



Kvalitetsaspekter vid upphandling av utemiljöförvaltning

–en jämförelse mellan offentliga och privata förvaltare i Sverige och Danmark

**Bengt Persson, Christian Lindholst, Anna Sunding, Anders Kristoffersson,
Tim Delshammar, Erik Fälth och Thomas B. Randrup**

Sveriges lantbruksuniversitet
Fakulteten för landskapsarkitektur, trädgårds- och växtproduktionsvetenskap

Rapport 2017:2
ISBN 978-91-576-8930-6
Alnarp 2017



LANDSKAPSARKITEKTUR
TRÄDGÅRD VÄXTPRODUKTIONSVETENSKAP
Rapportserie

Kvalitetsaspekter vid upphandling av utemiljöförvaltning

–en jämförelse mellan offentliga och privata förvaltare i Sverige och Danmark

**Bengt Persson, Christian Lindholst, Anna Sunding, Anders Kristoffersson,
Tim Delshammar, Erik Fälth och Thomas B. Randrup**

Sveriges lantbruksuniversitet
Fakulteten för landskapsarkitektur, trädgårds- och växtproduktionsvetenskap

Rapport 2017:2
ISBN 978-91-576-8930-6
Alnarp 2017

Sveriges lantbruksuniversitet
Fakulteten för landskapsarkitektur, trädgårds- och växtproduktionsvetenskap

Rapport 2017:2

Författare: Bengt Persson, Christian Lindholst, Anna Sunding, Anders Kristoffersson,
Tim Delshammar, Erik Fälth och Thomas B. Randrup

En sammanfattning av rapporten finns publicerad som Movium Fakta nr 1, 2017

Omslagsfoto: Thomas B. Randrup

Tryck: SLU Repro, 2017

ISBN 978-91-576-8930-6

FÖRORD

Upphandling av utemiljöförvaltning är en stor verksamhet i Sverige och Danmark. Det är en central fråga både för privata och offentliga förvaltare hur kvaliteten kan säkerställas i upphandlingarna och entreprenaderna så att användarna av utemiljöerna får den kvalitet och den funktionalitet som de kan förvänta. Utvecklingsarbeten inom detta fält är sällsynta och i Sverige har det inte hänt så mycket sedan de initiativ som drevs av Movium på 1980-90-talen och som började med Skötselmanual för utemiljö 89. I Danmark utkom en motsvarande gemensam standard för kvalitetsbestämning av utemiljöskötsel 1998 och som sedan uppdaterats 2016 mot bakgrund av erfarenheter från branschen.

Som två av finansiärerna av föreliggande projekt är det vår förhoppning att utvecklingsarbeten inom upphandling ska få en ökad volym framöver och att de kommer att utvecklas i samverkan mellan Sverige, Danmark och andra länder.

Likheter och skillnader mellan Sverige och Danmark har varit ett fokus i föreliggande arbete liksom mellan upphandlingar som görs av offentliga förvaltare som lyder under EU:s upphandlingsregler och privata förvaltare som endast tillämpar de entreprenad- och andra regler som gäller för den privata marknaden. Framför allt har intresset i projektet kretsat kring vilka fördelar och nackdelar, möjligheter och begränsningar som de offentliga upphandlingsreglerna ger i förhållande till de privata. Projektet har identifierat intressanta skillnader och det är vår förhoppning att det i fortsatta arbeten ska gå att fördjupa kunskaperna om vilka effekterna blir för kvaliteten i det utförda arbetet och i den av brukarna upplevda nyttan och användbarheten av utemiljön. Projektet har också bidragit till att initiera motsvarande jämförelser i ett än bredare europeiskt perspektiv.

Vi vill rikta ett tack till projektgruppen och särskilt till alla de utemiljöförvaltare i Sverige och Danmark som tagit av sin tid för att bidra till enkäter, intervjuer och med material och som därmed gjort det möjligt att genomföra projektet. Projektet genomfördes under 2013-14 och har tidigare avrapporterats i ett internt material med blandad text på svenska och danska. Föreliggande rapport innebär en offentlig publicering av projektresultaten och är en översättning av hela texten till svenska.

