

Upphandling av samverkansprojekt inom driftverksamhet

***Ett utvecklingsprojekt inom ramen för
verksamhetsnära utvecklingar***

Författare:

Hawzheen Karim och Jenny Sandberg
Verksamhetsutvecklare, Svevia

Förord

Trafikverket har använt sig av samverkans-/partneringsprincipen för att bedriva några driftområden, bl.a. Arvika, Vårgårda, Åsele och Övertorneå. Utvärdering av driftområdena som har bedrivits i samverkan tyder på att en högre kvalitet har uppnåtts med lägre ekonomiska resurser i dessa driftområden jämfört med andra driftområden som har bedrivits i konventionella entreprenadformer.

Trots rapporter om bra erfarenheter från några av de driftområdena som har bedrivits genom samverkan och ett tydligt direktiv från Trafikverket för ökad implementering av samverkansprincipen inom driftverksamheten har upphandling av driftkontrakt i samverkansprincipen varit mycket begränsad. Detta då en gemensam upphandlingsmodell för samverkansprojekt inom driftverksamheten fortfarande saknas.

För att öka antalet driftområden som kan drivas enligt partneringsprincipen är det nödvändigt att ta fram en ny upphandlingsmodell, då det i dagsläget inte finns någon mall för denna typ av upphandling. Om man använder sig av ett traditionellt upphandlingsunderlag med tillägget att området kan bedrivas i samverkan kan tilldelningsbeslutet komma att överklagas då de ändringar av förutsättningar som sker när man går från en traditionell entreprenad till en samverkansentreprenad strider mot lagen om offentlig upphandling, LOU.

I undersökningen *Upphandling av samverkansprojekt inom drift* har erfarenheter samlats in från driftområdena Arvika, Vårgårda, Åsele och Övertorneå, dessa erfarenheter har fått ligga till grund för en upphandlingsmodell som Trafikverket kan använda i framtida upphandlingar enligt partneringsprincipen.

Upphandlingsmodellen kommer att presenteras i en referensgrupp med representanter från Trafikverket, Svevia, Skanska, NCC och Peab för att garantera att den stämmer överens med en allmän uppfattning om vad som är viktigt att ha med i ett upphandlingsunderlag.

Utvecklingsprojektet finansierades av Trafikverket, genom ramen för verksamhetsnära utvecklingar, och Svenska Byggbranschens Utvecklingsfond (SBUF). Styrgruppen består av följande personer:

Björn Stigberg, Trafikverket
Christer Andersson, PEAB
Hawzheen Karim, Svevia
Henrik Hansson, NCC
Jenny Sandberg, Svevia
Johan Nyström, VTI
Marlene Hansson, Trafikverket
Niclas Odermatt, Skanska

Björn Stigberg, Göteborg, Juni 2012.

Innehåll

<i>Förord</i>	2
1 Bakgrund	4
1.1 Mål och Syfte	4
1.2 Metod	4
2 Vad är Partnering/Samverkan?	4
3 Utvärdering av användning av partneringprincipen inom driftverksamheten	5
3.1 Uppnådda resultat vid användning av samverkansprincipen i driftområdena Vårgårda, Åsele och Övertorneå	5
3.1.1 Ekonomi	5
3.1.2 Kvalité	6
3.1.3 Möjligheter och problem	7
3.1.4 Utveckling	7
3.2 Uppnådda resultat vid användning av Samverkanprincipen i driftområdet Arvika	7
4 Upphandling av samverkansprojekt inom driftverksamheten	8
4.1 Upphandlingen av driftområdet Vårgårda	8
4.1.1 Samverkansstyrning	8
4.1.2 Ekonomisk reglering	8
4.1.3 Målstyrning	9
4.1.4 Produktkvalitet:	9
4.1.5 Utveckling	9
4.1.6 Inköp	9
4.2 Upphandlingen av driftområdena Åsele och Övertorneå	9
5 Diskussion	10
6 Förslag till underlag för upphandling	11
6.1 Omfattning:	11
6.2 Utförande:	12
6.3 Upphandling av underentreprenörer och leveranser	12
6.4 Ekonomi och ersättning	12
6.5 Incitamentreglering	13
6.6 Justering av rikt kostnad	13
6.7 Ekonomisk granskning, öppna böcker m.m.	13
7 Referenser	14

1 Bakgrund

Trafikverket har använt sig av samverkans-/partneringsprincipen för att bedriva några driftområden, bl.a. Arvika, Vårgårda, Åsele och Övertorneå. Utvärderingen av resultatet av samverkansprojekt i några av de driftområdena visar att en betydligt högre kvalitet har uppnåtts med lägre ekonomiska resurser i dessa två driftområden jämfört med andra driftområden som har bedrivits på ett konventionellt sätt (Nyström 2007).

Trots bra erfarenheter från de driftområden som har bedrivits i samverkan/partnering och ett tydligt direktiv från Trafikverket för bredare implementering av samverkansprincipen inom driftverksamheten, har upphandling av driftkontrakt i samverkansprincipen varit mycket begränsad då en upphandlingsmodell av samverkansprojekt inom driftverksamheten fortfarande saknas.

1.1 Mål och Syfte

Syftet med projektet är att föreslå en modell för upphandling enligt samverkans-/partneringprincipen baserad på erfarenheter från de driftområden som är upphandlade/ har drivits i samverkansprincipen. Målet är att öka antalet driftområden som upphandlas genom partneringprincipen genom att ta fram ett underlag till en upphandlingsmodell för samverkansprojekt inom driftverksamheten.

1.2 Metod

Utvecklingsprojektet startades med en utvärdering av driftområdena Vårgårda, Åsele och Övertorneå som bedrivs i samverkansprincipen under perioden. I utvecklingsprojektet har också hänsyn tagit till en tidigare utvärdering av driftområdet Arvika som bedrevs i samverkans-/partneringsprincipen mellan 2003-2009 (Nyström 2008).

