

LICENTIATUPPSATS

**Kommunala
Drift- & Underhållsentreprenader**

*Problem och möjligheter under upphandling
och entreprenadtid*

PÄR JOHANSSON

Institutionen för Väg- och vattenbyggnad
Avdelningen för Produktionsledning

SAMMANFATTNING

Under 90-talet har ökande besparingskrav i Sverige satt ekonomisk press på såväl politiker, tjänstemän som arbetstagare. Detta har lett till att ett flertal kommuner försökt hitta effektivare sätt att bedriva sin relativt kostsamma tekniska verksamhet. Försök med att konkurrensutsätta denna verksamhet, sk kommunalteknisk entreprenadisering, har genomförts på ett flertal platser i Sverige. Ett behov har därför uppstått att utreda, belysa och utveckla dessa entreprenader. Upphandlingen av dessa drift- och underhållsrenoveringar är av största vikt då entreprenadtiden är relativt lång och de flesta spelregler som gäller under denna långa tidsperiod sätts i samband med upphandlingen.

Licentiatuppsatsen har två huvudsyften:

1. Förbättra förutsättningarna för konkurrens i offentlig sektor genom att:
 - ☞ belysa de problem och möjligheter som har uppstått under upphandling och entreprenadtid av konkurrensutsatta drift- och underhållsrenoveringar
 - ☞ ge förslag på hur förfrågningsunderlagen kan förbättras
2. Utvärdera huruvida de två använda analysmodellerna är relevanta för denna typ av utvärderande forskning inom forskningsområdet upphandling.

I licentiatuppsatsen redogörs för undersökningen 'Problem & Möjligheter' som avser besvara frågorna:

- ☞ *Vilka generella problem och möjligheter har uppstått under upphandling och entreprenadtid av konkurrensutsatta drift- och underhållsrenoveringar?*
- ☞ *Vilka orsaker anges till de problem som har uppstått?*
- ☞ *Vilken/vilka orsaker är mest troligt kärnsaken till problemet?*

Undersökningen utfördes som en kombinerad arkivanalys och survey, där två olika kvalitativa analysmodeller användes; 'Kategorisering' och 'Kärnsaksanalys'.

Slutsatserna av undersökningen bygger på frågeställningen 'Vad kan vi lära av problemen och möjligheterna så att förfrågningsunderlagen förbättras?' vilka är att:

- ☞ Prioritera planering och upphandling genom längre planeringstid samt ökad resurstilldelning och kompetensuppbyggnad så att en kontinuerlig förbättring av förfrågningsunderlaget kan ske.
- ☞ Ge ett bättre underlag för såväl anbuds kalkylering som arbetsberedning genom att utöka förfrågningsunderlagens beskrivande innehåll vilket torde få till följd att kalkylerbarheten ökar och att inkörningsproblemen blir färre.

- ☞ Förbättra interaktionen mellan kontraktsparterna och ta tillvara kundernas synpunkter så att möjlighet till ett flexiblare entreprenadgenomförande och en ökad kunskapsspridning ges.
- ☞ Inför en incitamentsbaserad ersättningsform så att minskade driftkostnader fördelas mellan beställare och entreprenör, vilket torde medföra att entreprenörernas vilja att utföra periodiskt underhåll ökar och att beställarens livscykelkostnader kan minskas.

Analysmodellerna 'Kategorisering' och 'Kärnorsaksanalys' bedöms vara relevanta att använda vid utvärderande forskning inom forskningsområdet upphandling. Dock bör kärnorsaksanalysen vidareutvecklas vad avser följande punkter:

- ☞ Om kärnorsaksanalysen skall ge praktiskt användbara resultat bör varje beställarorganisation utföra en intern kärnorsaksanalys där fokus läggs på mindre generaliserande och mer förklarande angreppssätt än vad som gjorts i denna licentiatuppsats.
- ☞ Kärnorsaksanalysen och de kärnorsaksträd som skapas ger en överskådlig bild av problem och orsaker men kräver också en omfattande dokumentation av vilken respondent som påstått vad. För att förenkla denna dokumentation och själva skapandet av kärnorsaksträden bör någon form av databas användas.
- ☞ För att ytterligare öka tydligheten i presentationen av kärnorsaksträden bör varje orsakskategori delas upp i undergrupper.

