

Upphandling av löpande arbete

Emilia Nilsson Vestola



INTRO

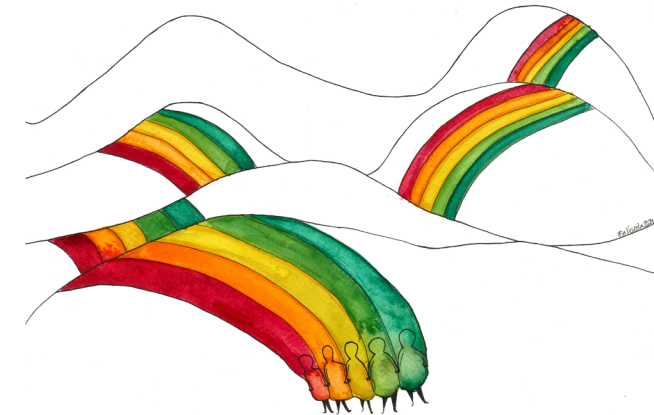
- Doktorand 2018-2024
- Postdoktor 2025-2028
- Byggproduktion och teknik, avd för industriellt och hållbart byggande, LTU

DOCTORAL THESIS

L

Procurement of continuous work

Enacting strategies through inter-organizational collaboration in infrastructure operation and maintenance



Emilia Nilsson Vestola

Construction Management and Building Technology



MIN EMPIRISKA KONTEXT

TRAFIKVERKETS DRIFT OCH UNDERHÅLL AV VÄGAR

- Upphandlade kontrakt på 4 till 6 år
- Bestämda geografiska områden (ca 110 st)
- Vinterunderhåll, skötsel av belagda vägar och grusvägar, reparation eller byte av skadad vägutrustning osv

PROJEKT? KONTRAKT?

- Säsongsbaserat, löpande arbete
- Fokus: Bibehålla vägnätets standard
- Historiskt utförts internt av Vägverket, började upphandlas under 90-talet
- *Projektledare, projektingenjörer...*
- Dokumentation, mål, och uppföljning anpassade för projekt
- Upphandling skapar “projekt” av löpande arbete

BAKGRUND

OFFENTLIG UPPHANDLING

Myndigheter och offentliga organisationer köper in varor, tjänster, och arbete

- Säkerställer effektiv och transparent användning av offentliga medel
- Stödjer politiska mål och leverans av offentliga tjänster
- Regleras av lagar för att främja rättvisa och valuta för pengarna

OFFENTLIG UPPHANDLING SOM STRATEGISKT VERKTYG

Ses som ett strategiskt verktyg för att lösa samhällsutmaningar

Europeiska unionen:

- 2 000 miljarder euro spenderas årligen på offentlig upphandling, vilket motsvarar cirka 14 % av EU:s BNP
- Fokus på att stimulera innovation och hållbarhet

PROBLEMFORMULERING

FRÅN PLAN TILL PRAKTIK

Offentliga beställare gör planer och strategier:

- De skriver kontrakt, sätter mål, formulerar krav

Men i verkligheten ska människor få det att fungera:

- Projektledare och platschefer tolkar och anpassar upphandlingsstrategier för att lösa problem i vardagen

”Görande” (enactment):

- Organisationer blir till genom det människor faktiskt gör i praktiken

I stället för att se strategi som antingen toppstyrd planering eller fri improvisation, behöver vi förstå hur intention och praktik hänger ihop – i ett samspel.

SYFTE OCH FORSKNINGSFRÅGOR

SYFTE

Öka förståelsen för offentlig upphandling av kontinuerligt arbete och dess görande i interorganisatoriska projekt.

FORSKNINGSFRÅGOR

FF1: Hur organiseras drift- och underhållsprojekt inom infrastruktur genom upphandling av kontinuerligt arbete?

FF2: Hur görs upphandlingsstrategier i samverkan mellan aktörer i interorganisatoriska drift- och underhållsprojekt?

