



Upphandling och styrning av byggprojekt

– en jämförelse mellan offentliga och privata
byggerrar inom bostadssektorn

Per Erik Eriksson på uppdrag av Konkurrensverket

UPPDRAGSFORSKNINGSRAPPORT 2023:5

Konkurrensverkets uppdragsforskningsrapport, oktober 2023
Författare: Per Erik Eriksson
Foto: Scandinav

Förord

I Konkurrensverkets uppdrag ingår att främja forskning på konkurrens- och upphandlingsområdet. En del av det arbetet genomförs genom uppdragsforskning; forskning som genomförs på vårt uppdrag för att belysa eller undersöka en viss fråga inom våra ansvarsområden.

Inom bygg- och fastighetsbranschen är bostadssektorn ett mycket stort och viktigt segment för samhällets utveckling och välfärd. Privata och offentliga byggherrar spelar en strategiskt viktig roll som beställare av byggprojekt.

I en förstudie har Konkurrensverkets genomgång av offentliga upphandlingar av bostäder visat att en stor del av upphandlingarna föreskriver användning av tekniska lösningar, produkter, varumärken, produktbedömningssystem och certifieringar. En sådan stark styrning genom föreskrivning av produkter eller särskilda varumärken snävar in konkurrensen, och flera branschföreträdare har beskrivit att det inte finns incitament för leverantörer att lämna förslag om alternativa lösningar.

På uppdrag av Konkurrensverket har professor Per Erik Eriksson, vid Luleå tekniska universitet, undersökt skillnader mellan offentliga och privata byggherrar inom bostadssektorn utifrån ett upphandlings- och styrningsperspektiv, samt hur eventuella skillnader påverkar genomförande och utfall av byggprojekt.

Till projektet har det knutits en referensgrupp bestående av Christer Kilersjö (Eksta Bostads AB), Ola Stjärnberg (Upphandlingsmyndigheten) och Max Brimberg (Riksbanken). Från Konkurrensverket har Alma Hemberg, Stefan Jönsson, Lisa Sommarström Koert, John Söderström och Joakim Wallenklint deltagit.

Författaren ansvarar själv för bedömningarna och slutsatserna i rapporten.

Stockholm, oktober 2023

Rikard Jermsten
Generaldirektör

Innehåll

Sammanfattning	6
Summary	8
1. Introduktion	10
1.1 Bakgrund och problemdiskussion	10
1.2 Syfte och forskningsfrågor	12
1.3 Avgränsningar	13
2. Organisatorisk kontroll och styrning genom entreprenadupphandling.....	14
2.1 Litteraturöversikt och introduktion av ramverk.....	14
2.2 Resultatkontroll	16
2.3 Processkontroll	17
2.4 Social kontroll	18
2.5 Kontextfaktorer som påverkar kontroll- och styrningssystem	18
3. Forskningsmetod.....	22
3.1 Litteraturstudie.....	22
3.2 Intervjustudie.....	22
4. Resultat – upphandlingsstrategier för bostadsprojekt.....	24
4.1 Val av entreprenadform	24
4.2 Val av ersättningsform	31
4.3 Val av entreprenör	36
4.4 Val av samverkansform.....	41
4.5 LOU:s roll i entreprenadupphandling	43
5. Diskussion.....	46
5.1 Koppling mellan upphandlingsstrategi och styrningssystem	46
5.2 Kontextfaktorers påverkan på upphandlingsstrategier.....	47
5.3 Skillnader mellan offentliga och privata byggherrar	53
6. Slutsatser och rekommendationer.....	57
Referenser	59
Bilaga – Intervjuguide	63

Sammanfattning

Sveriges befolkning har vuxit med nästan 1,5 miljoner invånare de senaste 20 åren, vilket medför stora utmaningar för bostadsförsörjningen. En aktuell statlig utredning om socialt hållbar bostadsförsörjning identifierar fyra tematiska områden som behöver adresseras för att främja bostadsförsörjningen: 1) produktion av bostäder och andra utbudsskapande åtgärder, 2) fördelning och förmedling av bostäder, 3) konsumtion och efterfrågan på bostäder, samt 4) förvaltning och renovering av bostäder.¹

Denna rapport utgör slutrapportering av forskningsprojektet "Upphandling och styrning av byggprojekt – skillnader mellan offentliga och privata byggherrar inom bostadssektorn", som fokuserar på det första av ovan nämnda tematiska områden, nämligen produktion av nya bostäder, genom att studera upphandling av byggprojekt. Forskningsprojektet är utfört av professor Per Erik Eriksson, Luleå tekniska universitet, på uppdrag av Konkurrensverket. Syftet med forskningsprojektet är att undersöka skillnader mellan offentliga och privata beställares upphandlingsstrategier utifrån ett kontroll- och styrningsperspektiv, samt hur eventuella skillnader påverkar genomförande av byggprojekt.

Forskningsprojektet började med en litteraturstudie som fokuserade dels på internationell vetenskaplig litteratur om organisatorisk kontroll och entreprenadupphandling utifrån ett styrningsperspektiv, och dels på rapporter och utredningar om den svenska samhällsbyggnadssektorn i allmänhet och bostadssektorn i synnerhet. Den empiriska delen av forskningsprojektet genomfördes i form av intervjuer (totalt 12 st.) med offentliga (5 st.) och privata (3 st.) byggherrar, samt entreprenörer (4 st.). Eftersom de intervjuade entreprenörerna i sin tur utför arbete åt ett flertal offentliga och privata byggherrar i bostadssektorn så omfattar intervjustudien indirekt fler byggherrar än de åtta som intervjuats.

Intervjuerna visar att de beställarorganisationer som representeras (direkt av de åtta beställaresrespondenterna och indirekt av de fyra entreprenörsrespondenterna) i denna studie främst använder sig av två olika huvudtyper av upphandlingsstrategier: en mer samverkansinriktad strategi som baseras på så kallade två-faskontrakt med löpande räkning, och en mer delegerande strategi med styrda totalentreprenader på fast pris. Den delegerande strategin baseras främst på resultatkontroll med ABT 04 som entreprenadform, fast pris som ersättningsform, många anbudsgivare och fokus på lägst pris vid val av entreprenör samt oftast en frånvaro av samverkansform. Det finns dock inslag av processkontroll, eftersom beställarna styr produkt- och materialval i sina totalentreprenader i hög utsträckning. Den samverkansinriktade strategin baseras främst på en kombination av processkontroll och social kontroll med en alternativ entreprenadform som baseras på ett två-faskontrakt (med styrning av produkt- och materialval), ersättningsformen baseras på löpande räkning, val av entreprenör genomförs med färre anbudsgivare och större fokus på mjuka parametrar och samverkansformen inkluderar många samverkansaktiviteter. Utöver dessa två huvudtyper använder sig privata beställare även av en hybridversion där den samverkansinriktade strategin baseras på fast pris i stället för löpande räkning.

Under intervjuerna framkom att projektets komplexitet och osäkerhet, samt beställarens kunskap (och resurser) är tre viktiga faktorer att ta hänsyn till när beställaren utformar sin upphandlingsstrategi. Beställare med bristande kunskap om uppgiften är mer begränsade i

¹ Statens offentliga utredningar (2022). Sänk tröskeln till en god bostad. Betänkande av utredningen om en socialt hållbar bostadsförsörjning. SOU 2022:14

sina val av upphandlingsstrategier. Den delegerande strategin är mest lämplig för beställare med låg kunskap och bristande resurser, eftersom den främst baseras på resultatkontroll. Den samverkansinriktade strategin baserad på processkontroll och social kontroll kräver mer kunskap och resurser. Komplexitet och osäkerhet påverkar val av upphandlingsstrategi på liknande sätt. Den delegerande strategin är mest lämplig vid projekt med låg komplexitet och osäkerhet, eftersom den främst baseras på resultatkontroll. Vid projekt med hög komplexitet och osäkerhet är den samverkansinriktade strategin baserad på processkontroll och social kontroll mest lämplig.

De två mest påtagliga skillnaderna mellan offentliga och privata byggherrars upphandlingsstrategier berör dels deras skilda hantering av förhandling med entreprenörerna, och dels varaktigheten av deras relationer med entreprenadföretagen. De offentliga beställarna upphandlar i enlighet med lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU) och är därför mycket restriktiva med att använda förhandling. De privata beställarna utnyttjar däremot alltid sina obegränsade möjligheter till förhandlingar, som kan gälla allt ifrån prisreduktion till ändring av metoder, tekniska lösningar samt bemanning av projektet. De privata beställarnas omfattande förhandlingar upplevs värdeskapande eftersom de kan resultera i reducerade kostnader men även en bättre balans mellan pris och kvalitet.

En annan intressant skillnad mellan offentliga och privata byggherrars upphandlingsstrategier berör varaktigheten av deras relationer med entreprenadföretagen. De privata beställarna utnyttjar möjligheten att etablera långsiktiga relationer med ett fåtal duktiga entreprenörer, vilket är svårare för offentliga beställare inom ramen för LOU. De långa samarbetena gör att entreprenörerna kan öka sin kunskap om beställarens produkter och processer över tid genom ackumulativt lärande i liknande projekt år efter år. Den ökade kunskapen om produkter och processer samt förtroendet som skapas mellan individer i ledningspositioner leder i sin tur till reducerad osäkerhet (man vet vad som kan förväntas) och ökad effektivitet tack vare repetitionseffekter. En annan fördel av det långsiktiga samarbetet är att både entreprenörerna och beställarna försöker maximera vinsten i den långsiktiga relationen, i stället för i det enskilda projektet, vilket underlättar samarbete och minskar benägenheten att gå in i konflikter.

En tredje skillnad som identifierats berör användningen av ersättningsformen fast pris. De två fördelarna med långsiktiga relationer gör att privata beställare är mer benägna att använda fast pris under fas 2 i sina två-fas kontrakt. Den reducerade osäkerheten (pga. av ackumulativt lärande) gör att entreprenörerna kan kalkylera ett mer rimligt pris än vad en ny entreprenör skulle kunna göra, och genom att partners ömsesidigt värnar om relationen så blir ÅTA-diskussionerna få och icke-konfliktfyllda, jämfört med när offentliga beställare använder sig av fast pris. Att kunna använda sig av ett fast pris (som inte nämnvärt justeras) upplevs som en stor fördel av de privata beställarna. Särskilt vid byggnation av hyresrätter (med små vinstmarginaler) är den slutliga kostnaden viktig att veta om på förhand eftersom hyresnivåer oftast är förutbestämda och inte kan höjas bara för att produktionskostnaderna ökat.

Summary

This is the final report of the research project "Procurement and governance of construction projects - differences between public and private clients in the housing sector". The research project has been carried out by Professor Per Erik Eriksson, Luleå university of technology, on behalf of the Swedish Competition Authority. The purpose of the research project is to examine differences between public and private clients' procurement strategies based on an organizational control perspective, as well as how any differences affect the implementation of construction projects. The research project began with a literature study that focused partly on international scientific literature on organizational control and contracting from a governance perspective, and partly on reports and investigations about the Swedish construction / housing sector. The empirical part of the research project was carried out in the form of 12 interviews with public (5) and private (3) clients, as well as contractors (4).

The interviews show that the client organizations represented in this study mainly use two different main types of procurement strategies: a more collaborative strategy based on so-called two-phase contracts with cost reimbursement, and a more delegating strategy with design-build contracts at a fixed price. The delegating strategy is primarily based on output control with ABT 04 as a delivery system, fixed price as a reward system, many tenderers and a focus on the lowest price in bid evaluation, and usually an absence of a collaboration model. There are, however, elements of process control, as the clients prescribe products, solutions, and material in their tendering documents to a large extent. The collaborative strategy is primarily based on a combination of process control and social control with an alternative form of delivery system that is based on a two-phase contract, the reward system is based on cost reimbursement, selection of contractor is carried out with fewer tenderers and greater focus on soft parameters in bid evaluation, and the collaboration model includes many collaborative activities. In addition to these two main procurement types, private clients also use a hybrid version where the collaborative strategy is based on a fixed price instead of cost reimbursement.

During the interviews, it emerged that the project's complexity and uncertainty, as well as the client's knowledge (and resources) are three important factors to take into account when the client designs its procurement strategy. Clients with a lack of knowledge about the task are more limited in their choices of procurement strategies. The delegating strategy is most suitable for clients with low knowledge and lack of resources, as it is primarily based on output control. The collaborative strategy based on process control and social control requires more knowledge and resources. Complexity and uncertainty affect the choice of procurement strategy in a similar way. The delegating strategy is most appropriate for projects with low complexity and uncertainty, as it is primarily based on output control. For projects with high complexity and uncertainty, the collaborative strategy based on process control and social control is most appropriate.

The two most obvious differences between public and private clients' procurement strategies concern their different handling of negotiations with the contractors, and the duration of their relationships with the contractor companies. The public clients procure in accordance with the public procurement act and are therefore very restrictive in using negotiations. The private clients, on the other hand, always use their unlimited possibilities for negotiations, which can apply to everything from price reductions to changes in methods, technical solutions and staffing of the project. The private clients' extensive negotiations are perceived as valuable, because they can result in reduced costs but also a better balance between price

and quality. The difference in the duration of the client-contractor relationships results from the fact that the private clients take advantage of their opportunity to establish long-term relationships with a few capable contractors, which is more difficult for public clients. The long collaborations enable the contractors to increase their knowledge of the client's products and processes over time through accumulative learning across similar projects. The increased knowledge and the trust created between individuals in management positions lead to reduced uncertainty and increased efficiency thanks to repetition effects. Another advantage of the long-term cooperation is that both the contractors and the clients try to maximize the profit in the long-term relationship, instead of in the individual project, which facilitates cooperation and reduces the risk for harmful conflicts.

A third difference identified concerns the use of fixed price. The two advantages of long-term relationships make private clients more likely to use fixed price during phase 2 of their two-phase contracts. The reduced uncertainty (due to accumulative learning) allows the contractors to calculate a more reasonable price than a new contractor could, and as partners mutually nurture the relationship, change order discussions become few and non-conflictual, compared to when public clients use a fixed price. Being able to use a fixed price (which is not significantly adjusted during the project) is perceived as a great advantage by the private clients. Especially in the construction of rental housing (with small profit margins), the final cost is important to know in advance because rents are usually predetermined and cannot be increased just because production costs have increased.

1. Introduktion

Denna rapport utgör slutrapportering av forskningsprojektet "Upphandling och styrning av byggprojekt – skillnader mellan offentliga och privata byggherrar inom bostadssektorn". Forskningsprojektet är initierat och finansierat av Konkurrensverket och utfört av professor Per Erik Eriksson som också är författare till rapporten.

1.1 Bakgrund och problemdiskussion

Sedan början av 2000-talet har Sveriges befolkning vuxit med nästan 1,5 miljoner invånare, vilket ställer stora krav på bostadsförsörjningen.² De senaste åren har ett flertal rapporter och studier identifierat och diskuterat ett brett spektrum av utmaningar i den svenska bostadssektorn och kommit med olika typer av förslag på hur bostadsförsörjningen kan förbättras.³ En nyligen rapporterad statlig utredning om socialt hållbar bostadsförsörjning identifierar fyra tematiska områden som behöver adresseras för att främja bostadsförsörjningen: 1) produktion av bostäder och andra utbudsskapande åtgärder, 2) fördelning och förmedling av bostäder, 3) konsumtion och efterfrågan på bostäder, samt 4) förvaltning och renovering av bostäder.⁴

Forskningsprojektet "Upphandling och styrning av byggprojekt – skillnader mellan offentliga och privata byggherrar inom bostadssektorn" fokuserar på det första av ovan nämnda tematiska områden, nämligen produktion av nya bostäder, genom att studera upphandling av byggprojekt. I en nyligen reviderad prognos, som grundas på Statistiska centralbyråns befolkningsprognoser, beräknar Boverket att det totala byggbehovet är ca 63 000 bostäder per år under 2022–2030.⁵ Detta är avsevärt fler än de 53 655 bostäder som har tillkommit årligen under de byggintensiva åren 2016–2020.⁶ Det är därför viktigt att främja bostadsförsörjningen genom att öka bostadsbyggandet i Sverige. Både offentliga och privata byggherrar spelar en strategiskt viktig roll för bostadsförsörjningen, eftersom de i sin beställarroll "föroverkligar slutligen bostadsprojektet under marknadsmässiga former".⁷ Genom deras beställarroll och deras upphandlingsstrategier påverkar de också utvecklingen av leverantörsmarknaden och dess konkurrenssituation inom bostadssektorn.

² SOU, 2022.

³ Kalbro, T. & Lind, H. (2017). Bygg mer för fler! En ESO-rapport om staten, kommunerna och bostadsbyggandet. Rapport 2017:2 till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO). Regeringskansliet, Finansdepartementet. Konkurrensverket (2015). Allmännyttans upphandling av bostadsbyggande: Anbudskonkurrens och utveckling. Rapport 2015:2. Konkurrensverket (2018). Bättre konkurrens i bostadsbyggandet: En uppföljning av utvecklingen 2015–2018 samt en kartläggning av fortsatt utredningsbehov. Rapport 2018:7. Statens offentliga utredningar (2015). Plats för fler som bygger mer. Betänkande av Utredningen om bättre konkurrens för ökat bostadsbyggande. SOU 2015:105. Statens offentliga utredningar (2020). Bygg och bo till lägre kostnad – förslag för bättre konkurrens i bostadsbyggandet. Slutbetänkande av Utredningen om bättre konkurrens i bostadsbyggandet. SOU 2020:75.

⁴ SOU, 2022.

⁵ Boverket (2022). Behov av bostadsbyggande 2022–2030. Rapport på Boverkets webbplats: <https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/bostadsmarknad/bostadsmarknaden/behov-av-bostadsbyggande/nationell-byggbehovsberakning-2022-2030/>

⁶ Boverket (2020). Bostadsbyggnadsbehov 2020–2029. Rapport 2020:32.

⁷ Kalbro & Lind, 2017, s. 40.

Offentliga byggherrar står för omkring 20 procent av den totala produktionen flerbostadshus och allmännyttiga bostadsföretag (ofta kallade allmännyttan) bestående av kommunala och offentligt ägda bostadsföretag utgör som grupp den största enskilda byggherren i Sverige.⁸ Eftersom allmännyttan är en viktig aktör inom bostadsbyggandet har regeringen och Konkurrensverket de senaste åren initierat ett flertal utredningar för att analysera offentlig upphandling av bostadsbyggande och konkurrenssituationen inom bostadssektorn.⁹ Offentliga byggherrar som omfattas av skyldigheten att upphandla enligt lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU) har ett ramverk att luta sig mot för att undvika att styra mot specifika leverantörer och deras produkter, vilket kan leda till kostnadsdrivande effekter på grund av försämrad konkurrens. Sveriges Allmännyttan argumenterar i sitt remissyttrande att de allmännyttiga bostadsföretagen begränsas av LOU och de därför inte kan konkurrera på lika villkor med privata fastighetsägare.¹⁰ LOU anses vara svår att tillämpa trots att de allmännyttiga bostadsföretagen hävdas vara vana inköpare med en hög mognad.

I utredningen om socialt hållbar bostadsförsörjning föreslås en förändring så att *”allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag på egen hand avgör om upphandlingsreglerna ska tillämpas vid nybyggnation och renovering”*.¹¹ En sådan förändring bedöms medföra minskad risk för överprövningar, snabbare byggprocesser och lägre transaktionskostnader för de kommunala bostadsbolagen. Men i ett remissvar avstyrker Konkurrensverket utredningens förslag om att allmännyttans företag inte skulle behöva tillämpa LOU. Konkurrensverket anser inte heller att upphandlingslagstiftningen behöver förändras för att främja effektivitet i upphandling av bostadshus.¹² Vidare framgår att entreprenadföretagen har en annorlunda åsikt än de allmännyttiga bostadsbolagen och att det finns en stor oro hos byggtreprenörerna om negativa effekter om inte allmännyttan skulle omfattas av LOU.¹³ Eftersom det finns olika åsikter om LOU:s fördelar och nackdelar och hur lagen påverkar upphandlingsstrategier och konkurrensen inom bostadssektorn så är denna aspekt viktig att studera vidare.

En utredning av allmännyttans ramavtal visar att allmännyttiga bostadsföretag har högre byggkostnader än de privata, förutom när bostadsbyggandet genomförs inom ramavtal (exempelvis Kombohus), då blir allmännyttans byggkostnader lägre än privata byggherrars byggkostnader.¹⁴ Dessa statistiska resultat är intressanta, men utredningen studerar inte vilka bakomliggande faktorer som orsakar skillnaderna mellan offentliga och privata byggherrars byggkostnader. Eftersom privata byggherrar inte omfattas av skyldigheter kopplade till LOU, så har de därmed möjligheten att utforma upphandlingar precis som de önskar. Offentliga och privata byggherrars upphandlingsstrategier kan därmed skilja sig åt och skulle kunna vara en faktor som påverkar aktörernas projektresultat, exempelvis i form av byggkostnader. Tidigare statliga utredningar har fokuserat på offentlig upphandling, medan det finns en brist på studier om hur privata byggherrar upphandlar byggprojekt

⁸ Konkurrensverket (2021). Konkurrensen i byggmaterialindustrin: Redovisning av regeringsuppdrag att utreda och kartlägga konkurrensen i svensk byggmaterialindustri. Rapport 2021:4.

⁹ Konkurrensverket, 2015, 2018; SOU, 2015, 2020.

¹⁰ SOU, 2020.

¹¹ SOU, 2022, s. 552.

¹² Konkurrensverket (2022). Remissvar till betänkandet Sänk tröskeln till en god bostad, SOU 2022:14.

¹³ SOU, 2020.

¹⁴ Sveriges Allmännyttan (2020). Tio år med Allmännyttans Kombohus - Fördjupad analys av byggpriser och hyror. Teknisk rapport.

inom bostadssektorn.¹⁵ Eftersom privata byggherrar upphandlar för en större volym än offentliga är det därför viktigt att studera vidare och *"kartlägga hur privata och offentliga byggherrar arbetar med upphandling som verktyg"*.¹⁶ Denna studie ämnar därför jämföra hur offentliga och privata byggherrar utformar sina upphandlingsstrategier och hur de genomför och styr byggprojekt i bostadssektorn. Genom en sådan studie ser Konkurrensverket *"en möjlighet att lärdomar om för- och nackdelar kan dras från erfarenheter som de olika typerna av byggherrar bidrar med"*.¹⁷

Aktuell forskning inom svensk samhällsbyggnadssektor, med fokus på infrastruktur, betonar att byggherrars upphandlingsstrategier och kontraktshantering är viktiga utifrån ett styrningsperspektiv, eftersom de utgör kritiska pusselbitar i projektens kontrollsystem.¹⁸ Olika sätt att utforma och implementera styrning och kontroll påverkar i sin tur projektens genomförande och leverantörernas prestationer (exempelvis resultat aspekter kopplade till tid, kostnad och kvalitet). Detta forskningsprojekt baseras på grundantagandet att privata och offentliga byggherrars kontroll och styrning kan skilja sig åt eftersom LOU påverkar offentliga byggherrars upphandlingsstrategier och kontraktshantering. För att skapa en vetenskaplig grund för forskningen och möjliggöra jämförelser med tidigare studier så baseras denna studie på den omfattande litteraturen om organisatorisk kontroll och styrning.¹⁹ Den teoretiska referensramen särskiljer mellan tre olika typer av kontroll- och styrningssystem:

- Resultatkontroll där byggherren styr och kontrollerar resultatet/utfallet av arbetet, genom att beskriva VAD som ska åstadkommas.
- Processkontroll där byggherren mer i detalj styr och kontrollerar HUR entreprenören utför arbetet.
- Social kontroll där byggherren genom social interaktion och samarbete påverkar entreprenören i önskad riktning, exempelvis genom gemensamma mål och värderingar.

1.2 Syfte och forskningsfrågor

För att öka kunskapen om upphandlingsstrategier och projektstyrning inom den svenska bostadssektorn studerar det föreslagna forskningsprojektet både offentliga och privata byggherrars upphandlingsstrategier och jämför dem för att kunna analysera skillnader och likheter. Syftet med forskningsprojektet är att undersöka skillnader mellan offentliga och privata beställares upphandlingsstrategier utifrån ett kontroll- och styrningsperspektiv, samt

¹⁵ Konkurrensverket, 2015, 2018; SOU, 2015, 2020.

¹⁶ Konkurrensverket, 2021, s. 16.

¹⁷ Konkurrensverket, 2021, s. 16.

¹⁸ Granheimer, K., Karrbom Gustavsson, T. & Eriksson, P.E. (2022a). Public procurement of engineering services: influence of task characteristics on organisational control. *Engineering, Construction and Architectural Management*, (ahead-of-print). Granheimer, K., Eriksson, P.E. & Karrbom Gustavsson, T. (2022b). Adaptability in Public Procurement of Engineering Services Promoting Carbon Reduction: An Organizational Control Perspective. *Sustainability*, vol 14(10). Järvenpää, A-T., Eriksson, P.E. & Larsson, J. (2022a). Exploring a public client's control systems in infrastructure projects from a relationship history perspective. *Construction Management and Economics*, vol. 40(1), 56-71. Järvenpää, A-T., Larsson, J. & Eriksson, P.E. (2022b). How public client's control systems affect contractors' innovation possibilities. *Construction Innovation*, (ahead-of-print).

¹⁹ Ouchi, W.G. (1979). A conceptual framework for the design of organizational control mechanisms. *Management Science*, vol. 25(9), 833-848. Ouchi, W.G. (1980). Markets, bureaucracies, and clans. *Administrative Science Quarterly*, vol. 25(1), 129-141.

hur eventuella skillnader påverkar genomförande av byggprojekt. Syftet preciseras i fyra forskningsfrågor:

- 1) Hur utformar offentliga och privata byggherrar sina upphandlingsstrategier?
- 2) Vilka kontroll- och styrningssystem använder sig beställarna av genom deras upphandlingsstrategier?
- 3) Varför utformas upphandlingsstrategier på ett visst sätt, vilka faktorer påverkar utformningen?
- 4) Vilka skillnader finns mellan hur offentliga och privata byggherrar utformar och implementerar sina upphandlingsstrategier?