Genom jämförelse och insamling av erfarenheter från de driftområden som har studerats med har några viktiga faktorer kunnat identifieras, dessa samt befintliga upphandlingsunderlag har legat till grund för den framtagna modellen.

2 Vad är Partnering/Samverkan?

Partnering eller Samverkan är en metod för att strukturera och förenkla den dagliga driften genom öppenhet, gemensamma mål, samverkan, tillit och kommunikation. Genom ett tätt samarbete mellan beställare och entreprenör uppnås ett så bra resultat som möjligt till så låg kostnad som möjligt.

Inom ramen för projektet Förnyelse i Anläggningsbranschen (FIA) har en modell för ökad samverkan för anläggningsbranschen tagits fram (Fig. 1) (FIA 2006). FIA:s modell har en tydlig struktur som bygger på tre nivåer av samverkan, där den första nivån är obligatorisk och innehåller utökad samverkan genom metoder för att skapa goda relationer mellan beställare och utförare, såsom modeller för konflikthantering, riskhantering, gemensam målstyrning, öppenhet i frågor av gemensam art och en gemensam organisation med processledning. Denna nivå är den mest grundläggande och också den som är vanligast förekommande, de två övre nivåerna syftar till ett djupare samarbete och dess omfattning gör att dessa steg lämpar sig bäst för långtgående projekt eller flera entreprenader i följd med samma projektgrupp.

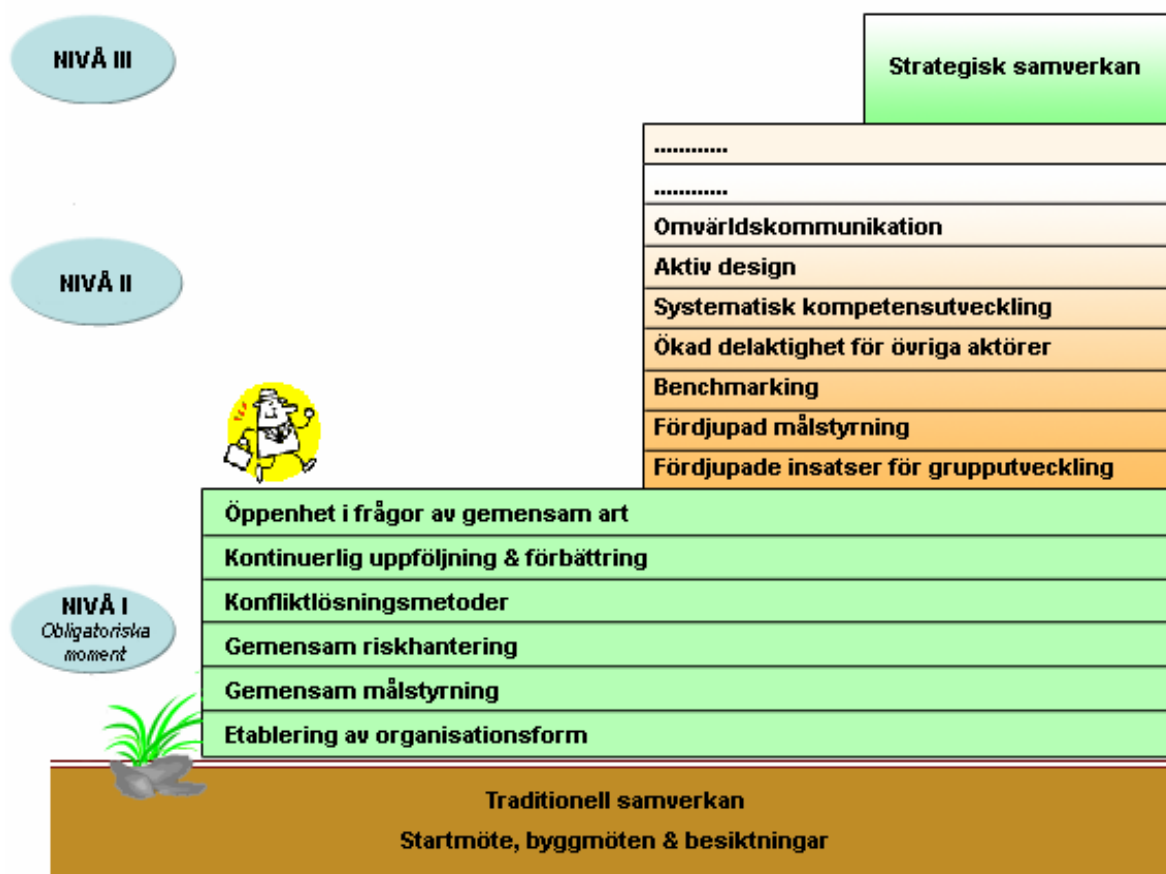


Fig. 1 FIA:s Modell för utökad samverkan för anläggningsbranschen (FIA 2006).

3 Utvärdering av användning av partneringprincipen inom driftverksamheten

Den samverkans-/partneringsprincip som är implementerad inom de studerade driftområdena är en enklare variant av samverkan och har till skillnad från FIA ingen modell för konflikthantering (FIA 2006). Samverkansprincipen bygger på en god kommunikation/relation mellan beställare och utförare och extra möten tillämpas vid behov. Uppstår meningsskiljaktigheter löses dessa omgående, helst genom överenskommelser men vid de tillfällen som leder till konflikter regleras dessa i enlighet med ABT 06.

I likhet med FIA modellen har samverkansprincipen en ersättningsmodell som bygger på att beställare och entreprenör delar på vinst och risk. Detta blir till ett incitament för ett ökat samarbete och en strävan att åtgärderna ska utföras på bästa möjliga sätt till så låg kostnad som möjligt. Samarbetet gör också att vissa planerade åtgärder kan utgå eller skjutas på framtiden till förmån för en annan åtgärd som kräver stora resurser.