METOD: TVÅ FALLSTUDIER

FÖLJT TRAFIKVERKETS UTVECKLING AV SAMVERKAN INOM DRIFT OCH UNDERHÅLL

Samverkan bas → Utökad Samverkan Bas → Samverkan Hög

FALLSTUDIE 1

- 2018-2022
- Två innovationspiloter med en utökad form av Samverkan Bas
- Två traditionella drift- och underhållsprojekt

FALLSTUDIE 2

- 2022-pågående (2026)
- Två drift- och underhållsprojekt med Samverkan Hög: Två fas-kontrakt med tidig entreprenörsmedkverkan
- Två traditionella drift- och underhållsprojekt

METOD: TVÅ FALLSTUDIER

SAMVERKANSNIVÅ	FORMELLA SAMVERKANSAKTIVITETER
Samverkan bas	Gemensam målformulering Gemensam riskhantering Gemensam konflikthantering Kontinuerlig uppföljning
Utökad Samverkan Bas	Standardaktiviteterna + Samlokalisering Öppna böcker Samverkansworkshops i etableringsfasen
Samverkan Hög	Två fas-kontrakt med tidig entreprenörsmedverkan. Aktiviteter inkluderar gemensamt framtagna riktlinjer och produktionsplan. Möjligheter att ändra i Trafikverkets SBV (produktionskrav).

METOD: UTVECKLING AV DET EMPIRISKA MATERIALET

OBSERVATIONER

- ~156 timmar av formella observationer på samverkansworkshops och byggmöten
- Informella observationer, t.ex. på luncher och under bilfärder till platskontor

INTERVJUER

- 47 intervjuer, med beställare och entreprenörer
- Fyra intervjurundor (2018-2024)

DOKUMENTSTUDIE

- Dokument kopplade till Trafikverkets övergripande uppdrag, organisation, styrning, strategier och direktiv
- Dokument specifikt kopplade till de fyra projekten, såsom upphandlingsunderlag, kontrakt och mötesprotokoll

INTERAKTIV ÅTERKOPPLING FRÅN TRAFIKVERKET

Årliga forskningsseminarier, kommentarer på skriftliga rapporter och diskussioner i styrgruppsmöten – vilket gav aktörer möjlighet att bekräfta, ifrågasätta och vidareutveckla resultaten utifrån sina praktiska erfarenheter

VETENSKAPLIGA ARTIKLAR: ARTIKEL 1

TEMPORARY AND PERMANENT ASPECTS OF PROJECT ORGANIZING: OPERATION AND MAINTENANCE OF ROAD INFRASTRUCTURE

Nilsson Vestola, E., Eriksson, P. E., Larsson, J., & Karrbom Gustavsson, T. (2021). International Journal of Managing Projects in Business

- Vi undersökte hur drift- och underhållsprojekt skapas genom upphandling – och hur de liknar både tillfälliga projekt och löpande verksamhet på samma gång
- Bygger på de två innovationspiloterna från fallstudie 1

Vad visar studien?

- Tillfälliga drag:
 - Kontrakten är tidsbegränsade (4–6 år)
 - Arbetet organiseras som ett projekt – med mål, start och avslut
- Permanenta drag:
 - Uppgifterna är återkommande och standardiserade (t.ex. snöröjning, slätter)
 - Samma personer jobbar ofta kvar över flera kontrakt
 - Syftet är att bevara vägarna – inte bygga något nytt

Resultatens betydelse

- Vi tänker ofta att projekt är tillfälliga – men här visar vi att de också rymmer mycket stabilitet
- Det påverkar hur vi bör förstå och styra såna här projekt – särskilt när upphandlingen ska skapa innovation och samverkan.

VETENSKAPLIGA ARTIKLAR: ARTIKEL 2

ENGINEERED AND EMERGED COLLABORATION: VICIOUS AND VIRTUOUS CYCLES

Nilsson Vestola, E., & Eriksson, P. E. (2023). Construction Management and Economics

- Vi undersöker hur samverkan fungerar i praktiken – både det som är planerat och inskrivet i kontraktet (t.ex. workshops, samlokalisering, öppna böcker) och det som växer fram i vardagen genom tillit, dialog och relationer
- Empiri från alla fyra projekten i fallstudie 1 – både pilot- och standardprojekt

Vad visar studien? Två typer av samverkansspiraler:

- Gynnsamma spiraler:
 - När de formella verktygen verkligen används och samtidigt kombineras med tillit och personliga relationer – då förstärks samverkan
 - Det skapas goda förutsättningar att samarbeta
- Ogynnsamma spiraler:
 - När formella krav inte räcker, och det saknas starka informella band – då fungerar inte samverkan som tänkt
 - Det kan skapa misstro, motstånd eller distans mellan parterna

Resultatens betydelse

- Offentliga beställare måste förstå att det inte räcker att "införa samverkan" genom krav – man måste också anpassa strategierna till hur projekten faktiskt fungerar.