1.3 Avgränsningar

Forskningsprojektet avgränsas till det första temat som utredningen om socialt hållbar bostadsförsörjning identifierar, det vill säga entreprenadupphandling för nyproduktion inom bostadssektorn.²⁰ Det är alltså byggherrars upphandling av byggentreprenörer i nya bostadsprojekt som står i fokus. Indirekt studeras även det fjärde temat i utredningen, det vill säga förvaltning och renovering av bostäder, dels eftersom endast byggherrar som bygger för långsiktig förvaltning ingår i studien, och dels eftersom upphandling av stora renoveringsprojekt har stora likheter med upphandling av nya bostäder. Eftersom det är upphandlingsstrategier som står i fokus så ingår endast beställande byggherrar, medan byggherrar som genomför byggprojekt i egen regi inte ingår i studien. Begreppen byggherre och beställare används därför synonymt i rapporten. För att främja studiens kunskapsutveckling och -spridning fokuserar den empiriska datainsamlingen på återkommande beställare med stor erfarenhet av att upphandla bostadsprojekt, inga ovana engångsbeställare ingår i studien. Den empiriska metoden är kvalitativ och intervjubaserad, där upplevda erfarenheter och resultat undersöks, ingen statistisk undersökning ingår i studien.

²⁰ SOU, 2022.

2. Organisatorisk kontroll och styrning genom entreprenadupphandling

Forskningen baseras på en teoretisk referensram grundad i den klassiska och tongivande litteraturen om Organisatorisk kontroll och styrning (på engelska Organizational Control) som behandlar hur en överordnad uppdragsgivare (t.ex. beställare) styr och kontrollerar en underordnad agent (t.ex. entreprenör) som utför arbetet.²¹ Organisatorisk kontroll och styrning kan därmed definieras som de procedurer, rutiner samt formella och informella strukturer som en överordnad uppdragsgivare tillämpar för att koordinera och styra agenten mot specifika syften och mål.²² I denna rapport utgör beställaren den överordnade uppdragsgivaren medan agenten utgörs av entreprenören.

2.1 Litteraturoversikt och introduktion av ramverk

Det mest inflytelserika teoretiska ramverket inom området organisatorisk kontroll och styrning är utvecklat av William Ouchi.²³ Detta ramverk har vidareutvecklats och ökat i popularitet under de senaste åren. Ramverket identifierar tre kontroll- och styrningssystem: resultatnriktad marknads kontroll (formell avtalskontroll med fokus på resultatet av agentens processer), processinriktad byråkratisk kontroll (formell avtalskontroll med fokus på de medel som krävs och innehållet i agentens processer), och samverkansinriktad klankontroll (informell social kontroll med fokus på gemensamma normer och interaktion för att påverka agenten och dess processer). I senare forskning har Ouchis ramverk vidareutvecklats och tre motsvarande kontroll- och styrningssystem benämns resultatkontroll, processkontroll, och social kontroll.²⁴ Övergripande implementeras kontroll- och styrningssystemen genom att uppdragsgivaren först specificerar och beskriver uppgiften och dess mål, sedan övervakar och mäter målpuppfyllelsen enligt specifikation, varefter agentens prestation belönas.²⁵

²¹ Eisenhardt, K. (1985). Control: organizational and economic approaches. *Management Science*, vol. 31(2), 134–149.
Kirsch, L.J. (1996). The Management of Complex Tasks in Organizations: Controlling the Systems Development Process. *Organization Science*, vol. 7(1), 1–21.

²² Long, C.P., Burton, R.M. & Cardinal, L.B. (2002). Three controls are better than one: a computational model of complex control systems. *Computational & Mathematical Organization Theory*, vol. 8, 197–220. Sitkin, S.B., Long, C.P. & Cardinal, L.B. (2020). Assessing the control literature: looking back and looking forward. *Annual Review of Organizational Psychology and Organizational Behavior*, vol. 7(1), 339–368.

²³ Ouchi, 1979, 1980.

²⁴ Aulakh, P., Kotabe, M. & Sahay, A. (1996). Trust and performance in cross-border marketing partnerships: a behavioral approach. *Journal of International Business Studies*, vol. 27(5), 1005–1032. Chen, D., Park, S.H. & Newburry, W. (2009). Parent contribution and organizational control in international joint ventures. *Strategic Management Journal*, vol. 30(11), 1133–1156. Cardinal, L.B., Kreutzer, M. & Miller, C.C. (2017). An aspirational view of organizational control research: re-invigorating empirical work to better meet the challenges of 21st century organizations. *Academy of Management Annals*, vol. 11(2), 559–592.

²⁵ Sitkin, et al., 2020.

Tidigare forskning om entreprenadupphandling inom samhällsbyggnadssektorn har studerat hur beställarens upphandlingsstrategier kan främja olika kontroll- och styrningssystem²⁶ genom fyra huvudsakliga strategikomponenter:

- Val av entreprenadform, inklusive kontraktsform (standardavtalen AB 04, ABT 06, ABK 09) samt detaljeringsgrad och föreskrivning av specifika tekniska lösningar och produkter i förfrågningsunderlag. I denna studie diskuteras de två huvudsakliga entreprenadformerna utförandeentreprenad (AB 04) och totalentreprenad (ABT 06), men även alternativet tidig entreprenörsmidverkan baserad på ett två-faskontrakt (ABK 09 + ABT 06).
- Val av ersättningsform, inklusive eventuella incitament, bonusar och viten. I denna studie diskuteras löpande räkning, fast pris, samt alternativ med incitamentsbaserad ersättning och bonus.
- Val av entreprenör, inklusive upphandlingsförfarande, anbudsutvärdering och tilldelningskriterier. I denna studie diskuteras öppet och selektivt förfarande samt anbudsutvärdering baserad på lägsta pris och/eller mjuka kvalitetsparametrar.
- Val av samverkansform, inklusive samverkansaktiviteter och –verktyg. I denna studie diskuteras samverkansaktiviteter och –verktyg såsom gemensam målformulering, samverkansworkshops, samverkansledare och gemensamt projektkontor.²⁷

Tabell 1 nedan summerar de huvudbegrepp som kännetecknar respektive kontroll- och styrningssystem samt exemplifierar de upphandlingsrelaterade strategier som kan kopplas till respektive system. I Ouchi's originalramverk fungerade de tre kontroll- och styrningssystemen som substitut och beroende på vissa kontextuella faktorer ansågs en specifik typ av kontroll och styrning vara bäst lämpad i en given situation. Under senare tid har forskning emellertid visat att detta antagande inte är rättvisande och att de tre kontroll- och styrningssystemen i stället ofta fungerar som komplement till varandra och att de därmed med fördel kan kombineras för bästa resultat.²⁸ Det betyder också att de upphandlingsrelaterade exemplen i den högra kolumnen ofta med fördel kan kombineras.

²⁶ Eriksson, P.E. (2006), Procurement and governance management – development of a conceptual procurement model based on different types of control. *Management Revue*, vol. 17(1), 30–49. Eriksson, P.E. & Laan, A. (2007). Procurement effects on trust and control in client-contractor relationships. *Engineering, Construction and Architectural Management*, vol. 14(4), 387–399.

²⁷ Eriksson, P. E. & Hane, J. (2014). *Entreprenadupphandlingar: Hur kan byggherrar främja effektivitet och innovation genom lämpliga upphandlingsstrategier?* Uppdragsforskningsrapport 2014:4, Konkurrensverket. Eriksson, P. E. & Karrbom Gustavsson, T. (2016). *Upphandlingsstrategier för utmanande projektförutsättningar i trånga innerstadsprojekt*. Rapport till exploateringskontoret, avd. för stora projekt, Stockholms stad.

²⁸ Stouthuysen, K., Slabbinck, H. & Roodhooft, F. (2012). Controls, service type and perceived supplier performance in interfirm service exchanges. *Journal of Operations Management*, vol. 30(5) 423-435. Kreutzer, M., Walter, J., & Cardinal, L.B. (2015). Organizational control as antidote to politics in the pursuit of strategic initiatives. *Strategic Management Journal*, vol. 36, 1317–1337. Kreutzer, M., Cardinal, L.B., Walter, J. & Lechner, C. (2016). Formal and informal control as complement or substitute? The role of the task environment. *Strategy Science*, vol. 1(4), 235–255.

Tabell 1 Summering av teoretisk referensram – tre olika kontroll- och styrningssystem

Kontroll- och styrningssystem	Kännetecknande huvudbegrepp och relationens karaktär	Exempel relaterade till entreprenadupphandling
Resultatkontroll "marknadens osynliga hand"	Pris, resultat, prestation, leverans, mål. Uppdragsgivaren delegerar ansvar till agenten och de arbetar oberoende av varandra på armlängds avstånd	Funktionskrav i totalentreprenad Anbudsutvärdering på lägsta pris Fast pris som ersättningsform
Processkontroll "ledningens synliga hand"	Regler, standarder, procedurer, rutiner, planering, övervakning, inspektion. Uppdragsgivaren är aktiv och involverad i att styra agentens arbete.	Detaljerade förfrågningsunderlag Anbudsutvärdering på mjuka parametrar Löpande räkning som ersättningsform
Social kontroll "handslaget"	Social interaktion, förtroende, lojalitet, ömsesidig förståelse, gemensamma mål. Uppdragsgivaren och agenten krockar arm och samarbetar för att utföra uppdraget.	Gemensam projektering, Anbudsutvärdering på mjuka parametrar Löpande räkning med bonus Samverkansform

I nedanstående avsnitt 2.2–2.4 diskuteras respektive kontroll- och styrningssystem lite mer ingående, både utifrån litteraturen om organisatorisk kontroll och -styrning samt utifrån ett entreprenadupphandlingsperspektiv. Därefter följer en diskussion om olika faktorer som påverkar val av (och lämpligheten med) olika kontroll- och styrningssystem (se avsnitt 2.5).

2.2 Resultatkontroll

Resultatkontroll innebär att specificera uttryckliga resultatkrav och efterföljande kontroll av agentens prestation och uppnående av sådana krav (dvs. resultat eller utfall); därefter får agenten ersättning i enlighet med detta.²⁹ Detta kontroll- och styrningssystem kännetecknas av "marknadens osynliga hand" och innebär en frånkoppling mellan uppdragsgivaren och agenten, då uppdragsgivaren inte behöver vara involverad i agentens arbete.³⁰ Vidare representerar resultatkontroll en frihet under ansvar som ger agenten flexibilitet att välja tillvägagångssätt att uppnå resultatmålen, förutsatt att agenten är den som bäst kan bestämma hur arbetet bör utföras.³¹ Detta innebär att ansvar (och risker) delegeras från uppdragsgivaren till agenten i formella funktionskontrakt som föreskriver önskade resultatmål snarare än processerna för att uppnå dem.³² Detta kontroll- och styrningssystem uppmuntrar därmed oberoende agenter att driva sina egna, individuella ekonomiska intressen, och att maximera sin interna produktivitet och effektivitet på armlängds avstånd från uppdragsgivaren. Det är dock viktigt att påpeka att resultatkontroll styr mot uppfyllelse

²⁹ Das, T. & Teng, B.S. (2001). Trust, control, and risk in strategic alliances: an integrated framework. *Organization Studies*, vol. 22(2), 251–283. Cardinal, L.B., Sitkin, S.B. & Long, C.P. (2004). Balancing and Rebalancing in the Creation and Evolution of Organizational Control. *Organization Science*, vol. 15(4), 411–431.

³⁰ Anderson, E. & Oliver, R. (1987). Perspectives on behavior based versus outcome-based salesforce control systems. *Journal of Marketing*, vol. 51(4), 76–88. Gencturk, E. & Aulakh, P. (1995). The use of process and output controls in foreign markets. *Journal of International Business Studies*, vol. 26(4), 755–786. Sihag, V. & Rijdsdijk, S. (2019). Organizational controls and performance outcomes: a meta-analytic assessment and extension. *Journal of Management Studies*, vol. 56(1), 91–133.

³¹ Aulakh, P. & Gencturk, E. (2000). International principal-agent relationships: control, governance and performance. *Industrial Marketing Management*, vol. 29(6), 521–538.

³² Aulakh et al., 1996.

av förutbestämda mål, vilket kräver tydligt kommunicerade syften, mål och krav som agenten ska uppnå.³³

Tidigare forskning om entreprenadupphandling inom samhällsbyggnadssektorn argumenterar för att resultatkontroll främst främjas om beställarens upphandlingsstrategi involverar: (i) entreprenadform som baseras på funktionskrav i totalentreprenad, (ii) ersättningsform baserad på fast pris, samt (iii) val av leverantör baserat på öppet förfarande och anbudsutvärdering baserad på lägsta pris.³⁴

2.3 Processkontroll

Vid proceskontroll specificerar uppdragsgivaren först arbetet och processerna som agenten måste utföra och övervakar och styr sedan agentens utförande av de specificerade processerna och metoderna.³⁵ Uppdragsgivaren tar alltså fram en omfattande och detaljerad specifikation av inte bara vad som ska utföras, utan också hur agenten ska utföra det.³⁶ Proceskontroll kännetecknas av "ledningens synliga hand" och användningen av formella regler, instruktioner, standarder och föreskrifter som ger agenten detaljerad information och vägledning om hur uppgiften ska utföras.³⁷ Det kräver en aktiv och involverad uppdragsgivare eftersom denne övertar risker och ansvar från agenten.³⁸ När uppdragsgivaren väljer agent att utföra uppgiften, utvärderas deras input (t.ex. olika typer av resurser och förmågor), eftersom input kommer att påverka agenternas förmåga att utföra de specificerade procedurerna.³⁹ Processkontroll innebär också ett belöningsystem som täcker agentens kostnader, baserat på arbetad tid och kostnader för insatsmaterial.⁴⁰

Tidigare forskning om entreprenadupphandling inom samhällsbyggnadssektorn argumenterar för att processkontroll främst främjas om beställarens upphandlingsstrategi involverar: (i) entreprenadform som baseras på detaljerade förfrågningsunderlag i utförandeentreprenad eller styrd totalentreprenad, (ii) ersättningsform baserad på löpande räkning, samt (iii) val av leverantör baserat på selektivt förfarande och anbudsutvärdering baserad på mjuka parametrar som utvärderar entreprenörens kompetenser och resurser.⁴¹

³³ Joslin, R. & Muller, R. (2016). The relationship between project governance and project success. *International Journal of Project Management*, vol. 34, 613–626.

³⁴ Eriksson & Laan, 2007; Granheimer et al., 2022a+b.

³⁵ Bello, D. & Gilliland, D. (1997). The effect of output controls, process controls, and flexibility on export channel performance. *Journal of Marketing*, vol. 61(1), 22–38.

³⁶ Korczynski, M. (1996). The low-trust route to economic development: inter-firm relations in the UK engineering construction industry in the 1980s and 1990s. *Journal of Management Studies*, vol.33(6), 787–808.

³⁷ Lin, L., Muller, R., Zhu, F. & Liu, H. (2019). Choosing suitable project control modes to improve the knowledge integration under different uncertainties", *International Journal of Project Management*, Vol. 37(7), 896-911. Ahola, T., Stähle, M. & Martinsuo, M. (2021). Agency relationships in project-based firms. *International Journal of Project Management*, vol. 39, 713–725.

³⁸ Aulakh et al., 1996.

³⁹ Anderson & Oliver, 1987.

⁴⁰ Gencturk & Aulakh, 1995.

⁴¹ Eriksson, 2006; Eriksson & Laan, 2007; Granheimer et al., 2022a+b.

2.4 Social kontroll

Social kontroll kännetecknas av "ett handslag" och bygger på social interaktion mellan uppdragsgivaren och agenten för att utveckla förtroende, ömsesidig förståelse, lojalitet och delade normer och värderingar.⁴² I jämförelse med resultatkontroll, som kan utföras på armlängdsavstånd, utförs social kontroll genom att uppdragsgivaren och agenten krokar arm och samarbetar i uppdraget. Genom att skapa en gemensam organisatorisk kultur – en klan –, kan uppdragsgivaren styra agenternas beteende och orientera dem mot ömsesidiga mål.⁴³ När man använder social kontroll, "*hålls handelspartners tillbaka från att opportunistiskt driva sina egenintressen genom en socialiseringsprocess som leder till delade värderingar*".⁴⁴ Social kontroll kan betraktas som mer informell och mindre tvingande än resultatkontroll och processkontroll.⁴⁵ Dessutom är överväganden om relationen, såsom samarbetsförmåga och delade värderingar, aspekter av social kontroll.⁴⁶ Social kontroll utövas främst genom gemensamma samarbetsaktiviteter, såsom formulering av gemensamma mål, sociala möten och samlokalisering.⁴⁷ Val av agent att utföra uppgiften är också en viktig grund för social kontroll eftersom uppdragsgivaren då kan välja en agent med mål och värderingar som överlappar deras egna.⁴⁸ Social kontroll kan också involvera ett belöningsystem baserat på vinstdelning mellan uppdragsgivaren och agenten.⁴⁹

Tidigare forskning om entreprenadupphandling inom samhällsbyggnadssektorn argumenterar för att social kontroll främjas av en samverkansinriktad upphandlingsstrategi som involverar: (i) en alternativ entreprenadform som baseras på ett två-fas kontrakt med tidig entreprenörsmidverkan i planering/projektering, (ii) ersättningsform baserad på löpande räkning och bonusmöjligheter/vinstdelning, (iii) val av leverantör genom selektivt förfarande och anbudsutvärdering baserad på mjuka parametrar som utvärderar entreprenörens samverkansförmåga, samt (iv) samverkansform som inkluderar samverkansaktiviteter och verktyg såsom exempelvis formulering av gemensamma mål, gemensamt projektkontor, samverkansledare, etc.⁵⁰ En sådan samverkansinriktad upphandlingsstrategi kallas även för partnering eller samverkansentreprenad som behandlas synonymt i denna rapport.

2.5 Kontextfaktorer som påverkar kontroll- och styrningssystem

Tidigare forskning inom organisatorisk kontroll och styrning har främst betonat två huvudsakliga kontextfaktorer som är kopplade till uppgiftens egenskaper och som påverkar valet av kontroll- och styrningssystem, nämligen mätbarheten på agentens prestation och

⁴² Kirsch, L.J., Ko, D.G. & Haney, M.H. (2010). Investigating the Antecedents of Team-Based Clan Control: Adding Social Capital as a Predictor. *Organization Science*, vol. 21(2), 469-489.

⁴³ Ouchi, 1979; Sitkin et al., 2020.

⁴⁴ Bello & Gilliland 1997, s. 28.

⁴⁵ Ouchi, 1980; Stouthuysen, 2012; Cardinal et al., 2017.

⁴⁶ Aulack & Gencturk, 2000; Sitkin et al., 2020.

⁴⁷ Stouthuysen, 2012; Sihag & Rijdsdijk, 2019.

⁴⁸ Fryxell, G., Dooley, R. & Vryza, M. (2002). After the ink dries: the interaction of trust and control in US-based international joint ventures. *Journal of Management Studies*, vol. 39(6), 865-886.

⁴⁹ Das, T. & Teng, B.S. (1998). Between trust and control: developing confidence in partner cooperation in alliances. *Academy of Management Review*, vol. 23(3), 491-512.

⁵⁰ Eriksson, 2006; Eriksson & Laan, 2007; Granheimer et al., 2022a+b.

uppdragsgivarens kunskap om uppgiften som ska utföras.⁵¹ Vissa forskare har även betonat betydelsen av ytterligare två kontextfaktorer som bör påverka valet av kontroll- och styrningssystem; uppgiftens komplexitet och/eller osäkerhet.⁵² I detta avsnitt beskrivs alla dessa fyra kontextfaktorer.

Prestationens *mätbarhet* syftar på möjligheten att sätta upp mål och mäta måluppfyllelse (dvs. resultatet) på ett objektiva och exakt sätt.⁵³ Om denna mätbarhet är hög så är resultatkontroll lämpligt.⁵⁴ Men om agentens prestation är opålitlig och omöjlig att observera så är förmågan att förutsäga kvaliteten inte bra; sålunda anses mätbarheten vara låg, vilket omöjliggör resultatkontroll.⁵⁵

Kunskap om uppgiften har att göra med uppdragsgivarens möjlighet och förmåga att beskriva uppgiften i förväg för agenten.⁵⁶ Därför menar Kirsch att kunskap om uppgiften bör definieras som "*hur väl uppdragsgivaren förstår uppgiften*".⁵⁷ För att utöva en aktiv processkontroll behöver uppdragsgivaren ha hög kunskap om produktionsprocessen med vilken resultaten ska genereras, vilket inte är nödvändigt vid resultatkontroll.⁵⁸ Ouchi argumenterar att social kontroll kommer att implementeras av uppdragsgivaren endast när både kunskapen om uppgiften är låg och prestationen är svår att mäta. Senare forskning har emellertid betonat att även social kontroll kräver kunskap om uppgiften.⁵⁹ Vidare har några studier visat att social kontroll och processkontroll med fördel kan kombineras av en kompetent och aktiv beställare med stor kunskap om uppgiften, eftersom leverantörer kan uppfatta processkontroll som mer rättvist och rimligt när den utförs i ett sammanhang kännetecknat av interaktion, ömsesidigt delade värderingar och mål.⁶⁰

En närbesläktad aspekt som ibland också diskuteras i litteraturen är uppdragsgivarens resurser. Det räcker nämligen inte med att ha kunskap, man måste också ha resurser att utnyttja kunskapen. Eftersom resultatkontroll mestadels sker på armlängdsavstånd där uppdragsgivaren lämnar över ansvar till agenten så är det följaktligen den mest resurseffektiva typen av kontroll och styrning, det vill säga den kontrolltyp som kräver minst resurser och involvering av uppdragsgivaren.⁶¹ Vid proceskontroll specificerar uppdragsgivaren först hur agenten ska utföra arbetet och övervakar sedan aktivt agentens utförande, vilket gör denna typ av styrning mycket resurskrävande.⁶² Även social kontroll kan

⁵¹ Ouchi, 1979, 1980; Das & Teng, 2001; Cardinal et al., 2017.

⁵² Gencturk & Aulakh, 1995; Lin et al., 2019; Sihag & Rijdsdijk, 2019; Granheimer et al., 2022a+b.

⁵³ Ouchi, 1979; Das & Teng, 2001.

⁵⁴ Eisenhardt, K. (1989). Agency theory: An assessment and review. *Academy of Management Review*, vol. 14(1), 57–74.

⁵⁵ Ouchi, 1979.

⁵⁶ Ouchi, 1979; Eisenhardt, 1985.

⁵⁷ Kirsch, 1996, s. 4.

⁵⁸ Kreutzer et al., 2015; Sihag & Rijdsdijk, 2019.

⁵⁹ Turner, K. & Makhija, M. (2006). The role of organizational controls in managing knowledge. *Academy of Management Review*, 31(1), 197–217.

⁶⁰ Das & Teng, 2001; Chen et al., 2009; Stouthuysen, 2012.

⁶¹ Ouchi, 1979; Anderson & Oliver, 1987; Kreutzer et al., 2015.

⁶² Bello & Gilliland, 1997; Aulakh & Gencturk, 2000; Joslin & Müller, 2016.

betraktas som resursintensiv, eftersom den utövas genom deltagande och involvering i gemensamma samarbetsaktiviteter.⁶³

Komplexitet diskuteras vanligtvis i termer av teknisk och organisatorisk komplexitet. Teknisk komplexitet involverar ofta mångfald och ömsesidigt beroende av efterfrågade uppgifter och teknologier, medan organisatorisk komplexitet involverar antalet inblandade aktörer och deras beroenden.⁶⁴ Tidigare forskningsresultat är lite motstridiga kring hur komplexitet påverkar lämpligheten hos olika kontroll- och styrningssystem. Eisenhardt menar att processkontroll är lämpligare än resultatkontroll vid hög komplexitet eftersom agenten får ta för stor risk vid resultatkontroll när komplexiteten är hög.⁶⁵ Men Turner och Makhija argumenterar tvärtom för att processkontroll fungerar sämre vid hög komplexitet.⁶⁶ Detta stöds av resultaten i en metastudie av 108 kvantitativa studier.⁶⁷ Dessa motstridiga resultat kan bero på kopplingar mellan faktorerna kunskap och komplexitet, eftersom uppdragsgivarens kunskapsbehov är påverkat av uppgiftens komplexitet. Ökad komplexitet gör det nämligen svårare att i detalj förstå uppgiften och beskriva den.⁶⁸ Detta argument betonar vikten av att särskilja de två faktorerna eftersom det kan finnas uppdragsgivare som har tillräcklig hög kunskap att beskriva lämpliga processer trots hög komplexitet. Turner och Makhija argumenterar för att social kontroll fungerar bra när komplexiteten är hög, om uppdragsgivarens kunskap samtidigt är hög. Slutligen fann Stouthuysen i sin studie av 252 interorganisatoriska relationer inom olika tjänstesektorer att både processkontroll och social kontroll fungerar bättre än resultatkontroll vid hög komplexitet.⁶⁹ Det är dock värt att poängtera att det råder brist på förståelse för relationen mellan komplexitet och kontroll, varför Sihag och Rijdsdijk efterfrågar mer forskning om hur komplexitet påverkar hur väl olika kontroll- och styrningssystem fungerar.⁷⁰

Osäkerhet definieras generellt som skillnaden mellan tillgänglig information och den information som behövs för att slutföra en uppgift.⁷¹ Osäkerheten minskas alltså i första hand genom informationsinsamling och analys för att öka chanserna till ett fruktbart projekt.⁷² Osäkerhet skapar en oförmåga att planera och förutbestämma en uppgift, vilket också leder till ökad risk.⁷³ Vid hög osäkerhet och oväntade förändringar är det svårt för aktörerna att förutsäga potentiella resultat, vilket gör förutbestämda kontrakt ofullständiga.⁷⁴ När osäkerheten är stor blir det mer kostsamt att allokeras mer ansvar och risk till

⁶³ Das & Teng, 1998; Stouthuysen, 2012; Sihag & Rijdsdijk, 2019.

