



GÖTEBORGS UNIVERSITET
HANDELSHÖGSKOLAN

Projektstyrning inom Offentlig Upphandling

Utifrån två perspektiv

Företagsekonomiska institutionen
Management & Organisation
Ht 2018
Kandidatuppsats
Författare
Joar Bjelkholm
Axel Lingheimer
Handledare
Vedran Omanović

Sammanfattning

Syftet med studien är att undersöka hur projektstyrning går till inom Offentlig Upphandling. Vi har utgått från två perspektiv: det privata perspektivet med konsulter och det offentliga perspektivet med Trafikverket. Vi har hållit oss inom ramarna för Lagen om Offentlig Upphandling (LOU). Vi fann ämnet intressant eftersom det är en stor sektor av affärer som utgör en sjättedel av Sveriges BNP. Studien bygger på en kvalitativ metod som tillvägagångssätt och empiriska materialet är insamlat med hjälp av semistrukturerade intervjuer. Våra intervjupersoner är konsulter verksamma på flera konsultbolag och anställda på Trafikverket, samtliga med fokus på region väst. Totalt utfördes 14 intervjuer.

Det insamlade materialet har analyserats med hjälp av relevanta teorier inom bland annat kommunikation, moralisk fara, incitament och organisatoriska antaganden. Vi har kommit fram till att det finns en skepticism mellan parterna som lett till brist på kommunikation och påverkat styrningen av projekten från båda sidor. I slutsatsen presenteras vår bedömning av vad som lett fram till den rådande situationen samt att *funktionsstyrd upphandling* är det mest fördelaktiga tillvägagångssättet idag.

Nyckelord: Offentlig Upphandling, Lagen om Offentlig Upphandling, LOU, Projektstyrning, Moralisk Fara, Kommunikation.

Förklaringar av ord och begrepp

Ändring- och tillägsarbeten

Förkortas *ÄTA*. De kan uppkomma i projekt, speciellt när det arbetas på fast arvode då en budget är satt från början. Om något behöver läggas till i ett befintligt projekt måste budgeten utökas och nya arbetsuppgifter tillföras. Vid dessa förändringar upprättar konsultbolagen ett *ÄTA-anspråk* där det specificeras vad som skall ändras och vilka kostnader som tillkommer. Dessa måste i sin tur godkännas av beställaren.

Uppdragsledare

Personen som leder uppdraget på konsultsidan. En projektledare sitter i regel på beställarens sida.

Mervärde

Den beställande myndigheten kan lägga till mervärden i anbudsprocessen. När olika företag lämnar anbud och tävlar om vem som ska få utföra projektet så brukar idag det billigaste förslaget som uppfyller kraven vinna. Mervärden kan ge fördel i denna process. Om ett företag uppfyller mervärdeskriterierna kan de få räkna av på priset i anbudet och på så sätt få en fördel gentemot andra lämnade anbud. Om exempelvis ett företag angett ett timpris på 1000 kr i timarvode på en uppdragsledare, kan de genom att uppfylla mervärdeskriterierna få dra av en viss summa på timarvodet vilket kommer ge ett lägre pris och således större chans att bli antagen på lägsta värdets princip. När projektet väl tilldelats gäller det ordinarie timpriset som angavs då mervärden endast appliceras under anbudsprocessen. Det är alltså ett sätt för den upphandlande myndigheten att ge vissa aktörer fördel om de uppfyller vissa krav. Efter intervjuer kan vissa personer exempelvis tilldelas mervärden.

Krav

I ett anbud finns det alltid krav som måste uppfyllas av både företaget och personerna som ska med i projektet. Om inte kraven uppfylls kan de ej bli tilldelade projektet. Exempel på krav kan vara att företaget eller personen måste ha utfört tre liknande projekt de senaste fem åren. Kraven brukar även kallas "ska-krav" eller "skall-krav".

Funktionsstyrd upphandling

Funktionsstyrd upphandling är upphandling som är inriktad på funktion istället för person. Om den beställande myndigheten fokuserar på att finna ett företag som kan utföra den efterfrågade funktionen, istället för att fokusera på CV, meriter och erfarenhet i så stor utsträckning kan det kallas *funktionsupphandling*. Detta genererar mer frihet under ansvar för konsulterna, eftersom de själva kan välja internt hur de ska sätta ihop sina team och utföra projekten.

Vite

Ett vite är en form av böter som bestäms redan i kontraktet och kan utgå om exempelvis en part bryter mot något i avtalet eller inte levererar enligt överenskommelse.

Entreprenör

Entreprenören är aktören som faktiskt bygger det som upphandlats, exempelvis en bro eller motorväg.

Innehållsförteckning

Introduktion	5
1. Bakgrund/problematisering.....	6
1.1 Forskningsfrågor & Syfte.....	7
1.2 Disposition	7
2. Offentlig upphandling	8
2.1 Lagen om offentlig upphandling (LOU)	8
2.2 Upphandlingsformer under och över tröskelvärde	9
2.2.1 Under tröskelvärde	9
2.2.2 Över tröskelvärde	10
2.3 Grundläggande principer för offentlig upphandling.....	11
2.4 Upphandlingsprocessen.....	12
3. Teoretisk utgångspunkt.....	14
3.1 Tidigare studier	14
3.2 Moral Hazard	14
3.2.1 Anbudets detaljrikedom	15
3.2.2 Vite och bonus	16
3.2.3 Övervakning	16
3.3 “Shadow of the future”	17
3.4 Strategier för att motverka moral hazard	17
3.5 Kommunikation	18
3.6 Två grundläggande antaganden	18
4. Metod	19
4.1 Forskningsdesign och ansats.....	19
4.2 Urval.....	20
4.2.1 Intervjupersoner	20
4.3 Avgränsning.....	21
4.4 Databesamling och tillvägagångssätt	21
4.5 Sammanställning av empiriskt material	22
4.6 Analysmetod	22
4.7 Etik	23
4.8 Studiens trovärdighet	23
5. Resultat	25
6. Analys.....	35
7. Slutsats	41
8. Referenser	43

Introduktion

Sveriges största beställare av varor och tjänster är den offentliga sektorn. Det sker dagligen stora transaktioner som totalt utgör en sjättedel av Sveriges BNP. Offentliga aktörer behöver förhålla sig till fler lagar och regler än privata. Alla privata aktörer på marknaden ska få samma chans och samma förutsättningar. De kan inte vända sig till vem som helst för att beställa en tjänst eller produkt. Vi intresserade oss av att ta reda på hur styrningen och organiseringen går till inom dessa välreglerade och hårt övervakade affärer. Syftet med uppsatsen är att få en inblick i samspelet mellan beställare och leverantör ur ett ekonomiskt och organisatoriskt synsätt. Vi kommer att studera offentlig upphandling inom anläggning och infrastruktur.

Några ord om Offentlig Upphandling

För att förstå studien bättre har vi valt att definiera vad *offentlig upphandling* är och vad konsulternas roll består av innan vidare läsning av texten. Offentlig upphandling definieras som en process där förvärv av varor och tjänster utförs av den offentliga sektorn. Offentlig upphandling innefattar allt från inköp av rutinmässiga leveranser av varor och tjänster till stora formella upphandlingar som exempelvis infrastrukturprojekt. Den offentliga upphandlingens funktion är att upprätta affärskontrakt genom att främja konkurrensen på marknaden, vara rättvis och ärlig mot alla parter, samt säkerställa det bästa värdet för statens finansiering. (EPA, 2017)

Det totala värdet av offentlig upphandling i Sverige 2015 uppgick till 642 miljarder kronor vilket motsvarar en sjättedel av total svensk BNP samma år. 2016 upphandlades 18 330 upphandlingar i Sverige där anläggningsbranschen utgör den största delen av motsvarande 39 procent. De flesta upphandlingarna sker i Stockholms län, med cirka 16 procent och därefter Västra Götalands län, med 14 procent. (Konkurrensverket, 2017)

En stor del av värdet i den offentliga upphandlingen är inom området anläggning och infrastruktur (Konkurrensverket, 2017). Offentlig upphandling innebär att en offentlig aktör (såsom Trafikverket) vill beställa en vara eller tjänst. De lägger ut *anbud* där privata företag kan *lämna* offerter och efter olika antagningsprocesser väljer beställaren ut vem som skall få utföra uppdraget eller affären. När uppdraget tilldelats är det konsultens ansvar att genomföra förarbete, planera, organisera och strukturera projektet. Därefter är det entreprenören som bygger slutprodukten efter konsulternas tekniska beskrivning. (Toftegaard, 2017).

I ett anbud presenterar beställaren vilken typ av arvodesform som erhålls. Ett fast- eller ett rörligt arvode. I ett fast arvode är budgeten bestämd från början och eventuella ändringar görs genom *ändring- och tilläggsarbeten* (ÄTA) som kan tillsätta mer pengar i budgeten. Vid ett rörligt arvode får leverantören betalt för varje nedlagd timme som rapporteras in enligt överenskommet timpris. (Toftegaard, 2017).

1. Bakgrund/problematisering

I detta kapitel presenteras bakgrunden och problemdiskussionen till studien som leder fram till syftet och frågeställning. Slutligen följer dispositionen som förklarar studiens övergripande struktur.

Under vår studietid på Handelshögskolan kom vi i kontakt med konsulter som arbetar med statliga affärer, även kallade *Offentliga upphandlingar*. De berättade för oss om hur affärerna går till och vi förstod snart att det fanns en frustration kring hur affärskontrakt upprättades, utfördes och styrdes. Under tidiga diskussioner med konsulterna framgick bland annat att de ofta är låsta i sitt tillvägagångssätt att utföra projekten, dessutom att anbuden riktas mot specifika företag och inte främjar konkurrensättningen på marknaden. De upplever även att Trafikverket i för stor utsträckning vill ha den bästa till det lägsta priset trots att marknaden inte tillåter det. Det råder resursbrist och detta kan leda till att konsulterna handlar i egenintresse vilket försämrar relationen mellan parterna. Vi förstod att styrningen, organiseringen och kommunikationen från anbudsskedet till utförandet kunde variera kraftigt från ett projekt till ett annat vilket skapar stora variationer i pris och kvalitet på den slutgiltiga produkten. Sammanfattningsvis ansåg konsulterna att Trafikverket inte tog sitt ansvar som beställarroll kring hur de organiserar, kommunicerar och styr. Detta gällde inte bara enskilda affärer, utan marknaden som helhet. De lade inte all skuld på Trafikverket och poängterade att de själva kan vara svåra ha att göra med, men att Trafikverket idag inte alltid förser marknaden med en trygg och fungerande plattform att utföra affärer på.

Där väcktes intresset och vi fick idén att detta ämne hade kunnat leda till en intressant uppsats. Dock krävdes en inblick från båda perspektiven för att få en helhetsbild och kunna gå vidare med studien. Konsulternas största offentliga kund är Trafikverket. Vi sökte upp Trafikverket och kontaktade ett flertal konsulter som gärna ställde upp på intervjuer för att kunna samla in empiriskt material. Viktigt att poängtera är att vi genom hela arbetet utgår från två perspektiv, nämligen (1) den privata konsultsidans perspektiv och (2) Trafikverkets offentliga perspektiv. Vi kommer i resultatet presentera vardera perspektivs sammanvägda åsikt kring de punkter som framförts i intervjuerna och i analysen granska det kritiskt utifrån vår teoretiska referensram, syfte och frågeställning. Vi har utgått från samma frågeformulär på samtliga intervjuer.

Under kursens gång läste vi flera böcker, varav en om organisationsteorier av Chris Grey (2009). Han menar att statliga organisationer kan drabbas av *byråkratisk dysfunktionalitet*. De fastnar bland annat i gamla vanor, har svårt att anta förändring och har ofta en skeptisk syn på privata aktörer vilket hämmar kommunikationen mellan parterna. Inom organisationer och organisering är kommunikation en grundsten inom relationer, styrning, samarbete och ledarskap (Kapur, 2018). Vi såg uppsatsen som en chans att undersöka hur management och styrningen inom organisationer kan relateras till offentlig upphandling, samt hur det går till idag. Dessutom kommer vi även granska kommunikationen mellan beställare och konsult för att ta reda på vilken inverkan och påverkan den har. Detta är två av flera faktorer vi kommer studera vidare.

Trafikverket har gjort stora betydande steg för det svenska samhällets utveckling, både för infrastruktur och ett samhällsekonomiskt perspektiv. Det är viktigt att belysa att det finns både goda och mindre goda exempel på hur dessa upphandlingar och projekt utförts.

1.1 Forskningsfrågor & Syfte

Syftet med denna uppsats är att ur ett organisatoriskt och företagsekonomiskt synsätt analysera hur offentliga upphandlingar styrs och organiseras av respektive part, samt samspelet mellan Trafikverket och konsultbolagen. Allt från anbudsskedet till utförandet och uppföljningen. Vi kommer studera ämnet med hjälp av teorier och tidigare studier inom bland annat kommunikation, organisering och moralisk fara. Vi vill ta reda på vilka förutsättningar Trafikverket har och ger konsulterna samt hur konsulterna tar vara på sina förutsättningar under utförandet och organiseringen av projekten.

De forskningsfrågor vi valt att undersöka är:

- Vad är de två perspektivens syn på offentlig upphandling?
- Hur påverkas och styrs projekten av respektive sida?
- Vilken är den bästa upphandlingsformen inom ramarna för LOU?

1.2 Disposition

Uppsatsens struktur bygger på att det ska vara enkelt att följa, förstå, ta till sig och relatera materialet utifrån syftet och frågeställningarna. Uppsatsens andra kapitlet behandlar offentlig upphandling och Lagen om Offentlig Upphandling (LOU) för att ge dig som läsare en inblick i vilka regelverk som förekommer. Här behandlas bland annat de principer som LOU bygger på samt upphandlingsprocessens olika delar. I kapitel tre redogör vi för den teoretiska referensram som är väsentlig för uppsatsens syfte, samt grundläggande antaganden som kontinuerligt framkommer i uppsatsen. I kapitel fyra förklarar vi hur vi gått tillväga i arbetet med studien och här redovisas bland annat val av forskningsdesign, vårt urval samt trovärdigheten i studien. I kapitel fem presenteras det empiriska materialet från datainsamlingen. Empirin sammanställs genom att sammanväga ståndpunkterna inom de två perspektiven. Kapitel sex omfattar en analys som sammankopplar den teoretiska referensramen med empirin och här diskuteras de frågor vi ställt med tidigare forskning inom området. Det sjunde och sista kapitlet ger en kvalitativ slutsats och sammanfattning av analysen. Här framkommer svar på uppsatsens frågeställningar och således dess syfte.

2. Offentlig upphandling

För att ge dig som läsare en bättre förståelse för ämnet innan vidare läsning har vi valt att lägga till ett kapitel om hur offentlig upphandling går till inom ramarna för LOU. Här presenteras bland annat LOU, de olika upphandlingsformerna, de grundläggande principerna och processen inom offentlig upphandling. Det här kommer underlätta för läsandet av studiens resultat, analys och slutsats.

