

Offentlig upphandling av drift- och underhållsavtal i
fastighetssektorn - Lärdomar från upphandling av fastighetsskötsel

Tina Karrbom Gustavsson, KTH
Johan Larsson, LTU
Per Erik Eriksson, LTU

2021-09-14

1. Inledning

Det här är en delrapport i forskningsprojektet ”Uppföljning och utvärdering av innovationspiloter baskontrakt väg” (Fol-projekt TRV2018/11956) och den har tagits fram av forskare tillhörande forskargruppen ProcSIBE.

Bakgrund

Bakgrunden till Fol-projektet och den här delstudien är Trafikverkets arbete med att främja innovation och produktivitet. Enligt förordningen (2010:185) ska Trafikverket i sin roll som offentlig beställare särskilt verka för att innovation, produktivitet och effektivitet ökar på leverantörsmarknaden. Detta uppdrag finns konkretiserat i Trafikverkets inköspolicy (TDOK 2010:119) som säger att innovation och nytänkande, marknadsutveckling och hållbar utveckling alltid ska vägleda inköpsarbetet.

ProcSIBE medverkar i ett flertal forskningsprojekt inom Fol-programmet ”Uppföljning och utvärdering av Trafikverkets beställar- och upphandlarförmåga”. Den forskning som Trafikverket och ProcSIBE tidigare initierat och genomfört inom programmet är främst inriktad på investeringsverksamheten, men det finns ett stort behov av att skapa liknande forskningsbaserad kunskap inom utveckling av affärsstrategier inom underhållsverksamheten. Detta Fol-projekt och denna delstudie ingår i arbetet med att förbättra förmågan Utvecklade beställarroll för ökad innovation och produktivitet för underhållsverksamheten.

Syfte och fråga

Offentliga beställare har en viktig roll i omställningen mot ett mer innovativt och hållbart byggande, drift och underhåll. Genom val och tillämpning av upphandlingsstrategi kan beställare främja mer hållbara och innovativa produkter och processer. Tidigare forskning av offentlig upphandling har företrädesvis fokuserat på investeringar och specifikt entreprenadupphandling och relativt litet fokus har riktats mot upphandling av drift- och underhållskontrakt. Eftersom tidigare forskning är begränsad finns det motiv till att försöka dra lärdomar till infrastrukturunderhåll även från andra sektorer, såsom fastighetssektorn. Syftet med denna delstudie är därför att undersöka offentlig upphandling av drift- och underhållskontrakt inom fastighetssektorn för att på en övergripande nivå kunna jämföra dem med Trafikverkets upphandlingar av baskontrakt för vägunderhåll samt identifiera och diskutera likheter och skillnader.

Frågan som undersöks är: Vad kan en offentlig beställare inom infrastrukturunderhåll lära av fastighetssektorn när det gäller offentlig upphandling av drift- och underhållsavtal?

2. Metod

Delstudien baseras på fallstudier av två offentliga fastighetsägare (Akademiska hus och Lulebo). Fokus har legat på upphandling av entreprenadavtal för fastighetsunderhållstjänster (specifikt markskötselentreprenader) eftersom de avtalen mest liknar Trafikverkets baskontrakt för vägunderhåll och därmed möjliggör relevanta jämförelser.

Fallstudierna började med förberedande möten och samtal med företrädare på strategisk nivå i respektive organisation. Dels genomfördes möten med fastighetschef och inköpschef, respektive en strategisk inköpare på Akademiska hus, dels genomfördes samtal med VD för Lulebo. Syftet med mötena och samtalen var dels att skapa en övergripande bild av respektive organisation och få information om deras övergripande strategi för fastighetsunderhåll, dels att identifiera lämpliga avtal och personer att kontakta och intervjua. Även om fallstudierna omfattar två offentliga beställare och deras upphandlingsstrategier genomfördes intervjuerna med fokus på specifika avtal för att få mer konkret information och beskrivning om "hur de faktiskt gjort", snarare än anekdotiska berättelser om "hur de brukar göra". Genom de förberedande mötena identifierades tre avtal på Akademiska hus och ett avtal på Lulebo (se tabell 1). Resultatbeskrivningarna omfattar dels övergripande information, dels mer avtalsspecifik information.

En skillnad mot Trafikverkets baskontrakt är att de studerade markskötselavtalen använder ABFF (*Allmänna bestämmelser för entreprenader inom fastighetsförvaltning och service*) och inte byggentreprenadernas standardavtal AB04 eller ABT06. Medan regelverken AB04 och ABT06 är anpassade för projekt som har en början och ett slut (ex. investeringsprojekt), är ABFF anpassat för återkommande tjänster såsom drift, underhåll och servicetjänster.

Tabell 1. Avtal som valts ut att studeras

Avtal	Omfattning	Ramverk	Beställare	Avtalstid
A1	Markskötsel (inkl snöröjning och halkbekämpning) inom campusområde	ABFF	Akademiska hus	5+2 år
A2	Markskötsel (inkl snöröjning och halkbekämpning) inom campusområde	ABFF	Akademiska hus	5+2 år
A3	Markskötsel (inkl snöröjning och halkbekämpning) inom campusområde	ABFF	Akademiska hus	5+2 år
A4	Markskötsel (inkl snöröjning och gräsklippning) inom bostadsområde	ABFF	Lulebo	4+2 år

Efter att de fyra avtalen valts ut, genomfördes totalt 9st intervjuer med representanter från både fastighetsägarna (beställarna) och entreprenörerna (utförarna). På grund av den rådande pandemin har intervjuerna genomförts via Zoom och Teams under 2021. Intervjuerna varade i ca 60 min och genomfördes av 1-2 forskare. Vid en av intervjuerna var två respondenter med samtidigt (se Tabell 2).

Intervjufrågorna har varierat något beroende på om det varit representant från beställaren som intervjuats eller representant för entreprenören, men fokus i samtliga intervjuer har varit följande teman: allmänt om avtalet, upphandlingsstrategi (kontraktsform, ersättningsform, anbudsutvärdering och samverkansform) och prestation (effektivitet, innovation och samverkan). Intervjuerna spelades in (för att underlätta diskussion och analys mellan forskarna) och har sedan sammanfattats individuellt för att kunna ta fram lärdomar utifrån det sammanfattande materialet.

Tabell 2. Respondenter

Respondent	Roll	Befattning	Avtal	Tid
R1	Beställare	Verksamhetsutvecklare	A1	72 min
R2	Entreprenör	Produktionschef	A1	62 min
R3	Beställare	Markförvaltare	A2	61 min
R4	Entreprenör	Produktionschef	A2	51 min
R5	Beställare	Teknisk förvaltare	A3	69 min
R6 (dubbel-intervju)	Entreprenör	Entreprenadingenjör och platschef	A3	57 min
R7	Beställare	Chef Affärsutveckling	A4	45 min
R8	Beställare	Verksamhetsstöd	A4	54 min
R9	Entreprenör	Arbetsledare	A4	61 min

3. Fastighetsunderhåll Akademiska hus

Avtalens omfattning och innehåll

På Akademiska hus omfattar fastighetsunderhåll både teknisk förvaltning och markskötsel. I den här delstudien är det driftsavtalen för markskötsel som står i fokus eftersom markskötseln oftast upphandlas som entreprenader, medan teknisk förvaltning ofta upphandlas som ramavtal. I de tre avtalen som studerats ingår bland annat gräsklippning, plocka skräp och tömma papperskorgar, ogrärensning, att sköta och beskära växter och träd samt snöröjning och halkbekämpning. Avtalstiden är 5+2 år och de studerade avtalens fasta del är mellan 2,5 och 3 MSEK/år. Totala omsättningen per år för respektive avtal är 5-8 MSEK.