⁶⁴ Maylor, H., Vidgen, R. & Carver, S. (2008). Managerial complexity in project-based operations: A grounded model and its implications for practice. *Project Management Journal*, vol. 39(1), 15-26. Nguyen, L. D., Le-Hoai, L., Tran, D. Q., Dang, C. N. & Nguyen, C. V. (2019). Effect of project complexity on cost and schedule performance in transportation projects. *Construction Management and Economics*, vol. 37(7), 384-399.

⁶⁵ Eisenhardt, 1989.

⁶⁶ Turner & Makhija, 2006.

⁶⁷ Sihag & Rijdsdijk, 2019.

⁶⁸ Kirsch, 1996; Turner & Makhija, 2006.

⁶⁹ Stouthuysen, 2012.

⁷⁰ Sihag & Rijdsdijk, 2019.

⁷¹ Galbraith, J.R. (1973). *Designing complex organizations*. Boston, MA: Addison-Wesley Longman.

⁷² Rönnberg Sjödin, D., Frishammar, J. & Eriksson, P.E. (2016). Managing uncertainty and equivocality in joint process development projects. *Journal of Engineering and Technology Management*, 39(1), 13-25.

⁷³ Eisenhardt, 1989.

⁷⁴ Bello & Gilliland, 1997

agenten, vilket gör att resultatkontroll fungerar mindre effektivt än processkontroll.⁷⁵ Men processkontroll kräver att beställaren kan specificera uppgiften, vilket kan vara svårt när osäkerheten är hög.⁷⁶ Andra forskare argumenterar för att kombinationen resultatkontroll och processkontroll fungerar bra vid låg osäkerhet, eftersom processkontrollen kan specificera procedureerna som gör att agenten uppnår samma mål som resultatkontrollen ger belöning för att uppnå.⁷⁷ Eftersom det vid hög osäkerhet är svårt att specificera på förhand vad beställaren vill ha men också att utvärdera uppnådda resultat, ökar betydelsen av social kontroll vid hög osäkerhet.⁷⁸ Informell social kontroll ger då flexibiliteten att tillsammans hantera oväntade störningar och oundvikliga avtalsmässiga osäkerheter som uppstår i interorganisatoriska relationer.⁷⁹

Tabell 2 Kontextfaktorer påverkan på val av kontroll- och styrningssystem

Kontextfaktorer	Hög	Låg
Prestationens <u>Mätbarhet</u>	Resultatkontroll	Processkontroll Social kontroll
Beställarens <u>kunskap</u> om uppgiften	Processkontroll Social kontroll	Resultatkontroll
Uppgiftens <u>komplexitet</u>	Processkontroll Social kontroll	Resultatkontroll
<u>Osäkerhet</u> kring uppgiften	Social kontroll	Resultatkontroll Processkontroll

Det är värt att notera att det teoretiska ramverket som presenteras i tabell 2 (baserat på tidigare forskning) har en statisk karaktär eftersom den ger vägledning om hur man väljer en enskild eller en kombination av flera kontroll- och styrningssystem vid en given situation. Färsk forskning betonar dock bristen på studier som undersöker hur olika kontroll- och styrningstyper samspelar och fungerar tillsammans över tid, till exempel hur kontroll- och styrningssystem som baseras på både val av leverantör inför kontraktsskrivning och övervakning och interaktion efter kontraktsskrivning samspelar och påverkar varandra.⁸⁰ För att uppnå ett mer dynamiskt perspektiv på val och implementering av kontroll- och styrningssystem kombineras därför detta ramverk (tabell 2) med ett entreprenadupphandlingsperspektiv (se höger kolumn i tabell 1) som möjliggör val av olika kontroll- och styrningssystem för de fyra huvudkomponenterna av en upphandlingsstrategi.

⁷⁵ Eisenhardt, 1989; Stouthuysen, 2012.

⁷⁶ Ouchi, 1979; Eisenhardt, 1985.

⁷⁷ Yang, F., Shinkle, G. & Goudsmit, M. (2022). The efficacy of organizational control interactions: External environmental uncertainty as a critical contingency. *Journal of Business Research*, 139, 855–868.

⁷⁸ Kreutzer et al., 2016; Granheimer et al., 2022a.

⁷⁹ Das & Teng, 2001; Stouthuysen, 2012.

⁸⁰ Chown, J. (2020). The Unfolding of Control Mechanisms inside Organizations: Pathways of Customization and Transmutation. *Administrative Science Quarterly*, vol. 66(3), 1–42. Lou, Z., Ye, A., Mao, J. & Zhang, C. (2022). Supplier selection, control mechanisms, and firm innovation: Configuration analysis based on fsQCA. *Journal of Business Research*, vol. 139(1), 81–89.

3. Forskningsmetod

Detta forskningsprojekt baseras på två delstudier; en litteraturstudie och en intervjustudie. De båda delstudierna beskrivs kortfattat nedan för att läsaren ska få en inblick i hur forskningen genomfördes och hur forskningsresultaten genererades.

3.1 Litteraturstudie

Forskningsprojektet började med en litteraturstudie för att först skapa en bild över kunskapsläget och för att senare kunna relatera forskningsresultaten till tidigare studier och utredningar. Litteraturstudien fokuserades på två huvudsakliga delar: (i) internationell vetenskaplig litteratur om organisatorisk kontroll och entreprenadupphandling utifrån ett styrningsperspektiv, samt (ii) svenska rapporter och utredningar om samhällsbyggnadssektorn i allmänhet och bostadssektorn i synnerhet. Den omfattande vetenskapliga litteraturen om organisatorisk kontroll och styrning utgör teoretisk referensram för detta forskningsprojekt. Litteraturstudien fokuserade på forskning som byggt vidare på William Ouchi's välkända och inflytelserika ramverk och som därmed baseras på de tre kontroll- och styrningssystemen resultatkontroll, processkontroll och social kontroll.⁸¹ Eftersom de tre kontroll- och styrningssystemen kan relateras till de fyra olika komponenterna i en beställares upphandlingsstrategi så är de relevanta som referensram för att förstå hur en beställare kan styra projekt genom upphandlingsstrategier. Däremot har litteraturstudien inte inkluderat allmän litteratur om entreprenadupphandling. En viss förförståelse om entreprenadupphandling förutsätts därmed hos läsaren. För att skapa en större kontextuell förståelse för den svenska samhällsbyggnadssektorn studerades även ett flertal (statliga) rapporter och utredningar som fokuserat på upphandling och konkurrens inom bostadssektorn. Dessa utredningar ligger både till grund för designen av studien genom identifiering av kunskapsläget samt för diskussionen av forskningsresultaten.

3.2 Intervjustudie

Den empiriska delen av forskningsprojektet genomfördes i form av en kvalitativ intervjustudie. Datainsamlingen bestod främst av intervjuer med offentliga och privata byggherrar, samt entreprenörer som utför arbete åt offentliga och privata byggherrar i bostadssektorn. Val av respondenter har utförts utifrån ett kompetensperspektiv genom att identifiera personer med hög kompetens och erfarenhet för att studien ska kunna främja utveckling och spridning av ny kunskap. Urvalet av respondenter har därmed inte utförts i syfte att de ska representera samhällsbyggnadssektorn i sin helhet, där både erfarna och oerfarna personer är verksamma. Inga engångsbeställare eller ovana beställare har intervjuats eftersom dessa kan anses ha lägre kunskap och erfarenhet om utformning av upphandlingsstrategier och projektstyrning. Val av respondenter har också tagit hänsyn till jämställdhet och strävat efter en representation av både kvinnor och män. Detta har varit utmanande, särskilt vad gäller entreprenörer.

Beställares respondenter valdes ut för att de kan anses ha stor kunskap och erfarenhet om utformning och implementering av upphandlingsstrategier, utvärdering av anbud, och

⁸¹ Ouchi, 1979; 1980.

styrning av projekt och kontrakt. De utvalda entreprenörsrespondenterna har stor kunskap och erfarenhet om anbudsarbete (inkl. kalkylering), projektering och projektstyrning i bostadsprojekt. De flesta respondenter har också erfarenhet av att arbeta i olika ledarskapsroller som möjliggör både operativt och strategiskt perspektiv på upphandling och styrning av bostadsprojekt.

Totalt har 12 intervjuer genomförts: 5 st. med offentliga beställare, 3 st. med privata beställare, samt 4 st. med entreprenörer, varav 8 st. är män och 3 st. är kvinnor. Intervjuerna genomfördes antingen fysiskt på respondenternas arbetsplats (6 st.), eller digitalt via zoom eller teams (6 st.). Längden på intervjuerna (exklusive introduktion) varierade mellan 65–90 minuter. Se tabell 3 för en sammanställning av genomförda intervjuer och respondenter. För att främja anonymisering anges inte namn på organisationer eller personer. Alla intervjuer spelades in för att underlätta analysarbetet och möjliggöra exakta citat vid presentationen av intervjumaterialet. Vid citat i rapportens resultatavsnitt anges endast respondentnummer.

Tabell 3 Intervjuer och respondenter

Respondent Nr	Aktörstyp	Respondentens roll	Längd [min]	Typ av intervju
R1	Offentlig beställare	VD, ombud	90	Zoom
R2	Byggtreprenör	Regionchef, ombud	85	Fysiskt möte
R3	Offentlig beställare	VD, ombud	80	Teams
R4	Byggtreprenör	Operativ chef, ombud	75	Teams
R5	Byggtreprenör	Kalkylchef, inköpsansvarig	85	Fysiskt möte
R6	Privat beställare	Avdelningschef, ombud	75	Fysiskt möte
R7	Offentlig beställare	Projektchef, ombud	80	Fysiskt möte
R8	Privat beställare	Produktutvecklingschef, ombud	80	Fysiskt möte
R9	Offentlig beställare	Projektledare	65	Zoom
R10	Offentlig beställare	Upphandlare	70	Zoom
R11	Privat beställare	Gruppchef projektutv., ombud	90	Fysiskt möte
R12	Byggtreprenör	Distriktschef, ombud	65	Zoom

Eftersom de fyra intervjuade entreprenörerna utför arbete åt ett flertal offentliga och privata byggherrar i bostadssektorn så omfattar intervjustudien indirekt många fler byggherrar än de åtta som intervjuats. Intervjuerna fokuserades på hur respektive byggherre utformar sina upphandlingsstrategier och vilka fördelar och nackdelar de upplever med olika alternativ. Respondenterna uppmanades också till att reflektera kring vilka kontextfaktorer som påverkar deras val av upphandlingsstrategi, det vill säga varför de väljer att använda en viss strategi. I appendix visas intervjuguiden med intervjufrågorna.

Den empiriska analysen genomfördes stegvis med koppling till de fyra forskningsfrågorna. Först fokuserade analysen på att sammanställa och kartlägga hur byggherrarna utformar sina upphandlingsstrategier för att identifiera eventuella mönster. I nästa steg kopplas de kartlagda upphandlingsstrategierna till de tre olika kontrollsystemen (som beskrivs i avsnitt 2.2–2.4) i det teoretiska ramverket (tabell 1) för att identifiera vilka kontrollsystem som de vanligaste strategierna involverar. Därefter sammanställs respondenternas syn på varför olika upphandlingsstrategier väljs vid olika situationer, varpå de jämförs med de teoretiska kontextfaktorerna (som beskrivs i avsnitt 2.5.) och analyseras med hjälp av det teoretiska ramverket i tabell 2. I det avslutande steget analyseras de viktigaste skillnaderna och vilka lärdomar offentliga och privata byggherrar kan göra av varandras strategier, det vill säga vad verkar fungera bra och mindre bra hos respektive aktör.

4. Resultat – upphandlingsstrategier för bostadsprojekt

Överlag visar intervjuerna att beställarna inte varierar och ändrar sina upphandlingsstrategier så mycket från projekt till projekt. Oftast använder sig en beställarorganisation av en eller två typer av upphandlingsstrategier som är väldigt likartade mellan organisationens projekt. Olika beställare har däremot lite olika preferenser och använder sig av lite olika upphandlingsstrategier, i alla fall om man studerar dem på detaljnivå. Upphandlingsstrategier varierar därmed en del mellan olika beställare men inte så mycket mellan projekt inom en och samma beställares projektportfölj. En orsak till att upphandlingsstrategierna inte varierar så mycket är enligt flera respondenter att bostadsprojekt generellt är ganska enkla och likartade: *”inom byggbranschen så är ju bostäder det enklaste och mest likformade – ett bostadshus är ett bostadshus. I 80–90 procent av fallen är de rätt lika”* [R2].

Bland beställarorganisationerna som representeras (direkt av de åtta beställarna och indirekt av de fyra entreprenörerna) i denna studie så är två huvudtyper av upphandlingsstrategier vanligast förekommande. Den ena är en samverkansinriktad upphandlingsstrategi (av många kallad partnering eller samverkansentreprenad) där en alternativ entreprenadform baserad på ett två-faskontrakt med löpande räkning som ersättningsform, där byggherren aktivt involverar sig i projektets utförande. Den andra är en mer delegerande strategi baserad på styrda totalentreprenader med fast pris, där entreprenören får utföra projektet mer självständigt på armlängdsavstånd från byggherren. En byggentreprenör styrker denna observation och beskriver att deras beställare (privata byggherrar) egentligen bara jobbar med två alternativa strategier: *”Det finns två huvudspår, antingen kommer man in tidigt och gör ett målpris och tillsammans tar fram systemhandlingar.....Det andra spåret är att de har färdiga systemhandlingar som de skickar ut till många, får in anbud och väljer den som ger den bästa affären”* [R2]. De tre privata beställarna använder sig även av en hybridversion (dvs. ett mellanting mellan de två ovanstående huvudalternativen), där fas 2 i två-faskontraktet ersätts med fast pris. De empiriska beskrivningarna i detta resultatavsnitt fokuserar på de två huvudsakliga upphandlingsstrategierna samt den mellanliggande hybridversionen och diskuterar dem mer i detalj genom att utgå från de fyra huvudkomponenterna i en upphandlingsstrategi.

4.1 Val av entreprenadform

Alla tre typer av respondenter hävdar att traditionella utförandeentreprenader upphandlade på färdiga bygghandlingar har blivit ovanliga i den svenska bostadssektorn. Beställarna väljer i stället antingen totalentreprenader (oftast upphandlade på systemhandlingar) eller tidig entreprenörsmedverkan genom någon typ av två-faskontrakt där entreprenören involveras i planerings- och/eller projekteringsarbete beroende på hur tidigt upphandling sker (t.ex. detaljplanearbete, programhandlingsprojektering och/eller systemhandlingsprojektering).

4.1.1 Utförandeentreprenad (AB 04)

Alla respondenter hävdar att utförandeentreprenader har blivit allt ovanligare i bostadssektorn och bland de intervjuade beställarna är det ingen som frekvent använder sig av det. En offentlig beställare berättar att de endast använt sig av utförandeentreprenader i undantagsfall när de inte fått projektekonomi att gå ihop i en totalentreprenad på grund av för

höga anbud: "några enstaka utförandeentreprenader och då har det varit i projekt där vi inte fått ihop ekonomin...//...Då har vi tagit det ett varv till för att se om det är något vi kan banta och trimma tills vi går i mål med vår kalkyl...//...Då har vi projekterat vidare och handlat upp en utförandeentreprenad" [R9]. En byggentreprenör beskriver att beställarna generellt inte vill lägga tid och resurser på att utveckla detaljerade förfrågningsunderlag för AB 04 kontrakt: "Det är väldigt få beställare idag som ritar färdigt, extremt få" [R5].

Flera respondenter poängterar att beställarens kunskap är en viktig aspekt att beakta vid val av entreprenadform; ju mer beställaren vill styra utformningen ju mer kunskap krävs. En offentlig beställare poängterar att utförandeentreprenad därmed kräver mer kunskap hos beställaren än totalentreprenad: "val av entreprenadform är väldigt viktigt, det är ju hur styrande du vill vara själv och vilket ansvar du har själv som beställare. Om du har en utförandeentreprenad så behöver du veta vad du beställer, du behöver kunna det. Om det är en totalentreprenad så blir det entreprenören som tar ett annat ansvar" [R3]. Några respondenter kopplar den minskade användningen av utförandeentreprenader till bristande kompetensutveckling och beskriver att beställarnas kompetens har minskat över tid. Därmed har beställarnas förmåga att styra projekten genom välgjorda förfrågningsunderlag blivit allt sämre. En entreprenör beskriver utvecklingen: "förfrågningsunderlagen har blivit tunnare och tunnare för varje år" [R5].

En privat beställare betonar också behovet av produktionskompetens och berättar att de inte jobbar med utförandeentreprenader, för "då får vi inte in entreprenadkunskapen i den tidiga projekteringen" [R6]. Några respondenter menar att många beställare överskattar sin egen kompetens: "Bara för att man är en offentlig beställare och har ett kommunalt uppdrag så betyder inte det att man är jättekunnig och erfaren, men man agerar som om man vore det" [R4]. Många respondenter beskriver att bristande beställarkompetens vid upphandling av utförandeentreprenader leder till bristfälliga handlingar och halvfärdiga förfrågningsunderlag där delarna inte är samordnade. Det brukar resultera i att vinnande anbud baseras på väldigt enkla och kostnadseffektiva lösningar med lägre kvalitet, vilket kan förorsaka problem och leda till nackdelar för båda parter, eftersom projektekonomin inte går ihop i slutändan. En entreprenör berättar: "Om man [beställaren] har förlitat sig på fel kompetens och det blir stora förändringar i projekten, då kostar det mer pengar och tar längre tid. Det är till nackdel för beställaren som ska betala det, men det är till nackdel för entreprenören också, det blir inte win-win, utan loose-loose i stället" [R4].

Flera respondenter betonar att även graden av komplexitet påverkar val av entreprenadform. Enkla projekt som är lätta att definiera och beskriva i förfrågningsunderlag kan genomföras som utförandeentreprenader: "ju enklare projektet är, ju mer lättdefinierat, då är det en utförandeentreprenad" [R4]. Därmed uppstår också en koppling mellan kompetens och komplexitet: ju högre komplexitet, ju högre beställarkompetens krävs för att kunna definiera projektet i förfrågningsunderlaget.

Respondenterna som representerar byggentreprenörer tycker att utvecklingen bort från utförandeentreprenader är positiv eftersom de menar att deras kompetens inte tas till vara. En entreprenör berättar att de helt undviker att arbeta i utförandeentreprenader eftersom de inte har några konkurrensfördelar där: "Vi är inte mycket bättre än någon annan entreprenör på att skotta grus eller skruva gips, vi gör det inte snabbare. Men vi tycker att vi är bättre på att göra bra produkter och i tidigt skede tänka till och komma med finurliga idéer. I en utförandeentreprenad ska du bygga det som står på ritningen och där är vi inte mycket bättre än någon annan" [R2].

Eventuellt håller pendeln på att slå tillbaks och kanske kommer utförandeentreprenader användas i lite större utsträckning framöver, som alternativ till totalentreprenader. En

offentlig beställare berättar att de internt har börjat prata i termer av att öka användningen av utförandeentreprenader för att få större kontroll på produktutveckling utifrån ett hållbarhetsperspektiv: *"Det här med återbruk och miljökrav gör att vi troligen kommer gå mer mot utförandeentreprenader"* [R7]. Beställaren fortsätter att beskriva att kommunen (Stockholms stad) har höjt miljökraven vilket gör totalentreprenader mindre lämpliga. Ett miljöspetsprojekt med byggstart 2023 kommer därför bli en utförandeentreprenad med färdigprojekterade bygghandlingar: *"Där har vi så höga ambitioner att det blir svårt att beskriva dem i en totalentreprenad, så där projekterar vi färdigt"* [R7].

4.1.2 Totalentreprenad (ABT 06)

Vissa av de studerade beställarorganisationerna använder sig ibland av totalentreprenader och respondenterna som representerar byggentreprenörer förespråkar totalentreprenader (eller två-faskontrakt) där de menar att deras erfarenhet och kompetens tas till vara på ett helt annat sätt än i utförandeentreprenader. Förfrågningsunderlaget vid upphandling av totalentreprenad baseras ofta på en systemhandling och många respondenter berättar att de (eller deras beställare) ofta vill styra produkt- och materialval. En entreprenör poängterar att styrda totalentreprenader kräver stor kunskap hos beställaren och att denna entreprenadform är mycket vanlig och populär hos erfarna beställare: *"Är du kunnig som beställare, då är det ofta styrda totalentreprenader, då vet du vad du får"* [R4]. Privata beställare styr gärna de lösningar som är synliga och påverkar kundens betalningsvilja och nöjdhet. Men privata beställares styrda val är ändå förhandlingsbara. Om entreprenören kommer på bättre förslag så är beställaren öppen för att byta till andra produkter och material: *"beställaren kan avgöra om det är värt för dem eller inte, de får ju en peng på vad det dyrare materialet kostar"* [R2]. Om den dyrare lösningen kan ge högre hyra kan det vara värt det, annars inte.

Gemensamt för både offentliga och privata beställare är att de gärna styr de lösningar som påverkar beställarens förvaltning i form av drift- och underhållskostnader. En offentlig beställare berättar: *"vi bygger för en egen förvaltning och vet ju vid det här laget ganska väl hur vi vill att saker och ting ska fungera för att passa vår verksamhet"* [R9]. En entreprenör är inne på samma spår och betonar att: *"offentliga beställare har ju oftast mer specificerat, för de har ju ett bestånd de ska drifva. Offentliga beställare som upphandlar ofta har oftast en kunskap inhouse Återkommande LOU-upphandlare vet vad de vill ha"* [R5]. Men även de privata beställarna menar att de gärna styr bygg- och projekteringsprocessen för att främja förvaltningsskedet: *"det är ganska hård styrning för att det ska vara lätt att förvalta våra fastigheter"* [R6].

En offentlig beställare erkänner att de ofta styr sina totalentreprenader lite väl mycket: *"Vi ritar alldeles för mycket för att en totalentreprenad ska bli bra egentligen"* [R7]. Ju mer beställaren styr, ju mindre flexibilitet får entreprenören att effektivisera projektering och produktion. Ökad detaljstyrning är därför kostnadsdrivande i en totalentreprenad. En annan nackdel med hög grad av detaljstyrning i totalentreprenader är att det förskjuter ansvarsförhållandena till beställaren. Det är därför viktigt att poängtera att styrda totalentreprenader blir ganska lika utförandeentreprenader: *"Om du går lite för långt som beställare, då sitter du snart med ett funktionsansvar och då börjar du tangera utförandeentreprenad fast du kallar det totalentreprenad. Den gränsen är inte jättetydlig"* [R4]. En privat beställare försvarar deras behov av kontroll över gestaltning och kvalitet och menar därmed att rena totalentreprenader med funktionskrav *"inte är en väg vi någonsin kommer vandra, vi vill ha mer kontroll än så, i och med att vi ska äga och förvalta. En mer öppen totalentreprenad – absolut för andra byggherrar, men inte för oss"* [R6]. Även en annan privat beställare berättar att de inte är nöjda med rena totalentreprenader (så kallade turn key): *"Vi har fyra turn key projekt.....men de är undantag,*

jag tror inte de kommer upprepas speciellt många gånger till. Vi får inte riktigt det vi trodde att vi skulle få” [R8]. Beställarna upplever att de i rena totalentreprenader tappar kontrollen över många krav och behov de har relaterade till förvaltningen. För att dra nytta av entreprenörernas produktionskompetens i projekteringen använder sig dessa beställare i stället av två-faskontrakt där beställare och entreprenör samverkar i projekteringen.

Några respondenter menar att även rena totalentreprenader baserade på funktionskrav kan vara utmanande att upphandla, inte minst för att det finns så många andra aspekter som beställaren vill beakta (t.ex. miljöaspekter) förutom byggnadens tekniska funktion. En offentlig beställare poängterar att många hållbarhetsaspekter kan beröra processen och kan då inte enkelt utvärderas i efterhand eftersom mätbarheten är låg: *”Vi kanske har krav på hållbarhet. Byggnaden ska inte bara fungera utan det ska vara miljövänligt och massa andra saker. Det kan man ju lägga med i upphandlingen men du ska ju också ha kompetensen att veta att det är så det sker....Jag tror man kan missa mycket, det är mycket man inte vet om” [R3].*

Även om bostadsprojekt är ganska likartade på övergripande nivå så är det på detaljnivå väldigt få likheter mellan projekt och lösningar, eftersom produkter och material oftast är svåra att använda i projekt med olika beställare och på olika geografiska platser. En entreprenör betonar utmaningarna med standardisering och repetition: *”Branschen är sjukt dålig på standardisering, det finns ju nästan inga standarder” [R2]. En stor del av problematiken kring standardisering ligger i olikheter i kommunernas detaljplaner: ”när det finns så specifika krav i detaljplanerna så är det svårt att stoppa in standardprodukterna, de passar inte där. Det är alltid något som hindrar att använda en standardprodukt, det måste byggas från scratch” [R2]. En annan entreprenör är inne på liknande resonemang: ”jag tror inte så mycket på det här med koncepthus om jag ska vara ärlig. För att få ekonomi i projektet måste man optimera projektet till platsen där man bygger. Och så länge inte detaljplanerna ser exakt likadana ut så kommer det inte vara så ” [R12]. Även beställare poängterar att kommunernas detaljplaner generellt hindrar effektivitet genom upprepning och repetition. En privat beställare berättar att de försöker identifiera möjligheter för att återanvända deras produkter: *”Generellt är de ganska olika, men där detaljplanen har lite [flexibilitets]mån så kan man lyfta in ett hus man byggt i Växjö även i Huddinge” [R8]. Beställaren berättar om två projekt i norra Sverige som är projekterade på samma sätt: ”Nu har vi projekterat samma hus i två olika städer med samma entreprenör.....// Det är klart att det är lönsamt. Projekteringskostnaden sänks.....och i någon mån även entreprenadkostnaden” [R8]. Beställaren hoppas att den rådande inflationen och lågkonjunkturen ska göra kommunerna lite mer medgörliga vad gäller flexibilitet i deras detaljplaner: *”Vi märker det i vår kontakt med kommuner, alla byggherrar kommer till dem och säger att vi har problem med vår lönsamhet, vi behöver se över våra projekt. Det är klart att de [kommunerna] lyssnar när de får det argumentet från alla” [R8].***

4.1.3 Tidig entreprenörsmedverkan med två-faskontrakt (ABK 09+ABT 06)

De flesta byggherrar som studerats använder sig helt eller delvis av två-faskontrakt och de respondenter som testat sådana alternativ tycker dessa generellt fungerar bra. Denna modell har också blivit vanligare över tid. Flera beställare (både offentliga och privata) använder sig främst av samverkansentreprenader där byggentreprenören upphandlas tidigt till ett två-faskontrakt där projektering, utvecklingsarbete och kostnads kalkylering sker i fas 1 baserat på ABK 09 (eller ABT 06). När beställare och entreprenör tillsammans utformat produkten i projektering (ofta program-, system-, och bygglovshandlingar) och kommit överens om slutlig budget (eller riktkostnad) tar entreprenören över handlingarna och genomför detaljprojektering och produktion i fas 2 på ett ABT-kontrakt.