Alnarp 2017-07-01

Anders Rasmusson
Movium vid SLU Alnarp

Lisbeth Sevel
Dalgas Innovation, Danmark

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

Förord	3
Sammanfattning	5
Inledning och bakgrund	8
Ramverk för upphandling – en jämförelse mellan SE och DK	12
Institutionella ramar för anbudsfordfarande och upphandling	13
Politiska och administrativa ramar i Danmark	13
Lagstiftning	14
Övrig lagstiftning i Danmark.....	15
Övrig lagstiftning i Sverige.....	16
Standarder i Danmark	17
Standarder i Sverige	21
Jämförelse mellan Sverige och Danmark	24
Analys av kvantitativa data	26
Genomsnittlig upphandlingsgrad	27
Upphandlingsstrategier	28
Historisk utveckling	30
Förväntad utveckling	30
Sammanfattande trend för upphandling i Sverige och Danmark	31
Uppfattningar om kvalitet och process för upphandling av utemiljöskötsel	32
Svenska uppfattningar om kvalitet och process	32
Organisation av upphandling och genomförande av entreprenader	32
Synen på moment- respektive funktionsbaserade förfrågningsunderlag och styrdokument	36
Utveckling av kriterierna för skötselupphandlingar – från kvalitet mot kvantitet	38
Så styrs kvaliteten i skötselentreprenaderna.....	41
Övrigt intressant som framkommit.....	43
Danska uppfattningar om kvalitet och process.....	43
Organisation av upphandling och genomförande av entreprenader	44
Upphandling av utemiljöskötsel i bostadsföreningar	51
Jämförelse av uppfattningar om kvalitet och process i Sverige och Danmark	53
Så utformas förfrågningsunderlagen	56
Vem upprättar förfrågningsunderlagen.....	57
Moment- eller funktionsbaserade	58
Kriterier och krav för upphandling, val av entreprenör och på entreprenören under entreprenadtiden	58
Så bestäms och kontrolleras kvaliteten under entreprenadtiden.....	59
Kostnadsregleringens betydelse	60
Tre trender – en diskussion av resultaten	62
Kunskapsluckor och fortsatt forskning	65
Referenser	67
Bilaga 1 Metodbeskrivning	69
Bilaga 2 – Webbenkät	72
Bilaga 3 – Frågor till telefonintervjuer	73

SAMMANFATTNING

Projektet är inriktat på entreprenadupphandling av utemiljöskötsel. Vi gör en jämförelse mellan Sverige och Danmark och i görligaste mån mellan upphandlingar som genomförts enligt EU:s inköpsdirektiv (offentlig verksamhet) och upphandlingar som inte omfattas av direktivet (privat verksamhet). Som utgångspunkt har vi formulerat tre trender att följa upp:

1. Allt fler förvaltare, både offentliga och privata, övergår till upphandling av förvaltningen av sina utemiljöer på entreprenad istället för att genomföras i egen regi men det är oklart om denna trend nått en mättnad eller om det fortfarande är en ökande (eller minskande) andel upphandlad förvaltning.
2. Upphandling av utemiljöskötsel från offentliga förvaltare styrs av EU:s upphandlingsregler genom de nationella lagarna Lagen om offentlig upphandling (LOU) i Sverige och Tilbudsloven i Danmark. Tillämpningarna blir allt mer stelbenta efterhand som ansvaret för upphandlingar förs över till centrala upphandlingsenheter eller styrs till sitt upplägg av lokal/kommunala/andra upphandlingsreglementen. Kraven på genomsiktighet, jämförbarhet och enkelhet ökar varför de kvalitativa aspekterna och kraven blir allt svårare att formulera och ha som utgångspunkt för att få rätt val av utförare och att upphandlingsunderlagen kan användas för att styra mot den efterfrågade kvaliteten i det utförda resultatet.
3. Funktionsupphandlingar tenderar att bli allt vanligare jämfört med moment- och arbets-specificerade upphandlingar.

Projektet har genomförts i tre steg. Det första var en webbenkät till parkförvaltare och fastighetsförvaltare i Sverige (45 park+15 bostad=60 svar) och Danmark (57 park+8 bostad=65 svar). Det andra var en telefonintervju till dem som i webbenkäten meddelat att de var beredda att vara med vid en intervju, 23 i Sverige och 6 i Danmark. Det tredje var en genomgång av svenska förfrågningsunderlag insamlade från en del av dem som medverkade vid telefonintervju och som jämfördes med en genomgång av förfrågningsunderlag från början av 1990-talet (Persson, 1996).

