entreprenörer som beskrivits under fråga 2 eller i övrigt?

Standardavtalen passar inte så bra i partneringsprojekt. Jag tror branschen är mogen för att gå vidare och utveckla regelverket. Ett nytt standardavtal för partneringsprojekt vore bra. Avtalen måste ändras i grunden för att bli mer samverkansinriktade, små

förändringar räcker inte. Branschen borde därför tillsammans utveckla standardavtal för samverkan. Nu utvecklar enskilda beställare sina egna samverkansmallar och modeller men det vore bättre med gemensamma modeller som alla kunde arbeta enligt.

4. Brukar du förorda ändringar av fasta bestämmelser i AB/ABT i Era upphandlingar?

Vi brukar ofta göra 6 st avsteg från standardavtalen. Bland annat vill vi ha femårsgaranti på allt för att främja högre kvalitet på material och utförande. Vi tar också bort viten eftersom de ändå är mycket svåra att få utbetalade och eftersom de inte passar ihop med samverkan. Eftersom de flesta projekten rör ombyggnad i befintlig och pågående verksamhet blir det lite ändringar kring det också. Bland annat måste verksamheten ha en möjlighet att stoppa produktionen på bygget genom att trycka på en knapp om den stör för mycket. Detta kräver att vi tar kostnader för att entreprenören måste hitta ersättningsjobb för sin personal om bygget stoppas under en viss tid.

5. Anser Du att LOU/LUF utgör ett hinder eller en möjlighet i Era upphandlingar?

Jag är inte alls negativ till LOU. LOU är egentligen inget problem om man kan regelverket, det är bara att förhålla sig till det. Överklaganden beror oftast på brister i förfrågningsunderlag, exempelvis kring otydliga utvärderingskriterier. En fördel med LOU är också att det ökar vår möjlighet att få in nya kreativa entreprenörer istället för att fortsätta arbeta med gamla invanda relationer.

6. Har Du några generella tankar och tumregler om i vilka situationer Du som beställare väljer:

a) Total- eller utförandeentreprenad?

Vi använder totalentreprenad när vi vet hur vi ska ställa kraven och inte riskerar att få någonting annat än vad vi verkligen vill ha. Men vi använder oftast utförandeentreprenad för att kunna styra projekteringen. Men vi involverar entreprenörerna tidigt, ofta efter programhandling eller systemhandling (förfrågningsunderlaget baseras på bygglovshandling) så att de kan delta i detaljprojekteringen.

b) Delad eller generalentreprenad?

Vi använder oss ofta av delad entreprenad för att kunna jobba etappvis, exempelvis med mark – husbyggnad – installation/teknik. Detta spar tid eftersom vi inte behöver vänta med att upphandla en entreprenör tills allt är färdigprojekterat. Vi har ofta mycket ny teknisk utrustning i våra projekt som ständigt utvecklas. Detta gör att projektering och upphandling av installation/teknik bör ske så sent som möjligt för att kunna ta del av nyutvecklad teknologi. Etappindelningen är också viktig för att bibehålla befintlig verksamhet och störa den så lite som möjligt, 1200

vårdplatser måste finnas tillhands kontinuerligt trots ombyggnationer. Delad entreprenad gör också att det blir mindre entreprenader, vilket underlättar för SMEs att lägga anbud vilket är bra för konkurrensen.

c) Öppen anbudsgivning i ett steg Eller prekvalificering?

Öppet förfarande är vanligast. Prekvalificering har vi upplevt som jobbigare och vi har inte vågat använda det så mycket, vilket också kan bero på en okunskap från vår sida.

d) Anbudsutvärdering på lägsta pris eller mjuka parametrar?

Vi har ofta 50/50 fokus på pris och mjuka parametrar, ibland så mycket som 70 % vikt på mjuka parametrar. Det viktiga är att välja ut den entreprenör som är bäst lämpad för projektet. Priset relateras främst till entreprenörsarvodet och timpriser för vissa av oss specificerade kompetenser som vi efterfrågar i projektet. En viktig aspekt är att bjuda in förlorande anbudsgivare till en presentation där vi förklarar varför de inte fick jobbet. Detta minskar risken för överklaganden.

e) Fast pris, löpande räkning, eller en incitamentsbaserad ersättningsform?

Vi jobbar främst med löpande räkning och fast entreprenörsarvode, det vill säga en rörlig rikt kostnad och en fast del som innehåller exempelvis kranar, arbetskläder, telefon, arvode/vinst. Vi har inte en procentsats utan fastställer ett fast entreprenörsarvode som generellt inte ändras. Entreprenören vet därmed vad denne kommer tjäna i projektet. Genom att arbeta effektivt och sänka kostnaderna i projektet ökar den relativa vinsten, dvs. vinstmarginalen förbättras. De flesta entreprenörer upplever att detta är tillräckligt motivation för dem. Det finns dock entreprenörer som hellre vill ha ett incitament så att överskridanden och underskridanden ger utslag och det händer därför att vi har incitament i vissa projekt, men jag tycker fast entreprenörsarvode är bättre. En nackdel med incitament är att det kan bli diskussioner kring rikt kostnaden och entreprenören har ett intresse av att få den så hög som möjligt för att sedan visa sig framgångsrika och bli glada att vi lyckades underskida rikt kostnaden och då får dela på vinsten. Ibland har vi också bonus kopplat till tid men oftast tjänar vi inte så mycket på att projekt färdigställs tidigare än planerat. Vi har svårt att få nytta av det.

f) Utökad samverkan/partnering?

Mer än 50 % av vår volym sker i partneringsprojekt som är särskilt lämpliga vid ombyggnad. Vi har osäkerheter kring befintlig byggnad och vi behöver ta stor hänsyn och inte störa pågående verksamhet, detta kräver samverkan. Dessutom har vi många förändringar under projektets gång vilket kräver flexibilitet och samverkan. Tidigare hade vi stora problem i många projekt. Nu är det endast enstaka projekt som blir problematiska och då framförallt kring tekniska lösningar, sällan gällande tid och pengar. För oss är det viktigt med partnering när många

entreprenörer är inblandade och behöver koordinera sina verksamheter. Installationer utgör ofta ca 60 % av värdet i våra projekt och det är viktigt att dessa entreprenörer ingår i ett och samma partneringteam.

7. Vad har Du för upphandlingserfarenhet av:

a) Strategisk partnering eller ramavtal med samverkan?

Vi har 4års-avtal med 3 entreprenörer som får jobb enligt rangordning vid projekt <3 Mkr och enligt ny konkurrensutsättning vid projekt >3 Mkr. Vid projekt >10-15 Mkr gäller inte ramavtalen utan då gör vi enskilda entreprenadupphandlingar. Rangordningsförfarandet är smidigt och snabbt vid små projekt, ibland behövs inte heller någon projektering. Vid ny konkurrensutsättning är det ofta fokus på tid och resurser; den entreprenör som kan genomföra jobbet just nu får jobbet. Detta gör att den hungrigaste entreprenören får jobbet eftersom alla inte har tid.

b) Funktionsentreprenad, dvs totalentreprenad med drift och underhållsansvar?

Vi har inte testat detta förut men nu planerar vi att upphandla två stora projekt som funktionsentreprenader. Det svåra blir att ställa lämpliga krav eftersom vi har så olika teknologier i olika projekt. Funktionsentreprenad kräver en duktig och erfaren beställare, det är lite osäkert om vi har den kompetensen i dagsläget.

c) Konkurrenspräglad dialog?

Detta har vi inte provat. Det är osäkert och man vill helst se att någon annan prövar det först för att se hur det fungerar.

d) Internationella entreprenörer?

Internationella entreprenörer är minst lika bra som de svenska vad gäller utförande, teknik och kvalitet, även om vissa språkproblem kan uppstå. Särskilt materialsidan har dålig konkurrens i Sverige. Vi får oftast kritik från våra svenska entreprenörer så fort vi upphandlar internationellt. Men vi tycker det är ett bra sätt att utmana branschen.

8. Vad är Din erfarenhet av utvärdering av andra parametrar än lägsta pris, vad fungerar mer eller mindre bra av nedan?

a) Kompetens hos platsorganisation/projektering (ABT)?

Vi har fokus på individnivån, nyckelpersonerna måste kunna visa att de har jobbat med liknande relevanta objekt förut, det räcker inte med att deras företag har gjort det. För att främja transparens specificerar vi våra behov av olika typer av



kompetenser och deras kompetensnivåer i projektet varpå anbudsgivarna i anbudet anger timpriser för dessa kompetenser.

b) Livscykelkostnader / energiförbrukning över tid i en byggnad/anläggning?

Detta är ett aber, det är jättesvårt. Vilka parametrar ska vi utvärdera? Men genom projekteringen i utförandeentreprenader har vi styrt det mesta så entreprenörerna inte har så många val kvar att göra som påverkar livscykelkostnaderna.

9. Brukar Ni förhandla med flera anbudsgivare före kontraktstecknande och i så fall i vilka situationer och om vad?

Nej, vi förhandlar endast i undantagsfall. Entreprenörerna är ovana med förhandlingar och osäkra på om vi får genomföra dem. Vi försökte för några år sedan med förhandling men det var svårt. Vi blev också osäkra på vad vi fick eller inte fick förhandla om. Sedan dess har vi inte provat igen.

10. Hur kan Du som beställare få till stånd ett ökat fokus på innovationer och kostnadseffektiviseringar hos de entreprenörer Ni handlar upp?

Samverkan i tidiga skeden för att utnyttja entreprenörernas kunskap. Beställarna ska inte detaljstyra allt och ska inte göra entreprenörernas jobb.

11. Vad tycker du att man kan eller borde göra generellt i Sverige (genom lagstiftning eller på annat sätt) för att få en mer effektiv konkurrensutsättning till stånd vid upphandling av byggentreprenader?

Ett nytt regelverk som främjar samverkan borde utvecklas. Byggherrarna kan driva på detta eller kanske SKL men det krävs att någon part från entreprenörssidan också driver på. Det borde finnas gemensamt intresse för detta.

5. Per Sjöstrand, dåvarande chef för affärsområdet Stora Projekt, Trafikverket

Per Sjöstrand har tidigare erfarenhet från entreprenörs- och installationssidan då han varit VD på NEA-gruppen och VD på Midroc Electro. Just nu pågår 14 stora projekt i Sverige, merparten i storstäder, bland annat Förbifart Stockholm (ca 30 Mdr) och Snabbspår Stockholm (Järna) – Linköping (ca 35 Mdr). I Stockholm investerar Trafikverket just nu ca 100 Mdr och Stockholms stad lika mycket. Med ny tunnelbana till Nacka blir det ännu mer. Trafikverket planerar totalt att investera 522 Mdr till 2025 så det är stora investeringar under lång tid.

1. Upplever du att det är ett generellt problem i Era upphandlingar att anbudsgivare använder sig av svart arbetskraft eller arbetskraft från låglöneländer som pressar ned anbudssummor pga osund konkurrens?

Vi kan inte se att vi råkat ut för det, även om det är svårt att kontrollera underentreprenörernas underentreprenörer. Byggnads och Sveriges Byggindustrier har röjt upp i detta problem. Dessutom har problemet blivit mindre eftersom det knappt finns några riktiga låglöneländer i Europa längre, det finns ingen som är villig att arbeta för 50 kr/timme. På våra byggen måste också alla individer ha ID-kort som visar vilket företag man jobbar för och företaget måste ha F-skattsedel.

2. Upplever du att det är ett generellt problem i Era upphandlingar att anbudsgivare "dammsuger" förfrågningsunderlag efter motstridiga uppgifter och oklarheter som senare läggs till grund för ÄTA-krav i kontraktet?

Problemet finns men det är inte stort för Trafikverket. Vi upphandlar så många projekt hela tiden att vi vet hur detta bör hanteras. Problemet minskar också med utökad samverkan. Renodlad Beställarroll betyder inte att fokus på samverkan ska minska.

3. Tycker Du att BKK:s standardavtal AB 04, ABT 06 med tillhörande hjälpmedel såsom AMA och AF fungerar bra som det är eller ser Du något behov av reformer för att undvika den typen av "opportunistiskt beteende" hos entreprenörer som beskrivits under fråga 2 eller i övrigt?

Standardavtalen har en bra balans.

4. Brukar du förorda ändringar av fasta bestämmelser i AB/ABT i Era upphandlingar?

Nej, bara i undantagsfall. Tvärtom ska eventuella beslut om ändringar och avsteg från standardavtalen tas av Per, den enskilde projektledaren får inte göra detta själv.

5. Anser Du att LOU/LUF utgör ett hinder eller en möjlighet i Era upphandlingar?

LOU är inte så illa som den ibland framställs. Den tillåter användningen av mjuka parametrar som Trafikverket ofta använder. LOU innebär en viss begränsning men en kompetent beställare kan använda den på rätt sätt.

6. Har Du några generella tankar och tumregler om i vilka situationer Du som beställare väljer:

- a) Total- eller utförandeentreprenad?

Under 2013 upphandlades 34 % av entreprenaderna på Stora Projekt med Totalentreprenad, målet är att nå 50 %. Men utförandeentreprenad kan vara mer lämpligt vid osäkra markförhållanden som beställaren bör hantera, exempelvis i tunnlar. Utförandeentreprenad är också bättre när en anläggnings olika teknikdelar måste hänga ihop. Det går inte att ha olika leverantörer som kommer med en

mängd olika lösningar, det blir dåligt från ett drift- och underhållsperspektiv. Vissa tekniktunga delar av järnvägsprojekt upphandlas därför på utförandeentreprenad.

b) Delad eller generalentreprenad?

Trafikverket använder mycket sällan delad entreprenad eftersom vi inte vill ha samordningsansvar.

c) Öppen anbudsgivning i ett steg Eller prekvalificering?