Överlag handlar avtalen om att underhålla utemiljön så att fastighetsägarens hyresgäst(er) är nöjda, eller som en entreprenörsrepresentant beskriver det: *"Ett komplett paket, skötsel av yttre miljö"*. Avtalen innehåller dels generella uppgifter som att klippa häckar och sopa gator, men i vissa fall även utvecklingsinriktade och hållbarhetsinriktade projekt som exempelvis att arbeta för biologisk mångfald. En entreprenörsrepresentant med ett utvecklingsinriktat projekt beskriver uppdraget så här: *"Det här är ett väldigt spännande uppdrag med väldigt varierande innehåll och med en beställare som gärna testar nya grejer, det är väldigt roligt att jobba med sådana avtal"*. Samtliga intervjuade, på både beställar- och utförarsidan beskriver att det ofta är personberoende hur relationen mellan beställare och entreprenör fungerar och att de personliga relationerna är avgörande för hur avtalen och samarbetet fungerar. I samtliga tre avtal tar entreprenörerna i sin tur in underentreprenörer för exempelvis snöröjning. Ett återkommande tema från beställarsidan när uppdraget och avtal beskrivs är att det finns ett stort behov av hög kompetens inom växter, växtskötsel, beskärning av träd etc. hos entreprenören.

Förfrågningsunderlag och anbud

Vid en upphandling av ett driftsavtal för markskötsel för ett campusområde är det vanligen omkring 3-5 anbudsgivare, vilket är *"ganska hård konkurrens"* enligt en av beställarrepresentanterna. Avtalen i sig beskrivs av en av entreprenörernas representanter

som ganska komplexa, något som uppfattas vara bra i syfte att hålla oseriösa aktörer borta från marknaden. Oron kring oseriösa entreprenörer beror på att sedan LOU infördes är det fler oseriösa aktörer som får uppdrag. Dessa aktörer kan, i vissa fall, helt sonika lämna in kopior på *"våra tidigare inlämnade anbud"* säger entreprenörens representant och tillägger att konsekvensen av att oseriösa aktörer vinner upphandlingar är kvalitetsförsämringar och så länge lägsta pris är avgörande kräver därför allt oftare etablerade entreprenörer sekretess.

Det är i dagsläget ett mindre antal stora aktörer på marknaden som dessutom blivit färre de senaste åren på grund av uppköp och fusioner. Ett par av dessa stora aktörer har haft de aktuella avtalen under lång tid, upp till 25 år, vilket betyder att det finns etablerade personliga relationer och erfarenheter av långsiktiga samarbeten mellan beställare och entreprenör i flera av avtalen. Ett par av beställarens representanter lyfter fram betydelsen av längre avtal eftersom det tar tid och kostar att byta entreprenör. Långa avtal är att alltså att föredra ur beställarperspektiv.

Under 2013 gjorde Akademiska hus en utvecklingsatsning på sina markskötselavtal. Då togs en gemensam AF-del fram som kunde användas nationellt i alla förfrågningsunderlag. Fokus låg på att ta bort formuleringar på detaljerade krav, som exempelvis att ogräs ska rensas X antal gånger/år och istället formulera funktionskrav, som att planteringar ska vara ogräsfria hela säsongen. Ambitionen är fortfarande att beställaren ska *"vara inne och peta så lite som möjligt"* som en beställarrepresentant uttrycker det. Det centrala är att *"beskriva vad det är vi vill nå, inte hur ofta vi vill ha det gjort"*.

En viktig förutsättning för att övergången från detaljerade krav till funktionskrav ska fungera är att beställaren har kontinuerlig uppföljning och noga följer upp entreprenören. En av beställarens representanter förklarar att *"när det blir tokigt så beror det på att vi har för dålig uppföljning."* Samtidigt säger en av entreprenörernas representanter att när det går fel i ett avtal, då beror det ofta på dåliga relationer. Det som är avgörande för ett välfungerande avtal är att beställaren ser *"oss som en god partner som hjälpt dem"*.

I förfrågningsunderlaget till ett driftsavtal för markskötsel ingår flera styrande och reglerande dokument, exempelvis teknisk beskrivning, mängdförteckning, á-prislista och karta. Samtliga beställarrepresentanterna lyfter fram dessa dokument som viktiga för att avtalen ska fungera bra. En av dem poängterar betydelsen av dessa dokument på följande sätt: *"Det är viktigt att ha bra tekniska beskrivningar och kartor. Entreprenören måste veta exakt vad som ska skötas och hur det ska skötas."* Entreprenörerna å andra sidan, ser inte på dessa dokument på samma sätt som beställaren. Entreprenörernas representanter uppfattar inte de exakta formuleringarna i förfrågningsunderlaget som avgörande. Det viktiga för entreprenörerna är istället att förstå beställarens målbild. En representant för en av entreprenörerna beskriver: *"Vi måste lära oss veta vad beställaren vill ha, det är viktigast."* En representant för en annan entreprenör säger: *"Vi vill ha nöjda beställare så ibland går vi utöver avtalet för att få nöjda kunder, bra dialog och bra samarbete."* Ett välfungerande avtal bygger, enligt samtliga tre entreprenörers representanter, på god samverkan och kommunikation. Dessa resonemang tyder på att långsiktiga relationer kan minska betydelsen av det formella avtalets innehåll.

Anbudsutvärdering och kvalitetsparametrar

Avtalen annonserades på vanligt sätt i samtliga tre fallen. Det fanns en lista med kvalificeringskrav (kapacitet, omsättningskrav och referenser etc.) men anbudutvärderingen baserades på pris. I det senast upphandlade avtalet arbetade beställaren med referensobjekt som ett led att försöka gå ifrån lägsta pris. *"Det blir betydligt bättre upphandlingar"* med kvalitetsparametrar säger en av beställarrepresentanterna och lägger till brasklappen att *"det blir också större risk för överprövning."* Även en entreprenörsrepresentant poängterar problemen med att utvärdera på pris och säger: *"Det är aldrig roligt med lägsta pris"*. Uppfattningen bland entreprenörernas representanter är att det rimmar illa att pressa priserna och samtidigt vilja ha högre kvalitet. Det är givetvis viktigt att man ska ha en bra prisbild, men mjuka parametrar borde användas mer, då blir det en bättre entreprenad, enligt en representant från en av entreprenörerna. I detta sammanhang hänvisar en entreprenörsrepresentant till Trafikverkets entreprenader som oftare genomförs i samverkan. Som exempel på kvalitetsparametrar (eller mjuka parametrar som det ibland kallas) som borde användas mer anger samma entreprenör: miljö, miljövänliga metoder, maskinval, och hur man tillsammans kan arbeta med olika miljöprojekt.

Ersättningsform och tilläggsarbeten

Avtalen har en fast och en rörlig del samt fasta å-priser på tex maskiner. Själva driftsavtalet har fast ersättning enligt betalplan och så brukar det se ut generellt inom Akademiska hus. Dessutom finns en å-prislista för tilläggsarbeten och vinterväghållning. *"Det är det mest rätta sättet, mest rättvisa för alla parter"* säger en entreprenör om ersättningsmodellen. Att få ersättning löpande för vinterväghållning enligt redovisade timmar är mest vanligt och dessutom mest *"fair and square"* säger en entreprenörsrepresentant.