3.1 Uppnådda resultat vid användning av samverkansprincipen i driftområdena Vårgårda, Åsele och Övertorneå

I den här studien har de driftområden som har bedrivits i samverkan utvärderats och resultaten presenteras under fyra rubriker *Ekonomi, Kvalité, Möjligheter och problem samt Utveckling*.

3.1.1 Ekonomi

I de driftområden som har bedrivits i samverkan genom samverkansprincipen har kontraktssumman (eller den rörliga delen) använts som riktpolis och vinst och förlust har delats 50/50. Denna uppdelning av vinster och även delning av kostnader/risker har använts som incitament i syfte att motiverar både entreprenör och beställare att

sträva efter ett så bra utförande som möjligt, så kostnadseffektivt som möjligt. Vinst- och riskfördelningen minskar misstänksamheten mellan parterna.

Enligt beställarens ombud för driftområdet Vårgårda har kostnaderna för driftområdet varit lägre än andra driftområden som är upphandlade i en konventionell entreprenadform. Påståendet bekräftades genom att kostnaderna för driftområdet Vårgårda jämfördes med kostnaderna för driftområdet Askersund som upphandlades samma år i en konventionell entreprenadform (Tabell 1). Det finns flera likheter mellan Vårgårda och Askersund, t.ex. trafikmängderna, klimatet, ersättningsformen för vinterdrift, etc. Driftområdena Åsele och Övertorneå inkluderades inte i sammanställningen eftersom områdena har bedrivits i samverkan i mindre ett år.

Tabell 1. Kostnader för att bedriva driftområdena Vårgårda och Askersund

Driftområde	Period	Belagd väg (km)	Grusväg (km)	Total kostnad för grundpaket (kkkr)	Total kostnad för tillägsarbete (kkkr)	Total kostnad (kr/km)
Vårgårda	Sept 08-Aug-09	426	138	12 118	3 569	27 814
	Sept-09-Aug-10			13 754	6 060	35 131
	Sept-10-Aug-11			16 707	5 870	40 030
Askersund	Sept 08-Aug-09	434	80	13 348	3 193	32 181
	Sept-09-Aug-10			14 731	4 297	37 019
	Sept-10-Aug-11			15 621	5 261	40 626

Genom en utvecklad dialog i driftområdet Vårgårda har man kunnat anpassa underhållet till rådande omständigheter. Till exempel har driftentreprenören kunnat komma med förslag för att undvika situationer som har lett till upprepat underhåll, eller föreslå en större åtgärd som kommer att förebygga flera mindre åtgärder. Genom vinst och riskfördelningen har även åtgärder med högre ingångskostnad men högre kvalitet och livslängd kunnat utföras.

Med den uppföljning som finns idag går det inte att se om man har lyckats att utföra åtgärderna med lägre kostnader än i anbudet. För att kunna spåra lönsamhet är det viktigt att ha en bättre ekonomisk uppföljning. Trafikverket bör sitta med när entreprenören handlar upp UE för att förstå kostnaderna och för att kunna påverka val av underentreprenör.

I enlighet med samverkansprincipen har entreprenören fakturerat de verkliga kostnaderna plus det påslag som entreprenören och beställaren har kommit överens om. De priser som entreprenören lämnat in till Trafikverket vid upphandlingen gäller inte längre utan ses mer som ett riktpreis. Detta uppfattas ofta som att det strider mot lagen om offentliga upphandlingar (LOU) eftersom förutsättningarna förändras gentemot anbudsskedet och tilldelningsbeslut riskerar att överklagas av andra entreprenörer. Detta uppfattningen stämmer dock inte eftersom LOU bara gäller vid upphandlingen, dvs. vid anbudsskedet fram till signerat kontrakt. Efter signerat kontrakt upphör LOU och andra lager börjar gälla. Detta betyder att ändringar kan ske under entreprenadtiden utan att det bryter mot LOU.

I de driftområden som har studerats inför denna studie har fakturering och uppföljning skett månadsvis vilket har lett till att Trafikverket har fått en ökad insyn i vilket arbete som utförs och har bättre insikt i produktionskapaciteter. Det finns dock mycket annat som Trafikverket inte har haft tillräckligt insyn i, t.ex. upphandling av underentreprenörerna (UE).

3.1.2 Kvalité

Både beställare och utförare upplever att kvalitén har ökat genom användandet av samverkansprincipen vid drift och underhåll. Detta kan till stor del bero på att entreprenören kan föreslå en dyrare metod i investeringsskedet för att på så vis få ner underhållskostnaderna. När beställare och utförare arbetar tillsammans och har en öppen kommunikation och en gemensam målbild är det stor chans att man ser till den bästa lösningen för båda parter.

Till exempel har man under samverkanstiden i Vårgårda beslutat att satsa större resurser än tidigare på beläggning och har noterat att behovet av potthålslagningar har sjunkit i samband med detta.

Ett ökat samarbete med en gemensam målbild kan också tillåta att entreprenören kan använda bättre metoder vid utförandet än de som var tänkta vid anbudsskedet. Detta då entreprenören och beställaren genom samråd kan komma fram till den metod som lönar sig bäst på sikt.

I samverkan finns också möjlighet att flytta resurser som är avsatta för vissa åtgärder till andra nödvändiga mer akuta åtgärder. Detta är svårare i en traditionell form av driftkontrakt då utföranden och krav har specificerats i upphandlingen och att gå ifrån dessa specifikationer kan anses som ett kontraktsbrott.

Vad har Trafikverket åstadkommit med Samverkan i Vårgårda?