VETENSKAPLIGA ARTIKLAR: ARTIKEL 3

PUBLIC CLIENTS PURSUE INNOVATION, BUT WHAT'S GOING ON AT THE PROJECT LEVEL? A CASE STUDY OF INFRASTRUCTURE OPERATION AND MAINTENANCE

Nilsson Vestola, E., Larsson, J., & Hedgren, E. (2025). Construction Management and Economics

- Vi undersöker glappet mellan vad samhället säger att upphandling ska åstadkomma – till exempel innovation och utveckling – och vad som faktiskt händer ute i projekten där arbetet utförs.
- Empiri från alla fyra projekten i fallstudie 1, där Trafikverket försökte driva innovation genom upphandling

Vad visar studien?

- Innovation krockar mellan de olika organisatoriska nivåerna:
 - Innovation definieras och mäts olika på olika nivåer – det som räknas som innovation på pappret känns ofta irrelevant eller oklart i projekten.
 - Projektaktörer har svårt att tolka vad som faktiskt förväntas – och att få det att fungera i praktiken, särskilt när arbetet är repetitivt och hårt reglerat.
- Hinder för innovation:
 - Detaljstyrda kontrakt
 - Snäva budgetar
 - Otydliga mål från beställaren → Allt detta försvårar för projektaktörerna att agera innovativt

Resultatens betydelse

- Om offentlig upphandling ska främja innovation behöver det inte bara skrivas in i styrdokument – det måste också bli möjligt i vardagen. Det kräver bättre samspel mellan strategi, kontrakt och projektpraktik.

VETENSKAPLIGA ARTIKLAR: ARTIKEL 4

WIGGLE ROOM IN PRACTICE: PROJECT MANAGERS NAVIGATING PARADOXES THROUGH COLLABORATION

Nilsson Vestola, E., & Hedborg, S. (second round of review in a project management journal)

- Vi har studerat hur projektledare på Trafikverket och platschefer hos entreprenörerna navigerar mellan motstridiga krav – och hur de använder samarbete för att balansera mellan regler och verklighet.
- Material från samtliga 8 projekt i båda fallstudierna – både piloter och standardkontrakt

Vad visar studien?

- Två paradoxer dyker upp i praktiken:
 - Projektledarens paradox: Att följa produktionstekniska krav strikt – samtidigt som man behöver vara flexibel för att hantera lokala förutsättningar
 - Platschefens paradox: Att leverera kvalitet enligt kontrakt – samtidigt som man har prisat för att gå med vinst.
- Kontraktet lämnar ibland ett visst "handlingsutrymme" → Projektledare och platschefer använder det här för att förhandla och anpassa i vardagen – ofta informellt.
- Men för mycket formell samverkan kan störa balansen → När samverkan blir för styrd, kan den krocka med de informella samarbetssätt som faktiskt fungerar.

Resultatens betydelse

- Offentliga beställare måste förstå att styrning inte bara sker genom kontrakt – utan också genom relationer, tolkningar och vardagsbeslut.

SVAR PÅ FORSKNINGSFRÅGORNA: FORSKNINGSFRÅGA 1

FF1: HUR ORGANISERAS DRIFT- OCH UNDERHÅLLSPROJEKT INOM INFRASTRUKTUR GENOM UPPHANDLING AV KONTINUERLIGT ARBETE?

