

# MARKNADSIDÉER I SJÄLVA VERKET

TRAFIKVERKET OCH DEN  
RENODLADE BESTÄLLARROLLEN

Emma Ek Österberg

Förvaltningsakademin

# MARKNADSIDÉER I SJÄLVA VERKET

TRAFIKVERKET OCH DEN  
RENODLADE BESTÄLLARROLLEN

Emma Ek Österberg [etg](#)

Den här rapporten har tagits fram inom ramen för forskningsprojektet *Trafikverket – modern myndighet*. Projektet är ett samarbete mellan Förvaltningsakademien vid Södertörns högskola och statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet. Projektet har finansierats av Trafikverkets forskningsportfölj nr. 6, vilket tacksamt noteras.

Södertörns högskola  
SE-141 89 Huddinge

© Författaren, Förvaltningsakademien och  
Södertörns högskola

Omslag: Jonathan Robson  
Formgivning: Per Lindblom & Jonathan Robson  
Tryck: Elanders, Stockholm 2016

Förvaltningsakademien nr 6  
ISBN: 978-91-87843-55-6

# Innehåll

Trafikverket och anläggningsmarknaden .....	5
Marknadslösningar i staten .....	5
Föreställningar om marknader och marknaders praktik.....	9
LOU: ett instrument att styra marknadens aktörer .....	11
Renodla beställarrollen för att utveckla marknaden.....	14
Studiens syfte.....	17
Styrning av och på marknader.....	19
Organisering av marknader .....	21
Styrning i kontraktsrelationer.....	25
Sammanfattning av referensram .....	29
Studiens genomförande.....	31
Fältarbete och fältmaterial.....	31
Trafikverket och renodlad beställarroll.....	35
Anläggningsmarknaden och de statliga beställarna .....	35
Förändringsresan mot renodlad beställarroll .....	56
Verktyg för att förverkliga renodlad beställarroll .....	70
Sammanfattning: Trafikverket och renodlad beställarroll....	87
Att organisera marknaden .....	89
Renodlad beställarroll är en reform med köparen i fokus ....	90
Trafikverket är marknadskonstruktör OCH marknadsaktör ...	92
Målet = ökad konkurrens, mer marknad .....	93
Produkten som köps blir alltmer komplex .....	94
Ökad distans... men också ökad samverkan .....	96
Resultatstyrning i en marknadskontext.....	99
Om stat och marknad: några avslutande ord.....	101
Referenser .....	103



# Trafikverket och anläggningsmarknaden

Trafikverkets uppgift är att med ett trafikslagsövergripande perspektiv ansvara för långsiktig planering av transportsystemet för vägtrafik, järnvägstrafik, sjöfart och luftfart samt för byggande, drift och underhåll av de statliga vägarna och järnvägarna. Men Trafikverket varken utreder, bygger eller underhåller vägar och järnvägar på egen hand. Snarare är dess uppgift att styra och kontrollera det utredande, byggande och underhåll som utförs av konsulter och entreprenörer. Trafikverket är en beställarorganisation, en renodlad sådan har regeringen bestämt. Det betyder att staten lämnat över till marknaden det marknaden anses sköta bäst samtidigt som Trafikverket, i sin roll som beställare, ska stå för kravformulering och uppföljning. I rollen som beställare ska Trafikverket inte bara se till att vägar och järnvägar byggs och underhålls, utan verket ska också som beställare bidra till ökad produktivitet och innovation på anläggningsmarknaden – och därigenom generera mer väg och järnväg för pengarna. Men hur realiserar dessa ambitioner? Hur praktiseras rollen som renodlad beställare på anläggningsmarknaden? Vad betyder det för relationen mellan stat och marknad? Det är frågor som behandlas i denna rapport.

## Marknadslösningar i staten

Trafikverket bildades 2010, och samtidigt avvecklades Vägverket, Banverket och SIKa (Statens institut för kommunikationsanalys). Bakgrunden var en översyn av myndigheterna på transport-

området som regeringen initierade 2008 i syfte att stärka effektiviteten i utförandet av transportpolitiken (SOU 2008:128; SOU 2009:24; SOU 2009:31). I översynen, benämnd Trafikverksutredningen, konstateras att det statliga åtagandet på transportområdet har minskat, och att statens roll har förändrats framförallt genom ett ökat inslag av marknadslösningar:

Statens roll och ansvar är i dag huvudsakligen att skapa och besluta om policy, att förvalta transportsystemen och att beställa och upphandla ny infrastruktur (SOU 2009:31, sidan 12).

Den nya organisationen av myndigheterna inom transportområdet, som blev resultatet av Trafikverksutredningen, utgår ifrån att staten inte längre producerar infrastruktur utan agerar som policyskapare, systemförvaltare och beställare. Denna roll skiljer sig påtagligt från den roll staten traditionellt har haft inom transportområdet. Inom både Vägverket och Banverket har tusentals anställda under många år arbetat med att bygga och underhålla landets vägar och järnvägar. Idag är denna produktion bolagiserad och bedrivs inom InfraNord (tidigare Banverket produktion) och Svevia (tidigare Vägverket produktion) som konkurrerar med andra företag på anläggningsmarknaden om Trafikverkets entreprenader. Detsamma gäller den tekniska detaljplaneringen (projekteringen) som bolagiserades 2009 när Vägverket projektering och Banverket projektering tillsammans bildade det statliga bolaget Vectura. Vectura köptes efter några år upp av teknik-konsultföretaget Sweco som konkurrerar med andra konsultföretag på marknaden om projekteringsuppdrag.

Även om produktionen numera åvilar marknaden står staten fortsatt för huvudmannaskap och finansiering av infrastrukturen. Trafikverkets uppgift är att med ett trafikslagsövergripande perspektiv ansvara för den långsiktiga infrastrukturplaneringen samt för byggande och drift av statliga vägar och järnvägar (Förordning 2010:185). Varje år genomför Trafikverket cirka 900 upphandlingar av konsulttjänster och entreprenader till ett värde av cirka 40 miljarder kronor, vilket gör verket till en av landets

största beställare (Trafikverkets hemsida). Genom att låta marknaden sköta produktionen, samtidigt som Transportstyrelsen tar hand om normerande uppgifter och Trafikanalys ansvarar för utvärderande uppgifter, kan Trafikverket fungera som en renodlad beställarorganisation. Åtminstone var detta beslutsfattarnas ambition när de 2009 beslutade om Trafikverkets bildande (SOU 2009:31; Dir 2009:75).

Renodlingen av myndighetsrollen är inget unikt för Trafikverket utan speglar en allmän trend i statsförvaltningen där beställande/utförande och normerande/granskande uppgifter separeras och där utförandet inom en mängd olika områden överförs från stat till marknad (Jacobsson, Pierre och Sundström 2015; Pollitt och Bouckaert 2011; Broadbent och Guthrie 2007). I början av 1990-talet blev det vanligt att i svensk offentlig sektor skilja funktionerna beställning och utförande åt. Inom kommuner, landsting och en rad sektorer i staten skapades beställande enheter med uppdrag att ”köpa” tjänster från de utförande enheterna. Inom Vägverket genomfördes en omorganisation 1992 då beställande och utförande enheter separerades. En liknande omorganisation genomfördes inom Banverket 1998 när en beställarfunktion med cirka 600 medarbetare fick i uppdrag att köpa tjänster från de utförande enheterna där majoriteten av medarbetarna i myndigheten arbetade (SOU 2015:42). Genom att separera beställning från utförande öppnades också möjligheten att konkurrensutsätta den utförande verksamheten, vilket var ett viktigt argument när beställar-/utförarmodellen infördes på bred front i stat, kommuner och landsting (Rombach 1997; Berlin 2006). Syftet var tydligt: genom att låta vårdföretag konkurrera med offentliga vårdgivare, utbildningsföretag konkurrera med kommunala huvudmän, privata tågoperatörer konkurrera med SJ och privata entreprenörer konkurrera med Vägverkets och Banverkets produktionsenheter, skulle effektivitet och utveckling spurras på ett sätt som antogs vara svårt att åstadkomma inom en traditionell förvaltningsorganisation (Forssell och Norén 2006). Organisationer (särskilt offentliga sådana) betraktades som by-



råkratiska och hierarkiska medan marknader framställdes som fria och flexibla (Blomquist 1996; Rombach 1997; Ahrne och Brunsson 2010).

De marknadsinspirerade lösningarna var en hörnsten i reformeringen av den offentliga sektorn som ofta benämns New Public Management (Hood 1991). Men reformeringen handlade inte enbart om att konkurrensutsätta och överföra uppgifter från det offentliga till marknaden, utan också om att införliva styrmodeller och ledarskapsideal från företagsfären i offentliga organisationer (Hood 1991; Osborne och Gaebler 1992; Jacobsson 1994). Bolagisering är sådan typ av reform där delar av det offentliga ges strukturella villkor som liknar företagens. Att bolagisera har varit ett sätt att fullfölja marknadsanpassningen av utförandet och har varit vanligt inom staten (se SOU 2007:78) men också på kommunal nivå där uppgifter som bostadsförsörjning, energiförsörjning och turism allt oftare hanteras av kommunala bolag (Svärd 2016). Införandet av resultatstyrning är ett annat exempel vars fokus på mätning, redovisning och uppföljning av prestationer och resultat ligger i linje med de rationalistiska ideal som präglar New Public Management (Sundström 2003; Svärdsten Nymans 2012). Ytterligare exempel på marknadsanpassning och företagisering är kundorienteringen som märks i hur brukare och medborgare definieras och hur myndigheterna etablerar och formar sina relationer till dem (Kastberg 2005; Forssell och Norén 2013). Offentlig och privat sektor har således flätats samman på flera sätt: genom konkurrensutsättning och marknadsskapande men också genom ett gemensamt tankegods kring, och en praktik för, hur verksamheter ska styras och organiseras. Gränserna mellan offentligt-privat och stat-marknad har kommit att suddas ut alltmer (Broadbent och Guthrie 2007; Sundström med flera 2016, kommande).

## Föreställningar om marknader och marknaders praktik

När Trafikverket upphandlar utredande, byggande, drift och underhåll blir de köpare på anläggningsmarknaden. Karaktäristiskt för marknader, så som de ofta beskrivs, är att samordning sker genom utbyten av varor och tjänster mellan säljare och köpare, och att dessa utbyten sker i en konkurrenssituation där priset vanligtvis utgör en balanserande faktor (Williamson 1975; Callon 1998). I vanliga föreställningar ingår idén om att alla marknader fungerar på likartat sätt. Grundläggande i dessa föreställningar om marknaden är att många säljare konkurrerar om att erbjuda varor och tjänster till många potentiella köpare. Vidare antas aktörerna på marknaden vara informerade och nyttomaximerande och anpassa sina val efter vad som bäst gagnar deras egna intressen. Köparna antas till exempel jämföra alternativ och välja det som bäst uppfyller deras behov till lägsta möjliga kostnad (Berlin 2006; Forssell och Norén 2013). Säljare antas anpassa utbud och pris på ett sätt som maximerar deras möjligheter att nå framgång. I vanliga föreställningar om marknaden är kontakterna mellan köpare och säljare temporära, vilket innebär att varken köpare eller säljare över tid är lojala i sina relationer till varandra (Williamson 1975; Helgesson, Kjellberg och Liljenberg 2004).

I praktiken fungerar förstås inte marknader som dessa föreställningar gör gällande. Genom empiriska studier av marknaders praktik vet vi att olika marknader fungerar på väldigt olika sätt (se till exempel Brunsson och Hägg 1992/2010; Björkman, Fjæstad och Alexius 2014; Furusten 2015). Vi vet också att säljare och köpare investerar mycket tid i relationerna till varandra, i motsats till idén om temporära kontakter. Studier av marknader visar att relationerna mellan säljare och köpare ofta är långsiktiga och stabila och att en ömsesidigt förtroende utgör en viktig del i dessa relationer (Axelsson 1998; Dekker 2004; Caglio och Ditillo 2008; Furusten 2015; Kastberg 2016). Det betyder inte att de är utan konflikt, snarare är relationerna av sådan art att de tål en viss grad av konflikt. Vi vet också att marknader inte är så "fria" som idén om den perfekta marknaden gör gällande, utan

att marknader i allra högsta grad är organiserade företeelser. Bland de aktörer som organiserar marknader finns stater som bland annat stiftar lagar och utövar tillsyn över marknader (Andersson, Erlandsson och Sundström 2014) och en rad andra aktörer som branschorganisationer, internationella standardiseringsorganisationer och certifieringsföretag (Brunsson och Jacobsson 2000; Brunsson, Gustafsson och Tamm Hallström 2014). Gemensamt för dessa aktörer är att de på olika sätt försöker påverka hur marknadens aktörer agerar och inom vilka ramar de kan och får agera.

Genom att ta fasta på hur marknader är organiserade – vilka som organiserar dem och mot vad organisationselementen är riktade – kan olika marknader särskiljas från varandra, menar Ahrne, Aspers och Brunsson (2015). Det gör det möjligt, menar de, att förstå hur och varför olika slags marknader fungerar som de gör i praktiken. Genom att studera hur marknader organiseras – och vem som gör vad för att olika marknader ska fungera i praktiken – synliggör man också att marknader inte uppstår spontant, utan att många aktörer är delaktiga i skapandet och upprätthållandet av marknader (Callon 1998; Helgesson, Kjellberg och Liljenberg 2004).

Att praktik inte stämmer överens med idéer och föreställningar är inget unikt för just marknader. Samma sak kan sägas om till exempel styrning och organisation. En tänkbar förklaring till marknadssidéns attraktionskraft är dess enkelhet, en annan att den knyter an till, och ligger i linje med, andra framgångsrika idéer om till exempel individ och rationalitet (Brunsson och Hägg 1992/2010). Men att marknaders praktik inte stämmer överens med idéer och dominerande föreställningar om marknaden betyder inte att det är två skilda fenomen som finns och verkar i två olika världar. Snarare är praktiken med och formar våra föreställningar likväl som dominerande föreställningar styr och tar sig uttryck i praktiken (Callon, Méadel och Rabeharisoa 2002; Kjellberg och Helgesson 2007). En rad studier om marknadsskapande i svensk offentlig sektor visar att föreställningar

om marknaden har stor betydelse för hur offentliga marknader iscensätts, för hur spelreglerna för marknadsaktörer formuleras och för innebörden av aktörernas roller (se till exempel Kastberg 2005; Forssell och Norén 2013; Yttermyr 2013). Ett konkret uttryck för idén om den perfekta marknaden, som har stor betydelse för den marknadspraktik som diskuteras i den här rapporten, är lagen om offentlig upphandling.

## LOU: ett instrument att styra marknadsaktörer

Offentliga organisationers inköp skiljer sig från när privatpersoner och företag gör inköp eftersom offentliga organisationer handlar med allmänhetens pengar. I offentlig sektor är det därför särskilt viktigt att hushålla med pengarna och se till att medborgarna får ut mesta möjliga av de gemensamma resurserna. Lagen om offentlig upphandling (LOU) är tänkt som ett instrument för att åstadkomma detta och har sin grund i idén om att på bästa sätt utnyttja konkurrensen på marknaden. LOU (och LUF) reglerar i detalj hur offentliga organisationer ska agera när de köper varor, tjänster och entreprenader. Det inkluderar bland annat regler om hur inköp ska annonseras, hur krav på varan/tjänsten eller leverantören ska formuleras och hur leverantörernas anbud ska värderas. I korthet ska inköpsprocessen, enligt LOU, se ut enligt följande (se Upphandlingsmyndighetens hemsida):

1. Upphandlande myndighet har ett **behov** som de formulerar i ett förfrågningsunderlag i vilket de preciserar vad det är de vill köpa, vilka krav de har och hur olika krav är viktade mot varandra.
2. Förfrågningsunderlaget **annonseras**, varpå samtliga aktörer på marknaden kan svara mot den upphandlande myndighetens behov genom att beskriva, i ett **anbud**, vad de kan leverera och till vilket pris.
3. Både annonsering och anbudsgivning sker enligt ett fastlagt tidsschema. Givet att den upphandlande myndigheten har mer

än ett anbud att välja mellan, **utvärderas anbuden** med utgångspunkt i kraven som angavs i förfrågningsunderlaget.

4. Det alternativ som är bäst (ofta i betydelsen billigast) **väljs**.
5. Innan kontrakt skrivs mellan vinnande leverantör och upphandlande myndighet ska övriga anbudsgivare ges möjlighet att överklaga tilldelningen av kontraktet. När denna tidsfrist löpt ut kan **kontrakt skrivas** och köpet fullbordas.

LOU har beskrivits som ett av många marknadsexperiment i offentlig sektor. Som marknadsexperiment är LOU speciellt eftersom det är en lag som reglerar särskilda marknadsbeteenden (Jacobsson 1994; Furusten 2015). LOU instiftades 1992 och baseras på EU:s upphandlingsdirektiv vilket betyder att samma grundprinciper tillämpas i hela EU. Syftet med lagstiftningen är att främja konkurrens och därigenom ett effektivt resursutnyttjande, säkerställa transparenta inköpsprocesser och motverka korruption (Nilsson, Bergman och Pydokka 2005; Sundstrand 2013). Kort och gott handlar lagen om att göra offentliga organisationer till ”bättre” marknadsaktörer genom att tvinga dem att agera marknadsorienterat. På så vis är LOU en paradox, menar Furusten (2015), eftersom den utgår från en idé om den fria marknaden samtidigt som den i sig självt är ett kraftfullt ingrepp på denna marknad.

Trafikverket ska precis som alla andra offentliga organisationer följa upphandlingsregelverket<sup>1</sup> när det upphandlar konsulttjänster och entreprenader på anläggningsmarknaden. Regelverket är i princip detsamma för myndigheter som beställer IT-tjänster, köper in kontorsmaterial, anlitar managementkonsulter, beställer lokalvård eller upphandlar entreprenader inom vård och omsorg. Samma inköpsprocedur föreskrivs oavsett vilken vara eller tjänst som köps in och oavsett hur många säljare det finns på marknaden som levererar jämförbara varor/tjänster

---

<sup>1</sup> Trafikverkets upphandlingar omfattas också av en annan upphandlingslag, lagen om offentlig upphandling inom försörjningssektorn, LUF. Den ger verket vissa möjligheter att tillämpa andra upphandlingsförfaranden än de som medges enligt LOU, till exempel förhandlat förfarande.

(Axelsson 1998). Upphandlingsproceduren förutsätter att det som ska köpas *produktifieras*, vilket innebär att det beskrivs och förpackas på ett sätt som gör det kalkylerbart och jämförbart. I praktiken sker produktifieringen i en tvåstegsprocess: Det första steget är när den upphandlande myndigheten översätter och formulerar ett behov i förfrågningsunderlaget. Inom Trafikverket ser denna process olika ut beroende på vad det är som upphandlas, men eftersom det ofta handlar om komplexa tjänster är det inte sällan en omfattande process som inkluderar både tekniska och strategiska dimensioner. Det andra steget i produktifieringsprocessen är när leverantörerna, med utgångspunkt i förfrågningsunderlaget, beskriver den vara eller tjänst de kan erbjuda och vad den kostar. Också detta kan vara omfattande och tidskrävande processer, beroende på graden av komplexitet. De båda stegen i produktifieringsprocessen gör leverantörernas erbjudanden jämförbara och möjliga att utvärdera i relation till den upphandlande myndighetens krav. På så vis är de nödvändiga för att inköp enligt upphandlingsregelverket ska vara möjliga (Axelsson 1998; Furusten 2015, se också Callon, Méadel och Rabeharisoa 2002 för en utvecklad diskussion om produktifiering).

I den offentliga debatten om upphandling lyfts ofta problem och svårigheter med regelverket fram. Det sägs att upphandlingsförfarandet är onödigt komplicerat, vilket försvårar för företag som vill vara med och lämna anbud. Samtidigt talas om bristande upphandlingskompetens, särskilt hos de myndigheter som bedriver upphandling i liten skala. En annan kritik, som särskilt betonas i Upphandlingsutredningen (SOU 2013:12), är att juridiska spörsmål, och vikten av att agera korrekt enligt lagstiftningen, trängt undan affärsmässiga perspektiv och dolt den potential till effektivisering som finns i upphandlingssammanhang. Att minimera risken för överprövningar har ofta gått före ambitionen att resultatoptimera, poängterar utredningen.<sup>2</sup> Sam-

---

<sup>2</sup> Ett bekymmer som pekas ut i sammanhanget är att antalet överprövningar har ökat kraftigt under senare år (se Konkurrensverket 2013). Alla anbudsgivare som anser att en upphandling brustit mot LOU och som anser sig

ma sak gäller möjligheterna att ta tillvara innovation och nytänkande som i en upphandlingskontext har visat sig vara svårt. Innovationsvänlig upphandling är ett uttryck som används för att beskriva upphandlingsprocesser där upphandlare inte utesluter eller missgynnar innovativa lösningar, utan tvärtom möjliggör och premierar nytänkande (SOU 2010:56). Ytterligare exempel på aktuella frågor är möjligheten att integrera tvärsektorriella mål i upphandlingssammanhang genom att ställa krav på till exempel miljöarbete, social hållbarhet och jämställdhet. Den nyetablerade Upphandlingsmyndigheten, och nuvarande minister med ansvar för upphandlingsfrågor, har särskilt betonat vikten av att bredda upphandling som styrinstrument (se Upphandlingsmyndighetens hemsida). Upphandlande myndigheter ska inte bara stödjas i sin uppgift att effektivisera sina upphandlingar, utan också stödjas i att använda upphandlingsinstrumentet mer proaktivt (se också Edler och Geoghiou 2007; Edler och Uyerra 2013). Ambitionen är att det offentliga ska kunna driva utvecklingen i en viss riktning (till exempel ökad innovationsgrad eller ökad hållbarhet) på de marknader där de agerar. Det är sådana ambitioner om att påverka marknader via upphandling som Trafikverkets idé om att renodla beställarrollen tar avstamp i.

## Renodla beställarrollen för att utveckla marknaden

En utmärkande egenskap hos Trafikverket som köpare på anläggningsmarknaden är att verket är en dominerande aktör. Trafikverkets beställningar utgör cirka 30 % av anläggningsmarknadens totala omsättning (SOU 2009:24). Resten står kom-

---

missgynnad i och med detta, har rätt att överklaga den upphandlande myndighetens beslut att tilldela en viss leverantör kontrakt. Det är förvaltningsdomstolarna (Länsrätten i första instans) som hanterar överprövningsärenden, och sedan 2000 har antalet överprövningar ökat kraftigt. Vad denna ökning säger om kunskapen, viljan och förmågan att följa LOU och vad den säger om benägenheten bland leverantörerna att överpröva är inte klarlagt, bland annat eftersom det saknas systematiska analyser av överprövningsärenden och resultaten av dem.

muner och privata företag för. Den stora upphandlingsvolymen ger Trafikverket en särskilt tongivande position, vilket ger staten stora möjligheter att, via sitt sätt att beställa, styra marknaden. Så här uttrycks denna potential i kommittédirektivet till översynen av myndigheter och verksamheter på transportområdet:

Beställarnas agerande är av stor betydelse för marknads funktion. [...] Det finns därmed ett behov av att analysera hur dessa stora beställare i upphandlingsförfaranden kan bidra till en förbättring av anläggningsmarknadens funktion och skapa förutsättningar för innovation (Dir. 2008:90).

Det är med detta som utgångspunkt som en rad initiativ har tagits för att utveckla beställarrollen, en reform vars avsikt är att förändra marknaden. Målet är en bättre fungerande anläggningsmarknad som antas gagna staten som beställare genom att generera mer väg och järnväg för pengarna. Benämningen på reformen, tillika benämningen på det önskvärda slutresultatet, är renodlad beställarroll.

Att marknads funktion behöver förbättras är i grunden samma sak som att säga att det finns problem på marknaden som behöver lösas. I problematiseringen ryms flera problem som på olika sätt är länkade till varandra. Grunden i problematiseringen är att anläggningsmarknaden inte fungerar som den borde, eftersom den varken är tillräckligt produktiv eller innovativ. Bland annat beskriver Konjunkturinstitutet konjunkturläget som sämre i byggbranschen (där anläggningsbranschen ingår) vilket Trafikverket åskådliggör i en presentation om renodlad beställarroll där det tydligt framgår att utvecklingen varit betydligt mer positiv inom både industrin och näringslivet sedan 1990-talet (Powerpoint 1, Trafikverket).

Konkurrensen är också lägre än i andra branscher, åtminstone om man ser till antalet anbud per upphandling (Konkurrensverket 2014). Kartellbildning finns med i historien och bidrar också till en bild av anläggningsbranschen som en ”problembransch”. Dessa problem på marknaden blir problem för staten



eftersom staten, via Trafikverket, tvingas köpa onödigt dyr och potentiellt gammal teknik. De är också problem för branschen (och i förlängningen staten) eftersom svenska företag löper risken att tappa i konkurrenskraft på en internationell marknad.

Ett annat framträdande problem, tillika en viktig orsak till det första problemet, har med statens agerande i rollen som beställare att göra. När Trafikverket i sina beställningar styr de tekniska lösningarna på ett (alltför) detaljerat sätt så bidrar det till att motverka konkurrens och bromsa upp utvecklingen i branschen, poängteras det. De beskrivna problemen i anläggningsbranschen och den beskrivna problematiken i Trafikverkets sätt att agera som beställare, uppfattas följaktligen vara tätt sammanlänkade. Som dominerande köpare på anläggningsmarknaden antas staten vara en av bovarna i dramat.

