

Sammanfattning av 2 rapporter till SBUF

NCC Roads AB

Funktionpphandling av beläggningar Partnering i 3 kommunala projekt

rapport

Malmö 2009-10-01

Funktionsupphandling av beläggningar Partnering i 3 kommunala projekt

Sammanfattning 2 rapporter till SBUF

Datum 2009-10-01
Uppdragsnummer 61780935574
Utgåva/Status Rapport

POL
Uppdragsledare

POL
Handläggare

PEL
Granskare

Ramböll Sverige AB
Skeppsgatan 19
211 19 Malmö

Telefon 040-10 54 00
Fax 040-10 55 10
www.ramboll.se

Organisationsnummer 556133-0506

Innehållsförteckning

1.	Inledning	1
2.	Vad innebär funktionsupphandling	1
3.	Vad är funktion och vilka krav kan man ställa?	1
4.	Tre sätt att upphandla med funktionskrav	2
5.	Erfarenheter från dem som provat	3
6.	Goda råd vid funktionsupphandlingar	3
7.	Vad är partnering	4
8.	Förväntningar av partnering	5
9.	Att lyckas med partnering	5
10.	Partnering i praktiken	6
11.	Goda råd vid partneringsamverkan	7

Funktionsupphandling av beläggning samt Partnering i 3 kommunala projekt Sammanfattning till SBUF

1. Inledning

Detta är en sammanfattning av slutrapporterna från två olika projekt; dels projekt om funktionsupphandling, dels projektet om partnering i kommunal väghållning. Båda projekten har drivits gemensamt av Ramböll Sverige AB, Peter Ekdahl respektive Petra Offrell och NCC Roads AB, Robert Lundström samt Rolf Nilsson och finansieras gemensamt av SKL och SBUF (Svenska Byggbranschens Utvecklingsfond). Det har också funnits en styrgrupp med representanter för SKL, SBUF, NCC Roads AB, Skanska AB, Ramböll Sverige AB, Göteborgsstad samt Helsingborgs stad.

Den första rapporten beskriver funktionsupphandling främst ur ett beställarperspektiv. Den andra rapporten består av en del som beskriver partnering i allmänna termer och en del där erfarenheter från partneringprojekt i Göteborg, Eskilstuna och Norrköping beskrivs.

2. Vad innebär funktionsupphandling

Funktionsupphandling innebär att beställaren beskriver egenskaperna hos den färdiga produkten, funktionen, utan att ange hur denna funktion ska uppnås. Det blir då utföraren/entreprenören som väljer vilken metod eller teknik som är lämpligast för att uppnå funktionen. Styrkan hos upphandlingsmetoden är att beställaren utvecklar sin förmåga att beskriva funktionen ur ägarens, brukarens och samhällets synvinkel utan att behöva ägna sig åt tekniska specifikationer och utföraren utvecklar sin förmåga att välja lämplig teknik med hänsyn till de ställda kraven och ekonomin.

Syftet med rapporten är att visa hur en framgångsrik upphandling genomförs och hur man undviker fallgropar i upphandlings- och uppföljningsskedet.

3. Vad är funktion och vilka krav kan man ställa?

Det finns en dokumenterad koppling mellan en gatas kondition och dess påverkan på trafikanterna och samhällets brukarkostnader. Därför är vägytan en bra indikator på vägens funktion för brukaren. Med andra ord, genom att ställa krav på vägytans tillstånd kan man forma funktionskrav.

Det är viktigt att de krav som ställs kan mätas eller följas upp på ett bra sätt, antingen visuellt eller med någon objektiv mätmetod. Det är också viktigt att utföraren har en egenkontroll för att säkerställa arbetenas kvalitet.

I funktionskontrakt ska man inte blanda tekniska specifikationer med motsägelsefulla funktionskrav. Med rätt ställda funktionskrav behöver man inte ställa krav på ingående material. Ansvaret för materialvalet ges till entreprenören.

Kraven kan ställas på beläggningslager och/eller på vägytan.

De funktionella krav som normalt ställs på vägytan är:

- Friktion
- Stensläpp
- Sprickor
- Ojämnheter
- Vattenavrinning

Exempel på funktionskrav på beläggningslager är:

- Nöttningsresistens
- Stabilitet
- Beständighet

Andra funktionskrav som diskuteras är trafikbuller, partikelförorening, andra miljöparametrar och återvinning.

Tanken med funktionskrav är att den som har närmast beröring med funktion respektive teknik också ska ha ansvar för just detta. Utföraren fokuserar på tekniken och beställaren på funktionen.

4. Tre sätt att upphandla med funktionskrav

I funktionsupphandlingar bör anbudsunderlaget innehålla information om de ingående gatornas status, trafik, ålder, gatutyp, mängder, funktionskrav, mät/kontrollmetod, utvärderingsmodell samt ekonomisk ersättningsmodell.