- Bytt alla kantstolpar i området
- Dikat hela området
- Lyckats övertyga beläggningsansvariga att satsa mer i beläggning i området (fina diken)
- Väldigt hög kvalitet på vägmarkeringen (på köpt med ny beläggning)
- Få potthålslagningar tack vare ny beläggning, nydikning och bra bärighet vilket kan bero på att man har byggt e20 till 2+1.
- Alla grusvägar är grusade
- Hög standard på vägmärken
- Mindre tid åt administration och uppföljning

I och med det aktiva samarbetet mellan beställare och entreprenör har mindre tid kunnat ägnas till administration och uppföljning, vilket har medfört att mer tid har kunnat ägnas åt åtgärder och inspektioner. För att uppnå ett så bra resultat som möjligt inom Samverkan är det viktigt att beställare och entreprenör arbetar i samverkan och inte ser varandra som motståndare. Att man har en öppen kommunikation minskar misstänksamheten och ökar förståelsen för den andres arbete.

3.1.3 Möjligheter och problem

I vissa Samverkankontrakt har båda parter varit noga med samverkansmöten i början av kontraktperioden. Intresset för samverkansmöten har dock minskat med tiden. I andra kontrakt har man inte haft några samverkansmöten. Detta då projektledarna på Trafikverket har sett att samverkansmötena skapar merarbete och inte ger något mervärde vid en fungerande Samverkan och har därför ansett att dessa möten inte behövs om det inte finns någon konflikt. En god kontakt mellan beställare och entreprenör är viktig för att få samverkansprincipen att fungera.

En positiv aspekt med samverkansprincipen är att Trafikverket får en ökad möjlighet att följa upp produktionskapaciteter och verkliga produktionskostnader samt får en ökad inblick i vilka åtgärder som är viktiga i ett driftområde.

3.1.4 Utveckling

Inom de områden som har bedrivits genom samverkansprincipen har utveckling kunnat främjas. Eftersom de områden som bedrivs på detta sätt har en tätare kontakt mellan beställare och utförare och för att utförandekraven inte är lika tydligt satta utan mer liknar funktionskrav kan diskussioner föras för att få fram nya mer effektiva metoder för uppdragen.

I vissa fall har beställaren och entreprenören kommit överens om att inte utföra vissa åtgärder eller att förlänga tiden mellan åtgärder för att spara pengar i syfte att kunna utföra andra åtgärder i större omfattning. Till exempel har man kommit överens om att slamsuga brunnar i driftområdet Vårgårda vartannat år samt vid behov istället för varje år, detta sparar resurser i form av tid och pengar vilket kan läggas på andra åtgärder, till exempel extra dikesrensning.

3.2 Uppnådda resultat vid användning av Samverkanprincipen i driftområdet Arvika

På uppdrag av Vägverket utfördes en utvärdering av erfarenheterna av samverkan i driftområdet Arvika som bedrevs i samverkansprincipen enligt FIA:s modell för ökad samverkan inom anläggningsbranschen (Nyström 2008). För att kunna avgöra om målen med Samverkan såsom högre kvalitet och lägre kostnader har uppnåtts har

man valt att göra en jämförelse med ett grannområde (Fryksdalen) som har liknande förutsättningar och samma projektledare men som bedrevs som en traditionell driftentreprenad. Enligt Nyström (2008) kunde man inte se någon skillnad i kvalitén på utfört arbete men kostnaderna blev lägre i driftområde Arvika.

Vid en jämförelse av protokoll från byggmöten i Arvika och Fryksdalen kunde indikationer på att det i Arvika diskuterades förbättringar och effektiviseringar i högre grad identifieras. Detta ledde även till att en del nya metoder testades, vid dessa tester delade entreprenör och beställare på kostnaderna. Enligt rapporten har några konflikter inte uppstått i vare sig Arvika eller Fryksdalen under entreprenadsperioden, därför har inte konfliktlösningsmetoder kunnat studeras. Däremot har det i Arvika skett flera omförhandlingar när ny information har framkommit. Detta visar på en stor kontraktsflexibilitet som inte skulle vara möjlig vid ett traditionellt utförande.

Samtliga medverkande som intervjuades för studien var positiva till att bedriva driftkontrakt i samverkansformen. De förbättringar som efterfrågades för att undvika spekulation och osäkerhet inför ett framtida partnersamarbete var att det bör vara tydligt om kontraktet är ämnat att bedrivas genom Samverkan och att det inte bör vara en option. Enligt rapporten är det också viktigt att beställaren utarbetar en metod för att följa upp resultaten innan samarbetet sätts igång. Här bör även styrgruppens roll vara klarlagd då flera upplevde denna som oklar.

Metoden med vinstfördelning har varit bra då den motiverade entreprenören att utföra ett så bra arbete som möjligt till lägsta möjliga pris, en möjlig vinst vid ett bra utförande har blivit ett incitament för att hitta de bästa metoderna.

4 Upphandling av samverkansprojekt inom driftverksamheten

Upphandlingen av de driftområden som har studerats i detta projekt har utförts på olika sätt. Driftområdet Vårgårda upphandlades i konventionell upphandling med en option att övergå till samverkansprojekt medan driftområdena Åsele och Övertorneå upphandlades som samverkansprojekt enligt FIA:s modell för utökad samverkan.

4.1 Upphandlingen av driftområdet Vårgårda

Driftområdet Vårgårda upphandlades 2006 i ett konventionellt driftkontrakt med ett tillägg i texten i entreprenadskontraktet där man nämner en option att övergå till att bedriva området i samverkansprincip om alla parterna är överens om det. Det fanns dock inga detaljer om hur partnerskontraktet skulle bedrivas. Efter att kontraktet var vunnit av en entreprenör kom parterna överens om att övergå till partnering. En överenskommelse tecknades mellan parterna med följande fokusområden: Samverkansstyrning, Målstyrning, Ekonomisk reglering, Produktkvalitet och Inköp.