Renodlad beställarroll beskrivs på Trafikverkets hemsida som ett förhållningssätt som innebär att verket som beställare ska:

- Skapa förutsättningar för marknaden och dess drivkrafter till ökad innovation och produktivitet.
- Utveckla vår roll och vårt agerande som beställare i syfte att överlämna ett större åtagande och ansvar till leverantörerna.
- Ge förutsättningar för ökad konkurrens i anläggningsbranschen.

(Trafikverkets hemsida)

Renodlad beställarroll berör Trafikverket som helhet och beskrivs också som en av senare års mest tongivande reformer (Trafikverket 2015). Den berör också samtliga marknadsaktörer som Trafikverket har kontakter med. Trafikverkets ambition att förändra beställarrollen och beställarpraktiken är ett aktivt försök att förändra spelreglerna på anläggningsmarknaden och på så vis styra den i önskvärd riktning. Detta uttrycks tydligt i Produktivitetskommitténs betänkande:

Hur beställarrollen avseende såväl upphandling som projektstyrning utövas har stor betydelse för utvecklingen av marknaden, produktiviteten och innovationsgraden i anläggningsbranschen och därmed för hur mycket infrastruktur som kan åstadkommas med de resurser som ställs till förfogande (SOU 2012:39, sidan 31).

## Studiens syfte

Hur samhällseliga problem framställs har betydelse för vilka lösningar som presenteras och upplevs som rimliga. Varje reform utgår ifrån en viss beskrivning av de problem som ska lösas och dessa problems beskaffenhet (Miller och Rose 1990; 2008). Grunden för renodlad beställarroll som reform och lösning är en problematisering där marknadsmisslyckande kopplas ihop med hur de statliga beställarna (Trafikverket) förhåller sig och agerar som marknadsaktörer. Ambitionen med studien som ligger till grund för denna rapport är att fördjupa kunskapen om denna reform, dess ambitioner och konsekvenser. Genom att beskriva och analysera hur reformen renodlad beställarroll tar sig uttryck i praktiken och vad den betyder för relationerna mellan Trafikverket och marknadsaktörer, är syftet med denna rapport att vidareutveckla kunskapen om hur staten organiserar marknader och vad det betyder.

Studien tar avstamp i organisationsteoretisk och konstruktivistisk forskning om marknader och marknadsskapande. Grundläggande i denna forskningstradition är en syn på marknader som organiserade företeelser, där många aktörer utöver säljarna och köparna deltar i organiseringen (till exempel Callon 1998; Callon, Méadel och Rabeharisoa 2002; Kjellberg och Helgesson 2007; Björkman, Fjaestad och Alexius 2014; Ahrne, Aspens och Brunsson 2015). Staten har pekats ut som en sådan aktör, som i takt med ökat marknadsutnyttjande i offentlig sektor har fått en alltmer central roll som marknadskonstruktör och marknadsaktör (Sundström med flera 2016, kommande). I Trafikverksfallet

är staten en dominerande aktör på marknaden, vilket gör det till ett särskilt intressant fall att studera.

Rapporten är upplagd på följande vis. I nästa kapitel presenterar jag den teoretiska referensram som ligger till grund för hur relationerna mellan stat-marknad och köpare-säljare förstås och analyseras. I kapitel tre beskriver jag studiens genomförande och metodologiska vägval. I kapitel fyra beskriver jag hur reformen renodlad beställarroll tagit form, kommunicerats och genomförts inom Trafikverket med utgångspunkt i intervjuer och skriftligt material såsom presentationsmaterial, rapporter med mera. I det avslutande kapitlet summeras analysen och jag diskuterar slutsatserna i relation till tidigare forskning och de politiska ambitioner som legat bakom införandet av den renodlade beställarrollen.

# Styrning av och på marknader

Styrning och organisering är två centrala begrepp i denna rapport. Styrning innebär ett medvetet försök att påverka någon annan. Det innebär inte per definition att man lyckas, utan det är ambitionen att påverka som gör det till styrning – eller styrförsök som Czarniawska-Joerges (1992) menar att det borde kallas. En egenskap i styrning är att den sker i relationer mellan åtminstone två parter: en styrande och en styrd. Styrning förutsätter således en avsändare (någon som vill påverka) och en mottagare (någon som blir påverkad) men i praktiken involverar styrrelationerna ofta många individer och organisationer i nätverksliknande konstellationer. I upphandlingssammanhang sker styrning via kontrakt, där den upphandlande myndigheten försöker påverka vad den köper och till vilket pris. Styrning i kontraktsrelationer kan dock utformas och bedrivas på flera sätt. Styrförsöken kan också tas emot och hanteras på många olika vis av de aktörer som ingår i styrrelationerna, till exempel säljarna (Bryntse 2000; Cristofoli med flera 2010; Kastberg 2016).

Interaktion mellan individer och organisationer påverkas av sammanhanget och sker inte i ett vakuum. Så också interaktionen i kontraktsrelationer. Att försöka påverka sådana sammanhang genom att etablera strukturer och formulera spelregler för interaktionen, är en annan typ av styrning. Att styra genom att organisera handlar bland annat om att med olika strategier skapa och omskapa organisationer, positionera gentemot varandra, och skapa vertikala strukturer inom och mellan organisationer (Jacobsson, Pierre och Sundström 2015). Denna typ av styrning är ofta dold eftersom den organisatoriska strukturen vid en viss

tidpunkt är given och snarare betraktas som en del av kontexten snarare än som en dimension av styrning. Sett över tid framgår det dock att etablerandet av strukturer – organiseringen – är ett centralt styrinstrument inom staten, vilket den stora mängden organisatoriska reformer vittnar om (Jacobsson, Pierre och Sundström 2015). När det gäller transportpolitiken har staten organiserat myndighetssfären på ett sätt som skiljer de beställande (Trafikverket), normerande (Transportstyrelsen) och producerande (marknaden) delarna från varandra. I och med detta har Trafikverket positionerats på ett bestämt sätt i relation till marknadens aktörer (köpare-säljare). Relationerna dem emellan ska enligt modellen vara affärsmässiga, vilket i praktiken inkluderar både kontraktsmässiga relationer och samverkansrelationer, samtidigt som effektiviteten i det dessa relationer genererar, antas vara beroende av tillräcklig konkurrens mellan marknadens aktörer.

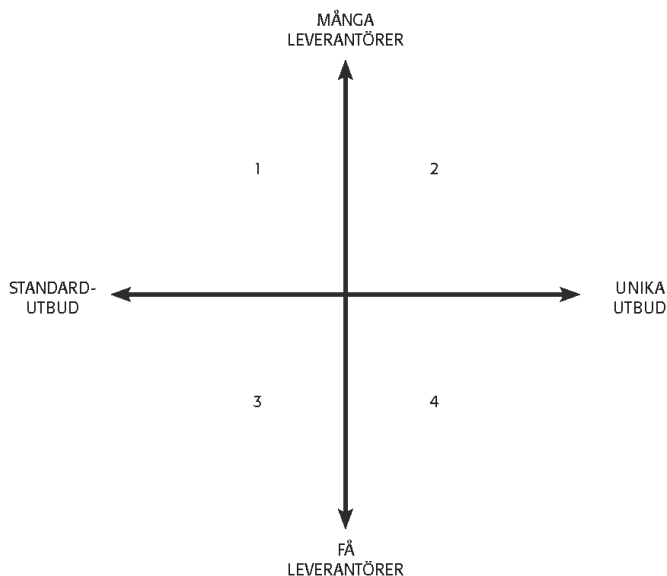
I denna rapport betraktar jag styrning i relationen mellan köpare och säljare i en upphandlingskontext, och styrningen som sker genom att etablera spelregler för denna relation, som två olika nivåer av styrning. Båda nivåerna är relevanta eftersom de tillsammans kan skapa förståelse för vad renodlad beställarroll inom Trafikverket innebär. Jag analyserar renodlad beställarroll som en reform genom vilken staten organiserar anläggningsmarknaden, och utforskar hur denna organisering ser ut och vad den betyder för relationen mellan stat och marknad inom det transportpolitiska fältet. För att möjliggöra en sådan analys behöver jag dock utforska de relationer och den interaktion reformen syftar till att påverka, det vill säga (kontrakts)relationerna mellan beställare, entreprenörer och konsulter. I detta kapitel presenterar jag ett teoretiskt ramverk som hjälper mig förstå och analysera båda dessa nivåer.

## Organisering av marknader

I inledningen till denna rapport beskrev jag några utmärkande drag i vanliga föreställningar om marknaden. I dessa föreställningar ingår en idé om säljare och köpare som nyttomaximerande aktörer med på förhand bestämda preferenser, som interagerar genom utbytet av varor eller tjänster, på en marknadsplats där konkurrens råder. Om marknadskrafterna lämnas fria uppstår, enligt dessa föreställningar, spontant jämvikt på marknaden. Detta eftersom köpare och säljare förväntas anpassa sig till varandra.

Det nationalekonomiska tankegodset, representerat av bland andra Milton Friedman, har haft stor betydelse för hur och varför det offentliga iscensatt marknader (Blomquist 1996; Rombach 1997) och för synen på statens uppgift och roll (se Sundström med flera 2016, kommande). Ett grundläggande antagande är att politikens inblandning försämrar marknaders funktion såsom alla ingrepp på rena marknader antas göra. Medborgarna bör, enligt detta tankegodsets, betraktas som kapabla marknadsaktörer och fria individer.

Grundläggande för denna förståelse av marknader är tanken om att marknadsmekanismerna alltid leder marknader mot jämvikt såvida dessa lämnas i fred. Men i praktiken skiljer sig olika marknader väsentligt från varandra. Axelsson (1998) föreslår att man kan karaktärisera olika marknader utifrån två dimensioner: den ena dimensionen handlar om utbudet, där den ena ytterligheten är ett standardutbud, den andra ytterligheten är att varje leverantör erbjuder ett unikt utbud. Den andra dimensionen handlar om konkurrensen, där den ena ytterligheten är att det finns väldigt många leverantörer, medan den andra ytterligheten är att det bara finns en leverantör på marknaden. Genom att föra samman dessa båda dimensioner i en matris, uppstår fyra idealtypiska marknader (figur 1).



Figur 1. Karaktäristik av olika marknader utifrån två dimensioner (Axelsson 1998).

Tre av idealtyperna (2, 3, 4) avviker på olika sätt från föreställningar om marknaden, antingen genom att det endast är ett fåtal leverantörer som konkurrerar på marknaden, eller genom att varje leverantörs utbud är unikt och således inte jämförbart med andras (eller båda dessa egenskaper som i 4). Endast i det fall där det finns många leverantörer som erbjuder ett standardutbud finns grundläggande egenskaper som påminner om bilden av hur marknaden fungerar (Axelsson 1998; se också Furusten 2015).

Empiriska studier av olika typer av marknader visar att alla marknader, trots sina olikheter, är organiserade. En mängd aktörer, däribland stater, ägnar stor möda åt att organisera marknader. Exempelvis har forskare studerat hur olika aktörer etablerar spelregler för utbytet på spelmarknaden (Alexius 2014), marknaden för utsläppsrätter (Rosenström 2014), skolmarknader (Yttermyr 2013) och marknaden för pensionsfonder (Nyqvist 2016)

för att nämna några exempel. Studier av hur marknader fungerar i praktiken visar sålunda att ju mer marknad, desto mer omfattande uppgift för staten att skapa ordning på dessa marknader.

Hur det offentliga etablerar spelregler på marknader har varit särskilt tydligt i skapandet av offentliga marknader som kundvalsmarknader inom skola, vård och omsorg. Offentliga marknader definieras som marknader som iscensätts för att hantera ett offentligt åtagande, där staten eller kommunerna bär det yttersta ansvaret för att tjänsten produceras (Kastberg 2005; Forssell och Norén 2006). En del forskare kallar offentliga marknader för kvasi-marknader för att betona att de avviker från traditionella marknader på grundläggande punkter. Karaktäristiskt för kundvalsmarknader är att eleverna/vårdtagarna/brukarna själva blir kunder och väljer utförare. I valet är emellertid prismekanismen satt ur spel eftersom resurserna kanaliseras från det offentliga (kommunen) till den valda utföraren. Utförarna konkurrerar därför enbart utifrån kvaliteten i tjänsten. Kundvalsmarknader följer marknadslogiken i den mening att utförare som inte levererar en tillräckligt bra tjänst med tiden antas försvinna. Men stat och kommun styr också kundvalsmarknadernas funktion genom att besluta om vilka aktörer som får vara med och konkurrera, och hur dessa aktörer får agera (Kastberg 2005; Yttermyr 2013).

Spelreglerna och mekanismerna ser dock annorlunda ut när det offentliga och marknaden är organiserade i upphandlingsrelationer. På sådana marknader är prismekanismen i allra högsta grad aktuell, även om köparen också i detta fall betalar med allmänhetens pengar. Den som köper/beställer är vanligtvis inte samma person som ska nyttja varan eller tjänsten, vilket kan komplicera utbytet på marknader (Furusten 2015; Kastberg och Mattisson 2013). Under senare år har regeringen betonat att upphandling borde användas mer strategiskt, vilket jag berättade om i inledningskapitlet. Det finns en dold potential i upphandling som styrinstrument, hävdas det. Vad denna dolda potential syftar på är att det offentliga har möjlighet att genom kravstäl-



lande i upphandlingssammanhang styra inte bara de varor och tjänster som de köper, utan också mer offensivt påverka marknader i stort.

## Organisationselement och marknadselement

Traditionellt betraktas organisation och marknad som två olika former för samordning, som är varandras motpoler. Organisation förknippas vi med samordning via exempelvis regler och hierarkier, medan marknaden förknippas med samordning via utbyten mellan säljare och köpare, i enlighet med föreställningarna som jag beskrivit ovan. Organisationsforskare har dock poängterat att organisering inte nödvändigtvis resulterar i formella organisationer (Ahrne, Aspers och Brunsson 2015; Czarniawska 2004). Istället betonar en del av dessa forskare att organisation och marknad kan betraktas som två idealtypiska konstruktioner som var och en utgörs av särskilda element. De centrala organisationselementen är hierarki, medlemskap, regler, övervakning och sanktioner (Ahrne och Brunsson 2010). Dessa element utgör grunden för det vi förknippas med organisation. Centrala element i marknad som idealtypisk konstruktion är säljare, köpare, produkt/tjänst, utbyte, pris och konkurrens. Genom att betrakta organisation och marknad som idealtypiska konstruktioner bestående av olika element, blir det möjligt att analysera empiriska företeelser med dessa element som utgångspunkt.

I studier av hur marknader organiseras har flera forskare använt ovanstående organisationselement för att kategorisera och förstå hur olika aktörer styr på olika marknader (Björkman, Fjaestad och Alexius 2014). Andersson, Erlandsson och Sundström (2014) har tagit fasta på hur staten organiserar marknader i syfte att stimulera marknaders funktion, men också för att skydda konsumenter eller värna medborgerliga intressen. Myndigheter som har sådana aktiviteter som huvudsaklig syssla kallar de ”marknadsmyndigheter” (se också Sundström med flera 2016, kommande). I en kartläggning av marknadsmyndigheterna visar Andersson, Erlandsson och Sundström (2014) att dessa

myndigheter medverkar aktivt till att etablera och omskapa spelreglerna på olika marknader. De visar också vilka verktyg olika marknadsmyndigheter har att tillgå. Många ägnar sig åt att reglera och/eller bedriva tillsyn. Mycket vanligt är också att marknadsmyndigheter informerar och beskriver olika delar av marknaden till exempel genom kartläggningar. De riktar sig primärt till säljarna eller köparna, men har ofta ambition att i förlängningen påverka andra marknadselement. En del åtgärder riktar sig direkt mot till exempel produkterna eller utbytet. Sammantaget visar kartläggningen att staten använder olika tekniker (organisationselement) för att påverka praktiskt taget alla marknadselement (med undantag för priset).

Trafikverket är dock inte enbart en marknadskonstruktör, utan också en central marknadsaktör som deltar i utbytet på anläggningsmarknaden som köpare. På sådana marknader öppnas ett möjlighetens fönster för staten att styra marknadens funktion på andra sätt än vad som är fallet på marknader där staten inte själv deltar i utbytet. Den kan nämligen styra hur den själv agerar i rollen som köpare, och på så vis organisera marknaden. Sett till den aktuella debatten på upphandlingsområdet tycks detta vara en typ av marknadspåverkan som regeringen, och många med den, ser en stor potential i (se till exempel Edler och Geoghiou 2007; Edler & Uyerra 2012). Men vad handlar dessa åtgärder om egentligen? Vad är det Trafikverket vill åstadkomma för typ av förändring i rollen som beställare och i dess relation till marknadens aktörer? För att förstå detta ska jag nu vidareutveckla den teoretiska referensramen om styrning i kontraktsrelationer.

## Styrning i kontraktsrelationer

I litteraturen om gränsöverskridande styrning poängteras att styrning som sker *mellan* organisationer, eller i nätverksliknande relationer, ser annorlunda ut jämfört med styrning inom organisationer (t ex Vosselman och van der Meer-Kooistra 2009; Cristofoli med flera 2010; Kastberg 2016). Ett sätt att förstå denna

skillnad är att utgå från två huvudtyper av styrning: byråkratisk styrning (eller handlingsstyrning som den ibland kallas) och resultatstyrning (se Ouchi 1979). Inom organisationer sker byråkratisk styrning genom till exempel regler för arbetets utförande och därtill hörande sanktioner. Att tillämpa resultatstyrning inom organisationer innebär istället att överlåta ansvaret för hur arbetet ska utföras till lägre nivåer, och istället inrikta sig på att mäta och följa upp resultatet av detta arbete. Resultatstyrningens förtjänster i relation till den byråkratiska styrningen är att den politiska och administrativa ledningen inte behöver lägga sig i sådana detaljer som bäst bör kunna hanteras av respektive verksamhet, utan kan istället ägna sig åt att formulera mål och följa upp måluppfyllelsen. Systemet förutsätter således en fungerande återrapportering, som i sin tur förutsätter mätning av resultat, vilket visat sig vara resultatstyrningens akilleshäla. Inom många verksamhetsområden har det nämligen visat sig vara mycket svårt att mäta resultat på ett vettigt sätt och dessutom har kostnaderna för de administrativa processerna förknippade med att redovisa och granska, eskalerat (se till exempel Lindgren 2008; Svärdsten Nymans 2012; Ek 2012).

### Kontraktstyrning: kontroll och samverkan

I gränsöverskridande relationer kanaliseras den byråkratiska styrningen och/eller resultatstyrningen via kontrakt. Detta eftersom det saknas en organisatorisk hierarki som anger vem som äger rätt att besluta över vem. Kontraktstyrning kan delas in i två faser: för det första sker styrning i kontaktfasen (innan kontrakten skrivs och vid kontraktsskrivande) och för det andra sker styrning i uppföljningsfasen/leveransfasen (under tiden kontraktet löper). I studier om kontraktstyrning överlag, och om upphandling specifikt, är majoriteten av studierna inriktade på det som sker i kontaktfasen, inte sällan med en juridisk vinkel (se Furusten 2015). Betydligt mindre finns skrivet om det som sker i relationen mellan köpare och säljare i leveransfasen.

Kontraktstyrning beskrivs ibland som en särskild styrform, men har i praktiken visat sig inrymma flera olika, och ibland motstridiga, styrelement (Bryntse 2000). Ett konventionellt sätt att betrakta kontraktrelationer är att det handlar om att komma överens om vilka formella åtaganden man har gentemot varandra. Betraktar man beställaren som principal och utföraren som agent, är den mest överhängande risken, sett ur principalens perspektiv, att utföraren ska agera på ett sätt som missgynnar beställarens intresse (se Dekker 2004). Denna risk är påtaglig, eftersom agenten sitter på ett informationsövertag gentemot principalen. Ett sätt att minska risken att agenten agerar opportunistiskt i en kontraktrelation är, utifrån en agentteoretisk förklaringsmodell, att noggrant formulera agentens åtagande i kontrakten, och att inrätta sofistikerade system för uppföljning som minskar agentens informationsövertag. Båda dessa åtgärder minskar utrymmet för agenten att agera opportunistiskt, men innebär samtidigt en hög grad av detaljstyrning. En annan metod är att istället försöka skapa målkongruens, det vill säga att se till att det som gynnar principalen också gynnar agenten. Denna åtgärd handlar om att skapa kontraktsvillkor som innebär att agentens måluppfyllelse (exempelvis lönsamhet) också främjar principalens måluppfyllelse (exempelvis en kostnadseffektiv verksamhet av god kvalitet).

Samverkan och interaktion mellan aktörerna är emellertid inbyggda i varje kontraktrelation (Bryntse 2000; Vosselman och van der Meer-Kooistra 2009). Kontrakten kan inte fullt ut reglera alla detaljer i säljarens och köparens relationer och utbyten och även om detta hade varit möjligt är det inte säkert att en sådan strikt kontraktstyrning är önskvärd. Istället kan aktörerna vilja utveckla relationen gradvis och under kontraktstiden successivt anpassa sig till varandra. Sådan anpassning har i praktiken visat sig vara viktig i kontraktrelationer, särskilt i köp av komplexa tjänster (Mattisson och Thomasson 2007; Kastberg och Mattisson 2013; Furusten 2015). Almqvist och Högberg (2008) påpekar dock att tendensen i offentlig sektor är att kon-

traktstyrningen blivit mer misstroende- och kontrollorienterad och mindre tolerant mot gradvis anpassning. Kontraktens syften har med tiden blivit mer inriktade på att reglera parternas åtaganden, ofta i termer av ansvar. Kontrakten blir på så vis ett redskap med vilket beställaren på ett skarpare vis kan styra processen (men inte nödvändigtvis utfallet), menar de. En fördel med att tydligare fokusera på kontrolldimensionen i kontraktstyrningen är att ansvarsutkrävande kan underlättas. Samtidigt finns det många studier som pekar på att en alltför omfattande kontroll i kontraktstyrningen (liksom alltför omfattande kontroll- och granskningsaktiviteter överlag) kan generera målförskjutningar och hämma utvecklingen (Almqvist och Högberg 2008; se också Johansson och Lindgren 2013).

En avgörande faktor för vilken betydelse förtroende vs kontroll har i kontraktrelationer är hur stor den politiska uppmärksamheten är mot ett område och hur synligt det är i den offentliga debatten. Studier av offentliga organisationer visar att formella styrinstrument får större betydelse i kontraktrelationer på områden där den politiska uppmärksamheten är hög. Förklaringen är att det inom sådana områden finns många intressenter som agerar på distans, och att de involverade parterna därför utvecklar strategier som är begripliga och legitima också i dessa intressenters ögon (Cristofoli med flera 2010). Ett annat resultat som påvisats i tidigare forskning är att aktörer i nätverksliknande relationer tycks förlita sig på kontroll och formell styrning i högre grad än i andra typer av relationer, eftersom förtroende kan upplevas som en mer riskfylld strategi när parten som man interagerar med i sin tur är sammanlänkad med andra parter (Kastberg 2016).

### Förtroendeorientering vs marknadsorientering

Utifrån föregående avsnitt kan vi dra slutsatsen att kontraktrelationer kan utformas på olika sätt och vara samverkansorienterade och kontrollorienterade i olika stor utsträckning. Kontraktstyrning kan också vara inriktad på handlingsstyrning

respektive resultatstyrning i olika hög grad. När det gäller upphandling har bland andra Furusten (2015) pekat på att upphandlingsregelverket föreskriver ett marknadsorienterat agerande hos köparen. Med detta menas att köparen ska agera i enlighet med idén om de rena marknadskrafterna. Detta innebär vissa restriktioner för hur kontraktrelationer får etableras i upphandlings-sammanhang, framförallt i kontaktfasen. Ett marknadsorienterat agerande innebär att köparen har ett behov som kan formuleras och paketeras i enlighet med upphandlingsregelverket och att köparna på så vis intar en viss distans till säljarna på marknaden. Detta marknadsorienterade agerande kan ställas mot ett förtroendeorienterat agerande i kontraktrelationer som innebär att kontraktrelationer etableras på basis av tillit och förtroende. Furusten (2015), som studerat offentliga myndigheters upphandling av managementkonsultation, beskriver hur upphandlarna tillämpar förtroendeorienterade strategier trots att regelverket föreskriver marknadsorientering. Förklaringen till detta är att vad som är en god köpare enligt LOU, inte är detsamma som en god köpare enligt den aktuella marknadslogiken (marknaden för managementkonsultation). Furustens studie visar hur olika upphandlare i praktiken balanserar och hanterar motstridiga krav och han visar därmed också på det institutionella sammanhangets betydelse.

## Sammanfattning av referensram

Det är nu dags att summera den teoretiska referensramen som presenterats i detta kapitel och förklara på vilket sätt referensramen kommer att användas i analysen av Trafikverket och beställarrollen. Jag har beskrivit hur vanliga föreställningar om rena marknadskrafter skiljer sig från marknader i praktiken som i hög grad är organiserade företeelser. Staten är en central marknadsskapare, både som konstruktör och marknadsaktör. Ett sätt att analysera hur staten (och andra aktörer) organiserar marknaden är att utgå ifrån organisation och marknad som idealtypiska

konstruktioner, och de element dessa utgörs av. I denna rapport använder jag dessa element för att beskriva och förstå vad som karakteriserar renodlad beställarroll som ett försök att organisera marknaden.