I diskussionskapitlet presenteras avslutningsvis några förslag till problemlösning samt en modell för informationsstyrning under upphandling och entreprenadtid. Förslagen och modellen baseras på analysresultaten, respondenternas lösningsförslag samt forskarens egen referensram. Detta innebär att vissa förslag inte baseras på ett detekterat problem, utan på vad författaren själv uppfattar som ett område med förbättringspotential.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

FÖRORD	I
SAMMANFATTNING	II
ABSTRACT	IV
INNEHÅLLSFÖRTECKNING	VI
1 INLEDNING	1
1.1 Introduktion till problemområdet	2
1.2 Beskrivning av utvecklingsprojektet	2
1.3 Syfte	4
1.3.1 Syfte med utvecklingsprojektet	4
1.3.2 Syfte med licentiatuppsatsen	5
1.4 Avgränsningar	5
1.4.1 Avgränsningar för utvecklingsprojektet	5
1.4.2 Avgränsningar för licentiatuppsatsen	5
1.5 Forskningsdesign, forskningsstrategi och forskningstyper	6
1.5.1 Avsikten med en forskningsdesign	6
1.5.2 Forskningsstrategi och forskningstyper	7
1.5.3 Forskningsdesign för utvecklingsprojektet	8
1.6 Forskningsfrågan och dess avgränsningar	10
1.6.1 Övergripande forskningsfråga för utvecklingsprojektet	10
1.6.2 Forskningsfrågans vara eller icke vara?	11
1.6.3 Forskningsfråga för licentiatuppsatsen	11
1.6.4 Avgränsningar för licentiatuppsatsens forskningsfråga	11
1.7 Språkval	12
1.8 Läsanvisning för licentiatuppsatsen	13
1.9 Centrala begrepp	14
1.9.1 Särskilda begrepp för drift- och underhållsrenoveringar	14
1.9.2 Generella renoveringsbegrepp	16
2 KUNSKAPSÖVERSIKT	19
2.1 Konkurrensutsättning av offentlig verksamhet	20
2.1.1 Konkurrensutsättning - Privatisering	20
2.1.2 Vägverket	20
2.1.3 Kommunal konkurrensutsättning	22
2.1.4 Erfarenheter från England	23
2.2 Beställarstrategi	25
2.2.1 Utformning av en beställarstrategi	25
2.2.2 Parternas syften, roll och kompetens	27
3 FORSKNINGSMETODIK	31
3.1 Metodiska utgångspunkter	32
3.1.1 Förförståelse	32
3.1.2 Ytre förförståelse	32
3.1.3 Induktion/Deduktion	32
3.2 Metodval för utvecklingsprojektet	33
3.2.1 Förutsättningar	33

3.2.2	Metodval för etapp 1	35
3.2.3	Metodval för etapp 2	36
3.3	Metodval för licentiatuppsatsens undersökning 'Problem & Möjligheter'	37
3.3.1	Förutsättningar	37
3.3.2	Val av undersökningsmetod	38
3.3.3	Analysunderlag	38
3.3.4	Val av analysmodeller	40
3.3.5	Beskrivning av analysmodellen 'Kategorisering'	41
3.3.6	Beskrivning av analysmodellen 'Kärnorsaksanalys'	42
3.3.7	Genomförande av undersökningen 'Problem & Möjligheter'	44