För att kunna gå djupare in på ämnet och få en bättre förståelse måste vi reda ut vilka lagar och regler som offentlig upphandling måste förhålla sig till. Som tidigare nämnt skiljer sig de statliga affärerna sig från de privata som vi är vana vid. Lagen om Offentlig Upphandling (LOU) är ett regelverk upprättat för att säkerställa att nyttjandet av statens finansiella medel går till på ett säkert och korrekt sätt och samtidigt främja konkurrensen på marknaden. Hur projekt styrs av både den beställande myndigheten (Trafikverket) och leverantörer (konsulter) har stor betydelse för utfallet av produkten och genom att först studera ramarna som de måste förhålla sig till kan vi analysera hur och vilka möjligheter de själva har att styra projekten.

2.1 Lagen om offentlig upphandling (LOU)

Den första januari 2017 upphörde den gamla versionen av lagen (2007:1090) om offentlig upphandling och ersattes av den nya versionen som fick namnet LOU (2016:1145). De lagstiftningar som formar de svenska regler och lagar gällande offentlig upphandling kommer efter Sveriges inträde i EU och dess direktiv som måste följas av samtliga medlemsländer. Efter att Sverige blivit ett medlemsland i EU 1995 fick landet sin första EU-baserade lag om offentlig upphandling och den har med tiden ständigt förändrats och blivit ännu mer detaljerad. Dessa förändringar sker på grund av att det kommer nya direktiv från EU, som de svenska lagarna måste rätta sig efter, samt ny rättspraxis som EU-domstolen successivt kommer med. (Toftegaard, 2018)

Lagen om offentlig upphandling förändras och kompletteras ständigt. Från tidigare versioner av LOU (1992:1528) till dagens LOU (2016:1145) har en mer detaljerad disposition utformats. De ursprungliga sju kapitlen har blivit 22 kapitel samt tre bilagor som utformar den detaljerade beskrivningen. Kapitlen är strukturerade så att man kronologiskt kan följa upphandlingsprocessen. Dispositionen är utformad för att processen ska vara enkel att följa samt att beställare ska kunna utforma upphandlingar på ett effektivt sätt och ge bästa möjliga kvalitet till lägsta möjliga pris (Pedersen, 2017). För att sätta det här i sitt sammanhang upplever både konsulterna och Trafikverket att ju mer lagen har "förenklats", desto längre och svårare har den blivit att förhålla sig till.

LOU har i uppgift att detaljerat reglera hur den offentliga sektorn får agera och verka när de upphandlar/köper varor och/eller tjänster av privata aktörer. I första kapitlet, 2 §, 5 § och 6 § står det vilka organ eller enheter som berörs av LOU som bland annat är: landsting, kommuner, staten, bolag, föreningar och stiftelser etc. som har i uppgift att tillfredsställa det

allmänna intresset och inte förutsätter behovet av industriell eller kommersiell karaktär. EU:s direktiv gällande LOU innehåller regler om hur upphandlingarna ska utformas beroende på dess värde, sk. tröskelvärde. Värdet av en upphandling uppskattas av den upphandlande myndigheten och tröskelvärdena har med tiden ökat i värde. (Toftegaard, 2018).

Från 1 januari 2018 gäller följande tröskelvärden:

Varor och tjänster	Statliga myndigheter:	1 365 782 kr
	Övriga upphandlande myndigheter:	1 233 941 kr
Byggtreprenader	Samtliga upphandlande myndigheter:	52 620 561 kr
Sociala och andra särskilda tjänster	Samtliga upphandlande myndigheter:	7 113 450 kr

Källa: Egengjord figur från Toftegaard, 2018 sid. 319

Tröskelvärdena är satta och bestämda av EU för att lägga större fokus på upphandlingar med högre ekonomiska värden och kunna påverka den inre marknaden. Det leder till att medlemsländerna får justera och styra de upphandlingar som understiger tröskelvärdet. Om upphandlingen överstiger eller understiger tröskelvärdet för det som ska upphandlas finns det olika bestämmelser och förfaranden som ska användas. Överstiger det värdet ska upphandlingen utformas efter EU-upphandlingsdirektiven (LOU) men om upphandlingen understiger tröskelvärdet används förfaranden som Sverige själva har tagit beslut om (Toftegaard, 2018). Även om det enligt EU får direktupphandlas under tröskelvärdena är direktupphandlingsgränsen inom Sverige satt till 586 907 kr. (LOU) Tröskelvärdena bestämmer alltså vilka upphandlingsformer som staten får använda sig av (Konkurrensverket, 2018). Nästa delkapitel kommer att gå in djupare på detta.

2.2 Upphandlingsformer under och över tröskelvärde

2.2.1 Under tröskelvärde

Utifrån bestämmelserna i LOU och tidigare nämnda belopp under tröskelvärdena får den upphandlande myndigheten förhålla sig mellan tre olika förfaranden: förenklat förfarande, urvalsförfarande och direktupphandling. Den offentliga sektorn får välja fritt mellan förenklat- och urvalsförfarande medan restriktioner finns för direktupphandling. (Pedersen, 2017).

Förenklat förfarande

Förenklat förfarande innebär att alla anbudsgivare får lämna anbud till den offentliga myndigheten. Det sker genom föregående offentlig annonsering. Efter att anbuderna lämnats in gör myndigheten en kvalificering och utvärdering av anbuderna samt företagen som lämnat anbuderna. En förhandling sker därefter mellan upphandlare och företaget som lämnat anbudet, vilket inte sker i öppet förfarande. (Pedersen, 2017).

Urvalsförfarande

Urvalsförfarande är likt förenklat förfarande med den enda skillnaden att efter kvalificeringen gjorts bjuder den upphandlade myndigheten in ett antal av de som lämnat in anbud. Därefter gör myndigheten en utvärdering av de som kan leda till förhandlingar. (Pedersen, 2017).

Direktupphandling

En upphandlingsform där inga formkrav för upphandlingens genomförande finns, samt inga krav på annonsering eller skriftliga anbud. Upphandlarna är dock tvungna att forma riktlinjer och dokumentera genomförandet av upphandlingen. Detta behövs dock inte om värdet understiger 100 000 kr. (Prop. 2016/17:163) Enligt EUs regler får statliga aktörer direktupphandla konsulter på summor upp till 1 365 782 kr, men enligt LOU är direktupphandlingsgränsen inom Sverige satt till 586 907 kr gällande varor och tjänster (Konkurrensverket, 2018). För att få en uppskattning så debiterar en konsult i branschen vanligtvis mellan 750 och 1500 kr per timme beroende på befattning. Under datainsamlingen har det framkommit att detta tillvägagångssätt är mycket ovanligt men många hade gärna utnyttjat det i större utsträckning.

2.2.2 Över tröskelvärde

Öppet förfarande

Ett förfarande som innebär att alla företag, konsulter och entreprenörer får lämna anbud till den offentliga myndigheten. Det ska ske via offentlig annonsering. Alla leverantörer som är intresserade ska få tillgång till förfrågningsunderlag och därefter lämna anbud. Tiden för inlämningen av anbud är generellt 52 dagar. Efter att anbuden inkommit sker en kvalificering och utvärdering. Till skillnad från förenklat förfarande får ingen förhandling ske efteråt (Anbud24, 2010). Det tillvägagångssättet är vanligast inom infrastrukturprojekt eftersom det ofta rör sig om belopp som överstiger tröskelvärdena och är ett enkelt och uppskattat sätt för Trafikverket att använda sig av.

Selektivt förfarande

Ett förfarande där alla aktörer får ansöka om att delta, men där den upphandlande myndigheten avgör vilka som till sist får lämna anbud. Underlagen skickas samtidigt ut till samtliga utvalda aktörer och inga andra anbud prövas. Därefter gör myndigheten en kvalificering och utvärdering av anbuden. Ingen förhandling får ske under processen. (Pederson, 2017)

Förhandlat förfarande

Denna form ska ske om både öppet- och selektivt förfarande har misslyckats. Förhandlat förfarande är likt selektivt med undantag att annonsering inte alltid krävs. Här är dock skillnaden att under förhandlat förfarande får myndigheten förhandla med en eller flera aktörer efter kvalificeringen. (Anbud24, 2010) Det får alltså inte ske någon förhandling över tröskelvärdet om inte alla primära tillvägagångssätt misslyckats. Det vanligaste förfarandet för större projekt är Öppet förfarande, vilket vi också kommer lägga extra fokus på i studien.

2.3 Grundläggande principer för offentlig upphandling

Även om det är ett omfattande regelverk som den upphandlande myndigheten måste förhålla sig till är det de fem principerna inom LOU som i slutändan ligger till grund för hur samspelet med samhället och dess privata aktörer skall tas emot och behandlas. I analysen och slutsatsen kommer det framföras hur dessa principer implementeras i praktiken ur ett organisatoriskt och ekonomiskt perspektiv. EU-domstolen har tagit fram allmänna rättsprinciper för att styra hur upphandlingarna ska genomföras. Principernas fem områden är: icke-diskriminering, likabehandling, proportionalitet, transparens och ömsesidigt erkännande. Utifrån dessa fem principer ska den offentliga myndigheten kunna tolka och applicera upphandling på bästa möjliga sätt. Principerna beskriver hur leverantörer ska hanteras samt hur dokument ska utformas och dokumenteras. Principernas syfte är att garantera fri konkurrens inom EU samt att verkställa den fria rörelsen av tjänster och varor inom handelsområdet. Det är viktigt att poängtera att alla principer gäller anbud både över och under tröskelvärdena. (Toftegaard, 2018)

Icke-diskrimineringsprincipen

Samarbete inom EU är en grundläggande fråga för unionen och anses därför vara en av de viktigaste principerna inom offentlig upphandling. Inga leverantörer eller andra aktörer ska behandlas olika oberoende var de kommer ifrån. Enligt principen är det förbjudet att direkt eller indirekt diskriminera utifrån nationalitet. Exempelvis får inga krav i upphandlingarna riktas mot endast svenska aktörer. Inte heller inhemsk diskriminering får förekomma då anbudstagare och anbudsgivare ska behandlas på samma sätt oberoende var de kommer ifrån i landet. (Pedersen, 2017)

Likabehandlingsprincipen

Principen handlar om att alla leverantörer i upphandlingen ska behandlas lika. Positiv eller negativ särbehandling är inte tillåtet och alla ska ges samma förutsättningar. Alla leverantörer ska få samma information. Särskilda krav på en vara eller tjänst som ett specifikt märke kan strida mot principen i och med att det går emot konkurrensfriheten. (Toftegaard, 2018)

Proportionalitetsprincipen

Principen innebär i korthet en balans mellan mål och medel i upphandlingen. Det ska finnas en rimlig proportion mellan krav i förfrågningarna och det som ska upphandlas. Kraven som ställs ska vara effektiva. Kraven och att syftet nås ska kunna kontrolleras i processen (Pedersen, 2017). Den upphandlande myndigheten får ej ställa orimliga krav på konsulter eller entreprenörer. Ett orimligt krav kan exempelvis vara att utfört minst 100 liknande projekt.

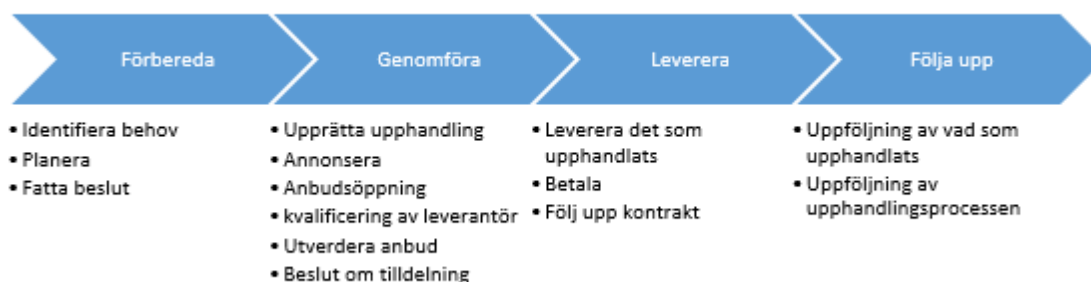
Transparensprincipen

Enligt principen har den upphandlande aktören en skyldighet att skapa öppenhet genom hela processen, samt informera alla parter om hur den ska se ut och genomföras. Inga uppgifter får hemlighållas. Upphandlingen ska annonseras offentligt och alla anbudslämnare ska på begäran få resultatet i efterhand. Det ska vara klar och tydlig struktur på upphandlingen för alla parter. (Prop. 2016/17:163). Det kan även strida mot principen om den upphandlande myndigheten ändrar förutsättningarna efter att anbudet har lämnats in (Pedersen, 2017).

Principen om ömsesidigt erkännande

Handlingar, intyg och certifikat från andra medlemsländer har samma värde som svenska. Exempelvis får inte en myndighet kräva att en konsult har en specifik svensk utbildning, utan motsvarande utbildning och kunskaper från ett annat land ska värderas lika. (Pedersen, 2017).

2.4 Upphandlingsprocessen



Källa: Egengjord figur från Toftegaard, 2018 sid. 65-70

Förberedelse

Det första steget i upphandlingsprocessen är förberedelserna. Den upphandlande myndigheten (exempelvis Trafikverket) går igenom vilka behov som skall tillgodoses och vilka mål som ska uppnås. Dessa behov och mål bör specificeras noggrant och marknadsundersökningar kan vara nödvändiga för att ta reda på vilka varor eller tjänster som marknaden erbjuder. När dessa är upprättade och myndigheten bestämt sig för vilken vara eller tjänst som ska upphandlas är det dags att se över vilket regelverk som ska användas. Vi kommer att begränsa oss till Lagen om Offentlig Upphandling (LOU). Inom ramen för regelverket skall också ett upphandlingssätt väljas. I förberedelseprocessen bestäms också tidsplan, budget och kontraktsform. Det finns olika kontrakt eller ramavtal myndigheten kan använda sig av. (Toftegaard, 2018)

Genomförande

Steg två i processen är genomförandet. Offentliga myndigheten upprättar de upphandlingsdokumenten som ligger till grund för vad som ska köpas. I organiseringsprocessen påbörjar den upphandlande myndighetens styrning av projektet. Här lägger de grunden för hur projektet ska utföras. Sedan ska det annonseras och svaras på eventuella frågor från leverantörer. Ett slutdatum för anbudslämnande sätts och samtliga anbud skall öppnas vid ett och samma tillfälle. I det skedet har myndigheten chansen att utesluta leverantörer som inte uppfyller kraven eller av andra orsaker inte är lämpliga. Bedömningar görs sedan på resterande leverantörer efter olika värderingssystem utformade av myndigheten inom ramarna för LOU. (Toftegaard, 2018)

Efter att leverantörerna är granskade bedöms anbuden av den upphandlande myndigheten. Med andra ord bedömer myndigheten den vara eller tjänst som leverantörerna erbjuder att sälja. Ett ställningstagande kring vilket anbud som är bäst tas och här finns olika sätt för bedömning, exempelvis lägsta pris ihop med poängsystem i form av intervjuer. Efter tilldelningen ägt rum och beslutet skickats öppnas tio dagars överprövningstid. Efter denna tid, om ingen valt att överklaga till domstol, skriver parterna kontrakt med varandra. (Toftegaard, 2018)

Detta är ett kritiskt skede i processen för det styr hur resten av projektet kommer att organiseras och utföras. I genomförandeprocessen upprättas anbudsformuläret som innehåller allt som konsulterna måste förhålla sig till. Här presenteras bland annat arvodesform, eventuella viten och bonusar, förfrågningsunderlagen om vad som skall utföras, budgeten och vilken typ av tillvägagångssätt som konsulterna ska arbeta efter. Den upphandlande myndigheten bestämmer hur projekten skall utföras och det är här som de har störst möjlighet att organisera och styra projektet innan det överlämnas till konsulter eller andra privata aktörer. För att säkerställa produktens och arbetets kvalitet söker de ofta efter person istället för funktion, mer om det här kommer senare i analysen. De absolut flesta anbuden idag accepteras på lägsta prisets princip, alltså den billigaste offerten som klarar av kraven i anbuden.