Vid totalentreprenad är det bra med prekvalificering för att minska antalet anbudsgivare. Det leder till bättre anbudsarbete och tar bort vissa olämpliga leverantörer. Det minskar också risken för överklaganden jämfört med ett öppet förfarande med fokus på mjuka parametrar. Det är sällan de prekvalificerade företagen överklagar det slutliga tilldelningsbeslutet och om företag som inte klarar prekvalificeringen överklagar detta beslut så är det mindre allvarligt än om själva tilldelningsbeslutet överklagas vid ett öppet förfarande.

d) Anbudsvärdering på lägsta pris eller mjuka parametrar?

Komplexa och tekniskt avancerade projekt kräver fokus på mjuka parametrar för att säkerställa att vald leverantör har förmågan som krävs.

e) Fast pris, löpande räkning, eller en incitamentsbaserad ersättningsform?

Fast pris är bra vid enkla projekt. Vi använder egentligen aldrig öppna böcker, däremot använder vi gärna bonus/incitament vid komplexa projekt. Fast pris är den absolut vanligaste ersättningsformen men det förekommer också reglering med mängdförteckningar, á-priser, etc.

f) Utökad samverkan/partnering?

Per har inte tillräcklig erfarenhet för att uttala sig om detta.

7. Vad har Du för upphandlingserfarenhet av:

a) Funktionsentreprenad, dvs totalentreprenad med drift och underhållsansvar?

Detta är inte så vanligt ännu. Det har visat sig vara bra ur ett LCC-perspektiv och kan ge sänkta D&U-kostnader.

b) Konkurrenspräglad dialog?

Ingen erfarenhet av detta personligen.

## c) Internationella entreprenörer?

Stora internationella entreprenadföretag har mer resurser (egna teknikavdelningar) och erfarenheter av totalentreprenader än svenska entreprenörer som därmed kan ha svårare för förändringen mot Renodlad Beställarroll. I Citybanan är exempelvis 50 % av entreprenörerna utländska. De är innovativa och effektiva. De är exempelvis duktiga och innovativa vad gäller grundläggningsmetoder, pålning och sänktunnlar. De kommer därmed med nya tekniska lösningar som inte använts tidigare i Sverige. De har ofta högre effektivitet tack vare 2-skift, de dyra maskinerna står inte stilla så stor del av dygnet. Säkerhet och arbetsmiljö blir extra viktigt vid 2-skift men detta har inte varit något problem. Denna ökade internationella konkurrens skärper även de svenska entreprenörerna. De stora internationella företagen är här för att stanna, men de använder sig ofta av svenska partners för att komma in på marknaden. Trafikverket marknadsför sig utomlands genom "roadshows" och konferenser/seminarier för att öka chansen att internationella aktörer ska komma in på den svenska marknaden. Detta är nödvändigt ur ett resursperspektiv då Trafikverkets stora investeringar under lång tid kräver mycket stora resurser som inte kan tillhandahållas av bara svenska aktörer. För att underlätta för internationella aktörer är delar av förfrågningsunderlag på engelska, men kontrakten är på svenska.

## 8. Vad är Din erfarenhet av utvärdering av andra parametrar än lägsta pris, vad fungerar mer eller mindre bra av nedan?

Förutom nedanstående parametrar så utvärderar Trafikverket även arbetsmiljö och framförallt arbetsplan (inkl logistik). Anbudsgivaren måste visa att de har tänkt igenom och planerat för hur de ska genomföra projektet, särskilt vissa nyckelaktiviteter.

## a) Kompetens hos platsorganisation/projektering (ABT)?

Tidigare erfarenhet av liknande projekt krävs. Trafikverket har gått från individnivå till att ställa kravet på företagsnivå. Men de poängterar även att nyckelpersoner ska ha tidigare erfarenhet, utan att personerna behöver anges. På så sätt är det upp till leverantören att se till att lämpliga personer finns i projektet oavsett vilka de är och oavsett personalomsättning/förflyttning.

## b) Val av tekniska lösningar / alternativa utföranden?

I totalentreprenader har Trafikverket stort fokus på detta.

## c) Livscykelkostnader / energiförbrukning över tid i en byggnad/anläggning?

Livscykelkostnader och miljöhänsyn (inkl energiförbrukning) har haft låg prioritet, men det ska definitivt öka inom en snar framtid.

## d) Gestaltning?

Gestaltningsprogram ska vara fritt från skall-krav, de ska inte detaljstyra.

9. Hur kan Du som beställare få till stånd ett ökat fokus på innovationer och kostnadseffektiviseringar hos de entreprenörer Ni handlar upp?

Trafikverkets förändring mot en Renodlad Beställarroll och fler antal totalentreprenader syftar till att öka innovation och effektivitet genom upphandling av funktioner istället för detaljstyrning. Entreprenörerna ska kunna använda sin kreativitet. Även Trafikverkets regelverk är under förändring. Trafikverket ber nu entreprenörer och konsulter att komma in med förslag på förändringar av regelverket, framförallt vad som ska tas bort för att undvika onödig styrning. Tidigare har nya standarder/styrningar endast lagts till, inget har tagits bort, vilket resulterat i ett för omfattande och styrande regelverk. För att ta tillvara på nya lösningar och innovationer som uppkommer i enskilda projekt krävs erfarenhetsåterföring och att de nya lösningarna kan resultera i nya standarder, exempelvis kontinuerliga trappsteg istället för en parallell räddningstunnel.

10. Vad tycker du att man kan eller borde göra generellt i Sverige (genom lagstiftning eller på annat sätt) för att få en mer effektiv konkurrensutsättning till stånd vid upphandling av byggentreprenader?

Vi måste börja utnyttja dygnets timmar bättre för att öka effektiviteten och inte låta maskiner stå oanvända. Vi behöver få till bättre trafikomläggningar så byggarbetsplatserna kan få arbeta mer ostört. Trafikverket har idag endast uppdrag att utveckla infrastruktur från en plats till en annan, vi deltar ej i samhällsutvecklingen. Vi skulle kunna ta ett helhetsgrepp som inkluderar utveckling av köpcentrum och bostadsområden i samband med utveckling av infrastruktur.

#### 6. Maths Jacobsson, Projektchef, Hochtief:

Maths Jacobsson är sedan augusti 2013 projektchef för stora anläggningsprojekt i Hochtief, ett tyskt entreprenadföretag som är verksamt globalt. Just nu är Maths chef för ett projekt i Norge nära Oslo/Gardermoen. Projektet är ett joint venture mellan Hochtief, Veidekke Norge och Veidekke Sverige. Joint ventures har blivit vanligare på senare år, sannolikt för att möjliggöra riskspridning bland entreprenörerna. Som entreprenör kanske man hellre har en tredjedel i tre projekt än ett projekt själv. Om ett projekt blir problematiskt och går med förlust så är det ingen katastrof om man är med i två till. Därför är det viktigt att utveckla kompetens och ledarskapsstil att leda joint ventures. Innan Maths började på Hochtief var han projektchef för stora anläggningsprojekt hos Oden/Strabag där han senast var chef för två etapper på Norra Länken i Stockholm.

1. Upplever du att det är ett generellt problem att Era konkurrenter använder sig av svart arbetskraft eller arbetskraft från låglöneländer som pressar ned anbudssummor pga osund konkurrens?

Nej, de flesta större entreprenadföretag använder utländsk arbetskraft och jag upplever inga problem hos dessa. Problemet är nog vanligare hos mindre underentreprenörer, i Norge är det exempelvis ett problem bland målare. Det är svårt att hålla koll på underentreprenörers underentreprenörer. Vissa av dem är på byggplatsen väldigt kort tid. Stora underentreprenörer som är på byggplatsen länge lär man känna, medan små underentreprenörer kommer och går.

2. Upplever du att det är ett generellt problem att beställarens handlingar i förfrågningsunderlag (tekniska beskrivningar, ritningar, mängdförteckningar, etc.) är motstridiga och svårkalkylerade med därav följande osäkerhet om omfattning och potentiella ÄTA-diskussioner?

Handlingarna har inte blivit bättre med tiden. Under högkonjunkturer blir det mycket att göra för alla aktörer och då blir det ont om konsulter också. Trafikverket har inte lyckats med att jämna ut konjunkturkurvan, arbetsbelastningen går i vågor. Konsulterna återanvänder ibland ritningar trots att det finns fel i dem. Samma fel kan då uppkomma i flera etapper i samma projekt eftersom ritningarna "återanvänds" mellan projekt och mellan konsulter, trots att det finns fel i dem. Beställarna kan ibland vara tveksamma att gå emot konsulterna trots att ritningarna och lösningarna är dåliga. Beställarna vill inte ändra pga ansvarsförhållanden.

3. Tycker Du att BKK:s standardavtal AB 04, ABT 06 med tillhörande hjälpmedel såsom AMA och AF fungerar bra som det är eller ser Du något behov av reformer för att råda bot på exempelvis ovanor hos vissa beställare att ändra i fasta bestämmelser till sin favör eller andra regler som medför hög risk för Er?

Ganska ofta gör beställarna avsteg från standardavtalen, vilket inte är bra. Alla avsteg syftar till att gynna beställaren. Om vi tillsammans i byggbranschen har tagit fram avtalen borde vi alla följa dem, endast vissa specifika avsteg borde göras om det verkligen finns unika behov. Om det överlag är något som behöver ändras borde BKK ta detta initiativ, inte enskilda beställare. Ett problem är att AMA förändras för ofta, det verkar ligga ett vinstintresse i att sälja nya versioner. Det blir eftersläpning av nya versioner eftersom påbörjade projekt följer "gammal" version som gällde vid upphandlingen. Varje ny version kommer därmed ofta inte till full användning i projekt förrän en ny version redan har tagits fram. Entreprenören måste därför kunna flera versioner samtidigt, vilket blir problematiskt.

4. Anser Du att LOU/LUF fungerar bra eller utgör ett hinder?

LOU fungerar kanske inte perfekt, det är lite problematiskt med överklaganden som försenar anläggningsprojekten mycket. Grundtanken med LOU är sund, det är tillämpningen som är lite problematisk ibland. Men håller sig beställarna till

spelreglerna blir det sällan överklaganden. Ett problem är att beställarna ibland "rundar" sina egna skall-krav för att kunna välja den billigaste entreprenören. Det kan ju kännas surt att inte få välja lägsta anbudet pga att den entreprenören inte klarar skall-kraven, då kan kraven sänkas och tummas på för att möjliggöra val av lägsta anbud.

5. Har du någon uppfattning om Ni förlorar kontrakt som borde ha konkurrensutsatts genom att offentliga beställare på olika sätt direktupphandlar entreprenader från sina "favoritföretag", exempelvis genom att avropa ramavtalsarbeten som egentligen ligger utanför ramavtalet eller genom att kalla något ÄTA-arbete som egentligen saknar direkt samband med kontraktsarbetena?

Det kan ha hänt någon gång men är inte vanligt. Det kanske är mer vanligt på lokal nivå i mindre projekt. Jag kan förstå beställare att de vill fortsätta jobba med en entreprenör de känner, det blir en lättare resa, men konkurrensen sätts ur spel.

6. Har Du någon erfarenhet av att Ni bjudits in till förhandling i konkurrens före kontraktstilldelning vid offentlig respektive privat upphandling? Är det i så fall någon skillnad hur en förhandling brukar gå till, enligt din erfarenhet?

Ibland blir det förhandlingar kring innehållet, smärre förändringar i förfrågningsunderlaget, exempelvis lite större mängder. Det är sällan förhandling om pris.

7. Tycker du att det är svårare eller lättare att lämna anbud till offentlig beställare än privat beställare?

Maths jobbar i princip bara åt offentliga beställare.

8. Har Du några generella tankar om i vilka situationer nedanstående upphandlingsstrategier fungerar bäst?

- a) Total- eller utförandeentreprenad?

En fördel med utförandeentreprenad är att beställaren vet vad han får och det är lätt att jämföra olika anbud. Men det är viktigt att beställaren lagt ned mycket jobb på att ta fram ett bra förfrågningsunderlag innan upphandlingen, annars blir det mycket ÄTA-arbeten. En nackdel med totalentreprenad är att varje entreprenör måste ta hjälp av konsulter och lägga pengar på projektering. Det är dyrt för entreprenörerna att räkna på totalentreprenader, särskilt eftersom man måste köpa in konsulthjälp. Att ta fram ett anbud kan kosta ungefär 1 % av anbudssumman. Därför blir det också färre anbud än vid utförandeentreprenad. Beställaren kommer i slutändan få betala dessa projekteringskostnader. I Sverige tänker många konsulter på ungefär samma sätt så det blir nog inte så stora skillnader mellan olika anbud på totalentreprenad. Men det kan vara en fördel om man kan få in internationella entreprenörer att lämna anbud, de tänker annorlunda och kan ofta ha nya lösningar.

- b) Delad eller generalentreprenad?

Maths har inte jobbat i delad entreprenad.

- c) Anbudsvärdering på lägsta pris eller mjuka parametrar?

Lägsta pris är vanligast. Även om mjuka parametrar också beaktas blir det oftast lägsta pris som vinner. Utvärderingen av mjuka parametrar är svår att få objektiv.

- d) Fast pris, löpande räkning, eller en incitamentsbaserad ersättningsform?

Incitamentsbaserad ersättning är bra i samverkansprojekt. Men många beställare verkar tro att entreprenörer tjänar mycket pengar och är därför lite ovilliga att dela med sig av vinster som uppkommer. Det är bara att kolla i de stora entreprenad-företagens bokslut så kan man se att vi inte tjänar så mycket pengar. Fast pris i totalentreprenader gör att entreprenören räknar med den billigaste lösningen. Vill beställaren ha något annat med högre kvalitet måste detta specificeras i förfrågningsunderlaget.

- e) Utökad samverkan/partnering?

Stora komplexa projekt är bra i samverkan. Entreprenören får då lägre risk vilket gör att denne kan ta på sig större projekt, risktagning behövs inte på samma sätt.