Tre olika upphandlingsmodeller har utvecklats för upphandling med funktionella krav:

- Funktionskrav på beläggningslager och vägyta
- Funktionskrav på vägyta och objekt
- Funktionskrav på hela områden

Den första modellen kan ses som en medelväg mellan traditionell teknisk beskrivning och funktionell kravställning. Den andra modellen bygger på att beställaren definierar olika typer av typgator. För varje typgata ska anbudslämnaren föreslå en typlösning och ange ett kvadratmeterpris för denna.

Garanti tiden för de två första modellerna är ofta 5-7 år. När man väljer att ställa funktionskrav på hela områden är garantitiden ofta längre, 10-15 år. När den tredje modellen väljs, beskrivs aktuell standard av en tredjepart innan överlämnandet av vägnätet till entreprenören.

5. Erfarenheter från dem som provat

De som provat funktionsupphandlingar är oftast positiva till mervärdena. Några positiva erfarenheter från beställare är:

- 25 % lägre kostnad och nya tekniska lösningar
- Betydligt mer beläggning för pengarna
- Lägre kostnader och utveckling i dialog
- Större engagemang samt bättre nya produkter
- Högre kvalitet

Entreprenörerna har motsvarande kommit med följande synpunkter:

- Stor omställning med funktion mot vanlig upphandling
- Stor vikt vid undersökning och dokumentation
- Utveckling som entreprenör, stor möjlighet att påverka beläggningen
- Ger ett klart större engagemang hos personalen med fokus på slutkvaliteten

Ju längre garantitiden är desto större intresse har entreprenören av att systematiskt utveckla produkter och kompetens för att minska drift- och underhållskostnaderna.

6. Goda råd vid funktionsupphandlingar

Det finns 10 gyllene regler som kan användas som en checklista vid funktionsupphandlingar. Tänk speciellt på:

1. Vad ska uppnås och om det är rimligt.
2. Hur relevanta och rimliga krav formuleras.
3. Att ge en klar beskrivning av ansvar, gränser, tider och kontroll. Vem gör vad och när.
4. Att tillhandahålla tillräckligt med underlag. Förflyttning av risk och ansvar till utföraren innebär också att mer information måste hållas tillgänglig om t.ex. trafik och tillståndet hos befintlig gata/väg.
5. Att beskriva ansvaret för befintliga förhållanden tydligt.
6. Att större frihet för utföraren skapar utrymme för nya idéer och en billigare och/eller bättre produkt. Utrymme för nytänkande, konkurrens och utveckling.
7. Att inte ställa krav på funktion samtidigt som det finns en teknisk specifikation på enskilda produkter eller utförandet.
8. Att det går att kombinera å-pris och funktion om man tydliggör hur metoden tillämpas under både upphandling och kontraktstiden. Använd olika texter i AF och TBv där det är tillämpligt.
9. Att vikta olika objekt, typgator, å-pris eller dylikt i utvärderingen för att spegla de mängder som man sedan tror kommer att beställas under kontraktstiden. Detta ger en bra prisbild och minskar risken för ersättningstvister.

10. Att ha ett obligatoriskt "frågemöte" inlagt i upphandlingen för att undvika oklarheter. Här kan oklarheter redas ut så att anbud lämnas på samma sak och risken för tvister och överklaganden minimeras. Detta möte bör hållas i god tid innan sista datum för anbudsinlämning.

7. Vad är partnering

Partnering kan tyckas vara ett naturligt steg att ytterligare utveckla modellerna om funktionskrav, att utöka samverkan mellan parterna och ändå mera dra nytta av de olika parternas kompetens. Det är dock inte nödvändigt att använda funktionskrav för att arbeta med partneringsamverkan. Partnering kan användas på alla olika typer av kravspecifikationer.

Partnering innebär ett alternativt sätt att organisera beställare och utförare kring en uppgift. I stället för det konventionella sättet att strikt fördela ansvar och resurser efter en i förväg upprättad plan syftar partnering till att utveckla ett förtroendefullt samarbete mellan parterna. Samarbetet styrs efter gemensamt upprättade mål och en ambition att på bästa sätt tillvarata kompetensen inom projektgruppen.

Strategisk partnering innebär samarbete mellan två eller flera parter i mer än ett projekt under en längre period. Båda formerna av partnering syftar till att sänka kostnaderna och tidsåtgången genom effektivare lösningar och metoder. Med strategisk partnering kan besparingen bli mer påtaglig, eftersom lösningar och metoder kan förfinas genom flera projekt.

Viktiga nyckelaktiviteter som genomförs i partneringprojekt är att

- upprätta gemensamma mål
- etablera effektiv metodik för problemlösning
- underlätta öppen dialog mellan parterna
- acceptera och dela på ansvaret för fel och misstag
- upprätta incitamentslösningar inklusive vinst- och kostnadsdelning
- genomföra relationsbyggande aktiviteter under överinseende av en neutral pådrivare – en så kallad partneringledare
- upprepa budskapet om arbetssättet partnering med jämna mellanrum under hela projekttiden
- arbeta med ständiga förbättringar.

Det poängteras ofta att partnering inte är en entreprenadform utan en samverkansform, eftersom det upphandlings- och kontraktstekniska upplägget kan upprättas antingen i utförande- eller funktionstermer.