4.1.1 Samverkansstyrning

Parterna var överens om att bilda samverkansprojekt för styrning av samverkansprojektet och utnämna en processledare.

4.1.2 Ekonomisk reglering

Parterna var bl.a. överens om att:

- Använda anbudssumman som ett riktpreis och att över- eller underskridande kostnader delas lika mellan entreprenören och beställaren.
- För tilläggsarbeten som skall ingå i partnersentreprenaden ska parterna utarbeta ett riktpreis för det tillkommande arbetet och justera upp driftentreprenadens riktpreis med detta tilläggspris. Tilläggsarbetet ska genomföras med samma villkor som gällande för driftentreprenaden. Alternativt ska arbeten som är svårkalkylerbara ingå i entreprenaden och utföras till självkostnadspris med påslag för risk och vinst enligt kontraktet men ersätts utanför riktpreiset som ett separat objekt.
- I entreprenaden ska ingå att prova och utveckla samverkansmodellen enligt FIA och att utveckla nya arbetsmetoder.
- Vinstdelning ska ske enligt förfrågningsunderlag och kontrakt.
- Reglering av vinterkostnader ska ske enligt mellanvarande kontrakt grundpaket drift med komplettering enligt bifogade bilagor till överenskommelsen.
- En betalplan ska upprättas och entreprenören ska fakturera i början av aktuell månad. Betalplanen ska inkludera o och r med en separat rad för arbetsplatskostnader.

- Tilläggsarbeten utöver kontrakterade arbeten ska antingen ingå i partneringsentreprenaden, varefter riktvärdet ska justeras, eller regleras för verklig kostnad med påslag för risk och vinst enligt kontraktet.
- Fasta kostnader som normalt faktureras driftentreprenaden får vid tilläggsarbeten faktureras till den del som behövs för tilläggsarbetet och krediteras driftentreprenaden.

4.1.3 Målstyrning

Parterna var överens om att:

- Identifiera flera övergripande målområden som ekonomi, produktkvalitet, trafikanordningar, utveckling, inköp och miljö.
- Identifiera flera av delmålen som kompetensutveckling, förbättring av för entreprenaden gällande handlingar (aktiv design av krav i handlingar), vägutrustning, kunddialog.
- Utarbeta mätbara delmål till de övergripande målen löpande av styr-/samverkansgruppen eller av dessa utsedda nyckelpersoner i projektet tillsammans med personal och ute i entreprenaden.

4.1.4 Produktkvalitet:

Parterna var överens om att:

- Leveransuppföljning ska utföras dels enligt nationella stickprovsmodellen och dels i samråd mellan beställare och entreprenör, fem gånger varje år.
- Beställarens projektledare och entreprenörens platschef ska genomföra uppföljningen.

4.1.5 Utveckling

Parterna var överens om att:

- Verka för att förtydliga och effektivisera hanteringen av TA-anordningar samt TA-planer. Målet var att ha 90 % godkända TA-planer
- Utvecklingsprojekt i entreprenaden skall verka för kompetens, förbättring av för entreprenaden gällande handlingar, förebyggande beläggningsunderhåll, vägutrustning, utveckling av kunddialogen samt saltteknik.
- Utveckla och prova ersättningsmodellen väderscombi i kombination med kr per km väg och tillfälle, samt att utföra kontinuerlig uppföljning av sambandet mellan åtgärder och ersättning.

4.1.6 Inköp

Parterna var överens om att det i entreprenaden ska ingå att prova och utveckla samverkansmodellen enligt FIA och att utveckla nya arbetsmetoder inom ramen för LOU.

4.2 Upphandlingen av driftområdena Åsele och Övertorneå

Dirftområdena Åsele och Övertorneå upphandlades som ett samverkansprojekt enligt FIA:s modell för utökad samverkan, nivå 2 (FIA 2006). Detta framgick tydligt i entreprenadkontraktet som bifogades med upphandlingsföreskrifterna.

Utöver de vanliga kontraktsvilkoren som brukar finnas i ett konventionellt entreprenadkontrakt, framgick i entreprenadkontraktet för Åsele och Övertorneå att rutiner för samverkan skall utarbetas gemensamt av entreprenör och beställare utifrån intentioner i FIA nivå 2. Entreprenörens och beställarens organisationer ska samarbeta gällande följande fokusområden: planering, kostnadsstyrning, produktionsstyrning, upphandling och inköp, riskhantering, information, spridning till tredjeman och övriga intressenter. Några mätbara mål avseende fokusområden är dock inte specificerade i entreprenadkontraktet.

Parterna ska åstadkomma en integrerad organisation och styra uppdragets planerliga genomförande inom fastlagda, ekonomiska och tidsmässiga ramar. Samtidigt skall de strikta ansvarsgränserna enligt ABT 06 med ändringar bibehållas.

I entreprenadkontraktet framgår också att kontraktssumman består av en fast del och en rörlig del. Den fasta delen består av entreprenörarvode, organisation och etablering. I den rörliga delen ingår material och varor, yrkesarbetare, hjälpmedel inklusive tippavgifter, mätutrustning, handverktyg och mindre redskap, underentreprenader samt maskiner och transportfordon.

Som incitament framgår i entreprenadskontraktet att summan för den rörliga delen i entreprenaden används som rikt kostnad. Vinster och förluster delas upp mellan beställare och entreprenör, dvs. om kostnaden för den rörliga delen understiger rikt kostnaden erhåller entreprenören 50 % av skillnaden som premie. Om kostnaden för den rörliga delen överstiger slutlig rikt kostnad äger entreprenören erhålla 50 % av det överskjutna beloppet. Entreprenörens ekonomiska redovisning avseende entreprenaden skall vara öppen för beställaren. Beställaren äger även rätt att genom auktoriserad revisor utföra revision hos bolaget vad gäller redovisning, gottskrivning av rabatter, etc.