De svenska och danska ramverken kring entreprenadupphandling är både likartade och skiljer sig åt. Störst är skillnaden att i Danmark har regeringen gripit in och skrivit avtal med kommunernas organisation om vilken omfattning entreprenadupphandling av kommunal verksamhet ska ha. Det finns även skillnader i hur anställningstryggheten hanteras när man går över till entreprenadverksamhet och att det i Danmark finns en särskild lag om kontrollbud som avges av den kommunala verksamheten vid entreprenadförfrågningar.

Av webbenkäten framgår att:

- I både Sverige och Danmark är trenden att de kommuner som nu lägger ut en del av sina skötseluppgifter på entreprenad förväntar sig en ännu större entreprenadupphandling framöver.
- De svenska kommuner som lägger ut på entreprenad lägger ut en större andel av uppgifterna på entreprenad jämfört med de danska kommunerna.
- Färre kommuner lägger ut på entreprenad i Sverige än i Danmark.

– Det är bara några få bostadsföretag som lägger ut skötseluppgifter på entreprenad i Danmark, medan andelen bostadsföretag som lägger ut skötseluppgifter på entreprenad är större i Sverige.

Av telefonintervjuerna framgår att flödet för genomförande av upphandlingar och entreprenader är relativt snarlikt mellan Danmark och Sverige. Noteras kan att inköpsavdelningar eller liknande är inblandade i princip i alla undersökta kommuners upphandlingsprocesser. En skillnad är att bland våra danska respondenter använder samtliga sig av konsulter som stöd i olika led av processen medan det är mera ovanligt i Sverige. Bland våra danska case är alltid den politiska nivån medverkande i processen, vilket inte är fallet i Sverige. Där är en skillnad mellan upplägget av intervjuerna så frågan om politisk involvering är inte explicit ställd i de svenska. Vidare framgår att synen på funktions- respektive moment- och frekvensbaserade styrdokument är likartad i båda länderna. Helhetstänkande och holistiska styrdokument är mycket ovanliga men huvuddelen av respondenterna menar att det är den bästa formen för daglig uppföljning av entreprenaderna, men samtidigt är styrdokumenterna i princip aldrig (med ett svenskt undantag) i sin helhet baserade på funktion och utseende utan föreskriver moment och/eller frekvenser. Både i Danmark och Sverige är respondenterna överens om att det är relationen mellan beställaren och entreprenören som är mest utslagsgivande för vilken kvalitet som levereras genom skötselarbetet. En stor skillnad mellan länderna är att entreprenadupphandling av skötsel är ovanligt inom den danska bostadssektorn. Vi har fått flera exempel på att upphandlingar mött starkt motstånd från boende och boendeorganisationer i Danmark och inte kunnat genomföras. I Sverige är inte detta en kontroversiell fråga utan bostadsföretag av olika slag har utemiljöskötsel på entreprenad i stor omfattning. Av dem som svarat på vår webbenkät är det 14 av 15 bostadsrepresentanter som har entreprenadupphandling.

Av de granskade svenska förfrågningsunderlagen (16 stycken) som jämförts med förfrågningsunderlag från början av 1990-talet framgår att det skett en stor förändring i vad som sägs om kontroll och uppföljning. På 1990-talet var den vanligaste formen att beställaren utövade den kontroll hen ansåg lämplig medan det var mycket ovanligt att kontrollen baserades på entreprenörens egenkontroll. Här har skett en svängning fram till idag där förhållandena nu är de omvända. Förutom dessa två renodlade former för kontroll finns en rad olika modeller där beställaren och entreprenören gemensamt utövar kontroll och uppföljning.