Man kan med andra ord påstå att partnering kan tillämpas vid alla typer av entreprenadformer.

10. Partnering i praktiken

Partneringsamverkan kring kommunal väghållning har studerats i tre projekt i Göteborg, Eskilstuna och Norrköping. Projekten har mycket olika förutsättningar och redovisningen av projekten kan därmed bidra till insikt om hur partnering har fungerat i ett "vanligt" projektet (Göteborg), i ett projekt med stor tidspress (Eskilstuna) samt i ett komplext projekt (Norrköping).

I Göteborg provades partnering på ett tämligen okomplicerat projekt. Ändå lyckades beställare och entreprenör att åstadkomma betydligt högre kvalitet på gatubeläggningen, än vad en konventionell entreprenad hade gett. Det blev möjligt genom att man kunde anpassa arbetsmetoder efter de omständigheter som uppdagades och att entreprenörens resurser kunde användas effektivt.

Ombyggnaden av gator och trafikplats i Eskilstuna kunde avslutas på 18 månader, medan konventionella arbetssätt hade krävt 12 månader längre tid. Detta blev möjligt genom att olika projektetapper kunde köras med överlapp, genom anpassade arbetsmetoder och genom förmågan att improvisera och fatta snabba beslut. I Eskilstunaprojektet lades också stor vikt vid att informera stadsbor och projektdeltagare, vilket anses ha bidragit till projektets framgång.

Ombyggnaden av Söderleden i Norrköping kom att kosta tio procent mindre än budgeterad kostnad och vinsten delades mellan beställare och entreprenör. Projektet var komplext med breddning av vägen och byggande av flera broar, allt under det att trafiken skulle rulla. Högt ställda gemensamma mål och gott samarbete mellan kommun och entreprenör bidrog verksamt till ett lyckat genomförande.

Även anbudsunderlaget och utvärderingen av anbuderna med avseende på partnering skiljde sig mycket mellan projekten. I Göteborgsprojektet fick anbudslämnaren skriva om de var viliga att driva projektet med samverkansformen partnering, men inga anbudspoäng gavs för tidigare erfarenheter från partneringprojekt.

I Eskilstunaprojektet byggde i stort sett hela anbudet på partneringspecifika urvalskriterier, det vill säga ickemonetära parametrar. Upphandlingen med sitt förfrågningsunderlag upplevdes som tydlig. Även utvärderingsmodellen var tydligt beskriven och lätt att förstå och följa.

I anbudsutvärderingen i Norrköpingsprojektet lades stor vikt vid mjuka, s.k. partneringspecifika, parametrar i anbudet, men priset hade fortfarande en betydande del vid avgörandet för vilket anbud som vann projektet. I samband med anbudet intervjuades anbudslämnarna och frågor ställdes kring deras attityd till partnering. Denna del ingick dock inte i själva anbudsutvärderingen.

Uppfattningen bland de inblandade i alla tre projekten är att partneringsamverkan har skapat mervärden för projekten i form av tidsvinster, kvalitetshöjningar, kostnadsbesparingar och framför allt i engagemang och arbetsglädje hos medarbetarna.

11. Goda råd vid partneringsamverkan

Jämfört med traditionella byggprojekt, där uppföljningen normalt begränsas till ekonomi, tider och kvalitet, bör uppföljningen vid partneringsprojekt fånga framgångsfaktorer inom själva byggprocessen. Uppföljningen ska resultera i ständiga förbättringar, bland annat genom bättre målstyrning och bättre konflikthantering. Det är lämpligt att ha en avslutande workshop efter varje säsong för avstämning av projektet.

Om uppföljningen av projekten med partnering vid väghållning i Göteborg, Eskilstuna och Norrköping skulle kondenseras till en kort checklista i ett dussin punkter, så skulle den se ut såhär:

11. Se till att utveckla en prestigelös kunskapsöverföring mellan beställare och entreprenör.
12. Minimera graden av tidig projektering till förmån för optimala gemensamma lösningar när verkligheten uppenbarar sig.
13. Utveckla spelregler och former som påverkar genomförandet.
14. Gå från att vara motparter till att vara samarbetspartners.
15. Engagera en extern partneringledare för hjälp med att hålla partneringdeklarationen levande.
16. Arrangera informationsmöte innan anbudet går ut för att ge anbudslämnarna bra förutsättningar för att lämna anbud.
17. Gör en riskbedömning av olika moment och skeenden, så att eventuella hinder och oklarheter lättare kan förebyggas och undanröjas.
18. Informera allmänheten om vad som ska göras, och inte ska göras, inom projektet med bra och tydliga kontaktvägar för frågor och synpunkter.
19. Låt alla yrkeskategorier var representerade vid startworkshopen för att ge förutsättningar för att en stark grupp känsla ska utvecklas.
20. Håll miniworkshop för de nya medarbetare som tillkommer under projektets gång.
21. Utveckla bra och fungerande incitamentsformer som inte behöver vara monetära.
22. Utöka samverkan exempelvis genom att återanvända material inom arbetsområdet som i sin tur ger färre transporter med minskat buller och ökad trafiksäkerhet.