

*FOU-FONDEN FÖR FASTIGHETSFRÅGOR*

# Felavhjälpande underhåll

I DRIFTENTREPRENADER



Sveriges  
Kommuner  
och Landsting



# Felavhjälpande underhåll

I DRIFTENTREPRENADER



Upplysningar om innehållet:  
Magnus Kristiansson, [magnus.kristiansson@skl.se](mailto:magnus.kristiansson@skl.se)

© Sveriges Kommuner och Landsting, 2015

ISBN: 978-91-7585-282-9

Text: Per Forsling, Plumo

Foto: Sturti/Getty, Scandinav bildbyrå, Thomas Henrikson, Maria Rosenlöf, Hybrid Images/Getty, altrendo images/Getty, Mostphotos, Powerofforever, John Wildgoose

Produktion: Kombinera

Tryck: LTAB, juni 2015

## Förord

Sedan början på 1990-talet har det blivit allt vanligare att offentliga fastighetsorganisationer köper fastighetsdrift på entreprenad. Syftet med att köpa tjänster istället för att utföra dem i egen regi har i de flesta fall varit att effektivisera verksamheten. Flera tidigare skrifter har analyserat effekter och erfarenheter av driftentreprenader ur olika perspektiv samt beskrivit olika strategiska val.

Det finns dock ett område som ofta skapar diskussion vid upphandling och genomförande av driftentreprenader – nämligen hur entreprenören ska ersättas för felavhjälpande underhållsinsatser. Här finns svårigheter med att beräkna kostnader och att olika typer av ersättningsystem ger olika effekter.

Syftet med den här skriften är att analysera och diskutera problematiken med felavhjälpande underhåll i driftentreprenader och visa olika strategier för att uppnå bra avtal och gott samarbete med driftentreprenörer. Skriften riktar sig till dig som ska upphandla en driftentreprenör eller som idag arbetar med driftentreprenader. Du kan till exempel arbeta som fastighetschef, driftchef, förvaltare eller driftcontroller. Innehållet är även intressant för till exempel ekonomichefer och entreprenörer.

Projektet har initierats och finansierats av Sveriges Kommuner och Landstings FoU-fond för kommunernas fastighetsfrågor. Skriften är författad av Per Forsling, Plumo konsult. Till sin hjälp har författaren haft en styrgrupp som medverkat i arbetet, bistått med material och lämnat värdefulla synpunkter. Styrgruppen har bestått av Per Erik Bergman, Landstinget Väster-norrland; Rickard Borg, Stadsfastigheter Malmö stad; Niklas Dalgrip, Skolfastigheter i Stockholm AB; Anneli Gehlin, Norrköpings kommun; Monika Jonasson, Ale kommun; Erik Lundin, Nacka kommun samt Lars Svensson, Lejonfastigheter Linköpings kommun.

Magnus Kristiansson och Sonja Pagrotsky har varit projektledare.

Stockholm i juni 2015

Gunilla Glasare  
*Avdelningschef*  
*Avdelningen för tillväxt och samhällsbyggnad*

Jan Heimdahl  
*Tfsektionschef*

Sveriges Kommuner och Landsting



# Innehåll

7	<b>Sammanfattning</b>
9	Läsanvisning
<b>11</b>	<b>Kapitel 1. Driftentreprenader</b>
11	Fastighetsdrift på entreprenad ur beställarens perspektiv
14	Krav i entreprenaden
17	Nöjd kundmätningar
18	Beställarorganisation vid driftentreprenader
20	Leverantörer i driftentreprenader
21	Låga anbud ger problem för alla
<b>25</b>	<b>Kapitel 2. Felavhjälpande underhåll i driftentreprenader</b>
25	Grundläggande om felavhjälpande underhåll
29	Vanliga problem och tvister mellan parterna
31	Felavhjälpling vid skadegörelse och återkommande fel
32	Skäl till problem med reglering av felavhjälpande underhåll
<b>37</b>	<b>Kapitel 3. Ersättningsmodeller i driftentreprenader</b>
37	Fast ersättning
38	Rörlig ersättning
40	Incitament
41	Självrisk/tröskelvärde
44	Kombination av flera ersättningsmodeller
45	Ett exempel på incitamentsersättning, Norrköpings kommun
<b>47</b>	<b>Kapitel 4. Strategier kring felavhjälpande underhåll</b>
47	Bristande underlag
51	Låga anbud
56	Vid uppstart av entreprenaden läggs grunden för bra samverkan
57	Effektiv samverkan gynnar alla parter
60	Avsluta med stil - entreprenadens upphörande, överlämning och dokumentation
<b>62</b>	<b>Källor</b>





# Sammanfattning

Denna skrift har initierats av Sveriges Kommuner och Landstings FoU-fond för fastighetsfrågor och syftet är att diskutera problematiken med felavhjälpande underhåll i driftentreprenader. Det är en vanlig fråga bland kommunala fastighetsorganisationer.

Problematiken förekommer i fastighetsorganisationer där driften lagts ut på entreprenad. Fastighetsdriften utförs då helt eller delvis av en upphandlad leverantör. De olika parterna har naturligt olika uppfattningar i en hel del frågor och många beställare känner säkert igen sig i frustrationen över att leverantören tolkar avtalstexten på ett helt annat sätt än vad som ursprungligen var avsikten.

En specifik omständighet som inte sällan leder till osämja och till och med tvist mellan parterna är ersättning som är rörlig där omfattningen inte är känd. Det kan handla om att det blivit fler sådana arbeten än beställaren tänkt sig eller att varje åtgärd blir dyrare än förutsett. Många tycker att det är obehagligt att inte veta hur långt budgeterade medel räcker när leverantörens fakturor på tillägsarbeten börjar komma in.

I driftentreprenader finns kontraktarbete som kan ersättas antingen genom en fast eller rörlig del, beroende på hur leverantören är kontrakterad. Denna skrift fokuserar alltså på felavhjälpande underhåll som ofta ersätts särskilt utifrån leverantörens grundersättning. Det går inte att på förhand förutse var eller när behov av dessa arbeten kommer att uppstå. Det ligger i själva definitionen av felavhjälpande underhåll.

Att sådana arbeten kommer att utföras under en flera år lång driftentreprenad på ett större förvaltningsområde vet både leverantör och beställare redan i upphandlingsskedet. Utifrån kunskapen om att felavhjälpning kommer att behövas under entreprenadtiden kan beställare och leverantör enas om ett regelverk för denna felavhjälpning. I den här skriften sammanställs erfarenheter och strategier kring felavhjälpande underhåll ur ett beställarperspektiv.

Det finns många orsaker och förklaringar till varför det uppstår problem mellan beställare och leverantör. I den här skriften identifieras några väsentliga faktorer:

- *Bristande samarbete och förtroende mellan parterna.* En driftentreprenad är i stor utsträckning en serviceleverans och ska inte likställas med till exempel en byggentreprenad som handlar om att bygga ett hus eller en bro. Både beställare och leverantör måste vara inställda på att leverera service tillsammans, bara då kommer den samlade leveransen att nå uppsatta mål. I många fall agerar parterna mot varandra. Beställaren fungerar som kontrollant av en leverantör som man misstänker för både det ena och det andra. För att åstadkomma bra samarbete mellan parterna är det nödvändigt att parterna uppfattar varandra som likvärdiga. Det innebär bland annat att beställarkompetensen är helt avgörande.
- *Bristande upphandlingsunderlag.* I upphandlingsskedet bestäms vad som faktiskt ska utföras i entreprenaden och på vilka villkor. För att undvika problem med felavhjälpande underhåll är en strategisk hantering av felstatistiken helt avgörande. Hur kan den användas på bästa sätt? Kanske ska den inte användas alls?
- *Låga anbud.* Offentliga beställare måste genomföra upphandlingar enligt gällande lagstiftning. En känd konsekvens av offentliga upphandlingar är att anbud i vissa fall tenderar att bli låga. Leverantörer pressar anbuds-nivån maximalt för att ha en chans att vinna upphandlingen. Konsekvensen kan bli att det krävs tilläggsarbeten av olika slag för att få lönsamhet i uppdraget. Detta innebär en risk för osämja mellan parterna som kan undvikas med aktivt agerande från beställaren.

## Läsanvisning

Skriften kan läsas i delar beroende på vilken frågeställning som intresserar läsaren. I det inledande avsnittet behandlas driftentreprenader generellt, vilka motiv beställaren har för att lägga ut driften på entreprenad istället för att utföra arbeten i egen regi och vilka krav och konsekvenser det medför.

*Kapitel 2* behandlar felavhjälpande underhåll i driftentreprenader. Här beskrivs vad felavhjälpande underhåll är och vilka problem som kan uppstå, främst ur ett beställarperspektiv. I kapitlet finns ett referat från en mycket uppmärksam tvist mellan en leverantör och ett landsting rörande felavhjälpande underhåll.

I *kapitel 3* diskuteras olika ersättningsmodeller för driftentreprenader, det vill säga hur den ekonomiska regleringen av entreprenader genomförs inom branschen. Grundläggande förståelse för de olika ersättningsmodeller som förekommer på marknaden är viktiga för att undvika problem i upphandlingar och under pågående entreprenad.

*Kapitel 4* behandlar olika strategier för hur man som beställare kan hantera problematiken kring felavhjälpande underhåll i entreprenadens olika delar, vid upphandling, genomförande och entreprenadens upphörande.

Genomgående finns referenser till branschavtalen för fastighetsförvaltning, det så kallade Aff-systemet. Under arbetet med skriften, vintern 2014–2015, har en ny version av Aff lanserats. Remissversioner av Aff-definitioner 15 och ABFF 15 presenterades i slutfasen av färdigställandet. Då dessa inte var fastställda vid skriftens färdigställande har vi valt att referera till gällande versioner av Aff.

### AFF – AVTAL FÖR FASTIGHETSFÖRVALTNING

Aff är en branschstandard för avtal om tjänster inom fastighetsförvaltning och verksamhetsanknutna tjänster. Aff ger tydliga avtal och spelregler oberoende på om tjänsterna utförs av interna enheter eller av externa entreprenörer. Aff underlättar genom att beskriva både själva leveransen och övergripande regler. Dokumenten har tagits fram i samarbete mellan beställare och leverantörer som ett underlag för konkurrensneutralitet i branschen.



Aff utvecklas kontinuerligt, för närvarande färdigställs en stor revision. Läs mer på: [aff-forum.se](http://aff-forum.se)



# Driftentreprenader

Problematiken med felavhjälpande underhåll i driftentreprenader har uppmärksammats av kommuner och landsting, inte minst i skriften *Erfarenheter från driftentreprenader* från 2006. Syftet med den här skriften är att minska beställarens osäkerhet och att medverka till mer långsiktigt hållbara avtalsrelationer mellan beställare och leverantörer i driftentreprenader.

## Fastighetsdrift på entreprenad ur beställarens perspektiv

Med drift menas i detta sammanhang åtgärder som genomförs minst en gång per år i syfte att upprätthålla ett förvaltningsobjekts funktion. Enligt Aff-definitioner inkluderar drift mediaförsörjning, tillsyn och skötsel.

Drift på entreprenad är ett alternativ till driftverksamhet med egen personal. Även om den här skriften fokuserar på problematik mellan leverantör och beställare i en driftentreprenad, kan det vara på sin plats att fundera över varför en beställare väljer att anlita en leverantör för sin drift istället för att använda egen personal. I skriften *Erfarenheter av driftentreprenader vol. 2* (Sundsvik, 2007) framgår att det huvudsakliga motivet till att handla upp driftentreprenader i konkurrens är att beställaren vill spara pengar. Andra motiv är att fastighetsägaren inte har någon egen personal eller har ett fastighetsbestånd som är geografiskt utspritt.

Det visar sig att målet att spara pengar i många fall uppnås. Drift på entreprenad verkar kostnadspressande jämfört med egen drift. En annan effekt är att även den del av organisationen som fortsätter bedriva driftverksamhet i



egen regi påverkas kostnadmässigt av att andra delar upphandlas på entreprenad (Sundsvik, 2010).

När drift läggs på entreprenad för första gången är det vanligt att leverantören tar över hela eller delar av fastighetsägarens driftpersonal. Det kan vara en önskvärd utveckling ur beställarens perspektiv. I offentligt ägda fastighetsverksamheter kan lokal politisk vilja att konkurrensutsätta den egna verksamheten vara ett skäl till att driften konkurrensutsätts och läggs ut på entreprenad.

En vanlig politisk diskussion kring konkurrensutsättning av offentliga verksamheter brukar handla om pengar och kvalitet. Intressant nog verkar inte ökad kvalitet vara en drivande faktor i konkurrensutsättningen hos fastighetsägare. Åtminstone inte enligt skriften ovan.

Målen med entreprenaden uttrycks ofta som att hyresgästerna ska vara nöjda eller att kvaliteten ska bibehållas till en lägre kostnad än i nuläget. Men att kvaliteten skulle *höjas* som ett resultat av konkurrensutsättning verkar inte många tro. Kan det bero på att beställare vill vara lojala mot sin egen organisation? Resonemanget skulle i så fall vara ”vi har alltid gjort bra saker, men vi har blivit lite dyra” eller kanske beror det på att beställaren inte tror att en extern leverantör har förmågan att leverera rätt kvalitet eftersom många upphandlingar baseras på lägsta pris?

Enligt skriften *Underhållsstrategier – nya synsätt och metoder för underhåll av offentliga byggnader* (Lind & Hellström, 2006) kan leverantören antas

vara mer benägen än den (kommun-) anställda att utföra arbetet effektivt. Orsakerna menar författarna finns både på företags- och personalnivå. Det privata företaget måste få sin ekonomi att gå ihop, annars riskerar man konkurs. Vidare kan personalen som är anställd av ett privat företag få en annan status än de som är anställda av en kommun. I det privata företaget är de en del av kärnverksamheten medan fastighetsverksamheten i kommunen lätt betraktas som en stödfunktion.