Leverans

Under leveransen av produkten sker även betalningen. Här finns väldigt litet utrymme för ändringar av vad som fastslagits i de tidigare skedena av processen. Väsentliga ändringar är inte tillåtna och betraktas som direktupphandlingar. Upphandlaren skall här kontrollera leveranserna och säkerställa att produkten uppfyller de krav och priser som tidigare fastställts.

(Toftegaard, 2018)

Uppföljning

Sista steget i upphandlingsprocessen är själva uppföljningen och utvärderingen av upphandlingen. Effektivitet, utförande och budget är områden som kan analyseras (Toftegaard, 2018). Genom uppföljning kan Trafikverket se över marknaden gällande resurser och analysera vilka tillvägagångssätt som varit mer eller mindre framgångsrika.

3. Teoretisk utgångspunkt

I detta kapitel presenteras de teorier, antaganden och tidigare forskning som vi tillsammans med resultatet från intervjuerna kommer att behandla i analysen. Vi kommer bland annat ta upp moralisk fara, kommunikationsbarriärer, incitament och tillvägagångssätt att implementera dessa i studien.

3.1 Tidigare studier

Eriksson och Lind (2015) presenterar i sin studie *“Upphandling för ett hållbart och innovativt samhällsbyggande”* moraliska risker och lösningar för att lindra moraliskt farligt beteende inom upphandlingar med inriktning på byggsektorn. Enligt författarna bygger produktionen och produktionsprocessen (som börjar med en upphandling) mellan beställare och leverantör på relationer som tillsammans skapar ett hållbart värde. Dessa inter-organisatoriska relationer påverkas till stor del av leverantörers (konsulter och entreprenörer) upphandlingsstrategier. Hur de väljer att gå tillväga kommer att påverka den beställande rollens attityd och beteende som i sin tur kommer att påverka samhället och målet för hållbar utveckling. En opportunistisk upphandlingsstrategi kan också påverka de enskilda projektens kvalitet och öka på transaktionskostnaderna vilket negativt påverkar alla inblandade (Williamson, 1979).

Inom ramarna för inter-organisatoriska förhållanden i affärer har det vid tidigare studier lagts stor vikt kring moralisk fara (Moral hazard). I experimentstudien *“Moral Hazard and Adverse Selection in Procurement Contracting”*, framtagen av Cox et. al (1996), har det presenterats resultat kring hur olika arvodesformer påverkat kostnaden för projekt gällande offentlig upphandling på den amerikanska marknaden under mitten på 90-talet. Den studien bygger på statliga byggen såsom broar, flygplatser och hamnar och även i den rådande marknad de presenterar antas de flesta vinnande anbudena på lägsta pris. Då anbud antas på lägsta pris skapas ett kontrakts-/upphandlingsklimat karaktäriserat av asymmetrisk information, vilket leder till problem med negativt urval och moraliska fara. Negativt urval och asymmetrisk information uppkommer under upphandlingsskedet då staten accepterar lägsta pris av ineffektiva anbudslämnare eftersom de inte kan observera budgivarnas förväntade produktionskostnader innan tilldelningen av kontraktet. (Cox et. al, 1996).

3.2 Moral Hazard

Kortfattat kan man säga att Moral Hazard (Sv: Moralisk Fara) är risken att ena parten i en affär inte skrivit på kontraktet i god tro, genom att exempelvis ange missledande information gällande produkt, tillgångar, kreditrisk, skulder och/eller att handla motsägelsefullt enligt överenskommelserna i kontraktet. Fenomenet uppkommer just då det finns vinning för en part i ett kontrakt att handla i motsats från de principer och regler som lades fram i avtalet. (Kenton, 2018).

Baker (1996) skriver i sin forskningsrapport "*On the Genealogy of Moral Hazard*" att detta fenomen först uppkom under 1800-talet i USA där den växte fram inom brandförsäkringsbranschen genom statistiskt "planterade frön" inom marina försäkringar. Detta ledde till att "bad characters" (opålitliga personer) inte längre försäkrades för att minska risken för försäkringsbedrägeri. Enligt Eriksson och Lind (2015) är den moraliska faran inom offentlig upphandling ett Principal-Agent problem där principalen (beställaren) vill att agenten (konsulten/entreprenören) skall utföra en specifik sak, men pga. moralisk fara handlar agenten i egenintresse och levererar inte produkten/tjänsten enligt överenskommelse. Även om faran ofta ligger i agentens (leverantören och entreprenör) agerande då de är vinstdrivande bolag förekommer även detta beteende hos principalen (beställaren) ifall de inte betalar enligt kontrakterad överenskommelse. Således kan man säga att "Double Moral Hazard" uppkommer då både konsult och beställare agerar opportunistiskt (Gurtler & Kräkel, 2007).

Eriksson och Lind (2015) har delat upp farorna i två kategorier.

Externa moraliska faror för beställaren:

- Då leverantören inte gör sitt bästa
- Byter ut dyra delar mot billigare för att göra mer vinst i utbyte mot sämre kvalitet
- Rapporterar in mer arbete än vad som är utfört

Externa moraliska faror för leverantören:

- Då beställare inte betalar i tid
- Begär arbete som inte var överenskommet i kontraktet
- Inte godkänner arbete även om det var överenskommet i kontraktet

Interna moraliska faror, som kan uppkomma internt inom beställarorganisationen om en anställd agerar självständigt:

- Då en anställd går in i ett kontrakt utan nödvändigt godkännande
- Då en anställd jobbar med en leverantör utan att följa reglerna
- Då en anställd godkänner ändrings- och tillägsarbete utanför kontraktet.

3.2.1 Anbudets detaljrikedom

Lind och Eriksson (2015) visar vidare i sin studie att kontraktets (anbudets) detaljrikedom är relevant gällande moralisk fara. Ju tydligare ett kontrakt skrivs och utformas, desto mindre utrymme för misstolkning finns det som kan gynna ena aktören på kostnad av den andre, och minska risken för moralisk fara. I komplexa projekt som behöver anpassas över tid blir detta dock problematiskt då det blir väldigt utmanande att utforma kontrakt som klarar dessa förändringar. Om kontrakten blir för detaljerade finns även risk att kompetensen minskar vilket kan påverka slutprodukten negativt.

3.2.2 Vite och bonus

I ett kontrakt med löpande/rörligt arvode finns risken att företaget tänker långsamt eller rapporterar in fler timmar än de arbetat. I ett kontrakt med fast arvode kan dessa tänkas elimineras, men ÄTA-anspråk och val av billigare lösningar som långsiktigt ger sämre kvalitet kan komma att kosta i slutändan ändå, speciellt om anbudet antagits på ett (för) lågt pris. (Eriksson & Lind, 2015)

Tanken med viten och bonusar är att skapa incitament som gör att dessa omoraliska handlingar inte lönar sig i slutändan (Eriksson & Lind, 2015). Om ett projekt exempelvis är utfört på bättre sätt, mer effektivt eller om de kommit på nya innovativa lösningar som kan underlätta för framtiden skall en bonus ges, och om konsulterna/entreprenörerna missköter sig gällande arbetsuppgifter eller leveransen av produkten skall ett vite uppkomma. Detta är en god tanke som enligt Eriksson och Lind (2015) men bara om incitamenten är korrekt utformade. Om ett vite är för lågt kan den drabbade parten avsiktligt minska kvaliteten på produkten och betala vitet utan att drabbas illa och om inte bonusar fungerar både lång- och kortsiktigt blir det svårt att implementera detta incitament på ett effektivt sätt.

3.2.3 Övervakning

Eriksson och Lind (2015) menar på att ett annat effektivt sätt att minska risken för moralisk fara är att öka den totala översynen och övervakningen av den part som ska utföra arbetet. Genom noggrann dokumentation av arbetet där vissa faser i projekten exempelvis filmas eller fotograferas, bidrar detta till en högre grad av övervakning i syfte att minska de moraliska faror som kan uppkomma. Även mer direkta kontroller och inspektioner från den offentliga sektorn på plats ska bidra till ökad övervakning. Vidare menar Eriksson och Lind (2015) på att system som bygger på självkontroller kan vara problematiska ur ett Moral Hazard perspektiv, om det inte finns incitament som minimerar riskerna för bristande uppgifter i slutändan rapporteras in.

En ökad grad av övervakning leder således till ökade ekonomiska utgifter. Både direkta och indirekta kostnader uppkommer. Direkta kostnader uppstår när allt fler arbetstimmar från beställaren måste läggas ner på projekten som inte var budgeterade från första början och indirekta kostnader kan uppkomma när konsulterna eller entreprenören lägger på ett högre pris till ett resultat av att de inte gillar att bli strikt övervakade. Eriksson och Lind (2015) menar även att ökade kontroller leder till ökad misstro från utförarens sida vilket kan resultera till ökad risk för "*opportunistiskt beteende*" (se 3.6). Detta beteende gör att utföraren kan ändra sitt sätt att utföra arbetet på, exempelvis att man ej vill avslöja sin metod och kan tillslut välja en annan och sämre metod - vilket kan leda till högre kostnader. (Eriksson & Lind, 2015).

Utgår man från Erikssons och Linds (2015) teorier om övervakning kan man hitta liknelser till vad Michel Foucault skriver i sin bok *Övervakning och straff* (1987). Han lyfter fram den

normaliserande sanktionen som kännetecknas av en mekanism som tillrättavisar individer och delar ut bestraffningar samt belöningar. Straff måste ha en motpart, det vill säga belöningar. Dessa belöningar har i syfte att skapa ett medvetande att göra rätt och sköta sig. Straff och belöningar skapas enklast genom övervakning från en part och detta kan kopplas till vad Foucault (1987) redogör för *panoptismen*. Teorin präglas av att “Alla kan övervakas”, vilket leder till ett mer disciplinärt och strukturerat samhälle. Panoptismen medför paranoia, då den övervakade ska känna sig övervakad utan att kanske inte ens vara det. (Foucault, 1987).

3.3 “Shadow of the Future”

Eriksson och Lind (2015) lägger stor tyngd vid “Shadow of the Future” (sv. framtidens skugga). De anser att långsiktiga relationer som är intressanta för båda parter är ett effektivt sätt att motverka moraliska risker. Om båda parter sköter sig och skapar tillit kommer de att göra bra affärer med varandra. Om ett samarbete fungerar bra vill de fortsätta arbeta tillsammans och tvärtom. Det är enklare att tillämpa detta tillvägagångssätt inom den privata marknaden eftersom de inte använder sig av samma riktlinjer som den offentliga (LOU) där alla har samma chans i anbuden, men det är ändå en relevant punkt. (Eriksson & Lind, 2015).

3.4 Strategier för att motverka Moral Hazard

Eriksson och Lind (2015) beskriver två olika tillvägagångssätt för att hantera den moraliska faran. Ett “hårt” och ett “mjukt”.

Det hårda och formella tillvägagångssättet innebär:

- Detaljerade och väl utformade kontrakt
- Strikta krav
- Lägsta pris som antagningsgrund
- Strikt övervakning med paralleller till exempelvis viten/bonusar

Den mjuka strategin innefattar:

- En generellare beskrivning om vad som ska utföras men med fortsatta kvalitetskrav
- Väljer agent med gott rykte (goda relationer)
- Ser bort från lägsta pris och förhandlar istället om prissättning/arvode.
- Mindre övervakning och viten/”straff”.

De här olika strategierna skall implementeras vid olika omständigheter. Vid enklare och mindre komplicerade projekt fungerar ofta en “hård” strategi då en detaljerad specifikation med ett satt pris ofta får en bra produkt som de flesta agenter kan hantera. Lägsta pris som antagningsgrund är också nödvändigt då det endast finns ett fåtal allmänna kvalificeringskrav att ta hänsyn till. När det kommer till större och mer komplicerade projekt fungerar detta inte i samma utsträckning menar Eriksson och Lind (2015). Då borde man släppa på tyglarna, handla mer på relation och rykte och gå efter den “mjuka” strategin istället. Det mjuka tillvägagångssättet förlitar sig på kommunikation i större utsträckning. Nästa stycke kommer gå in mer på vilka variabler som kan försvåra kommunikationen inom exempelvis infrastrukturprojekt.

3.5 Kommunikation

Kommunikationsbarriärer avser vilka hinder som kommunikation kan påträffa och bli lidande av. Vi har valt att påpeka *perceptuella barriärer* som uppkommer då det råder olika åsikter hos de involverade parterna. Olika syn på ståndpunkterna kring projekten kan skapa stora brister i kommunikationen och dessa olikheter/likheter kan ses som krav på effektiv kommunikation. Således är det viktigt att bägge parter har en gemensam åsikt/ståndpunkt i affären de ingår i (Kapur, 2018). Att bara anta lägsta värdet på anbud är en tydlig punkt där beställaren och utförarens ståndpunkt tudelas då parterna har varsin perceptuell uppfattning på vad som efterfrågas och vad som ska utföras. Således väljer de olika sätt att styra och organisera projekten på. Om parterna i en affär är nyttomaximerare med fokus på egen vinning kommer även parternas mål med affären att skilja sig. Detta skapar barriärer i kommunikationen som i sin tur har en påverkan på effektiviteten och/eller produkten. Nedan presenteras två antaganden, ett hos konsulterna och ett hos Trafikverket, som skulle kunna ligga till grund för de perceptuella barriärerna.

3.6 Två grundläggande antaganden

Opportunism

Ett antagande som tas upp av Williamson (1979 & 1981) är att vissa agenter, exempelvis vinstdrivande konsultbolag, är opportunistiska. Han definierar detta som att agenter är "self-interest seeking with guile" vilket vi tolkar som att företag kan utföra handlingar för sin egen vinnings skull eftersom de är vinstmaximerande organ. Det ligger enligt författaren i människans natur. Exempel på detta beteende kan vara att företag letar fel eller förvränger informationen i avtal eller underlag med avsikt att vinna på det själva. Detta antagandet kan direkt kopplas konsulternas styrning av projekten och även hur Trafikverket måste förhålla sig till dem.