Som beställare har Trafikverket en styrande funktion i relationerna med entreprenörer och konsulter, och stora förhoppningar riktas mot myndighetens möjligheter att påverka marknaden genom sättet den etablerar och agerar i dessa relationer. Tidigare forskning om kontraktstyrning visar att den knappast kan beskrivas som en distinkt styrform, utan som bestående av många tekniker och dimensioner. Kontraktstyrning kan vara resultat- eller handlingsorienterad. Graden av förtroende kan variera, likväl som graden av kontrollorientering. Dessa dimensioner av, och tekniker inom, kontraktstyrning används i denna rapport för att beskriva och diskutera vad renodlad beställarroll innebär för relationerna mellan Trafikverket och marknadsaktörer, där transportpolitiken ska realiseras.

# Studiens genomförande

Studien som ligger till grund för denna rapport ingår i ett forskningsprojekt, Trafikverket – en modern myndighet, finansierat av Trafikverket och genomfört av en forskargrupp om sju personer. Projektets syfte är att med Trafikverket som fall studera centrala tendenser i förvaltningspolitikens utveckling. Min del i projektet är att studera Trafikverket som beställare, och därmed Trafikverkets relation till marknaden. Att utveckla, genom att renodla, beställarrollen ses av Trafikverket som en hörnsten i den modernisering av myndigheten som pågår. Forskningsprojektet påbörjades 2013, och pågår till och med 2016. Denna rapport är en av flera publikationer inom projektet.

## Fältarbete och fältmaterial

Fältarbetet, som pågått i olika hög intensitet under 2013–2016, kan sammanfattas i två huvudsakliga aktiviteter. Den första har varit att samla in texter och läsa om renodlad beställarroll som idé och projekt: texter på Trafikverkets hemsida, presentationsmaterial, utredningar, rapporter med mera. Andra viktiga texter är beskrivningar av Trafikverkets förändringsresa, till exempel myndighetsrapporter, granskningar, medial bevakning etc. Texter är generellt sett viktiga för samhällsvetare eftersom det finns texter involverat i de flesta sammanhang. Beslut och handlingar kan bli till texter, och texter kan ge upphov till nya beslut och handlingar. De finns som en central dimension i all organisering (Czarniawska 2004). Omfattningen av det skriftliga materialet som lästs i denna studie går inte att exakt ange, men det uppgår till många hundra sidor. En del av dessa texter har använts som



underlag för att förstå Trafikverkets verksamhet, upphandlingspraktiken och renodlad beställarroll. Andra texter har jag använt mer explicit i beskrivningen och analysen. Dessa texter listar jag nedan:

Texter på Trafikverkets hemsida

Flera Powerpointpresentationer om innebörden av renodlad beställarroll

Upphandlingsstrategi för Västlänken, Trafikverkets rapport.

Förordning 2010:185 med instruktion för Trafikverket

Direktiv 2008:90: Översyn av myndigheter och verksamheter inom transportområdet.

Direktiv 2009:75: Inrättande av den nya myndigheten Trafikverket.

Direktiv 2009:92: Uppföljning och analys av de statliga upphandlarnas åtgärder för att förbättra produktiviteten och innovationsgraden inom anläggningsbranschen.

SOU 2007:78: Bolagisering för ökad konkurrens och effektivitet. Betänkande av Utredningen om förutsättningar för att om-bilda vissa verksamheter vid Vägverket och Banverket till aktiebolagsform.

SOU 2008:128: Tydligare uppdrag – istället för sektorsansvar. Delbetänkande av Trafikverksutredningen. SOU 2009:24: De statliga beställarfunktionerna och anläggningsmarknaden. Delbetänkande av Trafikverksutredningen.

SOU 2009:3: Effektiva transporter för samhällsbyggande – en ny struktur för sjö, luft, väg och järnväg. Trafikverksutredningens slutbetänkande.

SOU 2010:56: Innovationsupphandling. Betänkande av innovationsupphandlingsutredningen. SOU 2012:39: Vägar till förbättrad produktivitet och innovationsgrad i anläggningsbranschen. Betänkande av Produktivitetskommittén.

SOU 2013:12: Goda affärer – en strategi för hållbar offentlig upphandling. Slutbetänkande av upphandlingsutredningen.

SOU 2015:42: Koll på anläggningen. Delbetänkande av utredningen om järnvägens organisation.

Konkurrensverket 2013: Överprövningar av offentliga upphandlingar. Siffror och fakta. Konkurrensverkets rapport 2013:5

Konkurrensverket 2014. Siffror och fakta om offentlig upphandling. Konkurrensverkets rapport 2014:1.  
Texter på upphandlingsmyndighetens hemsida

Rapporten baseras också på de 20 intervjuer som genomförts till och med december 2015. 16 av dessa har gjorts med personer i olika befattningar och inom olika verksamhetsområden på Trafikverket, till exempel upphandlare, projektledare, verksamhetsutvecklare och chefer. Jag har också intervjuat fyra personer från entreprenad- och konsultsidan. Intervjuerna genomfördes i de flesta fall på Trafikverket (eller på plats hos konsult/entreprenör). I några fall har de genomförts på telefon, och i ett fall på ett café. Intervjuer kan genomföras på många olika sätt och med många olika syften (Silverman 2000; Alvesson 2003; Czarniawska 2004). De intervjuer jag genomfört har varit samtal kretsande kring breda teman som jag introducerat och som intervjupersonerna fått tala kring. I praktiken har detta inte varit något problem – samtliga intervjupersoner har villigt delat med sig av sina erfarenheter och berättelser. Intervjuerna har varit i genomsnitt en och en halv timme långa, den kortaste cirka en timme och den längsta två och en halv timme. De flesta intervjuerna har spelats in och transkriberats.

Fältmaterialet har bearbetats i flera omgångar. I ett första skede sammanfattade jag empiriska iakttagelser som sedan diskuterades i forskningsprojektgruppen. Parallellt med fältarbetet arbetade jag fram den teoretiska referensramen, vilken i den vidare bearbetningen av materialet kom att vägleda tematisering och analys. Föreliggande rapport är resultatet av detta arbete.



# Trafikverket och renodlad beställarroll

I detta kapitel presenteras fältmaterialet, strukturerat i tre delar. I den första delen behandlas Trafikverket som aktör på anläggningsmarknaden och dess relation till andra aktörer på denna marknad. Jag beskriver anläggningsmarknadens problem, så som de kommer till uttryck i olika policydokument, och renodlad beställarroll som tänkt lösning. I den andra delen tar jag fasta på Trafikverkets genomförande av renodlad beställarroll, med fokus på reformens organisering och olika aktörers tolkning av reformens innebörd. I den tredje och sista delen fördjupar jag beskrivningen av några centrala verktyg och tekniker som Trafikverket använder för att realisera renodlad beställarroll i praktiken: totalentreprenader med funktionella krav, konsultuppdrag med avtal baserade på fast pris, ett anpassat regelverk och utökad samverkan med entreprenörer och konsulter. Kapitlet avslutas med en kort sammanfattning.

## Anläggningsmarknaden och de statliga beställarna

Trafikverket har ett uttalat syfte att intervensera på anläggningsmarknaden och bidra till en förbättring av anläggningsmarknadens funktion. Det framgår av myndighetens instruktion där följande står att läsa:

Trafikverket ska i sin roll som beställare särskilt verka för att produktivitet, innovation och effektivitet på marknaderna för investeringar, drift och underhåll ökar (Förordning (2010:185) med instruktion för Trafikverket).

Att ”verka för” produktivitet och innovation betyder i praktiken att skapa förutsättningar, och driva på, så att säljarna på marknaden blir mer produktiva och innovativa. Denna ambition ska ses i ljuset av det omfattande program för effektivisering som sjösattes i samband med Trafikverkets bildande. Dåvarande generaldirektör Gunnar Malm klagade tidigt att både den interna effektiviteten och den externa produktiviteten var prioriterade områden. Det interna effektiviseringsarbetet, som beskrevs som unikt i sitt slag, hade som mål att frigöra 17 miljarder kronor under perioden 2014–2025, pengar som skulle användas för ytterligare åtgärder i infrastrukturen. Produktivetsarbetet däremot handlade om produktivitetshöjande åtgärder i entreprenadverksamheten, det vill säga i den verksamhet som beställs av Trafikverket och utförs av entreprenörer och konsulter på anläggningsmarknaden. Här var målet för perioden 2012–2014 att frigöra tre miljarder kronor genom ”aktiva produktivitetshöjande åtgärder” (Verksamhetsplan för 2014–2016) för att därefter åstadkomma en årlig produktivitetökning om 2–3 %. Renodlad beställarroll hör hemma i detta arbete för ökad extern produktivitet. Mer precist är renodlad beställarroll myndighetens huvudsakliga verktyg för att åstadkomma den önskade produktivitetökningen i branschen. Förändringen beskrivs som en ”förnyelse av anläggningsbranschen” som antas gagna både Trafikverket som beställare (som får en ”bättre” marknad att göra inköp från) och leverantörerna på marknaden (som blir mer konkurrenskraftiga och lönsamma långsiktigt) (se till exempel minnesanteckningar från Nationellt anläggningsforum 2015, Trafikverkets hemsida). Potentialen i renodlad beställarroll antas vara mycket stor.

Ett par år innan Trafikverkets bildande gavs Produktivitetsskommittén i uppdrag att analysera de statliga beställarnas agerande för att förbättra produktiviteten och innovationsgraden i anläggningsbranschen (dir. 2009:92). I det betänkande som Produktivitetsskommittén presenterade 2012 (SOU 2012:39) framhålls att potentialen till förbättring i branschen är stor och att det

också finns en vilja till förnyelse i branschen. Denna vilja förklaras av att branschen är i behov av att säkra kompetensförsörjningen – de måste locka unga till anläggningsbranschen – samt att aktörerna på den svenska marknaden står inför ett ökat utländskt konkurrenstryck som ställer krav på förnyelse. Från beställarsidan krävs det, enligt kommittén, ett långsiktigt agerande som främjar god framförhållning, ökad andel totalentreprenader och ett mer industriellt anläggningsbyggande. Trafikverkets inriktning mot att renodla beställarrollen beskrivs av Produktivitetskommittén som särskilt betydelsefull för att ”nödvändig förnyelse i branschen ska komma till stånd” (se SOU 2012:39, sidan 14). Målet är att skapa goda förutsättningar för marknaden (se till exempel Verksamhetsplan för 2014–2016). Men vad innebär denna inriktning mot att renodla beställarrollen och på vilket sätt antas den skapa goda förutsättningar för marknaden?

#### Målet om renodlad beställarroll

Renodlad beställarroll beskrivs som ett förhållningssätt som ska präglade Trafikverket och alla dess medarbetare i sina relationer till marknaden aktörer. Förhållningssättet antas ge förutsättningar för marknaden att 1) ta större ansvar, 2) öka innovationstakten, 3) öka konkurrensen och, 4) öka produktiviteten (se Trafikverkets hemsida). Vad förhållningssättet mer konkret innebär är inte klarlagt. Det beskrivs ofta som en långsiktig inriktning bort från att förklara *hur* saker ska göras till fokus på *vad* det är som ska göras. Renodling betyder alltså i detta fall att myndigheten inriktar sig på en särskild (begränsad) uppgift: nämligen att beställa. Det är därför rimligt att se det som en specialisering av beställarfunktionen som också ligger i linje med en idé om professionalitet och ökad kompetens i rollen som beställare. Benämningen renodlad beställare har dock inte varit oomstridd. Många menar att innebörden av renodlad är svår att förstå och har hellre velat prata om kvalificerad, kompetent eller professionell beställare.

I beskrivningen av vad renodlad beställarroll betyder är det en huvudpoäng att den innebär en ny roll för leverantörerna, vilken i sin tur antas vara viktigt för att åstadkomma förnyelse i branschen. Med ett större åtagande och ansvar för genomförandet ökar kraven på leverantörerna, vilket ses som positivt:

När vi renodlar vår beställarroll ger vi branschen ett större åtagande och ansvar för genomförandet, vilket gör att kraven på leverantörerna ökar (Trafikverkets hemsida).

I modellen för renodlad beställarroll är det beställarnas uppgift att skapa utrymme för leverantörerna att påverka utförandet, medan det är leverantörernas uppgift att utnyttja och använda detta utrymme. För beställarnas del är avvägningar och beslut kring detta utrymmesskapande en central dimension av vad det innebär att vara renodlad beställare. En återkommande beskrivning är att det handlar om att bli mer affärsmässig som beställare. Att som myndighet vara affärsmässig antas främja goda affärer som av inköpschefen på Trafikverket beskrivs som ”överenskommelser mellan två parter där båda parter gynnas, konkurrensen främjas och marknaden utvecklas” (Powerpoint 2). För Trafikverket beskrivs affärsmässighet handla om en ”medvetenhet om hur valet av affärsform påverkar leverantörerna och leveranserna”. I valet av affärsform ingår beslut om:

1. upphandlingsförfarande (som antas ha betydelse för konkurrensen)
2. entreprenadform (som antas ha betydelse för ansvarsfördelningen)
3. ersättningsform (som antas ha betydelse som incitament)
4. samverkansform (som antas ha betydelse för projektets genomförande/process).

Vad man efterlyser är således en mer rationell process, vilket här betyder att varje beslut i valet av affärsform fattas utifrån en

medvetenhet om och jämförelse mellan olika alternativ och dess konsekvenser.

Trafikverkets verksamhet är mångfacetterad och projekten varierar mycket i storlek, innehåll och grad av komplexitet. Det finns alltså ingen standardlösning för vilken affärsform som är bäst, utan affärsmässighet innebär att man i varje projekt behöver analysera och värdera alternativen. Detta är centralt i idén om renodlad beställarroll: Trafikverkare ska som renodlade beställare inte primärt ägna sig åt att ta fram och värdera tekniska lösningar, utan istället ha fokus på att ta fram och värdera affärsformer som ger de bästa förutsättningarna för leverantörerna att i sin tur ta fram och värdera tekniska lösningar. Alla använder inte benämningen affärsmässighet, men det är en vedertagen uppfattning att renodlad beställarroll principiellt innebär ett ökat utrymme för leverantörerna, vilket samtidigt innebär ett minskat utrymme för Trafikverket i genomförandet.

Bakgrunden till den uttalade ambitionen att skapa ökat utrymme för leverantörerna är en övertygelse om att det är hos marknadens aktörer som viljan, kapaciteten och kompetensen att utveckla smarta lösningar och effektiva produktionsmetoder finns. Renodlad beställarroll handlar följaktligen om en tydligare arbetsdelning: att rätt organisation, funktion och person ska utföra det den är bäst på. Så här beskriver en verksamhetsutvecklare arbetsdelningen:

Man måste se till att använda resurserna effektivt. I många fall är ju vi på beställarsidan väldigt skickliga på det politiska, på myndighetsarbetet. Vi är väldigt skickliga på att få igenom, argumentera, diskutera och lösa upp frågor med Länsstyrelsen t ex. Det är en nivå som entreprenörerna förmodligen inte ens är i närheten av. Däremot att hitta de effektiva produktionsmetoderna i det faktiska producerandet, där sitter ju vi på läktaren jämfört med dem såklart! För det är ju deras vardag.

Sammanfattningsvis kan sägas att idén om renodlad beställarroll bygger på en specialisering av beställarfunktionen och en tydli-



gare arbetsdelning mellan myndighet (beställare) och leverantör (utförare) där beställaren ska skapa ett ökat utrymme för leverantören att påverka genomförandet. Beställarrollen är i sin tur förknippad med affärsmässighet där rationella beslut i valet av affärsform är en grundbult. Som beskrevs inledningsvis är det en benämning på ett förhållningssätt i relation till marknadens aktörer. Om renodling av beställarrollen också innebär att Trafikverket ska bli mindre sett till antalet medarbetare, och i så fall hur mycket mindre, är oklart. För en del verkar det självklart att ambitionen att låta marknadens aktörer i framtiden utgöra en större andel av den totala branschen, innebär att myndigheten med tiden kommer att bli mindre. Internationella utblickar och jämförelser används också som ett argument för denna utveckling:

Alla länder sitter mer eller mindre med ett likartat problem egentligen, och försöker bemästra det på olika sätt. Från andra länder är man nu intresserade av vad gör ni nu i Sverige? Finnarna har ju gjort sitt – de är ju bara 800 eller så i sitt trafikverk. Och vi är 6 000. De har lagt ut betydligt mer på konsult och på entreprenörer. *Så de har ju renodlat sin beställardel väldigt mycket.* Och det kan man fundera på: är 800 ett bra antal? Eller är 2 400 ett bra antal? Eller är 6 000, som vi är nu, ett bra antal? (projektledare, Produktivitetskontoret, min kursivering).

Renodling i denna betydelse kan tolkas som en fråga om rationalisering, och en utmaning att hitta en situation där Trafikverket gör tillräckligt mycket, men inte mer, för att nödvändig kontroll ska anses vara uppnådd. Så uppfattar också flera medarbetare inriktningen, vilket inte är särskilt märkligt när Finland används som en återkommande jämförelsepunkt. Detta även om det aldrig sägs att Trafikverket i Sverige strävar efter att bli som Trafikverket i Finland. Trots att renodlad beställare i första hand är en fråga om *hur* beställarrollen ska utövas är det viktigt att ha i åtanke att det också inkluderar en fråga om hur omfattande beställarorganisationen ska vara i relation till utförarorganisationen.

## En eller flera marknader?

I en mängd texter (rapporter, utredningar, webbsidor, presentationsmaterial) skrivs det om marknaden eller anläggningsmarknaden. Men marknaden är i praktiken flera del-marknader där olika aktörer agerar på en eller flera av dessa. Exempelvis är det skillnad på entreprenad- och konsultmarknaden, där aktörerna på den förra utför byggande, drift och underhåll medan aktörer på den senare utreder, planerar och projekterar. Entreprenadmarknaden kan i sin tur delas in efter typ av tjänst: marknaden för drift och underhåll, marknaden för beläggningsarbeten, marknaden för BEST-arbeten och så vidare där en del aktörer är nischade, andra verksamma på flera av dessa marknader. Det är också vanligt att dela in marknaden för entreprenörer utifrån entreprenadföretagens storlek. Det finns stora, finansiellt starka, entreprenörer som agerar nationellt (och internationellt). Dessa aktörer har bred kompetens och kan ta sig an olika typer av kontrakt och ofta stora sådana. Entreprenadföretag som agerar regionalt är mindre (och mindre resursstarka). Dessa företag är ofta nischade men en del av dem kan konkurrera med de nationella aktörerna om (och vinna) relativt stora anläggningskontrakt. Lokala aktörer är företag med stark lokal anknytning som ofta agerar som underleverantörer till de regionala och nationella entreprenadföretagen. Dessa företag är vanligtvis relativt små och nischade och har därmed inte möjlighet att konkurrera om stora kontrakt som kräver omfattande resurser och bred kompetens. I en jämförelse 2004 mellan de nordiska länderna konstaterade Nordiska ministerrådet i en rapport följande:

Situationen på dagens nordiska anläggningsmarknad är olika i de nordiska länderna. Danmark har en väl fungerande marknad med ett blandat utbud av nordiska och internationella aktörer. Finland har en entreprenadmarknad med några få stora och ett stort antal mindre aktörer. I Norge finns såväl stora, medelstora som små aktörer medan marknadsbilden i Sverige helt domineras av ett fåtal mycket stora företag.

Att det i Sverige finns ett fåtal mycket stora aktörer konstaterar också Produktivitetskommittén. De stora aktörerna äger till exempel asfaltverk och tunga anläggningsmaskiner och får på så vis en konkurrensfördel gentemot små aktörer.

De senaste årtiondena har en strukturförändring ägt rum där medelstora regionala och lokala aktörer successivt genom förvärv och fusioner kraftigt minskat i antal. Den svenska anläggningsbranschen har genom denna omvandling kommit att kännetecknas av ett fåtal stora företag och ett stort antal små företag (SOU 2012:39, sidan 42)

Att det finns ett fåtal företag som dominerar på den svenska anläggningsmarknaden visas också i aktuell upphandlingsstatistik. I en rapport från Konkurrensverket konstateras att bland alla företag (i samtliga branscher) är samtliga tio företag som lämnat flest anbud under 2014 verksamma inom bygg-, teknik- eller anläggningsbranschen.

Tabell 1. Organisationer som lämnat flest anbud 2014 (Konkurrensverket 2015).

Anbudsgivare	Antal anbud
NCC Construction Sverige AB	630
WSP Sverige AB	438
Peab Anläggning AB	419
Skanska Sverige AB	415
Svevia AB	394
ÅF-Infrastructure AB	361
Tyréns AB	297
Ramböll Sverige AB	288
Peab Sverige AB	235
Bravida Sverige AB	220

Eftersom Trafikverket är den enskilt största upphandlaren är det inte särskilt förvånande att aktörerna på denna marknad lämnar

många anbud. Men omfattningen på anbudsgivandet säger ändå något om dessa aktörers ställning på marknaden. Att fler utländska företag tar sig in på den svenska marknaden ses som positivt ur konkurrenssynpunkt eftersom dessa, till skillnad från små, lokala företag, kan konkurrera med de stora aktörerna verksamma nationellt (se t ex SOU 2012:39).

### Etablerade samarbeten inom branschen

Renodlad beställarroll är en reform med avsikt att förändra hur Trafikverket förhåller sig till och agerar i relationen till leverantörerna. Som jag tidigare beskrivit är det beställarnas uppgift att skapa utrymme för leverantörerna att påverka utförandet. Samtidigt är det leverantörernas uppgift att utnyttja och använda detta utrymme. Reformen är på så vis mycket långtgående och bör ses i ljuset av en tradition av etablerade samarbeten inom branschen (mellan myndighet och marknads aktörer). I det som följer beskriver jag övergripande branschsamarbeten och en modell för samverkan på projektnivå.

En vedertagen uppfattning inom Trafikverket och anläggningsbranschen som helhet är att beställare, projektörer och entreprenörer behöver samverka för bästa möjliga slutresultat och för att möjliggöra effektiva byggprocesser. Trafikverket har olika typer av övergripande samarbeten med branschen. Förnyelse I Anläggningsbranschen (FIA) var ett samverkansprojekt som pågick under åtta år, 2004–2012. Initiativtagare till FIA var dåvarande generaldirektörerna för Vägverket och Banverket. I dokumentationen från den avslutande FIA-konferensen 2012 på Trafikverkets hemsida beskrivs hur nära det var att arbetet aldrig påbörjades eftersom Konkurrensverket var starkt kritiskt till ett branschgemensamt projekt som FIA. Trots detta etablerades projektet och beskrivs av många som mycket lyckat. Många av de utvecklingsområden och frågor som diskuterades inom FIA kom senare till uttryck i Trafikverksutredningens betänkande vilket inte är så märkligt med tanke på att Bengt Jäderholm, sekreterare i Trafikverksutredningen, var sekreterare i FIA under

de första åren, och beskrivs som FIA:s ”chefsideo­log” (Trafikver­kets hemsida).

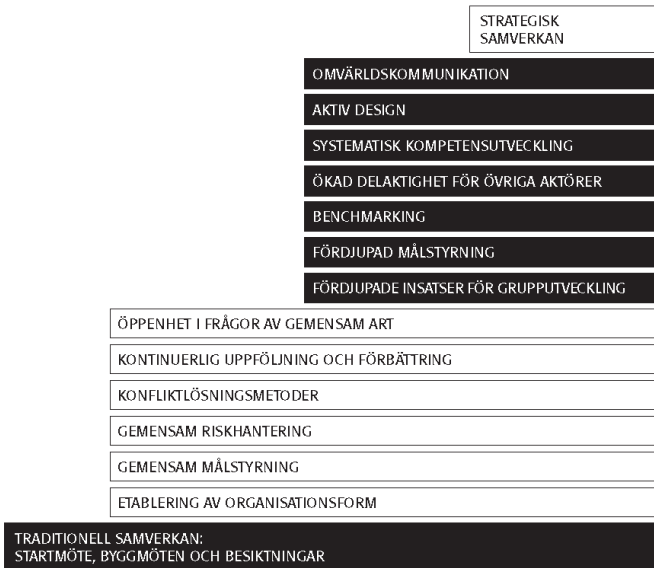
När FIA avslutades skapades en arbetsgrupp med ansvar att se över hur arvet från FIA skulle förvaltas. Resultatet blev Anläggningsforum som är ett branschsamarbete med syfte att utveckla och förnya anläggningsbranschen. I grunden för samarbetet finns ett gemensamt ställningstagande att genomföra den grundläggande inriktningen i Produktivitetskommitténs rapport.

Samarbetet inom ramen för Nationellt Anläggningsforum med underliggande struktur har som mål att förnya anläggningsbranschen i syfte att skapa mer väg och järnväg för pengarna och långsiktig lönsamhet hos leverantörerna. Forumet ska vara en process- och gränsöverskridande arena för anläggningsfrågor och en drivkraft för fortsatt förnyelse och utveckling. (Powerpoint 3)

Samarbetet sker enligt en särskild styrform där Nationellt anläggningsforum genomförs en gång per år. Då möts Trafikverkets ledning och företrädare från Trafikverkets största leverantörer inom investering, underhåll och konsultuppdrag tillsammans med anläggningsbranschens intresseorganisationer för att diskutera viktiga frågor som rör till exempel produktivitet och innovation. Därefter sker regionalt anläggningsforum, där kunskapsöverföring sker till regional nivå. Både nationellt och regionalt anläggningsforum är inriktade på dialog och kommunikation. Inom ramen för samarbetet finns också en styrgrupp och en beredningsgrupp. Samarbetet syftar till att initiera branschgemensamma projekt som genomförs på operativ nivå. Rapportering från en del av dessa projekt sker på Anläggningsdagen som genomförs en gång per år. Anläggningsdagen är en mötesplats för myndigheten och branschens företrädare att gemensamt diskutera utvecklingen och aktuella frågor.