För de tre trenderna kan konstateras:

1. *Övergång från egen regi till entreprenad:* Vi har av undersökningstekniska skäl inte fått fram några uppgifter från de beställare som idag inte använder entreprenader, i vilken utsträckning de planerar att göra det. Däremot visar vår studie att för de beställare som idag har entreprenader så räknar i princip alla med att andelen entreprenadupphandlad skötsel kommer att öka de kommande fem åren.
2. *EU:s upphandlingsreglers påverkan på kvalitetsstyrningen och skötselutförandet:* Det är stor skillnad på de svenska förfrågningsunderlagen från 1990-talet fram till dagens. Det är mer fokus på formalia och på underlag för tilldelningskriterier. Av våra intervjuer framgår att man har starkt fokus på jämförbarhet och kvantifierbarhet och inköpsavdelningar är involverade i alla kommunala upphandlingsprocesser. Respondenterna säger att man idag har svårare att hävda mjuka kriterier då upphandlingsansvariga menar att det ökar risken för över-

klaganden av tilldelningsbeslut. I vilken utsträckning detta har påverkat den erhållna kvaliteten i det genomförda skötselentreprenadarbetet har vi inte haft möjlighet att följa upp i föreliggande projekt.

3. *Ökad användning av funktionsupphandlingar kontra moment- och frekvensupphandlingar:* Nej, utvecklingen verkar inte gå åt det hållet utan tvärt om, moment- och frekvensbaserade styrdokument blir allt mer dominerande.

En rad behov för fortsatt forskning och utveckling har identifierats där ett exempel är vilken inverkan styrdokumentens uppbyggnad (t.ex. om de baseras på funktion och utseende eller på moment och frekvenser) har för genomförandet av entreprenaderna och det erhållna resultatet. Ett annat exempel är analyser av de överklaganden och rättsärenden som finns från utemiljöskötselentreprenader i Sverige och Danmark för att klargöra hur vanligt förekommande de är, vad överklagande avser och hur utslagen tenderar att bli i dessa ärenden.

INLEDNING OCH BAKGRUND

Huvudförfattare Bengt Persson

Skötsel av utemiljöer i städer och tätorter omsätter bara i Sverige minst 17 miljarder kr årligen och omfattar arbete motsvarande minst 25 000 årsverken (Persson et al, 2013). Trots den stora omsättningen och omfattningen uppmärksammas frågor kring utemiljöns förvaltning mycket lite i forskning och utveckling (FoU). Det finns få miljöer som arbetar med dessa frågor från forsknings- och utvecklingssynpunkt, såväl i Sverige och Danmark som i andra länder. Försök har gjorts att bygga upp FoU-verksamhet inom kommunal utemiljöekonomi och inom förvaltning på europeisk basis, men hittills har det inte gått att få etablerat sådana nätverk. Mellan Sveriges Lantbruksuniversitet, SLU, i Sverige och tidigare Kongelige Veterinaer og Landbohøjskolen, KVL, numera Köpenhamns universitet, i Danmark har det tidigare också försökt byggas upp samverkan och samarbete, men det har inte gått att få en varaktig verksamhet. Det som kvarstått är nationella mindre forskningsmiljöer i Sverige och Danmark men som haft liten omfattning av sin verksamhet och små resurser. Det projekt som nu genomförs baseras på ett nytt försök att skapa en livskraftig FoU-miljö. Detta första projekt initieras av en ny konstellation där SLU Alnarp har tagit initiativet tillsammans med HedeDanmark och deras dotterbolag Väla Mark & Trädgård i Sverige. Finansiärer är den danska forskningsfonden Dalgas Innovation tillsammans med SLU genom Movium Partnerskap. Vi har etablerat ett samarbete med Aalborgs Universitet för genomförandet av projektet.

Föreliggande projekt är orienterande och huvudsakligen inriktat på att utveckla FoU-verksamhet och framför allt att formulera ett antal intressanta FoU-frågor för fortsatt verksamhet inom förvaltning av utemiljöer och speciellt med inriktning mot upphandlings-, genomförande- och kvalitetsfrågor. Projektet har bedrivits huvudsakligen mellan 1 maj 2013 (start för den svenska delen av arbetet) till 31 januari 2014 (avslut för den danska delen av projektet). Anna Sunding har varit huvudansvarig för genomförande och bearbetning av enkäter och intervjuer i Sverige. Christian Lindholm, Aalborg universitet, har haft motsvarande roll i Danmark och har dessutom arbetat med analys och sammanställning av enkätsvaren. Projektledare har varit Bengt Persson, SLU, och i projektgruppen har ingått Anders Kristoffersson och Tim Delshammar, SLU, samt Thomas B. Randrup, Väla Mark & Trädgård. Ursprungligen skrevs rapporten på svenska och danska men har nu översatts till svenska. Erik Fälth har gjort en redaktionell bearbetning av översättningen och den har sedan slutligen bearbetats av Bengt Persson.