Byråkratisk dysfunktionalitet

Grey (2009) skriver i sin bok om organisationsteorier och byråkratisk dysfunktionalitet. Han menar på att byråkratier (vilket innefattar den statliga myndigheten Trafikverket) i praktiken dras med underskott på värderationalitet och brist på målrationalitet vilket kan leda till brist på innovation och framfart. Byråkratiska organisationer (statliga myndigheter) fastnar enkelt i gamla vanor och det blir svårt att anta förändring. Statens roll har varit att hålla koll på samhället och dess aktörer och en skeptisk syn på privata aktörer har inte historiskt sett varit ovanligt (Grey, 2009). Byråkratins formella regelverk kan vara ineffektivt, inte minst gällande den brist i kommunikation som idag råder mellan statliga- och privata aktörer på varsin sida om anbuderna. Detta bygger i sin tur vidare på teorierna om brist i kommunikation och olika ändamål försvårar arbetet och resultatet i slutändan. De här två antagandena kommer vi utgå från i analysen och slutsatsen.

4. Metod

Följande kapitel kommer förklara val av forskningsdesign, urval, avgränsning, datainsamling och sammanställning av resultat och analys. Till sist presenteras studiens etik och trovärdighet.

4.1 Forskningsdesign och ansats

Forskningsdesign utgör en generell ram för framställandet av empiriska data samt analysen av den (Bryman & Bell, 2014). I och med att syftet med uppsatsen är att analysera hur affärerna inom offentlig upphandling organiseras och styrs, har vi valt att göra en fallstudie som forskningsdesign. Bryman och Bell (2014) anser att det finns tre olika typer av fallstudier: (1) Interna fallstudier, där undersökningen leder till detaljerad inblick om en viss situation men inga generella frågeställningar. (2) Instrumentella fallstudier, där fokus ligger på ett fall som ska leda till en förståelse av en mer generell frågeställning. (3) Fallstudier som rymmer *multipla* eller *kollektiva* fall som studeras tillsammans i avsikt att studera en mer generell förståelse. Vår studie lutar mer mot den *multipla* eller *kollektiva* fallstudien då vi lyfter fram flera fall och exempel som leder till att förstå den generella problematiseringen kring offentlig upphandling. Bryman och Bell (2014) poängterar i sin bok att gränserna mellan de olika fallstudierna är oklara och att multipla också kan jämföras med tvärsnittsdesign. Det finns nackdelar med fallstudier då de inte helt och hållet kan relateras och återspegla en större population då enstaka fall inte kan anses vara representativt för en hel population (Bryman & Bell, 2014).

För att se problemet tydligt utifrån två olika perspektiv har vi valt att göra en kvalitativ fallstudie kring offentlig upphandling som i detta fall berör involverade konsulter på flera konsultbolag och Trafikverket i region väst.

Enligt Bryman och Bell (2014) finns det två olika synsätt som förklarar förhållandet mellan teori och forskning. Dessa är deduktiv och induktiv ansats. Deduktiv ansats används oftast inom samhällsvetenskapliga studier för att se hur förhållandet mellan teori och praktik ser ut. Från det man vet och från tidigare forskning kring ett visst område, härleder eller deducerar undersökaren hypoteser som ska underkastas genom empirisk granskning. Således ska hypotesen antingen förkastas eller bekräftas (Bryman & Bell, 2014). Den induktiva ansatsen motsätter sig genom att forskaren ska studera forskningsobjektet, utan tidigare teoretiska utgångspunkter och utifrån insamlad empiriska data, utforma en teori (Patel & Davidsson, 2014). Patel och Davidsson (2014) beskriver även en tredje ansats som är en kombination av deduktiv och induktiv, nämligen abduktiv ansats. Forskaren utgår från ett särskilt fall och formulerar därefter ett hypotetiskt mönster för att förklara och klargöra fallet. Ansatsen bygger på att man ska ge en teoretisk djupstruktur. Det första steget liknar en induktiv ansats och den andra en deduktiv då teorin prövas på nya fall. Vår studie har en abduktiv ansats och ämnar studera verkligheten genom att analysera affärerna inom offentlig upphandling för att förhoppningsvis tillföra en ny teori kring ämnet.

4.2 Urval

Eftersom vi kommer att behandla infrastruktur- och anläggningsbranschen inom offentlig upphandling, har vi valt att vända oss till konsulter med många års erfarenhet i branschen på olika konsultbolag på den privata sidan och Trafikverket på den statliga sidan. Trafikverkets ansvar ligger bland annat inom infrastrukturen med cykel-, motor-, järnvägar, luft- och sjöfart (Trafikverket, 2018). Trafikverket är konsultbolagens största offentliga kund och de vi vänt oss till lämnar flitigt anbud till Trafikverket. Ett målinriktat urval har tagit form under studiens process, vilket avser att forma en överenskommelse mellan syfte och urval (Bryman & Bell 2014). Detta har lett till att vi har baserat studiens urval till relevanta respondenter, som lyftes fram under det första mötet med en konsult. Samtliga av intervjupersonerna på respektive sida som vi valt att ha med i uppsatsen har genom sina arbetsbefattningar och/eller arbetserfarenhet en god inblick inom offentlig upphandling. Vi intervjuade projektledare, uppdragsledare, avdelningschefer, kvalificerade upphandlare och personer ansvariga för att lämna anbud som alla har erfarenhet av ämnet och jobbar med det idag.

Vi har vänt oss till de som styr projekten inom vardera organisation, samt de som sköter själva anbudsprocessen och kommunikationen på respektive sida. Konsulter och anställda inom Trafikverket med teknisk kompetens var därför inte aktuella för studien.

4.2.1 Intervjupersoner

Person	Organisation	Kön	Ålder	Befattning/erfarenhet	Erfarenhet	Datum
P1	Trafikverket	Man	50-65	Projektledare	10-15	11/12
P2	Trafikverket	Man	50-65	Kvalificerad inköpare	15+	12/12
P3	Trafikverket	Man	50-65	Kvalificerad inköpare	30+	9/12
P4	Trafikverket	Kvinna	45-60	Kvalificerad inköpare	10-15	12/12
P5	Trafikverket	Kvinna	30-45	Kvalificerad inköpare	5-10	13/12
P6	Trafikverket	Kvinna	25-40	Kvalificerad inköpare	5-10	14/12
P7	Trafikverket	Man	30-45	Kvalificerad inköpare	1-5	14/12
P8	Trafikkontoret	Man	55-65	Projektledare	20+	17/12
P9	Konsult	Kvinna	45-55	Arbetar med anbud	15-20	12/12
P10	Konsult	Man	40-55	Projekt- & Uppdragsledare	15-20	14/12
P11	Konsult	Man	50-65	Konsult, projektledare	25+	14/12
P12	Konsult	Man	40-55	Chefsposition	5-10	14/12
P13	Konsult	Kvinna	40-55	Arbetar med anbud	10-15	18/12
P14	Konsult	Man	40-55	Uppdragsledare	15-20	17/12

4.3 Avgränsning

Vi har valt att avgränsa oss till två av de tre parter som ingår inom upphandlingarna - konsultsidan och den statliga sidan. Vår studie kommer därför avgränsas till; Offentlig upphandling inom anläggnings- och infrastrukturbranschen med fokus på den statliga beställarsidan och den privata konsultsidan inom region väst. Studien härleds till LOU och inte andra regelverk som exempelvis LUF. Studien är geografiskt avgränsad till att omfatta Göteborg med omnejd. Den avgränsningen gjordes utifrån våra intervjuobjekt samt tillgången till Trafikverket.

Ytterligare avgränsningar som har gjorts i studien är valet av hur många respondenter som har intervjuats. Vi beslutade att använda oss av 10-20 respondenter för att i förhållande till vår tidsram få ut god kvalitativ data. Inom tidsramen lyckades vi boka in 14 intervjupersoner, varav 13 som ansågs bidra med relevant material till studien. Vi valde att inte använda oss av materialet från den intervju som vi utförde på trafikkontoret. På grund av att respondenten (P8) arbetar under andra ramavtal inom kommunen och således inte behöver upphandla privata aktörer i samma utsträckning.

4.4 Datainsamling och tillvägagångssätt

Vi valde att ta kontakt med en konsult, som en av oss kände till sedan tidigare, för att boka in ett första möte. Efter ett långt och intressant samtal fick vi telefonnummer och mejladresser till sex konsulter på olika bolag i Göteborgsområdet och två personer på Trafikverket. Vi kontaktade personerna under dagen och bokade tid för intervju. Trafikverket i Göteborg kontaktades via telefon. En högre tjänsteman gav oss ytterligare kontaktuppgifter till ett flertal respondenter inom organisationen som kunde vara relevanta till vår studie. De kontaktades via mejl. Vi fick svar från alla utom en person på Trafikverket och bokade intervjuer med dessa.

För att underlätta för respondenterna och på ett bra och effektivt sätt samla in data valde vi att genomföra intervjuerna på plats hos organisationerna. Ett fåtal av respondenterna valde själva att lägga intervjun via telefon då ett personligt möte var svårt att boka in. Två intervjuer av 14 utfördes över telefon. Vi ställde gott om följdfrågor och samtalsämnen spanna ofta vidare på andra saker inom ämnet. Både de intervjuer som utfördes i person och över telefon spelades in för att enklare finnas till grund för uppsatsens resultat och för att kunna se tillbaka på saker som grundläggande argument och ståndpunkter som skulle föras vidare till vår slutsats (Patel & Davidsson, 2014). Intervjuerna tog mellan 35 och 70 minuter och vi fick ca 12 timmar inspelat material.

Målet med datainsamlingen var att fånga kvalitativa data som belyser situationen kring offentlig upphandling utifrån intervjupersonernas perspektiv. Vi har använt samma intervjuformulär för både konsulternas och Trafikverkets intervjuer för att få ett objektivt synsätt från respektive part och kunna ställa sammanställa perspektivens åsikter mot varandra i resultatet. Vi kunde använda detta i analysen för att jämföra resultatet med tidigare teorier.

Vi använde oss av en semi-strukturerad form för våra intervjuer. Avsikten var att skapa kvalitativ tolkning om hur de två aktörerna förhåller sig till uppsatsens syfte och frågeställningar. Intervjuformen valdes för att ge respondenterna utrymme för egen tolkning och svar kring ämnet och det skedde med relativt låg grad av strukturering för att ge personerna utrymme att vidareutveckla sina svar och spinna vidare på ämnet (Patel & Davidson, 2014). Vi använde oss av flera generella frågor och ställde dessa löpande under samtalsämnena i flera fall. Intervjuperson och intervjuare var medskapare i samtalet. Den här strukturen av intervju ger en hög grad av flexibilitet vilket leder till ytterligare diskussion under samtalets gång. Intervjuformen skapar även tillfälle för respondenterna att svara på frågor som inte ställs samt att det inte alltid finns någon generell ordningsföljd av frågorna (Bryman & Bell, 2014).

Intervjuerna omfattar den primärdata som studien bygger på. Studiens sekundärdata baseras på de olika teoretiska- och statistiska källor som framkommer i texten. Sekundärdata i form av relevant teori har tagits fram under arbetsprocessens gång, efter många samtal med olika handledare på universitetet och genom egen läsning av litteraturen.

4.5 Sammanställning av empiriskt material

Vi sammanställde de inspelade intervjuerna med hjälp av anteckningar, nyckelord och teman. Intervjuerna lyssnades igenom flera gånger. En viss grad av transkribering utfördes för att få med relevanta citat och punkter som respondenterna tillförde. Vi skrev ut alla personers namn och summerade ihop deras enskilda sammanställda åsikt kring varje fråga. Då det framkom information som var relevant men inte direkt kopplad till frågorna så skrev vi ner dessa på en generell punkt. Vi fick 14 svar, åtta från Trafikverket och sex från konsulterna. Vi delade upp dessa i de två perspektiven och summerade ihop varje sidas sammanvägda åsikt kring varje fråga. Detta gav oss två gemensamma svar på varje fråga: ett från Trafikverket och ett från konsulterna. Till sist gjorde vi rubriker i resultatet, kopplade till vårt syfte och våra frågeställningar. Här lade vi in den sammanställda datan under varje passande rubrik. Även här använde vi oss av en generell rubrik där vi presenterade all data som framkom utöver frågorna.

4.6 Analysmetod

Vi har valt att använda oss av en tematisk analysmetod. Metoden bygger på att finna mönster, nyckelord och återkommande teman för att organisera data (Bryman & Bell, 2014). Efter att resultatet var sammanställt, vävde vi ihop perspektivens åsikter med hjälp av vår teoretiska referensram. När vi var klara hade vi ett analyserat stycke från varje rubrik i resultatet. Vi märkte att det uppkom liknande innehåll på flera ställen i de olika styckena. För att bättre strukturera analysen märkte vi upp nyckelord, begrepp och återkommande teman i färger. M.h.a färgkodningen började vi skriva en löpande text där vi vävde in alla de teman, nyckelord och centrala begrepp på passande ställen. Avslutningsvis gjorde vi mindre rubriker i **fetstil** för att ge läsaren hjälp att följa den röda tråden.

4.7 Etik

Bryman och Bell (2014) beskriver etiska principer som gäller för svensk forskning. Vi har lagt stor tyngd i att förhålla oss till samtliga av dessa för att bibehålla trovärdighet och etisk hållbarhet i denna studie.

De fem principerna som vi behandlat i enhet med genomförandet av våra intervjuer är:

- *Informationskravet* då alla inblandade personer har informerats av oss med undersökningens syfte och samt haft tillgång till vilka moment som kommer genomföras.
- *Samtyckeskravet*. Samtliga intervjupersoner har varit medvetna om att de deltagit frivilligt och haft rätten att avbryta intervjun när de vill.
- *Konfidens- och anonymitetskravet*. Vi har behandlat samtliga personers konfidentialitet mer stor säkerhet. Alla intervjupersoner är anonyma och deras personuppgifter har behandlats på ett sätt att ingen obehörig kan komma åt informationen.
- *Nyttjandekravet*. Samtliga data som insamlats har begränsats att endast användas inom forskningsområdet.
- *Falska förespeglningar*. Vi har inte gett intervjupersonerna någon falsk information om undersökningen vi genomförde.

Vi har använt oss av både extern- och intern anonymitet genom att undanhålla vilka konsultbolag vi vänt oss till för de genomförda intervjuerna, samt tagit bort intervjupersonernas namn för att varken skada någon anställd eller på något sätt kunna skada relationen mellan Trafikverket och bolagen i fråga. (Bryman & Bell, 2014)

4.8 Studiens trovärdighet

För att bedöma en studies trovärdighet används begreppen validitet och reliabilitet. Betydelsen av dessa begrepp skiljer sig inom kvantitativa och kvalitativa studier. I en kvalitativ studie sammanflätas dessa två begrepp och kvaliteten ska istället genomsyra hela forskningsstudien (Patel & Davidsson, 2014). Validiteten i studien bedöms efter hur våra intervjufrågor kan relateras till vårt syfte, problematisering och frågeställning. Genom att koppla ihop intervjuformuläret med frågeställningarna och vår teoretiska referensram har vi enligt Patel och Davidson (2014) åstadkommit en god innehållsvaliditet i analysen.