## Samverkanstrappan

Också i varje enskilt projekt betonas samverkan, där ambitionen är en mer utvecklad samverkan mellan projektets olika aktörer (samtidigt som dessa aktörer ska vara renodlade i sina roller). I en samverkanstrappa, framtagen inom ramen för FIA, åskådliggörs olika nivåer av samverkan. På trappsteget längst ner finner vi traditionell samverkan i form av startmöte, byggmöten och besiktningar. På nivån däröver återfinns gemensam målstyrning, gemensam riskhantering, etablering av organisationsform, konfliktlösningsmetoder mm. Ytterligare en nivå upp finns fördjupad målstyrning, fördjupade insatser för grupputveckling, omvärldskommunikation, benchmarking, systematisk kompetensutveckling mm. Det översta trappsteget, är ”Strategisk samverkan” (vad det innebär utvecklas inte).



Figur 2. Samverkanstrappa (FIA: Förnyelse i anläggningsbranschen).

Den samverkan mellan beställare och marknadens aktörer som samverkanstrappan illustrerar är omfattande, särskilt de översta

två trappstegen. Så här säger en upphandlare knuten till stora projekt:

Flera i den här organisationen hade hellre velat att vi anlidade en projektör som beskriver *exakt* hur entreprenören ska göra detta. Så kan man göra, och då måste vi lägga ner *ofantligt* mycket tid för att förutsäga en massa saker, för så fort du inte har med någont, då har du ändrat förutsättningarna, och då har du den där dialogen med entreprenörerna där de säger att ”det där funkar inte, vi måste ha extra betalt”. Och så sätter tjafset igång då. Och det var då vi började tänka om, att vi kör ett sådant där partnerskap. Så vi planerar ihop, ett samarbete istället. Det är det vi är ute efter. Så det blir en projektorganisation med entreprenör, konsult och beställare. För vi som beställare har ju både kunskapen om - det är ju våra järnvägar som går in där! - och så har vi jobbat med det här i flera år innan. Så vi har ju mycket att bidra med från beställarorganisationen. Så istället för att lämna över en packe handlingar så, för det här kontraktet, tror vi att det är bättre att vi deltar. Det är ju fortfarande entreprenörens ansvar, så vi kan ju inte... Men vissa få platser i organisationen bör vi delta i och bidra med. Så det är tanken. Och det är en del - tror jag - av Trafikverkets strategi i sin mer utsträckta form. Så kan man ju inte göra på samtliga projekt. Men där man har gjort det - det är framförallt i England och Australien - då är det ju framförallt på de här riktigt stora, komplexa infrastrukturprojekten (Upphandlare).

Det finns flera intressanta delar i det upphandlaren säger. Dels pekar upphandlaren på att Trafikverkets roll med nödvändighet varierar eftersom projekten är så olika. Exemplet som nämns i citatet är ett stort och komplext projekt. Dels pekar upphandlaren på att renodling visserligen innebär en tydligare gräns mellan beställande och utförande, men samtidigt en utvecklad samverkan inom projekten. Det går att beskriva en sådan utveckling som att projekten blir mer organisationslika vilket innebär att projektorganisationen (med beställare, entreprenör och konsult) i allt högre grad liknar en formell organisation. Att så sker behöver inte betyda att rollerna sammanblandas, men det är rimligt att

anta att det har betydelse för hur rollerna definieras och formas i praktiken. Till detta kommer jag tillbaka längre fram i rapporten. Men först ska jag ge ett exempel på hur Trafikverket agerar för att åstadkomma önskvärda förutsättningar på marknaden.

### Skapa marknad: Exemplet Västlänken

Så långt har jag beskrivit renodlad beställarroll som ett förhållningssätt i beställarorganisationen, som ska generera ökat ansvarstagande, ökad produktivitet, ökad innovationsgrad och ökad konkurrens på anläggningsmarknaden. I detta avsnitt åskådliggör jag ett konkret exempel på hur myndigheten agerar för att åstadkomma goda förutsättningar på marknaden. Exemplet utgörs av upphandlingsstrategin för projekt Västlänken som tydligt illustrerar Trafikverkets strategi att försöka påverka marknaden.

Västlänken är en cirka åtta kilometer lång pendeltågsförbindelse genom centrala Göteborg varav sex kilometer går i tunnel. Syftet med Västlänken är att underlätta resandet i Göteborg och Västsverige bland annat genom att öka kapaciteten för pendeltågstrafiken. Det är en del av den statliga infrastrukturplaneringen och det västsvenska paketet där regional och lokal finansiering ingår. Västlänken inkluderar tre nya stationer: en ny stationsdel vid Göteborgs Central och två helt nya stationer vid Haga och Korsvägen. Konstruktionerna inom Västlänken beskrivs som byggnadstekniskt mycket avancerade bland annat eftersom undergrunden delvis består av lös lera. En annan komplicerande faktor är att bygget sker i innerstadsmiljö. Inom ramen för projektet beräknas upphandlingar för 17 miljarder kronor göras. Upphandlingen av entreprenörer påbörjades under 2015 och byggskedet är planerat till 2018–2026.

I ”Upphandlingsstrategin för Västlänken” beskriver Trafikverket hur det planerar upphandlingarna inom ramen för projektet. Trafikverkets styrelse beslutade om strategin i april 2014. Dokumentet är 44 sidor och innehåller beskrivningar av hur upphandlingarna ska paketeras och hur kontrakten ska utformas. Det innehåller också beskrivningar av det förberedande ar-



bete och de marknadsanalyser som ligger till grund för strategin. Själva förekomsten av en upphandlingsstrategi kan ses som ett uttryck för viljan att vara affärsmässig vilket i detta fall handlar om att medvetandegöra betydelsen av de val man gör vad gäller upphandlingsform, entreprenadform, ersättningsform och samverkansform. Upphandlingsstrategin finns att ladda ner på Trafikverkets hemsida.

Projekt Västlänken har sitt kontor på Trafikverket i Göteborg. Projektet leds av en projektchef som har ansvar för helheten, bland annat att tids- och kostnadsramar hålls. I projektet finns också ett flertal projektledare, projekteringsledare, tekniska specialister, markförhandlare med flera. I projektet arbetar också fyra upphandlare, varav en är upphandlingsansvarig. Det är upphandlingsansvarig som står som författare till upphandlingsstrategin, men den togs fram i ett gemensamt arbete som pågick under cirka ett år.

För projekt Västlänken gäller LUF som till skillnad från LOU alltid medger ett förhandlat förfarande, vilket innebär att myndigheten kan välja ut ett antal anbudsgivare att föra dialog med. Merparten av upphandlingarna inom Västlänken kommer att ske genom att Trafikverket tillämpar prekvalificering, det vill säga att de *innan* anbudsgivningen väljer ut ett antal leverantörer utifrån uppställda krav som bjuds in att lämna anbud. Upphandlingar med prekvalificering sker således i två steg: i det första väljs anbudsgivare ut, i det andra utvärderas anbudet. Att lämna anbud på projekt som Västlänken är ett tids- och kostnadskrävande arbete med mycket osäkerhet. En fördel med prekvalificering, som betonas i upphandlingsstrategin, är att de anbudsgivare som bjuds in vet att de är intressanta för Trafikverket och att de därför lägger ner mer tid på sina anbud. Kraven i prekvalificeringsskedet kan handla om teknisk förmåga, personella resurser och finansiell ställning.

## Leverantörsmarknadsanalys och leverantördialog

Projekt Västlänken genomförde tillsammans med inköpsavdelningen inom myndigheten en leverantörsmarknadsanalys som omfattade en analys av anläggningsmarknaden, byggkonjunkturen och konkurrerande projekt. Utifrån analysen beslutade man om vilka leverantörer som skulle bjudas in till en första leverantördialog under försommaren 2013. Leverantördialogen var i praktiken flera dialoger – 23 stycken närmare bestämt med företag från elva olika länder. Det var uteslutande stora entreprenadföretag med en omsättning på 10–300 miljarder kronor, vilket man beskriver i upphandlingsstrategin som det segment där rätt kompetens finns att bygga Västlänkens huvudentreprenader och där det finns erfarenhet av att jobba med stora projekt i storstäder.

## Inspireras av andra

Projektet har också inspirerats av och samverkat med andra projekt, både i Sverige och internationellt. Internt nämns projekt Citybanan och projekt E4 Förbifart Stockholm som sådana projekt som Västlänken samverkat med. Projektet har också haft kontakt med olika externa aktörer för att lära av deras arbete, till exempel kring upphandlingsförfaranden och kontraktsformer. Exempel på sådana projekt som beskrivs i upphandlingsstrategin är en sameuropeisk forskningsanläggning utanför Lund som tillämpat ECI (Early Contractor Involvement), en dubbelspårig pendeltågstunnel under centrala London där projekt Västlänken särskilt studerat deras ersättningsformer, samt Ulrikstunneln i Norge där metoden för upphandling med alternativa produktionsätt studerats.

## Strategiska inriktningar

Upphandlingsstrategin följer Trafikverkets beställar- och upphandlingsstrategi (TDOK 2011:196). Stora projekt, som är det verksamhetsområde dit Västlänken hör, har formulerat en tillämpning av renodlad beställare som lyder:

Vi värderar, utvärderar och gör aktiva val och vi använder våra affärsformer på ett proffsigt sätt. Grunden i våra affärer är entreprenader och konsultupphandlingar med incitament och utrymme för innovation. Vi drar nytta av våra erfarenheter och endast där det är mest lämpligt motiverar vi andra entreprenadformer än totalentreprenader.

I upphandlingsstrategin beskrivs denna tillämpning och att projektet följer denna men att också projektspecifika förutsättningar påverkar upphandlingarnas utformning. I det som följer ska jag beskriva några av de strategiska inriktningar som knyter an till projektspecifika förutsättningar som beskrivs i upphandlingsstrategin.

När det gäller *internationalisering* är det projektets strategiska inriktning att öppna upp för internationella entreprenörer och arbeta för att ta bort konkurrensbegränsningar. Detta motiveras av projektets storlek och komplexitet, och syftet med internationaliseringen beskrivs vara att öka konkurrensen och få tillgång till erfarenhet och kunskap från internationella aktörer. Ett citat från en entreprenör finns med i beskrivningen:

We are a foreign operator on the Swedish market and need therefore to overcome our natural competitiveness handicap on a given local market (entreprenör, citat i Upphandlingsstrategi för Västlänken, sidan 11).

En annan strategisk inriktning är att ha i huvudsak separata kontrakt för *förberedande arbeten*. Skälen till detta, som anges i upphandlingsstrategin, är att projektet sparar tid och att oförutsedda hinder i marken får mindre påverkan på övriga arbeten. Ett annat skäl som lyfts fram är att separata kontrakt för förberedande arbeten ger möjlighet till kontrakt även för mindre, lokala entreprenörer med lokalkännedom och att de stora internationella entreprenörerna, i de fall de får kontraktet, också tycker att ”projektet bör göra så mycket av de förberedande arbetena som

möjligt”. Förberedande arbeten beskrivs också vara ett bra sätt för Trafikverket att ”trimma in den egna organisationen”.

Ett tredje exempel på strategisk inriktning är *massahanteringen* (hantering av schaktmassor som genereras under arbetet) som också, enligt upphandlingsstrategin, bör upphandlas separat. Detta eftersom mottagning av massor är starkt konkurrensbegränsande för marknaden, samt att Trafikverket på så vis kan samordna med andra projekt i regionen och minska transporterna. Ett citat från en entreprenör illustrerar betydelsen av detta:

You must try to solve the masses, it is fatal to competition (entreprenör, citat i Upphandlingsstrategi för Västlänken, sidan 13).

Ett fjärde och sista exempel på strategisk inriktning är att upphandla också *BEST-arbeten* (bana, el, signal, tele) separat. Detta motiveras av att BEST-arbeten utgör en egen leverantörsmarknad, att det ger stordriftsfördelar och möjliggör industriellt tänkande samt att majoriteten av entreprenörerna inte är intresserade av BEST-arbeten, även om en del av dem kan tänka sig ta in BEST-entreprenörer som underleverantörer.

## Paketering

Projektets strategi för att uppnå god konkurrens handlar till stor del om att paketera upphandlingarna på ett sätt som attraherar den typ av leverantörer som projektet tror kan bygga Västlänken till rätt tid, kostnad och innehåll (Upphandlingsstrategi, Västlänken, sidan 7).

Hur Trafikverket paketerar upphandlingarna till storlek och innehåll inom Västlänken antas ha stor betydelse för hur konkurrensen kan tänkas bli och vilka leverantörer som lämnar anbud. Eftersom Trafikverket vet vilken typ av leverantör de vill ska lämna anbud – leverantörer på den globala anläggningsmarknaden med kunskap om och erfarenhet av liknande projekt – är verket angeläget om att paketera upphandlingarna på ett sätt

som passar dessa leverantörer. En knäckfråga som diskuterats i dialoger med entreprenörerna är storleken på kontrakten. Det framgår av upphandlingsstrategin att entreprenörerna förordar olika lösningar men att majoriteten anser att Västlänken bör delas upp i fem till sex kontrakt och att de internationella aktörerna önskar kontrakt på tre till fyra miljarder kronor för att vara konkurrenskraftiga. Detta citat från en entreprenör finns med i upphandlingsstrategin:

Vi behöver kontrakt över 300 miljoner euro för att kunna implementera vår kunskap (entreprenör, citat i Upphandlingsstrategi för Västlänken, sidan 15).

Att kontrakten behöver vara så omfattande förklaras med att det ska löna sig att flytta personal och lära sig svensk praxis och svenska regelverk men också att ha en egen maskinpark, egna underentreprenörer och projektörer. Entreprenörer som är stora på den skandinaviska marknaden förespråkar kontrakt på cirka en och en halv miljard medan de mindre entreprenörerna som är nationellt verksamma önskar kontrakt under 500 miljoner. Upphandlingarna gällande de förberedande arbetena kommer enligt upphandlingsstrategin ”passa det segmentet”. I övrigt anpassar projektet storleken till vad de internationella entreprenörerna förordar vilket ”ger små möjligheter för relativt sett mindre företag att lämna anbud”. Dessa företag kommer enligt upphandlingsstrategin involveras i Västlänken ändå, eftersom de internationella entreprenörerna aviserat att de kommer söka lokala partners.

### Marknadsföring

Paketering är inte det enda sättet att uppnå konkurrens. Marknadsföring av projektet till både svenska och utländska entreprenörer anses också vara viktigt. Syftet med marknadsföringsinsatser är att ”ge effektiv och gynnsam konkurrens i anbudsskedet genom att ge marknaden god kännedom om projektets upp-

handlingar” (Upphandlingsstrategi, Västlänken, sidan 7). Marknadsföringen gentemot utländska entreprenörer betonas. Det framgår av upphandlingsstrategin att projektet har medverkat vid internationella leverantörsdagar och marknadsfört sig via nyhetsbrev. Med hjälp av franska exportrådet genomfördes också leverantörsträffar i Frankrike där många entreprenörer deltog. I upphandlingsstrategin beskrivs ett av skälen till att just Frankrike valdes ut med att antalet franska leverantörer till Trafikverket är få sett till marknadsandelar på den globala anläggningsmarknaden. Det framgår också av strategin att marknadsföringsinsatserna, både internationellt och nationellt, kommer att fortsätta under hela perioden fram till att upphandlingarna är avslutade.

### Entreprenadform

Resultatet av resonemanget kring paketeringen är fyra mycket stora entreprenader (tre-fyra miljarder kronor), en mindre men komplicerad entreprenad (500 miljarder kronor) och en BEST-entreprenad (en miljard kronor). Därtill kommer särskilda kontrakt för förberedande arbeten och massahantering. I upphandlingsstrategin beskrivs de två entreprenadformerna – utförandeentreprenad och totalentreprenad, där skillnaden beskrivs bestå i att entreprenören får ett större åtagande och en större riskexponering i en totalentreprenad jämfört med en utförandeentreprenad.

Utförandeentreprenad förordas i strategin för BEST-entreprenaden eftersom frihetsgraderna i denna är små. Dessutom förordas utförandeentreprenad för de delar som rör bergtunnlar. Detta eftersom bergförhållanden är svårbedömda och svåra att beskriva i förfrågningsunderlag:

Projektet vill undvika en situation där anbudsgivare konkurrerar med tolkning av geologiska förhållanden för till exempel bedömningen av behov av bergförstärkning (Upphandlingsstrategi för Västlänken, sidan 18).

Möjligheten att variera tekniska lösningar bedöms också som liten. Bergtunnlar ingår i två av de stora entreprenaderna.

I övrigt förordas totalentreprenader, vilket också entreprenörerna, enligt strategin, är positiva till. För två av de stora entreprenaderna föreslås en särskild form av totalentreprenad – ECI (Early Contractor Involvement). ECI beskrivs som ”totalentreprenad i sin mest utsträckta form” och innebär, som namnet antyder, att entreprenören engageras på ett mycket tidigt stadium eftersom det är då man har störst möjlighet att påverka kostnader och projektresultat. Så här beskrivs modellen i upphandlingsstrategin:

Modellen bygger på samverkan mellan parterna och antagandet av en ”bäst för projektet”-attityd från alla parter. Det finns ett stort intresse från marknaden för entreprenadformen. Andra närbesläktade eller likartade benämningar för ECI är bland annat Alliance contracting, samverkansentreprenad, projektpartnering, totalentreprenad i tidig samverkan (Upphandlingsstrategi för Västlänken, sidan 19).

I motiveringen av totalentreprenadsformen framgår att det handlar om hur tätt sammanlänkade projektering och produktionsmetoder antas vara, vilka frihetsgrader som finns och vilka möjligheter till innovation man ser.

Tätt förknippade med entreprenadformer är ersättningsformer. Ersättningsformerna är viktiga som incitament för entreprenörerna och är ett av de mest centrala styrinstrumenten som Trafikverket har i kontraktsrelationen. Ersättningsformerna är också centrala eftersom de styr hur anbuderna ser ut och mot vad anbudsgivarna utvärderas. Är det ett fast pris på slutprodukten som anbudsgivarna ska räkna fram, eller ska de ange ett timpris och en riktkostnad för slutpriset, eller är det à-priser utifrån en given mängdförteckning som ska anges?

## Värdering av anbud

Som redan nämnts tillämpas förhandlat förfarande enligt LUF. Det innebär att Trafikverket som upphandlande myndighet väljer ut leverantörer att föra en ”konkurrenspräglad dialog” med. Av upphandlingsstrategin framgår det att tre-fyra anbudsgivare uppfattas vara ”fullt tillräckligt för skapa konkurrens” (sidan 34).

Tilldelningskriteriet i projektets upphandlingar är ekonomiskt mest fördelaktiga, med hög värdering av kvalitet (men också värdering av pris). Enligt upphandlingsstrategin tar utvärderingen av anbud i ECI sikte på att värdera ”anbudsgivarens förmåga att på effektivaste sätt genomföra projektet i enlighet med uppställda intentioner genom till exempel förslag på tekniska lösningar, genomförandeplan, organisation, arbetsskadestatistik, samarbetsförmåga” (Upphandlingsstrategi, Västlänken, sidan 35). Hur detta i praktiken ska värderas i upphandlingarna framgår inte av upphandlingsstrategin, utan får hanteras i varje upphandling. Vad som står klart är att man i upphandlingarna först och främst kommer att ta sikte på att hitta *rätt leverantörer*. Som upphandlingsansvarig förklarar på hemsidan ska leverantörerna ha ”både rätt kompetens, rätt inställning och rätt prioriteringar”.

## Sammanfattning exemplet Västlänken

Upphandlingsstrategin för Västlänken är ett exempel på hur Trafikverket planerar och strukturerar sina köp på marknaden på ett sätt som matchar behov och förväntningar hos de leverantörer som verket, utifrån sin analys, bedömer har bäst möjlighet att leverera ett bra slutresultat. De förpackar därför upphandlingarna, till storlek och innehåll, i enlighet med dessa leverantörers önskemål. De vänder sig också aktivt i sina marknadsföringsinsatser till dessa leverantörer. På så vis vill Trafikverket säkerställa att tillräckligt många leverantörer som kan erbjuda just det som eftersöks av verket i fallet Västlänken, kommer att intressera sig för de olika delprojekten. Exemplet tydliggör utmaningen att upphandla komplexa tjänster, där innehållet i det



som upphandlas, inte fullt ut kan specificeras i vare sig förfrågningsunderlag eller anbud. Tvärtom är själva idén med det upphandlingsförfarande som förespråkas i flera av Västlänkens delprojekt att innehållet konkretiseras i nästa skede, när entreprenör och projektör arbetar fram ett konkret förslag på teknisk lösning, i samverkan med beställarorganisationen. Det är denna typ av samverkan, i projektens genomförande, som åsyftas i samverkanstrappan och som så ofta framställs som en nyckelfaktor för framgångsrika projekt.

## Förändringsresan mot renodlad beställarroll

Renodlad beställarroll är en benämning på ett mål om hur Trafikverket ska vara och agera i rollen som köpare, och i synnerhet hur relationen till säljarna på anläggningsmarknaden ska se ut. Som mål är det en beskrivning av ett önskvärt framtida tillstånd. Men renodlad beställare används också som en beskrivning på förändringsresan mot detta mål, det vill säga som en benämning på en process. Dessutom används renodlad beställare ibland som en benämning för ett specifikt projekt, som 2012–2014 organiserade och hanterade en stor del av förändringsarbetet avseende beställarrollen. I avsnitten som nu följer ska jag fördjupa innebörden av de båda sistnämnda betydelserna. Jag inleder med att beskriva Trafikverkets organisation och projektens genomförande som utgör det sammanhang vari renodlad beställarroll ska implementeras.

### Trafikverkets organisation och projektens genomförande

Att beskriva Trafikverket som beställarorganisation är inte en alldeles enkel uppgift. Det beror bland annat på att myndigheten beställer en mängd olika tjänster samtidigt som myndighetens organisering av inköpen varierar. Därtill är många aktörer involverade, där bara en del är anställda i Trafikverket. Denna rapport fokuserar på de beställningar som görs inom verksamhetsområdena Investering, Underhåll och Stora projekt och som omfattar

konsulttjänster (till exempel projekteringsuppdrag) och entreprenader. De upphandlingar som sker inom ramen för planeringsprocessen är inte studerade.

Investering är det verksamhetsområde (VO) som ansvarar för upphandling, genomförande och uppföljning av huvuddelen av Trafikverkets större ombyggnadsåtgärder och nyinvesteringar. Inom VO Stora projekt hanteras särskilt stora investeringsprojekt. VO Underhåll ansvarar för att förvalta, underhålla och utveckla de befintliga och framtida väg- och järnvägssystemen. Utöver VO Investering, VO Underhåll och VO Stora projekt finns inom Trafikverket också VO Planering och VO Trafikledning. Utöver dessa verksamhetsområden har myndigheten sju centrala funktioner: Ekonomi och styrning, strategisk utveckling, HR, kommunikation, inköp och logistik, juridik och planprovning samt IT. Myndighetens huvudkontor finns i Borlänge, men en stor del av verksamheten bedrivs på sex regionkontor fördelade över landet. På regionkontoren utgör varje verksamhetsområde en egen avdelning med en egen chef, men organiseringen inom dessa avdelningar varierar mellan verksamhetsområden och regioner.

Organisationsstrukturen, som i många organisationer kan åskådliggöras relativt enkelt, är inte alldeles enkel för en utomstående att förstå. Det gäller särskilt organiseringen inom respektive verksamhetsområde och inom respektive region. En förklaring till detta är att den dominerande logiken i myndighetens organisation är projekt, och projektorganiseringen är tongivande i hela myndigheten (se Johansson 2011 för en diskussion om projektorganiseringens betydelse i vägbyggnadsprocesser). Merparten av Trafikverkets anställda inom Investering, Underhåll och Stora projekt arbetar i projekt (som till exempel projektledare) och det är i projektorganisationerna en stor del av det vardagliga arbetet bedrivs. För att förstå beställarrollen och hur den praktiseras är det därför väsentligt att utgå från projekten och dess organisering.

## Projekten och dess organisering

Ett karaktäristiskt drag för de projekt Investering, Underhåll och Stora projekt driver är att de är platsbundna: de utförs på bestämda platser, i de befintliga miljöerna. Eftersom geografiska förutsättningar, geoteknik och klimat varierar gör platsbundenheten varje projekt unikt. Organiseringen av projekt är ofta komplex, och eftersom varje projekt är unikt finns det ingen standardiserad form för projektorganisationerna. Alla projekt är i någon mening temporära, men tidsperspektiven varierar mycket. Omfattande projekt kan pågå under årtionden. Projekten är inte bara temporära utan också avgränsade till en specifik fråga eller uppgift: en broreparation, spårväxelbyte, ny vägsträckning, bulleråtgärder, bygga gång- och cykelväg, kontaktledningsbyte, anlägga busskörfält etc.

I takt med att projekten fortskrider rör sig olika personer och kompetenser in och ur projekten. Alla projekt har en *projektledare* som är den som ansvarar för att driva och samordna arbetet i projektet. En viktig uppgift för projektledaren är att styra och kontrollera det arbete som utförs av konsulter och entreprenörer så att projektets mål uppnås och de ekonomiska ramarna hålls. Ofta finns det inom projektorganisationerna också en *biträdande projektledare eller projektingenjör* som bistår projektledaren. Andra vanliga funktioner i projektorganisationerna är *markförhandlare och specialister inom t ex geoteknik, miljö*. Till projektorganisationerna knyts också *upphandlare* som ansvarar för kontraktsmässiga frågor. Ytterligare en aktör i projektorganisationen är byggledaren, eller *byggsplatsuppföljning* som det numera kallas, som är den som å projektledarens vägnar styr och kontrollerar bygg- eller underhållsarbetet på plats.