Det unika med dessa två-faskontrakt är att beställare och entreprenör arbetar tillsammans i tidiga planerings- och projekteringskedan på ett sätt man normalt inte gör varken i utförandeentreprenader eller totalentreprenader. Det möjliggör projekteringsarbete som drar fördel av entreprenörens produktionskompetens på ett sätt som inte är möjligt i totalentreprenader. En offentlig beställare motiverar strategin med att de vill *"tillföra kompetens i ett tidigt skede. Det är därför vi vill få in entreprenörerna. De bygger och är experter på det.....Få in deras kompetens för att skapa bra produkter i slutändan"* [R10]. Genom att tillsammans arbeta med projekteringen över tid sänks osäkerheten successivt under fas 1 och priskalkylen som tas fram baseras på mer information än vad som är möjligt vid entreprenörens kalkylarbete i anbudsskedet av en totalentreprenad. Samma offentliga beställare fortsätter resonemanget med att det i tidiga skeden saknas kalkylerbara handlingar: *"Att vi har två faser, det handlar ju om att det är svårt när vi inte vet var vi hamnar kostnadsmässigt..... innan vi har tagit fram handlingar så vet vi inte vart vi landar"* [R10]. En privat beställare som använder sig av två-faskontrakt berättar att vid byggnation av hyresrätter är marginalerna små, vilket kräver att beställare och entreprenör aktivt jobbar tillsammans med att *"bevaka kostnadssidan och öka intäktssidan"* [R8], genom att försöka hitta mer effektiva lösningar som är billigare och/eller ökar uthyrningsbar yta.

Eftersom entreprenören involveras tidigt är beställarnas förfrågningsunderlag mycket kortfattade och övergripande vid upphandling av två-faskontrakt. En offentlig beställare beskriver att deras förfrågningsunderlag främst innehåller deras syn på partnering och lite skisser, men utan tekniska detaljer: *"Vi har en plankarta, en skiss över byggnaden och lite kriterier kring passivhus. Det är inte mycket som är med i förfrågningsunderlaget"* [R1]. Men för att entreprenören ska få insikt i beställarens ekonomiska ram för projektet kan också en målbudget i form av pris per kvadratmeter bruttoarea (kr/m² BTA) anges i förfrågningsunderlaget. Denna målbild för ekonomin styr också projekteringsarbetet under fas 1: *"entreprenören ska ha det som en ledstjärna"* [R1].

Fördelen med två-faskontrakt är att de upplevs främja en bättre kvalitet men också innovation och utveckling. En offentlig beställare beskriver: *"I en bra samverkan får man en ökad innovation, ett ökat engagemang och vilja att komma med bättre lösningar och att man tar välgrundade beslut. Det triggar gänget att tänka mer"* [R1]. Beställaren får mycket mer hjälp av entreprenören i projekteringsarbetet än i en utförandeentreprenad (eller styrd totalentreprenad) och mycket större möjligheter att påverka projekteringen genom samverkan, än i en ren totalentreprenad. En byggentreprenör betonar också de ömsesidiga fördelarna från både kund- och leverantörsperspektivet: *"Ju tidigare vi kommer in, ju mer kan vi anpassa produkten efter beställarens och våra önskemål"* [R2].

I de offentliga beställarnas samverkansentreprenader upphandlas entreprenörerna ofta redan för involvering i detaljplaneskedet. Att entreprenörerna involveras tidigare än i totalentreprenader får konsekvenser utifrån ett kompetensperspektiv. En offentlig beställare beskriver att vissa entreprenörer har stora utmaningar med att komma in väldigt tidigt i processen och bidra redan i detaljplanarbetet: *"Min erfarenhet är att entreprenörerna inte riktigt är rustade för detta, de är inte vana att jobba i den här planprocessen och komma med inspel. De vill gärna ha något konkret att komma med synpunkter på"* [R7]. Det blir därför en balansgång för hur tidigt beställaren ska involvera entreprenören, eftersom arbete i tidiga planeringskedan ställer helt andra krav på entreprenörerna än den produktionskompetens som är deras vanliga kärnkompetens. En offentlig beställare berättar att: *"Entreprenörerna är inte vana att jobba innan de har en ritning att kommentera på. Man får inte ut så mycket av dem, men när de väl får ritningen på bordet då blir det en aktivitet som heter duga. Men då är det inte så lätt att göra förändringar. Det gäller att hitta den där gyllene medelvägen"* [R7]. För de privata beställarna i

denna studie finns ofta en detaljplan när de upphandlar fas 1, det vill säga entreprenören upphandlas då lite senare till programskedet. Vissa beställare upphandlar entreprenören efter att programhandlingen är framtagen.

Flera respondenter menar att ökad komplexitet driver ett ökat behov av samverkan. En entreprenör argumenterar i linje med detta att projekt med låg komplexitet inte motiverar en samverkansstrategi: *"ska man bygga något väldigt enkelt är kanske inte samverkansentreprenad rätt väg att gå"* [R5]. En offentlig beställare är inne på samma spår och menar att enklare projekt kan genomföras som utförandeentreprenad i stället för en samverkansentreprenad baserad på ett två-faskontrakt: *"Är det ett lite enklare projekt kan man ta fram handlingarna själv, då vill man kanske inte lägga den tiden som det tar att göra allting tillsammans"* [R3].

Komplexitet driver framför allt ett behov att involvera många olika kompetensområden för att kunna utveckla och implementera komplexa tekniska lösningar bestående av många olika delkomponenter. Flera respondenter beskriver att deras beställarorganisationer främst bygger olika typer av miljöcertifierade hus (t.ex. miljöbyggnad silver), vilket driver komplexitet och ett ökat behov av samverkan mellan olika teknikområden. En offentlig beställare berättar att eftersom projekteringen av passivhus kräver många olika kompetensområden så upplever de att partneringsstrategin baserad på ett två-faskontrakt ger dem stor möjlighet att involvera sig i projekteringsarbetet tillsammans med flera andra aktörer: *"Vi vill åt den samlade gruppens kompetens"* [R1] i tidiga skeden innan man målat in sig i ett hörn. Samverkan i tidiga skeden främjar kunskapsbidrag från alla nyckelaktörer och att deras kompetenser och tidigare erfarenheter utnyttjas på ett mer strukturerat sätt. Beställaren fortsätter sitt resonemang med att poängtera att *"en av anledningarna till varför vi överhuvudtaget gick in i det här med samverkan och partnering var att när vi bygger våra passivhus så kräver det så mycket av organisationen, det finns inget utrymme för att varken projektörer eller entreprenörer gör fel. Det kräver att man gör det tillsammans"* [R1]. Under fas 1 är det därmed viktigt att även involvera flera av entreprenörens underentreprenörer och deras respektive teknikkonsulter: *"Vi har en partneringsfamilj med totalentreprenören, installatörer och projektörer, då är det el, rör/vent"* [R1]. En privat beställare som bygger enligt miljöbyggnad silver beskriver ett snarlikt förfarande där de under fas 1 *"tillsammans med entreprenörerna navigerar sig fram, hur uppnår vi nivån silver på billigaste sätt"* [R8].

Några respondenter menar att även osäkerhet påverkar val av entreprenadform, eftersom osäkerhet skapar behov av flexibilitet och gemensam problemlösning för att hantera plötsliga utmaningar som uppkommer. En offentlig beställare berättar om ett stort ROT-projekt med stor osäkerhet: *"Vi vet inte vad som finns i fastigheterna. Hur ser det ut när vi väl börjar gräva? Det vet vi inte när vi gör upphandlingen"* [R3]. Beställaren poängterar därmed att osäkerhet stärker behovet av samverkan i tidiga skeden för att få in många kompetenser och erfarenheter som kan utnyttjas för att tillsammans lösa oförutsedda problem och utmaningar. En byggtreprenör betonar betydelsen av osäkerhet kring slutprodukten och hur det påverkar val av entreprenadform: *"är slutprodukten för väldefinierad finns det inte lika stor orsak att sätta sig i en samverkansentreprenad"* [R5].

Några respondenter poängterar att beställarens kompetensnivå är en viktig faktor vid implementering av två-faskontrakt, eftersom en delaktig beställare måste kunna diskutera lösningar med entreprenören. En offentlig beställare menar: *"i en partnering måste beställaren ha byggkompetens för att kunna vara delaktiga och förstå för att kunna ha kontroll. Vår roll är att kunna våra fastigheter och bidra med den kompetensen in i projekten"* [R3]. En byggtreprenör som ofta jobbar i projekt baserade på någon typ av två-faskontrakt är inne på samma linje och poängterar att denna *"kräver mer engagemang och kunskap från beställaren, den är inte helt"*

enkel att göra.....Är man ny eller osäker så kan den kännas läskig att göra, eftersom man inte vet vad det är man är med och bestämmer om när man inte kan sakerna" [R2]. En offentlig beställare menar också att det är lätt att överskatta sin egen kompetens och underskatta entreprenörernas kompetens: "Man kanske tänker att man har den interna kompetensen.....Men entreprenörerna jobbar åt många olika beställare och ser många olika saker, och det kan vi dra nytta av som kund" [R3]. Beställaren föredrar därför två-faskontrakt före utförandeentreprenader eller styrda totalentreprenader där entreprenörens kunskap inte utnyttjas fullt ut.

Flera beställare poängterar också att tekniska lösningar som är viktiga för förvaltningen av huset är de med och påverkar och styr extra mycket, t.ex. energiaspekter, i projekteringsarbetet. Detta anses ge en bättre balans mellan arkitektonisk gestaltning och kvalitet för bättre förvaltning å ena sidan och produktionseffektivitet och kostnadsfokus i projektet å andra sidan. En privat beställare beskriver denna balansgång: "Vi vill ha hus med fin gestaltning, och ofta är det kommunala krav också. Då är det viktigt att lagom lång lina på arkitekten, så han inte spårar ur fullständigt, men så han inte ritar för snävt heller. Det är en svår balansgång att titta på hur vi kan bygga bra, kvalitativa, håftiga hus med rätt produktionsekonomi. När vi har byggarna med från början så drar vi gemensam nytta av det" [R6]. En privat beställare som inte har egen förvaltning utan säljer sina bostadsprojekt berättar att även de är med och styr lösningar och material genom standarder i rambeskrivningar rumsbeskrivningar: "Det här huset ska ju stå här i flera hundra år och då gäller det att vi gör rätt val både ur kvalitetssynpunkt, driftsynpunkt och förvaltningssynpunkt.....Husen blir väldigt lika" [R11]. Respondenten fortsätter att beskriva att även deras kunder som köper husen är med och styr lösningar och material under projekteringen för att underlätta deras förvaltning: "Det är en självklarhet för de har ju förvaltningsavtal så de vill ju ha samma saker för att få ned driftkostnaderna. De har ju också så stora bestånd att de har erfarenhetsåterföring. De får erfarenheter som de vill ta in i projekten" [R11]. En offentlig beställare poängterar emellertid att de inte kan styra på detaljnivå kring fabrikat: "Vi följer lagen om offentlig upphandling och då kan vi egentligen inte styra mot fabrikat för då likabehandlar vi ju inte leverantörer. Vi pratar [styr] funktioner, inte fabrikat" [R10].

Jämfört med en vanlig totalentreprenad upplevs två-faskontrakt också ge större möjligheter att avbryta kontraktet efter projekteringen om beställaren upplever att entreprenören inte har lämplig kapacitet och förmåga att utveckla och producera huset. Om beställaren väljer att avbryta kontraktet så får entreprenören bara betalt för nedlagda kostnader och beställaren tar över de producerade projekteringshandlingarna för att möjliggöra en ny upphandling. En offentlig beställare berättar att de internt diskuterar att de ska börja projektera mindre inom ramen för fas 1, genom att projektera systemhandling men inte bygghandling. Ett av skälen är att det ska underlätta att avbryta relationen efter fas 1 om de inte är nöjda med entreprenören. Projekterar man för långt blir det svårare att avbryta: "om vi ska ha en chans att tycka – det här funkar inte – så är det bättre att tycka det efter systemhandlingarna" [R7].

4.2 Val av ersättningsform

Val av ersättningsform beror en del på val av entreprenadform där totalentreprenader oftast baserar sig på fast pris medan två-faskontrakt ofta involverar löpande räkning. Men ersättningsformen varierar även mellan offentliga och privata beställare, där de privata beställarna i mycket högre utsträckning använder sig av fast pris även i två-faskontrakt än de offentliga beställarna.

4.2.1 Fast pris

I de fall respondenternas organisationer upphandlar vanliga totalentreprenadkontrakt så baseras dessa oftast på fast pris, med eller utan index. Den höga inflationen under det senaste året (2022) har gjort flera fastpriskontrakt utan indexuppräknning väldigt problematiska både ur ett kalkyleringsperspektiv och ett lönsamhetsperspektiv för entreprenörerna. De materialpriser som entreprenörerna kalkylerat med i anbudet har gått upp kraftigt. I vissa fall kan materialkostnaderna ha ökat med mer än 50 procent mellan tidpunkterna för anbudskalkylering och inköp i pågående projekt. Inflationen har därför gjort fast-pris kontrakt utan indexuppräknning mindre populära hos entreprenörerna. Indexuppräknade kontrakt är i stället väldigt problematiska för beställarna eftersom kraftigt ökat pris kan göra att affären blir helt olönsam. En privat beställare berättar att de därför helst undviker indexuppräknade fastpriskontrakt: *"man önskar från företagets sida att inte ha det, man vill låsa kostnaden så mycket det bara går. Det har att göra med att intäkten ökar ju inte. Om vi hade fått ökade intäkter i och med ökade kostnader, då hade det varit lätt att reglera entreprenadkontraktet på det viset"* [R8].

Flera respondenter beskriver att fast pris är lämpligast vid låg komplexitet och låg osäkerhet, eftersom det då är enklare för entreprenören att kalkylera ett fast pris utan alltför stora riskpåslag. En entreprenör poängterar: *"ju mindre man vet, ju mer lägger man på i risk...Så fort det är mer risker involverade så riskerar man [beställaren] att få betala för risker som inte faller ut"* [R12]. En privat beställare menar att fast pris därför är lämpligast *"i nyproduktion av bostäder, som är en relativt enkel produkt"* [R6]. En offentlig beställare är inne på liknande resonemang: *"är man säker på vad man ska bygga och har bra handlingar, utan massa otydligheter, då är fast pris ganska bra"* [R9]. Är osäkerheten i stället stor så kan det bli stora förändringar som föranleder att det fasta priset ökar avsevärt under projektets gång. En privat beställare beskriver hur osäkerhet i projekt påverkar ÄTA-hantering i fastpriskontrakt. I mer speciella projekt med större osäkerheter uppstår oftare förändringar och därmed ÄTA-krav: *"i en ren nyproduktion är de [ÄTA-diskussionerna] ganska hanterbara i de allra flesta fall. Men om grundläggningen och marken ger oanade utmaningar, eller om det är någon del ROT i det hela, då ser man direkt att det blir ökad chans för ÄTA-krav"* [R6]. Beställaren beskriver också att deras användning av fast pris underlättas av att de har långsiktiga samarbeten med fyra entreprenörer som har lärt känna deras produkter och därmed kan göra sina egna kalkyler med mindre osäkerheter, de hamnar sällan fel. Nya entreprenörer har en mycket högre osäkerhet i sina kalkyler vilket kan leda till konfliktfyllda diskussioner: *"Om man får in en byggare som har tagit ett jobb på grund av att de räknat fel i sin egen ekonomi, då börjar det letas under varje sten för att hitta ÄTA och då blir det en jobbig resa"* [R6].

En generell nackdel med fast pris som tas upp av flera respondenter är att det inte ger drivkrafter för beställaren att engagera sig i projektarbetet tillsammans med entreprenören eftersom beställaren inte får ta del av eventuella besparingar. Flera av respondenterna betonar därför att fast pris inte främjar samverkan och en entreprenör menar att fast pris

bara är "bra om du bara vill ha nyckeln och flytta in, då är den enklare, om du inte vill ha någon personal engagerad" [R2]. Entreprenören upplever därmed att fast pris inte är lika lämpligt som löpande räkning med rikt kostnad i två-faskontrakt, eftersom fast pris medför att beställaren inte får någon drivkraft att samverka och hitta billigare lösningar under detaljprojekteringen i fas 2: "sitter man med ett fast pris och säger att vi skulle vilja byta den här, [så säger beställaren] men det vill inte jag, det står ju [i kontraktet] att det ska vara den här" [R2]. Eftersom beställaren inte får del av reducerade kostnader kan det saknas intresse att effektivisera och göra produktion och inköp billigare för entreprenören. En privat beställare menar dock att de ibland kommer överens med sin entreprenör om att dela på vinsten (50/50) om denne föreslår en billigare lösning med motsvarande kvalitet: "Om entreprenören har kommit med ett förslag att vi gör det här bytet och så delar vi på vinsten. Det är ritat in granitplattor av den här typen på gården men om vi byter på det här viset så kan vi spara 300 000 kr. Då kan man gå med på att reglera det" [R8].

Trots att fast pris av många anses hindra samverkan så beskriver flera respondenter att även två-faskontrakt kan baseras på fast pris under fas 2. De tre privata beställarna beskriver att de som regel väljer fast pris för fas 2, eftersom osäkerheterna oftast är låga efter en gemensam fas 1. En entreprenör beskriver: "Den stora grejen med att ha med oss tidigt är ju att vi ska jobba bort riskerna helt enkelt. Det ska inte finnas så mycket riskpengar kvar, de ska vi ha täckt upp för under projekteringen" [R12]. De privata beställarna upplever inte heller att fast pris leder till onödiga och konfliktfyllda ÄTA-diskussioner, i alla fall inte i deras standardprojekt. De har en bra dialog med entreprenörerna kring detta. Fördelen med fast pris (om det inte ändras så mycket av ÄTA) är att de privata beställarna tidigt får en prislapp på projektet. En privat beställare som utvecklar projekt för försäljning beskriver: "Vi handlar på fasta priser. Eftersom vi säljer direkt måste vi ha en slutkostnad. Sticker det [kostnaden] iväg så har vi sålt redan till en viss [peng] och då kan det bli så att vi inte tjänar några pengar, så vi måste låsa fast det [priset]" [R11].

De privata beställarna betonar att användningen av fast pris bygger på ett givande och ett tagande från båda parter över tid. Det är inte bara entreprenörerna som är måna om att behålla en bra relation till beställaren, även beställaren måste vara mån om relationen med entreprenörerna. En privat beställare beskriver: "Vi ska alltid tänka på nästa entreprenad. Om vi är dumma mot entreprenören i den här entreprenaden, och trycker på dem en kostnad som de egentligen inte borde ta, då kommer de att höja sitt anbud i alla kommande entreprenader" [R6]. Därför krävs dialog och taktkänsla hos beställaren som kan ge efter av rättviseskäl, även om de har juridiskt rätt att få betalt. Det är också viktigt att det fasta priset sätts på en rimlig nivå som båda parter är nöjda med. En privat beställare beskriver: "Det är viktigt att man lär sig jobba med varandra. Så man inte skriver ett fas 2-kontrakt på ett [lågt] målpris, och så går de back på det. Då har vi ingen bra relation, det blir problem med deras vinstmarginal och då kan vi inte arbeta långsiktigt tillsammans" [R11]. Den gemensamma riskhanteringen är också viktig ur denna aspekt. Riskerna bör hanteras tillsammans men den aktör som är bäst lämpad bör ta det ekonomiska ansvaret. Vissa risker bör byggherren ta, t.ex. kring miljöförroreningar i marken, genom att det skrivs in i ABT-avtalet. Skulle förhållandena bli sämre än beräknat så blir det ett ÄTA-krav, men då är båda parter beredda på det i förväg.

4.2.2 Löpande räkning

Generellt så använder respondenterna inte löpande räkning i vanliga totalentreprenader eller utförandeentreprenader, utan endast i samverkansinriktade två-faskontrakt. Men eftersom två-faskontrakt är vanligt förekommande bland respondenterna så används

löpande räkning i ganska hög utsträckning ändå, i alla fall bland de offentliga beställarna. En offentlig beställare betonar vikten av löpande räkning vid partneringsprojekt:

"Ersättningsformen är jätteviktig, speciellt om du ska jobba i partnering eller samverkan, för du styr ju samarbetet väldigt mycket genom den typ av ersättningsform du har. Om du vill ha en riktigt ren partnering får du inte styra i ekonomin för då skapar du drivkrafter i projektet åt olika håll" [R3].

De offentliga beställarna som främst använder sig av samverkansentreprenader baserade på två-faskontrakt, använder alltid ersättningsformer där byggentreprenören ersätts med löpande räkning (baserad på verifierade självkostnader) och rörligt eller fast arvode: *"Det enda som verkligen fungerar är en löpande räkning"* [R3]. Fördelen med löpande räkning och rörligt arvode är att man slipper ständiga diskussioner och konflikter kring vad som ingår i och justering av riktkostnaden som man får vid incitamentsbaserad ersättningsform. En offentlig beställare argumenterar också för att ersättningsformen resulterar i en rättvis betalning för båda parter: *"Tanken är att du betalar för det som projektet egentligen kostar. Det är inte tanken att någon annan ska betala för våra projekt.....Men vi ska inte betala mer än vad projektet kostar"* [R3].

Alla respondenter är dock inte odelat positiva till löpande räkning. En privat beställare med entreprenörserfarenhet är skeptisk till ren löpande räkning under fas 2 eftersom det inte ger entreprenören drivkrafter till effektivitet: *"efter mina år i branschen så tror jag att alla är vassast när de har ett fast pris att jobba emot. Man blir alltid lite mer avslappnad när man har löpande räkning, man behöver inte ta dit A-laget, utan man kan ta B-laget som är lite långsammare, det är lugnt för vi har ändå våra påslag"* [R6]. En offentlig beställare är inne på samma spår och berättar att det pågår interna diskussioner inom organisationen att de ska övergå till mer incitamentsbaserad ersättning i deras två-faskontrakt, i stället för ren löpande räkning, för att allokera mer risk till entreprenören och öka deras drivkrafter att kostnadseffektivisera: *"Många av våra projektledare tyckte att..... det fanns ingen morot för entreprenören att hålla kostnader"* [R7].

Valet mellan fast och rörligt arvode vid löpande räkning diskuteras av några respondenter. En offentlig beställare som använder sig av fast arvode motiverar detta val med att *"entreprenörerna inte behöver lägga in massa riskpåslag. Det är en bra affär för båda parter..... Är de kostnadseffektiva och bygger på ett bra sätt så blir de premierade för det.....De behöver inte tulla på kvaliteten för att behålla sin vinst"* [R10]. En annan offentlig beställare berättar att de väljer fast respektive rörligt arvode *"beroende på vad entreprenören mäts på"* [R3]. Genom att i förfrågningsunderlaget beskriva att beslutet mellan fast och rörligt arvode tas efter kontraktskrivning så kan beställaren avvakta med beslutet och låta den valda entreprenören vara med och påverka det. Beställaren menar att olika entreprenadföretag mäts på olika sätt vad gäller vinst i absoluta eller relativa termer vilket bör få konsekvenser för arvodet: *"beroende på vem det blir som vinner så påverkar det om man vill låsa arvodet eller inte"* [R3].

Flera respondenter resonerar också kring att löpande räkning kräver mer kunskap, resurser och engagemang av beställaren, inte minst krävs en stark ekonomistyrning: *"Det blir en mer utmanande och tidskrävande ekonomisk uppföljning jämfört med fast pris"* [R10]. Beställaren måste ha kompetens och tydliga rutiner för att kontinuerligt hålla koll på kostnaderna så att de inte drar iväg jämfört med överenskommen budget. En offentlig beställare beskriver: *"löpande räkning kräver rätt mycket av projektorganisationen, att ha riktigt bra ekonomiuppföljningar"* [R1]. Då kan aktörerna parera under projektets gång genom att höja/sänka kvaliteten (t.ex. lägga till eller dra bort inglasning av balkonger) för att landa i en eventuell förutbestämd budget. Beställaren beskriver också att de har byggt upp kompetensen för att hantera löpande räkning över tid: *"Vi har känt oss tryggare och tryggare, vi skulle inte ha hoppat på en ren löpande*

räkning i projekt nr 1" [R1]. Utifrån ett resursperspektiv nämner flera respondenter att löpande räkning kräver att beställaren engagerar sig i entreprenörens upphandlingar och inköp av underentreprenörer (UE) och materialleverantörer. En offentlig beställare beskriver detta på ett målande sätt: "Då är ju projektledaren med och fattar gemensamma beslut, är med i inköp och får se offertutvärderingar. Då släpper vi ju inte entreprenörerna helt fria. Vid löpande räkning jobbar ju de med vår plånbok som står öppen för dem, och då måste vi ju veta vad de har för sig. Då är vi delaktiga på ett helt annat sätt i deras upphandlingsprocesser och val av UE, för att säkerställa att det är det bästa vi får" [R9]. En privat beställare berättar att de inte använder löpande räkning, just därför att det är så resurskrävande: "Jag är ingen vän av löpande [räkning]. Byggherren behöver vara organisatoriskt rustad för det. För det är ett helt annat förfaringsätt för byggherren. Man ska ju vara med på alla upphandlingar och studera underlag, så jag skulle behöva öka på mina resurser" [R6].