En nackdel vid förvaltning på entreprenad som nämns av Lind & Hellström är att beställaren förlorar kontrollen över sådant som vem som utfört skötselåtgärder och exakt när. Även gränsdragningsfrågor vid olika typer av bedömningar nämns som problematiska.

Huruvida entreprenadform är att föredra framför drift i egen regi kan också bero på vilken typ av verksamhet som bedrivs i lokalerna och var kommunen ligger. Även kommunens storlek kan ha betydelse. Typiskt sett är det svårare att konkurrensutsätta den egna organisationen i små glesbygdskommuner än i stora kommuner. Skälet är helt enkelt att det finns fler leverantörer som är intresserade av stora kontrakt i större städer.

*”Varje beställarorganisation måste själv avgöra hur dess förutsättningar ser ut och värdera för- och nackdelar med att lägga drift på entreprenad.”*

Även de leverantörer som kontaktats i samband med framtagandet av denna skrift anger, föga förvånande, att drift på entreprenad kan utföras mer effektivt än i egen regi. Utöver de skäl som angetts ovan framhålls att det är enklare för leverantörer att hålla med en ”bredare” organisation av specialistkompetenser. Det kanske finns skäl att se över vilka kompetenser som är viktiga att ha i den egna organisationen. Varje beställarorganisation måste själv avgöra hur dess förutsättningar ser ut och värdera för- och nackdelar med att lägga drift på entreprenad. Förutsättningarna ska stämmas av kontinuerligt. Finns det tillräcklig kompetens för den strategi som valts? Över tid riskerar den egna organisationen att utarmas på kompetens.

När driftentreprenader initieras och handlas upp är det nödvändigt att tidigt göra en avgränsning av entreprenaden. Det i någon mån avgörande strategiska valet handlar om att bestämma vad som ska göras av den egna organisationen och vad som ska göras på entreprenad. En del beställare föredrar att

avgränsa driftentreprenaden till att omfatta vissa objekt, medan man låter en annan leverantör eller den egna organisationen sköta andra förvaltningsobjekt. Därigenom uppstår en form av intern måttstockskonkurrens som ger beställaren möjlighet att lära av olika arbetssätt och successivt bygga upp erfarenhet och goda exempel. Driftorganisationen på område A kan lära driftorganisationen på område B och omvänt. Modellen ger även kostnadspress och trimning av kvaliteten i den befintliga organisationen.

Andra beställare vill avgränsa driftentreprenaden till att enbart omfatta vissa typer av arbetsmoment. Hur mycket av driften ska då inkluderas i entreprenaden? Ska leverantören sköta alla tekniska installationer? Är beställaren beredd att släppa kontrollen över energieffektiviseringsarbetet? Hur hanteras hyresgästkontakter?

Oavsett vilket avgränsning som görs, vertikalt i organisationen eller horisontellt mellan förvaltningsobjekten, så behöver beställaren noggrant förbereda den kvarvarande organisationen på delvis nya förutsättningar.

Läs mer om vertikal eller horisontell avgränsning av driftentreprenader i skriften *Från driftentreprenad till förvaltningsentreprenad* (Sundsvik, 2010).

En organisation som tidigare genomfört hela driftuppdraget behöver både mentalt och praktiskt ställa om till att bli en beställarorganisation. Det är en omställning som kan vara förenad med utmaningar. Vid drift i egen regi finns möjlighet att löpande rätta till och justera organisation och innehåll utifrån ändrade förutsättningar, nya politiska ambitioner och andra omständigheter. När driften istället ska kravställas och handlas upp måste beställaren i högre grad i förväg bestämma driftens omfattning. Det blir viktigt att kravspecifikationen görs på rätt sätt. I denna ingår alla delar som avgör omfattning och pris, vilket i förlängningen avgör vilken kvalitet som uppnås i entreprenaden.

## Krav i entreprenaden

Det finns olika sätt för att handla upp och kravställa en driftentreprenad, de två typiska metoderna är utförarentreprenad eller funktionsentreprenad. I en funktionsentreprenad beskrivs i första hand vilken funktionsnivå beställaren förväntar sig. I en utförarentreprenad avgör beställaren i sin upphandlingsprocess hur driftentreprenaden ska utföras i detalj. Kraven kan då ställas med frekvens, ett exempel kan vara ”kontrollera dörrstängare två gånger per månad”.

Idag vill beställare ofta uttrycka sina krav i en funktionsentreprenad snarare än i utförandentreprenader som mer detaljerat preciserar vilka olika moment som ska utföras och hur ofta.





I en funktionsentreprenad överläter beställaren en stor del av de dagliga besluten om vad som ska göras och när det ska göras till leverantören. Det kan inte nog poängteras hur viktigt det är med tydligt utformade funktionskrav och en tydlighet från beställaren om hur funktionskraven ska tolkas och följas upp under entreprenaden, funktionskraven måste därför vara objektivt mätbara. En funktionsentreprenad är mer kvalificerad än en renodlad utförentreprenad vilket medför högre kompetenskrav på både beställarens och leverantörens personal.

Kostnadspress är en förväntad och ofta uppnådd positiv effekt av att upphandla fastighetsdrift på entreprenad men det finns även en del negativa konsekvenser. En negativ effekt är att beställaren inte fullt ut har samma kontroll över hur objekten sköts. Syftet med att överlämna driften till en extern part är att låta leverantören använda sin erfarenhet och kunskap i driften. Därmed måste beställaren acceptera att inte ha samma detaljerade kontroll som tidigare. Dörrstängaren i exemplet ovan ska fungera men hur många gånger den behöver tillsyn och justering ska inte avgöras av beställaren.

Om leverantören inte får tillräckliga befogenheter att fatta beslut i drifttekniska frågor uppnås inte den fulla potentialen. Vidare kommer en beställarorganisation att förlora en del av den dagliga kontakten med slutanvändare, eftersom det i många fall blir leverantören som rör sig i lokalerna

och träffar de som använder lokalerna. Det innebär att leverantörens uppträdande i stor utsträckning kommer att färga synen på fastighetsorganisationen. Med ett professionellt bemötande, snabb ärendehantering och effektiv återkoppling kommer slutanvändare att uppfatta fastighetsorganisationen på ett positivt sätt. Om leverantören istället agerar långsamt och med låg grad av service kommer fastighetsorganisationen att uppfattas på ett negativt sätt.

Att utföraren håller en hög servicekvalitet är självklart viktigt för fastighetsorganisationen även då drift utförs av leverantörer. Det är vanligt att beställaren på olika sätt försöker kravställa leverantörernas servicegrad och uppförande. Huruvida tydlig kravställan är ett framgångsrikt och effektivt sätt att åstadkomma god service finns det skilda uppfattningar om. I likhet med andra krav måste de vara möjliga att följa upp och utvärdera. Svårigheterna med att mäta nöjdhet hos brukarna och hitta orsakssambanden mellan leverantörens leverans och upplevd nöjdhet är kända.

En beställare måste alltid fråga sig om ett krav är nödvändigt och om det är ställt på en rimlig nivå. Dessutom måste beställaren vara beredd att följa upp att kravet efterlevs under pågående entreprenad.



## Nöjd kundmätningar

I driftentreprenader finns en leverantör som har ett uppdrag från en kund, i allmänhet en beställarorganisation inom kommunen eller landstinget. Leveransen kan dock inte alltid bedömas ur ett beställarperspektiv. Hyresgästen, som ju är kundens kund, kan ha bättre förutsättningar att bedöma delar av leveransen än fastighetsorganisationen. Hyresgästen kan till exempel vara en rektor på en skola eller personal på en vårdavdelning. Ytterligare ett steg bort från beställarorganisationen finns slutanvändarna, till exempel patienter eller elever som använder lokalerna i sin vardag. I stort sett samtliga personer som har kontaktats under arbetet med denna skrift framhåller att det är svårt att mäta i vilken grad driftentreprenaden medverkar till mer nöjda slutanvändare. Enligt resonemanget i tidigare avsnitt är det inte ens säkert att mer nöjda slutanvändare är ett mål vid konkurrensutsättning. Svårigheterna att mäta driftentreprenadens påverkan på slutanvändarens nöjdhet har säkerligen flera förklaringar. På ett sjukhus eller en skola är fastighetsdriften inte central i den dagliga verksamheten, i alla fall så länge driften fungerar rimligt bra. Slut användaren har inte någon särskild åsikt om driftentreprenadens utförande om det inte finns skäl att klaga. Från beställarhåll är det svårt att visa i vilken grad leverantörens agerande påverkar nöjd kund index (NKI). Kanske är både fastighetsägarens och andra leverantörers uppträdande lika viktigt för att få en nöjd kund? Å andra sidan borde en nöjd slutanvändare vara ett övergripande mål för fastighetsförvaltningen i alla verksamheter oberoende av vilken utförare som används. Vilken fastighetsorganisation kan anses fungera på ett bra sätt om den inte har nöjda slutanvändare? Det borde vara en självklarhet att slutanvändarna är nöjda med den service som levereras, oavsett om den tillhandahålls med egen personal eller genom externa leverantörer.

Branschens leverantörer vill gärna att beställare i högre grad än idag fokuserar på kvalitetsfaktorer istället för priset för utförda tjänster. Det är en naturlig utgångspunkt i en bransch med högt konkurrenstryck och pressade priser. Om leverantörerna gemensamt eller enskilt på ett trovärdigt sätt kan utveckla bättre metoder för mätning av hur nöjda kunderna är, skulle de gynnas genom en förändring från att värdera lägsta pris till att i högre grad värdera kvalitet. En nyckel till sådan förändring kan vara att anamma synen att driftentreprenader i första hand är serviceleveranser, och att det normalt inte är installationsentreprenader eller enbart fastighetsskötsel eller tillsyn som efterfrågas.



## Beställarorganisation vid driftentreprenader

Beställaren vill ofta ha en entreprenad som baseras på i förväg definierade krav. Det innebär enligt ovan att många av de dagliga besluten i fastighetsdriften överläts till leverantören. Men detta innebär dock inte att beställaren saknar ansvar eller inte behöver bli inblandad under driftentreprenaden. Ett tätt samarbete mellan leverantör och beställare är kanske det mest effektiva sättet att få både kostnadseffektiv drift och rätt kvalitet. Men det ställer stora krav på rätt kompetens och strategiskt agerande hos beställaren.

I en beställarorganisation som har egna erfarenheter av fastighetsdrift kan både kravställning innan entreprenaden och uppföljning under entreprenaden göras på ett kompetent och relevant sätt. Utan sådan egen erfarenhet tvingas driftorganisationen att vara beroende av konsultstöd i upphandlingen. Med en konsultdriven upphandling kommer man att ställa fel krav, för höga krav eller krav som inte är relevanta i det aktuella fallet. Under löpande entreprenad hamnar en beställare med bristande erfarenhet i stor utsträckning i händerna på leverantören som alltid har ett övertag med avseende på både information och kompetens. En del beställare menar att man efter en konsultdriven upphandling kommer att ”kastas till vargarna” när entreprenaden kommer igång.

Den organisation som står i begrepp att för första gången konkurrensutsätta sin interna driftorganisation måste noggrant analysera hur den egna kompetensen kommer att påverkas. Många beställare förordar att man behåller nyckelmedarbetare som kan fungera som stöd i ett övergångsskede och som beställarrepresentant under hela entreprenaden. Det kan vara en stor utmaning att motivera de kostnader som en kvalificerad beställarorganisation innebär. När en nyckelmedarbetare avslutar sin tjänst finns en risk att tjänsten inte återbesätts eller besätts med en mindre erfaren person, kanske med motivet att driften ändå är upphandlad på entreprenad. Den successivt utarmade beställarkompetensen är ett branschproblem som bara kan lösas genom att varje arbetsgivare vid varje rekrytering slår vakt om behovet av riktigt kompetent personal, även när driften i stor utsträckning utförs via leverantörer. Behovet av kompetent driftpersonal är större i en beställarorganisation än i en utförarorganisation.

*”Den successivt utarmade beställarkompetensen är ett branschproblem som bara kan lösas genom att varje arbetsgivare vid varje rekrytering slår vakt om behovet av riktigt kompetent personal, även när driften i stor utsträckning utförs via leverantörer”*

Om inte beställarsidan hanterar den här gemensamma utmaningen kan en stor del av kompetensen hamna på utförarsidan. Dessutom finns risken att kompetenta personer flyttar till andra branscher där de är mer uppskattade och får mer spännande arbetsuppgifter.

Drift på entreprenad bygger på att beställarsidan har kompetens för att ställa rätt krav på utförandet av entreprenaden. Felaktiga eller för låga krav kommer att leda till alltför låg kvalitet då leverantören, helt rationellt, kommer att leverera det som krävts. Det är avgörande att fortlöpande arbeta med uppföljning. Läs mer om att ställa rätt krav i upphandlingen och arbeta med löpande uppföljning i kapitel 4.

## Leverantörer i driftentreprenader

De leverantörer som är aktuella för driftentreprenader i offentlig sektor har varierande bakgrund. Många har en teknisk bakgrund med fokus på energi-effektivisering och tekniska installationer. Åtminstone hävdar de själva att det är så. I praktiken visar det sig inte sällan att den tekniska kompetensen bland leverantörernas medarbetare varierar kraftigt. En del av de större företagen på marknaden har kunnat expandera kraftfullt genom att överta interna serviceorganisationer hos stora kunder, exempelvis större industriföretag som outsourcat sin drift- och serviceorganisation. Marknaden är relativt ung, flera av de idag dominerande aktörerna fick sin nuvarande form under slutet av 1990-talet och har alltså inte funnits i mer än femton till tjugo år.