Den generella uppfattningen hos beställarens representanter är att så mycket som möjligt ska vara på fast ersättning. På frågan om det finns tankar kring att införa incitament har beställarens representant i ett projekt sagt att de inte hittat några områden som skulle lämpa sig för incitament. Beställarrepresentanten säger: *"Vi hade väldigt god koll på vad det skulle kosta och hur det skulle funka. Och, vi tyckte att vi inte kunde hitta några bra områden att ha incitament på."*

En av beställarens representanter säger att det inte ska finnas för mycket risk i de fasta delarna för då blir det svårt/omöjligt för entreprenörerna att kalkylera och utvecklar sedan resonemanget: *"Vi har försökt få med så mycket som möjligt i den fasta delen...men försökt lyfta bort sådant som är risk, då blir det lättare för dem att räkna."* Det handlar alltså om att beställaren försöker göra den fasta delen så tydlig och kalkyleringsbar som möjligt. Exempelvis har beställaren tagit på sig kostnaderna att ersätta döda träd som ett sätt minska risken för entreprenören. *"Vi ska inte ha sådant med [i den fasta delen] som är omöjligt för entreprenören att bedöma"*, säger samma beställarrepresentant.

Akademiska Hus använder oftast fast ersättning på sommaren och rörlig ersättning på vintern, eftersom det är större risker för entreprenören på vintern. Att det generellt är rörlig ersättning på vintern beror på att det är större risker på vintern på grund av väderförhållandena. Exempelvis snömängder kan variera över tid och mellan olika år.

Olika tilläggsarbeten (ÄTA-arbeten) är relativt vanliga i alla tre avtalen. Det kan exempelvis vara att anlägga nya rabatter eller mindre ombyggnationer. I samband med dessa tilläggsarbeten anlitar entreprenören ofta underentreprenörer. Både beställarens och entreprenörernas representanter betonar att det är viktigt att planeringen och kommunikationen fungerar bra mellan alla aktörer. Ett exempel som en av beställarrepresentanterna särskilt lyfter fram är att det behövs en tydlighet gällande exempelvis tidplaner och störande arbete med bland annat ljud, detta eftersom det under vissa perioder (exempelvis tentamensperioder) inte är lämpligt med dessa typer av arbeten på campus. Det är enligt en av entreprenörernas representanter tilläggsarbetena som får entreprenaden att gå ihop ekonomiskt. Det finns också "blandningar" berättar en entreprenörsrepresentant, med utvecklingsinriktade projekt där vissa delar av projektet ingår i ordinarie driftsavtal och där andra delar är tilläggsarbeten som utförs av samma entreprenör.

Samverkan och innovation

I avtalen specificeras och regleras att det ska hållas återkommande (månadsvisa) möten. Dessa avstämningar kallas byggmöten eller driftsmöten och då går beställare och entreprenör igenom grundavtalsdelen och vissa tilläggsjobb. Det finns beskrivet hur möten, syner, besiktningar etc. ska gå till men inga andra formella krav på samverkan. Den tekniska beskrivningen säger bland annat att entreprenören ska vara tillgänglig för snabba möten, att det ska föras dagbok över arbeten, anges miljöplaner och att det ska genomföras markbesiktningar höst och vår där entreprenören ska medverka utan extra ersättning. Det finns också, berättar beställarens representant i ett av avtalen, en ambition att få entreprenörerna att hitta bättre sätt att göra saker på för att få ner skötselkostnader på sikt, men det är inte reglerat på något sätt i avtalen. De övriga beställarrepresentanterna bekräftar denna bild och säger att det är en önskan att entreprenören bidrar med bra idéer som kan öka effektiviteten och att det ibland kommer fram sådana förslag vid driftsmöten och besiktningar.

Det finns alltså till viss del specificerat i den tekniska beskrivningen hur samarbetet ska genomföras, men samtidigt berättar en beställarrepresentant att det ibland inte görs så som det är beskrivet, dels på grund av tidsbrist, dels på grund av att det som specificerats inte upplevs relevant. Såväl beställarens samtliga tre representanter som de tre entreprenörernas representanter berättar också att de stämmer av frågor löpande. Årliga avstämningsmöten är också något som entreprenören har med beställaren för att utvärdera och se framåt. Trots den generellt goda samverkan som såväl beställarrepresentanter som entreprenörsrepresentanter ger uttryck för i samtliga tre avtal finns det områden i avtalen som skapat diskussion. Ett exempel är tillkommande och avgående ytor och rutinen för planering av dessa. Dessutom kan ansvarsfrågan förtydligas när nya stora byggprojekt är på gång, det vill säga det behöver förtydligas vad konsekvenserna blir när byggprojekt genomförs på ett campusområde och ytor faller bort under en tid.

I avtal med goda relationer vågar man prova nya sätt att utföra skötseln. Några exempel som kommit upp i samband med driftsmöten är hur entreprenören kan hålla ytor ogräsfria. Förut hackade man men nu finns tekniker med kokande vatten. Då försvinner ogräset och det sparas mantimmar på att inte behöva hacka bort ogräs. Entreprenörerna kan också komma

med förslag på effektivare metoder, exempelvis hur och var cykelställ ska placeras för att effektivisera snöröjningen.

Exempel på utvecklingsinriktade åtgärder som lyfts fram av både en beställare och entreprenör i samma avtal är hållbarhetsfrämjande projekt och ökad biologisk mångfald. Genom att samarbeta – beställare, entreprenör och hyresgäst – kring hållbarhetsåtgärder som att prova ängsmark eller använda djur på bete istället för klippning – främjas såväl innovation som samverkan. En av entreprenörernas representants reflektion är att för sådana mer utvecklingsinriktade åtgärder kan incitament kanske fungera. I övrigt tror entreprenörens representant inte på incitament eller bestraffningar i form av viten. Det vinner ingen på och det driver inte utveckling. Effektivitetshöjande förslag kommer alltså fram i nuvarande avtal, avtal som varken innehåller incitament eller formell samverkan.

ABFF (AFF) eller AB?

Den generella bilden av ramverken är att ABFF (AFF) och AB är relativt lika men att det ofta anses mer lämpligt med ABFF för skötselavtal eftersom de är avsedda för just mer kontinuerlig fastighetsförvaltning och underhåll. Den generella uppfattningen är dock att kunskapen hos såväl beställare som entreprenör kring ABFF är relativt låg och det är få som kan ge konkreta exempel på vad som skiljer mellan ramverken, eller varför det ena eller andra ramverket är att föredra.

En generellt upplevd svaghet hos fastighetsägarna är att de inte är så kunniga, menar en av entreprenörernas representanter, och förtydligar att det gäller såväl juridik som affär och teknik. Det är lägre kompetens när det gäller drift och förvaltning bland fastighetsägarna än hos entreprenörerna, fortsätter samma entreprenörsrepresentant, och gör en jämförelse med Trafikverket där båda avtalsparter *"talar samma språk"*. Entreprenören beklagar att det generellt hos fastighetsägare tyvärr inte finns så mycket utrymme för fastighetsunderhåll och att det förefaller som att fastighetsägarna är ganska ointresserade av markfrågor. De vill hellre engagera sig i fastighetsutveckling, nybyggnation och anpassningar än drift och underhåll. Entreprenörens representant i ett av avtalen upplever att fastighetsägare generellt inte ser entreprenören tillräckligt mycket som en partner vilket får till följd att entreprenören inte får utrymme att utveckla och förnya sig. På en generell nivå är det okunskap och ointresse kring drift och underhåll från fastighetsägarnas sida som bromsar utvecklingen enligt samma entreprenörsrepresentant.

Utfall och tankar för framtiden

Vad har då hänt sedan 2016 när LOU började gälla för Akademiska hus? Enligt en av entreprenörernas representanter har det lett till *"ett lager till på juridik, lite mer operativt och viten har dykt upp"*, dvs ökad byråkrati och administration. Enligt en beställarrepresentant har utvecklingen av markskötselavtalen resulterat i högre priser såväl som högre kvalitet och mer nöjda hyresgäster än tidigare. Just nöjda hyresgäster är något som beställaren arbetar för och som prioriteras, vilket även entreprenörerna uppmärksammat. Utvecklingsinriktade projekt som involverar såväl fastighetsägare, entreprenör som hyresgäst lyfts fram av både beställare och entreprenör som en nyckel för ett bra avtal. Här lyfter en av beställarens representanter och entreprenörens representant i samma avtal fram olika hållbarhetsåtgärder inom miljö.