Det är ingen självklarhet att de som arbetar i projektorganisationen är anställda i Trafikverket. Myndigheten bemannar till exempel inte byggsplatsuppföljningen med egna anställda utan dessa upphandlas i varje projekt. Inte heller de andra funktionerna innehåller nödvändigtvis av anställda inom myndigheten. Projektledare är ofta anställda i Trafikverket, men kan också vara

konsulter som hyrs in för ett specifikt projekt, och detsamma gäller teknisk expertis. Upphandlarna är anställda i Trafikverket men istället för att vara en del av respektive verksamhetsområde är de sedan några år tillbaka placerade i en central funktion – Inköp och Logistik<sup>3</sup> varifrån upphandlingskompetensen hämtas. Oavsett var medlemmarna i projektorganisationen har sin anställning och hemvist agerar de alla i en beställarroll inom projektet.

För att förstå projekten och projektens organisering räcker det dock inte att beskriva Trafikverkets projektorganisation, eftersom projekten i mångt och mycket handlar om det arbete som utförs av konsulter<sup>4</sup> och entreprenörer. I organiseringen av projekten är dessa aktörer och relationerna till dem centrala.

### Konsulter, entreprenörer och olika entreprenadformer

Det är i projekteringsfasen som konsulterna har som störst roll i projekten (Johansson 2011;). Det finns två huvudsakliga uppgifter för konsulterna i projekteringsfasen. I ett tidigt skede, när det är beslutat om att till exempel en väg ska byggas, anlitas de för att utreda och ta fram en arbetsplan. I en arbetsplan detaljplaneras vägen vad gäller vägsträckning, vägtyp, bredd, höjdläge etc. och man preciserar därmed också den mark som behöver tas i anspråk och vilka konsekvenser vägen har för fastighetsägare, närboende och andra berörda. Dessutom ska arbetsplanen innehålla en miljökonsekvensbeskrivning som ska godkännas av Länsstyrelsen. Innan arbetsplanen fastställs av Trafikverket ska den ställas ut så att allmänheten och berörda parter (till exempel markägare) har möjlighet att lämna yttranden. Arbetsplanen är också överklagningsbar, vilket medför en viss osäkerhet för både projektledningen och den konsult som anlitas eftersom de inte med säkerhet kan säga hur omfattande och komplicerad processen kommer att bli.

<sup>3</sup> Med undantag för en del upphandlare som är knutna till Stora projekt.

<sup>4</sup> Med konsulter menas här de konsulter som upphandlas för att utföra t ex projekteringsuppdrag, inte de konsulter som hyrs in av Trafikverket för att verka som t ex projektledare.

Den andra uppgiften för konsulterna i projekteringsfasen är att ta fram en bygghandling. En bygghandling är en teknisk handling som anger hur anläggningen ska utföras, det vill säga hur vägen ska byggas. Bygghandlingen utgör förfrågningsunderlag i upphandlingen av entreprenör där entreprenörerna alltså har att lämna ett anbud på den väg som detaljerat beskrivs i bygghandlingen.

Tillvägagångssättet som beskrivits ovan gäller för det som kallas utförandeentreprenad, som alltså innebär att Trafikverket först upphandlar en konsult som projekterar och levererar en bygghandling som sedan utgör underlaget i nästa upphandling, av den entreprenör som ska bygga vägen. Ett alternativt tillvägagångssätt är att tillämpa totalentreprenad. I en totalentreprenad tar man inte fram någon komplett bygghandling innan entreprenören upphandlas. Istället formuleras ett förfrågningsunderlag (förvisso också det med hjälp av konsulter) i vilket den önskvärda funktionen beskrivs, istället för att mer omfattande beskriva den tekniska lösningen. Detta upphandlas sedan som en totalentreprenad vilket innebär att den entreprenör som ska bygga vägen också ansvarar för projekteringen. Eftersom entreprenörerna inte har några egna projekteringsresurser anlitar de konsulter (i praktiken samma konsulter som skulle kunnat upphandlas av Trafikverket). Aktörerna och funktionerna i en totalentreprenad är alltså desamma som i en utförandeentreprenad, men relationerna mellan aktörerna är annorlunda. För konsulternas del innebär totalentreprenaden att de i arbetsplaneskedet gör precis som tidigare, medan de i bygghandlingsskedet arbetar på uppdrag av entreprenören istället för Trafikverket. Så här säger en konsult:

I en totalentreprenad, då är det ju entreprenören som ber oss att hjälpa dem. Så det är ju det som har svängt lite under de senaste åren. Det har ju blivit mycket sådant, det fanns ju inte för några år sen. Då var det ju bara Trafikverket som var kund, nu blir entreprenören vår kund, fast egentligen är det ju Trafikverket. Det

är ju samma typ av jobb, fast det är helt plötsligt PEAB eller NCC eller Skanska som betalar vår timpeng. (Konsult)

Utöver uppgiften att utreda och ta fram en arbetsplan (åt Trafikverket) och uppgiften att ta fram en bygghandling (åt entreprenören) tillkommer för konsultföretagen också uppgiften att (åt Trafikverket) ta fram ett förfrågningsunderlag för totalentreprenad med kraven formulerade i funktionella termer. Kutym är att det konsultföretag som haft i uppdrag att ta fram arbetsplan och förfrågningsunderlag inte i samma projekt kan anlitas av entreprenörerna för att ta fram en bygghandling. I totalentreprenader finns således två roller för konsultföretagen – å ena sidan en roll att ta fram arbetsplan, förfrågningsunderlag och utgöra ”beställarstöd” vilket är en van roll för konsulterna. Å andra sidan en roll att projektera tillsammans med entreprenören vilket i viss mån är en ny roll eftersom de inte tidigare projekterat med entreprenören som uppdragsgivare. Mellan projekten varierar konsultföretagen sina roller.

*Entreprenörerna* är de som bygger vägen eller järnvägen, genomför underhållet, sköter driften och så vidare. Det är den aktör som kommer in sist i projekten. När det gäller underhåll upphandlas entreprenörerna på så kallade baskontrakt eller driftkontrakt som sträcker sig över en tidsperiod om cirka sex-åtta år. Under kontraktstiden ansvarar de för löpande drift och underhåll inom specifika geografiska områden. Entreprenörer upphandlas också för specifika, mer omfattande underhållsåtgärder och för investeringsprojekt inom både väg och järnväg. Beroende på uppdragens storlek och komplexitet organiserar entreprenörerna projekten på olika sätt inom sin organisation, med projektledare, platschef, tekniska specialister etc. Hur integrerade de båda projektorganisationerna (Trafikverkets och entreprenörens) är, och hur Trafikverket som beställare styr utförarorganisationen varierar mellan projekt bland annat beroende på entreprenadform men också beroende på hur angelägna projektledarna är att utveckla samverkansformer.

Många projekt, många aktörer, många kontrakt

Entreprenörens arbete styrs och regleras i kontrakt med beställaren. Kontrakten är omfattande handlingar som fyller hela pärmar med dokument och som reglerar inte bara tekniska krav och instruktioner för bygget utan också arbetsmiljökrav och liknande. Grunden för kontrakten är standardavtal som utarbetats inom branschen under många år. Det finns standardavtal för både utförandeentreprenader (AB 04) och totalentreprenader (ABT 06).

Hur Trafikverket väljer att paketera projekt har betydelse eftersom det innebär att olika projektorganisationer kan behöva samverka med varandra. Ett väg- eller järnvägsbygge kan till exempel delas in i olika etapper, där varje etapp utgör ett projekt. Paketeringen av projekt Västlänken som jag beskrivit tidigare i rapporten är ett sådant exempel som tydligt visar att flera projektorganisationer inom myndigheten, flera entreprenörer och en stor mängd underleverantörer kan komma att behöva samverka i genomförandet av ett projekt. Samma sak, fast i mindre skala, sker inom Underhåll, där man skiljer på löpande drift och underhåll som regleras i baskontrakt/driftkontrakt och sådant underhåll som upphandlas separat. Så här beskriver en projektledare på Underhåll sitt arbete:

Projektledare: Mitt driftområde är [...]. Där sköter jag vägarna.

Intervjuare: Vad innebär det, att sköta vägarna? Vad är det du gör?

Projektledare: Jag beställer alltså, av en entreprenör. En upphandling. Att de ska sköta hela vägen.

Intervjuare: All väg i ditt driftområde?

Projektledare: Det kan man säga. Förut var det så. Nu har vi ändrat litegrad på det, de sista åren för nu har vi specialiserat bro. Det är de killarna som jag pratade med innan [i korridoren] som jobbar med bro. De är egna beställare på bro. Så i dagsläget har de en annan entreprenör som har ansvar för detta med bro.

Intervjuare: Just det.

Projektledare: Belysning – gatubelysning – har vi också delat på. Det har vi på en annan avdelning, som också ligger under Underhåll givetvis. Och sen har vi vägmarkering av vita linjer, den är separat också. Och beläggning, de var en egen i några år och har jobbat nationellt över hela landet. Men nu har vi med dem igen.

Intervjuare: Så det är samma entreprenör som...

Projektledare: Nja, alltså. Beläggning, de upphandlar om man säger stora beläggningar i Göteborg och hit ungefär. Här har vi ungefär 100 miljoner till beläggning. Underhållsbeläggningar. Det är två killar som sköter det. Ihop med oss litegrand, vi har samröre. Men sen har vi också en del pengar i vår funktion till beläggning, mindre grejer då. Men ska du lägga helt ny beläggning på E6:an till exempel, då fixar Kalle det. Då upphandlar han det av en beläggare, ett specialföretag då. Så det blir lite mer specialiserat. Vi skojar och säger att snart sköter vi bara pappersplockningen va!

Intervjuare: Just det, jag tänkte säga det, vad är kvar för er då?

Projektledare: Ja, det är ju allt det andra, som är ganska mycket! Det ska plogas snö, det ska klippas gräs, det ska sättas snöstöd, det ska lagas potthål som blir i vägen, det ska sättas skyltar... ja, allt annat om man säger så. Plus då att man ju liksom har ansvaret för att hela paketet fungerar.

Det som utifrån ser ut som ett projekt kan således vara flera projekt med flera projektledare inom Trafikverket involverade, flera kontrakt och flera olika entreprenörer som behöver samverka med varandra i utförandet.

I varje projektorganisation ingår aktörer knutna till såväl beställarorganisationen som konsult- och entreprenadsidan. Projektorganisationerna kan på så vis beskrivas som hybrider där relationer mellan de olika aktörerna etableras i både kontrakt och genom samverkan. Det är dessa relationer som Trafikverket tar fasta på i sitt arbete för att renodla beställarrollen, där de framhåller isärhållandet av funktioner och roller. Även om det saknas en gemensam bild av vad det innebär att vara en renodlad



beställare i praktiken, i de projekt där byggande, drift och underhåll detaljplaneras och genomförs, råder det en samstämmighet om att det innebär att Trafikverkets aktörer ska ta ett steg tillbaka i projekten, ge entreprenörerna och konsulterna ett större handlingsutrymme och undvika ”att ha fingrarna i syltburken” som de uttrycker det.

### Produktivitetskontoret och projekt renodlad beställarroll

Under åren 2012–2014 drevs ett projekt ”Renodlad beställarroll” i syfte att förankra målet om renodlad beställarroll och driva på implementeringen av det nya förhållnings- och arbetssättet. Projektet ingick i ett program för ökad produktivitet tillsammans med andra projekt som PIA (Produktivitet I Anläggningsbranschen) och FIA (Förnyelse I Anläggningsbranschen). Ansvarigt för samtliga projekt i programmet blev Produktivitetskontoret, som etablerades 2012, i samband med att projekt Renodlad beställarroll startade. Enligt plan avvecklades Produktivitetskontoret under 2014 och funktionen Ekonomi och Samhälle tog över ansvaret för att utvecklingsarbetet inom projekten lever vidare.

Utöver en ansvarig för Produktivitetskontoret knöts 12–15 personer till kontoret. Kontoret var inget kontor i egentlig mening, utan kan närmast beskrivas som ett nätverk av personer som på olika sätt var involverade i det produktivitetshöjande arbetet. Flera hade i uppgift att konkret stötta implementeringen inom olika verksamhetsområden, andra hade övergripande ansvar för teman som exempelvis mätning och uppföljning. Deltagarna träffades ett par gånger per månad och diskuterade då bland annat arbetet med renodlad beställarroll inom respektive verksamhetsområde. År 2013 ansågs vara det huvudsakliga ”implementeringsåret” och under 2014 drog man successivt ner på verksamheten inom Produktivitetskontoret. Så här sa projektledaren för projekt Renodlad beställarroll, våren 2013.

Min utmaning nu är att få tillräckligt napp i linjen och få ut så mycket som möjligt i verksamhetsplanen för 2014 så att det här

blir ett fullgenererande maskineri. För jag har inte lösningarna på allting, jag kan sätta ord och kratta manegen med bransch-samarbeten och så, men sen gäller det att någon tar vara på möjligheten när vi nu kommit överens med branschen att vi ska köra detta. Och de vill gärna ta ett större ansvar: 'så ge oss affärens då'. Vill vi gå åt ett mer industriellt byggande och mer ansvarstagande eller inte?

Trots att Renodlad beställarroll var ett myndighetsövergripande projekt som riktades mot samtliga verksamhetsområden, var det inom Investering, där nyckelpersoner inom projektorganisationen hade sin bakgrund, som förändringsarbetet tog fart. En del uppfattade Renodlad beställarroll som ett projekt av och för Investering. För att möjliggöra förändring inom VO Underhåll, där skepsisen var som störst, poängterade flera personer att idén om renodlad beställarroll behövde ett annat innehåll och en annan förpackning för att vara begriplig och accepterad internt. Så här sa en chef inom Underhåll i början av 2015:

Vi måste börja från noll! Alltså, vad innebär renodlad beställare på underhåll? Vi har till och med bytt namn till professionell beställare, för att få lite gehör hos medarbetarna. Det [renodlad beställare] är så infekterat. (Chef, underhåll)

Att motståndet var störst inom Underhåll kan tolkas på flera sätt. Ett sätt att tolka det är att förändringsoviljan av olika anledningar var störst där. Denna tolkning gav flera intervjupersoner uttryck för. Ett annat sätt att tolka det är att den grundläggande logiken i, och verktygen för, förändringsarbetet inte var anpassade till just underhållstjänster, som skiljer sig från investeringsprojekt på avgörande punkter. Så vad innebar renodlad beställarroll mer konkret? Vad var det respektive verksamhetsområde, med stöd av Produktivitetkontoret, skulle genomföra?

## Tolkningar av renodlad beställarroll

På frågan om vad renodlad beställarroll betyder förklarar många medarbetare i Trafikverket att det handlar om att öka andelen totalentreprenader och konsultuppdrag med avtal baserade på fast pris. Däremot råder det delade meningar om huruvida dessa båda mål främjar det övergripande målet om ökad produktivitet och innovationsgrad i branschen. Ett annat gemensamt drag i många medarbetares beskrivningar av renodlad beställarroll, är att de tar fasta på vad det *inte* är, och hur de *inte* ska agera: inte detaljstyra, inte ha fingrarna i syltburken, inte vara ute utan sitta vid skrivbordet och så vidare. Nedan följer några exempel på hur detta uttrycks av medarbetare inom Trafikverket:

Renodlad beställarroll. Det är ju detta att vi inte ska lägga oss i (projektledare, Investering).

Det är ju så vi ska upphandla nu, att vi inte ska ha våra fingrar i syltburken. Våra specialister ska vara involverade, men inte på det sättet som de har varit (projektledare, Investering).

Renodlad beställare? Det är väl att jag ska sitta vid skrivbordet (projektledare, Investering).

Förr granskade vi ju det [konsulternas arbete] väldigt noga. Men med den renodlade beställarrollen så sa man att nu ska ni i princip inte granska. Ni kan ta några stickprov om ni vill (upphandlare).

Vad förhållningssättet innebär i praktiken är öppet för tolkning. Vad innebär det att inte detaljstyra? Hur mycket ska man som beställare kontrollera leveranserna? Flera projektledare framhåller att det är svåra avvägningar som måste göras kontinuerligt under projektens genomförande, att vanans makt är stor och att inarbetade arbetssätt och rutiner ofta är svåra att bryta. En del ser positivt på trycket att förändra, andra är mer skeptiska. Oavsett ståndpunkt finns det dock en uppfattning att verket under åren som gått ”nyktrat till” i förändringsivern. Ett sådant exempel som två projektledare lyfter fram är att inte tvingas till ”onö-

diga omskrivningar” i funktionella termer om man som beställare ändå vet vad det är man vill ha. Det handlar om att våga styra delar av en totalentreprenad och inte ”hymla med det”. Ett annat exempel är val av entreprenadform där det ”varit ett hysteriskt krut” på totalentreprenader, som en konsult uttrycker det, men där de nu ser tecken på en mer nyanserad diskussion om lämplig entreprenadform.

Det finns en viss glidning vad gäller innebörden av renodlad beställare – är det definierat centralt eller ska innebörden formas lokalt inom varje verksamhetsområde? Så här säger projektledaren på Produktivitetskontoret:

Projektledare: Nu pågår ju handlingsplanerna här. Det ska finnas en implementeringsplan för förhållningssättet i respektive VO. Med aktiviteter, workshopar och sådant så att man i linjen möter sin egen medarbetare: ”För dig innebär det faktiskt det här”. ”Vad har du för några idéer? Hur kan du bli renodlad beställare”. Osv. Så att man får den diskussionen. Och att man helst kommer på det själv va.

Intervjuare: Är det så? Ska man tolka det så, att det inte är definierat riktigt vad det [renodlad beställare] innebär, utan att man ska fylla det med innehåll underifrån?

Projektledare: Ja alltså, detaljerna, de bistår ju inte jag med. Men om vi tar oss tillbaka till de här teserna. Det är ju grundutgångspunkten. Men vad det innebär för en markförhandlare, det måste ju faktiskt den som är chef för markförhandling och markåtkomst fundera på: ”Hur kan vi bidra till detta? Hur skapar vi större utrymme för detta? Påverkar det oss på något vis?” Men säger han då att de inte kommer fram till någonting. Ja men då kommer ju vi från Produktivitetskontoret och diskuterar med dem. För vi har ju idéer på vad det kan tänkas innebära. Men sen är det ju de som får detaljera lösningen. För annars slutar det ju med att Produktivitetskontoret styr hela Trafikverket och är inne i linjefefernas roll.

Även om många ser positivt på utvecklingen finns det en del kritiker. Mycket av motståndet handlar om kontroll och ansvar. I

grund och botten handlar det om olika idéer om vad som behöver styras och hur denna styrning ska gå till. Här finns det olika uppfattningar om vad en myndighet behöver styra för att kunna ta ansvar, men också olika uppfattningar om vad som i längden är samhällsekonomiskt mest effektivt.

Det handlar om ... hur vi ska jobba... att släppa ifrån sig kontrollen till entreprenören så mycket. Det är nog det. Jag tror att flera nog vill jobba med granskning själva. Alltså jobba mer som tidigare. Mer vara involverad på ett annat sätt. Det är ett ganska stort steg, från att vara involverad i allt som görs, egentligen skriva rubrikerna i en projektering – ”det här ska du göra”. Så har vi gått mot att ”det här är målet” och lämnat fria tyglar. Jag tror det handlar mer om det. Och om hur stor beställarorganisationen ska vara. Det uppfattar jag mer är diskussionen här, i vårt projekt, som vi fortfarande jobbar med. Vi hade finska Trafikverket på besök och där har man egentligen projektchefen som är anställd trafikverkare – resten är konsulter. Oro för att – ”Vadå ska jag vara ensam på det här jättekontraktet? Kommer inte jag få något stöd från beställarsidan?” Oro för att entreprenören bara kommer vilja tjäna pengar. ”Vi vet ju hur entreprenörer är”. Lite så. (Upphandlare)

I offentliga utredningar och rapporter, presentationsmaterial på Trafikverkets hemsida och i intervjuer poängteras det att förändringen inte bara påverkar myndighetens arbetssätt, utan hela branschen. För att målet om renodlad beställarroll ska få genomslag och ge upphov till de effekter på produktivitet och innovationsgrad som man förväntar sig, krävs det att branschen som helhet samarbetar. Renodlade beställare måste mötas av renodlade utförare. Så här säger en medarbetare i Produktivitetskontoret om implementeringsarbetet:

Vi måste nå ner i bägge rören. Så det vi resonerar om är hur vi ska kunna balansera informationsflödet i dessa bägge kanalerna. Så att vi får konstruktiva dialoger, så att inte en part kommer med jättemycket information om förhållningssätt och intentioner och den andra: ”Vad är det ni säger?”

## Sprida goda exempel

En metod som Trafikverket arbetat med är att sprida goda exempel på specifika projekt där man arbetat i enlighet med idén om renodlad beställarroll. Dessa exempel, som finns att läsa om på Trafikverkets hemsida, nämns av flera intervjupersoner som en viktig del i hur man arbetat inom myndigheten för att få gehör för renodlad beställarroll. Ett sådant exempel är byggandet av väg 2761 i Skövde. På Trafikverkets hemsida beskrivs projektet under rubriken ”Effektivare process med totalentreprenad” och distriktschefen på Skanska, som tog hem kontraktet, förklarar i texten:

Vi är ju vana vid att beställaren själv, eller med hjälp av konsulter, ansvarar för projekteringen och bara handlar upp själva bygguppdraget. Men i det här fallet valde tidigare Vägverket att överlåta även projekteringen på oss. Från beställarhåll nöjde man sig med att formulera vilka kvalitativa krav den färdiga vägen ska uppfylla i tio år efter driftstart. Hur vi byggde vägen lade man sig inte i.

Det framgår också i beskrivningen av projektet att det fanns en ovana hos både beställare och utförare att arbeta med totalentreprenader men att båda parter lärde sig mycket. Resultatet sammanfattas på följande vis:

Vägen, som kostade ca 50 MSEK att bygga, blev klar och kunde öppnas för trafik en månad tidigare än beräknat: ”I och med att vi höll både i projektering och byggande fick vi bättre förutsättningar att driva projektet riktigt effektivt. I stället för att jobba seriellt försökte vi jobba parallellt. Exempelvis pågick projektering och byggande i stor utsträckning samtidigt. Eftersom vi hade totalansvar och skötte både projektering och byggande fick vi också korta beslutsvägar”, säger Mikael Andersson.

Ett annat exempel som finns att läsa om på Trafikverkets hemsida under rubriken ”Totalentreprenad med funktionskrav säkrar kvaliteten” är Förbifart Tenhult öster om Jönköping. Projektet är

upphandlat som en totalentreprenad med funktionella krav. Ombudet på Peab, som vann kontraktet, uttalar sig i artikeln:

Den färdiga anläggningen ska leva upp till Trafikverkets kvalitets- och funktionskrav vad gäller jämnhet, spårdjup etc. i tio år från det att den tas i drift. Det är en dubbelt så lång garantitid mot att vad vi är vana vid. Vi måste vara väldigt noggranna med den konstruktion vi lämnar ifrån oss. Om vi slarvar eller snålar med material och inte bygger med tillräckligt bra kvalitet är det ju vi själva som får bita i det sura äpplet.

Han betonar att kontraktsformen är bra och att aktörerna får andra roller än i en vanlig utförandeentreprenad. Bland annat kommer projekterande konsulter närmare produktionen vilket är bra för kvaliteten, säger han. Projektledaren på Trafikverket betonar i artikeln att även om Trafikverket överlätit projekteringsansvaret på Peab och deras underentreprenör, så innebär inte det ”att verkets personal placerat sig på läktaren som passiva åskådare”. Tvärtom betonas samarbetet och modellen för samverkan mellan aktörerna. Så här beskrivs modellen och dess för tjänster i artikeln:

Modellen innebär att alla inblandade parter i projektet i ett mycket tidigt skede slår sina kloka huvuden ihop och kommer fram till gemensamma mål, regler och riktlinjer för projektet: ”Modellen är en framgångsfaktor eftersom den sätter projektet i centrum, ser till att alla ser helheten och drar åt samma håll”.

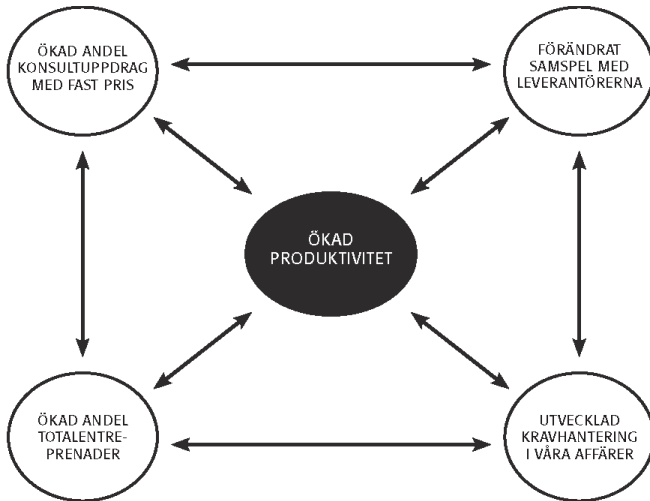
Genom att sprida goda exempel om totalentreprenader som effektivare processer och säkrare av kvaliteten hoppas man ”få napp i linjen” som projektledaren för Produktivitetkontoret uttrycker det.