En annan faktor som flera respondenter poängterar som viktig att beakta vid val av ersättningsform är osäkerhet och okända förutsättningar, till exempel angående slutprodukten, geologiska förutsättningar och befintliga byggnadsverk. I bostadsprojekt så är ombyggnadsprojekt förknippade med mycket större osäkerhet än nybyggnad, vilket gör det mer lämpligt med löpande räkning. En byggentreprenör berättar: "ombyggnad av fastigheter som kan innehålla både det ena och det andra, du vet inte hållfastheten, du vet inte kvaliteten på stommen, du vet inte hur mycket asbest det finns, du vet inte vad som händer när du börjar riva väggarna, då är någon form av löpande räkning det du får ha" [R4]. Entreprenören kan då inte ta ansvar för skicket på den befintliga fastigheten och kan därmed inte kalkylera ett fast pris, vilket vissa offentliga beställare kan ha lite svårt att förstå: "Hur prissätter man föreningar i fastigheten, som till exempel asbest och kvicksilver, eller grundförutsättningar man inte har koll på, som kräver omfattande geotekniska undersökningar som inte är rimliga att vi ska göra i ett anbudsskede?" [R4]. Vid tillräckligt hög osäkerhet krävs därmed löpande räkning eftersom kalkylering av ett fast pris skulle leda till väldigt stora riskpåslag.

4.2.3 Löpande räkning med rikt kostnad och incitament

Löpande räkning med rikt kostnad och incitament upplevs främst användas i partneringsprojekt med två-faskontrakt men en byggentreprenör beskriver att denna ersättningsform ibland används även i vanliga totalentreprenader. I totalentreprenader kalkylerar entreprenören fram en rikt kostnad i sitt anbudsarbete och summan anges i anbudet. Incitamentsnyckeln varierar mellan projekt men entreprenören tar ofta en stor del av risken, t.ex. 50/50 är vanligt. Överlag är denne entreprenör väldigt positiv till incitamentsbaserad ersättning jämfört med fast pris, för att det skapar drivkrafter till samverkan: "det är mycket roligare att jobba i projekt med incitament, man gör det tillsammans, man har ett gemensamt incitament att göra det bra" [R2]. I likhet med ren löpande räkning kräver dock incitamentsbaserad ersättningsform en engagerad och aktiv beställare som lägger ned resurser på att arbeta i projektet.

Respondenterna har lite olika åsikter om hur väl rikt kostnad och incitament fungerar i partneringsprojekt. En byggentreprenör beskriver att deras partneringsprojekt baserade på två-faskontrakt oftast involverar ersättningsformen löpande räkning med rikt kostnad och incitament. Rikt kostnaden kalkyleras då fram gemensamt under fas 1 och om beställaren är nöjd med den så går parterna in i fas 2. Eftersom "beställaren är med på resan att ta fram rikt kostnaden" [R2], så är den oftast väl förankrad när den presenteras. Jämfört med fast pris upplevs incitament vara en stor fördel under detaljprojekteringen i fas 2 eftersom "beställaren är mer benägen att gå med på entreprenörens förslag när man delar på vinsten" [R2].

De offentliga beställarna som använder sig av två-faskontrakt ser emellertid stora nackdelar med incitament och undviker att använda en sådan ersättningsform i sina partneringsprojekt, som i stället är baserade på ren löpande räkning. En offentlig beställare har tidigare använt ekonomiskt incitament kopplat till rikt kostnad men slutat med det på grund av negativa erfarenheter: *"Vi gled tillbaka i det här ÄTA-träsket....Det är svårt att lita på rikt kostnaden, i 99,9 procent [av fallen] är det uppkört"* [R1]. Beställaren beskriver också att det blev diskussioner kring vad som motiverar en höjning/sänkning av rikt kostnaden: *"Vi fick mycket trassel och tjafs med det"* [R1]. Det grundläggande problemet är att fastställande av rikt kostnaden ofta påverkas negativt av aktörernas motsatta egenintressen. En annan offentlig beställare beskriver att incitament *"skapar drivkrafter att inte jobba för projektets bästa utan att jobba för det egna företags bästa, och det är inte det man ska göra i en partnering"* [R3]. En annan offentlig beställare menar att de hellre väljer fast arvode än incitament för att slippa diskussionerna kring rikt kostnaden: *"jag föredrar ju fast arvode, jag tror vi får mindre diskussioner under resans gång....Med incitament blir det mer diskussioner kring nivåerna, vad som är höjning och inte höjning. Man vill undvika det, man vill ju koncentrera sig på produkten"* [R7]. Enligt beställaren pågår emellertid diskussioner inom organisationen att de ska övergå till mer incitamentsbaserad ersättning i deras två-faskontrakt för att allokera mer risk till entreprenören och öka deras drivkrafter att kostnadseffektivisera: *"Många av våra projektledare tyckte att.....det fanns ingen morot för entreprenören att hålla kostnader"* [R7].

Till skillnad mot de offentliga beställarna upplever entreprenörerna och de privata beställarna inte att denna ersättningsform brukar resultera i jobbiga och negativa diskussioner om justering av rikt kostnaden under fas 2 i två-faskontrakt. En viktig orsak till det är att parterna ser sin relation som mycket mer varaktig än endast över det enskilda projektet. En privat beställare betonar *"båge parter måste sträva efter långsiktigt samarbete, det här är ett projekt som vi gör tillsammans nu, och det kommer fler framöver"* [R8]. En entreprenör som endast jobbar med privata beställare med vilka de vill ha långsiktiga relationer betonar att de undviker att strida för ökad ersättning i ett enskilt projekt på bekostnad av den långsiktiga relationen: *"vi har bara återkommande kunder. Vi kan inte bete oss så för vår affärsidé är att vi ska bygga fler projekt åt vår beställare, så vi har aldrig haft någon twist eller oenigheter som inte kan lösas på ombuds nivå"* [R2].

4.2.4 Bonusmöjligheter

Bonusmöjligheter används inte i så hög utsträckning i respondenternas organisationer och det råder olika mening kring betydelsen av bonusmöjligheter. Flera offentliga beställare som främst använder sig av samverkansstrategier baserade på löpande räkning tycker att bonusar är överflödiga eftersom de komplicerar affären och skapar fel fokus: *"affären ska vara ganska ren"* [R3]. En annan offentlig beställare beskriver: *"jag tror inte på inbakade bonusar och dolda incitament. Jag tror man ska försöka skala av så mycket som möjligt för att skapa en bra förutsättning för båda parter"* [R10].

En privat beställare som använder sig av fast pris under fas 2 berättar att de ofta ger entreprenören möjlighet till bonus om de kan öka antal kvadratmeter boarea (m² BOA) i projektet. Eftersom en ökad uthyrningsbar yta ger beställaren ökade intäkter över tid så ger beställaren en bonus på 15kr/m² ökad BOA om entreprenören kommer på lösningar (minska schaktstorlekar, minska korridorlängder, minska tjocklekar på mellanväggar) som kan öka BOA-ytan i huset. På så vis ger det fasta priset drivkrafter att sänka kostnaderna och bonusen ger drivkrafter att höja intäkterna.

4.3 Val av entreprenör

Val av entreprenör består både av upphandlingsförfarande (anbudsinfördran) och anbudsutvärdering. Denna strategikomponent skiljer sig mycket åt mellan offentliga och privata beställare eftersom LOU föreskriver tydliga och transparenta metoder för val av entreprenör.

4.3.1 Upphandlingsförfarande/Anbudsinfördran

De flesta offentliga beställare använder sig mestadels av öppet förfarande där de får bra konkurrens med flera anbud både i totalentreprenader (5–10 st.) och partneringsprojekt (3–5 st.). De använder sig oftast inte av selektivt förfarande för de ser ingen poäng med att begränsa antalet anbudsgivare. Däremot ställer de kvalificeringskrav (kring t.ex. ekonomisk stabilitet, hygienfaktorer rörande legala aspekter, samt erfarenhet av bostadsproduktion) som anbudsgivarna måste klara av för att gå vidare i anbudsutvärderingen. En beställare ställer även kvalificeringskrav kring erfarenhet av partnering och passivhusteknik vid samverkansentreprenaderna. Med hjälp av höga kvalificeringskrav kan de offentliga beställarna sälla bort olämpliga anbudsgivare med bristande förutsättningar att genomföra projektet, vilket blir extra viktigt när komplexiteten är hög. En offentlig beställare berättar: *"är det ett stort och komplicerat projekt med höga risker, då vill vi ju kanske inte ha Kalle Kulas Byggentreprenad. Då jobbar vi hellre med någon som vi tror klarar av det på ett annat sätt...// ...För vår del blir det ett enormt stök när en entreprenör går i konkurs till exempel"* [R9]. En annan offentlig beställare diskuterar balansgången mellan att ha för höga kvalificeringskrav som ger för få anbudsgivare och för låga krav som inte sällar bort olämpliga anbudsgivare: *"Både ja och nej. Det har varit viktiga krav för oss för att säkerställa kompetens och erfarenheten..... Men det är klart att det blir en avväggningsfråga om vi inte får in tillräckligt många anbud"* [R10].

För de privata beställarna varierar det mer. En byggentreprenör, som endast arbetar åt privata beställare, berättar att antalet inbjudna entreprenörer varierar lite beroende på upphandlingsstrategi. Om det är en vanlig totalentreprenad bjuds ofta 5–10 entreprenörer in att lämna anbud (men alla väljer ju inte att delta i anbudstävlingen) medan upphandling av två-faskontrakt endast brukar involvera 2–3 anbudsgivare. De privata beställarna (som använder sig av två-faskontrakt) berättar att de arbetar kontinuerligt med en grupp "hovleverantörer" bestående av ca 4–6 entreprenörer. Merparten av byggprojekten utförs då av någon entreprenör i hovleverantörsgruppen, även om det förekommer att de vänder sig mer öppet till andra entreprenörer. De intervjuade entreprenörerna verifierar att detta är mycket vanligt och att de i mycket hög utsträckning arbetar med återkommande privata beställare. Både de privata beställarna och entreprenörerna ser stora fördelar med att skapa långsiktiga relationer där duktiga entreprenörer återanvänds i stället för att bjuda in nya entreprenörer till varje projekt. En entreprenör beskriver att det ömsesidiga lärandet sänker riskerna: *"Man lär känna varandra, man förstår varandra, vad som är viktigt, hur projektutformningen ska vara, hur man hanterar ekonomin och den administrativa delen..... De vet vad de får för produkt av oss. De kan känna sig trygga med vad det ska kosta, på båda sidor kan man sänka riskpengen"* [R12].

En privat beställare som använder sig av två-faskontrakt betonar att de oftast frågar en enda entreprenör av de fyra återkommande entreprenörer de brukar jobba med: *"Vi bjuder in en byggare exklusivt och skriver ett ABK-avtal"* [R6]. Beställaren berättar att valet av vilken entreprenör de frågar baseras på två huvudsakliga aspekter. Först vilken typ av hus som ska

byggas, där stomsystem och byggmetod är avgörande. Om det är lämpligast med platsgjutet stomme med utfackningsväggar så ligger de entreprenörer med internt (kollektiv)anställda yrkesarbetare bäst till, medan prefabstommar är mer lämpliga för entreprenörer som förlitar sig på underentreprenörer. Beställaren jobbar kontinuerligt med två byggentreprenörer av varje typ och väljer sedan den entreprenör som har fått lite mindre arbetsmängd den senaste tiden: *"vi gör en bedömning av hur fördelningen har sett ut på sistone så att det blir någon rättvisa i det hela, men de är duktiga på olika saker, framför allt olika stomsystem. Två av entreprenörerna har egen kollektivpersonal så de jobbar gärna med platta och utfackning, vilket är bra på vissa fastigheter. De andra två jobbar mer med prefabstommar"* [R6]. Över tid fördelas därmed en ganska likartad arbetsmängd över de fyra entreprenörerna som beställaren brukar jobba med, vilket leder till långsiktiga relationer och ackumulativ kunskapsuppbyggnad: *"Vi har fyra medelstora byggare som vi snurrar på. De är vana med vår produkt och vet vad vi vill ha. Så länge de sköter sig och levererar i rätt tid med rätt kvalitet och med rätt ekonomi så fortsätter vi nyttja dem"* [R6]. En annan privat beställare är också mån om att flera duktiga entreprenörer kontinuerligt ska få projekt och att ingen entreprenör ska få för mycket jobb: *"Vi vill ha ett antal entreprenörer att arbeta med så att ingen växer sig för stor och dominant i korgen. Vi vill att det ska vara lönsamma och välmående entreprenörer som ska finnas kvar"* [R8]. De privata beställarna betonar vikten av kontinuitet för att främja ackumulativ kunskapsuppbyggnad, inte bara hos entreprenadföretaget utan även på individnivå i platsorganisationerna. En privat beställare berättar: *"Helst har vi 2–3 av deras arbetsplatsorganisationer som vi belägger med jobb hela tiden"* [R11].

För att ge nya entreprenörer chansen att komma in så bjuder en privat beställare också ibland in fler att lämna anbud för att testa både befintliga och nya entreprenörers förmågor: *"Relativt ofta knackar det nya entreprenörer på dörren, de vill in och visa vad de går för. Så med jämna mellanrum går vi ut med en generell ställd förfrågan där vi bjuder in både våra samarbetspartners och de som knackat på och visat intresse. Och det är så man kommer innanför vår dörr"* [R6]. Nyligen fick man in en ny entreprenör på detta sätt. De kom tvåa i en anbudstävling men fick ändå chansen att jobba i ett projekt. De gjorde sedan ett så bra jobb att de kommer få fler jobb i framtiden. Samtidigt var beställaren missnöjd med en av de fyra befintliga entreprenörerna som därmed byttes ut eftersom *"de inte levererade rätt i tid och rätt i kvalitet"* [R6]. Alla tre privata beställare betonar att det är viktigt att deras hovleverantörer presterar bra och utvecklas, annars riskerar de att bli utbytta. En beställare berättar också att möjligheten att byta ut samarbetspartners är viktig att beakta för att hålla befintliga entreprenörer på tårna och undvika en mättnadskänsla hos dem: *"Det kan vara lätt som entreprenör, om man är en av fyra samarbetspartners, att man blir lite avslappnad, man är inte på tå längre. Då får vi hjälpas åt att boosta upp varandra, det är ingen självklarhet att vara kvar innanför väggarna om man inte sköter sig. De gäller att de är på tå"* [R6].

4.3.2 Anbudsutvärdering

De flesta respondenterna menar att anbudsutvärdering oftast baseras på en kombination av pris och mjuka parametrar, både hos offentliga och privata beställare. De respondenter som företräder offentliga beställare upplever sig alltså inte ha större fokus på lägsta pris än de privata beställarna, trots LOU. I de fall totalentreprenader upphandlas är dock lägsta pris fortfarande den viktigaste och ibland den enda parametern som utvärderas efter att anbudsgivaren har uppfyllt skall-kraven. Flera respondenter menar att ensidigt fokus på lägsta pris har minskat under senare år och att hänsyn till mjuka parametrar har ökat, som en del i ökad förekomst av partneringsprojekt. En entreprenör ser positivt på ökat fokus på

mjuka parametrar: "Den utveckling som har varit, att man försöker hitta en balans mellan hårda krav och mjuka parametrar, det är bra. Det är en positiv utveckling som har skett helt klart" [R4]. En annan entreprenör menar att fokus på lägsta pris förvisso kan främja kostnadseffektivitet men på bekostnad av hållbarhetsaspekter såsom säker arbetsmiljö: "Man är väldigt het på att hitta det lägsta priset, men man ser inte konsekvenserna. Incitamenten med lägst pris driver en utveckling som inte är bra för samhället. Men samtidigt ska man ha ett kostnadseffektivt förhållnings-sätt så de två aspekterna väger lite mot varandra" [R12].

Flera respondenter berättar att hållbarhetsaspekter har blivit en allt viktigare del av anbudsutvärderingen de senaste åren: "Kraven i detaljplanen kan kräva ett väldigt högt engagemang och en profil för hållbarhetsarbete, och då krävs det att entreprenören har den typen av referenser som visar att de har gjort det här förut" [R8]. Men en entreprenör berättar att den begynnande lågkonjunkturen kan minska detta fokus och återföra mer fokus på ekonomi för att projekten överhuvudtaget ska bli av: "koldioxidavtrycket har blommat upp senaste året och har blivit super-viktigt, men nu är det inte lika mycket ett måste, om det avgör om det ska bli ett projekt eller inte har man blivit beredd att tumma på koldioxidavtrycket" [R2].

Respondenterna nämner flera olika men närbesläktade faktorer som påverkar hur anbud bör utvärderas. En byggentreprenör anser att både komplexitet och osäkerhet påverkar hur anbudsutvärderingen bör utformas. Enbart fokus på lägsta pris funkar främst vid "enkla projekt som är lätta att definiera.....Ju mer komplext och ju mer osäkert, då är riskerna större....., för det blir alltid dyrare och det tar alltid längre tid" [R4]. En offentlig beställare resonerar på liknande sätt: "är det en väldigt komplicerad produkt, det vill säga byggnad, då vill man hellre utvärdera på andra parametrar....//...för då lägger de [entreprenörerna] på en massa riskpåslag i sina offerter" [R9].

Flera respondenter beskriver också att utvärderingen skiljer sig åt vid en jämförelse av traditionella upphandlingar på färdiga handlingar och upphandling av partneringsprojekt i tidiga skeden på grund av olika grader av osäkerhet. Ju tidigare upphandling, ju större betydelse får mjuka parametrar, eftersom osäkerheten gör att det inte går att kalkylera ett exakt pris. En offentlig beställare beskriver hur priset har större betydelse i en traditionell upphandling där beställaren genomfört projekteringen, än i en samverkansentreprenad som upphandlas tidigt: "Om du upphandlar på färdiga handlingar kan du ju antingen gå bara på pris eller lägga in vissa faktorer som är viktiga för projektet. Gör du en partnering har du ju inget pris du kan utvärdera förutom [arvodet i] ersättningsformen.....I en partnering har du ju inte tänkt så mycket själv utan grunden är ju att vi ska tänka tillsammans och hjälpas åt med olika kompetenser. Då kan du inte ha gjort så mycket innan [upphandlingen], så då får du utvärdera på andra kriterier" [R3].

Även beställarens kunskap kan kopplas till utformningen av anbudsutvärderingen och val av tilldelningskriterier, eftersom det är lättare att utvärdera pris än mjuka parametrar. En offentlig beställare som fokuserar på lägst pris vid upphandling av totalentreprenader berättar: "Det är oftast det lägsta priset vi utvärderar på, det blir en ganska enkel utvärdering. Uppfyller man skall-kraven så tittar man på priset sedan" [R9]. En entreprenör är inne på samma resonemang och poängterar att pridfokuserad anbudsutvärdering vid vanliga totalentreprenader kräver mindre kunskap och erfarenhet hos beställaren: "det är lätt, man får in ett antal offerter och så utvärderar man dem och ser på raden längst ned, vem är bäst, då har du facit...och så hoppas du bara att pengarna räcker till den. Men du har ingen aning om det är rätt pris eller inte, du vet bara att det är bäst av de här" [R2]. En offentlig beställare som utvärderar mjuka kvalitetsparametrar vid upphandling av samverkansentreprenader poängterar behovet av objektivitet, transparens och likabehandling: "Jag brukar säga att vi väljer ju inte [entreprenör],

eftersom vi är en upphandlande myndighet, utan det blir ju den det blir utifrån upphandlingsdokumenten” [R10].

De offentliga beställarna som främst använder sig av partneringsstrategier upphandlar byggtreprenören genom en anbudsutvärdering baserad både på lägsta pris och mjuka parametrar. Priset består av att entreprenören anger sitt påslag i form av en procentsats på rörligt arvode. Entreprenörens arvode kan ges en vikt av 10–40 procent vid anbudsutvärderingen, ju lägre arvode ju högre poäng. För att inte entreprenörer ska lockas till prisdumpning för att vinna kontraktet så anger en av de offentliga beställarna lägstanivåer för arvodet för fas 1 (projektering) och fas 2 (produktion), lägre anbud än exempelvis 4 procent respektive 6 procent förkastas. En annan beställare som inte anger miniminivåer anser inte att detta behövs, då arvodet endast ges en vikt av ca 10–20 procent vid utvärderingen: *”Vi utvärderar inte arvodet så hårt, det blir inte avgörande” [R3].* Samtidigt poängterar beställaren att för låga arvoden inte är bra för projektet. En annan offentlig beställare poängterar att det inte längre är tillåtet att ange lägstanivåer för entreprenörens arvode: *”Man får ju inte det enligt LOU längre. Det har ju kommit domar om att vi inte får använda golopriser. Det är inte möjligt” [R10].*

För att främja val av en kompetent och kapabel entreprenör utvärderar beställarna också ett flertal mjuka kvalitetsparametrar: *”vi vill premiera kvalitet, det är huvudsyftet” [R10].* Några respondenter poängterar att kvalitetsparametrarna bör anpassas efter projektets egenskaper och behov: *”Det är lite olika saker man utvärderar beroende på vilket projekt man ska göra. Vad är det som är viktigt för det här projektet? Det är det som man ska utvärdera entreprenörerna på” [R3].* Vanliga mjuka parametrar som anses viktiga är: projektorganisation (nyckelroller), genomförandebeskrivning av arbetsmodeller för samverkan, kommunikation, inköp och ekonomiföljning, system och processer för kvalitet, miljö och arbetsmiljö, samt referensprojekt med exempelvis energieffektivt byggande. Några offentliga beställare poängterar att muntliga anbudspresentationer och intervjuer spelar en viktig roll vid utvärderingen av entreprenörens organisation, inte bara vad som är skrivet i anbudet. Eftersom beskrivningar i anbudet kan skrivas av personer som inte kommer vara delaktiga i projektet är det viktigt att träffa nyckelpersonerna och höra dem berätta om deras syn på projektet: *”vissa är ju jätteduktiga på att skriva, men sedan kanske de inte är lika duktiga på att presentera. Det hänger inte alltid ihop, för då är det en [annan] person som har skrivit, men de har en organisation som inte funkar” [R7].*

En offentlig beställare utvärderar ytterligare en parameter (ofta till en vikt av 10 procent), nämligen entreprenörens eget utvecklingsbidrag i form av en investering i innovationsarbete. Beställaren berättar att entreprenören går in med en centralt finansierad påse pengar för att *”jobba med innovation i projektet, vi vill kanske testa en ny solfångare eller nya isoleringsmaterial, vi vill driva den utvecklingen framåt” [R1].* Detta är särskilt viktigt vid byggnation av passivhus eller andra nya koncept för att främja utveckling och testning av nya effektiva lösningar, *”annars blir det ofta att man stryker sådana saker för att det inte finns pengar till det” [R1].*

De privata beställarna utvärderar både pris och mjuka parametrar, men med lite olika prioritet. Två privata beställare betonar att ekonomin är särskilt viktig vid byggande av hyresrätter eftersom hyresnivån oftast inte kan höjas om produktionskostnaderna drar iväg: *”det är svårt att bygga hyresrätter, att hitta nivån. Det får inte kosta för mycket att bygga, då kommer inte våra hyresgäster ha råd att bo där. Det är en evig kamp att hålla ned produktionskostnaden, men vi vill inte hålla ned kvaliteten. Det ska vara fina lägenheter” [R6].*

När privata beställare upphandlar entreprenörer till ett två-faskontrakt så utvärderar de priset i större utsträckning än de offentliga beställarna, eftersom entreprenörerna ofta ombeds ta fram ett målpris/budgetpris i sitt anbudsarbete även i ett två-faskontrakt. Kalkylen och målpriset baseras då på tidigare erfarenheter och schabloner/nyckeltal. En entreprenör berättar: *"om jag får en förfrågan så prissätter jag den med erfarenhetsvärden..... jag tror att jag kan bygga det här för x antal kr/m2 BOA, med de här förutsättningarna"* [R2]. En annan entreprenör är inne på samma typ av resonemang kring anbudsarbete i två-faskontrakt åt privata beställare: *"Jag gör mycket tidiga kalkyler, grova kalkyler och budgetar åt privata beställare som frågar efter en idé om vad det kan kosta"* [R5].

Även mjukare parametrar än pris utvärderas också bland privata beställare. Miljöaspekter, projektorganisation och social hållbarhet brukar utvärderas. En privat beställare beskriver betydelsen av en kompetent platsorganisation: *"Det handlar mycket om vilka team det är på individnivå, man vill örönmärka en platsorganisation: de har rutin och erfarenhet, de har ordning och reda och bra arbetsmiljö. Där vill också de duktiga underentreprenörerna vara. Där man vet att man kommer fram och får jobbet gjort enligt tidplan. Då vet de att de tjänar de pengar de räknat med"* [R11].

Entreprenörerna berättar också att privata beställare däremot inte brukar ange hur anbud ska utvärderas. En byggentreprenör berättar att privata beställare väljer entreprenör till en samverkansentreprenad på ett väldigt subjektivt sätt: *"Beställaren träffar ett fåtal och sedan skaffar han sig en magkänsla; vem känns det bäst att gå med, och sedan har ju riktkostnaden också betydelse"* [R2]. Beställarna anger bara vad de vill att entreprenören ska inkludera i anbud och därmed VAD de kommer utvärdera, men inte HUR de kommer utvärdera informationen, det vill säga inga procentsatser för viktning anges.