Vad är det då som gjort att kvaliteten ökat? Här beskriver en beställarrepresentant att det är viktigt hur markanläggningen ritats upp i förfrågningsunderlaget. Exempelvis så har beställaren tagit in konsulter för att gå igenom och se över växtmaterialförteckningen vid ny- eller ombyggnation. Att ha för stora träd i fel lägen är till exempel inte bra, där kan beställaren spara pengar på lång sikt. Det är alltså främst i samband med ny- och ombyggnation som förbättringar kan göras. Om markskötselentreprenören får vara med redan när fastighetsägaren projekterar nya ytor (nybyggnation eller ombyggnation) av exempelvis parkeringsplatser eller gångstråk så kan entreprenörens kunskap om växter, material och skötsel tas tillvara på ett mycket bättre sätt. Med tidig entreprenörsmedverkan kan effektivitetshöjande åtgärder komma in tidigt i processen och möjliggöra förutsättningar för effektivare markskötsel och vinterväghållning.

4. Fastighetsunderhåll Lulebo

Avtalens omfattning och innehåll

Det studerade driftsavtalet för fastighetsunderhåll på Lulebo inkluderar skötsel av yttre miljö såväl som lokalvård. Det omfattar underhåll yttre miljön så att fastighetsobjekten ger ett välvårdat intryck och avsedda funktioner upprätthålls, eller som entreprenörens representant uttrycker det *”typ ett funktionsavtal, det ska fungera bara, exempelvis det ska vara skottat inom en viss tid...”*. Det som inte är inkluderat är exempelvis installationer i byggnader för vilka beställaren har en mängd separata ramavtal med diverse leverantörer.

Eftersom det är ett avtal i de norra delarna av landet är snöröjning (maskinell och manuell) och halkbekämpning en stor del av avtalet, men det som också inkluderas är bland annat vårstädning inklusive grusupptag, sopning, skötsel av hårdgjorda ytor, grönytor, vegetationsytor samt städning av gemensamma ytor (exempelvis trapphus och soprum). Något som också inkluderats i avtalet är besiktning av takkonstruktioner samt systematiskt brandskyddsarbete (SBA) vilket innebär tillsyn/kontroller enligt vad som anges i beställarens kontrollunderlag för systematiskt brandskyddsarbete. För att genomföra den kontinuerliga driften i avtalet så har entreprenören i sin tur avtal med ett flertal underentreprenörer. Det finns exempelvis ett avtal kring maskinell snöröjning, halkbekämpning och grönyteskötsel, samt ett annat (med annan underentreprenör) för diverse lokalvård.

Förfrågningsunderlag och anbud

Eftersom beställaren är en relativt liten organisation så användes konsulter för att ta fram förfrågningsunderlaget som sedan annonserades i enlighet med gällande regler för offentliga beställare. Förfrågningsunderlaget byggde även mycket på information från tidigare avtalsperiod, exempelvis vad som ingår och vilka tider som gäller. En av beställarens representant poängterar att de är nöjda med vad som ingår i relation till hur deras organisation såg ut vid tiden för upphandlingen, men eftersom nuläget ser annorlunda ut så poängteras att *”...[organisationsförändringen] har minskat de extra avropen vi behöver göra för tidigare var vi en beställarorganisation, där vi inte hade egna reparatörer och då blev det mycket extra beställningar i driftentreprenaden”*.

Vid anbudstidens slut hade anbud från tre olika entreprenörer inkommit. De olika anbudena skiljde mycket i pris, från 23 miljoner till över 30 miljoner. Beställaren valde att tilldela avtalet till den entreprenör som lämnat anbudet med lägst pris, trots att vissa punkter i anbudet hade lämnats tomma. Även om det innebar en kalkylerad risk så valde beställaren att ta den, dock fick det som konsekvens att upphandlingen blev överklagad. Beställaren drog då tillbaka upphandlingen och förfinade förfrågningsunderlaget innan upphandlingen åter gick ut på förfrågan. Denna gång var det endast en entreprenör som lämnade anbud, den som hade lägst pris i första omgången, och således tilldelades de avtalet. Beställaren hade innan upphandlingen diskuterat hur de skulle kunna få nya entreprenörer att etablera sig och detta fick till följd att man tog fram en lite större entreprenad, enligt en av beställarens representant i hopp om att *"...det kunde etablera sig någon söderifrån."* Det tilltänkta avtalet var i upphandlingen uppdelat i två entreprenader (geografiskt uppdelade) vilka entreprenörerna kunde lämna anbud på separat eller gemensamt tillsammans, och avtalet inkluderade en rabattsats om man som entreprenör blev tilldelad båda två.

Även om en av beställarens representant poängterar att detta är ett stort avtal i ett försök att locka till sig flera entreprenörer så har de i och med detta avtal också tagit hem flera aktiviteter till att genomföras i egen regi, jämfört med vad man tidigare gjort, *"ett stort steg mot att göra mer i egen regi, förr om åren var man mer en renodlad beställarorganisation"*. Det beställaren framförallt har tagit hem och nu har i egen regi är drifttekniker för styr- och reglerteknik, samt att man har anställt egna reparatörer för mindre jobb inom lägenheter. Ett skäl till denna åtgärd är att man vill komma närmare sina fastigheter och i direktkontakt med hyresgästerna. Det finns dock fortfarande möjlighet för beställaren att avropa dessa tjänster inom avtalet.

Det initiala avtalet sträcker sig över 4 år med en option för ytterligare 2 år, som behöver utlösas senast 6 månader före initiala avtalstidens utgång. Vid intervju tillfället (våren 2021) så har avtalet förlängts med 2 år, mycket på grund av att den nya tänkta upphandlingen (nästa avtalsperiod), där tanken var att dela upp det nuvarande stora avtalet i mindre avtal för olika aktiviteter (exempelvis lokalvård och snöröjning) samt ta hem fler aktiviteter (in-house), blev för dyr. Uppskattningen av den nya typen av avtal (beskrivet ovan) är baserad på diskussioner (lösa anbud) med leverantörer och egna erfarenheter av liknande avtal. Enligt en av beställarens representanter så blev kostnaden för stor för att motivera denna stora förändring *"...sammantaget blev det för dyrt /.../ vi var beredda på att det nya upplägget skulle kunna kosta någon krona till"*, så därav förlängdes nuvarande avtal i väntan på att förfina och ytterligare fundera på framtida upplägg.

I driftsavtalet för fastighetsunderhåll ingår flera styrande och reglerande dokument, till exempel teknisk beskrivning, mängdförteckning, å-prislista och karta. Avtalet är främst upphandlat med hjälp av funktionskrav, som till exempel gräsets längd ska vara mellan 50 mm och 80 mm och att putsning av gräs runt hinder ska göras i samband med gräsklippning. Dessa funktionskrav är beskrivna med enkla formuleringar i den tekniska beskrivningen som också inkluderar gränsdragningslista, alltså när och vart ansvaret för entreprenörens åtagande startar och slutar.