## Verktyg för att förverkliga renodlad beställarroll

När det gäller den primära innebörden av renodlad beställare – det vill säga hur beställarrollen ska utövas – lyfts de ”mjuka pa-

rametrarna” fram. Det beskrivs som ett förhållningssätt, en kultur, ett mindset, som gäller Trafikverket men som också berör marknadens aktörer. Det är ett vidsträckt förändringsarbete som beskrivs som ett branschgemensamt arbete inriktat mot att vidareutveckla och stödja implementeringen av en kultur.

När målet om en renodlad beställarroll är uppnått är utifrån en sådan definition och utgångspunkt är svårt att avgöra. För vem ska avgöra statusen på en kultur och vem ska definiera enskilda individers förhållningssätt? Svårigheten att följa upp måluppfyllelsen är uppenbar. Istället har medlen för att åstadkomma renodling kommit att spela huvudrollen i interna diskussioner om vad renodlad beställarroll i praktiken innebär. De två mest framträdande medlen är 1) en ökad andel totalentreprenader och fokus på funktion i upphandlingarna, och 2) en ökad andel konsultuppdrag med fast pris. I en bild som återfinns på hemsidan och i flera powerpointpresentationer om renodlad beställarroll och Trafikverkets produktivetsarbete som helhet beskrivs dessa verktyg:



Figur 3. Verktyg för att i praktiken uppnå renodlad beställarroll och därmed ökad produktivitet (Trafikverkets hemsida).



Målen om ökad andel totalentreprenader och ökad andel konsultuppdrag med fast pris är både mätbara och tidsatta.

Totalentreprenader: ett medel för att uppnå målet om renodlad beställarroll

Totalentreprenader är det mest nämnda och omdiskuterade verktyget för att uppnå målet om renodlad beställare. Trafikverket har ett kvantitativt mål att andelen totalentreprenader successivt ska öka från 20 % år 2012 till 50 % år 2018. I en totalentreprenad får entreprenörerna ett helhetsansvar vilket betyder att de också ansvarar för projekteringen, det vill säga detaljplaneringen. Vinsten med detta är att entreprenören kommer in tidigare i processen och får möjlighet att tillsammans med projektören arbeta fram den tekniska lösningen. Eftersom entreprenören antas vara den aktör som har mest kunskap om produkt- och produktionsutvecklingsmöjligheter, syftar tillvägagångssättet till att främja innovation. Det antas också främja produktiviteten eftersom det finns både tid och pengar att tjäna på att väva samman projektering och byggande. En annan vinst som Trafikverket framhåller med totalentreprenader är att de skapar förutsättningar för ökad konkurrens. Detta eftersom myndigheten i en totalentreprenad inte låser fast den tekniska lösningen utan ger entreprenörerna möjlighet att ”konkurrera på ett bredare produktsortiment”.

Att öka andelen totalentreprenader med funktionella krav anses centralt i förverkligandet av renodlad beställarroll. Produktivitetskommittén framhåller att andelen totalentreprenader måste vara så omfattande att det ”skapar en långsiktig och stabil marknad där entreprenörs- och konsultföretag gör sina utvecklingsinsatser och anpassar sig till detta” (SOU 2012:39, sidan 17). En sådan utvecklingsinsats som betonas är att entreprenörerna behöver utveckla projekteringskompetens. Så som branschen ser ut idag handlar det inte i första hand om projekteringskompetens i den egna organisationen, utan kompetens att beställa projekteringsuppdrag och styra detta arbete. Också konsulterna

behöver anpassa sig till att arbeta med en annan uppdragsgivare, hävdas det.

Om totalentreprenader i praktiken ger upphov till ökad konkurrens, innovation och produktivitet är svårare att säga. En medarbetare i Produktivitetskontoret framhåller följande:

Hur ska vi kunna mäta att våra affärer utvecklas åt rätt håll? Hur ska vi kunna mäta det här med totalentreprenaderna, alltså är det bättre eller är det sämre, hur ska vi kunna mäta det? För just produktivitet, det ser vi inte att vi kan mäta. [...] Vi kan visa på indikationer. Men att något blir billigare betyder inte att det är god produktivitet. Nej! För produktivitet och innovation är modeord just nu, de flesta pratar om dem men det är få som kan definiera dem. Så är det! Vad är produktivitet och vad är innovation? Produktivitet det är ju produktionsresultat som en del av resursinsatsen. Det är liksom definitionen. Och det har vi oerhört svårt att sätta något mått på. Och branschen också (medarbetare i Produktivitetskontoret).

När det gäller totalentreprenader som ett verktyg för att främja konkurrens är det särskilt omdiskuterat, särskilt bland entreprenörer och konsulter. Kostnaden för att ta fram ett anbud i en totalentreprenad är betydligt högre än i en utförandeentreprenad vilket gör att entreprenörerna i högre grad väljer vilka upphandlingar de ska vara med och lämna anbud på. En chef på entreprenörssidan tror att den faktiska konkurrensen i totalentreprenader ofta blir lägre eftersom entreprenörerna blir mer restriktiva med anbud. Enbart den entreprenör som vinner kontraktet kan få sina kostnader i anbudsskedet täckta (genom att dessa kostnader läggs in i totalpriset) vilket gör det förhållandevis riskabelt att investera tid och resurser i att arbeta fram ett anbud. Snarare handlar det om att tidigt analysera vad som är rätt anbuds-förfaranden att gå in i som entreprenör, och vilka projekt som konkurrenterna kommer att gå in i och med vilka förutsättningar. En konsult för ett liknande resonemang:

Jag hör ju att entreprenörerna gnäller som tusan nu, att det är så dyrt att räkna på totalentreprenader. För de måste ju anlita en konsult som gör en grovprojektering för att veta vad det är som ska göras, vilka mängder och sådant. Annars kan de inte prissätta. Så då anlitar de oss. Och det får de ju inga pengar för.

Effekten på projektnivå av att använda totalentreprenad istället för utförandeentreprenad är således omdiskuterad samtidigt som effekten av en ökad andel totalentreprenader på branschens utveckling vad gäller innovation, produktivitet och konkurrens är än mer komplicerat att bedöma (vilket förstås gäller utförandeentreprenader också). Så här resonerar en konsult kring totalentreprenader och branschens utveckling:

Vi är ju så vana att göra allt som Trafikverket säger, i 20 år: ”ta fram det och det och det dokumentet, det måste entreprenören ha”. Och sen när man väl sitter med entreprenören så säger de: ”nej men vad fan, gör bara det här och det här, sen fixar vi resten. Sen kan vi bygga”. Så man såg ju att det inte behövs så mycket handlingar. Det är, som jag sa tidigare, både hängslan och livrem, och vi har ritat i detalj varenda liten millimeter när det ska ut på räkning. Och det är ju för och täcka upp allting, men det de egentligen behöver är inte så mycket. Det går ganska fint att bygga motorväg ändå.

Vad konsulten pekar på är att kundens krav på de handlingar som tillhandahålls skiljer sig åt beroende på om kunden är Trafikverket eller en entreprenör och att det har varit positivt att se att totalentreprenader möjliggör en snabbare process. Samtidigt poängterar han att det ökade samarbetet mellan entreprenörer och konsulter kan få konsekvenser som i längden inte gagnar Trafikverket. Han säger, lite tillspetsat:

Entreprenörens fokus är att göra det så billigt som möjligt, har de lämnat ett pris så är de ju inte det minsta intresserade av att lägga 1 cm tjockare asfalt. Den enda frågan vi får är: hur tunn kan vi göra den? För att det ska hålla i 10 år. Deras horisont är ju så lång som garantitiden är. När vi satt i knät på Trafikverket

så... vi ville bygga, eller rita, så bra vägar som möjligt. Men nu sitter vi på andra sidan och lär oss att: nej nej, tänk tvärtom, hur tunt kan det vara?

### Konsultuppdrag med avtal baserade på fast pris

Totalentreprenader är det medel som flest av de intervjuade förknippade med målet om renodlad beställarroll. Ett annat medel är att öka andelen konsultuppdrag med avtal baserade på fast pris. Målet är att dessa avtal ska öka från 10 % år 2012 till 40 % år 2018. Traditionellt har konsulterna anlåtats på rörligt arvode, det vill säga de har i sitt anbud angett ett timpris, och sedan fått betalt för de timmar de lagt ner. Detta har, hävdas det, lett till att konsulterna gärna utrett mer än mindre, oavsett behov. Ambitionen har därför varit att öka andelen konsultuppdrag med avtal baserade på fast pris eftersom detta antas främja effektiviteten i projekteringsfasen och främja att inte mer utredande än nödvändigt görs.

Kritiker, inom Trafikverket och även bland konsulter och entreprenörer, menar att detta sker på bekostnad av kvaliteten och att de resurser som läggs ner i projekteringsfasen är försvinnande små jämfört med de resurser som förbrukas i byggfasen. Det man har att förlora är så mycket mer än det man har att vinna, menar de. Ett annat problem som lyfts fram, särskilt när det gäller arbetsplansfasen, är att detta är en tjänst som inte så enkelt kan preciseras på förhand eftersom man inte kan veta hur omfattande utredningen blir (bland annat eftersom arbetsplanen är överklagningsbar). Att sätta ett fast pris på en sådan tjänst är svårt eftersom den inte är kalkylerbar, vilket är ett krav för att kunna prissätta tjänsten som helhet.

Det är ju för att det är så svårt att beskriva en vägplan. Vad ingår? Vad ska jag göra? Ska jag ha i bakhuvudet att jag vet att det kommer krångla massa med markägarna? Ska jag lätsas som att det inte krånglar? Hur mycket möten ska vi ha? Hur många omtag ska vi göra? Liksom. Det är helt omöjligt och sätta pris på!

Ett uttryck för denna svårighet att kalkylera är en upphandling av en arbetsplan som en konsult berättade om där fem anbud kom in, vilka varierade mellan 16 miljoner kronor och 34 miljoner kronor.

Att beställa en funktion

Vad är skillnaden mellan en totalentreprenad och en utförandeentreprenad utöver att entreprenören ansvarar för projekteringen i en totalentreprenad? En skillnad är att beställaren vid totalentreprenader, för att uppfylla entreprenadformens syften, ska formulera beställningen i funktionella termer. Trafikverket beställer i en totalentreprenad inte en specifik och i detalj beskriven anläggning, utan en anläggning med specifika funktioner. I ett förfrågningsunderlag i en totalentreprenad är det följaktligen funktionella krav som preciseras. Det betyder att karaktären på det som köps i en totalentreprenad skiljer sig från karaktären på det som köps i en utförandeentreprenad, vilket ur ett upphandlingsperspektiv har stor betydelse.

Ett argument för att frånga utförandeentreprenader är att kontrakten drivits mot att bli väldigt detaljerade. Det uppstår alltid saker under projektens gång som inte täcks av kontrakten och som måste hanteras, och risken, så som den beskrivs från beställarnas sida, är att beställaren tvingas göra tilläggsbeställningar och att entreprenörerna letar efter och utnyttjar luckorna i kontrakten för att tjäna pengar. Ett sådant exempel, som en projektledare på underhåll (väg) berättar om, handlar om städning av rastplatser. I driftkontrakten angavs att rastplatstoalletter skulle städas två gånger per dag varpå entreprenörerna städade dem 10.00 och 10.05. Trafikverket valde då att skriva in i kontrakten att de skulle städas morgon och kväll. En sådan detaljeringsgrad på kontrakten kan vara en lösning i det konkreta fallet men går emot idén om renodlad beställarroll. Enligt den renodlade beställarrollen skulle myndigheten inte från början köpt rastplatstoallettstädning två gånger per dag, utan istället köpt funktionen rena och fräscha rastplatstoalletter. Fördelen med ett

sådant köp är att man undviker att dras in i successiva kontraktsmässiga preciseringar genom hela projektets genomförande samtidigt som utförarens ansvar blir tydligare.

Dilemmat med att styra mot funktionella krav är, utifrån exemplet ovan, att det vid något tillfälle kan komma att aktualiseras vad ren och fräsch innebär i praktiken och hur många städningar det som minimum krävs för att upprätthålla den nivån. Det är ingen orimlig tanke att rastplatstoletterna till och från under kontraktstiden *inte* kommer att vara rena och fräscha vilket förstås kan hända även om beställaren köper rastplatstolettstädning morgon och kväll. I det senare fallet är det beställarens ansvar att lösa problemet och korrigera beställningen, medan det i det förra är utförarens ansvar. Det är heller ingen orimlig tanke att det uppstår konflikter mellan beställare och utförare om rastplatstoletterna *är* rena och fräscha eller *inte*. Att definiera och styra mot resultat förutsätter att resultatet kan mätas och att dessa mått kan användas för att utkräva ansvar. När Trafikverket upphandlar en funktion ställs definitionen av resultatet – både det önskvärda/beställda och det uppnådda – i centrum. Det är traditionell resultatstyrningslogik som tillämpas i genomförandet av ett projekt, i uppföljningsfasen, där Trafikverket som beställare ska säkerställa att de får det verket beställt och betalar för.

### Kontroll och tvister

En viktig dimension i Trafikverkets relationer med entreprenörer och konsulter är att de är kontraktsbaserade. Inom Underhåll talas det om funktionsentreprenader som närmast kan förstås som totalentreprenader eftersom de utgår från ABT 06. Att de gets ett annat namn inom Underhåll vittnar om skillnaderna mellan Investering och Underhåll, där en underhållstjänst och en investering är två väldigt olika saker upphandlingsmässigt som ställer olika krav på beställaren. En primär skillnad är att underhållstjänster hela tiden måste utgå från tillståndet på befintlig anläggning vilket gör det särskilt komplicerat, i synnerhet om kunskap om tillståndet på befintlig anläggning är bristfällig, vil-

ket varit en kritik som riktats mot upphandlingen av järnvägsunderhåll (SOU 2015:42).

Om renodlad beställarroll innebär att Trafikverket ska ta ett steg tillbaka så betyder det att distansen ökar och det formella kontraktet får en mer framträdande roll. Flera intervjupersoner framhåller också att det blivit vanligare med konflikter och ombudsdiskussioner. En konsult understryker att avtal baserade på fast pris driver på denna utveckling:

Twister kring kontrakten? Det är vanligt! Sen de började införa fast pris så har det exploderat. Vad ingår egentligen i uppdraget? Som exempel: nu skulle vi gjort en vägplan här från A till B. Då säger vi: ”Ja, det har vi lovat, men vi hade ju tänkt att göra detta förslaget, det är det vi ser som det bästa. Nu har ni bett oss att göra detta, detta och detta och det tar inte slut! Det kan ju inte ingå i det fasta priset. Vi vet ju inte hur många förslag ni ska... hur många gånger vi ska ändra på det”. Så det, det är ju det här med fingrarna i syltburken på något sätt. De ska vara med och tycka och tänka, att: Ja det borde ni... det vet ni ju historiskt att...”. ”Ja men”, säger vi, ”det står inte i kontraktet, det står att vi ska göra en vägplan”. Lite så (Konsult).

En annan konsult, inom geoteknik, uttrycker sig på liknande sätt och förklarar att en del av den fruktbara dialog som präglat samarbetet mellan konsult och beställare, där man gemensamt arbetat sig fram till en lösning går förlorad. En projektledare på Trafikverket håller med om att det är ”mer bråk och tandagnissel”. En upphandlare förklarar hur detta hänger ihop med svårigheten att bedöma leveranserna:

Man måste försöka definiera vad de ska göra, vilka produkter som ska levereras. Och sen är det ju det här svåra, det godtyckliga i om produkten som levereras är tillräckligt bra. Det har vi ju inte nått i mål med, hur man beskriver vad en tillräckligt bra produkt är. [...] Det finns ju inget facit för vad som är tillräckligt bra på det sättet. Det är i förfrågan, där kan det till exempel stå att de ska leverera ett PM trafik. Det är en sådan man brukar leverera, hur man löser den trafikala situationen under byggti-

den t ex. Och så gör de det, och så säger kanske vi att 'nja, det här var ju inte så bra, här har ni inte tänkt till'. Och då säger de kanske 'jo, det har vi visst'. Då hamnar man i sådana situationer där det inte är helt glasklart vem som har rätt och fel. För även om våra specialister kanske bedömer det här, eller projektledaren, så är det ju olika människor varje gång som konsulterna jobbar mot, och människor kan ju tycka olika om en sådan produkt så att säga. Så det har blivit mycket ombudsdiskussioner. Alltså, ombudsdiskussioner är när man lyfter det från projektledningen till det som kallas ombud för kontraktet, och det är typiskt sett en investeringschef och en motsvarande chef på konsultsidan. Den typen av diskussioner har ökat väldigt mycket de senaste åren och det beror ju på att man inte är överens om vad som ska levereras och kvaliteten på det". (Upphandlare, Trafikverket)

Vad upphandlaren pekar på är att det ibland är svårt att enas om hur leveransen ska mätas och bedömas och att sådana svårigheter allt oftare tar sig uttryck i kontraktsmässiga konflikter mellan beställare och utförare. Flera upphandlare påpekar att svårigheten är särskilt stor på konsultsidan där det första standardavtalet kom 2009. På entreprenadsidan finns AMA, ett standardavtal som grundlades på 50-talet och som har kommit ut i en mängd nya versioner under åren, som anger hur man bygger och vad som är rätt kvalitet. På entreprenadsidan finns därför bättre förutsättningar att beskriva arbeten och bedöma vad som är fackmannamässigt utfört.

### Kalkylerbara beställningar och val av leverantör

I upphandlingssammanhang ska inte bara leveransen vara mätbar, beställningen måste också vara kalkylerbar, annars blir det omöjligt att lämna anbud. I en utförandentreprenad, när beställaren anger exakt vad som ska levereras, konkurrerar anbudsgivarna i hög grad på mängder och å-priser, men i en totalentreprenad är tanken att de också ska konkurrera genom lösningen som sådan. Det betyder ett betydligt mer omfattande och kom-



plicerat anbudsförfarande där entreprenörerna måste arbeta fram ett förslag som är tillräckligt konkret för att kunna prissättas. Insatsen, och därmed risken, är således högre i anbudsskedet i en totalentreprenad än i en utförandeentreprenad.

Grunden i totalentreprenader är att det ska finnas vissa frihetsgrader för entreprenören. Finns det inga frihetsgrader, finns det heller ingen anledning att tillämpa totalentreprenadsformen. Frihetsgraderna kan entreprenören utnyttja när väg- eller järnvägsanläggningen detaljplaneras, och att åstadkomma sådana frihetsgrader är en viktig del i Trafikverkets inriktning mot att bli en renodlad beställare. Upphandlingsmässigt innebär detta en utmaning eftersom entreprenörernas fullständiga förslag på teknisk lösning inte finns när anbudet utvärderas, denna lösning ska ju entreprenören som vinner kontraktet ta fram tillsammans med sin projektör. Vad ska då myndigheten gå på när de väljer leverantör? Så här svarar en upphandlare på den frågan:

Det är en väldigt bra fråga, för det är ju väldigt svårt. Normalt sett på en entreprenad så vill vi ha det här priset [pekar på riktpriiset för slutprodukten på bilden på Whiteboarden]. Det kan vi ju inte upphandla på. Och hur viktigt blir priset här [pekar på startpunkten för projekteringen på Whiteboarden], det blir ju en timersättning som har ganska lite att göra med slutkostnaden. Så tar vi den billigaste timersättningen så behöver inte det betyda den billigaste slutkostnaden för anläggningen. Så precis som jag tror du är ute efter, så måste det bli mycket mjuka parametrar. Den skickligaste leverantören. Som erfarenhetsmässigt har väldigt levererat bra tidigare. Det är ju det vi kommer fokusera på, att hitta en utvärderingsmodell som till väldigt stor del ser till andra parametrar än priset. Sen är ju priset förstås en del av det (Upphandlare, Trafikverket).

I en totalentreprenad är det svårt att välja leverantör enbart med slutprodukten framför ögonen. Att få ”rätt leverantör” blir en strategi för att försäkra sig om ”rätt leverans”. En mjuk parameter som diskuteras mycket är kompetens och erfarenhet, vilket upphandlaren betonar i citatet ovan. Inom myndigheten har

man exempelvis diskuterat huruvida Trafikverket ska ställa krav på tidigare erfarenhet på individnivå när man upphandlar till exempel en projekteringstjänst. Myndighetsledningen har hävdat att tillvägagångssättet inte är förenligt med en renodlad roll. Hur konsulterna fördelar arbetet inom sina företag ska inte Trafikverket lägga sig i, vad Trafikverket ska bry sig om är slutprodukten. Kompetens och erfarenhet är också en upphandlingsmässigt snårig terräng som märks i överprövningsärenden där kompetensfrågan regelbundet återkommer. Ett argument som ofta utgör grunden för överklaganden är att kraven på särskild kompetens utestänger vissa företag och att det särskilt missgynnar nyetablerade företag.

För små frihetsgrader i praktiken?

En vanlig typ av kritik är att talet om frihet bara är tomt prat eftersom frihetsgraderna i praktiken är så små.

Jag menar i en ultimat totalentreprenad då säger man kanske att en bil ska kunna ta sig från punkt A till punkt B. Lös det. Men så fungerar det ju inte. Vi har ju en planprocess innan där det bestäms hur vi ska ta marken i anspråk och så vidare, och då har man ju den lilla korridor som man inte får gå utanför, och då har ju korridoren låst många frihetsgrader redan. Och man har en höjdprofil på vägen som bara får skilja max en halvmeter eller så, och då har ju inte entreprenören så mycket kvar att jobba med. [...] Och sen finns det ju ofta restriktioner från andra myndigheter, kanske Länsstyrelsen som sätter restriktioner på när vi får vara och jobba i ett vattendrag som kanske grumlar sig, för då leker fiskarna en viss tid, och så är det något annat som gör att de kanske bara har tre månader på sig där, och så får man bara jobba mellan 06 och 20 kanske kommunen säger för sen, ja sen ska folk sova. Jaha, då har man den restriktionen också. Och så kanske de säger att det ligger någon fastighet där som gör att det inte får vibrera mer än så här, och då har man tagit bort ytterligare, så i slutändan är det inte så extremt mycket frihet kvar ändå. (Upphandlare)

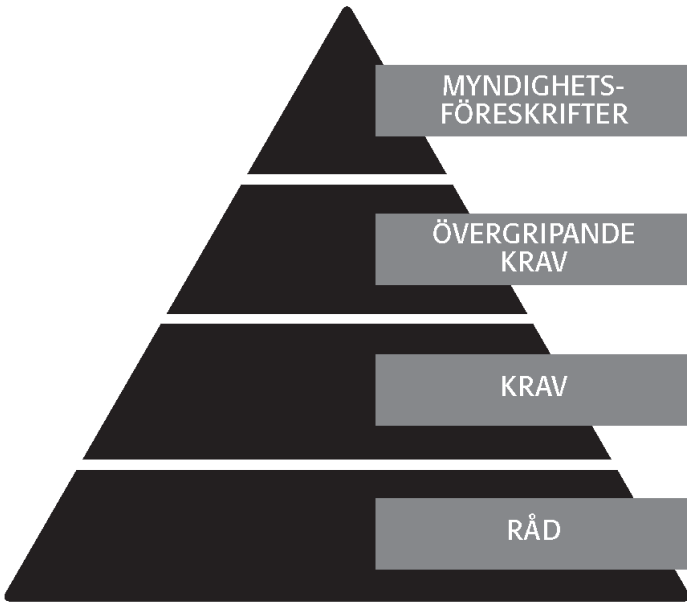
De små frihetsgraderna har uppmärksammats och ses som ett problem i förverkligandet av renodlad beställarroll. Flera åtgärder diskuteras och prövas, där en del tar fasta på möjligheten att som entreprenör komma in ännu tidigare i processen för att på så vis undvika onödiga fastlåsnings senare i processen. Early Contractor Involvement (ECI) är ett sådant verktyg som testas. Alla problem med bristande frihetsgrader handlar dock inte om fastlåsnings i planeringsprocessen utan om de regler Trafikverket har som rör anläggningarna. I ett särskilt projekt "Anpassat regelverk" ser man över dessa regler, och projektet beskrivs som ett "flaggskepp" i realiseringen av renodlad beställarroll.

### Anpassat regelverk

2013 startade Trafikverket ett projekt med benämningen Anpassat regelverk. Projektet, som fortfarande pågår, syftar till att inventera och modernisera det tekniska regelverk som styr väg- och järnvägsanläggningar. Översynen omfattar cirka 1 500 styrande och stödjande dokument av varierande omfång, karaktär och struktur. Dokumenten innehåller en blandning av krav, råd och handboksliknande texter och detaljeringsgraden varierar mycket. Olika delar av regelverket är skrivna under olika tidsperioder, från mitten på 1900-talet och fram till nu, vilket gör det både omfattande och svåröverskådligt. Syftet med projektet Anpassat regelverk är att inventera och modernisera regelverket genom att rensa, kategorisera och nivåindela regler för att åstadkomma ökad tydlighet och en anpassning till olika affärsformer. På Trafikverkets hemsida finns att läsa:

En renodlad beställarroll ställer stora krav på utveckling av våra styrande och stödjande dokument. En viktig del av arbetet är därför att utveckla, förbättra och förvalta regelverken för anläggningsstyrning. Friheten i detaljerad teknisk lösning styrs av det tekniska regelverket som gäller för väg- och järnvägsanläggningar.