9. Vad har Du för erfarenhet av:

- a) Strategisk partnering eller ramavtal med samverkan?

Nej, det har jag personligen ingen erfarenhet av. Det är vanligare för kommunala beställare som upphandlar mindre jobb kontinuerligt. Det verkar dock som att konkurrensen fungerar dåligt i ramavtal. Priserna pressas så att entreprenörerna måste ha låga å-priser, vilket senare leder till att de jagar ÄTA-arbeten.

- b) Funktionsentreprenad, dvs totalentreprenad med drift och underhållsansvar?

Nej, det har jag personligen ingen erfarenhet av. Men det verkar vara en vettig lösning. Entreprenörerna lär sig mycket från att ansvara även för drift och underhåll, man ser vilka lösningar som fungerar. Man måste dock vara medveten om att detta kräver mycket stora investeringar i drift- och underhållsutrustning för nya entreprenörer. Detta utgör en inträdesbarriär som minskar konkurrensen på denna marknad. Som stor beställare är det därför också viktigt att denna typ av kontrakt upphandlas kontinuerligt på lång sikt så att det kan löna sig för entreprenörer att bygga upp kompetens över tid och investera i ny utrustning. Man kan inte bara upphandla ett kontrakt lite då och då med långa mellanrum.



c) Konkurrenspräglad dialog?

Nej, det har jag personligen ingen erfarenhet av.

d) Samverkan med internationella entreprenörer?

Jag har bra erfarenheter av utländska entreprenörer. Lokala och mindre beställare vill nog helst inte jobba med utländska entreprenörer, de upplever språk- och kulturbarriärer. Om beställare verkligen vill främja konkurrens från utländska entreprenörer måste förfrågningsunderlag och kontrakt finnas på engelska. Som det är nu marknadsför vissa beställare (tex Trafikverket) sig utomlands och bjuder in internationella entreprenörer att lämna anbud men de har fortfarande alla dokument och kontrakt på svenska, det främjar inte konkurrens. Finns AMA till exempel på engelska?

10. Hur kan Du som entreprenör få till stånd ett ökat fokus på tekniska innovationer och kostnadseffektiviseringar i de projekt Ni utför utan att det inverkar negativt på Er lönsamhet?

Vi kan bli bättre på industriellt tänkande, genomföra långa serier i repetitiva projekt. Vi kan också bli bättre på byggstyrning i form av dokumentation kring vad som genomförs i projektet. Metodisk dokumentation med detaljerade dagböcker. Entreprenörer i Tyskland är bättre på detta, de måste visa mer omfattande och detaljerad dokumentation till beställaren för att få betalt.

11. Vad driver dig som entreprenör? Vad gör det roligt att gå till jobbet?

Jag vill göra ett bra projekt med nöjd kund och nöjd styrelse i det egna företaget och där medarbetarna har trivts. Det är kul att utveckla unga människor. Att tjäna pengar på affären är också viktigt. Det är också viktigt att man tar hänsyn till 3:e man och miljöfrågor. Allt detta måste vara i balans för att ett projekt skall anses vara lyckat.

12. Hur tycker Du att beställare kan få till stånd ett ökat fokus på innovationer och kostnadseffektiviseringar hos entreprenörerna som handlas upp?

Det är viktigt med jämn konjunkturkurva så att entreprenörerna har ett konstant flöde av jobb, då tappar vi inte kompetens i dippar. När det gäller Trafikverket har de ofta ett motstånd till nya oprövade lösningar. Då tappar man vitsen med totalentreprenad. De måste bli mer öppna för nya lösningar. Svenska entreprenörer är nog ganska hämmade av Trafikverket och svenska myndigheter. Entreprenörerna är vana med att de vill ha beprövade lösningar. Utländska entreprenörer är mer innovativa och öppna för nya lösningar, de är inte hämmade av de svenska attityderna. Förfrågningsunderlag och kontrakt bör även finnas på engelska för att få in internationella spelare. Idag blir det allt vanligare med BIM och 3D, vilket kan gå till överdrift. Konsulternas tjänster blir onödigt dyra om allt ska ritas i 3D. Enkla

lösningar räcker i 2D. Därför är det viktigt att fundera över vad som ska ritas i 3D eller 2D, en balans blir mest kostnadseffektiv. 3D är nog viktigare vid husbyggnad än vid anläggningsprojekt.

13. Vad tycker du att man kan eller borde göra generellt i Sverige (genom lagstiftning eller på annat sätt) för att få en mer effektiv konkurrensutsättning till stånd vid upphandling av byggentreprenader?

Myndigheter bör försöka underlätta för utländska entreprenörer och deras personal att arbeta i Sverige. Fackföreningar bör se över sina minimilöner som kan vara onödigt höga för entreprenörer från lågkostnadsländer. Som det är nu lönar det sig inte att ta in utländsk arbetskraft i små projekt.

#### 7. Jörgen Sundhäll, VD ByggDialog

Jörgen började på Skanska i Värmland 1977 efter sin Gymnasieingenjörsexamen. Han blev arbetschef 1991 och distriktschef 1998. Jörgen deltog i Skanskas första partneringsprojekt i Sverige. Det påbörjades 1999 och var centralsjukhuset i Karlstad, upphandlat av Landstinget i Värmland. Erfarenheten var så positiv att Jörgen kände att det var på detta sätt han ville jobba i framtiden, med fokus på samverkan. I januari 2007 startade Jörgen, tillsammans med Anna Rhodin, Dan Fallqvist och Göran Larsson, entreprenadföretaget ByggDialog som enbart inriktade sig på partneringsprojekt. ByggDialog har nu ca 70 anställda och en omsättning på ca 450 Mkr/år. Verksamheten är inriktad på husbyggnad och industriprojekt i de västra och mellersta delarna av Sverige, från Varberg till Falun.

1. Upplever du att det är ett generellt problem att Era konkurrenter använder sig av svart arbetskraft eller arbetskraft från låglöneländer som pressar ned anbudssummor pga osund konkurrens?

Under senare tid har detta fenomen dykt upp på våra marknader. I två partneringsprojekt har förfrågningsunderlagen angett att anbudsutvärderingen bland annat inkluderar timkostnader för yrkesarbetare, där låga timkostnader ger högre poäng och större sannolikhet att vinna anbudstävlingen. Konkurrenter har lämnat in anbud med timkostnader på 300 kr/timme för yrkesmän, vilket är mycket lågt och kräver utländsk arbetskraft från låglöneländer. Konkurrenter har vunnit kontrakt tack vare låga timkostnader, vilket är en dålig grund för samverkan i partneringsprojekt. Beställarna och deras konsulter har därmed inte förstått grunden i partnering.

2. Upplever du att det är ett generellt problem att beställarens handlingar i förfrågningsunderlag (tekniska beskrivningar, ritningar, mängdförteckningar, etc.) är motstridiga och svårkalkylerade med därav följande osäkerhet om omfattning och potentiella ÄTA-diskussioner?

Många förfrågningsunderlag är väldigt bra, men vissa missar vad som är viktigt och lämpligt som tilldelningskriterier. Organisation, referensobjekt, arbetsmodell är viktiga parametrar. Beställarna bör inte skjuta över hela risken för kostnadsöverskridanden på entreprenören, det är inte en bra grund för samverkan. Eftersom ByggDialog normalt kommer in i tidiga skeden är inte bristfälliga förfrågningsunderlag ett så stort och vanligt problem som i "traditionellt" upphandlade kontrakt.

3. Tycker Du att BKK:s standardavtal AB 04, ABT 06 med tillhörande hjälpmedel såsom AMA och AF fungerar bra som det är eller ser Du något behov av reformer för att råda bot på exempelvis ovanor hos vissa beställare att ändra i fasta bestämmelser till sin favör eller andra regler som medför hög risk för Er?

Standardavtalen fungerar bra. Det är först den dagen vi inte kommer överens som juridiken kommer in. Jag ser inget större behov av någon typ av "AB Partnering". Det känns lite konstigt med stora viten i partneringsprojekt men om beställaren föreskriver detta så gäller det för oss att förstå motivet och bakgrunden till vitena, till exempel om en viss tid/milstolpe är väldigt viktig, och styra projektet efter det. Beställarna gör ofta avsteg från standardavtalen för att främja sin egen situation. Som entreprenör gäller det därför att försöka förstå vad avstegen kan ge för konsekvenser för oss. Ett avsteg som förekommer och som oftast inte är befogat är att höja försäkringskraven. Det höjer projektkostnaden och försämrar möjligheten för SMEs att lämna anbud, eftersom de har svårare att teckna sådana försäkringar.

4. Anser Du att LOU/LUF fungerar bra eller utgör ett hinder?

För beställare som inte är så insatta i lagen kan LOU utgöra ett hinder, främst för samverkan. Många beställare tror inte att det går att upphandla partnering enligt LOU, men det gör det ju. Det är både en kompetensfråga och en kulturfråga. LOU används ibland som ett skäl att inte pröva partnering.

5. Har du någon uppfattning om Ni förlorar kontrakt som borde ha konkurrensutsatts genom att offentliga beställare på olika sätt direktupphandlar entreprenader från sina "favoritföretag", exempelvis genom att avropa ramavtalsarbeten som egentligen ligger utanför ramavtalet eller genom att kalla något ÄTA-arbete som egentligen saknar direkt samband med kontraktarbetena?

Nej, det är nog inte vanligt. Men subjektiva bedömningar av mjuka parametrar kan favorisera en viss entreprenör som beställaren gärna jobbar med. Det finns viss risk att beställaren har bestämt sig för vilken entreprenör man helst vill ha och ger denne högre poäng vid utvärderingen av mjuka parametrar. För att minska risken

för subjektiva och partiska bedömningar är det viktigt att det är en grupp individer från beställarorganisationen och gärna någon extern representant som utför utvärderingen. Intervjuer med nyckelpersoner hos anbudsgivarna är också viktigt för att ge nya entreprenörer chansen att visa upp sig och sin kompetens. Det minskar risken för att man partiskt väljer en entreprenör som man redan känner väl. Nya aktörer som har satsat mycket på personalutveckling och satt sig in i projektet kan via intervjuer visa att man är lämplig utförare av projektet.

6. Har Du någon erfarenhet av att Ni bjudits in till förhandling i konkurrens före kontraktstilldelning vid offentlig respektive privat upphandling?

Nej, det är inte vanligt med förhandling innan kontraktskrivande. Anbudspresentationer sker väldigt professionellt och övergår inte i förhandlingar. I partneringsprojekt som upphandlas främst baserat på organisation, referensobjekt och arbetsmodell kräver ingen förhandling, det finns inte så mycket att förhandla om.

7. Tycker du att det är svårare eller lättare att lämna anbud till offentlig beställare än privat beställare?

Vi läser förfrågningsunderlag noggrant innan vi bestämmer oss för om vi ska lämna in anbud eller ej. Om förfrågningsunderlaget är för ensidigt formulerat till beställarens fördel lämnar vi inte anbud. Om förfrågningsunderlaget föreskriver partnering men inte andas samverkan så vill vi inte vara med i projektet. Ett exempel på skäl att inte lämna anbud kan vara att entreprenören ska ta all risk och betala 100 % av kostnadsöverskridanden. Det är nästan lättare att lämna anbud till offentliga beställare vid partneringsprojekt, eftersom privata beställare kan lockas till att försöka pruta och förhandla.

8. Har Du några generella tankar om i vilka situationer nedanstående upphandlingsstrategier fungerar bäst?

- a) Total- eller utförandeentreprenad?

Totalentreprenad fungerar överlag bäst, det ger ett tydligt ansvar för entreprenören och passar bra som grund för partnering. Totalentreprenad är också bra när beställaren har en tydlig och begränsad budget som måste hållas. Om entreprenören vet om budgeten så styr den projekteringen så att omfattningen och kostnaden möter budgeten. Vid utförandeentreprenad är det vanligt att konsulterna ritar för långt innan man inser att det börjar bli för dyrt och att budgeten inte kommer hålla, vilket kräver stora omtag. Utförandeentreprenad passar bäst när beställaren har väldigt specifika behov i befintlig verksamhet som inte entreprenören har så stor kunskap om och inte kan påverka. Detta är vanligt i industriprojekt och sjukhusprojekt. Många entreprenörer stänger av kreativiteten vid utförandeentreprenad. Styrd totalentreprenad är inte bra, totalentreprenad bör börja med ganska blankt papper.

b) Delad eller generalentreprenad?

ByggDialog arbetar inte så ofta i delad entreprenad. Men delad entreprenad fungerar bra vid industriprojekt där bygg är en mindre del och de andra delarna är specifika och komplexa och bör ledas av andra aktörer. Men byggentreprenören bör involveras i samverkan med de andra aktörerna.

c) Anbudsutvärdering på lägsta pris eller mjuka parametrar?

Rent fokus på lägsta pris fungerar inte i partneringsprojekt, mjuka parametrar krävs. Utvärdering av pris i form av entreprenörarvode kan fungera men det är viktigt att en lägsta nivå anges i förfrågningsunderlag så att inte entreprenörer kan vinna kontraktet genom att ange orimligt låga arvoden. Som exempel kan 7 % ge maximal poäng medan högre arvoden ger lägre poäng och arvoden över 12 % ger minst poäng. Om man inte anger en lägsta nivå finns det risk att man väljer den entreprenör som har sämst förutsättningar att utföra projektet på ett bra sätt. Viktiga mjuka parametrar är: organisation, arbetsmodell, referensobjekt samt intervju med nyckelpersoner. ByggDialog har en 80-sidig beskrivning av sin arbetsmodell som ligger till grund vid anbudsgivning. Intervjuerna är ett bra tillfälle att fånga och utvärdera entreprenörernas engagemang och fokus på just det specifika projektet, inte deras kompetens och förmåga i allmänhet.

d) Fast pris, löpande räkning, eller en incitamentsbaserad ersättningsform?