Projektet har inriktats mot vad vi uppfattat som tre trender inom upphandling av utemiljöförvaltning som vi vill undersöka hur de ser ut för dagen:

1. Allt fler förvaltare, både offentliga och privata, övergår till upphandling av förvaltningen av sina utemiljöer på entreprenad istället för att genomföras i egen regi men det är oklart om denna trend nått en mättnad eller om det fortfarande är en ökande (eller minskande) andel upphandlad förvaltning. En enkät till Nordens parkförvaltningar som genomfördes 2005 (Randrup & Persson 2009) visade att inom parkförvaltning var Sverige mera mättat medan Danmarks trend var mot ökad upphandling. Hur ser denna trend ut idag och hur är det för olika typer av förvaltare som parkförvaltningar, bostadsrättsföreningar och offentliga fastighetsägare?

2. I Sverige och i Danmark styrs upphandling av utemiljöskötsel från offentliga förvaltare av EU:s upphandlingsregler genom de nationella lagarna Lagen om offentlig upphandling (LOU, SFS 2007:1091) i Sverige och Tilbudsloven i Danmark. Tillämpningarna blir allt mer stelbenta efterhand som ansvaret för upphandlingar förs över till centrala upphandlingsenheter eller styrs till sitt upplägg av lokala/kommunala/andra upphandlingsreglementen. Kraven på genomsiktighet, jämförbarhet och enkelhet ökar varför de kvalitativa aspekterna och kraven blir allt svårare att formulera och ha som utgångspunkt för att få rätt val av utförare och att upphandlingsunderlagen kan användas för att styra mot den efterfrågade kvaliteten i det utförda resultatet. En del i arbetet med att kartlägga denna trend är att jämföra dagens förfrågningsunderlag med dem som upprättades innan EU:s upphandlingsregler började tillämpas i Sverige¹. I arbetet Att upphandla kvalitet (Persson, 1996) granskades ett antal förfrågningsunderlag avseende kvalitetsstyrning och hur kvalitetsstyrningen formulerades och det materialet ska användas för jämförelser av svenska förhållanden. Vi ska även jämföra kvalitetsstyrningen mellan offentliga upphandlingar och upphandlingar genomförda av förvaltare som inte styrs av EUs upphandlingsregler.

3. Vi har uppfattat att funktionsupphandlingar har tenderat bli allt vanligare jämfört med moment- och arbetspecificerade upphandlingar. Men även här visade enkäten till nordiska parkförvaltningar 2005 att Sverige verkade ha nått en större mognad och att trenden mattats av jämfört med Danmark där funktionsupphandlingar var en hetare fråga. Även här vill vi se hur denna trend ser ut idag och jämföra mellan de olika typerna av förvaltare och mellan Danmark och Sverige. Vi ska också lyssna på förvaltarnas erfarenheter för att skapa en bild av deras uppfattning om fördelar och nackdelar med funktionsupphandlingar jämfört med specificerade upphandlingar och vilka utvecklingsmöjligheter och utvecklingsönskemål man ser.

Projektet har genomförts i tre steg. Först har vi upprättat en webbaserad enkät, se bilaga 2, där företrädare för olika typer av utemiljöförvaltare i Sverige och Danmark har fått redovisa deras dagsläge inom de tre trenderna. En första utsällning skedde i enkäten genom att de förvaltare som inte handlar upp någon skötsel på entreprenad inte kom vidare till de fortsatta frågorna. I den svenska enkäten fick de respondenter som handlade upp hela eller delar av förvaltningen på entreprenad som en avslutande fråga meddela om de var villiga att medverka vid en telefonintervju. Dessa intervjuer blev således steg två i projektet. För de danska intervjuerna har urvalet gjorts av ansvarig forskare som ett riktat urval till respondenter av olika typ. Vid intervjuerna har det sedan som en avslutning ställts en fråga om respondenten kunde skicka något exempel på ett förfrågningsunderlag från upphandling av utemiljöskötsel från den egna organisationen. Dessa förfrågningsunderlag har sedan som ett tredje steg i projektet lästs igenom och analyserats avseende svenska förhållanden. För den danska delen av projektet har inte motsvarande jämförelsematerial funnits.