Beställares uppfattning om leverantörerna varierar. En del beställare beskriver leverantörerna som mycket professionella, kompetenta och effektiva. Andra anser att leverantörernas försäljningsorganisationer är mycket affärs-mässiga och professionella. Även ledningen beskrivs som kompetent. Dock finns en hel del synpunkter på kompetensen hos utförarledet, de personer som står för den dagliga leveransen. Enligt en beställare används den kompetenta utförarpersonalen inledningsvis under entreprenaden, men ersätts efter något halvår av mindre erfarna personer. Beställaren tolkade agerandet som att de mer erfarna personerna behövdes för uppstart av en ny entreprenad hos en annan beställare. Ett sådant beteende hos leverantören är egentligen helt rationellt men kan av beställaren upplevas som en kvalitetssänkning. Ett sätt att hantera en sådan utarmning av kompetensen är att i förväg definiera vilka kompetenser som ska finnas hos leverantören under leveransen. Det går inte att ställa krav på vilka individer som ska finnas på plats under entreprenadens genomförande, men det är fullt möjligt att kravställa vilka formella utbildningar eller erfarenheter personerna ska ha.

Kompetensförsörjning i fastighetsbranschen har från flera håll lyfts fram som en utmaning. Det gäller kanske framför allt de mer kvalificerade rollerna som fastighetsingenjör och fastighetstekniker. Fastighetsbranschens utbildningsnämnd anger i en rapport att rekrytering till roller som fastighets-skötare och fastighetsvärdar är relativt enkel medan det till mer kvalificerade yrken med krav på eftergymnasial utbildning är svårare att hitta rätt personal. (Gunnarsson, 2014) Leverantörer anger själva att de kan attrahera kompetent personal, men att det är svårare på landsbygden än i större städer. Kraven på drifttekniker, fastighetsskötare och liknande roller har ökat väsentligt med allt modernare fastigheter och installationer. Här uppger leverantörer att det ändå finns kompetens att tillgå.

## Låga anbud ger problem för alla

En vanlig frustration hos leverantörer är att beställaren i alltför hög grad värderar anbud utifrån lägsta pris. Låga anbud tvingar leverantören att agera kostnadseffektivt. Men det finns också en risk för att priset blir för lågt vilket medför lägre kvalitet i utförandet än vad beställaren avsåg. Låga anbudspriser kan vara en grogrund för dålig relation mellan parterna. Leverantörer som lägger mycket låga anbud kan ha skiftande motiv, till exempel:

- › Etablera sig på en ny marknad.
- › Köpa marknadsandelar.
- › Upprätthålla sysselsättningen bland personalen lokalt under perioder med låg efterfrågan.
- › Kunna kompensera sig med tillägsarbeten under entreprenaden.

FIGUR 1: Schematisk bild av parternas olika målbilder



Detta är parternas målbilder före förfrågningsunderlag och anbud. Beställaren vill ha en lägre total-kostnad med en större del fast ersättning. Entreprenören däremot vill lägga ett lägre anbud på den fasta ersättningen för att vinna upphandlingen och förväntar sig att kunna få en högre rörlig ersättning. Källa: Fasticon.

Figuren ovan är en grov förenkling men så illa kan det faktiskt bli. Leverantörens målbild ska ses som den ”inofficiella” målbilden. Beställaren tänker sig en större fast ersättning och en mindre del rörlig. Leverantören tänker sig

att lämna ett anbud på en lägre fast ersättning och sedan planera för en högre rörlig ersättning. En del tycker säkert att det är en nidbild men för att få en välfungerande och effektiv entreprenad behöver staplarna vara lika höga.

#### ENTREPRENADOFFERTER UTAN VINSTSYFTE

I C-uppsatsen *Driftentreprenad på tapeten* från Malmö högskola anges med stöd från intervjuer av både leverantörer och beställare att entreprenader kan offereras till så låga priser att det inte är en lönsam affär, inte ens med rörliga ersättningsdelar eller tilläggsarbeten inkluderade. Skälet till ett sådant agerande skulle främst vara leverantörens vilja att expandera sin verksamhet. Vidare anges i uppsatsen att låga anbud kan bero på olika saker. En vilja att etablera sig på en ny marknad, en taktik att kompensera sig med tilläggsarbeten eller till och med utnyttjande av logiska luckor i förfrågningsunderlaget (Herrlund & Lago, 2011).

Låga anbud på de fasta ersättningsdelarna kan vid en första anblick vara lockande för en beställare. Här finns dock anledning att se upp, verkar det för bra för att vara sant, är det ofta så. Orimligt låga anbud kan bero på en rad olika faktorer, utöver de som räknats upp ovan kan det även handla om att:

- › Anbudsgivaren har missuppfattat förfrågningsunderlaget.
- › Anbudsgivaren är villig att ta en förlust för att få uppdraget.
- › Anbudsgivaren tror sig ha identifierat brister i underlaget som kan utnyttjas under pågående entreprenad för att kompensera för låga anbud.
- › Anbudsgivaren eller dennes underleverantörer har oskäligt låga kostnader för lön, skatter och avgifter.
- › Anbudsgivaren räknar med att kompensera sig med tilläggsarbeten och rörliga ersättningar.
- › Anbudsgivaren räknar med att hålla en lägre kvalitet än andra anbudsgivare.

Som beställare är det viktigt att inte pressa leverantören så hårt att denne inte långsiktigt kan bedriva en lönsam verksamhet. Enstaka uppdrag kan gå med förlust men som helhet måste varje leverantör tillåtas bedriva lönsam verksamhet.



En beställare som får mycket låga anbud i en upphandling kan ha svårt att förkasta eller diskvalificera sådana anbud. Det är ju inte förbjudet att göra en dålig affär. Om leverantören gjort korrekta antaganden och analyser av entreprenadens förutsättningar kanske det handlar om att leverantören vill ta sig in på den lokala marknaden. Det enskilda uppdraget blir då en förväntad förlustaffär men kanske uppnås stordriftsfördelar genom fler nya uppdrag på orten som sammantaget ger lönsamhet för leverantören.

Det finns dock en risk att det är den leverantör som chansar mest eller är beredd att ta strid med beställaren som vinner anbudet. I båda fallen sker det i så fall på grunder som inte ger tillräckliga förutsättningar för att bedriva entreprenaden på ett långsiktigt lönsamt sätt. En trängd leverantör kommer att vilja kompensera sig ekonomiskt, vilket riskerar att spä på problematiken med tilläggsarbeten samtidigt som misstroendet mellan beställare och leverantör också ökar. Det blir en "vi och dom"-situation som tar fram det sämsta hos båda parter. Leverantören ska bedriva sin verksamhet med en viss lönsamhet och det låga anbudet kan vara så pressat att tilläggsarbeten är en nödvändighet för att få verksamheten att gå runt. Om den kalkylerade mängden tilläggsarbeten av något skäl inte blir så stor som förväntat kommer leverantören att i så stor utsträckning som möjligt säkerställa att arbeten blir tilläggsarbeten, genom en generös klassificering eller på andra sätt. Det leder till att beställaren granskar och misstror leverantörens alla arbeten. På så sätt skapas en spiral av misstroende och skuldbeläggande som tar både energi och resurser från de inblandade.

Idealt vill man istället åstadkomma en situation där parterna har förtroende för varandra, litar på varandras bedömningar och ger varandra rätt incitament och förutsättningar att göra ett bra arbete och en bra affär. Det låter självklart men är i praktiken svårt. I kapitel 4 utvecklas några tankar om hur det kan göras och vilka nycklarna kan vara för att få ett verkligt samarbete att bli fruktsamt.



# Felavhjälpande underhåll i driftentreprenader

## Grundläggande om felavhjälpande underhåll

Grunden till denna skrift är att beställare och leverantör har olika förväntningar och olika förhoppningar på rörlig ersättning under pågående entreprenadtid. Felavhjälpande underhåll är den kanske vanligaste åtgärden som diskuteras mellan parterna. Avsnittet nedan diskuterar begreppets definition och kännetecken. Under färdigställandet av skriften har Aff skickat ut en remissversion av nya definitioner (Aff-definitioner 15). Enligt remissversionen föreslås justeringar av begreppet felavhjälpande underhåll. Problematiken med rörliga ersättningar kan dock förväntas fortgå oavsett ordalydelse. När det gäller begreppet ”felavhjälpande underhåll” används i denna skrift den nu gällande Aff-definitionen. (AFF – Forum för förvaltning och service, 2010.)

### FELAVHJÄLPANDE UNDERHÅLL

”Underhåll som syftar till att återställa en funktion som oförutsett nått en oacceptabel nivå.

Med oförutsett avses att det inte är möjligt att förutse vilket förvaltningsobjekt som drabbas av funktionsnedsättningen eller tidpunkten för denna.”

Det innebär att felavhjälpande underhåll, till skillnad från planerat underhåll inte kan förutses med avseende på varken

1. Objektet eller platsen där underhållsbehovet uppstår
2. Tidpunkten när underhållsbehovet uppstår.

Felavhjälpande underhåll brukar indelas i två undergrupper: *akut underhåll* och *övrigt felavhjälpande underhåll*. För båda dessa grupper gäller dock att underhållsåtgärderna inte på förhand är kända i tid eller rum enligt resonemanget ovan.

Händelser som kräver felavhjälpande underhåll ska alltså uppfylla kriterierna ovan att varken plats eller tidpunkt på förhand kunnat förutses. Men hur ser sambandet mellan felavhjälpande underhåll och planerat underhåll ut? Om det planerade underhållet dras ner, kommer då det felavhjälpande underhållet att öka? Om en komponents tekniska livslängd har uppnåtts och den drabbas av fel, är det i så fall felavhjälpande underhåll? I rent teknisk mening kommer troligen felavhjälpandet att öka med lägre planerat underhåll eller vid uppnådd teknisk livslängd. Men i juridiskt avseende, kommer det ökande behovet av felavhjälpning vid lågt planerat underhåll anses som felavhjälpande i den meningen att det inte kan förutses var och när underhållsbehovet uppstår? Innebär uppnådd teknisk livslängd att alla fel är förväntade och att underhållsinsatsen därför inte kan betraktas som felavhjälpande underhåll?

Just dessa frågor har avgjorts i en omfattande tvist mellan Västernorrlands läns landsting och en leverantör. Tvisten avgjordes i skiljedomsförfarande. Domen (Skiljedom Västernorrlands läns landsting, 2014) innehåller viktig vägledning för tolkningen av vad som är felavhjälpande underhåll. Det innebär att det idag finns vägledning i hur man som parter kan se på underhåll och teknisk livslängd. Det går inte längre att hänvisa till dåligt underhåll eller uppnådd teknisk livslängd för att som entreprenör undvika ansvar för felavhjälpande underhåll.

Genom avtalet övergick en verksamhet som Landstinget tidigare drivit i egen regi. För entreprenaden gällde bl.a. Aff 04 samt Aff-definitioner 10. Entreprenaden reglerades bland annat genom en gränsdragningslista. Av den framgår att leverantörens åtagande omfattade drift, i vilket ingick skötsel och tillsyn samt felavhjälpande underhåll, medan Landstinget svarade för planerat underhåll. Felavhjälpande underhåll skulle ingå i den fasta ersättningen, inklusive kostnader för material, underleverantörer och arbete, per tillfälle och åtgärd upp till max 5 000 kronor exklusive moms. Om den summan överskreds skulle Landstinget betala överskridande belopp.

Parterna hade väsentligt olika syn på vad som enligt avtalet skulle inkluderas inom ramen för entreprenaden. Landstinget menade att en



mängd åtgärder som utförts var sådant som skulle inkluderas i leverantörens åtagande. Leverantören å sin sida menade att underhållet på Landstingets fastigheter var eftersatt och att de åtgärder som utförts inte skulle betraktas som felavhjälpande underhåll. Skälet till leverantörens uppfattning var att om förvaltningsobjektens drift och planerat underhåll inte sköts så kommer det att leda till oacceptabla funktionsnivåer. Det är då inte oförutsett vilket förvaltningsobjekt som kommer att drabbas av funktionsnedsättning och därmed inte felavhjälpande underhåll enligt leverantören.

Landstinget ansåg att man i kontraktshandlingar definierat entreprenadens omfattning och att det anges under ”felavhjälpande underhåll” att allt felavhjälpande underhåll ingår i entreprenaden för förvaltningsobjekt. Vidare anges det i handlingarna att ”Funktionsavbrott som uppstått på förvaltningsobjekt definieras som felavhjälpande underhåll även om teknisk livslängd har passerats och omfattas därför av entreprenaden”. Enligt landstinget ingår det alltså i leverantörens åtagande att inom entreprenaden utföra felavhjälpande underhåll på objekt som passerat sin tekniska livslängd enligt de ersättningsregler som gäller för felavhjälpande underhåll.

Twisten avgjordes till landstingets fördel. Enligt domskälen är en central tvistefråga vad som menas med ”felavhjälpande underhåll”. I Aff-definitioner 10 definieras ”underhåll” som ”åtgärder som syftar till att återställa funktionen

hos ett förvaltningsobjekt, en inredning eller utrustning”. Detta ska skiljas från ”drift” varmed menas ”åtgärder med ett förväntat intervall minst en gång per år, vilket syftar till att upprätthålla funktionen hos ett förvaltningsobjekt”. Underhåll kan vara ”planerat underhåll” eller ”felavhjälpande underhåll”. Med ”felavhjälpande underhåll” menas ”underhåll som syftar till att återställa en funktion som oförutsett nått en oacceptabel nivå”. Med ”oförutsett” menas enligt ett förklarande tillägg att ”det inte är möjligt att förutse vilket förvaltningsobjekt som drabbas av funktionsnedsättningen eller tidpunkten för denna”.

Enligt domskälen ska det med uttrycket ”oförutsett” förstås att det handlar om en överraskande händelse. Det är i och för sig naturligt att en utrustning med tiden försämras till följd av bruk och slitage och att det krävs viss skötsel och underhåll för att upprätthålla dess funktion. Det kan därför sägas vara förutsebart att funktionen så småningom kan försämras i sådan grad att den når en oacceptabelt låg nivå. Av det förklarande tillägget till definitionen framgår att förutsebarheten ska bedömas ur en mera begränsad synvinkel. Det ska nämligen vara oförutsett inte bara att funktionsnedsättningen drabbar ett visst bestämt förvaltningsobjekt utan även att detta sker vid en viss tidpunkt. Även om det inte rimligen kan krävas att tidpunkten är exakt bestämd måste ändå en ganska snäv tidsrymd vara avsedd enligt skiljenämnden. Skiljenämnden delar inte uppfattningen hos en expert som i ett yttrande menade att en funktionsnedsättning som inträffar efter utgången av en produkts tekniska livslängd aldrig är att anse som oförutsedd. I detta fall ställs dock inte den tolkningsfrågan på sin spets eftersom det i avtal mellan parterna uttryckts att entreprenaden omfattar felavhjälpande underhåll även på förvaltningsobjekt vars tekniska livslängd har passerats.