I kontraktsvillkoren framgår också att upphandling av underentreprenörer ska ske i nära samråd mellan parterna och att beställaren ska ha avgörande inflytande i valet av underentreprenör, maskinresurser eller leverantör.

Rikt kostnaden ska justeras -uppåt och -nedåt, detta skall ske årsvis vid mängdförändringar i konton 81-89 (exklusive Vinterorganisation) samt konto Z1¹ enligt formeln nedan. Rikt kostnaden ska också justeras vid tillkommande arbeten som inte går att reglera enligt konto 81-89 (exklusive vinterorganisation) samt konto Z1. Rikt kostnaden regleras i första hand utefter överenskommet pris exkl. kostnader som härrör till fasta priser, i andra hand mot redovisad självkostnad.

De fasta delarna skall justeras med de i anbudet angivna procentsatser ifall avtalad rikt kostnad förändras utöver $\pm 10\%$. Vinterorganisation regleras endast vid vägnätsförändringar. Den slutliga ersättningen för entreprenörens åtagande utgörs enligt nedan:

Slutlig rikt kostnad \pm incitamentsreglering + slutlig fast del.

5 Diskussion

Studien har visat att både entreprenör och beställare upplever att i de områden som har bedrivits i samverkan har en högre kvalitet uppnåtts med en lägre kostnad jämfört med de områden som har bedrivits i konventionella entreprenadformer. Modellen med vinst och riskfördelning har motiverat både beställare och entreprenör att lägga fokus på att åtgärderna är så effektiva som möjligt i ett långsiktigt perspektiv. Detta har påverkat kvalitén på utfört arbete i en positiv riktning. Det var dock svårt att följa upp kvalitén på utfört arbete i denna studie då det inte finns underlag att jämföra kostnaderna med kvalitén.

Med den incitamentreglering som har använts i de driftområden som har bedrivits i samverkan har samtliga parter strävat efter att uppnå ett så bra resultat som möjligt till lägsta möjliga kostnad. Vinstfördelningen har blivit ett incitament för att använda så effektiva metoder som möjligt. Genom fördelningen av risker och vinter/besparingar har även åtgärder med högre ingångskostnad men högre kvalitet och livslängd kunnat utföras.

Inom de driftområden som har bedrivits i samverkan har det funnits bra förutsättningar för utveckling, då en aktiv kommunikation och strävan efter de bästa metoderna för utförande kan tillåta utveckling av nya metoder och produkter i högre grad. Genom omförhandlingar under entreprenadens gång kan metoder bytas utan att det räknas som ett kontraktsbrott.

Genom en utvecklad dialog har man kunnat anpassa underhållet till rådande omständigheter. Till exempel har driftentreprenören kunnat komma med förslag för att undvika situationer som har lett till upprepat underhåll, eller föreslå en större åtgärd som kommer att förebygga flera mindre åtgärder.

I de driftområden som har studerats inför denna studie har fakturering och uppföljning skett månadsvis vilket har lett till att Trafikverket har fått en ökad insyn i vilket arbete som utförs och har bättre insikt i produktionskapaciteter och verkliga produktionskostnader.

Att utforma ett upphandlingsunderlag för samverkan/partnering inom driftkontrakt är svårt. Vid eftersökningar på marknaden har det inte heller funnits några väl uppbyggda modeller för detta utan partnering är framförallt tillämpat vid entreprenader med ett mer begränsat spektrum.

Enligt de parter som har varit involverade i de driftområden som har bedrivits i samverkan har upphandlingsmodellerna fungerat bra. Det finns dock delar som har fungerat mindre bra. I de driftområden som är upphandlade som ett konventionellt driftkontrakt med en option om att övergå till samverkan utan några

¹ Zonindelad grusvägsunderhåll: Grusvägarna delas upp i flera zoner. Varje år fokuserar man på vägarna i en zon och tar prover på slitlagret, tillför nytt grus, inventerar alla trummor och diken osv.

förtydligande villkor avseende utförande av ett samverkanskontrakt t.ex. incitamentreglering, uppföljning och ersättning, har beställaren gett ett alltför stort utrymme för spekulationer.

Det är också värt att nämna att det råder en viss uppfattning inom branschen om att i enlighet med lagen om offentliga upphandlingar kan tilldelningsbeslutet för de driftområden som upphandlas i en traditionell upphandlingsform och utförs i samverkan överklagas. Detta med anledning av att förutsättningarna ändras då man går från en traditionell entreprenad till samverkan, t.ex. när man bestämmer sig för att inte utföra några dikesrensningar till förmån för en annan mer "akut" åtgärd är detta en ändring som strider mot kontraktshandlingarna och förändrar förutsättningarna som fanns i anbudsskedet. Enligt LOU kan förändringar och kompletteringar av förfrågningsunderlaget göras i samband med förhandlingar så länge förändringen inte är av sådan karaktär att det förändrar de ursprungliga grundidéerna för upphandlingen (Anderson, Broström, 2002). Denna uppfattning stämmer dock inte med verkligheten då LOU bara gäller vid upphandlingen, dvs. vid anbudsskede fram till signerat kontrakt. Efter signerat kontrakt upphör LOU och andra lager börjar gälla. Detta betyder att ändringar kan ske under entreprenadtiden utan att det bryter mot LOU.

Till skillnad från FIA:s modell för ökad samverkan finns det inga modeller för konflikthantering i de driftområden som har bedrivits i samverkan. De uppnådda resultaten beror mycket på den goda kommunikation/relation som har funnits mellan beställare och utförare och extra möten tillämpas vid behov.

6 Förslag till underlag för upphandling

Att utforma ett upphandlingsunderlag för partnering inom driftkontrakt är svårt. Vid eftersökningar på marknaden har det inte heller funnits några väl uppbyggda modeller för detta utan partnering är framförallt tillämpat vid entreprenader med ett mer begränsat spektrum. Den svåraste delen i en sådan upphandling är val av kriterier för anbudsutvärdering.