Det ska råda en konsekvent strävan efter att upprätthålla god kvalitet genom hela studien. Det finns inga tydliga regler för hur god kvalitet ska uppnås eftersom alla kvalitativa forskningsmetoder är unika, men information från flera olika källor och tillvägagångssätt kan dock öka validiteten i studien (Patel & Davidsson, 2014). Vår datainsamling har skett via intervjuer i person och över telefon. Vi har återkopplat med respondenter i efterhand för att tydliggöra vissa frågor som uppkom under sammanställningen av datan, samt låtit en konsult korrekturläsa resultatet efter sakfel. Vi bedömer att detta har gett vår studie hög grad av validitet.

Inom en kvalitativ studie har inte reliabilitet samma innebörd som i en kvantitativ studie. Reliabilitet ska ses mer som bakgrund av den unika situation som föreligger vid intervjutillfället (Patel & Davidsson, 2014). Här är det bland annat viktigt att vi dokumenterar och analyserar den situation vi befinner oss i och när intervjuerna genomförts. Ytterligare ökad pålitlighet till studien ges av att intervjuerna spelades in och vi båda medverkade under intervjutillfällena som genomfördes vilket minskar risken för egen tolkning av empirin.

Efter att intervjuerna genomförts gjorde vi bedömningen att en av intervjuerna inte var relevant för vår uppsats. Personen arbetade kommunalt och de använder sig primärt av andra regelverk än LOU. Även om personen hade erfarenhet i branschen bedömer vi att svaren inte var av relevans för vårt syfte med studien. Genom att utesluta intervjun gav det oss i slutändan 13 intervjuer med god kvalitet som grund för trovärdigt och pålitligt empiriskt material. Vi bedömer att trovärdigheten i studien är god.

5. Resultat

Nedan har vi presenterat och sammanställt Trafikverkets och konsulternas gemensamma ståndpunkt kring de ämnen vi behandlat i intervjuerna.

Perspektivens syn på Lagen om Offentlig Upphandling

För att hjälpa till att besvara sidornas syn på offentlig upphandling

Trafikverket:

Trafikverket har generellt sett en positiv syn på LOU. De anser att lagstiftningen är absolut nödvändig för marknaden då den främjar en god konkurrenssättning. Den upplevs dock stelbent, krånglig och överdetaljerad. De nackdelar som framkommit från Trafikverket är att det i vissa fall är för enkelt att överklaga, vilket dessutom är gratis. Detta kan i slutändan kosta mycket pengar om stora projekt stoppas helt och hållet under perioder på flera månader. Varje gång LOU har "förenklats" har det lagts till formuleringar och definitioner vilket resulterat i att den blivit svårare att förhålla sig till. Om lagen varit mer flexibel skulle det funnits allt mer spelrum för förhandlingar och direktupphandlingar som i vissa fall kan vara effektivt både med tid och pengar. Detta skulle i sin tur underlätta för båda parterna anser Trafikverket. Det formalia som lagen idag kräver har lett till att många bra anbud förkastas på vaga grunder, vilket lett till att de fått anta sämre anbud och som kan kosta mer och ta en större del av Trafikverkets budget. Även om idén i grund och botten är god kan Trafikverket känna att det är svårt att göra bra affärer enligt lagen. Trafikverket kan dra tillbaka anbud, men de kan tvingas anta anbud från aktörer de inte föredrar.

"I stort sett så är den [LOU] bra förutom att den är väldigt byråkratiskt... Den är kostnadskrävande och jag tror faktiskt också att den är lite kostnadsdrivande".

Det sammanvägda åsikterna summerar lagen som nödvändig men ineffektiv, bra men byråkratisk.

Konsultsidan:

Konsultsidan har en liknande syn på LOU. Den upplevs av samtliga intervjupersoner som nödvändig men "trubbig och stel". Som en konsult uttryckte sig: *"Tanken är bra, men sen är den [LOU] trubbig också men man får ju hjälp och kan luta sig mot den. Använder man den på rätt sätt så blir det ju faktiskt tydliga förfrågningsunderlag också... så jag tycker nog att den är mer positiv än negativ, sedan är det ju en komplex jäkla jättelag..."*

Det största problemet som vi funnit från konsulternas perspektiv är att många bra anbud förkastas på väldigt vaga grunder vilket är motsägelsefullt eftersom att lagen ska främja konkurrenssättningen på ett likabehandlat sätt. Något som framgick i intervjuerna var att om kontraktstiden på en nyckelperson går ut inom ett kontrakt måste en ny person tillsättas och nya upphandlingar läggs ut vilket kan ta månader och bli väldigt kostsamt. Det tycker konsultsidan skulle kunna effektiviseras genom att göra lagen mer flexibel.

När både Trafikverket och konsulterna fick frågan om hur stor del av deras anbudsvolym som baseras på LOU svarade samtliga personer på bägge sidor att majoriteten av deras marknad baseras på LOU. Något som poängterades var att vissa intervjupersoner upphandlade en del av sina anbud enligt LUF (Lagen om upphandling inom försörjningssektorn) eller privat. Detta var inte det önskade syftet i och med att vi endast sökte mot den offentliga sektorn och LOU. Detta resulterade i att vi bad dem ta ståndpunkt och fokusera kring LOU under intervjun.

Perspektivens föredragna upphandlingsformer

Hjälper till att förklara hur sidorna kan styra projekten

Trafikverket:

Majoriteten är idag nöjda med öppet förfarande som också är den vanligaste formen för upphandling inom infrastrukturprojekt idag (vilket framkom i studien). Ett par personer hade föredragit förhandlings- och direktupphandlingar i större utsträckning eftersom det kan vara väldigt tids- och kostnadseffektivt i vissa lägen. Om exempelvis en uppdrags- eller projektledares kontraktstid löper ut, vill de snabbt kunna tillsätta en ny, alternativt samma person igen. Med dagens regelverk är detta komplicerat och det krävs en ny upphandling som kan ta flera månader innan projektet kommer igång igen. När det kommer till små och okomplicerade projekt som gång- och cykelbanor behöver inte kompetensen vara speciellt hög. Stora antagningsprocesser upplevs här onödigt kostsamt, tidskrävande och omständigt då "alla" aktörer på marknaden hade kunnat göra detta. Här ser Trafikverket en brist i möjligheten att kunna styra projekten inom sin organisation i den riktning de hade velat. De anser att förändringar måste ske på en högre instans inom organisationen då direktupphandling är komplicerat, men inte omöjligt inom ramarna för LOU.

Konsultsidan:

Konsultsidans sammanvägda åsikt är att det borde direktupphandlas mer gällande småsaker som ska göras inom projekten istället för att upphandla på nytt varje gång. De ser direktupphandling som en positiv sak för befintliga duktiga aktörer på marknaden, men är även medvetna om att det begränsar nya aktörers möjligheter att kunna ta sig in. De anser dock att om man redan är tilldelad ett projekt ska det vara enklare att upphandla kring dessa småsaker.

Konsulterna känner sig låsta i sitt sätt att kunna styra projekten inom vissa upphandlingsformer. Hälften av konsulterna uppger att de gärna hade sett mer funktionsstyrda upphandlingar då det upplevs mer kostnadseffektivt och de kan bemanna kompetent personal som annars inte alltid är kvalificerade för projekten. I vissa fall är kraven så hårda och Trafikverket kräver nyckelpersoner med så pass stor erfarenhet på sitt CV att konsultbolagen inte själva kan utföra uppdraget på papper, trots att de besitter kompetensen internt. Enligt konsulterna måste en uppdragsledare exempelvis inte behöva vara tekniskt kunnig inom vissa områden, trots att detta ofta är krav från Trafikverket. Vid funktionsupphandling hade konsultbolagen kunnat styra projektet genom att bemanna med de personer de själva föredrar och på detta sätt säkra kompetensen. Konsulterna vill ha mer "frihet under ansvar" och genom att bemanna uppdragen med mer frihet kan de säkra upp

erfarenhet hos personal som kommer vara nödvändig för marknadens framtid. En konsult nämnde att hen tycker det är löjligt att som ett stort konsultbolag i branschen inte alltid själva kunna tillgodose den erfarenhet som Trafikverket efterfrågar. De kan då tvingas slå ihop sig med andra företag/konkurrenser för att uppfylla mervärdeskraven och ta sig an projekten.

Som en konsult uttryckte sig: *“Funktion... jag skulle vilja att de mer handlar på funktion än CV. Det är det som händer idag. Man [Trafikverket] letar hela tiden efter CV, man vill alltid ha Zlatan och inte betala mer än en division fem spelare... Vi skulle kunna sälja funktionen istället. Alltså vem det är som gör det och hur vi gör det ska inte spela någon roll bara vi gör det till belåtenhet”*.

Perspektivens åsikt kring hur Trafikverket som beställare anpassar sig till marknad och trender

Relevant för att förklara styrningen utifrån ett större perspektiv än enskilda projekt

Trafikverket:

Majoriteten av trafikverkets intervjupersoner upplever att de anpassar sig och styr sina förfrågningar i den grad de kan kring den marknad som råder men att de ibland är låsta ovanifrån av den “statliga apparaten”. Eftersom att Trafikverket får finansiella medel från staten som ska upphandlas under vissa perioder har de svårt att styra och anpassa sig från den marknad som råder, men att de gör vad de kan. Trafikverket har leverantörsdagar då leverantörer kan komma och framföra sina åsikter. De har även testat att upphandla mer med totalentreprenader för att ge konsulterna större spelrum samt introducerat fler utländska aktörer på marknaden för att lindra resursbristen.

Två personer från Trafikverket sa att eftersom de är begränsade av den statliga apparaten anpassar de sig inte alls. Exempelvis “gasar” de idag i en högkonjunktur och kraven är fortsatt höga trots marknadens brist på resurser som uppfyller kraven.

“Den statliga pengaapparaten och beslutsapparaten är inte så enkel [...] om staten hade anpassat sig så att när det är högkonjunktur skulle det byggas lite mindre och spara pengar till lågkonjunktur, men detta görs inte”.

Konsultsidan:

Samtliga personer i konsultbranschen gav oss liknande svar, nämligen att Trafikverket inte anpassade sig det minsta. De upplever att de alltid vill ha den bästa personen/personerna till det lägsta priset. Konsulterna förstår att de har en budget att förhålla sig till, men att de inte påverkar sin styrning av projekten och anbuden i den mån de borde. I denna hårt pressade marknad som råder är det svårt att få ut personer i uppdrag pga. de höga kraven som råder i upphandlingarna vilket har lett till resursbrist, som i sin tur lett till att konsulterna tvingats flytta runt personer från ett uppdrag till ett annat, utan samtycke med Trafikverket alla gånger. Konsulterna tycker att de borde se över marknaden mer och oftare för att skapa en godare långvarig relation och fungerande marknad.

Vad parterna skulle prioritera om det var ombytta roller

Relevant för att se hur perspektiven upplever att motparten gynnas eller missgynnas av faktorer som påverkar styrningen och organiseringen av projektet

Trafikverket:

En punkt som återfanns i flera intervjuer var förfrågningsunderlagen i anbudet. Trafikverket tror att konsulterna upplever många underlag som undermåliga och krångliga vilket försvårar för dem att bland annat räkna på priset för uppdraget. Är det svårt att räkna på priset kan det ändra sig mycket under projektets gång vilket försvårar att enligt lägsta pris som antagningsgrund anta billigast anbud från första början. Trafikverket tror att det kan vara svårt att lämna bra anbud med de förfrågningsunderlag som ibland förekommer. Detta spelar roll då anbudsprocessen påverkar konsulternas chans för styrningen inom projektet.

Kommunikation är en viktig del som kan underlätta för bägge parter, speciellt i anbudsskedet. De anser att högre grad av kommunikation krävs för att skapa bättre samverkan i styrningen och arbetet inom projektet och detta börjar redan i anbudsskedet. En bättre samverkan mellan alla parter gynnar samtliga i slutändan. En respondent på Trafikverket uttryckte sig: *“Vi kanske har väldigt svårt att beskriva vad uppdragen ska innehålla så att de [konsulterna] får svårt att ge fast pris på uppdraget [...] de skulle nog vilja att vi öppnar upp lite mer för dialog under pågående uppdrag för vad som egentligen ska utföras”*. I övrigt skilde sig åsikterna väldigt på denna punkt. Vissa nämnde att de tror att konsulterna hade föredragit rörligt arvode mer, andra sa fast arvode.

Konsultsidan:

Flera personer på konsultsidan ansåg att Trafikverket borde följa upp marknaden mer för sin egen vinning samt att de borde kommunicera mer med konsulterna. Att göra större marknadsanalyser och följa upp dessa skulle leda till bättre styrning i anbudet och de projekt som finns ute. En konsult sade några meningar vad Trafikverket borde fokusera på: *“Man ska kolla marknaden först, hur ser det ut? Hur många projekt har vi ute? Jag skulle haft mer kontakt med konsulterna och entreprenörerna för att se hur deras beläggning är. Att kunna känna marknaden. Om man kan känna marknaden kan man som beställare tänka på priset och hur man ska utforma upphandlingar för att spara pengar för skattebetalarna”*. De tror att mer samverkan och uppföljning hade gynnat bägge parter och genom mer dialoger kan de tillsammans styra upp och säkra en bättre framtid. Utöver detta tyckte de att Trafikverket ska ta ett större ansvar att tänka långsiktigt och få in fler i branschen genom att utforma och styra anbudet mer mot funktion än CV, erfarenhet och krav. Som vinstdrivande företag kommer konsulterna försöka maximera sina vinster och flertalet konsulter berättade för oss att de ofta finns brister i underlagen som kan användas till egen vinning. De kan ge upphov till en bredare tolkning som kan leda till bland annat ändrings- och tilläggsarbeten. De tror således att Trafikverket hade gynnats av mer utförliga förfrågningsunderlag och mer samverkan/kommunikation med konsultsidan. Vid mer kommunikation hade konsulterna kunnat ta in folk underifrån inom organisationen bara de säkerställer kvaliteten med erfaren personal. Otydliga underlag försvårar för bägge parter.

Sidornas syn på mervärden i anbud

Mervärden har stor inverkan på antagningsprocessen och således organiseringen av projekten

Trafikverket:

Trafikverkets samlade åsikt är att tanken är god med mervärden i anbud då det är bra med mjuka parametrar och inte endast lägsta pris som antagningsgrund. Det ger även möjlighet att sälla bort personer som misskött sig i tidigare projekt. En person sade: *“Så som Trafikverket tolkar LOU och sagt, så ska vi ställa krav på företagen och inte speciella personer. Så en platschef kan bära sig väldigt illa åt på ett jobb och sen nästa gång vi upphandlar den firman är han fortfarande kvar och jobbar åt oss. Har man då mervärden kan man få bort detta på sätt och vis”*. Det har dock framkommit från två personer att mervärden ibland missbrukas och riktas till fördel för specifika personer som de hellre vill ha i projekten än andra. Är Trafikverket nöjda med en person inom tidigare styrning av projekt kan de med hjälp av dessa parametrar ge de här personerna fördel i antagningsprocessen.