Skiljenämnden menar att man måste räkna med att det även vid professionellt skött drift och underhåll ibland uppstår oväntade funktionsbortfall som kräver felavhjälpande åtgärder. Enligt skiljenämnden kan en leverantör inte undgå skyldighet att utföra felavhjälpande underhåll genom en allmän hänvisning till att beställaren inte har utfört planerat underhåll på ett korrekt sätt. Det är dock inte uteslutet att leverantören skulle kunna undgå skyldighet att utföra felavhjälpande underhåll med hänvisning till att beställaren vanskött driften och eftersatt planerat underhåll. En anbudsgivare kan utgå ifrån att förhållanden av betydelse för entreprenaden är sådana som kunnat förutsättas vid en fackmässig bedömning. Om det kan konstateras att behovet av felavhjälpande underhåll väsentligt överstigit vad leverantören kunnat räkna med när anbudet lämnades, skulle det kunna innebära att leverantörens skyldighet att utföra sådant arbete begränsats.

## Vanliga problem och tvister mellan parterna

Den grundproblematik som initierade den här skriften handlar om att beställare och leverantörer har olika uppfattningar om vad som ska anses vara felavhjälpande underhåll. Skälet till att det är så är självklart inte enkelt, men frågan är inte unik för fastighetsbranschen. Tvister kring rörliga ersättningsdelar av tjänsteleveranser uppstår i många branscher. I den med fastighetsbranschen närbesläktade byggbranschen finns problematiken i form av ändrings- och tillägsarbeten under entreprenadtiden, en så kallad ÄTA (ändring, tillägg, avgående). Inom IT-branschen uppstår tilläggsbeställningar under såväl utvecklingsfas, implementering som vid systemintegration.

Problematiken beror på att det inte är möjligt att på förhand beskriva alla delar av leveransen. Det kommer aldrig att vara möjligt att förutse alla behov som kan uppstå, eller alla leveranser som beställaren kan komma att vilja avropa. Det är helt enkelt inte rationellt att ta fram ett 100-procentigt upphandlingsunderlag. Istället har både beställare och leverantörer i olika branscher kommit överens om metoder för att reglera sådant som inte på förhand varit möjligt att förutse. Mellan parterna har man i dessa fall en överenskommelse om hur en reglering ska göras, men inte exakt vad som ska regleras, helt enkelt för att "vad" inte är känt. Ett enkelt exempel kan vara att en styrventil börjar kärva och fungera dåligt. Att just den ventilen skulle gå sönder visste



varken beställare eller leverantör på förhand. Men parterna kan redan i upphandlingsskedet vara överens om hur stor ersättning leverantören ska få för att åtgärda felet.

Per Ollas på konsultföretaget Fasticon menar att tvister och osämja mellan beställare och leverantörer har lett till att allt fler offentliga beställare till och med tvekar att handla upp drift på entreprenad. En viktig orsak menar Ollas är prispressen i LOU-upphandlade uppdrag.

– Prispressen gör att det finns stora förväntningar hos leverantörerna på tilläggsarbeten för att kunna tjäna pengar menar Per Ollas.

Tvister uppstår dock, kanske för att parterna inte är helt överens om att upphandlingsunderlaget är hundra procentigt täckande eller på grund av inställningen till varandras uppdrag eller låga anbud.

Tvisterna brukar dock inte sällan handla om tolkningar av entreprenadens avgränsningar eller olika uppfattningar om vad som ska utföras eller inte. Tvisten i Västernorrlands läns landsting är ett exempel på en mycket omfattande tvist, men den har en del kännetecken gemensamma med andra tvister. Beställaren ansåg att vissa arbeten skulle anses vara inkluderade i entreprenadens fasta ersättning, medan leverantören i sin tur ansåg att det var arbeten som skulle ersättas särskilt.





## Felavhjälpning vid skadegörelse och återkommande fel

I driftentreprenader uppstår skador och fel som inte kunnat förutses. Då krävs att driftorganisationen avhjälpel felen. Felen kan ha varierande orsaker och få olika stora konsekvenser för fortsatt drift. En speciell typ av fel är sådana som beror på skadegörelse. Ett exempel kan vara krossat fönsterglas eller brytskador på en dörr.

Förekomsten av skadegörelse varierar stort mellan olika förvaltningsobjekt, vissa miljöer är mycket mer utsatta än andra. Typiskt sett är skolmiljöer och vissa offentliga miljöer som simhallar, idrottshallar och liknande byggnader mer utsatta för skadegörelse än exempelvis sjukhus.

I entreprenader där det förekommer incitamentskonstruktioner i syfte att hålla nere mängden felavhjälpande underhåll ska ren skadegörelse undantas eller hanteras separat. En sönderslagen dörr behöver bytas, det kan vara svårt för leverantören att agera förebyggande för att undvika sådan skadegörelse. Men om ett plomberat nödvred gång på gång bryts upp av slutanvändare som vill ta en genväg till parkeringsplatsen kan leverantören ha allt att vinna på att agera förebyggande. Kanske genom att byta typ av vred eller se över utrymningsvägarna. Här har båda parter något att vinna på att justera skyltningen eller att byta ut vredet till en annan modell.

Per Erik Bergman hos Västernorrlands läns landsting ger ytterligare ett belysande exempel:

– En avloppsledning med för svag lutning som ger upphov till frekvent återkommande avloppsrensningar bör rimligen vara ett beställaransvar menar Per Erik Bergman. En motordriven entrédörr/skjutdörr som har återkommande fel vintertid p.g.a. att sandningsgrus lägger sig i spåren för skjutdörrarna bör knappast, bara för att det är återkommande, vara ett fel som beställaren kan hållas ansvarig för. Om leverantören dessutom ansvarar för sandningen så blir frågan än mer tillspetsad säger Per Erik Bergman.

Ett fel som återkommer flera gånger kan innebära att leverantören får betalt för att åtgärda felets symptom istället för att komma till rätta med grundorsakerna till att felet uppstår. Många beställare känner nog instinktivt att det bör vara en del av grundåtagandet att se till att fel inte återkommer och att avhjälpandet därmed inte bör ersättas som felavhjälpning. Vid första tillfället ett fel uppstår är det kanske ett fel som ska ersättas som felavhjälpande underhåll och möjligen även den andra gången. Men hur ska man betrakta ett fel som uppkommer en tredje, fjärde eller femte gång? Hur länge ska beställaren fortsätta ersätta sådan felavhjälpning?

När det gäller fel begränsas *Aff-definitioner 10* (Aff – Forum för förvaltning och service, 2010) av att begreppet ”återkommande fel” inte upptas som en

del av definitionerna. I Aff används istället det omvända synsättet med Service Level Agreement, SLA. Det innebär att beställaren avtalar med leverantören om prestationer, mätning och vissa villkor för tjänsteleveransen.

I upphandlingskedet kan beställaren använda sig av operativa indikatorer som ett sätt att ställa krav och löpande under entreprenaden utvärdera måluppfyllelsen. Exempel på sådan operativa indikatorer kan vara driftsäkerhet, kundnöjdhet eller till och med samarbete mellan parterna. I upphandlingskedet är det viktigt att beställaren noggrant tänkt igenom vilka indikatorer man avser att mäta och hur utvärderingen ska gå till. Indikatorerna kan vara både subjektiva värderingar och objektiva mätningar. Men det krävs en tydlighet och transparens för att anbudsgivarna ska förstå vad som kommer att krävas under entreprenadtiden.

## **Skäl till problem med reglering av felavhjälpande underhåll**

Som beskrivits ovan är hanteringen av det felavhjälpande underhållet ett vanligt förekommande problem enligt både beställare och leverantörer. Skälen till detta är inte enkla att beskriva, olika tillfrågande har olika uppfattningar om vad som är ett problem. Kanske är det en kombination av olika orsaker. Nedan finns några resonemang som framkommit under produktion av den här skriften.

### **Bristande partnerskap eller bristande förtroende**

I en driftentreprenad finns ett antal grundförutsättningar. En viktig sådan är att parterna ska umgås med varandra under en längre tid. I många fall är det minst tre år till en början, med möjlighet till förlängning i ytterligare två år. Ett samarbete under fem års tid är egentligen att betrakta som en relativt lång anställning, det är inget projekt eller tillfälligt konsultuppdrag. Fem år är en lång tid som behöver böttna i en gemensam värdegrund, respekt för varandras uppdrag och inte minst en gemensam bild av vad som ska uppnås. Att handla upp och genomföra driftentreprenader innebär i stor utsträckning samma utmaningar som att rekrytera och leda egen personal. Det krävs samma engagemang, samma förståelse och respekt och samma tålamod med en driftsleverantör som med egen personal. Styrkan i driftentreprenader är flexibiliteten och den rationellt utnyttjade kompetensen.

Bristande förtroende för beställarens kompetens och för hur beställaren fattar olika beslut kan på motsvarande sätt skapa osämja och misstroende mellan parterna. Leverantören ska bistå beställaren genom att hjälpa denne att fatta rätt beslut för bådadas bästa. Om någon av parterna ser för mycket till egen vinning utan hänsyn till den andra parten drar parterna åt olika håll.

Man börjar motarbeta varandra, granska och ifrågasätta istället för att samarbeta och stötta i varandras roller och uppdrag.

Förslag till och inspiration kring hur ett fungerande samarbete kan skapas finns i kapitel 4.

*”Fem år är en lång tid som behöver bottna i en gemensam värdegrund, respekt för varandras uppdrag och inte minst en gemensam bild av vad som ska uppnås.”*

### **Dåligt underlag i upphandlingen**

Ett absolut fundament i driftentreprenader är rättvisande och korrekta handlingar. I Aff-definitionerna framgår i portalparagrafen att kontraktarbetena bestäms av kontraktshandlingarna.

#### ABFF 12, 1 KAP 1§ (AFF – FORUM FÖR FÖRVALTNING OCH SERVICE, 2012)

Omfattningen av kontraktarbetena bestäms av kontraktshandlingarna. Kontraktshandlingarna kompletterar varandra, om inte omständigheterna föranleder till annat.

I kommentaren till paragrafen framgår bland annat att ”Den viktigaste konsekvensen av den första regeln är att ett arbete som inte redovisats inte heller omfattas av entreprenörens åtagande. Regeln om att handlingarna kompletterar varandra förutsätter i sin tur ett tydligt förfrågningsunderlag upprättat enligt god sed, bl.a. lämpligt och konsekvent samordnat.”

Trots att det så tydligt framgår att handlingarna har en totalt avgörande roll i relationen mellan leverantör och beställare så kanske det är inom just detta område som flest diskussioner uppstår.

Felavhjälpande underhåll är enligt definitionen inte fullt ut möjligt att kalkylera på förhand. Detta eftersom det avser arbeten som ska återställa en funktion som oförutsett nått en oacceptabel nivå enligt definitionen i Aff.



Just detta faktum att felavhjälningen inte går att förutse innebär att leverantören i anbudsskedet behöver göra antaganden om någon form av omfattning, i allmänhet baserat på historiskt noterade fel från föregående period. Den historiska omfattningen är ingen garanti för framtida omfattning. Det kan självklart bli såväl fler som färre fel, beroende på en mängd olika faktorer. En leverantör som lagt anbud baserat på att mängden felavhjälpande underhåll ska vara lika stor som angetts i felstatistiken från tidigare år riskerar ett negativt utfall om mängden åtgärder blir mindre. Kanske är underlaget från tidigare perioder felaktigt eller så inkluderas inte felstatistik på det sätt som den nya leverantören menar är korrekt. Men det kan lika gärna bero på att antalet fel faktiskt minskat.

### Låga anbud

I kapitel 1 finns ett resonemang om problematiken kring låga anbud. Företrädare för både beställare och leverantörer menar att alltför låga anbud kan skapa problem med regleringen av det felavhjälpande underhållet under entreprenadtiden.

Förenklat kan man dela upp ersättningen i rörliga respektive fasta ersättningsdelar. I anbudsutvärderingen kommer en kombination av fasta och rörliga ersättningsdelar att vägas samman och bilda ett anbudspris. Metoderna

för hur det görs varierar i och med att den upphandlande enheten har frihet att vikta och värdera anbudets olika delar mot varandra. Oavsett hur anbudets olika delar viktas kommer ett totalt sett lågt pris ha större möjlighet att vinna upphandlingen än ett totalt sett högre pris. Leverantören tvingas alltså hålla nere sitt pris så mycket som möjligt för att överhuvudtaget vara aktuell för jobbet. Detta är upphandlingens kärna, dvs. att ett lågt anbud ska ha en stor chans att vinna. Beställaren vill ju inte betala mer än nödvändigt och allt annat lika ska därmed det lägsta anbudet vinna. Men nackdelarna med konkurrensutsättning baserat på pris är flera, risken för bristande kvalitet är uppenbar och välkänd.

Den beställare som antar ett mycket lågt anbud kan komma att uppleva problem med mängden felavhjälpande underhåll eftersom det är en av de rörliga ersättningsdelarna i entreprenaden. Låga anbud på framför allt de fasta ersättningsdelarna kompenserar leverantören genom att försöka erhålla så hög samlad intäkt som möjligt för de rörliga arbetena. I kapitel 4 beskrivs mer i detalj hur den ekonomiska regleringen av entreprenader kan gå till.