Anbudsutvärdering och kvalitetsparametrar

Upphandling genomfördes med ett traditionellt öppet förfarande som annonserades så att alla intresserade entreprenörer fick möjlighet att lämna anbud. Utvärderingen genomfördes baserat på (lägst) pris, med kvalificeringskrav på referenser och kompetens på arbetsledningen. Kvalificeringskraven skickades med förfrågningsunderlaget och för referenser krävdes att entreprenörerna tog kontakt och bad deras tidigare uppdragsgivare (fastighetsägare) att ranka dem baserat på olika kriterier. Lulebo bad anbudsgivarnas tidigare uppdragsgivare besvara frågor och ranka utförandet på en skala 1 till 5 rörande exempelvis hur de skött olika aktiviteter. Baserat på en samlad bedömning av de ställda frågorna räknades ett medel fram och för att referensen skulle kunna anses som godkänd krävdes ett medelbetyg högre än 3.0. Inom detta förfarande gavs också Lulebo chansen att kontakta den tidigare uppdragsgivaren för att utföra kontroll.

Diskussionen att inkludera kvalitetsparametrar i anbudsutvärderingen gjordes men som en beställarrepresentant poängterade *”Med ökad kunskap kring LOU har vi insett att den ska vara kalkylerbar [utvärderings]modellen så LOU gör det lite svårt att ha med mjuka parametrar”*. Det verkar alltså som att beställaren känner sig hämmad av LOU och att den försvårar utvärdering på kompetens och andra kvalitetsparametrar. Enligt samma beställarrepresentant har det gått mer mot att *”ekonomiskt mest fördelaktiga har blivit mer priset”*. I senare upphandlingar uttrycker alltså beställaren att fokus på pris har blivit mer dominerande, medan man vid tidigare upphandlingar också har värdesatt ett väl fungerande projekt och därav lagt större fokus på kvalitetsparametrar.

Ersättningsform och tilläggsarbeten

Avtalet omfattar framförallt en fast del där den avtalade summan årligen uppgår till runt 25 MSEK. För reglering av tillkommande och avgående arbeten (ÄTA-arbeten) finns en å-prislista som inkluderar ett antal relevanta aktiviteter såsom bortforsling av snö från snöupplag, trädgårdsmästare, fönsterputsning, hjullastare inklusive förare samt bortforsling av grovsopor. Den största delen av avtalet är upphandlat på fast arvode där snöröjning är den enskilt största posten. Den största rörliga posten är förflyttning av snö från snöupplag till slutgiltig destination.

Entreprenörens representant uttrycker att det bygger på erfarenhet då man ska räkna på ett så stort fast-pris-uppdrag. I detta fall räknar man med i genomsnitt 22 snöfall som kräver åtgärder årligen och sedan multiplicerar man det med storleken på ytorna. Något år kommer det mer än beräknat och andra år så snöar det mindre. Det finns också en rörlig ersättning kring bortforsling av snö vilken blir större vid snörika vintersäsonger. Enligt entreprenörens representant är det mer lämpligt med fast ersättning för snöröjning i regioner där det är relativt konstant snöfall mellan olika år eftersom man då med säkerhet kan säkra upp resurser för att klara extrema såväl som normala vintrar. I regioner där det är mer osäkert med snöfall och man ibland inte alls behöver snöröja under en vinter är det mindre lämpligt med fast arvode eftersom det kostar för mycket att ha en beredskap.

Ersättningsformen för snöröjningen (både manuell och maskinell) har diskuterats ingående och en förfrågan från beställaren till entreprenörerna har också gjorts. Alla verkar eniga om att fast arvode är mest rättvist, en av beställarens representanter säger att *”Entreprenörer tycker att fast [pris] är bra eftersom de vet vad summan är från start /.../ de som sitter på*

dyra maskiner får sig en slant, /.../ de tar hellre att de får köra några rundor gratis än att de får leva i ovisshet". Entreprenörens representant i det studerade avtalet håller med och uttrycker att det ger en trygghet att veta att det går runt *"In och ut är säkra parametrarna i avtalet..."*, man vet vilken avkastning man kan förvänta sig och att man därför kan investera i det som behövs för att genomföra driften på ett adekvat sätt.

Med en modell baserat på rörligt arvode så poängterar en beställarrepresentant att entreprenörerna ändå hade: *"tagit höjd för det"* vid anbudslämnade. Både beställare och entreprenör betonar vikten av fast pris för att främja investeringar i maskiner, eftersom entreprenören då på förhand vet intäkternas storlek. Stora traktorer är kostsamma och som entreprenör vill man i förväg veta att intäkterna täcker upp för de stora investeringarna, detta gäller också för de av (huvud)entreprenörerna kontrakterade underentreprenörerna.

Det finns inga incitament kopplade till avtalet och det är inget som entreprenörens representant har funderat på: *"har inte ens tänkt tanken på att ha en incitamentsmodell"*. Beställaren förlitar sig på att entreprenören har ett egenintresse att effektivisera sig baserat på det fasta arvodet, vilket i förlängningen skulle reducera deras kostnader.

Samverkan och innovation

Samverkan i detta avtal beskrivs som god men av enklare karaktär. Beställaren tycker entreprenören är lätt att få tag på och att de informerar om saker som händer på området. Samverkan sker enligt en beställarrepresentant via strukturerade möten, *"förvaltningen har driftmöte varje månad"*, under vilka entreprenörrapporten avhandlas. Rapporten är strukturerad utifrån ABFF och skickas in i förväg inför varje driftmöte. I rapporten beskriver entreprenören vad de ska göra och vad de har gjort under den gångna perioden. Avtalet har involverat några tvister där avtalsparterna är oense om vissa genomförda åtaganden men en av beställarens representanter beskriver att tvisterna inte påverkar det dagliga arbetet så mycket och att *"...senaste året har det börjat sätta sig"*. Även om underentreprenörerna, som kontrakterats av huvudentreprenören, genomför mycket av det ålagda åtagandet inom avtalet så är det väldigt sällan beställaren har direkt kontakt med dessa utan den primära kontakten sker via huvudentreprenören.

För att skapa en god samverkan i dessa driftsavtal beskriver båda beställarens representanter att det krävs en bra relation med entreprenören, inte bara på arbetsledningsnivå utan också mellan de som faktiskt utför arbetet. Beställaren menar att åstadkommer man detta, så får man lite bättre prestation i avtalet. Både beställare och entreprenör är överens om att det informella samtalet på plats är det viktigaste för att skapa bra samverkan, vilket kräver att både entreprenör och beställare är kontinuerligt på plats. Entreprenörens representant uttrycker sig genom att säga *"Man har ju ett gemensamt mål och det gäller att nå det på bästa sätt, inte med piska utan i samförstånd, det blir varken piska eller morot utan i samförstånd"*. Det verkar således finnas en gemensam vilja att samverka för avtalets bästa och beställaren ser inte fast pris som ett hinder till samverkan utan snarare att det kan gynna samarbetsklimatet då man slipper diskussioner kring ersättning, vilket en av beställarrepresentanterna uttrycker som följande *"...då hamnar du inte i diskussioner kring, då vill vi ha 10 000 i ersättning och så vidare, utan de har den summan de har fått för att utföra sitt uppdrag"*.

Då det kommer till innovation så anser beställaren att det är upp till entreprenören att hitta ett sätt att bli effektivare på, det är entreprenören som har möjlighet att tjäna pengar på det. En beställarerepresentant poängterar att *"Fast pris ger en inbyggd morot för entreprenören att göra saker bättre"*. Inom avtalet arbetar beställaren inte aktivt med innovationsarbete och beställaren anser att de flesta nya saker bör komma från entreprenören. Även om det finns ett inbyggt incitament för innovation (i form av effektivisering) så kan inte beställaren komma på någon innovation som implementerats i detta avtal. Gällande incitament för innovation och effektivisering stämmer entreprenörens representant också in i att man försöker jobba så effektivt som möjligt, försöker hitta nya metoder och arbetssätt för att effektivisera sig. Något som entreprenören försöker åstadkomma är samordning mellan sina olika avtal och områden, detta för att exempelvis få bättre beläggning på inhyrda maskiner.