- **Upphandling av löpande arbete**
 - Drift- och underhållsprojekt upphandlas i återkommande, tidsbegränsade kontrakt – vilket skapar interorganisatoriska projekt som ska tillgodose konstant service av infrastrukturen
- **Projektens dubbla karaktär**
 - De innehåller både tillfälliga och permanenta organisatoriska drag – vilket särskiljer dem från nybyggnadsprojekt
- **Tid fungerar annorlunda**
 - Till skillnad från nybyggnadsprojekt, där tid ses som linjär och avslutande, handlar drift och underhåll om att fortlöpande uppfylla uppgifter för att bevara standard över tid
- **Inkrementell innovation genom upphandling**
 - Offentlig upphandling av drift- och underhåll kan stödja och dra nytta av små, stegvisa innovationer i projekten – och på så sätt koppla samman kortsiktiga projektbehov med långsiktiga samhällsmål

SVAR PÅ FORSKNINGSFRÅGORNA: FORSKNINGSFRÅGA 2

FF2: HUR GÖRS UPPHANDLINGSSTRATEGIER I SAMVERKAN MELLAN AKTÖRER I INTERORGANISATORISKA DRIFT- OCH UNDERHÅLLSPROJEKT?

- **Strategier görs i praktiken**
 - Görandet av upphandlingsstrategier är inte en enkel toppstyrd process, utan ett samspel mellan övergripande planer och varje projekts unika förutsättningar
- **Formell och informell samverkan i balans**
 - Upphandlingsstrategier påverkar hur samverkan ser ut, men de formas också av informella samarbetspraktiker som utvecklas i projekten
 - När formella samverkansverktyg införs kan det störa redan etablerade och fungerande informella relationer
- **Flexibilitet och anpassning**
 - Projektledare och platschefer behöver handlingsutrymme för att hantera lokala, ofta oförutsägbara utmaningar
 - Inom ramen för regelverken behöver offentliga beställare skapa utrymme för flexibilitet – för att kunna möta varje projekts särskilda behov och förutsättningar

TEORETISKA BIDRAG

FÖRSTÅ UPPHANDLING AV DRIFT OCH UNDERHÅLL

- O&M-projekt innehåller både tillfälliga och långsiktiga delar – de är alltså inte renodlade projekt eller renodlad verksamhet
- Till skillnad från nybyggnadsprojekt, som handlar om att avsluta något, handlar O&M om att hålla en standard över tid
- Just den här kontinuiteten gör det möjligt att använda upphandling för att jobba med stegvis förbättring och långsiktiga samhällsmål

BALANSERA PLAN OCH PRAKTIK

- Det behövs balans mellan det formella och det informella i projekten – mellan kontrakt och samspel
- Strategier för samverkan måste ge utrymme för vardagliga relationer och lokala lösningar
- Offentliga beställare behöver tänka mer flexibelt kring hur strategier faktiskt fungerar i olika projektkontexter

BIDRAR TILL TIDIGARE FORSKNING OM:

- Hur offentliga beställare inom bygg kan använda upphandling som verktyg för förändring
- Hur formell styrning och informell samverkan hänger ihop i praktiken

PRAKTISKA BIDRAG

FÖR OFFENTLIGA BESTÄLLARE INOM BYGG OCH ANLÄGGNING

- Utnyttja kontinuiteten i drift- och underhållsprojekt, där finns potential för små, stegvisa innovationer som kan kopplas till stora mål, som hållbarhet
- Bygg in flexibilitet i upphandlingsmodellerna, till exempel genom kontrakt som är prestationsbaserade eller kan anpassas över tid
- Se till att formell samverkan inte krockar med det informella, formella modeller ska stötta det samarbete som faktiskt fungerar i vardagen, inte ersätta det
- Skapa strategier som både följer regelverket och är flexibla, så att samverkan kan anpassas till varje projekts specifika förutsättningar

FÖR PROJEKTLEDARE I DRIFT- OCH UNDERHÅLLSPROJEKT

- Tänk både på det formella och det informella. kontrakt, mål och workshops är viktiga, men det är också tillit, samtal och relationer
- Använd handlingsutrymmet som finns, för att anpassa strategierna till verkligheten i just ditt projekt
- Hjälp till att överbrygga målkonflikter, hitta balansen mellan entreprenörens kortsiktiga mål och beställarens långsiktiga samhällsuppdrag