Konsultsidan:

Konsulterna tycker också att tanken är god med mervärden då det ger upphov till fler parametrar än bara lägsta pris i antagningsprocessen, men de flesta konsulter upplever dock att mervärdesutformningarna idag riktas till fördel för specifika nyckelpersoner som Trafikverket vill ha in i projekten, vilket inte främjar den konkurrensättning på marknaden som LOU förespråkar. En konsult sade: *“Trafikverket har på de större anbuderna många mjuka parametrar för att de vet ofta vem de vill ha så de styr upphandlingen gentemot det företaget eller den personen. Ibland har vi tur och ibland har vi inte det. Det är så jättetydligt att de gör så”*. Flertalet konsulter lyfte fram exempel där mervärden på upp till 500 kr gavs på timpriset. Detta belopp fick de sedan räkna av på sitt ordinarie pris medan konkurrenter fick räkna på sina vanliga priser. Det reducerade timpris används bara i anbudsprocessen och när arbetet är tilldelat gäller det ordinarie timarvodet igen. De upplevde denna process som riktad eftersom den inte ger alla aktörer samma chans.

Sidornas åsikt gällande lägsta pris som primär antagningsgrund

M.h.a olika antagningsgrunder kan Trafikverket styra vilka som tar sig an projekten, vilket också påverkar konsulternas förutsättningar, organisering och styrning av projekten

Trafikverket:

Ungefär hälften av personerna på Trafikverket tycker det är positivt med lägsta pris, andra hälften är skeptiska och tror att det ibland vore bättre att anta dyrare anbud än det med lägsta pris. Å ena sidan är det enkelt och ger upphov till god konkurrens, men det kan leda till bristande kvalitet i vissa fall. Många tvekade och i brist på förslag på bättre alternativ är de ändå förhållandevis nöjda med hur det fungerar idag. En person skrev på mail till oss efter intervjun och klargjorde *“Att handla på lägsta pris är inte synonymt med att få sämre kvalitet. Vi ställer kompetenskrav i uppdragen och säkrar därmed upp. Leverantörerna som uppfyller kraven utvärderas (tävlar) sedan med pris. Det tycker jag är ett tydligt och bra sätt att utvärdera ett anbud. Det minimerar även risk för eventuella överprövningar”*.

Konsultsidan:

Samtliga konsulter är skeptiska till att det är lägsta pris som räknas som antagningsgrund i den utsträckning som sker idag. Är priserna orimligt låga går konsulterna inte plus på projekten och de måste då lägga allt mer tid och fokus på att finna briser och möjligheter i upphandlingsdokumentation och avtal, och i vissa fall till kostnad av kvalitet och tidsplan. De hade velat att Trafikverket följer upp marknaden mer för att faktiskt ta reda på vilket som är det mest prisvärda tillvägagångssättet i slutändan.

Om perspektiven upplever att alla parter tar sitt ansvar gällande marknadens resursbrist

Trafikverket:

Trafikverkets samlade bedömning är tudelad i denna fråga. Hälften säger att de hjälper till på denna punkt, både internt och för konsultsidans bästa. Bland annat uppmuntrar de biträdande uppdragsledare i projekten som kan tillgodoräkna sig erfarenhet och de anställer nya oerfarna hos sig själva för att säkerställa kompetens och erfarenhet inom organisationen.

Andra hälften säger att de inte tänker lika långsiktigt som de kanske borde och att de inte alltid gör det enkelt för konsulterna att få in oerfaren personal i projekten.

Majoriteten tycker det vore en god idé att jobba mer med detta, men att det måste ske en förändring från högre instanser. Genom att arbeta mer med detta kan Trafikverket styra hur båda organisationerna bygger upp sin personal och ser att ny arbetskraft kommer in på marknaden. En respondent menar dock på att fler byter jobb från Trafikverket till konsultsidan än tvärtom.

Konsultsidan:

Konsulterna tycker inte att alla parter tar sitt ansvar i denna fråga. De tycker att kravställningarna på person är orimligt höga och att de sällan får in oerfaren personal i utsträckning nog för att marknaden skall kunna fungera långsiktigt. Som en respondent sade "Konsulter försöker rekrytera och få in nya, men utan erfarenhet kommer inte vissa in i uppdragen. Ett tag hade vi bara en enda uppdragsledare på alla projekt för att ingen annan hade kompetensen enligt kraven". Samtliga hade gärna arbetat mer med junior/senior-tänket för att låta nya förmågor ta plats och tillgodose sig erfarenhet, men det är inte marknaden öppen för som det ser ut idag enligt intervjupersonerna. Konsulterna anser att Trafikverket och andra offentliga aktörer bör ta ett större ansvar och styra förfrågningarna på ett sådant sätt att fler oerfarna personer kommer in i branschen.

Sidornas syn på kraven i anbuden

och vilken inverkan det har på organiseringen och styrning av projekten i slutändan

Trafikverket:

Majoriteten av personerna på Trafikverket tycker inte att kraven är för höga som det ser ut nu och att det har blivit bättre på senare år. Två personer ser det som ett problem och tycker att kraven kan vara för högt ställda ibland med tanke på det som upphandlas, men eftersom de fortfarande får in lämnade anbud finns det fortfarande tillgång på marknaden. Detta kan dock komma till den gräns då något måste ändras. *“Det är en svår balansgång. Samtidigt vill man ju ha bra arbeten utförda så att det kanske blir så att vi i framtiden får sänka våra krav helt enkelt för att få in anbud överhuvudtaget. Vi är väl inte riktigt där än, även vi ser att vi får in lite färre anbud. Snart kommer man kanske till en smärtgräns så att vi behöver sänka kraven”*. Den samlade åsikten är att kraven i förfrågningarna idag är höga men rimliga. Eftersom Trafikverket fortfarande upplever att de får in anbud i stadig takt ser de ingen anledning till att ändra styrningen av anbudsprocessen. Trafikverket anser att av de projekt som utförs mindre effektivt är det andra parametrar som spelar roll, såsom arvodesform och konsulternas styrning av själva uppdraget.

Konsultsidan:

Samtliga personer på konsultsidan tycker att kraven idag ligger på en orimlig nivå, speciellt med tanke på vad som skall utföras. De menar att kraven är för höga idag, och ibland till den gräns då det nästan blir pinsamt. Då konsulterna inte har speciellt många uppdragsledare som besitter den efterfrågade erfarenheten är det inte ovanligt idag att de skickar in samma uppdragsledare på flera (fler än personen klarar av) anbud samtidigt pga. de höga kraven. Personernas CV har blivit viktigare än deras kompetens. Det har framkommit under intervjuerna med konsulterna att Trafikverket ofta söker personer och erfarenhet istället för funktion. Vanligtvis är kraven på erfarenhet väldigt färsk (de senaste 3-5 åren) och gäller upplärande av stora projekt, vilket få personer besitter idag. En person beskrev situationen med kraven som ett “moment 22”. För att få uppdraget tilldelat behöver man erfarenhet, men för att få erfarenhet behöver man upplärande projekt. Det har således gått till den gräns där inga eller väldigt få nya personer får en chans att ta sig in. En konsult uttryckte sig: *“Man har en liten krets som kommer in på projekten och allt upphandlas efter deras CV eller kunskaper, och på så sätt släpper de inte in några nya”*.

Trafikverket påverkar konsulternas möjlighet till styrning av projektet eftersom de ställer höga personkrav på erfarenhet gällande många nyckelpersoner inom uppdraget. Istället för att låta konsulterna internt se till att arbetet utförts ordentligt då kompetensen finns inom företaget men att de inte uppfyller kraven i anbuden. Konsulterna tror att kraven blivit högre för att många projekt blivit väldigt dyra i slutändan, men de ser problemet bland annat i bristande förfrågningsunderlag där det beskrivs vad som ska utföras.

De tror att Trafikverket skärpt kraven i försök att förhindra att oseriösa aktörer tar sig an projekten, men att de "glömt" att lägga fokus på förfrågningsunderlagen. Detta har i sin tur fortsatt att trissa upp priserna genom extradebiterade timmar och/eller ändring och tilläggsarbeten som uppkommer utan att vara specificerade i underlagen.

Konsulterna hade gärna sett mer företagsreferenser istället för personkrav för att kunna styra och bemanna projekten på ett mer effektivt sätt. I konsultbranschen rör sig många personer. De byter jobb, befattning eller företag. Med dagens höga krav tvingas konsultbolagen tillsätta samma personer i flera uppdrag trots att de har flera personer som besitter samma kompetens. Detta fortgår ända till den mån då personerna inte klarar av beläggningen längre. För att kunna fortsätta ta sig an projekt ersätter de då personerna med nytt folk som inte alltid uppfyller kraven från första skedet. Då uppstår ofta stora diskussioner och viten kan tillkomma. Eftersom många i branschen flyttar på sig och byter jobb blir det dock svårt för Trafikverket att kontrollera varför personerna lämnat uppdragen och om de i så fall gjort detta berättigat. Konsulterna vill bemanna sina projekt på bästa möjliga sätt vilket de tror att alla i slutändan kommer tjäna på. Konsultsidan hade gärna sett mer flexibilitet gällande att byta ut personer som inte besitter kraven i det ursprungliga förfrågningsunderlaget, så länge företagets referenser kan styrka dessa. En person säger att "det är ett spel som spelas från båda håll".

Vilken arvodesform perspektiven anser är mest lönsam för statens finansiella medel

Indirekt finansieras offentlig upphandling med skattebetalarnas pengar. Vilken inverkan har de olika arvodesformerna?

Trafikverket:

Personerna på Trafikverket är tudelade och kan inte riktigt bestämma sig kring. Med rörligt arvode finns risken att timmarna rullar iväg, och på fast arvode finns risk att ÄTA-anspråk trissar upp priserna i slutändan. En uppfattning som flertalet personer hade, är att det är svårt att utforma förfrågningsunderlagen så pass noggrant att ett fast pris skall kunna hållas då det ofta uppkommer komplexitet under större projekt. De har heller inga bättre förslag att komma med. Några personer poängterar här att det handlar om styrningen och kommunikationen och inte själva arvodesformen. Om ett projekt styrs väl blir det bra i slutändan och tvärtom. En respondent sade: "Vi kan kolla på rörligt arvode där vi ser att det [priset] springer iväg, men det har med projektets styrning att göra. Det finns jättemånga bra uppdrag där vi har rörligt arvode där det inte är några problem överhuvudtaget. Det fungerar hur bra som helst... Det är bara hur projektet styrs och vilket ansvar projektledaren kontra uppdragsledaren tar i uppdraget".

Konsultsidan:

Även här är personerna tudelade. Många svarar olika och att det beror mer på styrning och situation än själva typen av arvode. Det finns "faror" med respektive arvodesform som kan missbrukas till nackdel för statens finansiella medel. Även konsulterna poängterar att det handlar mer om styrning och kommunikation än själva arvodesformen, men att det krävs att de får förutsättningarna av Trafikverket som krävs. Konsulterna upplever att det finns en skepticism mellan parterna som gjort att kraven i förfrågningarna höjts, vilket i sin tur tvingats konsulterna att handla mer oetiskt. En konsult uttryckte sig: *"Sätt större krav på varans kvalitet men ge oss då verktygen att kunna göra det i situationen som idag råder"*. De menar på att Trafikverket måste ge bättre möjligheter redan i anbudsprocessen, samt att man inte får glömma bort att det är i markarbetet med entreprenören som den största delen av pengarna läggs. I ett projekt om exempelvis 300 miljoner kronor kanske 30 miljoner går till konsulterna och 270 miljoner kr läggs på själva markarbetet. Konsulternas förarbete ligger till grund för hela markarbetet och således tycker de att onödigt stora diskussioner kan uppkomma om summor kring 100 000 kr, då det i slutändan kan handla om att spara 10 miljoner i byggskedet.

Generella åsikter som uppkom under intervjuerna

Vad de olika intervjupersonerna hade att säga om sina generella åsikter tyckte de att de redan hade fått fram det mesta genom svar från de andra frågorna. Något som framgick var att två personer som arbetat med offentlig upphandling under en lång tid sa att ämnet är svårt och att de är "oerhört trötta på detta" och längtar till pensionen. Ytterligare åsikter var att kraven på formalia genom åren har stärkts vilken kan leda till att många bra anbud avslås pga. små, enkla fel. De personer som har arbetat inom området under en kortare tid har en mer positiv syn på ämnet. De anser att det är roliga och lärorika arbetsuppgifter samt att det är skönt att kunna förlita sig på bestämda regelverk.

Under intervjuernas gång har ett par konsulter tagit upp funktion som upphandlingsform vid olika skeden. De menar att Trafikverket borde handla mer på funktion istället för CV och erfarenhet. Om företagen besitter erfarenheten och de internt har kompetensen som krävs borde de enligt sig själva rimligtvis kunna få ta sig an uppdraget. Det är idag väldigt svårt att få ihop de arbetsteam i projekten som konsulterna själva hade föredragit då kraven kan vara utformade att det inte gör det möjligt. Som ovan nämnts "tvingas" konsulterna också byta ut personal, i motsägelse av kontraktet, för att tillgodose de krav som ställs i nya projekt de vill ta sig an. De tror att mer frihet under ansvar kan leda till att alla parter får mer för pengarna i slutändan.

Om nyckelpersoner låses upp i uppdrag på exempelvis 50 %, får de betalt för 50 % under hela uppdragstiden, även om de inte arbetar med projektet under vissa perioder. De måste få betalt eftersom de avsatt tid för projektet. Konsulterna hade gärna förespråkat mer flexibilitet för att således kunna hantera fler parallella projekt på ett mer effektivt sätt. Kraven på personerna som ställs från Trafikverket idag gör detta svårt. Dessa volymbaserade upphandling sker endast på enskilda personer.

En annan punkt som togs upp är att i ett fastprisuppdrag kan det lätt bli diskussion och “stopp i maskineriet”. Dessa diskussioner kan ta väldigt många timmar och således kosta mycket som inte tas upp i själva budgeten. Incitament, såsom viten och bonusar är många konsulter positiva till i större utsträckning. Konsulterna anser att de viten som finns idag kan ses som tomma hot pga. bristande juridisk utformning i anbuden. Detta leder till att de sällan appliceras i praktiken. Bonussystem för väl utförda jobb är också sällsynt, men dessa incitament kan vara nödvändiga för att lindra den moraliska faran som uppkommer i detta infekterade affärsklimat.

6. Analys

I följande kapitel sammanställer vi vår teoretiska referensram med det insamlade empiriska materialet. Vi kommer analysera de mest relevanta delarna som uppkom under datainsamlingen.

LOU

I resultatet har det framkommit att LOU är nödvändig men onödigt komplex. Problematik som vi identifierat handlar bland annat om att bra anbud ofta förkastas på vaga grunder och att det är ineffektivt och kostsamt att inte kunna upphandla en projektledare eller uppdragsledare på exempelvis direktupphandling då kontraktstiden löpt ut. Då lagen har "förenklats" och gjorts mer konkret, har det istället upplevts ha en motsatt effekt hos parterna, då den blivit längre och krångligare att förhålla sig till. Förhandlingskostnader som i detta fall tillkommer kan hållas nere till stor del med hjälp av goda relationer som uppkommer genom tydlig kommunikation, men LOU sätter stopp för detta till viss del. Även om det finns viss möjlighet att direktupphandla är gränsen för direktupphandling lägre inom LOU än själva tröskelvärdena i EUs stadgar. Trafikverket är också "rädda" att direktupphandla i större utsträckning pga. risken att bli uthängda för jäv eller vänskapskorruption. Att bra anbud förkastas i "onödan" kan bli kostsamt i slutändan då det finns risk att ett sämre anbud antas vilket skapar en mindre prisvärd produkt. LOU ligger till grund för anbudens utformning och eftersom anbudsprocessen är första steget i samspelet, hur projekt styrs och planeras är detta ett viktigt skede för hela arbetsprocessen.