Utfall och tankar för framtiden

Beställaren anser att avtalet de arbetat fram och nu genomför har stora fördelar och är i många aspekter väldigt fördelaktigt jämfört med att ha en uppdelning av entreprenaden på flera mindre, inkluderande olika avtal för exempelvis snöröjning och lokalvård (vilket är en tanke som beställaren haft). För att följa upp det studerade avtalet sker interna kvalitetskontroller (exempelvis är gräset klippt i rätt längd, är trappuppgångarna städade vid den tid de ska vara det). Dessa kontroller utförs av förvaltare och bovärdar, men även reparatörer och drifttekniker är tillsagda att rapportera in avvikelser de upptäcker under arbeten i fält. Det antyds att det ibland kan genas lite och lite ironiskt säger en beställarerepresentant att *"vissa plogare är lite väl rädda om stålet"*.

Att dela upp entreprenaden på flera mindre avtal är något som diskuterats internt hos beställaren och de förde också diskussioner med diverse leverantörer kopplat till anbud (innan man valde att förlänga det pågående avtalet), men då dessa diskussioner indikerade en markant fördyring så insåg de att detta inte var aktuellt. Enligt en av beställarens representanter var tanken med att exempelvis bryta ut lokalvården att åstadkomma *"snabbare ryck och förenkla kommunikation"* då den sker direkt med städ istället för via entreprenör för driftavtalet. En ytterligare förändring som kommer att ske inför nästa upphandling är att ta hem mer aktiviteter i egen regi. Två specifika aktiviteter är SBA samt besiktning av takkonstruktioner. Syftet med att utöka sitt eget engagemang görs *"för att vara närmare hyresgästerna /.../ och lära känna sina egna fastigheter"*, vilket beskrivs av en beställarerepresentant som en trend de ser mer och mer av i fastighetssektorn. Vidare berättar samma representant att de fastighetsägare/-förvaltare som är duktiga på att i egen regi förvalta sina fastigheter har stora vinster att göra i både ekonomi och kvalitet.

ABFF (AFF) eller AB?

Bilden som beställarens representanter målar upp är att ABFF lämpar sig för skötselavtal eftersom detta ramverk är avsett för just mer kontinuerliga tjänster för fastighetsförvaltning och underhåll *"Det [ABFF] är byggt för denna typ av tjänst /.../ hjälper dig att komma igång med vissa punkter och att du har ju färdiga skrivningar som gäller för olika saker"*. Med ABFF behöver man inte uppfinna hjulet igen utan det man behöver se till är att *"förse rätt hjul med rätt ekrar"*, med vilket menas att även om ABFF är anpassat för denna typ av tjänster så behöver man se över skrivelser och vad som ska ingå i det aktuella avtalet. Entreprenörens representant har en liknande syn på detta: *"Det finns mallar man kör med i branschen och de*

är inte skrivna i Kiruna", mallarna stämmer inte med vad som gäller i nordliga växtzoner. Entreprenören behöver ta fram egna förslag som frångår det som står enligt (standard)avtalet. Exempelvis står det att grus ska tas bort före ett visst datum vilket inträffar då de nordliga delarna av landet fortfarande har full vinter.

Det studerade avtalet är det enda som denna mindre beställare genomför inom ramverket ABFF, för andra avtal så används generellt AB/ABT, eller alternativet en "friare" form frikopplat från dessa standardramverk. För att summera så anser representanterna från både beställare och entreprenör att ABFF är ett lämpligt ramverk för just dessa kontinuerliga tjänster som innefattas i ett driftavtal för fastighetsskötsel.

5. Sammanfattning, jämförelser och rekommendationer

Här presenteras först en sammanfattning av resultaten, därefter går vi in på likheter och skillnader mellan de två fastighetsägarna. Avslutningsvis görs en jämförelse mellan fastighetssektorn och Trafikverket för att på övergripande nivå identifiera och diskutera likheter och skillnader.

Sammanfattning

Alla studerade avtal har upphandlats med ABFF som ramverk och samtliga intervjuade verkar överens om att ABFF är lämpligt vid kontinuerliga tjänster, som i ett driftsavtal. Dock är standardtexterna inte lämpade för nordliga klimat utan de behöver justeras för att passa in på de olika säsongerna. De studerade avtalen är relativt långa 4+2 år (Lulebo) och 5+2 år (Akademiska hus) och långa avtal är något som både beställarna och utförarna tycker är bra eftersom det krävs mycket tid och resurser att upphandla en ny entreprenör samt att entreprenören får en långsiktighet vilket gynnar stabilitet och större investeringar.

När det gäller annonsering och utvärdering så var samtliga upphandlingar öppet utlysta och anbudsutvärderingen skedde på pris. Såväl beställare som entreprenörer vill att kvalitetsparametrar (exempelvis mervärden) används, bland annat som ett sätt att hålla oseriösa aktörer borta. Dock upplever både beställare och entreprenörer att LOU utgör ett hinder och de är oroliga för överprövningar. Båda beställarna arbetar med funktionskrav och strävar efter att inte detaljstyra. På Akademiska hus strävar man också efter att minska risken för entreprenörerna genom att göra avtalen mer kalkylerbara. Att minska riskerna i de fasta delarna är en del i detta arbete. Det pågår också ett arbete på Lulebo att öka andelen som görs i egen regi eftersom man dels vill komma närmare hyresgästerna, dels lära sig mer om fastigheterna.

Konkurrensen på marknaden beskrivs inte som ett problem enligt beställarna. Det är vanligen 3-5 anbud per upphandling. Under senare tid har entreprenörerna dock blivit färre och större genom uppköp och fusioner. Entreprenörerna uttrycker viss oro för oseriösa aktörer som går in och vinner avtal när anbudsutvärderingen görs på (lägsta) pris och de säger att det finns exempel på när oseriösa aktörer går in och "kopierar" tidigare inlämnade anbud.

Det som fastighetssektorn – både beställare och entreprenörer – verkar nöjda med och det som verkar fungera bra är den informella samverkan, och avsaknaden av formell kravställd samverkan är inget som de uppfattar som något problem. I avtalen anges att det ska genomföras månadsvisa avstämningar, så kallade byggmöten eller driftsmöten, samt besiktningar. Det finns däremot inga andra krav på den formella samverkan, utan den sköts efter behov. I praktiken sker informell samverkan nästan dagligen mellan beställarens och entreprenörens personal på plats. Goda personliga relationer mellan beställarens och entreprenörens personal beskrivs som en viktig förutsättning för välfungerade avtal.

På en övergripande nivå ger de som intervjuats alltså bilden av att markskötselavtalen är någorlunda välfungerande under nuvarande förutsättningar, det vill säga med öppet förfarande, funktionskrav, anbudsutvärdering på (lägsta) pris, en ersättningsmodell som kombinerar fast och rörlig ersättning, samt ingen formell samverkan utöver löpande driftsmöten. Både beställarnas och entreprenörernas representanter uttrycker sig positivt om såväl avtalens utformning som sin avtalspart. Det uttrycks givetvis också en del förbättringsförslag och det reflekteras över olika utmaningar, men överlag framstår alla parter som relativt nöjda med nuläget. Driftsavtal som upphandlats med anbudsutvärdering utan kvalitetsparametrar, avtal utan incitamentsmodeller och utan formella samverkansmodeller förekommer alltså och upplevs fungera.