ByggDialog jobbar ofta enligt budgetmodellen. Den är särskilt bra när beställaren bara har en viss peng att bygga för. Under samverkansskedet går då entreprenören på ABK-kontrakt och aktörerna projekterar tillsammans. Brukarna involveras för att kunna prioritera vad som ska finnas med i omfattningen och vad som kan tas bort för att nå budgeten. Arvodet bör vara fast, inte rörligt. Fast arvode räcker som incitament för oss. Ju mer vi kan sänka kostnaderna ju högre blir vår relativa vinst. Vid förändringar initierade av beställaren, exempelvis över 5 % omfattningsökning, räknas arvodet upp motsvarande, men annars är det låst. Vid incitamentsbaserad ersättningsform är det viktigt att tänka till kring riktprisförändringar som kan skapa grund för diskussioner och konflikter i projektet. Jag tycker att det är bäst att beställaren avgör vad som bör förändra riktpriset och inte. Jag har inte upplevt att beställare utnyttjar denna makt till sin fördel. Bästa förutsättningar för effektivt samarbete och innovationer får man om man undviker incitamentskonstruktioner och krångliga bonussystem som oftast plockar fram parternas egenintressen.

e) Utökad samverkan/partnering?

ByggDialog jobbar endast i partneringsprojekt. Vi tycker att partnering kräver ett samverkansskede där aktörerna antingen utför systemhandlingen tillsammans eller åtminstone att aktörerna tillsammans går igenom en redan utförd systemhandling för att kunna hitta bättre eller billigare lösningar eller att ta bort vissa delar för att nå en i förväg uppställd budget. Tack vare samverkansskedet slipper vi ÄTA-

diskussioner senare i projektet. Vi ställer också som krav att vi etablerar ett gemensamt projektkontor där även arkitekten/konsulterna sitter minst 1-2 dagar i veckan tillsammans med beställaren och entreprenörerna. Arkitekter/konsulter är ofta motståndare till detta till en början men under projektets gång blir de nöjda då de upptäcker fördelarna i form av effektivare kommunikation och beslutsfattande.

9. Vad har Du för erfarenhet av:

a) Strategisk partnering eller ramavtal med samverkan?

ByggDialog jobbar även en del i strategisk partnering. Det möjliggör förbättring och lärande mellan projekt. Strategisk partnering är exempelvis bra vid renoveringar och ombyggnadsprojekt vid liknande objekt. Trenden går mot ökad användning av strategisk partnering.

b) Funktionsentreprenad, dvs totalentreprenad med drift och underhållsansvar?

Vi har inte jobbat i funktionsentreprenad. Men vi involverar gärna beställarens drift och underhållspersonal i projekten för att underlätta deras driftsättning och få värdefull input till vårt designarbete, exempelvis tekniska lösningar, placering av maskiner, arbetsmiljö, etc. Deras involvering ger dem bättre förutsättningar att drifva och driva anläggningen.

c) Konkurrenspräglad dialog?

ByggDialog har aldrig jobbat i konkurrenspräglad dialog, men förfrågningsunderlag kopplat till detta har börjat komma ut på marknaden. Att beställaren jobbar med tre entreprenörer samtidigt under samverkansskedet känns lite konstigt. Vad ska det ge? Vill entreprenörerna ge allt vad de kan när deras input sprids till konkurrenterna? Jag har svårt att se fördelarna med konkurrenspräglad dialog.

d) Samverkan med internationella entreprenörer?

I industriprojekt är det vanligt med utländska leverantörer. Det fungerar oftast bra men det finns vissa utmaningar, exempelvis att jobba mycket med arbetsmiljön.

10. Hur kan Du som entreprenör få till stånd ett ökat fokus på tekniska innovationer och kostnadseffektiviseringar i de projekt Ni utför utan att det inverkar negativt på Er lönsamhet?

Allt vi gör i projekt ska tillföra värde för kunden, det krävs mycket dialog för att förstå kundens behov. Verksamheten måste därför vara med och engagera sig i projektet vilket inte alltid beställaren inser. Det är ofta vi som måste poängtera vikten av att brukarna involveras. Ibland leder projektet till en förändringsprocess, vilket underlättas av BIM.

Vi jobbar med BIM i alla projekt. Det ger en mängd fördelar, exempelvis:

- Bättre visualisering för brukarna vilket främjar deras förståelse, involvering och engagemang
- Bättre visualisering för alla aktörer vilket främjar teambuilding och samverkan
- Bättre kollisionskontroller minskar risken för omarbete på byggplatsen
- Underlättar mängdberäkningar i kalkylarbetet
- Bättre underlag till arbetsberedningar
- Underlättar arbetet på byggplatsen mha ipads
- Ger större trygghet och involvering för beställaren i byggprocessen

11. Vad driver dig som entreprenör? Vad gör det roligt att gå till jobbet?

Att försöka förstå kunden, dennes bakgrund och intentioner med projektet och sedan tillsammans försöka uppnå målen. Det är en stark känsla att stå vid invigningen och höra kunden läsa upp partneringdokumentet och konstatera att vi uppnådde alla projektets mål.

12. Hur tycker Du att beställare kan få till stånd ett ökat fokus på innovationer och kostnadseffektiviseringar hos entreprenörerna som handlas upp?

Beställarna bör våga testa nya arbetssätt och inte gömma sig bakom LOU. De måste våga ge förtroende till entreprenörerna. Beställarna bör se byggprojekt som utvecklingsprojekt där de har viljan och kuraget att prova nya saker. Att handla upp byggprojekt baserat på lägsta pris är det enskilt största hindret mot utveckling och kreativitet. Det gäller också att minska antalet stafettväxlingar och se byggprojekt som en process. Partnering ger störst effekter på lång sikt, det sänker livscykelkostnader snarare än investeringskostnader.

## 8. Bengt Staaff, Regionchef Skanska, Husbyggnad

Bakgrundsinformation: Bengt är sedan april 2013 regionchef för Skanska Stockholm Nord, Husbyggnad. Bengts enhet jobbar främst med skolor, kontor, lablokaler och verksamhetsanpassade specialhus, där ungefär 60 % av affärerna är åt offentliga beställare och ungefär 40 % åt privata beställare. Bengt är maskiningenjör och har jobbat på Skanska sedan 1987, bland annat med inköp, projekteringsledning, projektchef och senast distriktschef innan han blev regionchef.

1. Upplever du att det är ett generellt problem att Era konkurrenter använder sig av svart arbetskraft eller arbetskraft från låglöneländer som pressar ned anbudssummor pga osund konkurrens?

I vissa upphandlingar kan vi uppleva detta men det är inget generellt problem. ID06 underlättar ökad kontroll och det är bra med inhägnat område med kortläsare för att öka kontrollen av arbetskraften på bygget. Skanska jobbar med Skatteverket för att öka kontrollen på leverantörerna och deras arbetare, även underentreprenörers underentreprenörer kontrolleras. Skanska förlorade nyligen två anbuds-tävlingar där beställaren utvärderade timlöner på lägsta pris. Bengt bedömer att vinnarnas timlöner i en anbudstävling var lägre än självkostnaderna. Det är olämpligt att söka konkurrens på lägsta timlöner utan att ange någon lägsta nivå, det ökar risk för osund konkurrens.

2. Upplever du att det är ett generellt problem att beställarens handlingar i förfrågningsunderlag (tekniska beskrivningar, ritningar, mängdförteckningar, etc.) är motstridiga och svårkalkylerade med därav följande osäkerhet om omfattning och potentiella ÄTA-diskussioner?

Våra kunder är professionella och har väl genomarbetade förfrågningsunderlag. Men det finns upplägg där entreprenörerna kan vara taktiska och vinna anbudstävling på sätt som beställaren inte avsåg. Beställarna bör snäppa upp kravdelen för att säkerställa att man får de entreprenörer som har de egenskaper som krävs för det specifika projektet, exempelvis genom att kontrollera referensobjekt. Man bör ställa tuffare skall-krav så att utvärderingen inte bara handlar om lägsta anbudspris.

3. Tycker Du att BKK:s standardavtal AB 04, ABT 06 med tillhörande hjälpmedel såsom AMA och AF fungerar bra som det är eller ser Du något behov av reformer för att råda bot på exempelvis ovanor hos vissa beställare att ändra i fasta bestämmelser till sin favör eller andra regler som medför hög risk för Er?

Generellt sett är avtalen bra men det finns förbättringspotential i vissa delar. De ger bra och tydliga branschgemensamma spelregler. Beställaren (och ej heller entreprenören) bör inte göra avsteg och ändringar i de enskilda projekten. Det som saknas i avtalen är styrning och vägledning kring samverkan och partnering. De skulle kunna innehålla en "checklista" för samverkan där ett antal samverkansrelaterade



metoder ingår och projektets aktörer kan använda listan för att få en samsyn för i vilken utsträckning dessa metoder ska användas i det specifika projektet. Listan kan inkludera exempelvis: gemensam riskhantering, facilitator, målstyrning, etc. I varje projekt avgör man sedan i vilken utsträckning metoderna ska användas, exempelvis tre nivåer: lite, mellan eller mycket.

4. Anser Du att LOU/LUF fungerar bra eller utgör ett hinder?

Lagarna innebär främst möjligheter för kravställaren. De ger ett bra regelverk som gör det möjligt att göra det bästa i varje enskilt fall. Det finns dock avarter som exempelvis att fokusera på lägsta pris i komplexa utförandeentreprenader. Komplexiteten gör att inte allt kan finnas med i förfrågningsunderlaget. Gör man ändå en utförandeentreprenad som upphandlas på lägsta pris så leder det till kostsamma ÄTA-diskussioner.

5. Har du någon uppfattning om Ni förlorar kontrakt som borde ha konkurrensutsatts genom att offentliga beställare på olika sätt direktupphandlar entreprenader från sina "favoritföretag", exempelvis genom att avropa ramavtalsarbeten som egentligen ligger utanför ramavtalet eller genom att kalla något ÄTA-arbete som egentligen saknar direkt samband med kontraktsarbetena?

Nej, beställarna är professionella och sköter detta bra.

6. Har Du någon erfarenhet av att Ni bjudits in till förhandling i konkurrens före kontraktstilldelning vid offentlig respektive privat upphandling? Är det i så fall någon skillnad hur en förhandling brukar gå till, enligt din erfarenhet?

Nej, inte vid offentlig upphandling enligt LOU. Men privata beställare förhandlar ofta kring arvode, pris, och riskfördelning.

7. Tycker du att det är svårare eller lättare att lämna anbud till offentlig beställare än privat beställare?

Anbudsarbetet är mer omfattande och krävande vid LOU, vilket kostar mer pengar. Men det blir också tydligare vad som efterfrågas, det blir tydligare utvärderingskriterier. Därför är det ingen nackdel med offentlig upphandling för oss.

8. Har Du några generella tankar om i vilka situationer nedanstående upphandlingsstrategier fungerar bäst?

a) Total- eller utförandeentreprenad?

Vi jobbar med både AB och ABT och båda formerna är bra men vid olika situationer. Generellt så vill vi gärna se fler totalentreprenader där entreprenörens kompetens och erfarenhet efterfrågas, exempelvis inom grönt byggande och

funktionsåtagande. Vi ser också gärna att beställaren involverar sig i projekteringen även i totalentreprenader. Entreprenören behöver input i designarbetet eftersom beställaren har större koll och kunskap kring den befintliga verksamheten och dess krav. Men avarter såsom hårt styrda totalentreprenader som begränsar entreprenörens möjligheter att göra ett bra jobb är negativt. Utförandeentreprenad är bra vid komplexa och verksamhetsknutna produkter, men även då bör entreprenören upphandlas tidigt i samverkan och involveras i projekteringsarbetet.

b) Delad eller generalentreprenad?

Delat ansvar är ingens ansvar. Vi lämnar inte anbud om det är en ren delad entreprenad där allting är uppstyckat, då kommer inte vår kompetens eller vilja att ta ansvar till rätta,

c) Anbudsutvärdering på lägsta pris eller mjuka parametrar?

Lägsta pris är lämpligt när beställaren vet exakt vad denne vill ha och allt är färdigritat. Lägsta pris kan även vara lämpligt vid totalentreprenad om funktionskraven är tydliga och projektet inte är alltför stort och komplext. I övrigt bör även mjuka parametrar utvärderas. Vid för stort fokus på lägsta pris i stora komplexa projekt kan vi avstå från att lämna anbud. Då kan en entreprenör välja att slå sig in och vinna kontraktet med väldigt lågt pris och sedan söka ÄTA-arbeten. Vi kan även välja att inte lämna anbud när det råder en obalans mellan risker och möjligheter. Entreprenören förväntas ta alla risker men det finns inga möjligheter. Entreprenören bör ta sådana risker som är något förutsägbara och möjliga att kvantifiera medan beställaren bör ta risker som entreprenören inte kan hantera eller påverka. Vid anbudsutvärderingen bör arbetsmiljö, social hållbarhet och miljö vara med. Skanska vill vara en ledande samhällsutvecklare som tar ansvar. Beställaren bör också efterfråga bredare kompetenser inom olika verksamhetsgrenar. Det är viktigt att utvärderingen går ned på individnivå där exempelvis referensobjekt för nyckelpersonerna utvärderas.

d) Fast pris, löpande räkning, eller en incitamentsbaserad ersättningsform?

Löpande räkning mot arvode är att föredra i fler fall än vad som genomförs idag. Men den behöver kryddas med bonusmöjlighet enligt de kriterier som beställaren tycker är viktigast, exempelvis nöjd kund, klar i tid, hålla eller underskrida budget, etc. Fast pris är bra när allt är enkelt och antingen förutbestämt (AB) eller har tydliga funktionskrav (ABT). Fast pris är mindre lämpligt vid komplexa projekt där riskerna är högre. Det leder till stora riskpåslag av entreprenörerna och kontraktet går ofta till en entreprenör som inte inser riskernas storlek eller inte prissätter dem eftersom man räknar med att få mer betalt i senare skeden genom ÄTA-arbeten. För oss är det mindre intressant att lämna anbud vid stora projekt som upphandlas på enbart lägsta pris.

e) Utökad samverkan/partnering?