Priset men även organisation och lösningar som anges i anbudet är också alltid föremål för förhandling, innan en privat beställare väljer vilken entreprenör de ska gå vidare med. En entreprenör beskriver att erfarna privata beställare alltid utnyttjar sina möjligheter till förhandling: *"allt blir en förhandling innan man ska skriva avtalet, alla rader i AF-delen"* [R2]. Beroende på vilka antaganden och förutsättningar som anbudsgivarna har räknat med så kan möjligheterna att jämföra anbuden skilja sig. Då följer sedan en förhandling med den privata beställaren som försöker likställa anbuden så att de baseras på liknande antaganden och förutsättningar. Entreprenörens målpris i anbudet ligger sedan till grund för arbetet med att ta fram den gemensamma riktkostnaden under fas 1. Eftersom de entreprenörer som främst arbetar åt privata beställare strävar efter långsiktiga relationer så finns det inga drivkrafter att ange ett lågt målpris i anbud för att sedan försöka höja det i gemensamt arbete med riktkostnaden i fas 1. De privata beställarna betonar betydelsen av att riktkostnaden (även kallat anbudspris när fas 2 ska ersättas med fast pris) efter fas 1 hamnar nära entreprenörens initiala målpris om inte stora förändringar i produkten skett under projekteringen. En privat beställare beskriver: *"Förutsatt att anbudet hamnar där målpriset är, eller att det finns skäl för att produkten på något sätt har förändrats så att de kan motivera om anbudssumman skiljer sig från målpriset, så går vi vidare och skriver ett rent ABT-avtal"* [R6]. Entreprenörer som har svårt att hålla målpriset under fas 1 kan bli utbytta i kommande projekt eftersom det är så viktigt för de privata beställarna att det initiala priset också blir slutpriset. Särskilt illa är det om beställaren upplever oärlighet hos entreprenören i kommunikationen kring kalkyl av målpris och anbudspris så att t.ex. sena fördyringar uppstår strax innan kontraktsskrivning för fas 2: *"Vi har avstämningsmöten för att se hur målpriset ändrar sig längs vägen.....Sedan kanske entreprenören kommer två månader innan man ska skriva [kontrakt för fas 2] och säger nej nu stack kalkylen.....och hänvisar till saker som hände för"*

länge sedan. De har mörkat saker och då sitter vi i en dålig sits när det är så nära [kontraktsskrivning]. Sådana entreprenörer vill vi inte jobba med” [R11].

4.4 Val av samverkansform

Utformning och implementering av samverkansform upplevs variera beroende på hur övriga strategikomponenter är utformade. I traditionella totalentreprenader med fast pris är det ovanligt med samverkansaktiviteter (även om det finns undantag hos privata byggherrar) medan de är väldigt centrala i samverkansentreprenader baserade på två-faskontrakt med löpande räkning. Privata beställare som använder sig av två-faskontrakt med fast pris i fas 2 använder sig av samverkansaktiviteter i något mindre utsträckning än de offentliga beställarna som upphandlar partneringsprojekt. En byggentreprenör beskriver emellertid att de tar initiativ till att implementera samverkansaktiviteter oavsett om projektet benämns partnering eller ej av beställaren: *”Vi behandlar alla projekt som de är samverkan, oavsett upphandlingsform och ersättningsform, det är vår grundfilosofi” [R2].* Anledningen till att entreprenören alltid implementerar någon typ av samverkansform är att: *”Vi tror att vi får nöjdare kunder genom att jobba så [i samverkan], eftersom de får en bättre affär” [R2].* Men även om samverkansaktiviteter används i alla entreprenörens projekt så blir samverkan mer intensiv och omfattande i projekt med två-faskontrakt. En annan entreprenör beskriver val av samverkansform som ett viktigt komplement till val av leverantör genom att exemplifiera med en metafor från lagidrotten där man först väljer en bra laguppställning och sedan utvecklar laget under träningarna: *”Hur sannolikt är det att vi får ihop ett fungerande team från dag 1, det är inte jättesannolikt. Du måste träna en stund för att prestera” [R4].*

En entreprenör menar att privata beställare ofta vill ha en dialog kring hur aktörerna ska utforma samverkansformen medan offentliga beställare brukar ge entreprenören ansvar att utforma samverkansformen genom att den beskrivs i anbudets genomförandebeskrivning som sedan utvärderas: *”Privata beställare vill vara med och bestämma hur samverkan ska gå till, medan LOU-beställare vill att vi ska bestämma hur vi vill att samverkan ska gå till i genomförandebeskrivningen. LOU-beställare vill att någon tar dem i handen och visar hur man driver en samverkansentreprenad, medan privata beställare vill att vi utformar sättet tillsammans” [R5].*

En offentlig beställare med stor erfarenhet av partneringsprojekt betonar betydelsen av den formella samverkansformen och behovet av att tidigt och strukturerat diskutera och bestämma hur samverkan ska se ut i projektet, t.ex. vad gäller ekonomin och gemensamma processer och rutiner: *”Man behöver lägga väldigt mycket tid i början, prata om samverkan och hur vi ska jobba tillsammans, hur ska hela samarbetet gå till? Det är där jag tycker att många gör fel i partnering, man pratar om det som om är vi alla glada blir projektet bra. Men det är otroligt strukturerat att arbeta i partnering, vi ska använda rutiner och processer som vi är överens om. Och allt det där måste man sätta väldigt tidigt, det är ju inget kramkalas, det är ett strukturerat arbetssätt för att få fram ett bra projekt” [R3].*

Flera respondenter betonar att startworkshopen är den viktigaste delen av samverkansformen, den sätter tonen för relationen i projektet och fungerar som ett forum för att diskutera och bestämma projektets mål. En entreprenör berättar att ett gemensamt målmöte fungerar som kick-off i alla projekt och är en viktig del i att skapa en gemensam målbild för att genomföra projektet tillsammans: *”100 procent av våra projekt ska ha ett målmöte med kunden innan vi drar igång, för oss finns bara samverkan, vare sig kunden vill eller inte” [R2].* En offentlig beställare är av samma åsikt och beskriver betydelsen av startworkshopen så här: *”Det som har varit viktigast och som är lätt att slarva med är startworkshopen. Där kommer man samman*

innan man börja slita med tidplaner och kostnader. Där sätter man spelreglerna, vad gör vi om något går snett, om någon faller ur ramen" [R1]. Flera respondenter diskuterar också att uppföljningsworkshops är viktiga. En entreprenör betonar betydelsen av att följa upp de gemensamma målen som sattes under start-workshopen: "uppföljningsmöten där man stämmer av målbilden" [R2], ofta 2–4 möten/år där man diskuterar arbetet mot de gemensamma målen.

Flera respondenter beskriver att samlokalisering är viktigt och att beställaren och entreprenören bör dela kontor åtminstone delvis. Det är även en fördel om strategiska UE kan omfattas av samlokaliseringen. En offentlig beställare poängterar behovet av samlokalisering men att det ibland kan vara svårt att få beställarens projektledare att anamma detta: "Vi måste bli bättre på att vara ute på byggarbetsplatsen, vi kan inte sköta det via datorn, för då är vi uppe på läktaren direkt" [R7]. En entreprenör framhåller också gemensamt projektkontor som ett viktigt samverkansverktyg, särskilt i stora och långa projekt eftersom det främjar social interaktion: "Att mötas är det viktiga...Är det ett stort komplext projekt som varar i flera år, då är det en jättebra lösning. Kaffebordssnacket, man kan inte nog betona värdet av det, för att få människor att trivas ihop, samverka och prestera" [R4]. En annan entreprenör beskriver att denna typ av samlokalisering upplevs mer utmanande under projekteringsarbetet där projekterande konsulter sitter på olika ställen långt från byggplatsen. Trots utmaningarna anses samlokalisering och mer möten i verkligheten viktigt, vilket har blivit svårt under pandemin. Flera respondenter beskriver att partneringsprojektet och relationsbyggande har blivit lite mer utmanande på grund av pandemin: "Det är viktigt att träffas i verkliga livet. Pandemin har gjort att vi hamnat i ett TEAMS-träsk. Man hinner aldrig prata och lära känna folk" [R5]. En offentlig beställare är inne på samma spår och menar också att det inte är helt enkelt att gå tillbaka till fler fysiska möten ute på byggarbetsplatsen nu när pandemin är över: "Jag försöker få mina projektledare att sitta ute, det är där vi löser saker och ting, mejl blir bara missförstånd. Men en del gillar inte att sitta ute" [R7].

En annan lite mer underskattad aktivitet är erfarenhetsåterföringsmöten där man diskuterar vad som gått bra i projektet och vad man kunde ha gjort bättre. Detta brukar vara svårt att få till men är en viktig pusselbit i ett mer långsiktigt utvecklingsarbete där man över tid förbättrar sina processer: "Där har branschen mycket att [lära], det är ofattbart att man inte kan plocka med sig de sakerna som blivit fel, utan man gör samma fel igen, vi lär oss inte mycket där" [R1]. En privat beställare betonar vikten av övergripande samverkansmöten där parterna jobbar gemensamt med förbättring och utveckling så att både beställare och entreprenör är nöjda och drar nytta av relationen: "Vi har kontinuerliga samarbetsmöten med varje entreprenör där vi pratar igenom vad som hänt sedan senast. Vad är vi nöjda med, vad är vi missnöjda med, vad kan vi gemensamt göra bättre så att vi utvecklar ett samarbete som fungerar bra för bägge" [R6].

Två offentliga beställare som tillsammans med en tredje beställare har upphandlat ett ramavtal (Stockholmshuset) med tre entreprenörer berättar att de har haft mer övergripande samverkansmöten där alla beställare och entreprenörer tillsammans diskuterade ramavtalet i stort och utvecklingen i projekten inom ramavtalet. En av de offentliga beställarna poängterar också vikten av att bibehålla fokus och utvecklingsambitioner i dessa samverkansrelationer så att parterna inte blir nöjda och stagnerar: "Det blir lätt att man blir bekväm i projekten, att det bara rullar på. Det blir ingen förnyelse, så det gäller att man fortsätter skruva hela tiden" [R7]. Den andra av beställarna berättar lite mer om hur parterna har jobbat med detta inom ramavtalet: "Vi har varit några representanter från varje entreprenör och några representanter från de olika byggherrarna som har varit med i de här större samverkansgrupperna och sedan har uppgiften varit att sprida det vi har pratat om ned i våra respektive organisationer. Vi har haft entreprenadforum...//...där vi har suttit tillsammans för att delge varandra erfarenheter och kunna stöta och blöta det som inte har fungerat" [R9].

4.5 LOU:s roll i entreprenadupphandling

När det gäller synen på LOU så skiljer den sig tydligt mellan beställare och entreprenörer. De offentliga beställarna som lyder under LOU är mer positiva än entreprenörerna som upphandlas enligt LOU. De intervjuade offentliga beställarna upplever överlag inte att LOU innebär något stort hinder för dem: *"Det ställer krav på oss att vara en bra beställare..... Det hindrar inte innovation och utveckling"* [R1]. LOU tvingar beställaren att bli tydlig och transparent med vad man vill ha och hur man kommer utvärdera det, vilket anses extra viktigt vid hantering av offentliga medel: *"Jag skulle inte vilja ha ett samhälle där inte LOU fanns. Jag tycker det är bra när det är offentliga pengar, att [LOU] styr upphandlingarna"* [R3].

Eftersom de offentliga beställarna överlag är ganska nöjda med LOU så skulle de inte vilja göra markant annorlunda upphandlingar om de inte skulle behöva förhålla sig till LOU. Möjligtvis skulle vissa skippa det öppna upphandlingsförfarandet och bjuda in färre och handplockade leverantörer med hög kapacitet för att undvika att få in anbud av leverantörer som inte är lämpliga för projektet. Men då kan man också gå miste om nya duktiga entreprenörer som man inte har testat tidigare och inte har erfarenhet av: *"det kan finnas guldkorn som vi inte har jobbat med, som är jättebra för projektet"* [R3]. Ett alternativ skulle därför vara att i stället utnyttja möjligheten (som privata beställare har) att välja bort och förkasta anbud av entreprenörer som inte verkar bra: *"man kan ju välja bort mycket lättare om man tycker att någon inte.....man behöver ju inte ange något skäl till det"* [R3].

De offentliga beställarna tycker inte heller att anbudsutvärderingen förhindras markant av LOU. En beställare menar att *"jag skulle göra utvärderingen på ungefär samma sätt"* [R3], eftersom det är en fördel att genomföra utvärderingen på ett strukturerat och transparent sätt. De offentliga beställarna som använder sig av partnering betonar att LOU inte är ett hinder för upphandling av partneringprojekt på mjuka parametrar: *"Man behöver inte vara så rädd att handla upp på mjuka parametrar, bara man är tydlig med hur man kommer utvärdera dem"* [R1]. De poängterar emellertid att det krävs större kompetens att använda mjuka parametrar i enlighet med LOU.

De offentliga beställarna berättar också att de har utvecklat sin kompetens att upphandla enligt LOU över tid: *"Det har varit en resa"* [R10]. Beställarna har särskilt fokuserat på att förbättra sina samverkansinriktade upphandlingar så att de nu är mer juridiskt lämpliga än vad de var när de började testa samverkansentreprenader. En beställare poängterar också att det är en läroprocess att bli en bra upphandlare: *"ser jag tillbaka på vår första partnering-upphandling för 10 år sedan så är den helt värdelös, den är verkligen inte bra LOU-mässigt. Det har tagit tid att bli bra på det"* [R1]. För att främja denna läroprocess poängterar beställaren att det är viktigt med en egen intern byggherreorganisation som kontinuerligt kan lära från projekt till projekt, i stället för att förlita sig på upphandlingskonsulter. En annan offentlig beställare poängterar betydelsen av förändringsbenägenhet och en vilja att lära sig nya saker: *"alla som jobbar på [bolaget] idag är förändringsbenägna och vill testa nytt"* [R10]. Beställaren poängterar också behovet av ett bra internt samarbete och kunskapsutbyte mellan projektledningsfunktion och inköpsfunktion för att främja kunskapsutvecklingen: *"vi har ett otroligt bra samarbete med nyproduktion som arbetar med de här projekten.....Då blir det också ganska lätt att alla runt omkring anammar det här förhållningssättet"* [R10].

I stark kontrast med de positiva offentliga beställarna i denna studie så ser respondenterna som representerar byggtreprenörer i stället stora nackdelar med LOU. Framför allt är flera respondenter kritiska till de traditionella upphandlingar som ofta utförs av offentliga beställare inom ramen för LOU. En entreprenör beskriver: *"LOU driver en slags lägst pris och*

gena i kurvorna.....Det är svårt att jobba på lägst pris och samtidigt ha en säker och hälsosam arbetsplats, att ha koll på att det är rättvist byggande" [R12]. En annan entreprenör poängterar att "en LOU-upphandling på lägst pris med färdiga handlingar, den är ju dålig av alla anledningar utom korruption" [R2]. En sådan upphandling upplevs ineffektiv eftersom inga erfarenheter och kompetenser tas till vara förutom av den/de som skrev förfrågningsunderlaget, entreprenörens kompetens tas inte till vara och beaktas inte. En annan entreprenör resonerar kring att LOU-upphandlingar baserade på lägsta pris kan ha vissa förtjänster i och med att de ökar konkurrensen på marknaden men för det enskilda projektet kan det ha stora nackdelar: "Det här smash-and-grab, att hitta den på marknaden som räknat bort sig eller ger lägst pris, på något sätt tror jag att det behövs för det ger oss andra en signal om var marknadspriset är. Men jag tror inte det blir den bästa slutprodukten för beställaren" [R12]. En privat beställare med erfarenhet av LOU som entreprenör är också negativ till LOU och det lägsta-pris-fokus som ofta uppstår. Beställaren betonar fördelen att ibland kunna undvika anbudsgivaren med lägst pris och i stället välja en annan entreprenör, kanske den med näst bäst pris, eftersom "lägsta pris är inte alltid bästa pris" [R6]. En offentlig beställare är inne på liknande resonemang och beskriver att lägsta-pris-upphandlingar har resulterat i problematiska projekt för dem: "Det beror på hur vi sätter utvärderingsmodellen, för blir det bara pris så misslyckas vi oftast i leveranserna, det funkar inte bra" [R7].

LOU hindrar också långsiktiga relationer som byggs upp över tid, eftersom offentliga beställare negligerar tidigare goda prestationer vid anbudsutvärdering på lägsta pris för att det är svårare att utvärdera objektivt. En entreprenör betonar frånvaron av leverantörernas drivkrafter för goda prestationer: "Är det LOU så kan man ju krasst säga att det är lägsta pris som gäller. Och då kan man missköta sig men nästa gång kan man lämna pris och har du lägst så ska du ju ha projektet" [R4]. En privat beställare tycker därmed att det är en fördel att inte behöva förhålla sig till LOU: "Det är en stor skillnad med att vara privat [beställare] utan LOU, att få entreprenörerna att känna OK den här förutsättningen var inte känd för mig, men den var inte heller känd för beställaren. Det är ingen som försökt lura mig. Hur ska vi försöka lösa problemet, för vi vill ju fortsätta göra projekt tillsammans" [R8]. Beställaren resonerar att "i en LOU-upphandling där lägst pris har gällt kanske man [entreprenören] hade försökt driva igenom den frågan. För det spelar ingen roll, man har lika god chans nästa vecka ändå när det är en ny upphandling" [R8]. En av de offentliga beställarna som är lite mindre positiv till LOU än de andra betonar just försvärandet av långsiktiga relationer som den största nackdelen med LOU: "om vi hittar en väldigt bra leverantör som lär sig vår produkt och hur vi vill ha det...//...att hela tiden behöva lära upp någon ny är ingen fördel för vår del och jag är absolut inte säker på att det blir billigare" [R9]. Beställaren fortsätter med att beskriva att utan hänsyn till LOU hade de gärna jobbat med "en bank av entreprenörer som man kan lita på och där samarbetet har fungerat" [R9].

Entreprenörerna upplever också att LOU hindrar eller åtminstone försvårar långsiktig samverkan: "samverkan för en LOU-beställare är ju lite mer komplicerad för beställaren, svårt att göra det så transparent som möjligt. Vi har ju haft entreprenader som blivit avbrutna på grund av att det inte är så lätt att göra det transparent och likriktat" [R5]. Entreprenörerna menar att många offentliga beställare uppfattar det som att LOU inte är förenligt med samverkan vilket gör att entreprenörer som eftersträvar starkare interaktion och långsiktiga relationer med färre beställare kan känna frustration att arbeta med offentliga beställare. En entreprenör undviker helt att arbeta åt offentliga beställare eftersom "vår affärsidé funkar inte med LOU" [R2]. En annan entreprenör är inne på samma typ av resonemang och betonar betydelsen av långsiktiga relationer och att de hellre arbetar åt privata beställare och därmed prioriterar att lämna anbud åt dem: "Vi har haft fullt upp med våra privata beställare. Vi jobbar gärna med återkommande beställare som vi känner och kan. Man vet vad man får" [R5].

Ett sätt att skapa lite mer långsiktiga relationer inom ramen för LOU är att upphandla ramavtal för serieproduktion, vilket två av de offentliga beställarna har gjort tillsammans med en tredje beställare (Stockholmshusen). I den första versionen av ramavtalet upphandlades fyra entreprenörer (varav en hoppade av) som tilldelades en viss volym byggande. I den nya versionen genomförs upphandlingen som ett dynamiskt inköpssystem (DIS), där nio entreprenörer är kvalificerade hittills. Beställarna gör sedan objektspecifika upphandlingar inför varje nytt projekt och de kvalificerade entreprenörerna kan då välja om de vill lämna anbud eller ej på aktuellt objekt. En stor fördel med detta ramavtal är att det främjar kunskapsutbyte och ständiga förbättringar mellan projekten eftersom produkterna, det vill säga byggnaderna, är väldigt likartade, vilket möjliggör seriell produktion och återupprepnings effekter. En av de offentliga beställarna beskriver *"Skanska är lyriska, äntligen får de diskutera detaljförbättringar..... så att projekten blir bättre och bättre"* [R7].

En annan anledning till att entreprenörerna är negativa till LOU är att den skapar rigiditet och hindrar förhandling där bristfälliga förfrågningsunderlag kan justeras så att kostnadsdrivande lösningar och val byts ut. När privata beställare upphandlar så sker alltid en kontraktsförhandling där man kommer överens om pris och innehåll innan man går vidare med kontraktet. Den begränsade förhandlingsfriheten i LOU-upphandlade projekt leder till många problem i projekten, särskilt i kombination med begränsade resurser och kompetenser hos beställarorganisationerna. Denna nackdel anges även av två offentliga beställare som i övrigt är positiva till LOU. En av dem beskriver att frånvaron av förhandlingsmöjlighet gör att *"för oss blir det lagt kort ligger"* [R10]. Den andra offentliga beställaren anser att LOU skapar lite onödigt rigiditet hos dem i upphandlingen, och att förändrade krav och önskemål då inte går att implementera: *"vi måste ju beskriva så tydligt vad vi ska utvärdera. Det hämmar vinglutrymmet. Man kan inte komma på någonting under upphandlingens gång"* [R7]. En viktig aspekt som det ofta förhandlas kring är alternativa lösningar. När entreprenörerna arbetar åt privata beställare så är det mer regel än undantag att de föreslår alternativa lösningar som parterna förhandlar om. Vid anbuds-kalkylering kan långsiktiga relationer leda till lägre riskpåslag av entreprenören eftersom de känner beställaren och kan ha en uppfattning om hur villig beställaren är att samverka och förhandla kring förslag på billigare och effektivare alternativa lösningar. Om entreprenören inte har tidigare erfarenhet av beställaren måste man förutsätta att det som är bestämt i förfrågningsunderlag och kontrakt det gäller och kan inte ändras även om bättre alternativa förslag dyker upp.

5. Diskussion

I detta avsnitt analyseras och diskuteras de empiriska resultaten från intervjuerna med de fyra forskningsfrågorna som utgångspunkt, genom att jämföra resultaten med tidigare studier och rapporter, samt den teoretiska referensramen.

5.1 Koppling mellan upphandlingsstrategi och styrningssystem

I detta delavsnitt används det teoretiska ramverket i tabell 1 för att diskutera de två första forskningsfrågorna:

- 1) Hur utformar offentliga och privata byggherrar sina upphandlingsstrategier?
- 2) Vilka kontroll- och styrningssystem använder sig beställarna av genom deras upphandlingsstrategier?

Intervjuerna med entreprenörerna och de beställarorganisationer som representeras i denna studie visar att beställare av bostadsprojekt främst använder sig av två olika huvudsakliga upphandlingsstrategier: en mer delegerande strategi baserad på styrda totalentreprenader på fast pris, och en mer samverkansinriktad strategi med en alternativ entreprenadform baserad på ett två-faskontrakt med löpande räkning. I tabell 4 nedan illustreras hur dessa två huvudtyper av upphandlingsstrategier medför olika kontroll- och styrningssystem.

Tabell 4 De två huvudtyperna av upphandlingsstrategier och deras påverkan på styrning

Upphandlingsstrategi-komponenter	Resultatkontroll	Processkontroll	Social kontroll
Val av entreprenadform	<i>Styrd totalentreprenad</i>		Två-faskontrakt
Val av ersättningsform	<i>Fast pris</i>	Löpande räkning med fast arvode eller incitament	
Val av entreprenör	<i>Många anbudsgivare och fokus på lägst pris</i>	Färre anbudsgivare och stort fokus på mjuka kvalitetsparametrar	
Val av samverkansform	<i>Få eller inga samverkansaktiviteter</i>		Många samverkansaktiviteter

Den delegerande strategin (markerad i kursiv stil) baseras främst på resultatkontroll med ABT 04 som entreprenadform, fast pris som ersättningsform, många anbudsgivare och fokus på lägst pris vid val av entreprenör samt oftast en frånvaro av samverkansform. Det finns dock inslag av processkontroll, eftersom beställarna styr produkt- och materialval i så kallade styrda totalentreprenader. Den samverkansinriktade strategin (markerad i fet stil) baseras främst på en kombination av processkontroll och social kontroll där en alternativ entreprenadform baseras på ett två-faskontrakt (med viss styrning av produkt- och materialval), ersättningsformen baseras på löpande räkning, val av entreprenör genomförs med färre anbudsgivare och större fokus på mjuka parametrar och samverkansformen inkluderar många samverkansaktiviteter (se tabell 4). Utöver dessa två huvudsakliga strategier använder sig flera privata beställare även av en hybridversion där den samverkansinriktade strategin baseras på fast pris i stället för löpande räkning under fas 2 i två-faskontraktet.

Att beställarnas upphandlingsstrategier medför olika kombinationer av Ouchi's tre kontroll- och styrningssystem stödjer aktuell forskning som argumenterar för att olika typer av kontroll ofta fungerar som komplement till varandra och att de därmed med fördel kan kombineras för bästa resultat.⁸² Men denna studie visar också hur kontroll- och styrningssystemen kan kombineras mer i detalj genom de fyra komponenterna i beställarens upphandlingsstrategi.

Att båda de huvudsakliga strategierna baseras på processkontroll genom styrning av produkt- och materialval i förfrågningsunderlaget stödjer en tidigare studie av Konkurrensverket som fann att både utförandeentreprenader och rena totalentreprenader är ovanliga inom bostadssektorn, medan styrda totalentreprenader är mycket vanliga. I studien framkom att 71 procent (27 av 38) av de studerade upphandlingarna styrde detta, oftast genom att föreskriva ett visst fabrikat/varumärke "eller likvärdigt".⁸³ I rapporten argumenteras också att "eftersom ersättningen för det föreskrivna materialförslaget ofta utformas som ett procentuellt påslag, saknas incitament att föreslå alternativa produkter eller lösningar som är mer kostnadseffektiva".⁸⁴ Det är dock viktigt att poängtera att offentliga byggherrar enligt 9 kap. 6 § LOU inte får hänvisa till ett fabrikat av ett specifikt varumärke i tekniska specifikationer om det kan leda till att en leverantör gynnas eller missgynnas. Orsaken till att byggherrar väljer att styra val av produkter och material är också samstämmig med orsaker identifierade i tidigare studier. Den främsta orsaken till styrning kopplas till förvaltnings-skedet, eftersom styrning "underlättar framtida underhåll och service om nybyggda hus använder samma produkter som det befintliga bostadsbeståndet".⁸⁵ Det kan argumenteras för att det är logiskt att förvaltande byggherrar har ett långsiktigt perspektiv på livscykelkostnader och därför vill styra genom processkontroll. Ur ett hållbarhetsperspektiv kan detta också anses vara lämpligt och på lång sikt även kan motiveras trots att det kan ske på bekostnad av fokus på sänkta produktionskostnader genom resultatkontroll. Denna studie indikerar att även byggherrar som utvecklar och bygger bostadsprojekt för försäljning kan drivas av ett långsiktigt förvaltningsperspektiv, eftersom deras kund som köper fastigheten ska förvalta den. För att underlätta försäljning av projektet kan därmed inte förvaltningsaspekter negligeras.