# Ersättningsmodeller i driftentreprenader

En driftentreprenad ersätts ofta genom en kombination av olika ersättningsmodeller. Vissa delar av entreprenadarbetena kan ersättas med en fast del, ett fast belopp per år. Andra behöver ersättas löpande efter genomförda arbeten, så kallad rörlig ersättning. Fast och rörlig ersättning är de grundläggande metoderna för ekonomisk ersättning, men de används i stort sett aldrig som den enda metoden. Vanligast är troligen en kombination mellan fast och rörlig ersättning, med komplement av någon form av incitamentsbaserad ersättning, även kallad bonus.

Ytterligare metoder för att ersätta arbeten är genom betalningar i någon form av avdrag, vanligen kallat självrisk. Nedan finns en grundläggande genomgång av de olika metoderna för ekonomisk reglering i driftentreprenader.

## Fast ersättning

Fast ersättning innebär att leverantören ersätts med ett fast belopp för de arbeten som inkluderas. Det kan handla om själva grundåtagandet, att upprätthålla driften i objekten. Den fasta ersättningen kan leverantören fakturera periodiserat under hela entreprenaden, vanligen månadsvis. Fast ersättning är oberoende av om kostnaden för att genomföra arbetena ökar eller minskar. Fasta ersättningar kan dock inflationssäkras under avtalsperioden med någon form av index.

Fast ersättning ska i första hand avse väldefinierade och kalkylerbara delar av entreprenaden. En leverantör som inte känner till omfattningen av arbetena kommer tvingas att lägga höga anbud på de fasta delarna för att få ersättning för den risken.



### TILLFÄLLEN DÅ FAST ERSÄTTNING FÖR AVHJÄLPANDE UNDERHÅLL BÖR UNDVIKAS

I Aff:s rådstexter (Aff – Forum för förvaltning och service, 2014) sägs följande om när fast ersättning för avhjälpande underhåll bör undvikas:

Särskilt när det gäller ersättning för avhjälpande underhåll bör fast ersättning undvikas när det inte finns tillräcklig beskrivning av objektets/objektens status eller då avhjälpandet orsakats av t.ex.

- › av beställare/slutanvändare påkallad insats/åtgärd (t.ex. genom arbetsorder), som visar sig vara obefogad (s.k. bomkörning),
- › s.k. handhavandefel av beställaren eller av den som nyttjar objektet,
- › skadegörelse,
- › funktionsnedsättning som är förväntad på grund av brister i planerat underhåll som beställaren är ansvarig för, eller
- › andra omständigheter och förhållanden som ligger utanför leverantörens kontroll (jmf ABFF 12 kap 4 § 2).

I ovanstående fall bör rörlig ersättning användas, lämpligen i kombination med reglerbara ersättningar och bonus.



## Rörlig ersättning

Rörlig ersättning innebär att leverantören ersätts för de faktiska arbeten som utförs. Ersättning kan ges enligt självkostnadsprincip eller enligt en i kontrakten bifogad à-prislista per åtgärder och timpriser för olika yrkesgrupper. Om kostnaden för att utföra arbeten ökar, till exempel på grund av att utförandet kräver ytterligare personal, kommer leverantören att få betalt för sådana ökade kostnader om regleringen sker löpande med rörlig ersättning. Om kostnaderna minskar för någon del av utförandet innebär det att beställaren får en lägre kostnad. Leverantörens drivkraft att hålla nere kostnaderna för arbeten som regleras med rörlig ersättning är alltså svag. Därför kombineras rörlig ersättning ofta med någon form av incitamentskonstruktion som delar besparingar mellan beställare och leverantör.

Rörlig ersättning är inte detsamma som att ett pris anpassas vid utökning eller minskning av entreprenadens totala omfattning. Om till exempel ett förvaltningsobjekt tillkommer under entreprenadtiden så brukar ersättningen för sådan förändring regleras separat enligt särskild del i kontraktshandlingarna.

Vid användning av rörlig ersättning är det viktigt att skilja mellan olika slags rörlig ersättning. I förfrågningsunderlag och avtalshandlingar är det inte ovanligt att begreppen blandas på ett olämpligt sätt.

Timpriser och à-priser kan språkligt vara näraliggande men i praktiken finns viktiga skillnader. I en Aff-entreprenad skulle ett avtalat timpris motsvara en schabloniserad ersättning för kostnadsslaget ”arbetare” enligt ABFF 12 kap 6 § 3. Det är inte ett färdigt arbete som avses, utan endast en arbetad tid. Detta till skillnad från ett avtalat à-pris som inkluderar samtliga kostnader, även kostnader för räntor och administration samt vinst för en enhet färdigt arbete.

Enligt Aff-definitioner 10 är ett *à-pris*:

- › ”Pris för enhet som avser arbetsprestation, material, vara, hjälpmedel eller en kombination av dessa, dvs. arbete.”

Även begreppet *arbete* är definierat i samma skrift:

- › ”Arbetsprestation och därvid använda hjälpmedel, samt då så avtalats, material och varor.”

På ett à-pris ska man som beställare i normalfallet inte acceptera påslag. Det är viktigt att parterna definierar och är överens om vad som menas med det begrepp man avtalat om. I det fall parterna har avtalat om ett timpris behöver parterna vara överens om vad timpriset ska omfatta eftersom det inte finns en entydig definition av begreppet.

## Incitament

Incitamentskonstruktion som en del av ersättningsmodellen mellan beställare och leverantör är en kompletterande metod när arbeten ersätts med rörlig ersättning. I Aff:s rådstexter används begreppet ”bonus” för denna typ av konstruktion.

### SÅ BÖR BONUSERSÄTTNING ANVÄNDAS

I Aff:s rådstexter (Aff – Forum för förvaltning och service, 2014) sägs följande om bonus:

I de fall rörliga ersättningar används för delar av entreprenaden kan det vara lämpligt att kombinera ersättningen till leverantören med en bonusersättning som ger ett incitament att sänka den rörliga kostnaden för beställaren.

Det kan vara lämpligt och ändamålsenligt att knyta bonus till uppfyllelse även av andra än ekonomiska mål/målsättningar som beställaren vill uppnå med entreprenaden.

Enligt Aff-definitioner 10 anges att ett incitamentssystem är en ”modell för ersättning som baseras på uppnått resultat”.

Fördelar med ett incitamentsavtal är att metoden av en del anses driva fram ett sunt ekonomiskt beteende hos både beställare och leverantör. Båda parter ges åtminstone teoretiskt ”morötter” för att hålla nere kostnaderna för arbeten inom entreprenaden. Systemet med incitamentsersättningar kan vara en plattform för konstruktiva och kreativa samarbeten mellan parterna som när det fungerar bra leder fram till gemensamt lönsamma åtgärder. Svårigheterna med incitamentskonstruktioner är att följa och utvärdera vem som faktiskt möjliggjort besparingen. Det kräver en öppenhet mellan parterna för att se vem som medverkat till besparingen. Rätt utformat och med rätt parter kan ett incitamentsavtal skapa en form av partnerskap i entreprenaden. Om förutsättningarna för samverkan är sämre riskerar incitamentsdelarna istället att bli en snårig och administrativ börda.

Liksom incitament i form av morötter kan vara positiva drivkrafter så kan ekonomiska regleringar även användas som ”piskor”. Viten är fullt möjliga

att använda. Men många beställare tvekar att använda viten under pågående entreprenad. Även små viten kan vara verksamma och effektiva. Ett bra exempel är om leverantören inte kan tillgodose beställarens krav avseende inställelsetid eller stilleståndstid. Genom att lösa ut viten när avtalade tider inte hålls kommer leverantören att bli uppmärksam på att den avtalade leveransen i den delen inte uppnås.

## Självrisk/tröskelvärde

En driftentreprenad kan vara ett omfattande åtagande för både beställare och leverantör. Det felavhjälpande underhållet kännetecknas av en stor mängd arbeten som ska utföras, dokumenteras och slutligen regleras ekonomiskt. För att dessa småarbeten ska hållas på en acceptabel nivå för både beställare och leverantör kan de allra minsta felavhjälpande arbetena inkluderas i den fasta ersättning som leverantören erhåller. Leverantören ges då ett ansvar att utföra felavhjälpande underhåll och upp till ett självriskbelopp utgår ingen rörlig ersättning. I ett examensarbete från KTH (Fuhr & Laaksonen, 2014) anges följande exempel på självriskklausul mellan Stockholms läns landstingsägda fastighetsbolag Locum och dess leverantör:



”Åtagande utgörs av tekniska och administrativa arbetsuppgifter för den löpande tekniska förvaltningen inklusive kostnadsansvar för felavhjälpande underhåll med en total kostnad till och med X kr per felavhjälpande underhållsåtgärd exkl. mervärdesskatt.”

Det innebär att leverantören ska svara för arbetsmaterial och arbetstid upp till det avtalade beloppet. Kostnader över det beloppet ersätts av beställaren. Beställarens motiv för en självrisk som en del av avtalet kan vara att skapa incitament för leverantören att minska antalet felavhjälpande underhållsarbeten. Leverantörer ska med självriskerna uppmuntras att arbeta förebyggande istället för felavhjälpande. Även mängden små fakturor minskas med självrisk eftersom små arbeten som ryms under självrisknivån inte kommer att faktureras beställaren.

I Aff:s rådstexter används begreppet ”tröskelvärde” istället för ”självrisk”.

#### **TRÖSKELVÄRDE ENLIGT AFF RÅDSTEXTER**

I Aff rådstexter (Aff - Forum för förvaltning och service, 2014) sägs följande om tröskelvärden:

Det är vanligt förekommande att visst tröskelvärde används för att ange till vilka belopp eller till vilken tidsåtgång för en åtgärd ersättning för avhjälpande underhåll ska ingå i en fast ersättning. Detta används främst för att undvika administration för hantering av fakturor avseende mindre belopp, men i vissa fall är det dessutom ett önskemål från beställaren att leverantören ska ta på sig ett större ansvar och risk för det avhjälpande underhållet. Oberoende av anledning bör i vilken grad förfrågningsunderlaget uppfyller rimliga krav på kalkylerbarhet vara styrande för storleken av sådant tröskelvärde.

Värt att notera är att Aff i sin rådstext specifikt pekar på behovet av kalkylerbarhet för leverantören som en avgörande faktor när det gäller hur högt tröskelvärdet ska vara. I ett förfrågningsunderlag där osäkerheten är stor avseende omfattning och frekvens på avhjälpande underhåll måste lägre tröskelvärden få förekomma. Uppgifter om tröskelvärden från 2 500 kr upp till 50 000 kronor förekommer. Vanligast är dock tröskelnivåer mellan 5 000 kronor och 10 000 kronor.

I skriften *Erfarenheter av driftentreprenader* (Sundsvik, 2006) diskuteras erfarenheter av tröskelvärden för felavhjälpande underhåll. Såväl beställare, leverantörer som upphandlingskonsulter har tillfrågats. Sammanfattningsvis beskrivs företeelsen som en ”het potatis”. Den övervägande uppfattningen hos beställare anges vara att administrationen förenklas avsevärt med tröskelvärden. Det blir färre fakturor och ingen diskussion om varje enskilt arbete.

Även leverantören ser enligt samma skrift positiva effekter av minskad administration men är generellt mer negativ till tröskelvärden. Ett problem är att leverantören har svårt att på förhand bedöma omfattningen av underhållet.

Hur man som beställare väljer att formulera tröskelvärden varierar. En del kontrakt innehåller skrivningar som ger leverantören ett stort ansvar för både arbete och material upp till ett relativt högt belopp. Andra kontrakt håller tröskelvärdet så lågt som möjligt enbart i syfte att minska administrationen för de minsta arbetsinsatserna.

TABELL 1. Avgränsningar för tröskelvärden

Några olika avgränsningar för tröskelvärden	Kommentar
Allt förbrukningsmaterial ingår i fast pris, lampor, lysrör, filter, kilrep och liknande	Viktigt med tydlighet kring hur utbyte sker. Ska alla lysrör i ett klassrum bytas samtidigt? Eller sker utbyte bara vid slocknade lysrör? Hur hanteras filterbyten?
Alla skador upp till 10 000 kr inkluderas i fast pris	Är omfattningen kalkylerbar?
Leverantören står för arbetskostnaden, beställaren svarar för materialet	Vad är nyttan med uppdelningen mellan tid och material? Uppnås den fulla administrativa vinsten med en sådan uppdelning?

Även typ av skador eller felavhjälpning som inkluderas i ett tröskelvärde kan variera. Vanliga fel och åtgärder kan vara stopp i avlopp, återställning av driftlarmer, justering av dörrar, fönster och liknande arbeten. Beroende på förvaltningsobjekt och typ av slutanvändare varierar omfattningen av dessa fel. Det uppstår också en gränsdragningsproblematik mot slutanvändare i en del fall. I vissa miljöer är stopp i avlopp det vanligaste felet som uppstår. Det kan leda till kostsamma åtgärder av fel som inte sällan orsakats av slutanvändaren. En del beställare väljer att låta slutanvändaren betala för sådan felavhjälpning istället för att inkludera den i leverantörens åtagande.

Regleringen av skadegörelse är en särskild problematik. Skadegörelse är inte på förhand kalkylerbart för vare sig beställare eller leverantör. Inte heller slutanvändare har någon möjlighet att på förhand kalkylera omfattningen.

Ett sätt att hantera skadegörelse är att beställare eller leverantör ansvarar för utvändig skadegörelse som glaskross, klotter och liknande utomhus. Invändigt i lokaler där slutanvändare ansvarar för verksamheten ansvarar istället slutanvändaren för kostnader förknippade med skadegörelse. På så sätt tar leverantören en relativt liten ekonomisk risk för de delar som på förhand kan vara allra svårast att kalkylera. Samtidigt ges slutanvändaren ansvar och incitament för att aktivt arbeta med att minska skadegörelse och liknande händelser som är förknippade med den verksamhet som bedrivs. I exempelvis skolmiljöer kan en sådan modell uppfattas som rimlig och rättvis.