Vi vill se mer samverkan och mer öppenhet och transparens i ersättningsformerna. Partnering gör det möjligt att se till projektets bästa, inte fokus på de enskilda aktörerna. Partnering kräver tidig involvering och projekteringsmedverkan av entreprenören.

9. Vad har Du för erfarenhet av:

a) Strategisk partnering eller ramavtal med samverkan?

Det sker för få förfrågningar på strategisk partnering. Vi vill se mer av detta. Vid strategisk partnering kan entreprenören och beställaren utveckla sina organisationer tillsammans. Det är lämpligt när det krävs stor integrering med verksamheten (brukarinvolvering) och när det råder tidsbrist och beställaren inte har tid att konkurrensutsätta varje enskilt delprojekt.

b) Funktionsentreprenad, dvs. totalentreprenad med drift och underhållsansvar?

Bengt har begränsad erfarenhet av detta, det är inte vanligt. Men Skanska jobbar gärna mer med denna typ av entreprenad.

c) Konkurrenspräglad dialog?

Bengt har ingen personlig erfarenhet av detta men hans kollegor har varit involverade i detta någon gång. De har generellt sett positiva erfarenheter av konkurrenspräglad dialog, det verkar sunt i stora och komplexa projekt.

d) Samverkan med internationella entreprenörer?

Ibland jobbar vi med Skanska från andra länder, exempelvis Skanska UK, då vi behöver addera specifik kompetens och erfarenhet från andra enheter i andra länder. Eftersom Skanska har en bred kompetens inom bolaget jobbar man inte så ofta med andra utländska externa företag.

10. Hur kan Du som entreprenör få till stånd ett ökat fokus på tekniska innovationer och kostnadseffektiviseringar i de projekt Ni utför utan att det inverkar negativt på Er lönsamhet?

Vi kan pusha oss själva att ligga i framkant på våra egenutvecklade projekt (egen regi), som exempelvis vårt nya huvudkontor. Vi jobbar då ofta mycket med miljö och energifrågor. Vi kan också jobba närmare brukarna kring innovation och samverka med strategiska leverantörer både i Sverige och utomlands.

11. Vad driver dig som entreprenör? Vad gör det roligt att gå till jobbet?

Att skapa lönsamma affärer där våra medarbetare utvecklas i sina roller. Ledarskap, teamutveckling och leverans är viktiga aspekter. Kundnöjdhet är mycket viktigt, att kunden är i centrum för affären.

12. Hur tycker Du att beställare kan få till stånd ett ökat fokus på innovationer och kostnadseffektiviseringar hos entreprenörerna som handlas upp?

Beställarna kan vara tydligare med vad de vill åstadkomma från ett strategiskt perspektiv. De bör också ställa tuffare krav på entreprenörerna i förfrågningsunderlaget och vid utvärderingen. Vidare bör beställarna inse vikten av att främja en god arbetsmiljö och inte försöka överföra all risk till entreprenören.

13. Vad tycker du att man kan eller borde göra generellt i Sverige (genom lagstiftning eller på annat sätt) för att få en mer effektiv konkurrensutsättning till stånd vid upphandling av byggentreprenader?

Offentlig sektor upphandlar enorma värden och använder inte LOUs potential fullt ut. Upphandlande myndigheter bör öka sin kompetens kring LOU för att inte bli begränsade av den. Att fokusera på kvalitetsupphandling är viktigt. En högre grad av involvering från styrande politiker i viktiga byggprojekt vore också bra.

#### 9. Bengt Johansson, regionchef Peab anläggning Stockholm

Bengt har jobbat på Peab sedan 1993. Innan dess jobbade han på BPA från 1986. Bengt började jobba inom anläggningssektorn 1978. Inom Bengts region är omsättningen ca 1,6 Mdr/år varav 1,2 Mdr är i form av mindre och lokala projekt. Ca 70 % av omsättningen kommer från offentliga beställare som upphandlar enligt LOU. En viktig aspekt att beakta i anläggningsprojekt är osäkerheten i form av geotekniska förutsättningar. Överlag är det lättare att gå från anläggning till husbyggnad än tvärtom, eftersom det råder så stor osäkerhet i undermarksjobb. Det blir ofta 15-20 % tilläggsarbeten i anläggningsjobb pga osäkerhet i geotekniska förutsättningar.

1. Upplever du att det är ett generellt problem att Era konkurrenter använder sig av svart arbetskraft eller arbetskraft från låglöneländer som pressar ned anbudssummor pga osund konkurrens?

Ja, det är ett problem, mest i mindre projekt. Men problemet har minskat med ROT-avdragen. Företag som köper in svart arbetskraft blir dock inte långlivade, de tappar kompetens och blir bara projektledare, inte utförare. Utländsk arbetskraft är vanligare i stora projekt. Lokala beställare vill upphandla lokala entreprenörer för att främja den lokala marknaden och arbeta med entreprenörer de känner.

2. Upplever du att det är ett generellt problem att beställarens handlingar i förfrågningsunderlag (tekniska beskrivningar, ritningar, mängdförteckningar, etc.) är motstridiga och svårkalkylerade med därav följande osäkerhet om omfattning och potentiella ÄTA-diskussioner?

Ja, förfrågningsunderlagen är alltid bristfälliga i markjobb. Heltäckande handlingar är dyra att skapa. Det är ett problem att handlingarna inte är klara innan de skickas ut. De förändras under anbudstiden vilket leder till dubbeljobb för entreprenörerna. Handlingarna samgranskas inte heller tillräckligt, vilket leder till motstridigheter i handlingarna. Förfrågningsunderlagen har blivit sämre och sämre med tiden, vilket delvis beror på generationsskifte och kompetensbrist hos beställarna och konsulterna.

3. Tycker Du att BKK:s standardavtal AB 04, ABT 06 med tillhörande hjälpmedel såsom AMA och AF fungerar bra som det är eller ser Du något behov av reformer för att råda bot på exempelvis ovanor hos vissa beställare att ändra i fasta bestämmelser till sin favör eller andra regler som medför hög risk för Er?

Standardavtalen är bra, men alla gör avsteg hela tiden. Detta innebär att det är olika regler i alla matcher vi spelar, så är det inte i fotboll. Avtalen görs om till beställarens fördel, man försöker utnyttja entreprenören. Detta i sin tur gör att entreprenören försöker hitta fel och motstridigheter i handlingarna som denna kan utnyttja till sin fördel, vilket i slutändan leder till sämre samverkansklimat. Alla borde därför följa avtalen som de är, utan avsteg.

4. Anser Du att LOU/LUF fungerar bra eller utgör ett hinder?

De kan vara ett stort hinder för beställaren, men inte för entreprenören. Det kan kännas lite överdrivet att små projekt blir så formella och byråkratiska att handla upp. Men i grunden är LOU positivt. Trafikverket är duktiga på LOU, men vissa mindre kommuner är inte så kompetenta på LOU.

5. Har du någon uppfattning om Ni förlorar kontrakt som borde ha konkurrensutsatts genom att offentliga beställare på olika sätt direktupphandlar entreprenader från sina "favoritföretag", exempelvis genom att avropa ramavtalsarbeten som egentligen ligger utanför ramavtalet eller genom att kalla något ÄTA-arbete som egentligen saknar direkt samband med kontraktsarbetena?

Det har hänt, men är inget större problem. Direktupphandlade ÄTA förekommer, för att spara tid och pengar. Det är kostnadseffektivt och praktiskt och borde vara tillåtet. Att upphandla ÄTA på LOU med ny konkurrensutsättning blir omständigt och dyrt.

6. Har Du någon erfarenhet av att Ni bjudits in till förhandling i konkurrens före kontraktstilldelning vid offentlig respektive privat upphandling? Är det i så fall någon skillnad hur en förhandling brukar gå till, enligt din erfarenhet?

Det är vanligt vid LUF och vid privata beställare, men beställare som upphandlar enligt LOU förhandlar nog oftast enligt reglerna. Men förhandlingar är en tidsjuv som kostar entreprenörerna mycket pengar de inte får betalt för. Förhandlingar är bra för beställaren. De utnyttjar situationen till att samla på sig kunskap även från entreprenörer som aldrig skulle kunna få jobbet. Beställaren tankar ut så mycket information som möjligt från entreprenörerna. Är man inte i närheten av att vinna kontraktet är detta slöseri med tid, förhandlingarna tar tid från annat mer värdeskapande arbete för entreprenören.

7. Tycker du att det är svårare eller lättare att lämna anbud till offentlig beställare än privat beställare?

Privat eller offentlig beställare spelar inte så stor roll. Vi vill jobba med beställare som vill jobba med oss. Vi vill undvika beställare som har ont om pengar och som är okunniga om vad saker och ting kostar. Vi väljer bort vissa beställare på individnivå som vi vet är jobbiga att arbeta för. Vi undviker att jobba med vissa personer. Om vi har dåliga erfarenheter av att jobba åt en viss projektledare så kan vi välja att inte räkna på ett jobb som denne ska leda.

8. Har Du några generella tankar om i vilka situationer nedanstående upphandlingsstrategier fungerar bäst?

- a) Total- eller utförandeentreprenad?

Om beställaren vet vad han vill ha är det bättre med utförandeentreprenad. Nu är det ofta en mängd konsulter som projekterar nästan klart innan upphandling av entreprenören, även vid totalentreprenader. Det är olämpligt med totalentreprenad när väldigt mycket är låst (som exempelvis i Förbifart Stockholm), det finns ingen frihetsgrad, inget återstår att projektera. I storstäder är det ofta svårt med totalentreprenad eftersom det mesta redan är styrt i planer. Totalentreprenad är också svårt i stora projekt, där olika etapper inte kan bli för olika. Många beställare styr för mycket vilket ger få frihetsgrader. Entreprenörer borde upphandlas tidigare. Många beställare är inte medvetna om deras ansvar vid styrda totalentreprenader.

- b) Delad eller generalentreprenad?

Delad entreprenad blir ofta kaos, det fungerar bara bra om det är en duktig samordnare. Det blir en dominoeffekt om någon del inte fungerar, det ger följd effekter för andra aktörer. Vi väljer att inte lämna anbud på delad entreprenad om kunden inte är tillräckligt kompetent.

- c) Anbudsvärdering på lägsta pris eller mjuka parametrar?

Lägsta pris fungerar bäst. Efter en prekvalificering bör det vara lägsta pris som avgör vem som får jobbet. Skall-kraven ska vara relevanta för att välja ut kompetenta entreprenörer. Mjuka parametrar baseras på subjektiva bedömningar, vilket blir godtyckligt – en "bedömningsport".

- d) Fast pris, löpande räkning, eller en incitamentsbaserad ersättningsform?

Alla ersättningsformer har sin plats. Mängdkontrakt är bra, det ger många anbud. Fast pris är också bra om handlingarna är bra, det är något att sträva efter. Fast pris är bra vid totalentreprenad, men beställaren måste vara beredd att betala för avvikelser. Entreprenören måste informera om och diskutera avvikelser tidigt så att beställaren får handlingsfrihet och valmöjlighet kring hur de vill hantera en förändrad förutsättning. Löpande räkning är bra vid hög osäkerhet, men bör kopplas till incitament. Vid löpande räkning är entreprenören inte på tå hela tiden, vi behöver en drivkraft. Incitament är bättre än fast arvode för att skapa drivkraft. Riktpris med incitament är inte svårt om beställaren och entreprenören är kompetenta. Man ska inte slopa detta alternativ för att det är svårt, då får man istället lära sig hur man gör. Incitament skapar drivkrafter för lärande och utveckling. Diskussioner kring riktprisförändringar skapar spänst och konkurrens i relationen.

- e) Utökad samverkan/partnering?

Partnering är som ett äktenskap, det gäller att ge och ta, allt är inte perfekt jämt, meningsskiljaktigheter måste kunna finnas och hanteras konstruktivt. Vi kan inte bara "klia varandra på ryggen" hela tiden. Många beställare är lite konflikträdde, de vill att vi ska vara goda vänner hela tiden, inga meningsskiljaktigheter får förekomma. Partnering är bra när det råder stor osäkerhet, när beställaren inte vet vad han vill ha. Vid partnering är mjuka parametrar bra, beställaren vet inte vad han ska bygga och vill därför köpa en organisation, inte ett objekt.

9. Vad har Du för erfarenhet av:

- a) Strategisk partnering eller ramavtal med samverkan?

Jag har inte så stor erfarenhet av detta. Beställare borde använda det oftare, det vore bra att lära känna varandras styrkor och svagheter.

- b) Funktionsentreprenad, dvs totalentreprenad med drift och underhållsansvar? Vad är en "lagom" längd på D&U-delen?

Detta är ovanligt, men det finns några genomförda funktionsentreprenader, exempelvis i Sundsvall. Det är svårt att prissätta drift och underhåll 20 år i förväg. Det är lätt för entreprenören att räkna bort sig. Därför leder detta till få anbud med

stor spridning, det är dåligt vid högkonjunktur. 20 års drift och underhåll är för lång tid. 10 år räcker. Är det brister i konstruktionen visar de sig efter 5 år. Individerna i projektet kan också känna engagemang och ansvar för ett 10-årigt avtal. 20 år blir för långt, det blir någon annan som får ta konsekvenserna för det, den enskilde individen kan inte se så långt framåt.

c) Samverkan med internationella entreprenörer?

Utländska entreprenörer deltar främst i stora projekt. Den stora utmaningen är kulturen, inte språket. Det är utvecklande och lärorikt för alla att jobba med internationella aktörer.

10. Hur kan Du som entreprenör få till stånd ett ökat fokus på tekniska innovationer och kostnadseffektiviseringar i de projekt Ni utför utan att det inverkar negativt på Er lönsamhet?