En förklaring till denna positiva ton kan vara de långsiktiga relationerna som byggts upp mellan beställare och entreprenörer. I flera av avtalen var entreprenören samma som i tidigare avtal och därmed fanns både personliga relationer och en god lokalkännedom. Det finns också skillnader mellan markskötselavtalen och Trafikverkets baskontrakt väg som vi vill lyfta fram. En sådan skillnad är den geografiska utbredningen. Medan ett markskötselavtal kan omfatta ett bostads- eller campusområde, eller en grupp av bostads-/campusområden inom en relativt begränsad region, omfattar ett baskontrakt för väg ofta stora områden/långa vägsträckor där stora delar går genom glesbygd. Skillnaden i utbredning får konsekvenser för förutsättningar för styrning och utvecklandet av relationerna mellan aktörerna eftersom ett mindre område möjliggör fler möten på plats.

I intervjuerna är det företrädesvis avtalsrelationerna mellan beställare och entreprenör som behandlats. Men det har också kommit fram från både beställare och entreprenörer att hyresgästen, det vill säga slutkunden, också kan spela roll för välfungerande driftsavtal. I Akademiska hus fall är det viktigt hur lärosätena, deras personal och studenter, uppfattar sitt campusområde. Det ska upplevas tryggt, trevligt och välkomnande. Entreprenörerna lyfter också fram lärosätena som centrala medaktörer i avtalen, och det upplevs positivt när exempelvis lärosätenas forskare inom miljö och hållbar utveckling är med och driver olika (utvecklings)projekt.

Vår studie indikerar att Trafikverket i flera avseenden kommit längre i sin utveckling av upphandling av drift- och underhåll än många beställarorganisationer i fastighetssektorn. Det visar sig bland annat genom att entreprenörerna inom fastighetssektorn ibland refererar till Trafikverket som goda exempel. Enligt entreprenörerna är kunskapsnivån när det gäller juridik, upphandling, teknik och ekonomi inom markskötsel och snöröjning generellt lägre inom fastighetssektorn än inom bygg- och anläggning. Två entreprenörer gör spontana jämförelser med Trafikverket, som de uppfattar kommit längre i utvecklingen. Specifikt

nämns Trafikverkets arbete med samverkan och att det i Trafikverkets avtal finns två parter som *"talar samma språk"*. Entreprenörernas förklaring är att uppdragen inte utgör beställarens (dvs fastighetsägarens) huvudsakliga intresse och kunskapsområde. För många fastighetsägare är fastighetsutveckling, nybyggnation och hyresgäst Anpassning i fokus och inte markskötsel.

Likheter och skillnader mellan Akademiska hus och Lulebo

Det finns både likheter och skillnader mellan Akademiska hus och Lulebo. Här sammanfattas de mest framträdande likheterna och skillnaderna. Avsnittet avslutas med en fördjupning kring ersättningsformen för snöröjning och halkbekämpning eftersom det framstår som den största skillnaden vi identifierat.

- En likhet är att båda vill *minska riskerna för entreprenörerna*. Det gör Akademiska hus genom att ta bort osäkerheter ur den fasta delen av avtalet och genom att ha snöröjning och halkbekämpning på rörlig ersättning. På så sätt görs avtalen mer kalkylerbara. Lulebo gör det genom att öka andelen egen regi, dela upp i fler och mindre avtal, samt ha fast ersättning på snöröjning och halkbekämpning.
- En skillnad är *fördelningen mellan fast och rörlig ersättning*. Det gäller specifikt snöröjning och halkbekämpning som Akademiska hus främst har på rörlig ersättning medan Lulebo främst har den på fast ersättning.
- Både Akademiska hus och Lulebo nämner *hyresgästen som en aktör* att väga in. Medan Akademiska hus bland annat involverar hyresgästen i utvecklingsinriktade hållbarhetsprojekt har Lulebo valt att öka andelen egen regi och därigenom få direktkontakt med hyresgästen.
- När det gäller effektivisering vill både Akademiska hus och Lulebo att entreprenören ska komma med *förslag på effektiviseringsåtgärder* vilket också sker i viss omfattning. Ett sätt att öka entreprenörens möjligheter att bidra är, enligt en entreprenör, att involvera entreprenören vid ny- och ombyggnationsprojekt och därmed tidigt i processen planera in effektivitetshöjande åtgärder. Att införa incitamentsmodeller som morot eller drivkraft för utveckling och innovation är inget som beställare eller entreprenörer använder eller förespråkar.
- Både Akademiska hus och Lulebo *utvärderar anbuden på pris* men det finns en önskan från både beställare och entreprenörer att införa mervärden, men enligt respondenterna anses LOU hämma införandet av kvalitetsparametrar i större utsträckning.
- Det finns *inga krav på formell samverkan* i avtalen förutom månatliga drifts-/byggmöten och besiktningar. Trots det sker en omfattande informell samverkan och just goda, långsiktiga relationer mellan beställare och entreprenör beskrivs som avgörande för ett fungerande avtal.

Fast vs rörlig ersättning för snöröjning

En tydlig skillnad mellan Akademiska hus och Lulebo är att de använder olika ersättningsformer för snöröjning och halkbekämpning. I likhet med Trafikverket anser Akademiska hus att snöröjning innebär stor osäkerhet kring nederbördsmängder och att förutsägbarheten (och därmed kalkylerbarheten) i entreprenörens kostnader därför är låg. En delförklaring till den upplevda osäkerheten kan vara att både Trafikverket och Akademiska hus har verksamhet på olika platser i landet så att snömängden varierar både över tid och mellan olika platser. Akademiska hus väljer därför rörlig ersättning för snöröjning, så att entreprenörerna inte behöver ta risk för varierande och oförutsägbara snömängder.

Lulebo, som enbart verkar i Luleå, tänker tvärtom och väljer fast ersättning även för snöröjningsarbeten. Det huvudsakliga motivet till valet av fast ersättning är att det ger hög förutsägbarhet i entreprenörernas intäkter och beställarens kostnader. Denna förutsägbarhet anses (av både beställare och entreprenör) vara viktig ur ett investeringsperspektiv. Förutsägbara intäkter underlättar entreprenörens investeringar i nya maskiner. Logiken i detta val av ersättningsform baseras alltså på att vid investeringar är det viktigare att veta maskinernas framtida intäktsgenerering än deras nyttjandegrad. Hur mycket maskinerna kommer att användas är av underordnad betydelse så länge intäkterna är förutbestämda. En delförklaring i de olika synsätten mellan Akademiska Hus och Lulebo är sannolikt att snömängderna är mer förutsägbara i Luleå än i södra delar av landet (där Akademiska Hus är också verksam) där det vissa vintrar knappt kommer någon snö och andra vintrar kan komma stora mängder på kort tid. Lulebos sätt att resonera kanske därmed inte är tillämpligt i alla delar av landet.

Fast ersättning minskar också behovet av resurskrävande diskussioner i efterhand kring omfattningen av faktiskt utfört arbete. Eftersom underentreprenörer ofta kör för olika entreprenörer och strävar efter hög nyttjandegrad på maskiner och utrustning, finns risken för administrativt tungt och svårhanterligt uppföljningsarbete både hos entreprenör och beställare, eller som en beställares respondenter uttrycker det: *"har verkligen snöröjningen på vårt område tagit så många timmar som debiterats?"*.

Jämförelse mellan Trafikverket och fastighetssektorn samt rekommendationer till Trafikverket

När det gäller Trafikverkets respektive Akademiska hus och Lulebos upphandling av drifts- och underhållsavtal är det några skillnader som är extra framträdande. Ett sådant exempel är ramverket och synen på uppdraget. Medan Trafikverket upphandlar underhåll som en utförandeentreprenad (AB04) eller totalentreprenad (ABT06) och behandlar uppdraget som ett projekt, använder fastighetsföretagen ABFF och behandlar uppdraget som en kontinuerlig tjänst.