Översynen tar fasta på regelverkspyramiden som skiljer ut olika typer av regler. Projektet fokuserar på den nedre delen av pyramiden som innehåller de regler som Trafikverket själva förvaltar, det vill säga krav och råd. En viktig del i projektet är att tydliggöra vad som är myndighetens krav på en anläggning och vad som är råd. En annan viktig uppgift är att skilja ut funktionskrav från mer detaljerade krav. På så vis vill man skapa en "kravhierarki" från föreskrifter och övergripande krav via funktionskrav, detaljerade krav och slutligen råd. Ytterligare en uppgift i inventeringen är att identifiera sådana texter som inte hör hemma i regelverkspyramiden och föra dessa till referensdokument, det vill säga handböcker och andra liknande dokument som finns vid sidan om regelverkspyramiden.



Figur 4. Regelverkspyramiden (Trafikverkets hemsida).

På vilket sätt understödjer ett moderniserat regelverk idén om renodlad beställare? En bärande tanke är att kravhierarkin gör det möjligt att bestämma nivå, och därmed vilka krav som är

tillämpliga och inte i konkreta projekt beroende på om det är en totalentreprenad eller utförandeentreprenad. Om Trafikverket upphandlar på funktion i en totalentreprenad ska regelverket vara tillämpligt endast ner till de funktionella kraven i kravhierarkin. I en utförandeentreprenad ska också de detaljerade kraven vara tillämpliga. På så vis vill Trafikverket åstadkomma en anpassning av regelverket till olika affärsformer där frihetsgrader – och därigenom förutsättningar för innovativa lösningar – ska skapas där det är önskvärt. Med andra ord ska inte regelverket motverka idén om att marknads aktörer ska driva utvecklingen framåt.

I projekt anpassat regelverk har de styrande och stödjande dokumenten delats in i tio regelverksportföljer som alla motsvarar ett teknikområde. Exempel på regelverksportföljer är planläggning, signalsystem, kraftförsörjning och banöverbyggnad. Varje regelverksportfölj är utformad som ett eget delprojekt, med en ansvarig projektledare. Ansvarig för projektet som helhet är en projektchef som tillsammans med delprojektledarna och en stab om fem-sex personer utgör projektets kärna. Därtill kommer ytterligare tre projektledare för ”tvärgående stödfunktioner” som också utgör separata delprojekt. I de tvärgående stödfunktionerna hanteras gemensamma frågor för samtliga regelverksportföljer där det krävs samordning. En av dessa tvärgående stödfunktioner handlar om olika verktyg och den databas som används. En annan tvärgående stödfunktion behandlar formen/strukturen för regelverket och en begreppsmodell som, i den mån det är möjligt, ska ”ensa” texterna. Den sista stödfunktionen är ett överlämnandeprojekt som ska hantera överlämnandet av det moderniserade regelverket från projektet till de enheter och tekniska specialister som ska implementera och förvalta regelverket. Det är enheter inom framförallt investering och underhåll men också planering och IT.

Inventeringen och moderniseringen av de tio regelverksportföljerna är upphandlade i tio olika kontrakt. Uppdraget upphandlades med viss inbördes tidsförskjutning, från våren 2014

till hösten 2015. Kontrakten tilldelades olika företag, som förbundit sig att genomföra översynen inom en eller flera regelverksportföljer. Hur företagen organiserar arbete inom delprojekten varierar, men det är överlag många människor inblandade. Enligt projektchefen handlar det om mellan 10–40 personer i varje delprojekt, där också samarbetspartners till konsulterna ingår. I den första regelverksportföljen som upphandlades (Väggkonstruktion och banöverbyggnad) har till exempel Tyréns anlitat Geoverkstan, NCC och VTI som samarbetspartners, och liknande arrangemang finns i andra delprojekt. I projektet som helhet är det alltså flera hundra personer involverade: från Trafikverket och de kontrakterade konsulterna, men också från konsulternas samarbetspartners.

Att uppdragen upphandlades förklaras med att det är ett omfattande och resurskrävande arbete som myndigheten inte har kapacitet att genomföra. Som exempel kan en av regelverksportföljerna nämnas – TELE – som Rejlers tilldelats och som beräknat uppdraget till 18 månader och 8 000 timmar. Det fanns också en vilja att involvera branschen i arbetet och ha dem med sig redan från start eftersom det är konsulter och entreprenörer som i praktiken ska tillämpa regelverket när de bygger och underhåller Trafikverkets anläggningar. Det är dock Trafikverket som har avgörandet och som fattar beslut om regelverket. Till varje delprojekt inom ”Anpassat regelverk” finns det därför en expertgrupp med Trafikverkets egna teknikspecialister som regelbundet under projektets genomförande stämmer av arbetet i möten med konsulterna. En av projektledarna förklarar på Trafikverkets hemsida expertgruppens roll i framtagandet av de nya regelverken på följande sätt:

Varje portfölj jobbar med att synka konsultens arbetsgrupps syn på krav och råd med expertgruppens. Detta är en form av kalibrering.

I praktiken har den kalibrering som projektledaren ger uttryck för handlat mycket om specifika formuleringar och variationer

på tolkningar av olika formuleringar. En utmaning i genomförandet av översynen är att de förändringar och förtydliganden som görs inte ska ändra innebörden i reglerna. Alla regler (som är regler) ska finnas kvar och innebörden ska vara densamma. Moderniseringen ska bara handla om att sortera, kategorisera och rensa bort sådant som inte är regler och som därför inte hör hemma i regelverket. Att detta inte är en enkel uppgift framhålls av flera inblandade. Snarare har en mängd frågor dykt upp under projektens genomförande.

När konsulternas arbete i varje delprojekt är avslutat (vilket beräknas ske under 2016) är planen att deras förslag ska gå på en intern remissrunda. Därefter väntar en extern remissrunda, och först när den är klar fattar Trafikverket beslut om regelverksportföljen. Målet är att de interna remisserna för samtliga delprojekt ska vara klara i december 2016 och att delprojekten då kan avslutas. Den externa remissrundan kommer att hanteras i ett eget projekt innan det lämnas vidare till överlämnandefunktionen, det vill säga de som ska hantera överlämnandet till förvaltande enheter. När i tid detta kommer ske är inte fastställt. Projektchefen har goda förhoppningar om att projektet ska falla väl ut, men påpekar också att det är ett komplicerat projekt med väldigt många människor inblandade.

Precis som den övergripande idén om renodlad beställare möter visst motstånd är inte heller översynen av regelverket okontroversiell. En verksamhetsutvecklare poängterar:

Där vi är idag, med det regelverk som vi har och så vidare, det bygger ju på enormt mycket tid och erfarenhet och på något sätt... trial and error och best practice. Det är ju det som renderat det vi har idag, och den resan ska man ju ta med oerhört stor seriositet och uppskatta att så många generationer av väg- och järnvägsmännskor har gjort det. Nu ska vi skruva till det ytterligare en nivå där den här generationen ska leverera sitt bidrag till infrastrukturens historia på något vis. Jag tror att en del kan känna att det här nya är lite... lite som att trampa på erfarenheten (Verksamhetsutvecklare, Investering, Trafikverket).

Här framhålls också skillnaden mellan väg och järnväg där järnvägssystemet beskrivs som betydligt mer reglerat och där målet med ökade frihetsgrader problematiseras i större utsträckning. En teknisk specialist förklarar:

Man säger att teknikstödet behövs, och det gör det väl, men den renodlade beställarrollen... hmmm... det beror på hur mycket man tolkar in i det då. Till slut så kommer väl Trafikverkets ledning och organisation och upptäcka att det inte går att... (suck)... det går inte att lämna ut järnvägsrelaterade uppgifter med allt för stora frihetsgrader för att då kostar det jävligt mycket pengar! Vi äventyrar säkerhet, och vi kommer inte kunna reservdelshålla och reparera järnväg, om det öppnar upp för alltför mycket egna innovativa lösningar. Järnväg bygger på standardisering, standardisering, standardisering! Och drift 0-24 och snabba åtgärder. Och då minskar möjligheten till att ha olika idéer om komponenter och byggnadssätt förvisso, anläggningen måste så att säga ha ett inre liv som är i stort sätt lika för att man ska kunna gå och åtgärda och veta vad det är som händer. Och av den anledningen så behövs det regelverk och standardisering. (...) Vi är gamla och konservativa, men det finns ju skäl till det (Teknisk specialist, underhåll, Trafikverket).

## Sammanfattning: Trafikverket och renodlad beställarroll

Jag har nu beskrivit renodlad beställarroll som i grunden kan förstås som en reform som har i avsikt att påverka, inte bara Trafikverket utan anläggningsmarknaden i stort. Reformens räckvidd är stor. Renodlad beställarroll beskrivs som ett förhållnings sätt – en kultur – som ska prägla Trafikverket som beställarorganisation. Den är också förknippad med särskilda tekniker, framförallt en ökad användning av totalentreprenader och konsultuppdrag med avtal baserade på fast pris. Tillsammans ska kulturen och teknikerna gagna ökad konkurrens, innovationsgrad och produktivitet på anläggningsmarknaden. Reformen har en stor marknadspåverkande ambition.



Vad renodlad beställarroll i praktiken betyder för relationerna mellan beställare, entreprenörer och konsulter är inte möjligt att en gång för alla slå fast. Klart är att ambitionen om renodling går hand i hand med ökade behov av, och krav på, samverkan. Det gäller både branschövergripande och i varje enskilt projekt. Klart är också att renodlad beställarroll har tolkats och tagits emot på olika sätt inom myndigheten, och att myndighetsledningen, med Produktivitetsskontoret i spetsen, vidtagit omfattande åtgärder för att få till stånd förändringar. I nästa kapitel vidareutvecklar jag analysen av detta arbete.

## Att organisera marknaden

Att renodla myndighetsrollerna, (om)forma Trafikverket till en renodlad beställarorganisation och låta marknaden hantera en allt större del av det statliga uppdraget, är en politisk ambition som realiserats stegvis, om än i högt tempo. På 1990-talet, när de beställande enheterna separerades från de utförande enheterna inom Banverket och Vägverket, lades grunden för denna utveckling. Utvecklingen accelererade i samband med bolagiseringen 2009 och 2010 och Trafikverkets bildande. Trafikverkets beställningar omfattar cirka 40 miljarder kronor årligen, beställningar som marknadsaktörer konkurrerar om att få utföra. Det finns andra köpare på anläggningsmarknaden, men Trafikverket dominerar marknaden med sin omfattande upphandlingsvolym.

Att anläggningsmarknaden fungerar på ett bra sätt antas vara en förutsättning för att Trafikverket ska kunna köpa tjänster och entreprenader till skäligt pris och med god kvalitet. Denna förutsättning anses dock inte vara uppfylld. Tvärtom beskrivs anläggningsmarknaden som en marknad med flera problem, där bristande produktivitet och innovationsgrad är de främst uttalade. Med i problembilden finns också bristande konkurrens. Eftersom Trafikverket är beroende av en fungerande marknad är detta bekymmersamt, och anses därmed viktigt för staten att åtgärda. I annat fall kommer Trafikverkets köp bli onödigt dyra, hävdas det, och i förlängningen drabbar det skattebetalarna. Det framhålls också de svenska företagen på anläggningsmarknaden drabbas eftersom de inte blir konkurrenskraftiga på en europeisk marknad. Skälen att försöka påverka marknadens funktion till det bättre är således många.

Anläggningsmarknaden är inte den enda marknad som staten finner angeläget att styra. I kapitel två beskrev jag tidigare studier av marknaders praktik som visar att mycket görs för att organisera marknader. Att organisera, skapa eller konstruera marknader innebär att på olika sätt försöka påverka hur marknadens aktörer agerar och inom vilka ramar. Staten är en central marknadskonstruktör, och dess verktyg är många (Sundström med flera 2016, kommande). Staten kan till exempel formulera regler och utfärda sanktioner för att skapa ordning på marknader. Men på anläggningsmarknaden är staten inte bara en marknadskonstruktör som försöker skapa ordning på distans, utan också en dominerande marknadsaktör som själv deltar i utbytet. Det ger staten särskilda möjligheter att styra och organisera anläggningsmarknaden. Denna möjlighet att som marknadsaktör påverka marknadens funktion utgör grunden för renodlad beställarroll.

Renodlad beställarroll är en reform som innebär att staten förändrar hur Trafikverket agerar i rollen som beställare. Syftet är att därigenom också kunna påverka andra marknadselement såsom konkurrensen, varan/tjänsten och säljarna. I förlängningen är målet att förbättra anläggningsmarknadens funktion. Den övergripande frågan som ligger till grund för denna rapport är: Hur beskrivs och förverkligas renodlad beställarroll och vad betyder det för processerna och relationerna mellan Trafikverket och övriga aktörer på marknaden där trafikpolitiken ska realiseras? I detta avslutande kapitel ska jag sammanfatta beskrivningen i föregående kapitel och vidareutveckla analysen med utgångspunkt i organisation och marknad som idealtypiska konstruktioner. Kapitlet avslutas med en generell diskussion om organisering av marknader och upphandling som styrinstrument.

## Renodlad beställarroll är en reform med köparen i fokus

Organisation och marknad kan betraktas som idealtypiska konstruktioner som var och en utgörs av särskilda element. Centrala

organisationselement är hierarki, medlemskap, regler, övervakning och sanktioner. Centrala marknadselement är säljare, köpare, produkt/tjänst, utbyte, pris och konkurrens (Ahrne och Brunsson 2010). I studier av hur marknader organiseras har forskare använt dessa organisationselement för att beskriva det marknadskonstruktörerna gör, och marknadselementen för att beskriva mot vad marknadskonstruktörerna riktar sina insatser.

Som jag redan nämnt är renodlad beställarroll en reform riktad mot köparen. Dock inte mot alla köpare på marknaden, utan enbart mot staten som köpare. Motivet är att staten, via Trafikverket, inte agerar riktigt så som köpare på marknader bör agera. Framförallt anses de lägga sig i det säljarna gör på ett sätt som strider mot idén om hur köpare och säljare interagerar på en marknad (Forssell och Norén 2013). Det huvudsakliga målet med renodlad beställarroll är dock inte att påverka Trafikverket som köpare. Målet är att en förändrad beställarpraktik ska påverka andra marknadselement och i förlängningen marknadens funktion. Till exempel vill staten påverka konkurrensen på anläggningsmarknaden genom att beställa på ett annorlunda vis. I förverkligandet av renodlad beställarroll ingår också en ambition att påverka säljarna, varan/tjänsten och inte minst utbytet mellan säljare och köpare. Reformen har på så vis långtgående ambitioner att påverka marknadens olika element. Detta berättar jag mer om längre fram i rapporten.

Upphandlingsregelverket är en åtgärd som också riktas mot köparen och som reglerar agerandet hos Trafikverket och alla andra offentliga organisationer som gör inköp. Betydelsen av upphandlingsregelverket för marknadens funktion är särskilt stor på marknader där det offentliga står för en så stor andel av inköpen. Anläggningsmarknaden är en sådan marknad. Den bärande tanken med upphandlingsregelverket är att göra offentliga organisationer till bra köpare. Med bra menas i detta sammanhang att de ska vara marknadsorienterade i sina inköp (Furusten 2015). Regelverket förordar därför särskilda procedurer för annonsering, an-

budsförfarande och utvärdering av anbud som ska möjliggöra en process präglad av öppenhet och rationalitet.

Renodlad beställarroll bygger vidare på samma bärande tanke om marknadsorientering. Men till skillnad från LOU och LUF är det ingen lag som formellt tvingar Trafikverket att agera på ett visst vis. Avsteg från principerna i renodlad beställarroll kan inte överklagas. Renodlad beställarroll kan som reform betraktat snarare ses som ett uttryck för hierarki (Ahrne, Aspers och Brunsson 2015). Staten styr sig själv som marknadsaktör, och därmed också marknaden, genom formella beslut om inriktningen och genom att implementera dessa beslut. Karaktäristiskt för hierarki är att överordnade nivåer har rätt att fatta beslut över underordnade nivåer. Detta är en viktig del i hur samordning inom organisationer sker. Regeringen har fattat beslut om målet att renodla beställarrollen och Trafikverkets ledning bär ansvar för verkställandet. I etablerade forum för samverkan mellan parterna i branschen har man diskuterat och beslutat om hur det ska gå till och vad som krävs av de olika parterna. Renodlad beställarroll kan sammanfattningsvis karaktäriseras som ett försök att genom hierarki organisera anläggningsmarknaden med primärt fokus på köparen (och i förlängningen övriga marknadselement).

## **Trafikverket är marknadskonstruktör OCH marknadsaktör**

Trafikverkets strävan att främja effektiviteten på marknaden liknar de flesta marknadsmyndigheters övergripande syfte. Tidigare forskning visar att många marknadsmyndigheter ägnar sig åt reglering (och därtill hörande övervakning och sanktioner) för att styra marknadens funktionssätt (Andersson, Erlandsson och Sundström 2014). På anläggningsmarknaden är det Transportstyrelsen som har denna uppgift. En annan viktig uppgift för marknadsmyndigheter är att leverera beskrivningar (via exempelvis kartläggningar och undersökningar) som formar föreställningar av den aktuella marknaden (Andersson, Erlandsson och

Sundström 2014). Det är i första hand Trafikanalys som fullgör denna uppgift på anläggningsmarknaden. Trafikverkets försök att styra anläggningsmarknadens funktion sker istället via organisationselementet hierarki. Dels är traditionell hierarkisk styrning möjlig eftersom Trafikverket självt är den marknadsaktör de vill styra. Renodlad beställarroll kan således beskrivas och förstås som vilken organisatorisk reform som helst inom staten, där beslut är fattat av regeringen och genomförandet hanteras och drivs av förvaltningen. Dels innebär renodlad beställarroll att Trafikverket arrangerar och leder utvecklad samverkan mellan köparna (sig själva) och säljarna (entreprenörer och konsulter). Som drivande part i dessa samverkanskonstellationer får Trafikverket en särskild position att formulera vägval och styra utvecklingen i en viss riktning.

Renodlad beställarroll är en reform som syftar till att påverka köparen, för att därigenom påverka övriga marknadselement. Detta särskiljer verktyget från de verktyg som andra marknadsmyndigheter använder på marknader där det inte finns en så dominerande köpare, som dessutom är en statlig myndighet. Det vanliga är annars att marknadsmyndigheter som vänder sig till köparna i första hand gör det med information som ska möjliggöra välgrundade val. I Trafikverksfallet är ingreppet på marknaden större, eftersom styrningen av köparens beteende är hierarkiskt orienterad och därmed betydligt starkare. Hur detta påverkar övriga marknadselement beror på en rad faktorer, bland annat på hur framgångsrika styrförsöken är.

## **Målet = ökad konkurrens, mer marknad**

En av de företeelser som renodlad beställarroll syftar till att påverka indirekt via köparens agerande är konkurrensen. Ökad konkurrens mellan säljarna antas gagna köparens möjligheter att göra goda affärer och främja anläggningsmarknadens funktion överlag. Utgångspunkten är att konkurrens mellan säljarna kommer generera prispress och/eller kvalitetshöjning och därmed

driva fram ökad produktivitet och innovativa lösningar. Om det saknas konkurrens finns det, enligt nationalekonomiska förklaringar, ingen sådan drivkraft och eventuell produktivitet utveckling skulle hamna hos säljarna genom större vinstmarginaler. Konkurrens är således en förutsättning för att produktivitetssökning i branschen ska komma köparen till del genom lägre priser. På så vis är det en nyckelfaktor i renodlad beställarroll som handlar om få mer väg och järnväg för pengarna. Om staten, genom renodlad beställarroll, kan lyckas förändra köparnas beteende så att konkurrensen på marknaden ökar, så kommer marknadsmekanismerna att sköta resten. Så kan målet om renodlad beställarroll på en övergripande nivå tolkas. En förutsättning som gör det möjligt och rimligt att på det här viset försöka påverka konkurrensen via beställarens agerande är att beställaren i det här fallet är en så dominerande aktör på marknaden. I annat fall hade åtgärden blivit tandlös.

## Produkten som köps blir alltmer komplex

Nu är det inte alls säkert att en förändrad beställarpraktik får de effekter på konkurrensen som man hoppas på. En försvårande omständighet är att många av de tjänster som Trafikverket köper, är synnerligen komplexa. Att en tjänst är komplex, som tjänst på en marknad betraktat, kan betyda att den är svår att produktifiera och kalkylera till exempel om den består av ett paket av olika slags varor och tjänster (som i fallet med IT-system). Tjänster på Trafikverkets område kan inte enkelt kategoriseras som komplexa eller icke-komplexa, eftersom variationen är stor. Många underhållstjänster är till exempel mer komplexa (som tjänst på en marknad betraktat) än många investeringsprojekt, eftersom behov och val av åtgärder inte fullt ut kan förutses. På liknande sätt är stora projekt ofta mer komplexa än små, eftersom dessa sträcker sig över en längre tidsperiod och omfattar fler aktiviteter och aktörer. Dessutom kan totalentreprenör

prenader med funktionella krav principiellt sett ses som mer komplexa tjänster än utförandeentreprenader.

En ökad användning av totalentreprenader är en av de mest framträdande teknikerna varigenom renodlad beställarroll genomförs. Denna teknik handlar i grunden om att påverka karaktären på tjänsten som Trafikverket köper. När Trafikverket tillämpar utförandeentreprenader konkurrerar säljarna om att leverera en av köparen preciserad teknisk lösning till ett så bra pris som möjligt. I en totalentreprenad med funktionella krav konkurrerar säljarna istället om att få möjligheten att precisera och leverera en teknisk lösning som ger Trafikverket den funktion de efterfrågar.

Totalentreprenader rymmer både projektering och byggande vilket gör att köparen inte fullt ut vet vad som köps vid tiden för kontraktsskrivande. Av intervjuer och dokument (till exempel Upphandlingsstrategi för Västlänken) framgår att dessa köp ofta betraktas som köp av en särskild kompetens eller särskilda kvaliteter. Detta gäller i synnerhet i upphandlingsförfaranden där entreprenören tas in i ett extra tidigt skede för att kunna vara med och påverka projektets utformning (ECI). Sådana förfaranden beskrivs som ”renodlad beställarroll i sin mest utsträckta form”. En annan faktor som gör totalentreprenader till en mer komplex tjänst är att innehållet och kvaliteten i tjänsten kommer att vara beroende av de relationer säljaren har med andra aktörer. Dessa faktorer gör tillsammans att varje enskild totalentreprenad kan ses som en mer komplex tjänst än varje enskild utförandeentreprenad, sett som en tjänst på en marknad. (Det hindrar inte att ett projekt som tillämpar totalentreprenad kan vara mindre komplext än ett projekt där Trafikverket har kontraktssamband med både projektör och entreprenör).

Tidigare forskning visar att marknader för komplexa tjänster ofta kännetecknas av en hög grad av interaktion mellan säljare och köpare, där priset bara är en av flera kritiska aspekter (Axelsson och Wynstra 2005; Furusten 2015). Konkurrensen ser ofta annorlunda ut på sådana marknader eftersom olika alternativ inte så enkelt låter sig jämföras. Är Trafikverket på väg i en sådan



riktning? Mycket talar för det. Ju större utrymme som lämnas åt entreprenörerna på anläggningsmarknaden att själva utforma de tekniska lösningarna, desto större möjligheter till differentiering i anbudena. Detta är också ett uttalat mål för Trafikverket som vill dra nytta av innovativa idéer hos entreprenörerna. Vad det betyder för konkurrensen är emellertid oklart. Det talas om att en breddning av produktsortimentet öppnar upp för fler anbudsgivare. Samtidigt finns det en del som pekar i motsatt riktning. Den ökade arbetsinsatsen (och därmed risken) som det innebär att gå in i ett anbudsförfarande i en totalentreprenad, kan mycket väl ge motsatt effekt, det vill säga färre anbudsgivare.

I praktiken framställs dock inte denna risk som något stort problem, vilket kan tyckas förvånande givet den betydelse konkurrensen tillskrivs i utredningstexter och andra policydokument. Flera intervjupersoner framhåller att ett fåtal bra anbud räcker långt. Samma slutsats dras i Upphandlingsstrategin för Västlänken. En intervjuperson påtalar att det rent av vore samhällsekonomiskt oförsvarbart om alltför många entreprenörer lade tid på att arbeta fram ett anbud till en totalentreprenad. Konkurrensen i nästa led (eller i det andra ledet), mellan underleverantörerna till de stora entreprenadföretagen, är större påpekas det också, men på vilket sätt denna konkurrens gynnar Trafikverket som beställare är oklart. På marknaden för underleverantörerna förefaller anläggningsmarknaden vara mer av sådan karaktär som vi föreställer oss marknader. Marknaden för de tjänster som Trafikverket efterfrågar präglas snarare av utökad samverkan än ökad konkurrens. Givet att de tjänster Trafikverket köper är komplexa tjänster, och givet den kunskap vi har om hur marknader för komplexa tjänster fungerar, är detta inte alls särskilt förvånande.

## Ökad distans... men också ökad samverkan

Innebörden av att renodla beställarrollen är att mer tydligt distansera den från rollen som utförare och från själva utförandet.

Logiken är densamma som i traditionell beställar-utförarorganisering och inom resultatstyrningen i stort. Beställaren ska ägna sig åt att formulera mål eller krav (*vad* som ska utföras), medan utföraren ska lämnas fri att bestämma *hur* arbetet ska utföras. Beställaren ska sedan kontrollera innehåll och kvalitet i leveransen för att säkerställa att de fått det de beställt och betalat för. Distansen mellan beställare/köpare och utförare/säljare är en fråga om både styrtekniker och förhållningssätt.