4 RESULTAT & SLUTSATSER 49

4.1	Kategorisering av problem	50
4.2	Kärnorsaksanalys av problem	51
4.2.1	Planering & Upphandling	53
4.2.2	Åsiktsskillnader rörande tolkning av handlingar	54
4.2.3	Ovilja att utföra periodiskt underhåll	58
4.2.4	Negativa yttre synpunkter under entreprenadtiden	59
4.2.5	Låg kalkylerbarhet	61
4.2.6	Brister i kompetens och erfarenhet	63
4.2.7	Låg kostnadsflexibilitet i kontraktet	64
4.3	Kategorisering av möjligheter	66
4.3.1	Värdefull personalkompetens	67
4.3.2	Ökad kostnadsmedvetenhet	67
4.3.3	Gott samarbetsklimat	68
4.3.4	Generella effektivitetsvinster	68
4.3.5	Kundernas synpunkter ger mervärden	69
4.3.6	Ökat personalengagemang	70
4.3.7	Kontinuerlig förbättringsprocess	70
4.3.8	Ökat miljömedvetande	70
4.3.9	Ekonomiska incitament som drivkraft	71
4.4	Slutsatser	72
4.4.1	Prioritera planering och upphandling	72
4.4.2	Utöka förfrågningsunderlagets beskrivande innehåll	73
4.4.3	Förbättra interaktionen mellan kontraktsparterna	73
4.4.4	Inför en incitamentsbaserad ersättningsform	73

5 DISKUSSION 75

5.1	Förslag till problemlösning	76
5.2	Entreprenadform	78
5.2.1	Val av entreprenadform	78
5.2.2	Entreprenadtid	79
5.2.3	Tidpunkt för övertagande	79
5.2.4	Överlämnande- och övertagandebesiktning	80
5.2.5	Kvalitetssäkring	80
5.3	Ersättningsform	82
5.3.1	Incitamentsbaserad ersättningsmodell	82
5.3.2	Ersättningsmodeller	83
5.4	Form för anbudsinfördran	84
5.4.1	Elektronisk distribution av förfrågningsunderlag	84
5.5	Informationsstyrning	85
5.5.1	Modell för informationsstyrning under upphandling och entreprenadtid	86

6 VÄRDERING AV RESULTAT 89

6.1	Analysmodellernas användbarhet	90
6.1.1	Kategorisering	90
6.1.2	Kärnorsaksanalys	90

6.2 Förväntningar från forskar- och ingenjörssamhället	91
6.3 Giltighet, tillförlitlighet och generaliserbarhet	92
6.4 Uppfyllande av syften	92
6.5 Fortsatt forskning	93
6.5.1 Problemområden att belysa	93

REFERENSER

Beskrivande rapporter från utvecklingsprojektets etapp 1	96
Litteraturreferenser	97

BILAGOR

Bilaga 1 - Sammanfattningar av beskrivande rapporter från etapp 1	100
Bilaga 1.1 - Härnösand (Pär Johansson)	100
Bilaga 1.2 - Linköping (Pär Johansson)	102
Bilaga 1.3 - Sigtuna (Pär Johansson)	104
Bilaga 1.4 - Solna (Ulf Olsson)	107
Bilaga 1.5 - Vårgårda (Ulf Olsson)	108
Bilaga 1.6 - Vellinge (Ulf Olsson)	109
Bilaga 1.7 - Stockholm (Anna Nyhlén & Annica Lindeberg)	110
Bilaga 1.8 - Göteborg (Mattias Karlsson)	114
Bilaga 1.9 - Herrljunga (Peter Johanson)	116
Bilaga 1.10 - Vaxholm (Peter Johanson)	118
Bilaga 2 - Forskningstyp och forskningsprocessens utformning	121
Bilaga 3 - Fallstudieprotokoll	122
Bilaga 4 - Fax till respondenter	124
Bilaga 5 - Arbetsgång 'problemanalys'	125
Bilaga 6 - Sammanställning av yttringar	127
Bilaga 6.1 - Sammanställning av yttringar rörande problem	127
Bilaga 6.2 - Sammanställning av yttringar rörande möjligheter	133
Bilaga 7 - Kärnorsaksträd	137