Det är alltid bråttom i alla projekt. Ofta tar planeringsfaserna väldigt lång tid, men byggfasen är alltid pressad. Entreprenörerna kan vara mer innovativa om vi får mer tid. Det finns aldrig tid att testa och verifiera nya lösningar, så vi kör som vi brukar för att hinna med. Beställarna borde också vara mer flexibla med startdatum, det är ju slutdatumet som är avgörande, inte när vi börjar.

11. Vad driver dig som entreprenör? Vad gör det roligt att gå till jobbet?

Utveckling driver mig, jag är ingen förvaltare. Jag vill utveckla människor. Lönsamhet är också viktigt. Entreprenadföretagen borde göra fler saker själva istället för att köpa in så mycket från underentreprenörer. Många blir bara duktiga inköpare men dräneras på kompetens kring genomförandet.

12. Hur tycker Du att beställare kan få till stånd ett ökat fokus på innovationer och kostnadseffektiviseringar hos entreprenörerna som handlas upp?

Beställarna kan bjuda in entreprenörer till förutsättningslösa diskussioner tidigt i planeringsskedet. De borde också informera entreprenörerna tidigt om när projekt är på gång, det kan skapa möjligheter för entreprenörerna att förbereda sig bättre inför anbudsgivningen. Det är också viktigt att risk och möjligheter ligger hos samma aktör, ingen snedvridning.

13. Vad tycker du att man kan eller borde göra generellt i Sverige (genom lagstiftning eller på annat sätt) för att få en mer effektiv konkurrensutsättning till stånd vid upphandling av byggtreprenader?

Det är redan väl fungerande konkurrens på anläggningsmarknaden. För att främja utveckling kan beställarna, exempelvis Trafikverket, skapa diskussionsforum, där man bjuder in olika aktörer till diskussioner för kunskapsutbyte och erfarenhetsåterföring.



## 10. Stefan Erixon, VD Nåiden

Stefan började på Nåiden 1989 och blev VD 1998 då företaget hade ca 50 anställda. Nu har Nåiden ca 160 anställda och en omsättning på ca 600-700 Mkr/år. Nåidens verksamhetsområde är Norrbotten och Västerbotten men de fokuserar på Fyrkanten i Norrbotten, dvs Luleå, Piteå, Älvsbyn och Boden. Vid behov kan de även räkna på jobb utanför detta område. Projekten är olika typer av husbyggnadsprojekt och Nåiden har även ett dotterbolag som utvecklar och förvaltar fastigheter.

1. Upplever du att det är ett generellt problem att Era konkurrenter använder sig av svart arbetskraft eller arbetskraft från låglöneländer som pressar ned anbudssummor pga osund konkurrens?

Stefan upplever inte detta som något större problem, det är nog vanligare i södra Sverige. Utländsk arbetskraft är ovanligt i Norrbotten, men det kan öka i framtiden. Överlag fungerar ID06 bra och Sveriges Byggindustrier jobbar hårt för att städa upp i branschen.

2. Upplever du att det är ett generellt problem att beställarens handlingar i förfrågningsunderlag (tekniska beskrivningar, ritningar, mängdförteckningar, etc.) är motstridiga och svårkalkylerade med därav följande osäkerhet om omfattning och potentiella ÄTA-diskussioner?

Förfrågningsunderlagen har blivit sämre och sämre. Det vore bättre för alla om förfrågningsunderlagen var korrekta och genomarbetade. Vi som entreprenör vill inte leva på ÄTA-arbeten, bra handlingar ger bättre projekt. Dåliga handlingar ger också sämre konkurrens. Nåiden bygger på förtroende så vi påpekar ofta brister i förfrågningsunderlag innan anbudsgivning, annars blir man inte långlivad hos beställaren. Enligt AMA ska entreprenören påpeka fel. Men alla entreprenörer gör inte det utan utnyttjar brister och motsägelser i sin anbudsgivning.

3. Tycker Du att BKK:s standardavtal AB 04, ABT 06 med tillhörande hjälpmedel såsom AMA och AF fungerar bra som det är eller ser Du något behov av reformer för att råda bot på exempelvis ovanor hos vissa beställare att ändra i fasta bestämmelser till sin favör eller andra regler som medför hög risk för Er?

Ja, standardavtalen fungerar bra.

4. Anser Du att LOU/LUF fungerar bra eller utgör ett hinder?

LOU fungerar i grunden bra, det gör att upphandlingarna går rätt till. Det känns som beställarna har höjt sin kompetens vad gäller LOU. LOU gör att det blir lättare för nya entreprenörer att komma in på marknaden, vilket är bra för konkurrensen. LOU kan dock vara en nackdel för beställarna ibland. LOU gör att det är svårt att välja bort en entreprenör som man har dåliga erfarenheter av där tidigare projekt har gått dåligt. Det är svårt att undvika en dålig entreprenör om denne har lägst

pris. En annan nackdel med LOU är att det försvårar partnering lite. Partnering hämmar nog konkurrensen lite men är ändå bra för utvecklingen. Det blir svårare för nya aktörer att komma i på marknaden vid partneringprojekt som upphandlas på mjuka parametrar. Nätverk, kompetens och referensobjekt betyder mycket vilket kan göra det svårare att få jobb hos en ny kund i ett partneringprojekt. Nåiden väljer vilka beställare som de ska räkna anbud på. Vi försöker i första hand bibehålla långa och etablerade relationer, men vid långkonjunktur eller överkapacitet räknar vi även på projekt hos nya kunder. När Nåiden ska räkna på jobb bedömer man både egna resurser/kompetenser och relationer med beställaren samt även konkurrenterna och deras styrkor och svagheter. Man kan inte räkna på alla jobb som kommer ut. Nåiden har aldrig överklagat en anbudsutvärdering och tilldelningsbeslut eftersom vi inte vill störa relationen med beställaren. Istället försöker vi lära oss av situationen. Vad missade vi? Borde vi ha räknat annorlunda eller borde vi inte ha räknat alls på detta jobb?

5. Har du någon uppfattning om Ni förlorar kontrakt som borde ha konkurrensutsatts genom att offentliga beställare på olika sätt direktupphandlar entreprenader från sina "favoritföretag", exempelvis genom att avropa ramavtalsarbeten som egentligen ligger utanför ramavtalet eller genom att kalla något ÄTA-arbete som egentligen saknar direkt samband med kontraktarbetena?

Det har bara hänt hos privata beställare, ej offentliga beställare som följer LOU. Vissa privata beställare har bestämt sig för vilken entreprenör de vill ha redan innan anbudsutvärderingen, då räknar man i onödan. De tar främst in andra anbud för att kolla prisbilden inför förhandling med sin favoritentreprenör. Vid sådana tillfällen är partnering bra. Istället för att pridförhandla och ta in andra anbud för att kolla prisnivån kan en privat beställare samverka med sin favoritentreprenör och dela vinsten med denne.

6. Har Du någon erfarenhet av att Ni bjudits in till förhandling i konkurrens före kontraktstilldelning vid offentlig respektive privat upphandling? Är det i så fall någon skillnad hur en förhandling brukar gå till, enligt din erfarenhet?

Privata beställare förhandlar ofta kring ekonomi och tid. Entreprenören måste ofta sänka sitt pris i förhandling när nya entreprenörer försöker prisa in sig och ta en ny kund. Förhandlingar har blivit ovanliga hos offentliga beställare.

7. Tycker du att det är svårare eller lättare att lämna anbud till offentlig beställare än privat beställare?

För oss är det en fördel med LOU om vi ska slå oss in hos en ny kund, men det är lättare att behålla en gammal befintlig kund om denne är från privata sektorn och inte behöver upphandla enligt LOU. Då kan vi bygga vidare på en gammal relation genom att vi blir inbjudna till förhandlingsbordet.

8. Har Du några generella tankar om i vilka situationer nedanstående upphandlingsstrategier fungerar bäst?

a) Total- eller utförandeentreprenad?

Utförandeentreprenad är bra när beställaren vet exakt vad han vill ha, det finns ingen flexibilitet eftersom allt behöver styras. Nådens kompetens används bättre vid totalentreprenad, vi jobbar helst så. Men totalentreprenader är ofta väldigt styrda. Beställaren utnyttjar situationen lite och övertalar entreprenören att ta ansvar även för styrda lösningar.

Totalentreprenader kan vara olämpligt vid ombyggnationer, osäkerheten gör det svårt eftersom det krävs mycket undersökningsarbete i förväg. Totalentreprenad i partneringsprojekt har blivit vanligare senaste åren. Vissa totalentreprenader är så hårt styrda att de inte borde kallas för totalentreprenader. Ibland blir det så pga okunnighet. Beställaren och dennes konsulter skriver och ritar för mycket så att det blir motstridigheter i handlingarna. I sådana totalentreprenader är partnering inte naturligt. Partnering när allt är klart till 90 % känns onödigt. Vad ska vi bidra med?

b) Delad eller generalentreprenad?

Nåden jobbar sällan i rena delade entreprenader. Samordnad generalentreprenad kan vara bra när det är en ny marknad för oss och vi därmed saknar kontakter och nätverk med lämpliga underentreprenörer och leverantörer. Samordnad generalentreprenad är problematiskt när generalentreprenören inte har betalningsansvar för underentreprenörer, då saknar vi ett påtryckningsmedel för att se till att arbetena blir utförda i tid.

c) Anbudsutvärdering på lägsta pris eller mjuka parametrar?

Mjuka parametrar har blivit mindre vanligt. Pris och skall-krav används istället där skall-kraven även berör organisation. Beställarna har blivit rädda för överklaganden och undviker ofta mjuka parametrar. Men vid partneringsprojekt används fortfarande mjuka parametrar. Hos privata beställare är gamla relationer ofta viktigare än lägsta pris.

d) Fast pris, löpande räkning, eller en incitamentsbaserad ersättningsform?

Löpande räkning är bara bra när osäkerheten är stor. Generellt är oftast inte ren löpande räkning så bra, det bör kopplas till incitament. Vid ren löpande räkning finns inget att vinna för entreprenören.

e) Utökad samverkan/partnering?

Vi har jobbat en hel del med partnering de senaste åren, särskilt med privata beställare som vi har jobbat länge med. För entreprenören är partnering bra, vi vet

vinstandelen redan från början, vilket minskar vår risk. Partnering är lämpligt när det råder tidsbrist, komplexitet och osäkerhet. Men om beställaren vet exakt vad han vill ha är partnering onödigt. Vid partnering är det viktigt att beställaren har full insyn i entreprenörens bokföring, det ska vara öppna böcker i projektet. Vissa arkitekter kan vara svåra att jobba med i vanliga projekt. De har bestämda åsikter kring material och lösningar som de inte vill ändra. Då är det svårt för entreprenören att tillföra något. Beställaren måste därför vara tydlig med att öppenhet och flexibilitet efterfrågas. Vid partnering kan arkitekten vara lättare att samverka med. Vi kan hitta gemensamma lösningar och ha en öppenhet kring materialval, det är viktigt.

9. Vad har Du för erfarenhet av:

- c) Funktionsentreprenad, dvs totalentreprenad med drift och underhållsansvar?

Vi har inte jobbat i funktionsentreprenader. Men i egna projekt där vi utvecklar egna fastigheter är situationen och tänket lite liknande.

10. Hur tycker Du att beställare kan få till stånd ett ökat fokus på innovationer och kostnadseffektiviseringar hos entreprenörerna som handlas upp?

Incitament är viktigt. Entreprenören måste få betalt för goda idéer. Om inte entreprenören tillåts tjäna pengar på förbättringsförslag så slutar man att föreslå förbättringar efter ett tag. Privata beställare kan vara öppna för förändringar som kan förbättra deras fastighet/anläggning, de har ofta ett bra helhetsperspektiv som förvaltare. Vissa offentliga beställare kan vara mindre flexibla, men om deras budget håller på att spricka kan de bli mer öppna för förändringar.

## Bilaga 2: Rättsutredning av direktupphandling av ÄTA-arbeten

### Bakgrund och frågeställning

I Konkurrensverkets uppdragsbeskrivning ingår att närmare belysa förhållandet mellan beställning av ÄTA-arbeten i entreprenadavtal med reglerna i LOU och LUF som medger direktupphandling av kompletterande byggentreprenader. Frågeställningen kan också ställas så här:

När offentliga byggherrar i kontrakt som handlats upp enligt LOU eller LUF har behov av att få ÄTA-arbeten utförda, behöver beställningar av dessa i så fall kunna motiveras med de undantagsregler i 4 kap 8 § LOU jämte 4 kap 2 § p 6 LUF som tillåter förhandlat förfarande utan föregående annonsering (direktupphandling) vid köp av kompletterande byggentreprenader.

### Lagtext och direktivtext

Den ifrågavarande undantagsregeln återfinns i 4 kap 8 § LOU respektive 4 kap 2 § p 6 LUF och ger beställaren rätt att direktupphandla kompletterande byggentreprenader under vissa i lagen angivna förutsättningar. För det första att kompletteringarna på grund av oförutsedda omständigheter krävs för att kontraktet skall kunna fullgöras. För det andra att kompletteringarna utförs av den redan etablerade entreprenören. För det tredje att kompletteringarna inte utan stora tekniska eller ekonomiska olägenheter kan separeras från kontraktarbetena. Lagtexten bygger på EU:s båda nu gällande upphandlingsdirektiv<sup>1</sup> som i sin engelska lydelse talar om "additional works".