Den upphandlingsmodell som har använts vid upphandlingen av de studerade driftområdena i samverkansform har enligt både beställare och entreprenörerna fungerat bra, och man har varit nöjda med de uppnådda resultaten. Därför är det lämpligt att använda en liknande modell vid framtida upphandlingar av driftkontrakten i samverkans form.

Det viktiga vid upphandling med partneringsprincipen är att det ska framgå tydligt av underlaget att kontraktet är ämnat att bedrivas i samverkan. Det ska också framgå tydligt av förfrågningsunderlaget vilka kriterier som iaktas vid anbudsutvärderingen. Beställaren måste också vara tydlig med hur kontrakten ska bedrivas för att undanröja oklarheter som kan leda till spekulationer och överklaganden. Modeller för t.ex. incitament, reglering och ersättning samt justering av kontraktssumman ska framgå i förfrågningsunderlaget.

För att få en fungerande Samverkan är det också viktigt att de som är inblandade och ska genomföra arbetet är positivt inställda till arbetsformen. I studien är det flera som har varit tveksamma till att arbeta i samverkan i början och det har därför varit lite trögstartat men samtliga har varit nöjda i efterhand och vill gärna arbeta i Samverkan igen. Att upprätta en kommunikationsplan som styr vilka frågor som ska tas upp i samverkansmöten och vilka som kan lösas med "enklare" kommunikation kan också vara en bra idé, då det lätt tenderar att bli alltför många möten i början som inte tillför något särskilt till projektet men alltför få möten i senare skeden.

I en samverkansmodell bör fasta kostnader såsom kontor och utrustning lyftas ur samverkansdelen och hamna i en fast del. Detta för att öka uppföljningsmöjligheten och för att dessa kostnader inte ska belastas med det procentuella tillägget som övriga poster har. Kostnader för kontor och utrustning är också sådant som entreprenören kan påverka och bör därför inte räknas in i modellen.

Entreprenadkontraktet för driftkontraktet (kontraktsvillkor) som ska upphandlas som samverkansprojekt bör kompletteras med följande villkor:

6.1 Omfattning:

I entreprenadkontraktet ska det framgå att:

- Entreprenören åtar sig att i utökad samverkan nivå 2 enligt FIA för beställarens räkning i överensstämmelse med de angivna kraven i kontraktshandlingarna utföra drift och underhåll på det allmänna vägnätet i driftområdena.
- Entreprenörens och beställarens organisationer ska samarbeta gällande:

- Planering
- Kostnadsstyrning
- Produktionsstyrning
- Upphandling och inköp
- Riskhantering med avseende på ekonomi, tid, konflikter, miljö och arbetsmiljö.
- Informationsspridning till tredjeman och övriga intressenter
- Rutiner för samverkan skall utarbetas gemensamt av entreprenör och beställare utifrån intentioner i FIA nivå 2.

6.2 Utförande:

De grundläggande kraven på samverkan och tekniska lösningar som finns specificerade i styrande dokument såsom ABT 06 ska följas.

Reglerbara arbeten ersätts enligt Å-prislistan och följer den verkliga kostnaden med det påslag som är överenskommet mellan beställare och entreprenör. Vid de åtgärder som inte är av akut karaktär ska samråd ske för att bestämma åtgärder. Halkbekämpning, snöröjning och eventuella åtgärder till följd av olyckor räknas till akuta åtgärder och ska utföras på entreprenörens egna initiativ.

Vid konflikter mellan beställare och utförare som inte kan lösas inom samverkan ska dessa lösas i enlighet med ABT 06.

I entreprenadkontraktet ska framgå att:

- Parterna ska åstadkomma en mellan beställaren och entreprenören integrerad organisation och med uppbyggande av all erforderlig kompetens, styra uppdragets planliga genomförande inom fastlagda, ekonomiska och tidsmässiga ramar. Samtidigt skall de strikta ansvarsgränserna enligt ABT 06 med ändringar bibehållas.
- En samverkansgrupp med deltagare från båda parter skall utses. En samverkansledare skall tillsättas/utses gemensamt av parterna och bekostas av beställaren.
- Parterna ska intensifiera gemensamma uppföljningar, utvärderingar och avstämningar mot överenskomna mål och betalningsplaner m.m.
- Parterna skall verka för öppenhet och skapa förutsättningar för en framgångsrik samverkan samt agera lojalt enligt kontraktets förutsättningar.

6.3 Upphandling av underentreprenörer och leveranser

Beställaren bör vara närvarande vid upphandling av underentreprenörer och ha rätt till att påverka valet av underentreprenör. I entreprenadkontraktet ska framgå att:

- Upphandling av underentreprenörer ska ske i nära samråd mellan parterna
- Beställaren skall ha rätt till ett avgörande inflytande i valet av underentreprenör, maskinresurser eller leverantör för större leveranser, om beställaren anser att en leverantör inte uppfyller de krav som kan ställas för att uppfylla uppdragets målsättning.
- Beställaren äger rätt att påfordra att anbud inhämtas i de fall entreprenören avser att anlita andra avdelningar eller bolag inom den egna koncernen.
- Upphandlingstidsplan skall upprättas av entreprenören.
- Kostnadsregleringar gentemot anlitate underentreprenörer och leverantörer skall utföras gemensamt och i samråd mellan beställaren och entreprenören.

6.4 Ekonomi och ersättning

I entreprenadkontraktet ska framgå att:

- Kontraktssumman ska bestå av en rörlig del, med en rikt kostnad, och en fast del.
- I den rörliga delen ingår
 - Material och varor.
 - Yrkesarbetare.
 - Hjälpmedel inklusive tippavgifter men exklusive egna och/eller inhyrda bodar och andra provisoriska byggnader, mätutrustning, handverktyg och mindre redskap.
 - Underentreprenader.
 - Entreprenadmaskiner och transportfordon.