Vad gäller renodlad beställarroll manifesteras distansen exempelvis i ersättningsformen fast pris, som är en annan central teknik varigenom renodlad beställarroll realiserar. Ett uttryck för att distansen mellan köpare och säljare på anläggningsmarknaden ökat i praktiken är att kontraktstvister tycks bli vanligare. Flera intervjupersoner beskriver att det blivit vanligare med ombudsdiskussioner och att det på senare år blivit ”mer bråk och tandagnissel” vilket jag beskrev i föregående kapitel.

Men trots att renodlad beställarroll i grunden handlar om distans mellan branschens olika parter, är det samverkan som betonas i praktiken. Dialog och samverkan betonas i olika delar av upphandlingsförfarandet. I förhandlat förfarande medges dialog och förhandling redan i anbudsskedet, men framförallt betonas samverkan i projekterings- och byggskedet. Samverkanstrappan illustrerar tydligt denna ambition, där det översta trappsteget föreskriver en projektorganisation med många av de drag som vi vanligtvis förknippar med organisationer: Det finns en hierarki, där Trafikverkets projektledare leder arbetet på en övergripande nivå; det finns gemensamma mål för projektet; det finns överenskommelser (regler) för hur arbetet i projektorganisationen ska bedrivas: det finns en idé om att utveckla en gemensam kultur. Det talas också om att i projekten utveckla en ”bäst-för-projektet attityd”.

Också på en övergripande nivå betonas samverkan inom branschen. Etablerade samverkansformer såsom Anläggningsforum, beskrivs som viktiga arenor för dialog och gemensam utveckling. Men hur ska samverkan och renodling förstås i relation

till varandra? Är det inte en paradox att en mer renodlad beställarroll i praktiken innebär mer intensiv och utvecklad samverkan? En del av förklaringen kan vara att betoningen av renodling accentuerar behovet av samverkan. Ju skarpare gräns som dras mellan aktörerna, desto mer fokus på hur dessa gränser ska överbryggas. Så har det sett ut överlag i offentlig sektor: vurmen för samverkan har gått hand i hand med en utveckling där gränserna mellan organisationer betonats (Lindberg 2002). En annan förklaring finns att hämta i nyinstitutionell organisationsteori som betonar att de krav som ställs på en organisation för att den ska vara effektiv inte nödvändigtvis är desamma som de krav en organisation måste leva upp till för att vara legitim (Meyer och Rowan 1977). Eftersom strävan efter legitimitet är lika grundläggande som strävan efter effektivitet för en organisations överlevnad måste dessa båda krav i praktiken hanteras parallellt. Ett sätt att göra detta på, även om kraven skiljer sig mycket åt, är att löskoppla vad man säger att man gör (prat) från det man de facto gör (handling) (Meyer och Rowan 1977; Rombach 1986; Brunsson 1989). Att renodla rollerna passar väl in i den politiska ambitionen och rådande diskurs om marknaden och marknadsmekanismernas betydelse för utveckling. Att betona renodling är således ett sätt att anpassa sig till rådande normer inom det institutionella fält där statliga myndigheter ingår. Detta samtidigt som samverkan, snarare än renodling, i praktiken anses vara en framgångsfaktor.

Ytterligare ett sätt att tolka relationen mellan renodling och samverkan är att det inte alls är en paradox, utan två sidor av samma mynt. Medan samverkan är ett uttryck för vad aktörerna gör (träffas, diskuterar, förhandlar etc.) är renodling ett uttryck för vad aktörerna är (deras roller). Detta kan förklara varför renodlad beställarroll beskrivs som ett förhållningssätt, ett mindset, en kultur istället för en specifik praktik. Att kulturen i en organisation är central har påpekats av organisationsforskare sedan 1940-talet och alltsedan dess har organisationsledningar (och managementkonsulter) haft organisationskulturen som ett

objekt för styrförsök. Kulturen styr vårt tänkande, som i sin tur antas styra våra handlingar. Genom att styra organisationskulturen undslipper ledningen handlingsstyrning, vilket i managementlitteraturen framställs som ett effektivt val (se Lindvall 2011). Men samtidigt är det klurigt eftersom det är svårt att sätta fingret på vad kulturen är, hur den bör förändras och när man har lyckats. Går det att vara en renodlad beställare utan att tillämpa totalentreprenader? Skulle Trafikverket kunna lyckas i sin implementering av renodlad beställarroll utan att detta genererar de önskade effekterna på marknaden och hur vet man i så fall att man lyckats? Ett dilemma med renodlad beställarroll som reform är att hur den beskrivs (som en förändring av förhållningssätt och kultur – det vill säga vad beställarna *är*) skiljer sig från hur den mäts och följs upp (som en förändring av en praktik – det vill säga vad beställarna *gör*).

Det är också uppenbart att förändringarna i kultur och mindset måste ta sig uttryck i vad beställarna gör, för att renodlad beställarroll ska generera effekter på marknaden, vilket är målet. Här råder det viss förvirring. Konsulter förstår exempelvis inte varför de ska sitta i möten med beställarna, när beställaren samtidigt har betonat distansen, genom ett avtal baserat på fast pris. Det är också oklart hur leveranser ska följas upp, och hur säljarnas egenkontroll förhåller sig till den kontroll beställaren gör.

## Resultatstyrning i en marknadskontext

Ett sätt att beskriva vad ett förverkligande av renodlad beställarroll betyder i praktiken är att samma aktiviteter ska genomföras av samma aktörer, men relationerna mellan dessa aktörer, och vem som utför vad, är annorlunda. Genomförandet av väg- och järnvägsprojekt ska som tidigare ske i samarbete mellan beställare (Trafikverket), projektör (konsultföretag) och entreprenör. Relationerna mellan beställare och övriga aktörer på marknaden ska dock i högre utsträckning baseras på de formella kontrakten vilket också betyder att Trafikverkets styrning i högre

grad ska kanaliseras via kontrakten. Detta är också vad vi kan se har hänt i praktiken. Men parallellt med denna utveckling sker en ökad betoning på samverkan mellan branschens parter som gör den ökade distansen, via renodling och förstärkt kontraktsstyrning, något svårtolkad. Å ena sidan är grundtanken att Trafikverket ska inrikta sin styrning på funktioner, och att detta är möjligt att göra i och genom kontrakt. Å andra sidan sker en formalisering av samverkan som delvis gör det möjligt för Trafikverket att styra också sådant som faller utanför kontraktet.

Logiken känns igen från resultatstyrningen som traditionellt brukar beskrivas som en rörelse från handlingsstyrning (hur) mot styrning av resultat i relation till uppställda mål. Ett syfte med införandet av resultatstyrning var att öka politikens och myndighetsledningens möjligheter att styra förvaltningen, framförallt genom att befria dem från beslut i detaljfrågor. Genomförandefrågor ska, enligt resultatstyrningslogiken, delegeras till lägre förvaltningsnivåer dit också ansvaret för genomförandet förskjuts. För att denna delegering av beslut och ansvar ska fungera måste information flöda i båda riktningar: information om vilka mål som ska uppnås kanaliseras nedåt, från den politiska nivån, och information om uppnådda resultat kanaliseras uppåt från ansvarig förvaltningsnivå tillbaka till politiken (Sundström 2003; Svärdesten Nymans 2012; Jacobsson, Pierre och Sundström 2015). Tätt förknippat med resultatstyrningens framväxt i svensk offentlig sektor har också behovet av extern granskning betonats (Power 1997).

Den typ av kontraktsstyrning som förespråkas i renodlad beställarroll påminner om resultatstyrningslogiken. Det handlar om att tala om vad som ska göras (=funktionen), att överlåta åt utföraren att bestämma hur (=entreprenörer och konsulter tar ansvar för den tekniska lösningen) och att följa upp resultatet (=beställaren kontrollerar så att de fått den funktion de beställt). Det finns gott om forskning om resultatstyrningens tillämpning och effekter som kan ha bäring på kunskapen om de kontraktsrelationer som nu utvecklas inom Trafikverket.

## Om stat och marknad: några avslutande ord

Att modell och praktik inte stämmer överens är en sak att konstatera, en annan sak att åtgärda. I denna rapport har jag visat hur reformen renodlad beställarroll hämtar näring i idén om den fria marknaden, och hur denna reform samtidigt är ett aktivt försök att (om)organisera marknaden. Försöket är emellertid tve tydigt. Jag har visat att många av de verktyg som används för att realisera reformens intentioner betonar en nära, förtroende- och samverkansbetonad relation snarare än renodlad och distanserad sådan. Renodlad beställarroll leder i sin mest utsträckta form till samordningslösningar som bär många av de drag vi vanligtvis förknippar med organisation, åtminstone på projektnivå.

Att staten överlåter uppgifter till marknaden såsom skett inom Trafikverkets område är inte något unikt. Tvärtom är det en påtaglig trend i svensk statsförvaltning och i andra västländer. Ett huvudsakligt argument för mindre stat och mer marknad är att marknaden anses som en mer effektiv form för samordning. Samtidigt pekar forskningen på att marknadsskapandet inte påtagligt minskat statens uppgifter och roller, snarare förändrat dessa (se Sundström med flera, 2016, kommande). Staten har blivit en viktig marknadskonstruktör, som genom exempelvis reglering, är med och organiserar marknader. Aktiva försök att organisera marknader rimmar emellertid illa med idén om den fria marknaden. Särskilt statliga interventioner anses problematiska, eftersom stat och marknad historiskt har ansetts viktiga att hålla isär (Pierre och Peters 2000). Möjligen rimmar organiseringen bättre med marknadslogiken om den sker via en marknadsaktör, som den ju faktiskt gör i fallet med Trafikverket. Åtgärderna kan i detta fall hänföras till en marknadslogik snarare än en statlig logik, där det är statens efterfrågan som ställs i centrum. Med tanke på den omfattande upphandlingsvolymen och den tilltro till upphandling som styrinstrument som vi ser i dagens samhällsdebatt, finns all anledning att fortsätta studera liknande åtgärder inom staten.



# Referenser

- Ahrne, Göran och Brunsson, Nils (2010) "Organization outside organizations: the significance of partial organization". *Organization*, 1–22.
- Ahrne, Göran; Aspers, Patrik och Brunsson, Nils (2015) "The organization of markets" *Organizations studies*, Vol. 36(1), 7–27.
- Alexius, Susanna (2014) "Spela lagom!" I: Björkman, Jenny; Fjaestad, Björn och Alexius, Susanna (red.) *Alla dessa marknader*. Göteborg: Makadam.
- Almqvist, Roland och Högberg, Olle (2008) Ten years of CCT: what are the experiences? – the Example of the City of Stockholm. *The Finnish journal of Local Government Studies*, 36(2), 181-199.
- Alvesson, Mats (2003) "Beyond Neopositivists, Romantics and Localists: A Reflexive Approach to Interviews in Organizational Research". *The Academy of Management Review* 28 (1): 13–33.
- Andersson, Catrin; Erlandsson, Magnus och Sundström, Göran (2014) "Marknadsstaten". I: Björkman, Jenny; Fjaestad, Björn och Alexius, Susanna (red.) *Alla dessa marknader*. Göteborg: Makadam.
- Axelsson, Björn (1998) *Företag köper tjänster*. Stockholm: SNS Förlag.
- Berlin, Johan (2006) *Beställarstyrning av hälso- och sjukvård*. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan.
- Björkman, Jenny; Fjaestad, Björn och Alexius, Susanna. (2014). *Alla dessa marknader*. Göteborg: Makadam.
- Blomquist, Christine (1996) *I marknadens namn. Mångtydiga reformer i svenska kommuner*. Stockholm, Nerenius & Santerus Förlag.



- Broadbent, Jane och Guthrie, James (2007) "Public sector to public services: 20 years of 'contextual' accounting research". *Accounting, Auditing and Accountability Journal*. Vol. 21 Issue 2: 129–169.
- Brunsson, Nils; Gustafsson, Ingrid och Tamm Hallström, Kristina (2014) "Hur vet du att itne björnen är farlig? I: Björkman, Jenny; Fjaestad, Björn och Alexius, Susanna (red.) *Alla dessa marknader*. Göteborg: Makadam.
- Brunsson, Nils och Hägg, Ingemund (1992/2010) *Marknadens makt*. Stockholm: SNS Förlag.
- Brunsson, Nils (1989) *The Organization of Hypocrisy: Talk, decisions and actions in organizations*. Chichester: John Wiley & Sons.
- Brunsson och Jacobsson (2000) *A World of Standards*. Oxford: Oxford University Press.
- Bryntse, Karin (2000) *Kontraktstyrning i teori och praktik*. Lund: Lund University Press.
- Caglio, Ariela & Ditillo, Angelo (2008) "A review and discussion of management control in inter-firm relationships: Achievements and future directions", *Accounting, Organization and Society*, Vol. 33, No 7: 865–898.
- Callon, Michel. (1998) "Introduction". I: Callon, Michel (red.) *The Laws of the market*: Blackwell Publishing: Oxford.
- Callon, Michel, Méadel, Cécile och Rabeharisoa, Vololona (2002) "The economy of qualities". *Economy and Society*, 31:2: 194–217.
- Cristofoli, Daniela; Ditillo, Angelo; Liguori, Mariannunziata; Sicila, Mariafrancesca; Steccolini, Ileana (2010) "Do environmental and task characteristics matter in the control of externalized local public services? Unveiling the relevance of partner characteristics and citizens' voice". *Accounting, Auditing and Accountability Journal* 23 (3):10.
- Czarniawska, Barbara (2004) "On Time, Space and Action Nets" *Organization* 11 (6): 773–791.
- Czarniawska-Joerges, Barbara (1992) *Styrningens paradoxer. Scener ur den offentliga verksamheten*. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Dekker, Henri, C. (2004) "Control of inter-organizational relationships: Evidence on appropriation and co-ordination requirements". *Accounting, Organization and Society* 29 (1):22.

- Direktiv 2008:90: Översyn av myndigheter och verksamheter inom transportområdet.
- Direktiv 2009:75: Inrättande av den nya myndigheten Trafikverket.
- Direktiv 2009:92: Uppföljning och analys av de statliga upphandlarnas åtgärder för att förbättra produktiviteten och innovationsgraden inom anläggningsbranschen.
- Edler, Jacob och Georghiou, Luke (2007) "Public procurement and innovation – resurrecting the demand side" *Research Policy* 36: 949–963.
- Edler, Jacob och Uyarra, Elvira (2012) "Public Procurement of innovation". In: Brown, Louise och Osborne, Steven (red.) *Handbook of innovation in public services*. Cheltenham; Edward Elgar.
- Ek, Emma (2012) *De granskade. Om hur offentliga verksamheter görs granskningsbara*. Förvaltningshögskolan, Göteborgs Universitet.
- FIA: Förnyelse i anläggningsbranschen. Utökad samverkan.
- Forssell, Anders och Norén, Lars (2006) "Konkurrens på likvärdiga villkor på offentliga marknader". *Nordiska Organisationsstudier* (1): 7–31.
- Forssell, Anders och Norén, Lars (2013) "Kunden i kundvalsmodellen". *Scandinavian Journal of Public Administration*, 16(2): 25-43.
- Furusten, Staffan (2015) *Dåliga kunder gör bra affärer! Ett dilemma i offentlig upphandling*. Malmö: Liber.
- Förordning 2010:185 med instruktion för Trafikverket.
- Helgesson Claes-Fredrik; Kjellberg, Hans och Liljenberg, Anders (2004) *Den där marknaden: Om utbyten, normer och bilder*. Lund: Studentlitteratur.
- Hood, Christopher (1991) "A Public Management for All Seasons". *Public Administration* 69: 3–19.
- Jacobsson, Bengt (1994) *Organisationsexperiment i kommuner och landsting*. Stockholm: Nerenius och Santéus Förlag.
- Jacobsson, Bengt; Pierre, Jon och Sundström, Göran (2015) *Governing the embedded state*. Oxford University Press.
- Johansson, Vicki (2011) *Vägen till en väg. Riskhantering och beslutspraktiker i vägbyggnadsprocessen*. Umeå: Boréa Bokförlag.

- Johansson, Vicki och Lindgren, Lena (2013) *Uppdrag offentlig granskning*. Lund: Studentlitteratur.
- Kastberg, Gustaf (2005) *Kundvalsmodeller. En studie av marknadsdskapare och skapade marknader i kommuner och landsting*. Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet.
- Kastberg, Gustaf (2016) "Trust and Control in Network Relations: A Study of a Public Sector Setting". *Financial Accountability and Management*, Volym 32 (1): 33–56.
- Kastberg, Gustaf och Mattisson, Ola (2013) *Kommunala strategier vid marknadsstyrning*. Sveriges Kommuner och Landsting.
- Kjellberg, Hans och Helgesson, Claes-Fredrik (2007) "On the nature of markets and their practices". *Marketing Theory*, vol. 7 no. 2: 137–162.
- Konkurrensverket 2013: Överprövningar av offentliga upphandlingar. Siffror och fakta. *Konkurrensverkets rapport 2013:5*.
- Konkurrensverket 2014: Siffror och fakta om offentlig upphandling. *Konkurrensverkets rapport 2014:1*.
- Konkurrensverket 2015: Siffror och fakta om offentlig upphandling. Statistik om upphandlingar som genomförts under 2014. *Konkurrensverkets rapport 2015:9*.
- Lindberg, Kajsa (2002) *Kopplandets kraft. Om organisering mellan organisation*. Göteborg: Bokförlaget BAS.
- Lindgren, Lena (2008) *Utvärderingsmonstret*. Lund: Studentlitteratur.
- Lindvall, Jan (2011) *Från traditionell ekonomistyrning till modern verksamhetsstyrning*. Lund: Studentlitteratur.
- LOU: Lag om offentlig upphandling.
- LUF: Lag om offentlig upphandling i försörjningssektorerna.
- Mattisson, Ola och Thomasson, Anna (2007) "The strategic process and its impacts on the outcome of a tender", *Annals of Public and Cooperative Economics*, Vol.78, No. 3: 439–454.
- Meyer, John R och Rowan, Brian (1977) "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony". *American Journal of Sociology* 83 (2): 340–363.
- Miller, Peter och Rose, Nicholas. (1990) "Governing economic life". *Economy and Society* 19: 1–31.
- Miller, Peter och Rose, Nicholas (2008) *Governing the present. Administering Economic, Social and Personal Life*. Cambridge: Polity Press.

- Nilsson, Jan-Eric; Bergman, Mats och Pydokke, Roger (2005) *Den svåra beställarrollen. Om konkurrensutsättning och upphandling i offentlig sektor*. Stockholm: SNS Förlag.
- Nordiska Ministerrådet (2004) *Gemensam nordisk anläggningsmarknad. Möjligheter till en bättre fungerande nordisk marknad inom anläggningsbranschen*. TemaNord 2004:51.
- Nyqvist, Anette (2016) *Reform and Responsibility in the Remaking of the Swedish National Pension System. Opening the Orange Envelope*. New York, NY: Palgrave Macmillan Books.
- Osborne, David och Gaebler, Ted (1992) *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Reading: Addison-Wesley.
- Ouchi, W. (1979) "A Conceptual Framework For the Design Of Organizational Control Mechanisms", *Management Science*, Vol. 25. No 9: 833–853.
- Pierre, Jon och Peters, Guy (2000) *Governance, Politics and the State*. London: Palgrave Macmillan.
- Pollitt, Christopher och Bouckaert, Geert (2011) *Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. Oxford: Oxford University Press.
- Power, Michael (1997) *The audit society. Rituals of verification*. Oxford: Oxford University Press.
- Powerpoint 1: *Renodlad beställarroll, hur fungerar den?* Åsa Markström, Inköpschef SYD.
- Powerpoint 2: *Den goda affären – hur Trafikverket upphandlar samhällsutveckling*. Katarina Norén, Chef för den centrala funktionen Inköp och logistik.
- Powerpoint 3: *Anläggningsdagen 2015*. Förmiddagens presentationer, Anläggningsdagen 2015.
- Rombach, Björn (1986) *Rationalisering eller prat? Kommuners anpassning till en stagnerande ekonomi*. Lund: Studentlitteratur (Doxa).
- Rombach, Björn (1997) *Den marknadslika kommunen – en effektstudie*. Stockholm, Nerenius & Santérus Förlag.
- Rosenström, Martin (2014) *Att skapa en marknad. Marknad och politisk styrning i symbios?* Stockholm School of Economics.
- SOU 2007:78: *Bolagisering för ökad konkurrens och effektivitet. Betänkande av Utredningen om förutsättningar för att om-*

- bilda vissa verksamheter vid Vägverket och Banverket till aktiebolagsform.
- SOU 2008:128: Tydligare uppdrag – istället för sektorsansvar. Delbetänkande av Trafikverksutredningen.
- SOU 2009:24: De statliga beställarfunktionerna och anläggningsmarknaden. Delbetänkande av Trafikverksutredningen.
- SOU 2009:31: Effektiva transporter för samhällsbyggande – en ny struktur för sjö, luft, väg och järnväg. Trafikverksutredningens slutbetänkande.
- SOU 2010:56: Innovationsupphandling. Betänkande av innovationsupphandlingsutredningen.
- SOU 2012:39: Vägar till förbättrad produktivitet och innovationsgrad i anläggningsbranschen. Betänkande av Produktivitetskommittén.
- SOU 2013:12: Goda affärer – en strategi för hållbar offentlig upphandling. Slutbetänkande av upphandlingsutredningen.
- SOU 2015:42: Koll på anläggningen. Delbetänkande av utredningen om järnvägens organisation.
- Silverman, David (2000) *Doing Qualitative Research: A Practical Handbook*. London: SAGE.
- Sundstrand, Andrea (2013) *Offentlig upphandling – en introduktion*. Lund: Studentlitteratur.
- Sundström, Göran (2003) *Stat på villovägar. Resultstyrningens framväxt i ett historisk- institutionellt perspektiv*. Akademitryck. Stockholms Studies of Politics 96. Stockholm University: Department of Political Science. Edsbruk: Akademitryck AB.
- Sundström, Göran med flera (2016, kommande) *Marknadsstaten*. Stockholm: Liber.
- Svärd, Oskar (2016) *Politiker eller företagare? Styrelsearbete i kommunala bolag*. Göteborg, Förvaltningshögskolan.
- Svärdsten Nymans, Fredrik (2012) *Constituting performance – Case studies of performance auditing and performance reporting*. Stockholm University, School of Business.
- TDOK 2011:196: Trafikverkets beställar- och upphandlingsstrategi.
- Trafikverket (2015) Vägen till Trafikverket. Så byggdes ett statligt verk på 180 dagar.
- Trafikverkets hemsida: [www.trafikverket.se](http://www.trafikverket.se)

Upphandlingsmyndighetens hemsida:

[www.upphandlingsmyndigheten.se](http://www.upphandlingsmyndigheten.se)

Upphandlingsstrategi för Västlänken, Trafikverkets rapport.

Verksamhetsplan för 2014-2016, Trafikverket.

Vosselman, Ed och van der Meer-Kooistra, Jeltje. (2009) "Accounting for control and trust building in interfirm transactional relationships". *Accounting, Organizations and Society* 34 (2):267-283.

Williamson, Oliver E. (1975) *Markets and hierarchies: Analysis and antitrust implications*. New York: The Free Press.

Yttermyr, Olga (2013) *Varför blev det (bara) en? En studie av en offentlig marknad i förändring*. Linköpings universitet: Institutionen för ekonomisk och industriell utveckling.

## Förvaltningsakademiens skriftserie

1. Jacobsson, Bengt (red.) 2013. *I medborgarnas tjänst – essäer om förvaltningspolitik.*
2. Ivarsson Westerberg, Anders & Sundström, Göran (red.) 2014. *Syns inte men finns ändå... Ett seminarium om förvaltningspolitik.*
3. Jacobsson, Bengt, 2015. *Fotnoter till förvaltningspolitiken – lärande, styrning and all that jazz...*
4. Castillo, Daniel, 2015. *Dela på jobben – En studie av ”Kompletterande arbetsliv” som arbetsmarknadsmodell.*
5. Premfors, Rune, 2015, *Riksdagen utvärderar.*
6. Ek Österberg, Emma, 2016, *Marknadsidéer i själva verket – Trafikverket och den renodlade beställarrollen.*

Trafikverkets uppgift är att med ett trafikslagsövergripande perspektiv ansvara för långsiktig planering och utbyggnad av transportsystemet för väg- och järnvägstrafik samt sjö- och luftfart. Det praktiska arbetet utförs dock inte inom myndigheten då Trafikverket, från och med 2010 och på regeringens uppdrag, är en renodlad beställarorganisation. Det betyder att staten lämnat över till marknaden det marknaden anses sköta bäst samtidigt som Trafikverket, i sin roll som beställare, ska stå för kravformulering och uppföljning.

Men hur beskriver och förverkligar Trafikverket den renodlade beställarrollen? Och vad betyder det för processer och relationer mellan Trafikverket och övriga aktörer – stora och små entreprenörer – på den marknad vari trafikpolitiken ska realiseras?

Emma Ek Österberg är fil. dr i offentlig förvaltning och verksam vid Förvaltningsakademien, Södertörns högskola samt vid Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet.

Förvaltningsakademien är en mångvetenskaplig centrumbildning vid Södertörns högskola som bedriver uppdragsutbildning och forskar om statsförvaltning samt verkar för kvalificerade möten mellan forskning och praktik.

[www.sh.se/forvaltningsakademien](http://www.sh.se/forvaltningsakademien)