En i stort sett likalydande undantagsregel återfinns redan i det första av EU antagna upphandlingsdirektivet som avsåg upphandling av bygg- och anläggningsentreprenad.<sup>2</sup> Även där talades om "additional works". Regeln överfördes oförändrad i det reformerade byggdirektivet<sup>3</sup> som gällde när Sverige implementerade EU-direktiven till ÄLOU<sup>4</sup>. Liknande undantagsregler fanns även i då gällande upphandlingsdirektiv för tjänster<sup>5</sup> vars artikel 11 punkt 3 e) talade om "additional services" och det för varor.<sup>6</sup> En noterbar skillnad mellan entreprenad och tjänst å ena sidan och varor å andra sidan är att i det förra fallet avser direktupphandlingsrätten kompletteringar som beställs av den entreprenör eller

<sup>1</sup> 2004/18/EG om samordning av förfarandena vid offentliga upphandling av byggentreprenader, varor och tjänster samt 2004/17/EG om samordning av förfarandena vid offentlig upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster.

<sup>2</sup> 71/305/EEC om samordning av förfarandena vid tilldelning av offentliga upphandlingskontrakt för bygg- och anläggningsarbeten

<sup>3</sup> Det andra byggdirektivet 93/37/EEC, artikel 7 punkt 3 c

<sup>4</sup> Lagen (1992:1528) om offentlig upphandling, i kraft 1 januari 1994 till 31 december 2007

<sup>5</sup> Tjänstedirektivet 92/50/EEC

<sup>6</sup> Det andra varudirektivet, 93/36/EEC, artikel 6 punkt 3 e)

tjänsteleverantör som alltjämt arbetar med att slutföra en pågående entreprenad eller tjänst. Att direktupphandlingsrätten var avsedd att få praktisk användning får anses följa av direktiven och dess takregel av innebörd att sådana kompletteringar såvitt avser entreprenader och tjänster aldrig får överstiga 50 procent av värdet av det ursprungligen upphandlade entreprenad- eller tjänstekontraktet.

### Rättspraxis allmänt

Häremot kan framhållas att EU-domstolen i flera rättsfall<sup>7</sup> uttalat att de undantagsregler som finns i direktiven som möjliggör direktupphandling, varav den ovan beskrivna utgör en av ett flertal, skall tillämpas snävt och att den upphandlande myndigheten har den fulla bevisbördan för att förutsättningar för direktupphandling föreligger. Rättsfall från EU-domstolen med direkt koppling till direktupphandling av kompletterande byggentreprenader är mer sällsynta och redovisas nedan. I svensk doktrin från senare tid<sup>8</sup> anges kortfattat att den upphandlande myndigheten har att visa att det föreligger grund för direktupphandling av kompletterande varor, tjänster och entreprenader. De källor som där hänvisas till<sup>9</sup> avser dock samtliga kompletterande leveranser av varor som sjukvårdsutrustning och dylikt och inte beställningar till en entreprenör under pågående entreprenad.

### Implementering av EU direktiv i ÄLOU

EU-direktiv är utformade utan hänsyn till hur begrepp är formulerade och förstås i nationell rätt hos de olika medlemsstaterna. När de ovan beskrivna EU-direktiven inklusive då gällande försörjningsdirektivet<sup>10</sup> implementerades i ÄLOU kom undantagsregeln för direktupphandling av "additional works" att införas i stort sett oförändrad i ÄLOU 3 kap 15 §, dock med ett viktigt undantag. Istället för kompletterande byggentreprenader som lagtexten numera lyder angavs att direktupphandlingsrätten var tillämplig på "tilläggsarbeten". Det har därmed legat nära till hands att anta att detta avsetts vara synonymt med tilläggsarbeten som dessa definierats i AB och ABT.

### Tolkningar av ÄLOU 3 kap 15 §

BKK tog också fasta på detta när man i en kommentartext till 2 kap 3 § AB 04 och ABT 06 lakoniskt slog fast att det i ÄLOU fanns regler som i vissa situationer innebär att beställaren inte utan ny upphandling är berättigad att låta entreprenören utföra tillkommande arbeten. Värt att notera är att BKK därmed tycks ha exkluderat ändringsarbeten.

---

<sup>7</sup> C-20/01 och C-28/01

<sup>8</sup> Asplund, Ehn m.fl. Överprövning av upphandling och andra rättsmedel enligt LOU och LUF, Jure 2012 sid 256

<sup>9</sup> Kammarrättens i Sundsvall dom 2012-02-01 i mål 2691-11 och Kammarrättens i Göteborg dom 2011-10-31 i mål 5532-11 och EU domstolens avgörande C 337-05

<sup>10</sup> EEC 93/38 Det äldre försörjningsdirektivet

Frågan om tolkningen av direktupphandlingsrätten i 4 kap 8 § LOU och 4 kap 2 § p 6 LUF har därefter berörts av Jan-Erik Falk i hans kommentarer till LOU och LUF.<sup>11</sup> Falk synes ha förbigått den betydande nyansskillnaden mellan tilläggsarbeten som lagtexten löd i ÄLOU och kompletterande byggtreprenader som den numera lyder i LOU och LUF och som hans kommentarer avsett. I ett försök att beskriva vad han bedömt som oförutsett i lagens mening och som kunnat motivera en direktupphandling angavs bland annat oförutsedda grundarbeten för att kunna färdigställa en brobyggnad. Någon källhänvisning till det exemplet lämnas inte utan det får antas ha varit författarens försök att tolka rättsläget. För den som är bevandrad i byggprojekt och entreprenadrätt blir dock det exemplet lite missvisande. Till att börja med är det svårt, för att inte säga omöjligt, att i förväg i detalj bestämma omfattningen av ett mark- och grundläggningsarbete i en bygghandling. Av det skälet brukar sådana arbeten oftast handlas upp på mängdkontrakt där en ökad mängd som beskrivits i rapporten inte utgör något ÄTA-arbete. Om någon gång fast pris förekommer torde båda parter vara fullt medvetna om att det priset mer är en professionell gissning och att ÄTA-arbeten kommer förekomma på grund av avvikande markförhållanden mot vad som antagits. Det kan röra mängden och arten av berg i ett markområde men också den relativa hårdheten och förekomsten av lösa sedimentlager och därav följande behov av spontning eller pålning vid grundläggning, bara som exempel. Geotekniska undersökningar görs med stickprovskontroller över en ofta stor yta. Att behovet av tillkommande arbeten i en sådan situation skulle rubriceras som en kompletterande byggtreprenad är ett för branschen helt främmande synsätt.

Konkurrensverket har i ett beslut från december 2010<sup>12</sup> som rönt viss uppmärksamhet i branschen tagit ställning till ett kommunalägt badhusbolags beställning av tre var för sig betydande ÄTA-arbeten och dess förenlighet med då gällande 3 kap 15 § ÄLOU. Eftersom lagtexten vid den tidpunkten talade om tilläggsarbeten är det kanske inte att förvåna att Konkurrensverket ansåg att beställning av ÄTA-arbeten måste kunna motiveras lagligen med stöd undantagsregeln i 3 kap 15 § LOU för att inte utgöra otillåtna direktupphandlingar. Beställarens invändning om en längre tids utredning under pågående produktion underkändes och det framhölls istället från verkets sida att bristande planering eller senare tillkomna önskemål om badhusets attraktioner inte kunde anses utgöra oförutsedda omständigheter i LOU:s mening. Ärendet gällde bl a en surfanläggning (vågmaskin) för 28 mkr, vilket i sig motsvarade närmare tio procent av kontraktssumman.

### Konkurrensverkets rapport 2011

Konkurrensverket har därefter lagt det beslutet till grund för vidare uttalanden i frågan i en rapport från 2011.<sup>13</sup> I sin rapport uppmärksammade Konkurrensverket

---

<sup>11</sup> Falk, Jan-Erik: Lag om offentlig upphandling – en kommentar, Jure förlag, 1:a upplagan 2009, andra upplagan 2011, samt Lag om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster – en kommentar, 2010

<sup>12</sup> D nr 582/2010 Himlabadet

<sup>13</sup> 2011:2 Fallgropar vid entreprenadupphandling

förvisso att det förelåg en språklig skillnad mellan tilläggsarbeten i 3 kap 15 § ÄLOU och kompletterande byggentreprenad enligt 4 kap 8 § och LOU och 4 kap 6 § 2 p LUF. Men uttalade också utan till synesoreflekterat att med kompletterande byggentreprenad avsågs ÄTA-arbeten. Även om någon källa för det antagandet i sig inte lämnades kan det antas att författaren till den rapporten hämtat vägledning från Falk.

### ÄTA-arbete enligt AB/ABT

I AB och ABT används sedan åtskilliga decennier ÄTA-arbete som ett etablerat begrepp.<sup>14</sup> ÄTA-arbete definieras i AB 04 och ABT 06 som ett sådant arbete som står i omedelbart samband med kontraktsarbetena. Därmed avses att kontraktsarbetena och ÄTA-arbetet utgör en teknisk helhet och att beställaren heller inte utan nackdel kan avvakta med att få ÄTA-arbetet utfört till dess att kontraktsarbetena färdigställts. Det innebär också att en beställning av ett tillkommande arbete som görs efter godkänd slutbesiktning inte utgör ÄTA-arbete i AB:s/ABT:s mening. Att arbetena utgör en och samma tekniska helhet innebär vidare att beställaren normalt inte kan släppa in någon annan entreprenör för att utföra ett ÄTA-arbete utan påverka på den för kontraktsarbetena engagerade entreprenörens ansvar för helheten under den garantitid och ansvarstid därefter som följer av AB/ABT. Svårigheter anses uppstå för beställaren att visa att ett visst fel som må kunna framträda längre fram på entreprenaden ligger inom entreprenörens ansvar och inte är en följd av att någon annan entreprenör genom att utföra ÄTA-arbete insprängt i anläggningen orsakat att exempelvis luftflöden inte blivit kontraktens, att sprickbildning uppstår i betong eller att hållfastheten i ett innergolvs påverkas negativt av utbyte från laminat till ekparkett.<sup>15</sup>

Förutom ansvarsproblematiken i teknisk mening tillkommer frågan om ansvaret för samordningen av de båda entreprenörernas arbeten och den påverkan på sluttiden för kontraktsarbeten som en ovälkommen sidoentreprenörs oväntade närvaro för med sig, som ytterligare komplicerar bilden och medför ekonomiska olägenheter för beställaren.

Det är svårt att se någon logik i att som BKK uttalat göra åtskillnad mellan tillkommande arbete och ändringsarbete. Ett ändringsarbete kan vara väl så omfattande som ett tilläggsarbete och ett tilläggsarbete väl så integrerat med kontraktsarbetena som ett ändringsarbete. Med ändringsarbete avses normalt en kombination av ett avgående och ett tillkommande arbete, typiskt sett ett utbyte från ett föreskrivet material mot ett annat. Till exempel ett byte från kakelplattor till betydligt dyrare italiensk marmor som ytiskt i våtrum. Ett tilläggsarbete avser istället att lägga till något som tidigare inte funnits med, till exempel att nya

<sup>14</sup> Begreppsbestämningar till AB 04 och ABT 06, Ändringsarbete, Tilläggsarbete som står i omedelbart samband med kontraktsarbetena och som inte är av väsentligt annan natur än dessa, samt avgående arbete.

<sup>15</sup> Se exempelvis Källenius, Sten; Entreprenadjuridik sid 47-48, Norstedts 1960 ang motsvarande regel § 3 mom 1 AB 54, samt Motiv AB 72 sid 80 – 82 ang motsvarande regel i 2 kap 2 § AB 72, upprepat i Johansson, Sture, Entreprenadrätt och praktik, sid 182-183, 2:a upplagan, Byggtjänst 2007 ang nu gällande 2 kap 3 § AB 04



brandskyddsföreskrifter utfärdas under pågående byggnation som medför att en utvändig brandtrappa måste installeras som tidigare inte funnits med. Kommentartextens krav på teknisk helhet och att arbetena inte skall vara av väsentligen annan natur, avser per definition tilläggsarbeten. En sådan teknisk helhet får mer eller mindre med automatik anses föreligga ifråga om ändringsarbeten.

Merparten ÄTA-arbeten som beställaren betalar för på en entreprenad beror dessutom på fel eller brist i beställarens handlingar. Det kan yttra sig som ett likställt ÄTA-arbete (som ju inte är ÄTA-arbete i egentlig mening utan en riskfördelning) eller som en föreskriven ÄTA som behöver beställas för att arbetet inte beskrivits på ett kalkylerbart sätt eller att det föreligger motstridigheter i handlingarna som medfört att entreprenören i konkurrens inte behövt inkludera det arbetet i sin fasta anbudssumma. Dessa arbeten är redan upphandlade i konkurrens genom beställarens upphandling av kontraktarbetena som en integrerad del av dessa arbeten, om än inte prissatt till fast pris i anbudet. Vanligen begär dock beställare en konkurrensutsättning av timpriser eller motsvarande för de mest frekvent förekommande ÄTA-arbeten fördelat på olika yrkeskategorier att sedan adderas till anbudssumman i fiktiv mängd vid anbudsutvärderingen. På så vis föreligger heller inte någon egentlig risk för att sådana arbeten utförs utan att vederbörligen ha konkurrensutsatts. En sådan konkurrensutsättning inkluderar naturligtvis inte bara ändringsarbeten utan också tilläggsarbeten.

Det finns också en kontraktuell ömsesidig förpliktelse mellan beställare och entreprenör i AB och ABT vad gäller ÄTA-arbeten. Entreprenören har ensamrätt till att utföra av beställaren föreskrivna ÄTA-arbeten och skall inte behöva tåla att inklämt i sina egna arbeten låta byggherren själv eller någon annan entreprenör utföra arbete av samma slag. Om beställaren anlitar annan för detta eller väljer att utföra ÄTA-arbete i egen regi under kontraktstiden är det sanktionerat med ersättning till entreprenören för utebliven vinst.<sup>16</sup> Entreprenören har också, som ovan beskrivits, en däremot svarande förpliktelse att utföra de ÄTA-arbeten beställaren föreskriver. Detta har i svensk entreprenadrättslig doktrin<sup>17</sup> beskrivits som beställarens traditionella ändringsdispens som en typisk företeelse inom just entreprenadkontrakt, med följd att dessa kan jämföras med öppna ramavtal. Regeln innebär ytterst en garanti för att beställaren får de ändringar han önskar utförda vilket ansetts vara av väsentlig betydelse på grund av svårigheterna att i förväg fastställa den slutliga utformningen av ett byggobjekt.<sup>18</sup> Både beställare och entreprenör är vid kontraktstecknande med andra ord väl medvetna om att ÄTA-arbeten kommer förekomma, dock utan att närmare veta i vilken omfattning eller när under kontraktstiden.