- Samtliga rabatter skall gottskrivas den rörliga delen.
- Den fasta delen består av entreprenörarvode, organisation och etablering.
- Entreprenören ska ersättas för både den fasta och den rörliga delen.
- För den rörliga delen ska entreprenören ersättas enligt självkostnadsprincipen.
- För den rörliga delen har parterna avtalat en incitamentskonstruktion.
- Den fasta delen kan ändras under vissa avtalade förutsättningar.
- Vinterorganisation samt övriga kostnader som inte ingår i rörlig del jämte entreprenörarvode ersätts enligt ABT 06.

6.5 Incitamentreglering

Risker liksom vinster/besparingar fördelas mellan beställare och entreprenör enligt överenskommelse. I entreprenadskontraktet framgår att:

- Summan av entreprenörens rörliga kostnad skall årligen jämföras med slutlig rikt kostnad.
- Om kostnaden för den rörliga delen understiger rikt kostnaden erhåller entreprenören 50 % av skillnaden som premie.
- Om kostnaden för den rörliga delen överstiger slutlig rikt kostnad äger entreprenören erhålla 50 % av det överskjutna beloppet.

6.6 Justering av rikt kostnad

I kontraktet ska framgå vad som innebär en ändring av rikt kostnaden och vad som inte innebär någon ändring. T.ex. uppnått syfte med ”smartare lösning” innebär ingen ändring av rikt kostnaden. Däremot innebär en utökning eller tillägsbeställning en ändring av rikt kostnaden.

I entreprenadkontraktet ska framgå att:

- Justering av rikt kostnaden – uppåt och nedåt – skall ske årsvis enligt nedan:
 - Vid förändrade mängder i konton 81-89 (exklusive Vinterorganisation) samt andra eventuella speciella konton som konto Z1.
 - Tillkommande arbeten som inte går att reglera enligt konton 81-87 (exklusive vinterorganisation) regleras i första hand med överenskommet pris exkl. kostnader som härrör till fasta priser, i andra hand mot redovisad självkostnad.
 - Rikt kostnaden får ej förändras av andra skäl än de ovan nämnda.
- De fasta delarna (Entreprenörarvode, organisation och etablering) skall justeras med en i anbudet angiven procentsats om avtalad rikt kostnad förändras utöver $\pm 10\%$.
- Vinterorganisation regleras endast vid vägnätsförändringar.
- Den slutliga ersättningen för entreprenörens åtagande utgörs sålunda av:
- Slutlig rikt kostnad \pm incitamentsreglering + slutlig fast del.
- Efter beräkning av den slutliga ersättningen till entreprenören tas hänsyn till eventuella viten och skadestånd.
- Utöver tidigare nämnd ersättning till entreprenören tillkommer mervärdesskatt vid utbetalningstillfället gällande regler.
- Vid konflikter mellan beställare och utförare som inte kan lösas inom samverkan ska dessa lösas i enlighet med ABT 06.

6.7 Ekonomisk granskning, öppna böcker m.m.

Vid samverkan ska ersättningen baseras på verkliga kostnader varför det är en förutsättning att projekten drivs med öppna böcker.

I entreprenadkontraktet ska framgå att:

- Entreprenörens ekonomiska redovisning avseende entreprenaden skall vara öppen för beställaren eller av denne anlitad person för ekonomisk granskning och kontroll.
- Beställaren äger även rätt att genom auktoriserad revisor utföra revision hos bolaget vad gäller redovisning, gottskrivning av rabatter, etc.
- Entreprenören är därvid skyldig att ställa allt material som rör entreprenaden till förfogande. Motsvarande gäller även för anlitade underentreprenörer och för mer betydande leverantörer. Entreprenören är skyldig att i avtal med dessa inta motsvarande förbehåll.

- Förutsättningar för sekretess beträffande uppgifter om bolaget och bolagets affärsförhållanden som kan framkomma vid sådan revision, regleras i Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).
- Uppföljning av kostnader:
- Entreprenören skall tillhandahålla ett datoriserat system för kontering och kostnadsuppföljning. I samråd med beställaren skall en projektspecifik och till beställarens system för projektredovisning anpassad kontoplan upprättas med kodning och kostnadsställen.

7 Referenser

Andersson, A., Broström, M. (2002) ”Partnering inom Vägverkets drift- och underhållsverksamhet”, examensarbete 2002:113 CIV, Institutionen för väg-och vattenbyggnad, *Luleå Tekniska Högskolan*, Luleå, ISSN 1402 – 1617.

Förnyelse i Anläggningsbranschen (FIA) (2006). ”Utökad samverkan - En svensk modell för anläggningsbranschen”, *Förnyelse i Anläggningsbranschen*, Stockholm.

Nyström, J. (2007). ”Partnering: definition, Theory and the procurement phase”, doktorsavhandling, *Kungliga Tekniska Högskolan*, Stockholm.

Nyström, J. (2008). ”Fem år med partnering i driftområde Arvika - Definition, utvärdering och erfarenheter”, Rapport 2008:2, *Centrum för Drift och Underhåll av Infrastruktur*, Kungliga Tekniska Högskolan, Stockholm.

Intervjuade personer:

Björn Nordvall, projektledare, Trafikverket, Skellefteå.

Claes-Håkan Elvesten, platschef, Svevia, Vårgårda.

Claes-Håkan Stridh, Verksamhetsutvecklare, Svevia, Skövde.

Christer Ahlin Sektionschef, Trafikverket, Göteborg.

Lars Hannu, Projektledare, Trafikverket, Skellefteå.

Mikael Lindholm, Sektionschef, Trafikverket, Skellefteå.

Morgan Wester, projektledare, Trafikverket, Göteborg.