Detta kan kopplas till de föredragna upphandlingsformerna inom varje perspektiv, eftersom anbudena specificerar upphandlingsformen. Trafikverket verkade förhållandevis nöjda med dagens upphandlingsformer som till stor del bestod av öppet förfarande då det är enkelt och ska ge samma chans till alla att lämna anbud och vinna projekten, men både konsulterna och Trafikverket hade gärna sett fler direktupphandlingar i mindre komplicerade situationer. Det uppkom under datainsamlingen på ett flertal punkter att konsulterna var positiva till upphandlingar baserade på funktion istället för CV. Flertalet personer upplever att anbudena utformas genom att först kolla CV:t på personerna de vill ha, sedan formulera innehållet och således kunna styra vilka de vill tillsätta i projekten. Direktupphandling i viss mån hade gett möjlighet till förbättrade relationer och ett funktionsbaserat synsätt på upphandling skulle enligt Eriksson och Lind (2015) kunna ge upphov till mindre moraliska fara inom projekten. Detta genom att implementera incitament i form av viten och bonusar på ett korrekt sätt. Att ge konsulterna större spelrum och mer frihet under ansvar i sin styrning av projekten kan minska risken för asymmetrisk information och moralisk fara. Detta genom att se till att det inte finns någon egen vinning i att handla i egenintresse och mot de överenskommelser som fastställts i kontraktet. Enligt Eriksson, Lind (2015) och Foucault (1987) kan övervakning vara effektiv upp till en viss grad då den blir kontraproduktivt. Det är inte bara kostsamt, utan skapar en skepticism parterna emellan som kan skada relationen. Detta kan vara ineffektivt och kostsamt då goda relationer på ett affärsmässigt långsiktig plan är en nyckel till smidiga och prisvärda affärer.

Opportunism

I en bransch med vinstdrivande företag som enligt Williamson (1979) är opportunistiska är det viktigt med uppföljning och rimliga krav för att inte ena parten skall (behöva) agera i skadligt egenintresse för att göra pengar på marknaden. Ett opportunistiskt beteende kan till viss del motverkas om det ger rätt förutsättningar, vilket inte är att höja kraven till den del att det är svårt att ta sig an jobb. Trafikverket har inte riktigt sett problemet från konsulternas perspektiv då de fortfarande upplever att anbud kommer in och att kraven blivit mildare på senare år.

Transparensprincipen innebär att det ska vara en klar och tydlig struktur på upphandlingen för alla parter. Trafikverket har en uppfattning om att konsulterna inte alltid tycker om förfrågningsunderlagen i anbuden då de tror att de kan upplevas krångliga och undermåliga, vilket gör det svårt att räkna på priser som sedan skall utvärderas som antagningsgrund. Eriksson och Lind (2015) anser att detaljrikedomen i förfrågningsunderlagen kan spela stor roll i relationen mellan parterna och således styrningen av projekten. Om ett underlag är noggrant och strikt utformat kan moralisk fara minska, men kompetensen kan samtidigt försvinna då konsulterna kan bli "låsta" i sitt tillvägagångssätt, då de har mer att förhålla sig till. Vid komplexa projekt kan det också vara otroligt tids- och kostnadskrävande, om ens möjligt, att utforma underlag som skall klara av stora förändringar då projekt kan pågå i flera år och nya saker uppkommer under arbetets gång. Ifall förfrågningsunderlagen är undermåliga och projektet upphandlat på lägsta pris som antagningsgrund (vilket idag är vanligt förekommande) råder det moralisk fara då vinstdrivande företag agerar opportunistiskt. Vi tolkar Williamsons (1979) antagande att vid låga priser finns alltid risken att "tänka långsamt" eller att det läggs på timmar på arbetet för att ta in de kronor som behövs för att göra en bra affär. Moralisk fara uppstår således även till viss mån av hur förfrågningsunderlagen är utformade. Är underlagen bristande, priset "för lågt" och det råder fast arvode, har det framkommit under intervjuerna att konsultbolagen letar brister för att få en bredare tolkning av uppdraget. Därefter de kan dra fördel av detta på bekostnad av Trafikverkets finansiella medel i form av ÄTA-anspråk som trissar upp priserna. Skulle underlagen bli för detaljerade med hård övervakning skulle det samtidigt kunna leda till en ökad skepticism där kompetens går förlorad. Det har framkommit under intervjuerna att det inte är ovanligt att ett projekt som är upphandlat på fastpris dubblas i slutändan. En av intervjupersonerna på Trafikverket berättade för oss hur de antagit ett anbud på nio miljoner kronor som i slutändan kostade 18 miljoner, istället för att anta ett dyrare anbud med utgångspris på 18 miljoner från första början. Det finns inget som säger att anbudet för 18 miljoner inte blivit 27 miljoner i slutändan, men tankarna kring om det verkligen är det mest prisvärda tillvägagångssättet kommer upp i huvudet.

Kravställningen

Det verkar som att trafikverket har upplevt ett problem kopplat till denna fråga och istället höjt kraven i anbuden för att försöka säkerställa kompetensen på de som söker uppdragen, vilket från konsultsidans perspektiv upplevts kontraproduktivt då det ytterligare försvårar för konsulterna att ta sig an nya uppdrag och utveckla relationerna i branschen samt styra sina projekt. Williamson (1981) anser på att konkurrens är en viktig faktor och som det ser ut idag

råder det en sorts moralisk fara från bägge parter då Trafikverket alltid vill ha “Zlatan till lägsta pris”, samtidigt som konsulterna måste spela fult för att ta sig an nya uppdrag och fortsätta göra affärer. Vi kommer gå in mer på detta senare i analysen. Vad vi förstått från intervjuerna fungerar marknaden idag, men den kan ta skada på lång sikt om inget förändras snart. Konsulterna tycker inte att Trafikverket tar sitt ansvar i att följa upp och kontrollera marknaden. Ifall det är många stora projekt igång samtidigt borde de enligt privata sidan sänka kraven i förfrågningarna och vice versa. De tycker även att det finns en bristande kommunikation idag mellan parterna, vilket de tycker att Trafikverket borde prioritera mer eftersom de innehar beställarrollen och således är beroende av de privata aktörernas kompetens och produkter. Vi bedömer att den höga kravställningen ger upphov till högre moralisk fara inom projektstyrningen.

Moralisk fara

Enligt Eriksson och Lind (2015) finns det två tillvägagångssätt för att lindra moralisk fara. Ett “hårt” och ett “mjukt”. Idag använder Trafikverket sig delvis av det hårda tillvägagångssättet genom bland annat lägsta pris, hårda krav och övervakning med viten som “straff”. De arbetar dock inte aktivt med bonusar, vilket skiljer sig från författarnas modell. Eriksson och Lind (2015) anser att detta är en viktig punkt och att väl utformade viten och bonusar kan flytta fokus från den moraliska faran. Dessa incitament kan utformas så att det är mer gynnsamt att ta fram en god produkt istället för att försöka tjäna pengar på andra sätt. Konsulterna hade gärna föredragit ett mjukare tillvägagångssätt i den mån att de släpper på kraven, behåller kvalitetskraven men låter konsulterna arbeta mer fritt och implementera bonusar i kontrakten i större utsträckning. Ett mjukare tillvägagångssätt bygger mer på kommunikation mellan parterna.

Kommunikation

Kapur (2018) nämner i hennes artikel att perceptuella barriärer uppkommer då parterna inte har samma ståndpunkt och att det i stort sett är ett krav för en fungerande relation, marknad och affär, att bägge parter är på samma sida. Kommunikation är ett viktigt verktyg för att bygga upp relationerna, riva barriärerna och handla på god grund igen.

I denna situation uppstår **moralisk fara** efter att kontraktet har tilldelats. Eftersom beställaren inte kan följa företagets ansträngningar att hålla ned produktionskostnaderna och följaktligen kan de verkställbara villkoren i kontraktet inte ge tillräckligt med incitament för företaget att anta en effektiv nivå av att hålla ned kostnaden för projektet. Samtidigt upplevs en brist av kommunikation mellan båda parter. I ett projekt med rörligt arvode, utifrån de grundläggande antagandena vi presenterat i teorin, finns risken att företaget som tilldelats kontraktet styr och organiserar projektet genom att leta brister i upphandlingsdokumentation och avtal på bekostnad av kvalitet och tid. Med fast arvode finns risken att ändring- och tillägsarbeten uppkommer. Arvodessformen som Trafikverket bestämmer i anbudsprocessen ligger till grund för hur konsulterna väljer att organisera och styra arbetet längs vägen för att på detta sätt försöka få ut högsta möjliga vinst. Gürtel och Kräkel (2007) beskriver även hur “Double Moral Hazard” kan förekomma då både beställare och privata aktörer handlar i sina egna intressen och motsäger de grundpelare som affären egentligen bygger på. Trafikverket skall

enligt LOU förhålla sig till principerna och upprätta en total konkurrens på marknaden genom att ge alla samma chans till att vinna anbudet, och konsulterna skall enligt de utformade kontrakten förhålla sig till vissa regler och överenskommelser (moral).

Vi ställde frågan under intervjuerna om vilken arvodesform (fast eller rörligt) som de tror är mest fördelaktigt för skattebetalarna och här fick vi väldigt blandade svar. Hälften svarade fast och hälften svarade rörligt på både Trafikverket och bland konsulterna. Flera personer på Trafikverket trodde att fast arvode borde vara bäst, men att det har mycket med förfrågningsunderlagen och styrningen att göra. De var således väldigt splittrade i frågan och menar på att det har med många faktorer att göra. Konsulterna ansåg att det finns både faror och positiva effekter med bägge arvodesformer men poängterade att det har mer att göra med själva styrningen inom projektet. Det framkom från flera håll att rörligt arvode är bekvämt, men att ett fast arvode under rätt förutsättningar borde vara billigast för alla parter i slutändan. Förfrågningsunderlagen, lägsta pris och de höga kraven är faktorer som måste vägas in i förutsättningarna. Konsulterna poängterar att genom att bli upphandlade på funktion, med ett fast pris att förhålla sig till, hade de kunnat styra projekten mer effektivt och således gynnat samtliga parter. Eftersom konsulternas arbete ligger till stor grund för entreprenörernas markarbete (där majoriteten av utgifterna ligger, ofta 80-90 %) kan ett effektivare arbetssätt enligt de själva leda till en bättre slutprodukt i slutändan.

Gällande mervärden tyckte båda sidor att tanken är god med detta. Idag är det lägsta pris som antagningsgrund i väldigt stor utsträckning, vilket gör att mervärden blir en ytterligare mjuk parameter att ta hänsyn till. Trafikverket anser att mervärden bland annat ger dem möjlighet att sälla bort företag eller personer som tidigare misskött sig i projekten genom olika bedömningsystem som sker i samband med intervjuer. Konsultsidan menar istället på att detta i vissa fall missbrukas och ger upphov till riktade anbud som inte är i enlighet med *Likabehandlingsprincipen*.

Det framkom exempel under datainsamlingen där mervärden på upp till 500 kr gavs på timpriset. Detta betyder att vissa prioriterade aktörer som enligt Trafikverket uppfyllde mervärdeskraven får räkna på ett timpris 500 kr under sitt vanliga. Konkurrenterna fick räkna på sina vanliga timpriser. Detta reducerade timpris används bara i anbudsprocessen och när arbetet är tilldelat gäller det ordinarie timarvodet igen. Således slogs alla andra aktörer ut förutom företagen som uppfyllde mervärdeskraven. Konsulterna menar på att detta strider mot *likabehandlingsprincipen*.

Eriksson och Lind (2015) skriver om konceptet “**Shadow of the Future**” som bygger på att beställare och entreprenör/konsult gynnas av långsiktiga samarbeten som ger ökade möjligheter för framtida affärer. Om det finns mer vinning i framtida affärer än att handla på egenintresse finns det inga incitament för moralisk fara längre. Detta är enklare att implementera inom den privata upphandlingssektorn då de inte behöver förhålla sig till LOU utan kan gå direkt till önskad konsult. I enlighet med LOU kan dock Trafikverket forma sina mervärden och ge högst/mest mervärde till den person/företag de är ute efter och således applicera detta koncept. Detta är en gråzon och vi säger inte att Trafikverket gör sig skyldiga

till vänskapskorruption eller jäv, men medvetet riktade mervärden har både upplevts och framkommit under datainsamlingen från personer på båda sidor av perspektivet. Total konkurrens har sina fördelar och nackdelar. Eftersom detta koncept är svårt att applicera i dagens marknad är det extra viktigt med god kommunikation för att försöka skapa och hålla en god relation med samtliga aktörer på marknaden. Enligt Kapur (2018) är kommunikation grundpelaren i allt samspel mellan två eller fler aktörer.

Idag antas anbud på lägsta pris i väldigt stor utsträckning. Ungefär hälften av personerna vi intervjuade på Trafikverket var relativt nöjda, andra hälften var skeptiska till lägsta pris, men det framkom heller inga andra förslag på vad som hade fungerat bättre och att de tycker tanken med mervärden som en extra antagningsgrund är god i grund och botten. Lägsta pris är behagligt och det “fungerar” - saker byggs och det upphandlas, men flera personer kände att klimatet som skapas kring lägsta pris kan ge upphov till bristande kvalitet på slutprodukten. Konsulterna är mer skeptiska. Flera konsulter ville att Trafikverket skulle ta större ansvar i denna fråga och undersöka om lägsta pris faktiskt är billigare eller inte i slutändan. Cox et. al (1996) skriver i sin artikel att lägsta pris skapar ett klimat karakteriserat av asymmetrisk information som ger upphov till moralisk fara. Det har under vår datainsamling framkommit att konsulterna, då priserna är hårt pressade, måste lägga fokus på att finna brister i upphandlingsdokumentation och avtal, vilket i vissa fall kan bli på bekostnad av kvalitet och tid. Eriksson och Lind (2015) menar att incitament i form av viten och bonusar i anbudet kan lindra moraliska faran, men då måste de vara korrekt och noggrant utformade. Om en bonus är utformad på ett sådant sätt att det inte finns någon vinning i att handla i egenintresse i första hand och om vitena faktiskt begärs ut vid eventuella misskötande, skulle detta fungera. Vad vi har förstått från intervjupersonerna är viten och bonusar inte vanligt förekommande idag, och i de fall då viten finns i kontrakten begärs de sällan ut pga. bristande juridiska utformningar i anbudet. Genom att Trafikverket i högre grad skulle implementera bonus och viten kan de aktivt påverka projekten samt Konsulternas arbetssätt.