---

<sup>16</sup> 6 kap 2 § AB 04 och ABT 06

<sup>17</sup> Samuelsson, Per: Entreprenadavtal – Särskilt om ändrade förhållanden, Karnov 2011

<sup>18</sup> Supra (fn 15) Källenius sid 48

## Internationell jämförelse

I det avseendet skiljer sig heller inte våra svenska standardavtal från hur ÄTA-arbeten hanteras i internationellt förekommande standardavtal för entreprenad, till exempel FIDIC eller Orgalime.<sup>19</sup>

I utländsk upphandlingsrättslig doktrin är frågan om i vilken omfattning kompletterande byggentreprenader kan direktupphandlas närmast än mer sparsmakat behandlad än Sverige med hänvisning i allt väsentligt enbart till direktivtexten<sup>20</sup> Noterbart är dock att Arrowsmith tar som exempel att en säkerhetsrapport tas fram under en brobyggnad som ger vid handen ett behov av ändrad konstruktion, eller att jordmassor rasar med följd att jordmassor måste transporteras bort som inte inkluderats i det upphandlande entreprenadkontraktet.

## Relevant rättspraxis från EU-domstolen

Det finns ett flertal avgörande från EU-domstolen som rör frågan om otillåten direktupphandling och de undantagsregler där direktupphandling tillåts enligt direktiven. Men endast ett av dessa avser direktupphandlingar där undantagsregeln beträffande kompletterande byggentreprenader som köpts in av en på byggarbetsplatsen redan etablerad entreprenör. Det är ett förhållandevis gammalt avgörande<sup>21</sup> som rörde en italiensk myndighets beslut att under hand direktupphandla två tillkommande delar av en motorvägssträcka som inte hade inkluderats i upphandlingen. Delsträckor vars kontraktvärden båda översteg EU:s då gällande tröskelvärde för upphandling av byggentreprenad, ca 45 MSEK. Av rättsfallsreferatet följer att EU-domstolen bedömt det som en bevisfråga och att den italienska regeringen misslyckats med att visa att det av tekniska skäl varit nödvändigt att koppla ihop arbetena med de olika vägsträckorna som invänts. Av referatet framgår vidare att EU-kommissionen åberopat en tekniskt sakkunnig som redovisat motsatt uppfattning. Även om det är svårt att jämföra det rättsfallet med svenska förhållanden utan närmare inblick i det aktuella italienska kontraktet och italiensk entreprenadrätt, är dessa tilläggsbeställningar inte jämförbara med vad som avses med ÄTA-arbeten i svensk entreprenadrätt. Snarare är den utvidgning av den vägsträcka som det upphandlade entreprenadkontraktet omfattade en ny entreprenad med klart avgränsade entreprenadgränser mot de vägsträckor som från början handlats upp med möjlighet att besiktiga varje vägsträcka för sig. En situation som i svenska entreprenadkontrakt normalt löses genom att hela motorvägen handlas upp vid ett och samma tillfälle och att vissa vägsträckor ingår som prissatta optioner för beställaren att avropa vid senare tillfälle om erforderliga medel ryms inom budget.

---

<sup>19</sup> FIDIC Conditions of Contract for Construction, for building and engineering works designed by the Employer. Orgalime Turnkey Contract for Industrial Works.

<sup>20</sup> Arrowsmith, Sue "The Law of Public and Utilities Procurement:" sid 262-263, 2nd edition, Sweet & Maxwell 2006 och Trepte, Peter Armin; "Public Procurement in the EC", CCH Editions, p 128.

<sup>21</sup> C-57/94

Det finns ytterligare ett mål mot Italien där undantagsregeln för direktupphandling av kompletterande byggentreprenader åberopats.<sup>22</sup> Det var fråga om byggnadsarbeten som utförts genom tre olika kontrakt på 1980-talet för att förhindra översvämningar vid tre olika floder. Under 1997 tilldelades nya kontrakt till samma entreprenör för nya arbeten vid samma floder. I målet gjordes gällande att arbetena var tekniskt komplicerade och därför behövde utföras av samma entreprenör, att synnerlig brådska förelåg alternativt att det var fråga om upprepning av tidigare utförda entreprenader. Inget av dessa argument godtogs av EU-domstolen. Slutligen finns ett avgörande mot Spanien<sup>23</sup> från 2010 som dock inte rörde beställning av kompletterande byggentreprenader i direktivets mening. Målet rörde en kontraktstilldelning som skett till det konsortium som det spanska ministeriet för transport och infrastruktur redan hade kontrakt med för underhåll och drift av en avgiftsbelagd motorvägssträcka. Konsortiets anbud för anläggning, drift och underhåll av anslutningsvägar till motorvägen byggde på ett alternativt utförande enligt vilket konsortiet föreslog och prissatte en betydande utbyggnad av den befintliga motorvägen. EU-domstolen tryckte bl a på att en normalt medveten och omsorgsfull anbudsgivare inte kunde uppfatta att det var fritt fram att ge så långtgående förslag som helt nya entreprenader utanför det geografiska område som upphandlingen avsåg, samt att den befintliga koncessionshavaren i det avseendet gynns.

### Bedömning

Det är i första hand EU-domstolens gamla avgörande av det italienska motorvägsfallet som berör frågan om direktupphandling av kompletterande byggentreprenader i direktivets mening, C-57/94. Fråga var där om kompletteringar av nya vägsträckor som anslöt till den väg som anlades enligt det upphandlade kontraktet och som inte inkluderats i förfrågningsunderlaget och som var för sig översteg tröskelvärdet för entreprenadupphandling. Detta är dock något artskit från beställning av ÄTA-arbeten i sedvanlig omfattning i ett svenskt entreprenadkontrakt enligt AB 04 eller ABT 06. Förutom det nyssnämnda rättsfallet är det svårt att hitta stöd för att överhuvudtaget applicera LOU:s och LUF:s regelverk om förhandlat förfarande med föregående annonsering (direktupphandling) på ÄTA-arbeten. Både en språklig och ändamålsenlig lagtolkning anger att kompletterande byggentreprenader utgör något helt annat än den tekniska helhet med arbeten ihopflätade i varandra som förutsätts för att det skall vara fråga om ÄTA-arbeten. Snarare förefaller frågeställningen ha uppstått från början genom en felaktig översättning av engelskans "additional works" till det svenska ordet "tilläggsarbeten" när EU direktiven första gången införlivades i LOU.

Ett ÄTA-arbete utgör per definition samma entreprenad som de kontraktens arbeten och den kontraktssumma de ansluter till och utgör inte någon ny eller egen entreprenad med egen slutbesiktning och garantitid. Någon förhandling att tala om i samband med beställning av ett ÄTA-arbete brukar heller inte behöva förekomma,

---

<sup>22</sup> C-385/02

<sup>23</sup> C-423/07

utan ÄTA-arbetet inryms i kontraktet som en integrerad del i detta vad gäller ansvar och tider. I den mån parterna inte enas om priset återstår alltid för entreprenören att ta betalt enligt självkostnadsprincipen i AB/ABT, vilket i praktiken också är vanligt förekommande. En jämförelse kan också göras med den rätt att tillgripa förhandlat förfarande utan föregående annonsering som föreligger enligt 4 kap 8 § punkt 2 LOU och 4 kap 2 § punkt 7 LUF om det är fråga om en upprepning av tidigare utförda och offentligen upphandlade byggentreprenader.

Däremot finns en risk att enskilt ÄTA-arbete till sin art eller storlek i extrema fall kan aktualisera det förbud som utkristalliserats i EU-domstolens rättspraxis mot väsentlig ändring i redan upphandlade kontrakt.<sup>24</sup> Däri har angivits att en ändring kan anses vara väsentlig om den hade kunnat rubba turordningen mellan anbudsgivare vid kontraktstilldelningen om ändringen varit inkluderad i förfrågningsunderlaget. Som ett exempel på en sådan kanske kan tjäna den surfanläggning / vågmaskin på 28 Mkr som Konkurrensverket bland annat bedömde i sin rapport från 2010 och som i sig svarade för ca tio procent av kontraktssumman. Detta torde utgöra den gräns inom vilken en beställare fritt kan beställa ÄTA-arbeten utan att någon upphandlingsrättslig fråga om detta är tillåtet eller ej uppstår.<sup>25</sup>

Mycket hinner ändras i fråga om sammansättningen av hyresgäster och ny teknik under en projekteringsfas på ett par år och efterföljande produktion på ytterligare flera år vid stora projekt, vilket måste ge beställaren utrymme för ett visst mått av flexibilitet som också förutsätts i AB/ABT. I den mån den typ av ursäktlighet och tvingande nödvändighet som förutsätts för rätten att direktupphandla kompletterande byggentreprenader skulle anses gälla även för ÄTA-arbeten torde detta i mångt och mycket lägga en död hand på byggprojekt, såtillvida att under projektets gång identifierade teknikförbättringar inte kommer till utförande.

Tilläggas kan slutligen att gränsdragningen i fråga om vad som utgörs av ett ÄTA-arbete i AB:s och ABT:s mening och vad som inte utgör ett ÄTA-arbete och därmed kvalificerar som en kompletterande byggentreprenad inte är alldeles självklar. I kommentartexten till AB/ABT anges att man även skall beakta den olägenhet som det från ansvarssynpunkt eller i övrigt medför för någon av parterna om ett arbete utförs av annan än den etablerade entreprenören samtidigt med dennes utförande av kontraktsarbetena. Samt att regeln skall tolkas restriktivt. Som ÄTA-arbete räknas inte som ovan beskrivits arbete som beställaren utan olägenhet kan avvakta med till dess att entreprenaden godkänts. Det kan därmed också argumenteras för att arbete som uttryckligen exkluderats från ett förfrågningsunderlag – exempelvis ett sjätte våningsplan på ett femvåningshus som skall uppföras – beställaren från början sagt sig beredd att avvakta med och att någon skyldighet för entreprenören att utföra ett sjätte våningsplan som ÄTA-arbete därmed inte föreligger. Såtillvida skulle gränsen för entreprenörens rätt och däremot svarande skyldighet att utföra

---

<sup>24</sup> C-454/06 Pressetext

<sup>25</sup> I princip motsvarande uppfattning redovisas i Bergquist, Hane och Johansson: Offentlig upphandling av Byggentreprenad, Byggtjänst 2012.

av beställaren föreskrivna ÄTA-arbeten möjligen kunna dras vid den ursprungligen angivna entreprenadgränsen i fysisk mening. Om exempelvis fyra av fem våningsplan skall renoveras medan det femte lämnas till senare tillfälle och beställaren under projektets gång ändrar sig och vill få även det femte våningsplanet renoverat med el installationer som är gemensamma för alla våningsplanen, skulle det vara en kompletterande byggentreprenad. Till skillnad från föreskrivna ändringar inom de våningsplan som kontraktet från början omfattat. Som ytterligare krav för att ett arbete skall kvalificera som ÄTA-arbete gäller att det inte är av väsentligen annan natur än kontraktsarbetena. Härmed avses<sup>26</sup> att arbetet faller inom ramen för det fackområde som entreprenören kontrakterats för. En generalentreprenör har i så måtto en betydligt större skyldighet att utföra ÄTA-arbeten inom samtliga fackområden som entreprenaden avser och han svarar för, jämfört med låt säga en el-entreprenör som inte har någon skyldighet att ta på sig arbeten utanför sitt fackområde. Som ytterligare gränssnitt har anförts att arbeten som utan problem kan utföras efter entreprenadens godkännande – med exemplet montering av golvlister – inte kan anses utgöra en och samma tekniska helhet som kontraktsarbetena. Någon kristallklar gräns finns emellertid inte i svensk entreprenadrätt om var entreprenörens skyldighet att utföra ÄTA-arbeten upphör. Det går att göra olika tolkningar om vad som utgör en teknisk helhet mellan ett tilläggsarbete och ett kontraktsarbete och vägledande entreprenadrättslig rättspraxis i den frågan saknas. I entreprenadrättslig doktrin<sup>27</sup> har utöver vad som ovan redogjorts för sedan gammalt det exemplet använts att en tillkommande etapp av en vägsträcka inte utgör tilläggsarbete i entreprenadrättslig mening, medan en utvidning av antalet parkeringsplatser längs den ursprungliga vägsträckan utgör tilläggsarbete liksom beslut att höja vägbanan för en viss sträcka. Ett exempel som rimmar väl med EU-domstolens avgörande av det italienska motorvägsfallet. Är det fråga om ett ÄTA-arbete i den ganska snäva definition som här beskrivits och som AB och ABT utgår från ingår det arbetet också i det entreprenadkontrakt som upphandlats. Är det istället fråga om ett arbete som ligger utanför den definitionen måste prövas om det finns möjlighet att direktupphandla det arbetet enligt någon av de undantagsregler som möjliggör direktupphandling enligt LOU/LUF, såvida inte en separat konkurrensutsättning istället görs.

---

<sup>26</sup> Andersson, Eilert och Hedberg, Stig, ÄTA-arbeten och ekonomisk reglering enligt AB 04 och ABT 06 sid 69-70

<sup>27</sup> Supra (fn 15), särskilt Motiv AB 72 sid 82 - 83



*Adress* 103 85 Stockholm  
*Besöksadress* Torsgatan 11  
*Telefon* 08-700 16 00  
*Fax* 08-24 55 43  
konkurrensverket@kkv.se

[www.konkurrensverket.se](http://www.konkurrensverket.se)