5.2 Kontextfaktorers påverkan på upphandlingsstrategier

I detta delavsnitt används det teoretiska ramverket i tabell 2 för att diskutera hur beställarna väljer att utforma sina upphandlingsstrategier och därmed kontroll- och styrningssystem, det vill säga vilka underliggande kontextfaktorer som påverkar deras val av strategi. Detta är kopplat till den tredje forskningsfrågan:

- 3) Varför utformas upphandlingsstrategier på ett visst sätt, vilka faktorer påverkar utformningen?

Under intervjuerna framkom att projektets komplexitet och osäkerhet, samt beställarens kompetens och resurser är de tre viktigaste faktorerna som beställaren bör ta hänsyn till vid

⁸² Stouthuysen, 2012; Kreutzer et al., 2016; Cardinal et al., 2017; Sitkin et al., 2020.

⁸³ Konkurrensverket, 2021.

⁸⁴ Konkurrensverket, 2021, s. 10.

⁸⁵ Konkurrensverket, 2021, s. 115.

utformning av upphandlingsstrategi. Resultaten visar därmed att tre av de fyra kontextfaktorer som diskuterats i tidigare litteratur kring organisatorisk kontroll och styrning (se avsnitt 2.5 och tabell 2) anses vara avgörande vid beställarens val av upphandlingsstrategi. Endast en faktor från det teoretiska ramverket verkade vara av mindre betydelse, nämligen prestationens mätbarhet. Nedan diskuteras de fyra kontextfaktorerna (även prestationens mätbarhet), men med fokus på de tre kontextfaktorer som respondenterna anser ha stor betydelse för val av upphandlingsstrategi; beställarens kunskap om uppgiften (samt beställarens resurser), uppgiftens komplexitet, och osäkerhet kring uppgiften, samt hur dessa kontextfaktorer bör påverka utformningen av respektive strategikomponent.

5.2.1 Prestationens mätbarhet

Prestationens mätbarhet syftar på möjligheten att sätta upp mål och mäta måluppfyllelse (dvs. resultatet) på ett objektiva och exakt sätt.⁸⁶ Intervjuerna indikerar att respondenterna inte beaktar aspekter som kan kopplas till prestationens mätbarhet vid val av upphandlingsstrategi. Att få respondenter diskuterade mätbarhet skulle kunna bero på att de inte använder funktionskrav. Undantaget var en offentlig beställare som poängterade att projekt med höga hållbarhetskrav relaterade till byggprocessen medför sämre mätbarhet och att rena totalentreprenader baserade på funktionskrav därmed blir olämpliga. Indirekt skulle därmed den vanliga förekomsten av styrda totalentreprenader kunna vara ett tecken på att mätbarheten är låg, eftersom det är svårt att formulera lämpliga funktionskrav och mäta uppfyllelse av dem.

5.2.2 Beställarens kunskap om uppgiften

Intervjuerna visar att beställarens kunskap om uppgiften och resurser att använda kunskapen är viktigt att beakta när beställarna väljer upphandlingsstrategi. Kunskapsnivån påverkar till att börja med val av entreprenadform: ju mer beställaren vill styra utformningen genom processkontroll, ju mer kunskap och resurser krävs. Utförandeentreprenad och väldigt styrda totalentreprenader kräver mycket mer kunskap än rena totalentreprenader som baseras på resultatkontroll med hjälp av funktionskrav. Särskilt utförandeentreprenader kräver mycket kunskap och resurser hos beställarorganisationen, vilket är en viktig anledning till att denna entreprenadform blivit väldigt ovanlig. Resultaten rimmar väl med en utredning av allmännyttans upphandling, som visade att över 80 procent av nybyggnadsprojekten upphandlas som totalentreprenad för att ge samordningsfördelar och bättre tillgång till entreprenörernas resurser och kompetens.⁸⁷ Ett annat skäl är för att beställarorganisationerna är anpassade för totalentreprenad, eftersom de allmännyttiga bostadsföretagen har en liten byggherreorganisation med begränsade erfarenheter och resurser.⁸⁸ I en annan studie fann Konkurrensverket på liknande sätt att oerfarna offentliga byggherrar med liten produktion, eller organisationer som har genomgått generationsskiften och där erfarenhetsåterföringen inte fungerat tillfredsställande, förlitar sig på en ökad användning av totalentreprenader.⁸⁹ Intervjuerna indikerar också att två-faskontrakten blir

⁸⁶ Ouchi, 1979; Das & Teng, 2001.

⁸⁷ Konkurrensverket, 2015.

⁸⁸ Konkurrensverket, 2015; SOU, 2015.

⁸⁹ Konkurrensverket (2020). Förstudie: konkurrens på byggmarknaden vid nybyggnad av flerbostadshus.

ett mellanting (mellan utförandeentreprenad och totalentreprenad) utifrån ett kunskapsbehovsperspektiv. Respondenterna betonar att beställaren måste ha tillräckligt stor kunskap (samt resurser) för att kunna fungera som ett bra bollplank och en diskussionspartner till entreprenören i tidiga skeden (fas 1), annars är det svårt att uppnå fördelarna med samverkan.

Respondenterna anser också att beställarens kunskap och resurser har stor påverkan på val av ersättningsform. Många respondenter poängterar att löpande räkning (med eller utan incitament) kräver stor kunskap och erfarenhet hos beställaren för att kunna utföra ekonomistyrningen tillräckligt väl. Denna kunskap, men även resurser att använda den, krävs för att inte beställaren ska riskera att tappa kontroll över ekonomin i projektet. Om beställaren saknar kunskap och resurser för att genomföra en effektiv ekonomistyrning så är ersättningsformen fast pris mer lämplig. Brist på resurser anges också som en av orsakerna till att privata beställare väljer att genomföra fas 2 i sina två-faskontrakt på fast pris i stället för löpande räkning. Omvänt kan också konstateras att beställare som vill använda löpande räkning behöver utveckla kunskap och resurser i tillräckligt hög utsträckning för att de potentiella fördelarna med ersättningsformen ska kunna uppnås.⁹⁰

Några respondenter relaterar beställarens kunskap även till hur anbudsutvärderingen utformas. Det anses mycket lättare att utvärdera lägsta pris än att utvärdera mjuka parametrar. Detta gäller särskilt offentliga beställare som måste vara transparanta i hur anbudsutvärderingen går till, annars riskerar beställaren överprövningar som kan försena projektet. Privata beställare kan ju gå på subjektiv magkänsla medan objektiv utvärdering av mjuka parametrar i enlighet med LOU kräver stor kompetens och erfarenhet hos beställaren. Att förekomsten av lägsta pris är vanlig stöds av Konkurrensverkets studie av 38 upphandlingar där pris var den vanligaste tilldelningsgrunden, medan kostnad inte angetts som utvärderingsgrund i någon av upphandlingarna.⁹¹ Att kostnad är ovanligt att utvärdera kan anses bero på att livscykelkostnader är mycket utmanande att beräkna för hela system och byggnadsverk. Att det finns en koppling mellan fokus på lägsta pris och bristande beställarkompetens stöds också av en studie av Konkurrensverket som fann att oerfarna offentliga byggherrar med liten produktion och som har långt mellan projekten har bristande kunskaper i att värdera anbud.⁹² Detta kan i sin tur innebära att lägsta pris i för stor grad blir den utslagsgivande faktorn.

Respondenterna poängterar också betydelsen av att beställaren har tillräckliga resurser för att kunna engagera sig i samverkansprocesser när samverkansentreprenader är baserade på löpande räkning. Det räcker inte att ha tillräcklig kunskapsnivå, respondenterna betonar också att beställaren även måste ha tillräckliga resurser för att involvera sig i gemensamma samverkansprocesser (t.ex. upphandling av UE) för att kunna utnyttja potentialen med samverkan och löpande räkning.

Sammantaget kan dessa resultat tolkas som att en beställare med bristande resurser och låg kunskap om uppgiften är mer begränsad i sitt val av upphandlingsstrategi och att ett fokus på resultatkontroll då blir mest lämpligt. Av de två huvudsakliga upphandlingsstrategier som identifierats i denna studie är alltså den delegerande strategin mest lämplig för beställare med låg kunskap och bristande resurser, eftersom den främst baseras på

⁹⁰ Eriksson & Hane, 2014.

⁹¹ Konkurrensverket, 2021.

⁹² Konkurrensverket, 2020.

resultatkontroll. Dessa resonemang stöds av tidigare forskning kring organisatorisk kontroll och styrning som argumenterar för att resultatkontroll är det kontroll- och styrningssystem som är minst resurskrävande och kräver minst kunskap om uppgiften.⁹³

Att de empiriska resultaten indikerar att social kontroll (i likhet med processkontroll) kräver en hel del beställarkompetens och resurser motsäger Ouchi som argumenterat för att social kontroll kommer att implementeras av uppdragsgivaren endast när både kunskapen om uppgiften är låg (vilket hindrar processkontroll) och prestationen är svår att mäta (vilket hindrar resultatkontroll). Resultaten stödjer emellertid senare forskning som har betonat att även social kontroll kräver kunskap om uppgiften.⁹⁴ De empiriska resultaten visar att respondenterna argumenterar för att den samverkansinriktade strategin kräver att beställaren har mer kunskap om uppgiften och mer resurser för att kunna kombinera processkontroll och social kontroll på ett bra sätt. Även detta stöds av tidigare forskning som har visat att social kontroll och processkontroll med fördel kan kombineras av en kompetent beställare med tillräckliga resurser och stor kunskap om uppgiften.⁹⁵

5.2.3 Uppgiftens komplexitet

Flera respondenter betonar att graden av komplexitet påverkar val av upphandlingsstrategi, särskilt entreprenadformen. Enkla projekt som är lätta att definiera och beskriva i förfrågningsunderlag kan genomföras som utförandentreprenader (eller styrda totalentreprenader), medan mer komplexa projekt bör genomföras med två-faskontrakt där beställare och entreprenör samverkar i tidiga skeden för att utforma projektet.

Några respondenter kopplar även komplexitet till val av ersättningsform. Överlag anses fast pris mer lämpligt i projekt med låg komplexitet eftersom anbudskalkyleringen blir lättare att genomföra då. Vid hög komplexitet blir anbudssumman svårare att kalkylera och det är lättare att entreprenörerna hamnar fel i anbudspriset alternativt lägger på stora riskpåslag.

Några respondenter relaterar graden av komplexitet även till hur val av leverantör utförs. Även om selektivt förfarande används väldigt sällan av de offentliga beställarna så kan de genom höga kvalificeringskrav påverka anbudsgivarnas lämplighet även i öppet förfarande. Ju högre komplexitet, ju högre kvalificeringskrav kan ställas för att säkerställa kompetenta anbudsgivare. Vad gäller anbudsutvärderingen så är det olämpligt att förlita sig enbart på lägsta pris när komplexiteten är hög, eftersom entreprenörernas anbudskalkylering försvåras av hög komplexitet. Dessutom kräver komplexitet (t.ex. drivet av miljöcertifiering) större kompetens och erfarenhet hos entreprenören för att kunna genomföra projektet effektivt. Konkurrensverket är inne på likande resonemang när de argumenterar för att högre krav (kopplade till miljöcertifieringar) ofta leder till ökade kostnader då färre utförare och leverantörer innehar kompetensen att följa de krav som uppställs. Konkurrensverket poängterar också att *"även om miljöbedömningssystem och certifieringar av hus kan leda till bättre bostäder kan de även begränsa vilka alternativ och material-leverantörer som är möjliga för en byggherre att välja mellan"*.⁹⁶ Byggkonkurrensutredningen anammar ett lite annorlunda perspektiv och argumenterar för att det råder en brist på dynamisk konkurrens inom den

⁹³ Kirsch, 1996; Ouchi, 1979; Kreutzer et al., 2015; Sihag & Rijdsdijk, 2019.

⁹⁴ Turner & Makhija, 2006.

⁹⁵ Das & Teng, 2001; Chen et al., 2009; Stouthuysen, 2012.

⁹⁶ Konkurrensverket, 2021, s. 12.

svenska bostadssektorn.⁹⁷ Mer dynamisk konkurrens skulle innebära att företag som utvecklar ny teknik för att tillfredsställa högre krav eller på andra sätt effektiviserar sin verksamhet får konkurrensfördelar jämfört med företag som inte utvecklar verksamheten. Att inkludera innovationsinvestering som mjuk parameter i anbudsutvärderingen skulle kunna vara ett sätt att främja mer dynamisk konkurrens. Ovanstående resonemang kan summeras som att mjuka parametrar blir viktigare att utvärdera än lägsta pris vid upphandling av komplexa projekt (t.ex. drivet av höga krav för miljöcertifiering), dels på grund av ett ökat kompetensbehov hos entreprenören och dels på grund av att entreprenörens kalkyleringssvårigheter talar emot lägsta pris.

Av de två huvudtyperna av upphandlingsstrategier som identifierats i denna studie är alltså den delegerande strategin mest lämplig vid projekt med låg komplexitet, eftersom den främst baseras på resultatkontroll. Detta stöds av tidigare forskning som argumenterar för att agenten får ta för stor risk vid resultatkontroll när komplexiteten är hög.⁹⁸ De empiriska resultaten visar också att respondenterna argumenterar för att den samverkansinriktade strategin är mest lämplig vid komplexa projekt. Även detta stöds av tidigare forskning som har visat att både processkontroll och social kontroll fungerar bättre än resultatkontroll vid hög komplexitet.⁹⁹

5.2.4 Osäkerhet kring uppgiften

Intervjuresultaten visar att osäkerhet kring uppgiften är en viktig faktor att beakta vid val av upphandlingsstrategi. Några respondenter menar att graden av osäkerhet påverkar val av entreprenadform. Ökad osäkerhet skapar behov av flexibilitet och samverkan i tidiga skeden för att få in många kompetenser och erfarenheter som kan utnyttjas i gemensam problemlösning för att hantera plötsliga utmaningar och oförutsedda problem som uppkommer. Därför anses samverkansentreprenader baserade på två-faskontrakt lämpliga vid hög osäkerhet. Är osäkerheten låg kan slutprodukten definieras i hög utsträckning redan i förfrågningsunderlaget, vilket i stället talar för utförandentreprenad eller styrd totalentreprenad.

Många respondenter poängterar att graden av osäkerhet har stor påverkan på val av ersättningsform. Konkurrensverket argumenterar för att fastprisavtal har blivit vanligare, och att en av orsakerna till detta är *"den osäkerhet som löpande räkning kan innebära för slutkostnaden i ett projekt"*.¹⁰⁰ Resultaten från denna empiriska studie nyanserar och fördjupar detta resonemang. Användningen av fast pris förutsätter nämligen låg osäkerhet för att möjliggöra entreprenörens kalkylering av ett rättvisande anbudspris. Hög osäkerhet resulterar i stora riskpåslag i entreprenörernas anbud och/eller stora utmaningar med ÄTA-diskussioner när entreprenörerna vill ha mer betalt än det fasta priset för att genomföra oförutsedda arbeten. Vid hög osäkerhet anser respondenterna att löpande räkning är mycket mer lämpligt, eftersom denna ersättningsform främjar en flexibilitet och en anpassningsförmåga där entreprenören får betalt för det arbete som genomförs, oavsett om det är planerat eller oförutsett. Löpande räkning med incitament blir lite av ett mellanting där viss osäkerhet kan hanteras bättre än vid fast pris men stora och/eller många oförutsedda

⁹⁷ SOU, 2015.

⁹⁸ Eisenhardt, 1989.

⁹⁹ Stouthuysen, 2012.

¹⁰⁰ Konkurrensverket, 2021, s. 11.

händelser kommer leda till konfliktfyllda diskussioner kring riktkostnadsjusteringar (som liknar ÄTA-diskussionerna). Därför är det flera av respondenterna som undviker incitament när osäkerheten är lite för hög. Eftersom privata beställare samarbetar med ett begränsat antal entreprenörer över tid kommer dessa lära sig beställarens produkter och processer, vilket minskar osäkerheten. Att aktörerna upplever en lägre osäkerhet tack vare ett långsiktigt samarbete är en av orsakerna till att privata beställare kan välja att genomföra fas 2 i två-faskontrakt på fast pris.

Några respondenter relaterar graden av osäkerhet även till hur anbudsutvärderingen utformas. Det anses vara olämpligt att förlita sig på stort fokus på lägsta pris när osäkerheten är hög eftersom entreprenörernas anbuds kalkylering försvåras av hög osäkerhet. Hög osäkerhet ställer även högre krav på entreprenörens kompetens och samverkansförmåga. Vid upphandling i väldigt tidiga skeden när osäkerheten är hög blir därmed mjuka parametrar viktigare att utvärdera än lägsta pris.¹⁰¹

Av de två huvudsakliga upphandlingsstrategier som identifierats i denna studie är alltså den delegerande strategin mest lämplig vid projekt med låg osäkerhet, eftersom den främst baseras på resultatkontroll med inslag av processkontroll. Detta stöds av tidigare forskning som argumenterar för att kombinationen resultatkontroll och processkontroll fungerar bra vid låg osäkerhet.¹⁰² När osäkerheten är hög blir det för kostsamt att allokeras ansvar och risk till agenten genom resultatkontroll.¹⁰³ Osäkerhet skapar också en oförmåga att planera och i förväg specificera uppgiften, vilket gör förutbestämda kontrakt ofullständiga.¹⁰⁴ Detta talar emot utförandeentreprenader och styrda totalentreprenader när osäkerheten är hög. De empiriska resultaten visar också att respondenterna argumenterar för att den samverkansinriktade strategin är mest lämplig vid projekt med hög osäkerhet. Även detta stöds av tidigare forskning som har visat att social kontroll ger en flexibilitet att hantera oväntade störningar och oundvikliga avtalsmässiga osäkerheter som uppstår.¹⁰⁵

5.2.5 Summering – val av upphandlingsstrategi baserad på kontextfaktorer

Ovanstående forskningsresultat från litteraturstudien och den empiriska intervjustudien visar att beställare med hög kunskap och tillräckligt stora resurser bör använda sig av en samverkansinriktad strategi baserad på två-faskontrakt, löpande räkning, mjuka parametrar och många samverkansverktyg vid genomförande av komplexa projekt med stor osäkerhet. I motsatt situation bör beställare med låg kunskap och otillräckliga resurser använda sig av en delegerande strategi baserad på totalentreprenad, fast pris, lägsta pris och få/inga samverkansverktyg vid genomförande av enkla projekt med liten osäkerhet (se tabell 5).

¹⁰¹ Eriksson & Hane, 2014.

¹⁰² Yang et al., 2022.

¹⁰³ Eisenhardt, 1989; Stouthuysen, 2012.

¹⁰⁴ Bello & Gilliland, 1997; Eisenhardt, 1989.

¹⁰⁵ Das & Teng, 2001; Stouthuysen, 2012; Lou et al., 2022.

Tabell 5 Kontextfaktorers påverkan på val av upphandlingsstrategi

Kontextfaktorer	Hög	Låg
Beställarens kunskap och resurser	Utförandeentreprenad/Två-faskontrakt Löpande räkning Mjuka parametrar Många samverkansaktiviteter	Totalentreprenad Fast pris Lägst pris Ingen samverkansform
Uppgiftens komplexitet och osäkerhet	Två-faskontrakt Löpande räkning Mjuka parametrar Många samverkansaktiviteter	Utförandeentreprenad/Totalentreprenad Fast pris Lägst pris Ingen samverkansform

Problemet uppstår om/när beställare med låg kunskap och otillräckliga resurser ska upphandla och genomföra komplexa projekt med stor osäkerhet, eftersom den samverkansinriktade strategin, som är lämplig utifrån projektets egenskaper (komplexitet och osäkerhet), är svåra att implementera på grund av beställarens egenskaper (kunskap och resurser). Detta problem förvärras dessutom av kopplingen mellan komplexitet och kunskap. Ju högre komplexitet ju högre krav ställs på beställarens kunskap för att kunna använda processkontroll och social kontroll. Det är därför strategiskt viktigt att beställarorganisationer som återkommande upphandlar komplexa projekt med stor osäkerhet utvecklar kunskap och resurser så att de kan utforma och implementera lämpliga upphandlingsstrategier.

5.3 Skillnader mellan offentliga och privata byggherrar

I detta delavsnitt diskuteras de identifierade skillnaderna mellan offentliga och privata beställares upphandlingsstrategier (som till stor del beror på LOU), vilket är kopplat till den fjärde forskningsfrågan:

- 4) Vilka skillnader finns mellan hur offentliga och privata byggherrar utformar och implementerar sina upphandlingsstrategier?

5.3.1 LOU:s roll för offentlig upphandling

En utredning har visat att allmännyttiga bostadsföretag har högre byggkostnader än privata byggherrar vid objektspecifika upphandlingar (dvs. ej inom ramavtal som exempelvis Kombohus). Syftet med utredningen var att *"gynna en utveckling där lägre produktionskostnader återspeglas i boendekostnaderna och där företag med sådana affärsmodeller ges bättre förutsättningar att verka"*.¹⁰⁶ Den kvalitativa studie som presenteras i denna rapport har inte jämfört offentliga och privata byggherrars projektresultat (vilket skulle kräva en statistisk undersökning), men jämförelsen av deras upphandlingsstrategier visar några intressanta skillnader som skulle kunna orsaka skillnader i projektresultat, såsom produktionskostnader.

De identifierade skillnaderna i upphandlingsstrategier som diskuteras nedan i avsnitt 5.3.2–5.3.4 (förekomsten av förhandlingar, långsiktiga relationer samt fast pris) orsakas främst av att offentliga beställare måste förhålla sig till LOU. De empiriska resultaten visar emellertid att det råder lite olika mening om hur mycket LOU faktiskt begränsar de offentliga

¹⁰⁶ SOU, 2020, s. 21.

beställarna (se avsnitt 4.5). I denna studie är de intervjuade offentliga beställarna överlag inte särskilt negativa till LOU, medan de intervjuade entreprenörerna är mer påtagligt negativa. Attityderna till LOU verkar vara kopplad till beställarkompetens. De intervjuade respondenterna i denna studie är överlag väldigt erfarna och de offentliga beställarna har utvecklat sin kompetens att upphandla i enlighet med LOU över lång tid. Detta överensstämmer med resonemangen i en statlig utredning där det hävdades att *"de allmännyttiga bostadsföretagen har hög inköpsmognad, de har ett strategiskt förhållningssätt till upphandling, arbetar med uppföljning och är vana att göra inköp genom LOU"*.¹⁰⁷ Men det är viktigt att poängtera att samma utredning beskrev att ett av huvudsyftena med att initiera allmännyttans ramavtal var att *"få de bostadsbolag som inte byggt på 15–20 år att kunna bygga igen"*¹⁰⁸ Vidare så framförde byggkonkurrensutredningen att *"flera av de allmännyttiga kommunala bostadsföretagen har en liten byggherreorganisation med begränsade resurser och de därför oftast handlar upp totalentreprenader"*.¹⁰⁹

Ovanstående motstridiga formuleringar tyder på att erfarenheten och kompetensen varierar mycket mellan olika beställarorganisationer. Detta kan i sin tur förklara varför de intervjuade entreprenörerna (som även arbetar åt oerfarna beställare med bristande kompetens) är negativa till LOU. En viktig lärdom från denna studie är därmed att ju mer kompetens och erfarenhet en beställarorganisation har av att upphandla och genomföra projekt inom ramen för LOU, ju mindre av ett hinder upplevs LOU vara. I motsats till vissa tidigare rapporter som efterfrågar ett frivilligt användande av LOU, visar denna studie på att LOU främst är ett kunskapsproblem på så sätt att lagen mestadels begränsar oerfarna beställare. Det verkar därmed som att även kunskap om LOU bör inkluderas i kontextfaktorn "beställarens kunskap om uppgiften". Detta eftersom den påverkar val av upphandlingsstrategi på så sätt att samverkansinriktad upphandling kräver högre kunskap om LOU än delegerande upphandlingsstrategier.

5.3.2 Skillnad avseende förhandlingsmöjligheter

En intressant skillnad mellan offentliga och privata byggherrars upphandlingsstrategier berör deras skilda hantering av förhandling, vilken påverkas av LOU. Enligt respondenterna som representerar de privata beställarna och entreprenörerna så utnyttjar de privata beställarna alltid sina obegränsade möjligheter till förhandling. Förhandlingarna kan gälla allt ifrån prisreduktion till ändring av metoder, tekniska lösningar samt bemanning av projektet. De privata beställarnas omfattande förhandlingar upplevs värdeskapande eftersom de kan resultera i reducerade kostnader men även en bättre balans mellan pris och kvalitet.

De offentliga beställarna är tvärtom mycket restriktiva med att använda förhandling. LOU:s principer om likabehandling och transparens gör nämligen att offentliga byggherrar inte kan använda sig av förhandlingar på samma sätt som privata byggherrar. Eftersom alla leverantörer ska få samma information vid samma tillfälle (likabehandling) och upphandlingsdokumenten ska vara klara och tydliga och innehålla samtliga krav på det som ska upphandlas (transparens) kan enskilda förhandlingar som innebär förändringar i krav inte genomföras av offentliga byggherrar. Även det förhandlade förfarandet inom ramen för

¹⁰⁷ SOU, 2020, s. 156.