Ett annat sätt att fördela ansvaret för skadegörelse är att slutanvändare svarar för kostnader för skadegörelse som sker under tid då verksamhet pågår medan leverantören ansvarar för skadegörelse utanför verksamhetstid. En svårighet med en sådan modell är att avgöra när skadegörelse har skett, inte minst om det förekommer andrahandsuthyrningar under kvällar och helger.

## Kombination av flera ersättningsmodeller

I de flesta fall ersätts driftentreprenader genom en kombination av fast och rörlig ersättning med incitament.

Balansen mellan fasta och rörliga ersättningsdelar är central för att uppnå en god avvägning mellan parternas risk. En stor andel fast ersättning ger god kalkylerbarhet för beställaren. Det blir enkelt att på förhand uppskatta vad entreprenaden kommer att kosta. Men förutsägbarheten har ett pris eftersom en stor del av risken bärs av leverantören som kommer att behöva kompensera för osäkerheten i anbudsskedet.

Omvänt gäller att med en stor andel rörlig ersättning kommer risken att bäras av beställaren. Ersättningsens totala omfattning i entreprenaden kan då teoretiskt gå ner, men det finns en större osäkerhet om hur det faktiska utfallet kommer att bli. Budgetarbetet blir svårare och det totala utfallet mellan åren större men den samlade kostnaden kan hållas lägre än vid en högre andel fast ersättning.

Enligt Aff-metodiken finns en kombination av fast och rörlig ersättning kallad ”Fast/rörlig ersättning”.

## **EXEMPEL 1: Incitamentsersättning, Norrköpings kommun**

---

Totalt omfattar Norrköpings kommuns fastighetsbestånd ca 900 000 m<sup>2</sup>, fördelat på fem områden. Det inkluderar verksamhetslokaler som daghem, skolor, kontor, vårdboenden, äldreboenden och liknande objekt. De fem områdena är geografiskt indelade.

Driften är upphandlad på entreprenad delat på de fem geografiska områdena. Fördelarna uppges framför allt handla om logistiken. Fastighetsförvaltning är mest effektiv i geografiskt samlade områden, annars åtgår för mycket tid till transporter. Förvaltningsobjekten är så lika varandra att någon specialisering på vissa typer av objekt inte anses vara nödvändigt.

Man har ingen drift i egen regi, utan allt är utlagt på entreprenad sedan slutet av 1990-talet med i huvudsak goda erfarenheter. Det är dock inte självklart att det kommer att fortsätta vara så. Valet mellan egen regi och drift på entreprenad går i cykler och en del tyder på att delar av fastighetsbeståndet kan komma att driftas i egen regi inom några år. Det kan ge värdefull erfarenhet och möjlighet att internt bygga upp kompetens och erfarenheter som kan gynna både den egna organisationen och leverantörerna.

Driftentreprenaderna i Norrköpings kommun regleras med självrisk och incitamentsdel. Det ska nämnas att Norrköpings kommun i denna entreprenad gjort ett avsteg från Aff-definitioner gällande felavhjälpande underhåll. Sådana avsteg är inget som rekommenderas i denna skrift och behandlas inte här.

Norrköping delar in felavhjälpande underhåll i mindre respektive större åtgärder. Med större åtgärder avses åtgärder där den totala kostnaden överstiger 7 000 kr med en övre gräns på 25 000 kr. Allt underhåll, alla reparationer och alla utbyten av förvaltningsobjekt upp till 25 000 kr ska ingå i det felavhjälpande underhållet. De första 7000 kr ska bekostas av leverantören. För åtgärder över 25 000 kr gäller att leverantören ska samordna och administrera dessa åtgärder, samt vara beredd att efter särskild beställning även utföra åtgärderna. Åtgärderna utförs då av sidoentreprenörer som beställaren handlat upp separat.

Norrköpings kommun har alltså valt en självrisknivå (tröskelnivå) på 7 000 kr. Det innebär att all felavhjälpaning inkluderas i den fasta ersättningen för driftentreprenaden.

När det gäller incitamentsersättning har Norrköpings kommun ett riktpreis att utgå ifrån. Vid avvikelser under riktpreiset tillfaller 60 procent av besparingen leverantören och 40 procent av besparingen tillfaller beställaren.

Om utfallet istället blir över riktpreiset, det vill säga dyrare än beräknat ska leverantören stå för en större del av kostnaden. Beroende på hur mycket riktpreiset överskrids ökar leverantörens andel. Syftet med incitamentskonstruktionen är att få leverantören att agera förebyggande och smart.

Förvaltningssamordnare Annelie Gehlin anser att den konstruktion man valt ger rätt betyendens hos den leverantör som förstår hur incitamentet fungerar.

- Den leverantör som lägger resurser i början av entreprenaden kommer att ha det dubbelt tillbaka under resten av entreprenadtiden. Ta det klassiska exemplet med dörrstängaren som krånglar. Vi vill att entreprenören byter en krånglande dörrstängare istället för att åka dit och justera och smörja den alltför många gånger säger Annelie Gehlin.





# Strategier kring felavhjälpande underhåll

Enligt kapitel 3 kan några vanliga skäl till att det uppstår problem kring tolkningen av felavhjälpande underhåll härledas till upphandlingsfasen. Där anges tre huvudsakliga skäl till problematiken. Två av dessa, bristande underlag och alltför låga anbud hänförs till den initiala fasen av entreprenaden med kravställande och upphandling. Det traditionella rådet att det är väl investerade medel att lägga resurser i tidiga skeden är giltigt även här. Men hur gör man en upphandling som inte leder till osäkerheter eller alltför låga anbud? Vi ska försöka ge några råd på vägen. Kapitlet inleds med den viktiga upphandlingsfasen och sedan diskuteras vad som kan göras om man fått låga anbud. Därefter finns en diskussion om uppstart av entreprenaden och samverkan under pågående entreprenad. Avslutningsvis finns ett resonemang om hur en entreprenad avslutas på ett bra sätt.

## Bristande underlag

Anbudsgivare vill ha ett så rättvisande och transparent underlag som möjligt för sitt anbud. Ingen leverantör vill egentligen chansa eller utnyttja brister i beställarens underlag. Ideala förhållanden för leverantören är att vinna anbudsutvärderingen på mest kreativa genomförande av entreprenaden, utan att det äventyrar lönsamheten. Beställaren vill ha en rimlig kostnad, rätt kvalitet och en så problemfri drift som möjligt. Om både beställare och leverantörer är medvetna om detta kan risken för problem under löpande entreprenad minska.

Som beskrivits i skriftens inledande avsnitt verkar leverantörer anse att den historiska felstatistiken är ett problem. Den blir en osäkerhet för anbudsgivare som måste ställa sig en mängd frågor under anbudsskedet:

- › Kommer antalet fel att vara lika många i nästa period? Kommer felen att bli fler eller färre?
- › Hur resonerar de andra anbudsgivarna?
- › Om jag chansar kanske jag vinner entreprenaden men till ett för lågt pris. Vill jag ha sådana förutsättningar?
- › Kommer det att tvinga mig att debitera tillägsarbeten? Hur ser förutsättningarna ut för det?
- › Vilka självrisker gäller?



Som beställare behöver man känna sig helt trygg med att felstatistiken faktiskt håller en hög kvalitet, eftersom den ska bilda underlag för leverantörens beräkningar i anbudsskedet. Felaktig eller missvisande statistik kan påverka hur anbudet utformas och beräknas. En anbudsgivare som vill chansa kommer att anta att mängden ersättningsbar felavhjälpning blir låg vilket ökar chanserna att vinna anbudet. I praktiken kommer denne anbudsgivare under pågående entreprenad att försöka få så stor ersättning som möjligt för felavhjälpning, för att kompensera sig och upprätthålla lönsamhet i entreprenaden.

Ett anbudsunderlag som tar bort en stor del av osäkerheterna för leverantören kommer att bli mer jämförbart och möjligt att använda för alla anbudsgivare.

Det finns ett par olika sätt för en beställare att förhålla sig till statistiken över de felanmälningar som uppkommer under löpande driftentreprenad. Här diskuteras två olika varianter:

1. Ta greppet om felstatistiken själv.
2. Använd inte felstatistiken i förfrågningsunderlaget.

Med det första fallet, att ta grepp om själva felstatistiken, menas att felstatistiken som skapas varje dag under hela entreprenadtiden är så central att dess hantering inte självklart ska lämnas till en leverantör. Genom att som beställare själv upprätthålla klassificeringen av alla fel kan man säkerställa att det görs på ett konsekvent och likvärdigt sätt över tid. Både vid omsättning av personal och byte av leverantör kommer nya personer att utföra arbetsuppgifterna med att klassificera felanmälningar. En trängd leverantör kan dessutom lockas att taktiskt hantera felanmälningar till sin egen vinning. Risken att leverantörens värderingar eller egna drivkrafter spelar in i klassificeringen av fel minskas väsentligt om man som beställare hanterar detta själv. För att göra detta på ett bra och framgångsrikt sätt krävs att all personal som tar emot och klassificerar felanmälningar och ärenden har en enhetlig syn på hur olika ärenden ska klassificeras. Nackdelen med att hantera felanmälan själv är att det blir en del utmaningar med gränsdragningen mot leverantören. Bland annat måste både leverantör och beställare ha ärendehanteringssystem, beställaren för felanmälan och leverantören för annan ärendehantering. De två systemen ska kunna kommunicera med varandra genom en systemintegration som inte är helt enkel.

Det andra sättet att skapa bra förfrågningsunderlag för felavhjälpning är att inte använda historisk statistik fullt ut. Istället kan ett enhetligt underlag som är lika för alla anbudsgivare definieras. Felstatistiken används sedan i nästa led, när beställaren ska budgetera för sin verksamhet.

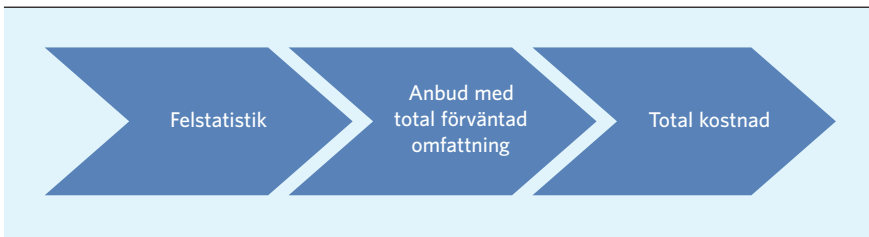
Genom att beställaren själv definierar mängden felavhjälpande underhåll i anbudsunderlaget istället för att bifoga felstatistik kan leverantören

inte chansa eller räkna taktiskt. Istället gör beställaren alla antaganden åt samtliga leverantörer. Eftersom felavhjälpning per definition är något som uppstår oförutsett kan det vara rimligt att alla anbudsgivare får samma förutsättningar att bedöma hur mycket oförutsett arbete som kan uppstå. Ett omvänt resonemang skulle vara att den anbudsgivare som gör den lägsta bedömningen värderas högst i den delen.

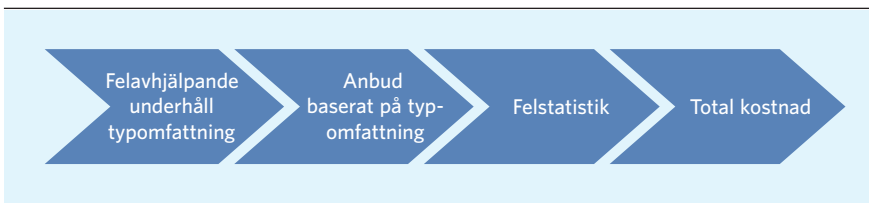
Ett anbudsunderlag utan historisk felstatistik baseras alltså på ett antal faktiska antaganden av beställaren. Underlaget kan utgöras av ett representativt urval från felstatistiken.

Sammantaget bildar upphandlingsunderlaget en ram som gör att alla leverantörer kan räkna på samma mängd fel och offerera arbeten och material utifrån exakt samma förutsättningar. Ur ett beställarperspektiv kommer detta sätt att upprätta anbudsunderlag att innebära en betydande nackdel eftersom möjligheten att budgetera hela entreprenaden minskas väsentligt. Risken förflyttas från leverantören till beställaren i den delen. Men om beställaren kan acceptera detta kan en del andra förtjänster uppnås. Anbudet blir mer jämförbara. Leverantören kan istället för att jaga tilläggsarbeten använda sin kreativitet och energi för att minska mängden felavhjälpning, främst med någon form av incitamentsersättning som morot. Det är dock viktigt att poängtera att den mängd som anges i anbudsunderlag inte ska ses som en ”garantinivå” för felavhjälpande underhåll om det inte är beställarens avsikt.

FIGUR 2. Beräkning av total kostnad för felavhjälpning med felstatistik i förfrågningsunderlag



FIGUR 3. Beräkning av total kostnad för felavhjälpning med typomfattning i förfrågningsunderlag



## EXEMPEL 2: Avräkning mot tidsbank, SISAB

---

SISAB äger och förvaltar skollokaler i Stockholms stad. Totalt omfattar beståndet ca 600 objekt på 1,8 miljoner kvadratmeter. SISAB:s fastighetsförvaltning består av två fastighetsavdelningar. Respektive avdelning är en enskild entreprenad.

Vid den senast genomförda upphandlingen av fastighetsdriften valde SISAB att kravställa och anbudsutvärdera felavhjälpande underhåll enligt en modell med "tidsbank".

- Anbudsutvärderingen ska vara så transparent som möjligt och pris är självklart en viktig parameter. Men vi ville inte ha för låga anbud som kan resultera i problem under entreprenaden säger Niklas Dalgrip, driftchef på SISAB.

För att få jämförbara anbud och minska risken för taktiska låga anbud delade SISAB ersättningen i tre huvudsakliga delar. En fast del, en rörlig del med avtalade å-priser och en del omfattande felavhjälpande underhåll med reglering mot en tidsbank som SISAB i förfrågningsunderlaget satt till 8 000 timmar per år.