“Resursbrist” måste först definieras innan vi går vidare. Det finns enligt konsulterna till viss del resurser som besitter kompetensen på den privata marknaden, men eftersom kravställningarna är för höga leder det till att konsulterna inte får ut personalen på marknaden och eftersom marknaden kräver erfarenhet kan situationen som uppstått liknas vid “moment 22”. Det har alltså uppkommit en resursbrist mer inom erfarenhet och inte en kompetens. Som en konsult uttryckte sig: “Vi har i många fall kompetensen som Trafikverket efterfrågar, men vi uppfyller inte kraven de ställer”. Detta har skapat tvetydighet i resultatet gällande hur parterna anpassar sig kring marknadens aktuella situation. Grunden i en god fungerande marknad är att skapa konkurrenssättning och förhålla sig till tillgång och efterfrågan för att även här undvika asymmetrisk information och moralisk fara, vilket inte framkommit i resultatet.

Idag byggs det mycket i regionen. Personerna på konsultbolagen är frustrerade kring den rådande situationen och menar att kraven som ställs i förfrågningarna är överdrivet tekniskt specificerade, kräver för färsk referensuppdrag och erfarenheten som ställs är för hög.

Samtliga personer på konsultsidan tycker kraven ligger på en orimlig nivå i samband med marknaden som råder just nu. Trafikverket ser inte riktigt "problemet". De tycker att kraven är höga, men inte orimliga. De menar att de fortfarande får in anbud och att det har blivit bättre på senare år. Trafikverkets samlade åsikt är att de faktiskt tar ställning i frågan och uppmantrar bland annat biträdande uppdrags- och projektledare som ska kunna tillgodoräkna sig erfarenhet. De tycker att junior/senior-tänket är en god idé, men de har samtidigt också sagt att de kanske inte tänker långsiktigt nog, som de borde för att marknaden skall fungera över längre sikt. Konsulterna är som sagt frustrerade på denna punkt och menar på att i ett stort företag som deras, själva inte alltid har de resurser internt som krävs för att ta på sig projektet utan kräver samarbeten med andra företag. Resursbristen är mest påtaglig gällande uppdragsledare som är nyckelperson eftersom den representerar företaget som tar sig an projektet. De "tvingas" byta ut personal i vissa uppdrag för att tillgodose de erfarenhetskrav som Trafikverket ställer genom att tillsätta dessa personer i nya projekt istället. De byter ut kravställda personer i efterhand och riskerar viten, men det ses som ett måste i dagens situation för att kunna ta sig an nya projekt. Trafikverket har nämnt att många personer i branschen rör på sig, men inte utvecklat detta vidare under intervjuerna.

Vi tolkar att Williamson (1981) anser att en marknad med resursbrist kan ge upphov till ett ökat opportunistiskt beteende, vilket är precis det som vi tyckt oss se här. Den ökade skepticismen mellan parterna har lett till höga kravställningar, vilket påverkat konsulternas beteende, bland annat genom att granska brister i förfrågningsunderlag. Detta har i sin tur gjort det svårt att få in ny personal i projekten. Det är svårt att säga vems fel detta är, men det är inte svårt att se att det är en pågående problematik som äger rum. Båda sidor ser problematiken som framtiden kan innebära om inte något ändrar sig gällande kraven, som idag ligger till stor grund för resursbristen. *Proportionalitetsprincipen* innebär att det ska vara en rimlig proportion mellan kraven i förfrågningarna och det som ska upphandlas. Konsulterna anser att kraven inte är i enlighet med principen. En person på Trafikverket nämnde under intervjun att det ibland var orimliga krav i proportion till vad som upphandlades, exempelvis gällande mindre komplicerade projekt såsom gång- och cykelbanor, men Trafikverkets samlade åsikt är dock att kraven ligger på en rimlig nivå.

Styrningen av projekten påbörjas från Trafikverkets sida redan i anbudsskedet med kraven, antagningsgrunderna, incitamenten, arvodesformen, mervärdena och förfrågningsunderlagen vilket lägger grunden för hur konsulterna har möjlighet att styra projekten efter tilldelning. Det är således en kombination av de här faktorerna som påverkar styrningen och slutprodukten till stor utsträckning.

Det här klimatet med lägsta pris som antagningsgrund och en pressad marknad verkar ge upphov till ökat opportunistisk beteende som inte kan försvinna av sig självt.

7. Slutsats

I detta kapitel presenterar vi slutsatserna och svaren på forskningsfrågorna. Till sist ger vi förslag på framtida forskning.

Vad vi bedömer har lett till den rådande situationen är följande:

Trafikverket har i vissa fall presenterat bristande förfrågningsunderlag i anbud. Det har försvårat för konsulterna att räkna på priset för projekten och eftersom lägsta prisets princip råder behöver de räkna lågt för att ta sig an uppdrag. Är det svårt att räkna på priset blir många projekt betydligt dyrare i slutändan än beräknat. Trafikverket har istället upplevt att det handlar om konsulternas inställning och bristande styrning inom projekten och ställt högre kvalificeringskrav i anbud. De har även arbetat mer med fast arvode för att ge konsulterna mindre spelrum med budgeten, men fortsatta ändrings- och tilläggsarbeten har uppstått eftersom förfrågningsunderlagen ej förändrats. Under denna långvariga högkonjunktur med många projekt igång har konsulterna känt att bolagen de arbetar för besitter kompetensen men inte alltid erfarenhetskraven som krävs. För att ta sig an nya projekt och handskas med bristen på personal i form av nyckelpersoner för uppdragen "tvingas" de skriva samma namn i många av anbud. Om de vinner ytterligare projekt som kräver att nyckelpersonerna skall vara delaktiga, flyttas dessa från sina befintliga uppdrag och ersätts i sina gamla projekt med annan personal som bolagen bedömer kompetenta, men inte alltid uppfyller kraven. I vissa fall bryter det här mot överenskommelserna i kontrakten och viten kan då uppkomma, men eftersom många i branschen flyttar på sig och man kan ge personerna nya befattningar internt, kan man delvis komma runt "systemet". Detta har lett till ökad skepticism mellan parterna vilket i sin tur lett till ännu högre krav och mer arbete med mervärden. Eftersom personkrav inte längre får ställas i enlighet med LOU har Trafikverket valt att rikta sina mervärden och således kunna ge fördel åt de aktörer de finner mest lämpliga för projekten. Fler krav på fler nyckelpersoner inom projekten har lett till att konsulterna blivit hämmade i sina föredragna tillvägagångssätt att styra projekten och tvingats förhålla sig mer och mer till Trafikverkets villkor. Eftersom det saknats incitament i form av bonussystem och att "Shadow of the Future" inte är applicerbart har inte heller en högre kvalitet av slutprodukten kunnat utgöra ekonomisk vinning för konsulterna. **Sidornas syn på offentlig upphandling är således tudelad.**

Vilken är då den bästa upphandlingsformen och hur påverkas och styrs projekten av respektive sida?

Eftersom själva styrningen av projekten är det relevanta, måste vi se över vilken upphandlingsform som ger upphov till den bästa styrningen. Styrningen av projekten påbörjas alltså från Trafikverkets sida redan i anbudsskedet med bland annat kraven, antagningsgrunderna, incitamenten, mervärdena, arvodesformen och förfrågningsunderlagen vilket lägger grunden för hur konsulterna har möjlighet att styra projekten efter tilldelning.

För att svara på frågan måste vi reda ut några förutsättningar först. Trafikverket måste självklart ställa höga krav i anbuden för att säkerställa att det finansiella medlet används på rätt sätt, men det måste samtidigt stämma överens med proportionalitetsprincipen. Vi tror att kraven måste riktas om från nyckelpersoners erfarenhet till företagsreferenser istället. Om företaget kan visa på att de klarat av liknande uppdrag tidigare, samt säkerställa sin personals kompetens, borde detta i samspel med incitament i form av viten och bonusar ge marknaden mer konkurrens, säkerställa att finansiella medlet används korrekt, samt ge konsulterna större spelrum att få ut sin kompetens på marknaden. Genom att arbeta mer underifrån kan de lyfta fram oerfaren personal och gynna marknaden ur ett långsiktigt perspektiv. Genom att erfarna personer säkerställer oerfarna personers arbete ser vi ingen fara på denna punkt. När det kommer till att arbeta i projekt är det fördelaktigt att kunna sätta ihop sina "team" på det sätt som man vet kommer fungera bäst. Genom att ge konsulterna större spelrum på denna punkt och genom att upphandla mer på funktion ges denna möjlighet. Eftersom konsulternas arbete ligger till stor grund för markarbetet kan en god kvalitet av konsultbolagens arbete göra att stora kostnader undviks i senare skeden. Bonussystem kan således generera intresse att skapa bra produkter för allas vinning.

Genom att på ärliga sätt ta sig in på marknaden, kunna styra projekten mer effektivt i egna sammansatta team under en satt budget och kunna vinna ekonomiskt på att genomföra projekten på bästa sätt med bonussystem. **Här drar vi slutsatsen att funktionsbaserade upphandlingar (under alla förfaranden) är de mest fördelaktiga för alla parter i slutändan.** För att åstadkomma detta krävs det dock mer kommunikation. Inte minst i anbudsprocessen då det kan vara svårt att utföra bra förfrågningsunderlag då komplexa projekt kan variera mycket med tiden.

Framtida forskning

Detta är trots allt ett omfattande ämne vilket studien bara behandlat till viss del. Det skulle således vara intressant med vidare forskning inom ämnet. Framtida forskning borde först och främst göras för att ta reda på vilken arvodesform som i dagens läge är mest lönsamt. Det borde exempelvis vara enkelt att ta fram schabloner för slutpriserna i liknande projekt med olika arvodesformer. Förutom att forska vidare på ämnet i större utsträckning i andra regioner och med fler intervjupersoner så borde relevansen av kommunikationen studeras ytterligare.

8. Referenser

- Anbud24 (2010) *Upphandlingsformer över och under tröskelvärdena*
<https://anbud24.se/upphandlingsformer-over-och-under-troskelvardena/> [19/12-2018]
- Baker, T. (1996) *On the Genealogy of Moral Hazard*. Faculty Scholarship, 872.
http://scholarship.law.upenn.edu/faculty_scholarship/872 [22/12-2018]
- Bryman, A., & Bell, E. (2014) *Företagsekonomiska Forskningsmetoder*. Upplaga 2.
Stockholm: Liber
- Coase, R.H (1937). *The Nature of the Firm*. *Economica*, vol.4, Nr. 16, ss. 386-405
<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1468-0335.1937.tb00002.x> [13/12-2018]
- Cox, J.C, Isaac, M., Cech, P. & Conn, D. (1996) *Moral Hazard and Adverse Selection in Procurement Contracting*. *Games and Economic Behaviour*. Vol. 17, Nr. 2. ss. 147-176.
<https://www-sciencedirect-com.ezproxy.ub.gu.se/science/article/pii/S0899825696901001>
[12/12-2018]
- Environmental Protection Agency (2017) *Public Procurement*.
<http://www.epa.ie/about/procurement/> [12/12-2018]
- Eriksson, P.E & Lind, H. (2015). *Moral hazard and construction procurement: A conceptual framework*. *Procurement for Sustainable Innovations in the Built Environment*.
<http://kth.diva-portal.org/smash/get/diva2:783674/FULLTEXT01.pdf> [20/12-2018]
- Eriksson, P. E & Lind, H. (2015) *Hur undviker man att bli lurad? Metoder att motverka "Moral hazard" vid upphandling inom byggsektorn*. Institutionen för Fastigheter och Byggnad, KTH. <http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:816844/FULLTEXT01.pdf>
[11/12-2018]
- Foucault, M. (1987). *Övervakning och straff: Fängelsets födelse*. Upplaga 4. Lund: Arkiv Förlag
- Grey, C. (2009). *En mycket kortfattad, ganska intressant och någorlunda billig bok om att studera organisationer*. Upplaga 1. Lund: Studentlitteratur
- Gürtler, O. & Kräkel, M. (2007) *Double-Sided Moral Hazard, Efficiency Wages and Litigation*. *Journal of Law Economics and Organization*.26 (2).
https://www.researchgate.net/publication/4797215_Double-Sided_Moral_Hazard_Efficiency_Wages_and_Litigation DOI: 10.2307/40925602.
[10/12-2018]

Kapur, R. (2018) *Barriers to Effective Communication*. University of Delhi.
https://www.researchgate.net/publication/323794732_Barriers_to_Effective_Communication
[3/12-2018]

Kenton, W. (2018) *Moral Hazard*. Investopedia.
<https://www.investopedia.com/terms/m/moralhazard.asp> [2/12-2018]

Konkurrensverket (2018) *Direktupphandling*.
<http://www.konkurrensverket.se/upphandling/direktupphandling/> [2/1-2019]

Konkurrensverket (2017) *Statistik om offentlig upphandling 2017*.
http://www.konkurrensverket.se/globalassets/publikationer/rapporter/rapport_2017-11.pdf
[1/12-2018]

Lindahl Toftegaard, E. (2018) *Offentlig Upphandling - LOU och Upphandlingsprocessen*.
Upplaga 1:1. Lund: Studentlitteratur.

Patel, B., & Davidson, B. (2011) *Forskningsmetodikens Grunder - Att planera, genomföra
och rapportera en undersökning*. Upplaga 4:6. Lund: Studentlitteratur

Pedersen, K. (2017) *Upphandlingens Grunder - En introduktion till Offentlig Upphandling
och upphandling i försörjningssektorerna*. Upplaga 4. Stockholm: Jure Förlag

Williamson, O.E (1979). *Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual
Relations*. Journal of Law and Economics, Vol. 22, Nr. 2. ss. 233-
261. <http://www.jstor.org/stable/725118> [15/12-2018]

Williamson, O.E. (1981). *The Economics of Organization: The Transaction Cost
Approach*. American Journal of Sociology, Vol. 87, Nr. 3. ss.. 548-577.
https://unige.ch/sciences-societe/socio/files/1114/0533/6204/Williamson_1981.pdf [15/12-
2018]

Bilagor

Intervjuformulär

Hur ser du generellt på LOU (är ni positivt eller negativt inställda baserat på era erfarenheter?)

Hur stor del av er marknad baseras på förfrågningar enligt LOU?

Vilken/vilka upphandlingsformer föredrar ni? (Förhandlat/Förenklat förfarande)

Anser ni att statliga och kommunala beställare anpassar sig väl till rådande marknad/trender?
(Hög- och lågkonjunktur, resurs på marknaden exempelvis)

Vad skulle ni prioritera om det var ombytta roller med konsultsidan/statliga? (prata på här)

Vad tycker ni om mervärden i anbuderna, bra eller dåligt (utveckla gärna ert svar)?

Om alla som lämnar anbud får max mervärde är det ju trots allt bara lägsta pris som räknas, vad tycker ni om det?

I vår region (väst) planeras och byggs det väldigt flitigt, detta skapar givetvis en resursbrist. Erfaren personal saknas, alternativt räcker ej till. Tycker ni att alla parter tar sitt ansvar för att "täcka" luckorna (senior/junior)?

Kan kraven i förfrågningarna rimligtvis ställas så höga, när den inhemska marknaden ej räcker till?

Anser ni (ska-)kraven vanligtvis ligger på en rimlig nivå?

Fast eller Rörligt arvode, vad tror ni av 20 projekt blir mest lönsamt för skattebetalarna?

Vad har du generellt att säga om offentlig upphandling?