¹⁰⁸ SOU, 2020, s. 71.

¹⁰⁹ SOU, 2015, s. 19.

LOU anses begränsat utifrån ett förhandlingsperspektiv "eftersom det ställer krav på mycket förarbete och innebär svårigheter att förändra kravbild och målen under upphandlingens gång".¹¹⁰ I flertalet utredningar efterfrågar därmed de intervjuade upphandlarna från allmännyttan en förenkling eller avveckling av LOU i syfte att ge bättre möjlighet för förhandling med leverantörerna.¹¹¹

Många respondenter i denna studie poängterade att den begränsade förhandlingsfriheten i LOU-upphandlade projekt ofta leder till problem i projekten, särskilt eftersom begränsade resurser och kompetenser hos beställarorganisationerna ofta gör att förfrågningsunderlagen är bristfälliga. Detta problem förvärras när projekten präglas av hög komplexitet och osäkerhet. I brist på förhandlingsmöjligheter är samverkansentreprenader baserade på två-faskontrakt och löpande räkning mer lämpliga än delegerande strategier, eftersom de i sig själva främjar flexibilitet och anpassning. Ett annat sätt att öka förhandlingsmöjligheterna är att använda andra upphandlingsformer som till exempel konkurrenspräglad dialog. Denna strategi ger ökad möjlighet till förhandling men dess användning verkar väldigt begränsad på grund av bristande erfarenhet, kunskap och resurser hos beställarna. Återigen kan det därmed argumenteras för att beställare bör utveckla kunskap och resurser, dels för att kunna förbättra sina förfrågningsunderlag (vilket minskar behov av förhandling) och dels för att kunna använda sig av upphandlingsstrategier som främjar flexibilitet och förhandling.

5.3.3 Skillnad avseende långsiktiga relationer

En annan intressant skillnad mellan offentliga och privata byggherrars upphandlingsstrategier berör varaktigheten av, och kontinuiteten i, deras relationer med entreprenadföretagen. De studerade privata beställarna utnyttjar möjligheten att etablera långsiktiga relationer med ett fåtal duktiga entreprenörer (ibland kallade "hovleverantörer"), vilket är svårare för offentliga beställare inom ramen för LOU. De långa samarbetena anses ha två huvudsakliga fördelar som diskuteras nedan.

En stor fördel är att entreprenörerna kan öka sin kunskap om beställarens produkter och processer över tid genom att arbeta med liknande projekt år efter år. Tack vare att beställarna bara arbetar med ett fåtal entreprenörer uppnås en kontinuitet och det blir aldrig långa uppehåll mellan projekten. Eftersom både beställare och entreprenör dessutom försöker använda sig av samma personal så skapas också långsiktiga relationer och samarbeten på individnivå. Det ackumulativa lärandet, som ger ökad kunskap om produkter och processer, samt förtroendet som skapas mellan individer i ledningspositioner leder i sin tur till reducerad osäkerhet (man vet vad som kan förväntas) och ökad effektivitet tack vare standardisering och repetitionseffekter. I en tidigare studie av Konkurrensverket poängteras fördelarna med att tillämpa ett standardiserat produktionssätt, eftersom det "*kan leda till effektiviseringar av inköp, bättre framförhållning och planeringsmöjligheter, större transparens mellan byggprojekt och färre osäkerhetsfaktorer som ökar kostnaderna*".¹¹² De empiriska resultaten i denna studie visar hur privata byggherrar kan främja sådan standardisering genom långsiktiga relationer. Kommunala särkrav, i form av att kommuner ställer särskilda krav på material och gestaltning i deras detaljplaner, försvårar emellertid möjligheten till

¹¹⁰ SOU, 2020, s. 155.

¹¹¹ Konkurrensverket, 2015; SOU, 2020.

¹¹² Konkurrensverket, 2021, s. 14.

upprepade koncept och lösningar, samt gör byggprocessen mindre förutsägbar.¹¹³ Dessa särkrav försvårar standardisering och repetition för nationella byggherrar och entreprenörer, eftersom projekterade produkter och lösningar är svåra att återanvända i flera projekt i olika kommuner. Särkraven försvårar även nationella ramavtal hos allmännyttan, som exempelvis Kombohus. Lokala initiativ till ramavtal, som exempelvis Stockholmshusen, kan vara ett bra sätt att minska betydelsen av kommunala särkrav. En tidigare rapport poängterar *”att detaljplaner som ska genomföras på marknadsmässiga grunder måste vara lönsamma ur byggherrens perspektiv”*.¹¹⁴ I enlighet med detta resonemang indikerar resultaten från denna studie att den annalkande lågkonjunkturen kan resultera i att kommunerna är öppna för att skapa flexibla detaljplaner som främjar kostnadseffektivitet hos byggherrarna.

En annan fördel av det långsiktiga samarbetet är att både entreprenörerna och beställarna maximerar vinsten i den långsiktiga relationen, i stället för i det enskilda projektet. Genom att flytta fokus från kortsiktiga till långsiktiga vinster blir båda parter mer benägna att samarbeta för att bibehålla och stärka relationen, en vilja till reciprocitet uppstår. Intervjuresultaten visar med tydlighet att både entreprenörer och beställare ömsesidigt värdesätter de långsiktiga relationerna och undviker att gå in i onödiga konflikter för att tjäna kortsiktiga vinster i enskilda projekt, eftersom konflikter och kortsiktiga prioriteringar anses skadliga för organisationernas långsiktiga och ömsesidiga intressen. Över tid bör detta långsiktiga och ömsesidiga fokus främja bättre projektresultat. De empiriska resultaten visar på ett exempel (de så kallade Stockholmshusen) på hur offentliga beställare kan försöka skapa långsiktiga relationer med duktiga entreprenörer genom ramavtal eller dynamiskt inköpsystem (DIS). Även om detta inte är helt jämförbart med privata beställares långsiktiga relationer med *”hovleverantörer”* så är det ett intressant exempel ur ett långsiktigt samverkansperspektiv.

5.3.4 Skillnad avseende användningen av ersättningsformen fast pris

Intervjuresultaten visar att privata beställare är mer benägna att använda ersättningsformen fast pris under fas 2 i två-faskontrakt än vad offentliga beställare är. Det är de två ovan diskuterade huvudsakliga fördelarna med långsiktiga relationer som verkar göra att privata beställare kan använda sig av fast pris under fas 2 utan att förstöra samarbetet med entreprenören. Den reducerade osäkerheten gör att *”hovleverantörerna”* kan kalkylera ett mer rimligt pris än vad en ny entreprenör kan göra, och genom att partners ömsesidigt värnar om relationen så blir ÄTA-diskussionerna få och icke-konfliktfyllda, jämfört med när offentliga beställare använder sig av fast pris. Tack vare att de långsiktiga relationerna bygger på att entreprenörerna kontinuerligt levererar bra prestationer och gör kunden nöjd, så har entreprenörerna dessutom en stor drivkraft att se till att det preliminära målpris som tas fram i anbudsskedet bibehålls och är jämförbart med det fasta priset som parterna kontrakterar för fas 2. De privata beställarna upplever i sin tur att det är en stor fördel att kunna använda sig av ett fast pris för att kunna avgöra om affären kan bli lönsam eller ej. Särskilt vid byggnation av hyresrätter (med små vinstmarginaler) är den slutliga kostnaden viktig att veta om på förhand eftersom förutbestämda hyresnivåer inte kan höjas för att produktionskostnaderna ökar. De långsiktiga relationerna ökar möjligheten för privata beställare att använda sig av fast pris i två-faskontrakt, vilket i sin tur ger en minskad osäkerhet kring slutpriset.

¹¹³ Konkurrensverket, 2018; 2020.

¹¹⁴ Kalbro & Lind, 2017, s. 47.

6. Slutsatser och rekommendationer

- Intervjuerna visar att beställare av bostadsprojekt främst använder sig av två olika huvudtyper av upphandlingsstrategier: en delegerande strategi och en samverkansinriktad strategi. Den delegerande strategin baseras främst på resultatkontroll med ABT 04 som entreprenadform, fast pris som ersättningsform, många anbudsgivare och fokus på lägst pris vid val av entreprenör. Så kallade styrda totalentreprenader ger även inslag av processkontroll. Den samverkansinriktade strategin baseras främst på en kombination av processkontroll och social kontroll med en alternativ entreprenadform som baseras på ett två-faskkontrakt, ersättningsformen baseras på löpande räkning, val av entreprenör genomförs med färre anbudsgivare och större fokus på mjuka parametrar och en samverkansform som inkluderar många samverkansaktiviteter. Utöver dessa två huvudtyper använder sig privata beställare ofta av en hybridversion där den samverkansinriktade strategin baseras på fast pris i stället för löpande räkning.
- Forskningsresultaten visar att projektets komplexitet och osäkerhet samt beställarens kunskapsnivå (och resurser) bör påverka utformning av upphandlingsstrategi och därmed kontroll- och styrningssystem. Ju högre komplexitet och osäkerhet, ju lämpligare blir en samverkansinriktad strategi baserad på processkontroll och social kontroll. Men dessa kontroll- och styrningssystem kräver också högre kunskap och mer resurser hos beställaren. Beställare bör därmed analysera projektets grad av komplexitet och osäkerhet, men även sin egen kunskap och resurser, innan val av upphandlingsstrategi.
- Flera respondenter har beskrivit en brist på resurser och kunskap hos många beställarorganisationer. Ökade resurser och utveckling av beställarkompetens är därmed väldigt viktigt för att främja bättre upphandlingar och projektstyrning, speciellt för att möjliggöra användningen av processkontroll och social kontroll i komplexa projekt med hög osäkerhet. Beställare som kontinuerligt bygger bostadsprojekt med högre grad av komplexitet och osäkerhet bör därmed vidareutveckla kompetenser och resurser relaterade till sin beställarroll, även om de inte avser använda sig av utförandentreprenader.
- Även om respondenterna i denna studie har stor kompetens och erfarenhet så visar resultaten på kompetensutvecklingsbehov bland offentliga beställare i sektorn som helhet. Enligt entreprenörsrespondenterna saknar många offentliga beställare kunskap och vilja att använda mer samverkansinriktade upphandlingsstrategier baserade på processkontroll och social kontroll, med hänvisning till att LOU hindrar dem. Många offentliga beställare behöver därmed utveckla sin kunskap om samverkansinriktad upphandling inom ramen för LOU för att kunna utnyttja de möjligheter som lagen ändå ger utrymme för.
- Intervjuerna visar också att beställarnas kunskapsutvecklingsprocess är viktig. Återkommande beställare bör anta ett långsiktigt och strategiskt perspektiv på sin beställarroll och sin beställarkompetens genom att utveckla kunskap och resurser ackumulativt över tid. Kunskapsutvecklingen främjas genom samverkan mellan interna funktioner och roller, såsom upphandling/inköp, ombud och projektledning, för att få till bättre upphandlingar med lämpligt affärsfokus inom juridikens ramar.

- Många bostadsprojekt ställer högre krav på hållbarhet och miljöfokus som kräver utveckling och innovation. Vid val av entreprenör kan beställare adressera innovationsbehov genom utvärdering av entreprenörernas egna utvecklingsbidrag. Det skulle också kunna förstärkas ytterligare genom utvärdering av en genomförandebeskrivning av innovationsprocesser. Beställare som upphandlar projekt med innovationsbehov bör därmed utvärdera entreprenörernas utvecklingsförmåga genom deras utvecklingsbidrag och genomförandebeskrivning av innovationsprocesser.
- Forskningsresultaten visar på några betydelsefulla dilemman som byggherrar måste hitta en lämplig balans för. Ett dilemma berör balansgången mellan å ena sidan beställarnas behov av att styra val av system, produkter och material för att effektivisera förvaltningsskedet genom standardisering, och å andra sidan entreprenörernas behov av flexibilitet och frihet att välja de mest kostnadseffektiva lösningarna för att effektivisera produktionsskedet. En annan balansgång gäller miljöcertifiering av bostadshus. Å ena sidan kan miljöcertifiering leda till bättre bostadshus med högre kvalitet och lägre miljöpåverkan på lång sikt. Å andra sidan kan miljöcertifiering öka kompetensbehov och minska konkurrensen, vilket på kort sikt kan driva redan höga produktionskostnader ännu högre, vilket i sin tur kan leda till högre hyror och boendekostnader. Dessa dilemman är strategiskt viktiga, inte bara för den enskilda byggherren utan även för bostadssektorn och samhället i stort. Att våga välja lösningar med långsiktiga fördelar trots kortsiktiga nackdelar är extra viktigt i samhällsbyggnadssektorn på grund av byggnadsverkens långa livslängd och stora miljöpåverkans, men också extra utmanande på grund av sektorns projektbaserade natur.

Referenser

Rapporter och utredningar

Boverket (2020). Bostadsbyggnadsbehov 2020–2029. Rapport 2020:32.

Boverket (2022). Behov av bostadsbyggande 2022–2030. Rapport på Boverkets webbplats: <https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/bostadsmarknad/bostadsmarknaden/behov-av-bostadsbyggande/nationell-byggbehovsberakning-2022-2030/>

Eriksson, P. E. & Hane, J. (2014). Entreprenadupphandlingar: Hur kan byggherrar främja effektivitet och innovation genom lämpliga upphandlingsstrategier? Uppdragsforskningsrapport 2014:4, Konkurrensverket.

Eriksson, P. E. & Karrbom Gustavsson, T. (2016). Upphandlingsstrategier för utmanande projektförutsättningar i trånga innerstadsprojekt. Rapport till exploateringskontoret, avd. för stora projekt, Stockholms stad.

Kalbro, T. & Lind, H. (2017). Bygg mer för fler! En ESO-rapport om staten, kommunerna och bostadsbyggandet. Rapport 2017:2 till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO). Regeringskansliet, Finansdepartementet.

Konkurrensverket (2015). Allmännyttans upphandling av bostadsbyggande: Anbudskonkurrens och utveckling. Rapport 2015:2.

Konkurrensverket (2018). Bättre konkurrens i bostadsbyggandet: En uppföljning av utvecklingen 2015–2018 samt en kartläggning av fortsatt utredningsbehov. Rapport 2018:7.

Konkurrensverket (2020). Förstudie: konkurrens på byggmarknaden vid nybyggnad av flerbostadshus.

Konkurrensverket (2021). Konkurrensen i byggmaterialindustrin: Redovisning av regeringsuppdrag att utreda och kartlägga konkurrensen i svensk byggmaterialindustri. Rapport 2021:4.

Konkurrensverket (2022). Remissvar till betänkandet Sänk tröskeln till en god bostad, SOU 2022:14.

Statens offentliga utredningar (2015). Plats för fler som bygger mer. Betänkande av Utredningen om bättre konkurrens för ökat bostadsbyggande. SOU 2015:105

Statens offentliga utredningar (2020). Bygg och bo till lägre kostnad – förslag för bättre konkurrens i bostadsbyggandet. Slutbetänkande av Utredningen om bättre konkurrens i bostadsbyggandet. SOU 2020:75

Statens offentliga utredningar (2022). Sänk tröskeln till en god bostad. Betänkande av utredningen om en socialt hållbar bostadsförsörjning. SOU 2022:14

Sveriges Allmännytta (2020). Tio år med Allmännyttans Kombohus – Fördjupad analys av byggpriser och hyror. Teknisk rapport.

Vetenskapliga journalartiklar och böcker

- Anderson, E. & Oliver, R. (1987). Perspectives on behavior based versus outcome-based salesforce control systems. *Journal of Marketing*, vol. 51(4), 76–88.
- Aulakh, P. & Gencturk, E. (2000). International principal-agent relationships: control, governance and performance. *Industrial Marketing Management*, vol. 29(6), 521–538.
- Aulakh, P., Kotabe, M. & Sahay, A. (1996). Trust and performance in cross-border marketing partnerships: a behavioral approach. *Journal of International Business Studies*, vol. 27(5), 1005–1032.
- Ahola, T., Stähle, M. & Martinsuo, M. (2021). Agency relationships in project-based firms. *International Journal of Project Management*, vol. 39, 713–725.
- Bello, D. & Gilliland, D. (1997). The effect of output controls, process controls, and flexibility on export channel performance. *Journal of Marketing*, vol. 61(1), 22–38.
- Cardinal, L.B., Sitkin, S.B. & Long, C.P. (2004). Balancing and Rebalancing in the Creation and Evolution of Organizational Control. *Organization Science*, vol. 15(4), 411–431.
- Cardinal, L.B., Kreutzer, M. & Miller, C.C. (2017). An aspirational view of organizational control research: re-invigorating empirical work to better meet the challenges of 21st century organizations. *Academy of Management Annals*, vol. 11(2), 559–592.
- Chen, D., Park, S.H. & Newburry, W. (2009). Parent contribution and organizational control in international joint ventures. *Strategic Management Journal*, vol. 30(11), 1133–1156.
- Chown, J. (2020). The Unfolding of Control Mechanisms inside Organizations: Pathways of Customization and Transmutation. *Administrative Science Quarterly*, vol. 66(3), 1–42.
- Das, T. & Teng, B.S. (1998). Between trust and control: developing confidence in partner cooperation in alliances. *Academy of Management Review*, vol. 23(3), 491–512.
- Das, T. & Teng, B.S. (2001). Trust, control, and risk in strategic alliances: an integrated framework. *Organization Studies*, vol. 22(2), 251–283.
- Eisenhardt, K. (1985). Control: organizational and economic approaches. *Management Science*, vol. 31(2), 134–149.
- Eisenhardt, K. (1989). Agency theory: An assessment and review. *Academy of Management Review*, vol. 14(1), 57–74.
- Eriksson, P.E. (2006). Procurement and governance management – development of a conceptual procurement model based on different types of control. *Management Revue*, vol. 17(1), 30–49.
- Eriksson, P.E. & Laan, A. (2007). Procurement effects on trust and control in client-contractor relationships. *Engineering, Construction and Architectural Management*, vol. 14(4), 387–399.

- Fryxell, G., Dooley, R. & Vryza, M. (2002). After the ink dries: the interaction of trust and control in US-based international joint ventures. *Journal of Management Studies*, vol. 39(6), 865–886.
- Galbraith, J.R. (1973). *Designing complex organizations*. Boston, MA: Addison-Wesley Longman.
- Gencturk, E. & Aulakh, P. (1995). The use of process and output controls in foreign markets. *Journal of International Business Studies*, vol. 26(4), 755–786.
- Granheimer, K., Karrbom Gustavsson, T. & Eriksson, P.E. (2022a). Public procurement of engineering services: influence of task characteristics on organisational control. *Engineering, Construction and Architectural Management*, (ahead-of-print).
- Granheimer, K., Eriksson, P.E. & Karrbom Gustavsson, T. (2022b). Adaptability in Public Procurement of Engineering Services Promoting Carbon Reduction: An Organizational Control Perspective. *Sustainability*, vol 14(10).
- Joslin, R. & Muller, R. (2016). The relationship between project governance and project success. *International Journal of Project Management*, vol. 34, 613–626.
- Järvenpää, A-T., Eriksson, P.E. & Larsson, J. (2022a). Exploring a public client’s control systems in infrastructure projects from a relationship history perspective. *Construction Management and Economics*, vol. 40(1), 56–71.
- Järvenpää, A-T., Larsson, J. & Eriksson, P.E. (2022b). How public client’s control systems affect contractors’ innovation possibilities. *Construction Innovation*, (ahead-of-print).
- Kirsch, L.J. (1996). The Management of Complex Tasks in Organizations: Controlling the Systems Development Process. *Organization Science*, vol. 7(1), 1–21.
- Kirsch, L.J., Ko, D.G. & Haney, M.H. (2010). Investigating the Antecedents of Team-Based Clan Control: Adding Social Capital as a Predictor. *Organization Science*, vol. 21(2), 469–489.
- Korczynski, M. (1996). The low-trust route to economic development: inter-firm relations in the UK engineering construction industry in the 1980s and 1990s. *Journal of Management Studies*, vol.33(6), 787–808.
- Kreutzer, M., Walter, J., & Cardinal, L.B. (2015). Organizational control as antidote to politics in the pursuit of strategic initiatives. *Strategic Management Journal*, vol. 36, 1317–1337.
- Kreutzer, M., Cardinal, L.B., Walter, J. & Lechner, C. (2016). Formal and informal control as complement or substitute? The role of the task environment. *Strategy Science*, vol. 1(4), 235–255.
- Lin, L., Muller, R., Zhu, F. & Liu, H. (2019). Choosing suitable project control modes to improve the knowledge integration under different uncertainties”, *International Journal of Project Management*, Vol. 37(7), 896–911.
- Long, C.P., Burton, R.M. & Cardinal, L.B. (2002). Three controls are better than one: a computational model of complex control systems. *Computational & Mathematical Organization Theory*, vol. 8, 197–220.

- Lou, Z., Ye, A., Mao, J. & Zhang, C. (2022). Supplier selection, control mechanisms, and firm innovation: Configuration analysis based on fsQCA. *Journal of Business Research*, vol. 139(1), 81–89.
- Maylor, H., Vidgen, R. & Carver, S. (2008). Managerial complexity in project-based operations: A grounded model and its implications for practice. *Project Management Journal*, vol. 39(1), 15–26.
- Nguyen, L. D., Le-Hoai, L., Tran, D. Q., Dang, C. N. & Nguyen, C. V. (2019). Effect of project complexity on cost and schedule performance in transportation projects. *Construction Management and Economics*, vol. 37(7), 384–399.
- Ouchi, W.G. (1979). A conceptual framework for the design of organizational control mechanisms. *Management Science*, vol. 25(9), 833–848.
- Ouchi, W.G. (1980). Markets, bureaucracies, and clans. *Administrative Science Quarterly*, vol. 25(1), 129–141.
- Rönnerberg Sjödin, D., Frishammar, J. & Eriksson, P.E. (2016). Managing uncertainty and equivocality in joint process development projects. *Journal of Engineering and Technology Management*, 39(1), 13–25.
- Sihag, V. & Rijdsdijk, S. (2019). Organizational controls and performance outcomes: a meta-analytic assessment and extension. *Journal of Management Studies*, vol. 56(1), 91–133.
- Sitkin, S.B., Long, C.P. & Cardinal, L.B. (2020). Assessing the control literature: looking back and looking forward. *Annual Review of Organizational Psychology and Organizational Behavior*, vol. 7(1), 339–368.
- Stouthuysen, K., Slabbinck, H. & Roodhooft, F. (2012). Controls, service type and perceived supplier performance in interfirm service exchanges. *Journal of Operations Management*, vol. 30(5) 423–435.
- Turner, K. & Makhija, M. (2006). The role of organizational controls in managing knowledge. *Academy of Management Review*, 31(1), 197–217.
- Yang, F., Shinkle, G. & Goudsmit, M. (2022). The efficacy of organizational control interactions: External environmental uncertainty as a critical contingency. *Journal of Business Research*, 139, 855–868.

Bilaga – Intervjuguide

Nedanstående intervjuguide användes för alla intervjuer, oavsett typ av respondent (privat beställare, offentlig beställare, byggtreprenör). Formuleringarna som anges inom parentes användes vid intervjuerna av byggtreprenörer.

Kan du kort beskriva din organisation och din roll inom organisationen?

Hur är din roll relaterad till upphandling?

Kan du beskriva hur ni (era beställare) vanligtvis upphandlar era (sina) byggtreprenörer?

Vilken entreprenadform använder ni/(era beställare) oftast? (Skillnad offentlig/privat beställare?)

Vilka faktorer bör påverka val av entreprenadform?

När bör man välja totalentreprenad?

När bör man välja utförandeentreprenad?

När bör man välja tidig entreprenörsmedverkan i partnering?

I vilken utsträckning brukar ni/(beställare) främst beskriva funktionskrav FU?

Vilka fördelar/nackdelar finns med att främst beskriva funktionskrav?

I vilken utsträckning brukar ni/(beställare) föreskriva specifika tekniska lösningar, produkter, varumärken, i FU?

Vilka fördelar/nackdelar finns med att föreskriva många detaljer i FU?

Vilken ersättningsform använder ni/(era beställare) oftast? (Skillnad offentlig/privat beställare?)

Vilka faktorer bör påverka val av ersättningsform?

När bör man välja fast pris?

När bör man välja ren löpande räkning?

När bör man välja löpande räkning med riktkostnad och incitament?

När bör man välja någon form av bonusmöjlighet?

Vilka fördelar/nackdelar finns med fast pris resp. löpande räkning?

Vilket upphandlingsförfarande använder ni/(era beställare) oftast?

Vilka faktorer bör påverka val av upphandlingsförfarande?

När bör man välja öppet respektive selektivt förfarande?

Vilken anbudsutvärdering använder ni/(era beställare) oftast, lägst pris/mjuka parametrar?

(Skillnad offentlig/privat beställare?)

Vilka faktorer bör påverka val av utvärderings- och tilldelningskriterier?

När bör man välja lägsta pris vid anbudsutvärdering?

När bör man välja mjuka parametrar vid anbudsutvärdering?

Vilka mjuka parametrar är viktiga att utvärdera och varför?

Vilka fördelar/nackdelar finns med lägst pris resp. mjuka parametrar?

Hur ofta använder ni/(era beställare) någon samverkansform? (Skillnad offentlig/privat beställare?)

Vilka faktorer bör påverka val av samverkansform?

Vilka fördelar/nackdelar finns med att implementera en samverkansform?

Vilka samverkansaktiviteter och samverkansverktyg är extra viktiga?

Anser Du att LOU fungerar bra eller utgör ett hinder?

Hur påverkar LOU er som offentliga beställare, hur hade du upphandlat om du inte behövde förhålla dig till LOU?

Finns det någon upphandlingsstrategi som fungerar extra bra/dåligt, som borde användas mer/mindre?



Adress 103 85 Stockholm
Telefon 08-700 16 00
konkurrensverket@kkv.se

www.konkurrensverket.se