Den fasta delen är ersättning för enkelt kalkylerade arbeten som tillsyn och skötsel av komponenter med ett på förhand definierat intervall. En utomhusgivare ska exempelvis kontrolleras och vid behov justeras två gånger per år. Sådant arbete ingår i det fasta arvudet. Eventuell felavhjälpning inkluderas i det fasta arvudet mot avräkning i tidsbanken. Tillkommande arbeten kontrakterades med å-priser per yrkeskategori. I anbudsutvärderingen angav SISAB på förhand vilka mängder som skulle ligga till grund för beräkning av total anbudssumma. Å-pris för drifttekniker multiplicerat med 1 000 timmar, å-pris för administratör multiplicerat med 50 timmar och så vidare.

- Erfarenheterna är goda med detta upplägg. Anbudsutvärderingen upplever jag som tydlig och rättvisande. Under pågående entreprenad slipper vi många av de diskussioner om tillägsarbeten som är vanliga i driftentreprenader. Vi kommer att fortsätta använda och utveckla den här modellen även vid kommande upphandlingar säger Niklas Dalgrip.

---





## Låga anbud

Låga anbud är inget problem i sig. Men konsekvenserna av att en leverantör vunnit upphandlingen med ett mycket lågt anbud kan bli mycket besvärliga för en beställare. Risken för alltför låga anbud ska i första hand förebyggas med ett bra upphandlingsunderlag. Men den beställare som har ett lågt anbud på bordet att ta ställning till kan överväga olika ageranden. I huvudsak lyfts två omständigheter fram som möjliga att adressera:

1. Kombinationen mellan låga anbud och höga tröskelvärden.
2. Orimligt låga anbud måste ifrågasättas.

En del bedömare, framför allt leverantörer, menar att det är en kombination av branschens allt större konkurrenstryck, låga anbud och utvecklingen av tröskelvärden i ersättningsmodellerna som drivit fram huvuddelen av problemen med det felavhjälpande underhållet. De anser att tröskelvärden ska tas bort för att uppnå en sundare avtalssituation mellan parterna. Men det finns också de som menar att tröskelvärden har stora fördelar. Grundorsaken till att de introducerades på 1990-talet var att man ville minska administrationen för båda parter. Det är ett motiv som fortfarande är giltigt och högst relevant.

När tröskelvärdena blir alltför höga uppstår en del utmaningar. Det finns bland annat en risk att det felavhjälpande underhållet får ersätta andra underhållsåtgärder som beställaren eller fastighetsägaren själv borde stå för. Ett planerat underhåll som därmed uteblir. Om fastighetsägaren inte utför planerat underhåll uppstår i alla fall teoretiskt ett allt större felavhjälpande underhåll. I praktiken växlas det planerade underhållet mot felavhjälpande underhåll. Problem kan uppstå när anbudena på de fasta delarna i entreprenaden är pressade av konkurrenstryck och tröskelvärdena är höga och inkluderar relativt stora åtgärder.

Balansen mellan låga anbud och höga tröskelvärden måste därför hanteras med respekt för båda parter. En beställare som i kontrakten vill ha högre tröskelvärden måste vara medveten om den problematik som kan uppstå. Lägre tröskelvärden ger upphov till mer administration för parterna, men kan kanske reducera en grund för osämja.

Den andra huvudsakliga problematiken med anbuds nivåerna är att de fasta delarna i anbudet är så kostnadspressade av konkurrenstryck att de inte ger någon lönsamhet för leverantören överhuvudtaget. Som framgår av resonemanget i kapitel 6 är det inte enkelt att säga nej till ett lågt anbud. Lockelsen att spara pengar genom att acceptera ett lågt anbud kan vara stor. Beställaren upplever till och med att det formellt är svårt eller omöjligt att inte acceptera anbud som uppenbarligen är för låga. Men en beställare som accepterar anbud som är väsentligt lägre än andra anbudsgivares anbud måste vara medveten om riskerna med detta. Ett allt för lågt anbud tvingar leverantören att på ett eller annat sätt kompensera sig för att det enskilda uppdraget ska generera någon avkastning. Visst kan leverantören ha agerat av långsiktigt strategiska skäl, men detta är inte hållbart i längden. Det är mer troligt att leverantören räknar med att hämta in en del av det budgeterade underskottet från de fasta ersättningsdelarna på de rörliga delarna.

Rent juridiskt finns möjlighet enligt 12 kap. 3 § LOU att förkasta ett onormalt lågt anbud. I praktiken kan det dock vara svårt eftersom beställaren måste bevisa att det förkastade anbudet är onormalt lågt och anbudsgivaren får möjlighet att motivera sitt låga anbudspris.

Det är viktigt att skilja på låga anbud och onormalt låga anbud. I en artikel i Upphandling 24 (Linder & Dubois, 2014) menar författarna att det är två faktorer som tillsammans ger en risk för onormalt låga anbud; dels att en anbudsgivare tror sig kunna vinna upphandlingen tack vare ett mycket lågt anbud och dels att denne tror sig kunna tjäna pengar under avtalstiden, exempelvis genom att göra avkall på kvalitet eller genom att leverera andra tjänster än de som offererats till det låga priset.

För att undvika allt för låga anbud ska den upphandlande parten överväga att minska prisets betydelse i den sammanlagda bedömningen av anbud, dvs.

en låg viktning i relation till andra utvärderingsparametrar. Även så kallad fransk upphandling där priset är förutbestämt kan vara aktuell. I sådana upphandlingar konkurrerar anbudsgivarna om vilken kvalitet och utförande som är lämpligast för entreprenaden.

Ett sätt att hantera risken för alltför låga anbud är att under anbudsskedet låta anbudsgivarna presentera sitt anbud i en dragning för den upphandlande organisationen. Detta ger flera fördelar. Dels får beställaren en känsla för anbudsgivarens ambitionsnivå med entreprenaden, då mänskliga möten ger kompletterande intryck som inte ska underskattas. Dessutom får beställaren en uppfattning om hur väl anbudsgivaren faktiskt förstått entreprenadens omfattning och beställarens förväntningar.

Ett annat sätt att hantera problematiken med låga anbud är att sätta ett lägsta pris redan i förfrågningsunderlaget.

### EXEMPEL 3: Upphandling med minimidebitering, Ale kommun

---

I Ale kommun har man tagit sig an problemet med låga anbud redan i förfrågningsunderlaget. Vid en upphandling av hantverkstjänster ville kommunen undvika att hamna i en situation med alltför låga anbud. Monika Jonasson berättar:

- I förfrågningsunderlaget skrev vi in att vi inte rakt av skulle acceptera hur låga anbud som helst utan förklaring från anbudslämnaren.

Skrivningen hölls enkel: "Minimidebitering för arbetstidskostnaden enligt [...] ska vara x kr/timme. Om anbudsgivaren lämnar ett lägre pris, ska anbudsgivaren lämna en förklaring till det låga priset".

Ale kommuns upphandlingsenhet gjorde bedömningen att skrivningen inte innebar att de kunde diskvalificera någon anbudsgivare som lämnade anbud under den angivna nivån. Där emot menar Monika Jonasson att skrivningen fick en bra effekt genom att styra mot en rimlig nivå utan att sätta konkurrensen ur spel.

- Anbudsgivarna insåg att ett anbud under den indikerade nivån skulle behöva motiveras ordentligt avslutar Monika Jonasson.

Även om Ale kommun gör bedömningen att anbud lägre än den indikerade nivån inte gav rätt att förkasta anbudet finns det rättsfall som visar att det faktiskt går.

Kammarrätten i Göteborg har i en dom (mål nr 2598-2601-13) bidragit till att delvis förtydliga begreppen i 12 kap. 3 § LOU. I bedömningen av om ett anbud ska anses vara onormalt lågt (och därför ifrågasättas) är det enligt domen tillåtet för en upphandlande myndighet att sätta en "prisgräns" i en upphandling. Domen avsåg en upphandling av byggentreprenader där den upphandlande myndigheten satt en undre prisgräns baserat på framräknade timpriser. Anbudsgivare med anbud under dessa priser fick skriftligen förklara sina låga anbud, och då dessa svar inte ansågs tillfredsställande menade kammarrätten att den upphandlande myndigheten hade rätt att förkasta anbudet.

---



## LAG (2007:1091) OM OFFENTLIG UPPHANDLING

### 12. Kap. Tilldelning av kontrakt

#### Onormalt låga anbud

3 § En upphandlande myndighet får förkasta ett anbud om den finner att priset är onormalt lågt. Anbudet får dock förkastas först sedan myndigheten skriftligen begärt en förklaring till det låga anbudet och inte fått ett tillfredsställande svar.

En begäran om förklaring kan gälla

- › 1. om anbudsgivaren kan utnyttja särskilt kostnadseffektiva metoder att fullgöra kontraktet,
- › 2. om anbudsgivaren kan utnyttja tekniska lösningar eller ovanligt gynnsamma förhållanden för att fullgöra kontraktet,
- › 3. egenarten hos de varor, tjänster eller byggentreprenader som föreslås av anbudsgivaren,
- › 4. om anbudsgivaren iakttar de bestämmelser om arbetarskydd och arbetsförhållanden som gäller på den ort där kontraktet skall fullgöras, och
- › 5. om anbudsgivaren fått möjlighet att erhålla statligt stöd.

Den upphandlande myndigheten skall ge anbudsgivaren tillfälle att yttra sig över myndighetens skäl för att förkasta anbudet med beaktande av de lämnade förklaringarna.

Källa: (Lag (2007:1091) om offentlig upphandling, 2014)

*Jahn Wahlbäck och Per Ollas på konsultföretaget Fasticon* (Ollas & Wahlbäck, 2015) har stor erfarenhet av upphandling av driftentreprenader. De har under flera års tid noterat allt större problem med låga anbud. En beställare som förkastar eller ifrågasätter låga anbud riskerar en överprövning av upphandlingen. Deras bestämda uppfattning är att beställaren måste våga ta en överprövning när anbuderna är så låga att det inte finns en rimlig chans att leverantören ska kunna genomföra arbetet på ett professionellt sätt.

– Om inte beställarna är beredda att ta en match kommer vi aldrig tillrätta med problematiken säger Per Ollas och Jahn Wahlbäck.

## Vid uppstart av entreprenaden läggs grunden för bra samverkan

Vid etablering av ett nytt avtalsförhållande har leverantör och beställare ett stort behov av och goda förutsättningar att lära känna varandra. Inledningsfasen på ett nytt avtal är viktig på flera sätt, parterna etablerar samverkansformer, lär känna varandras personal och tolkar avtalet gemensamt. I vissa fall behövs även detaljerade genomgångar av förvaltningsobjekten.

Beställaren måste ta ett stort ansvar för att etableringsfasen går rätt till och ger parterna de bästa förutsättningarna att bedriva entreprenaden på ett effektivt och bra sätt. Inledningsvis bör all inblandad personal ha kännedom om avtalets olika delar. Självklart finns olika behov i olika delar av organisationerna. Ett råd är dock att avsätta tid för att informera samtliga medarbetare om innehållet i avtalet under etableringsfasen. En helt ny leverantör bör alltid informeras om avtalet. Men det kan även finnas skäl för en avtalsgenomgång vid omtecknande eller förlängning av avtal med en sedan tidigare kontrakterad leverantör eftersom personal byts ut och omständigheter glöms bort. Beställare och leverantör kan med fördel arrangera en gemensam information om kontraktsinhållet för sina personalgrupper.

Under etableringsfasen ska även en del mycket viktiga formella moment genomföras. Om entreprenaden innehåller verksamhetsövergång för personal och utrustning ska det göras på ett formellt korrekt sätt. Arbetsrättslagstiftningen har säkert redan beaktats och kontakt med fackliga organisationer och arbetsgivarorganisationer tagits. Nu måste villkoren för övergångarna slutligen hanteras.

Även en genomgång av förvaltningsobjektens status ska göras. Det finns ofta reglerat i avtalet och krävs om inte annat avtalats av ABFF, 2 kap. § 4. Vid statusgenomgången ska förvaltningsobjekten noggrant granskas av parterna gemensamt. Då etableras en gemensam bild av objektens skick och status. En noggrann statusgenomgång är till gagn för leverantören då denne får en klar bild av vad som behöver vara i fokus under entreprenadtiden. Leverantören får också en del ytterligare information om objekten som kan vara svår att inhämta under anbudsfasen. Även beställaren har stor nytta av en noggrann statusgenomgång, kanske framför allt av juridiska skäl. När förvaltningsobjektens status dokumenterats och leverantören tagit över arbetet i dokumenterat skick, kan leverantören i ett senare skede inte göra gällande att skick och status inte varit kända. Att skylla på tidigare leverantörers brister går inte.

Förvaltningsobjektens tekniska och maskinella utrustning kan behöva gås igenom och leverantörens personal behöver ofta en instruktion i handhavande. Styr- och övervakningssystem, lås- och larmsystem är exempel på

system som leverantörens personal kan behöva fördjupad information om inför övertagandet av entreprenaden.

I Norrköpings kommun har introduktionen av den tillträdande leverantören bedömts vara extra viktig. I uppstartsfasen kallar beställaren till sig leverantörens samtliga medarbetare till ett introducerande möte. Då presenterar beställaren sin bild av vad man vill uppnå och vad beställaren har för förväntningar. Driftsamordnare Annelie Gehlin förklarar varför:

– Genom att vi från beställarhåll träffar alla medarbetare hos leverantören kan vi säkerställa att våra intentioner framförs utan tolkningar. När vi själva förklarar vad vi vill uppnå med leverantörens arbete och vad vi från beställarhåll tycker är viktigt så minskas risken för missförstånd säger Annelie Gehlin.

## Effektiv samverkan gynnar alla parter

Under själva genomförandefasen i entreprenaden uppstår en mängd utmaningar. Det handlar om information, tilläggsbeställningar, tolkningar och ändringar som ska hanteras. Störningar, nya förutsättningar och omvärldsförändringar påverkar hela tiden hur entreprenaden bör bedrivas på bästa sätt. En god samverkan lyfts ofta fram som ett önskemål från båda parter och anges som en framgångsfaktor för en lyckad entreprenad. I kapitel 5 har bristen på samverkan lyfts fram som ett vanligt problem i driftentreprenader. Men hur gör man för att uppnå en bra samverkan?