Vi har i våra studier av Trafikverkets underhållsverksamhet bland annat studerat olika temporära och permanenta aspekter av att underhållet sker i projektform (Nilsson Vestola et al., 2020). Vi har exempelvis uppmärksammat att det ofta är samma entreprenör som vinner efterföljande avtal och att relationerna mellan beställare och entreprenör därför ofta är

etablerade och relativt långsiktiga, till skillnad mot hur det vanligen är i projektorganisationer där människor som inte känner varandra förväntas samarbeta under en begränsad tid. Vi har också uppmärksammat att det i underhållsavtal handlar om att vidmakthålla anläggningens status, inte att utveckla, förändra eller förbättra den. Det har alltså visat sig att Trafikverkets underhållskontrakt har flera permanenta aspekter som påminner om kontinuerlig (löpande) verksamhet.

- *Trafikverket bör undersöka för- respektive nackdelar med ramverket ABFF och utvärdera huruvida en övergång från AB04/ABT06 till ABFF skulle kunna främja exempelvis effektivitet och långsiktig innovation i underhållsavtalen.*

Lulebo har en omvänd logik kring förutsägbarhet och risktagande när det gäller ersättningsform för snöröjning, jämfört med både Akademiska Hus och Trafikverket. I våra studier kring Trafikverkets upphandling av vägunderhåll framkom att många maskinentreprenörer/åkare (exempelvis för snöröjning) ansåg att prisbildningen på underhållsmarknaden är för låg och att de pressade priserna hindrar dem från att investera i nya maskiner (Karrbom Gustavsson et al., 2019). I ett skede där miljö- och hållbarhetsaspekter blir allt viktigare (exempelvis Agenda 2030) och där reducerade CO₂-utsläpp från maskiner och fordon kan spela en viktig roll, kan därmed den omvända logiken kring förutsägbarhet vara värd att reflektera kring, med hänsyn tagen till geografiska förutsättningar kopplade till snömängder.

- *Trafikverket bör föra en marknadsdialog med entreprenörer och underentreprenörer för att få deras åsikter om fast arvode för snöröjning och huruvida denna ersättningsform skulle kunna främja nyinvesteringar i maskiner.*

Trafikverkets utvecklingsarbete med samverkan har undersökts i flera av våra studier av stora projekt och investeringsprojekt. Det har framförallt varit den formella, kravställda samverkan som stått i fokus för våra studier och den generella uppfattningen är att samverkan, exempelvis samverkansworkshops, gemensamma mål, samlokalisering etc., bidrar till att hantera osäkerheter, risker och komplexitet, att det bygger relationer och förtroende mellan parterna och att det i sin tur främjar effektivitet och innovation.

I en tidigare studie av upphandling av järnvägsunderhåll (Karrbom Gustavsson et al., 2018) visar det sig att samverkan är en viktig faktor och att det generellt sett finns väletablerade och mycket långa relationer mellan beställare och entreprenör eftersom det oftast är sittande entreprenör som vinner nästa avtal. I vår studie av samverkan i underhållskontrakt inom väg (Nilsson Vestola & Eriksson, 2020) visas att det finns både formell och informell samverkan i Trafikverkets underhållskontrakt och att dessa delar av samverkan påverkar och påverkas av varandra. Resultatet visar att både formell och informell samverkan är viktig för att främja gemensam problemlösning och innovation och att informell samverkan främjas av god personkemi mellan nyckelpersonerna i avtalen.

Hos Akademiska hus och Lulebo finns inte någon omfattande formell samverkan och det finns inga incitamentsmodeller för att främja samverkan och innovation. Istället lyfts den informella samverkan fram som mycket viktig för välfungerande avtal. Utöver de formella och strukturerade mötena som sker varje månad förekommer nästan daglig kommunikation,

på eller i anslutning till fastigheterna. Att samverka genom närvaro (fysiskt) verkar enligt studien vara viktigare än den formella delen inom fastighetsunderhåll. Denna informella dagliga interaktion som kan uppstå i geografiskt begränsade fastighetsunderhållskontrakt kan jämföras med den interaktion som kan främjas genom en mer formell samlokalisering i väg- och järnvägsunderhållskontrakt.

- *Trafikverket bör närmare undersöka erfarenheterna och åsikterna hos både beställare och entreprenörer kring samlokalisering i underhållskontrakt.*

Hos Akademiska hus har hyresgästinvolvering främjat utveckling och innovation. Genom att utöka den dyadiska relationen och informella samverkan mellan beställare och entreprenör till en triadisk relation inkluderande även slutkund har utveckling och innovation främjats. Som exempel ges olika hållbarhetsfrämjande projekt inom utemiljö. De underentreprenörer som används inom fastighetsunderhåll nämns dock inte i det här sammanhanget. Det betyder inte att de inte involveras i någon informell samverkan, men det är inget som representanterna från beställarna eller entreprenörerna nämner specifikt.

I vår studie av Trafikverkets upphandling av järnvägsunderhåll har noterats att operatörer kan medverka vid olika besiktningar av anläggningen. Det som främst lyfts fram är dock att underentreprenörerna föreslås ha en större medverkande roll i samverkan för att främja utveckling och innovation (Karrbom Gustavsson et al., 2018). Vi har dock inte sett motsvarande involvering av varken användarna eller underentreprenörerna i vägunderhållskontrakten.

- *Trafikverket bör undersöka förutsättningarna för att involvera underentreprenörerna i syfte att främja utvecklingsinriktade åtgärder inom sina anläggningar.*

En av markunderhållsentreprenörerna i ett av Akademiska hus driftsavtal har lyft fram tidig entreprenörsinvolvering som ett sätt att främja effektivitet och innovation i drifts- och underhållsavtal. Traditionellt upphandlas markskötselentreprenörer för drift- och underhåll av befintliga fastigheter, men genom tidig involvering av markunderhållsentreprenör i planering och projektering av ny- och ombyggnation kan effektivitetshöjande förbättringar göras tidigt. Dess förbättringar får sedan långsiktiga effekter under hela drifts- och underhållsfasen av fastigheten/anläggningen. Detta kan jämföras med TEM (tidig entreprenörsmedverkan) (Bosch-Sijtsema et al., 2021) som redan idag förekommer inom Trafikverket.

- *Trafikverket bör säkerställa att tidig entreprenörsmedverkan också omfattar och inkluderar drifts- och underhållskunskap inom markskötsel och snöröjning (det vill säga inte enbart byggproduktion).*

Referenser

Bosch-Sijtsema, P., af Hällström, A., Rempling, R., Karlsson, M. (2021). *Tidig entreprenörsmidverkan*. Projekteringsprocess i entreprenad med samverkansnivå hög (preliminär slutrapport). SBUF, ID: 13574.

Karrbom Gustavsson, T., Aldenlöv, J., Eriksson, P. E. (2018). Procurement of railway maintenance: Collaboration for innovation. *Proceedings of the 34th annual ARCOM-conference. (Working paper)*
<https://ltu.diva-portal.org/smash/get/diva2:1344629/FULLTEXT01.pdf>

Karrbom Gustavsson, T., Eriksson, P. E. & Nilsson Vestola, E. (2019). *Entreprenörernas upplevelser av anbudsskedet i innovationspiloterna för vägunderhållskontrakten Vilhelmina och Skellefteå Södra*. Förstudierapport till Trafikverket.

Nilsson Vestola, E., Eriksson, P.E. (2020). *Underhållsupphandling i Trafikverket – Uppföljning och utvärdering av innovationspiloter Baskontrakt Väg*. Delrapport till Trafikverket.

Nilsson Vestola, E., Eriksson, P. E., Larsson, J., Karrbom Gustavsson, T. (2021). Temporary and permanent aspects of project organizing - operation and maintenance of road infrastructure. *International Journal of Managing Projects in Business*. Accepted and published. ISSN: 1753-8378.