En grundförutsättning för effektiv samverkan är att ha ett medvetet förhållningssätt till den samverkansmodell som väljs. Det ska vara en modell som är accepterad av båda parter och som uppfattas som jämbördig av parterna.

För att skapa en effektiv beslutshierarki bör samverkan ske på olika nivåer mellan parterna. Aff anger samverkan på tre nivåer: strategisk, taktisk och operativ samverkan. (Aff – Forum för förvaltning och service, 2010).

Den strategiska samverkan syftar till att parterna på lång sikt ska uppnå sina strategiska mål. Det innebär att syftet med avtalsrelationen ska uppnås för båda parter. Beställarens syfte kan till exempel vara att sänka kostnaderna med bibehållen kvalitet. Ur leverantörens perspektiv kanske syftet med entreprenaden är att uppnå lönsamhet, nöjd kund, etablera sig på orten och liknande.

I den strategiska samverkan ska fokus ligga på viktiga övergripande frågeställningar. Hur mäter och följer parterna kvaliteten i utförandet? Hur ska resurser allokteras under entreprenaden för att nå rätt kvalitet på det effektiva sättet? Finns det områden som båda parter anser kan prioriteras ner? Hur kan avtalsrelationen mellan parterna utvecklas? Den strategiska sam-

verkan sker löpande under entreprenaden. Mötesfrekvensen kan varieras över tid, det bör vara som mest intensivt inledningsvis när former och förhållningssätt etableras mellan parterna.

I den taktiska samverkan ska det strategiska arbetet översättas till operativ nivå. Det kan handla om att ta fram planer för verksamheten som affärs- och verksamhetsplaner men även budgetunderlag och acceptanskriterier för olika delleransers av entreprenadens genomförande. På den taktiska nivån bör fokus ligga på effektivitet och resultat. Båda parter gynnas av att rätt åtgärder och aktiviteter genomförs på ett effektivt och rationellt sätt utifrån de driftintervaller som är relevanta för att entreprenadens mål ska uppfyllas. Typiskt sett handlar det om månads- och kvartalsvisa målsättningar som kan mätas och utvärderas men i vissa fall är det nödvändigt att följa upp på veckobasis. En uppföljning kräver tillgång till rätt verktyg. Det kan handla om uppföljning av leverantörens leverans, kundnöjdhet och ekonomiskt utfall.

Samverkan mellan parterna på den taktiska nivån ska säkerställa att entreprenaden möter de mål som finns definierade på medellång sikt.

Samverkan på den operativa nivån handlar om att säkerställa att entreprenaden kontinuerligt drivs på rätt sätt. Dess tidshorisont är mycket kort, det handlar om beslut och information med högst någon veckas planeringshorisont.

För att få hela samverkansmodellen att fungera behöver rollerna inom parternas respektive organisation vara definierade utifrån samverkansnivå. Ombud träffar ombud, strategiskt ansvariga träffar varandra och så vidare. Men lika viktigt som att samverkan sker på jämbördiga nivåer mellan parterna är att parternas interna kommunikation fungerar mellan de olika nivåerna. Samverkan blir som bäst och mest effektiv när båda parter är jämställda och balanserade. Inom styrgruppen för denna skrift diskuterades begreppet ”speglade organisationer” som en målande beskrivning av vad som avses. I varje del och på alla nivåer av samverkan ska beställare och leverantör mötas på jämbördiga villkor. Med ”speglade organisationer” där båda parter möter varandras kompetenser på alla samverkansnivåer uppnås en mängd fördelar. Den kanske största fördelen är att parterna upplever varandra som jämbördiga.

I den samverkan som kännetecknar en väl fungerande entreprenad har parterna respekt för och förstår varandras uppdrag. Båda parter värderar service mot slutanvändare högt och är fullt fokuserade på att hålla en serviceattityd. En driftentreprenad är inte detsamma som en byggentreprenad där den färdiga produkten är ett hus eller en bro. I en driftentreprenad är slutkundens behov och önskemål i centrum. Slut användarens verksamhet ska stöttas av entreprenaden och slut användaren måste tillåtas ha stor inverkan på hur leveransen faktiskt genomförs.

I en väl fungerande entreprenad är beställaren ett stöd för leverantören och ser till att det är möjligt för leverantören att hålla den avtalade kvaliteten. Mål och krav ska givetvis följas upp, men beställaren ska inte behöva fungera som kontrollant. Betänk exempelvis begreppet ”driftcontroller” som ofta används för tjänstemän hos beställaren.

Samverkan innebär att mål och krav ska följas upp. Det är ett viktigt ansvar för en professionell beställare. Utgångspunkten är givetvis att man som beställare bara ska ställa sådana krav som man har för avsikt att följa upp. Det är dock mycket vanligt att beställaren inte prioriterar uppföljningen av de krav och indikatorer som avtalats om. Detta kanske görs de första ett eller två åren, men successivt tenderar kravutvärderingar få allt mindre prioritet. Ett viktigt krav som man inte sällan missar att följa upp är leverantörens kompetens. Enligt resonemanget i avsnitt 2.5 är det möjligt att ställa krav på formella utbildningsnivåer eller erfarenheter för personer som utför arbeten i entreprenaden. Den beställare som ställer krav i upphandlingen måste också följa upp att leverantören upprätthåller den avtalade nivån under hela entreprenaden.



Operativa indikatorer som kundnöjdhet, driftsäkerhet, miljöpåverkan, stilleståndstider etc. behöver också mätas under pågående entreprenad. Alla indikatorer behöver inte mätas med samma frekvens, utan välj istället de viktigaste och mät med tät frekvens. Andra indikatorer kan mätas mindre frekvent. Resultaten från mätningarna ska sammanställas och diskuteras mellan parterna. Resultaten utgör ett viktigt underlag för att löpande följa och optimera leverantörens arbeten. Genom gemensamma former för mätning behöver måluppfyllelsen inte upplevas som en piska utan snarare som ett stöd för att successivt förbättra arbetet.

*”Den beställare som ställer upp krav i upphandlingen måste också följa upp att leverantören upprätthåller den avtalade nivån under hela entreprenaden.”*

### **Avsluta med stil – entreprenadens upphörande, överlämning och dokumentation**

Under entreprenadens sista tid skapas underlag till en ny upphandling. Beställaren sammanställer erfarenheter och lärdomar från den gångna perioden som en grund för nästa period. Leverantören har inte sällan en bristande vilja att göra avslutet med fullt engagemang. Även beställaren kan i många fall se fram emot en ny avtalsperiod och den energiinjektion som det kan innebära.

Under den sista delen av entreprenaden är det svårt att åstadkomma stora förändringar eller rättelse mellan parterna. Det som inte har gjorts på rätt sätt under avtalsperioden kommer troligen inte att utföras rätt under den avslutande perioden. Det är för sent att komma tillrätta med bristande leveranser eller otillräcklig dokumentation.

Beställaren har ett stort ansvar för genomförandet av detta skede. Det är beställaren som har behov av till exempel dokumentationen efter entreprenadens avslut. Beställaren har därför det avgörande ansvaret för att entreprenaden avslutas på ett bra sätt.

I många entreprenader ska leverantören medverka till en avslutande statusbesiktning som parterna utför gemensamt. I Aff-entreprenader regleras avslutande besiktning i ABFF kapitel 7. Besiktningen syftar till att genomföra

en avstämning av vad som levererats inom entreprenaden och vad som kontrakterats. Avvikelser däremellan regleras mellan parterna.

Det kan kännas avlägset att i detalj reglera hur entreprenadens upphörande och överlämning ska gå till i upphandlingsskedet. Men det kan verkligen vara värt att beställaren tänker igenom den här fasen redan inför avtalsteckandet. En del underlag kan beställaren behöva ha tillgång till långt innan entreprenaden avslutas, inte minst för att kunna genomföra upphandling av nästkommande entreprenad.

I samband med entreprenadens upphörande måste beställaren slutligen ställa sig frågan om genomförandet varit lyckat och om de mål som ställdes upp vid upphandlingen har uppnåtts. Beställarorganisationen har säkert på ett eller annat sätt uttryckt sina avsikter och motiv i samband med upphandlingen. Oavsett om det handlade om ökad kvalitet, att upprätthålla tekniska anläggningars kapacitet, säkerställa drift utan störningar, hålla budget, energieffektivisera osv.

Genom att ta fram upphandlingsunderlaget och utvärdera hur det faktiskt gick tvingas beställaren utvärdera hela entreprenadens genomförande. Eventuellt finns det saker som kan göras annorlunda och bättre nästa gång.

# Källor

Aff – Forum för förvaltning och service. (2010). *Aff-definitioner 10*. Stockholm: Aff.

Aff – Forum för förvaltning och service. (2010). *Vägledning för strategi- och upphandlingsprocess inom fastighetsförvaltning och verksamhetsanknutna tjänster*. Stockholm: Aff.

Aff – Forum för förvaltning och service. (2012). *ABFF 12*. Stockholm: Aff Forum.

Aff – Forum för förvaltning och service. (2014). *Affkontraktformulär*. Stockholm: Aff.

Bergman, P.-E. (2014-12-03). Felavhjälpande underhåll. (P. Forsling, intervjuare.)

Bokföringsnämnden. (2012). *BFNAR (2012:1) Definitioner*. Stockholm: Bokföringsnämnden.

Bokföringsnämnden. (2014-12-01). *Skillnadlista mellan K2 och K3. Hämtat från Bokföringsnämndens webbplats: <http://www.bfn.se/aktuellt/skillnadlista-k2k3.pdf>*

Dagens Samhälle. (2013–11). Fler kör driften av fastigheter själva. *Dagens Samhälle*.

Eriksson, W. (2014-12-10). Felavhjälpande underhåll. (P. Forsling, intervjuare.)

Fastighetsägarna Sverige och SABO:s redovisningsgrupp. (2014). *Riktlinjer för komponentredovisning av förvaltningsfastigheter*. Stockholm: Fastighetsägarna Sverige och SABO.

Fuhr, J. & Laaksonen, E. (2014). *Självrisk vid driftupphandling*. Stockholm: KTH.



Gehlin, A. (2014-12-01). Incitamentskonstruktion och ekonomisk reglering av driftentreprenader. (P. Forsling, intervjuare.)

Gunnarsson, K. (2014). *Kompetensutbildning, Behov, undersökning av fastighetsbranschens kompetensförsörjningsbehov*. Stockholm: Fastighetsbranschens utbildningsnämnd.

Gustafsson, U. (2005). *Vad är investering och vad är underhåll? – En inventering av begreppstolkningen i fastighetsbranschen, Examensarbete 318*. Stockholm: KTH.

Gustafsson, U. (2014-10-22). Felavhjälpande underhåll. (P. Forsling, intervjuare.)

Herrlund, E. & Lago, H. (2011). *Driftentreprenad på tapeten, C-uppsats*. Malmö: Malmö Högskola.

IFMA. (2015-01-12). Hämtat från <http://ifma.se/om-ifma/marknaden/>

*Lag (2007:1091) om offentlig upphandling*. (den 29 12 2014). Hämtat från <http://www.notisum.se/rnp/sls/lag/20071091.htm>

Lind, H. & Hellström, A. (2006). *Underhållsstrategier – Nya synsätt och metoder för underhåll av offentliga byggnader*. Stockholm: SKL.

Linder, F. & Dubois, M. (2014-11-16). *Så kan onormalt låga anbud stoppas*. Hämtat från [upphandling24.idg.se](http://upphandling24.idg.se): <http://upphandling24.idg.se/2.1062/1.530822/sa-kan-onormalt-laga-anbud-stoppas>

Ollas, P. & Wahlbäck, J. (2015-02-10). (P. Forsling, intervjuare.)

Skiljedom Västernorrlands läns landsting (2014-08-18).

Sundsvik, L. (2006). *Erfarenheter av driftentreprenad*. Stockholm : U.F.O.S, Sveriges Kommuner och Landsting.

Sundsvik, L. (2007). *Erfarenheter från driftsentreprenader vol. 2*. Stockholm: U.F.O.S.

Sundsvik, L. (2010). *Från driftentreprenad till förvaltningsentreprenad*. Stockholm: U.F.O.S, Sveriges Kommuner och Landsting.





# Felavhjälpande underhåll

---

## I driftentreprenader

Flera offentliga fastighetsorganisationer köper idag fastighetsdrift på entreprenad. Det finns dock ett område som ofta skapar diskussion vid upphandling och genomförande av driftentreprenader – nämligen hur entreprenören ersätts för felavhjälpande underhåll. Olika ersättningssystem ger olika effekter och det finns svårigheter med att beräkna kostnaderna.

Syftet med den här skriften är att analysera och diskutera problematiken med felavhjälpande underhåll i driftentreprenader och visa olika strategier för att uppnå långsiktigt hållbara avtalsrelationer med driftentreprenörer.

I den här skriften beskrivs vad felavhjälpande underhåll i driftentreprenader är och vilka problem som kan uppstå, främst ur ett beställarperspektiv. Du kan också läsa om olika ersättningsmodeller för driftentreprenader och hur den ekonomiska regleringen av entreprenader brukar gå till i branschen. Slutligen presenteras olika strategier för hur du som beställare kan hantera problematiken kring felavhjälpande underhåll i entreprenadens olika delar: upphandling, genomförande och upphörande.

Skriften riktar sig till dig som ska upphandla en driftentreprenad eller som idag arbetar med driftentreprenader. Du kan till exempel arbeta som fastighetschef, driftchef, förvaltare eller driftcontroller. Innehållet är även intressant för till exempel ekonomichefer och entreprenörer.

Beställ på [webbutik.sk1.se](http://webbutik.sk1.se)

ISBN 978-91-7585-282-9



Sveriges  
Kommuner  
och Landsting

Post: 118 82 Stockholm  
Besök: Hornsgatan 20  
Telefon: 08-452 70 00  
[www.sk1.se](http://www.sk1.se)