¹ LOU infördes i Sverige 1992 men det tog tid innan upphandlingsreglerna fick ordentligt genomslag i den praktiska verksamheten.

Vårt mål har varit att göra en övergripande kartläggning av de olika trenderna för att se hur dagsläget verkar vara inom olika förvaltarkategorierna i Sverige och Danmark och hur utvecklingen ser ut för den närmsta framtiden. Följande typer av förvaltningar har ingått:

- kommunala parkförvaltningar
- privata fastighetsbolag (endast i den svenska studien)
- bostadsrättsföreningar (motsvarande private ejerforeninger i Danmark)
- offentliga fastighetsbolag och statliga myndigheter (endast i den svenska studien).
- bostadsföreningar i Danmark (har ingen motsvarighet i Sverige)

Enkätsvaren har bearbetats kvalitativt, sammanställts och kommenterats. De insamlade svenska förfrågningsunderlagen har granskats utifrån vad som sägs om styrning av kvalitet i olika led av upphandlingsprocessen från förfrågningsunderlag till kontrakt och sedan jämförts med materialet från 1996. Förfrågningsunderlagen har också analyserats avseende vilken typ av entreprenadregelverk de baseras på och hur de tekniska specifikationerna är gjorda, om de baseras på funktion, på moment och frekvenser eller om det är kombinationer. Avslutningsvis skisserar vi de övergripande trenderna och jämför mellan branscherna och mellan Sverige och Danmark. Det ger en indikation om samband mellan upphandlingsform, genomförande av entreprenaderna och den av beställaren upplevda kvaliteten i resultatet men framför allt beställarnas syn på processen kring upprättande av förfrågningsunderlag, styrning, upphandling, val av entreprenör och på hur kontroll och uppföljning av arbetet organiseras. Vi pekar också ut några intressanta frågor för fortsatt forskning och utredning. En viktig del av det fortsatta arbetet är att hitta finansiering för och etablera doktorander inom området.

Av tillfrågade kommuner har 58 % av alla danska kommuner besvarat vår enkät medan i Sverige är det 16 %. Denna skillnad i svarsprocent återspeglas i skillnader i omfattningen av upphandling inom området gata och park mellan de två länderna. Under 2010 var andelen av gatu- och parkområden som upphandlades av externa entreprenörer cirka 35 % i Danmark jämfört med 15 % i Sverige. Förutom detta har de sammanlagda kostnaderna för externa entreprenörer för gata- och parkområden bara ökat något i Danmark under de fyra föregående åren, samtidigt som den har ökat kraftigt i Sverige (Houlberg & Petersen, 2012).

Vad gäller bostads- och fastighetsföretag och bostadsföreningar har endast ett mycket lågt antal svar inkommit i både Danmark och Sverige. De inkomna svaren i denna del av studien kan inte användas till några mera långtgående slutsatser utan ger bara en orientering.

Strukturen av bostadsföretag och förvaltningsformer för flerbostadshus ser olika ut i Danmark och Sverige. I Sverige finns i princip tre typer av bostadsföretag och det är allmännyttiga bostadsbolag som förvaltar bostäder med hyresrätt, privatägda bostadsbolag/fastigheter med hyresrätt samt bostadsrättsföreningar. Förutom dessa har i undersökningen ingått offentligägda fastighetsbolag som förvaltar andra typer av fastigheter än med bostäder.

I Danmark finns en annan struktur där det i denna undersökning endast har ingått bostadsföreningar, som är en typ av bostäder som omfattas av regleringar och begränsningar som inte har någon motsvarighet i Sverige. Den rikstäckande paraplyorganisationen, Danmarks Allmänna Bostäder (BL) hade den 1/1 2012 ca 650 bostadsföreningar som medlemmar upp-

delade i cirka 8 000 avdelningar med tillgång till totalt 545 000 lägenheter (Danmarks Allmene Boliger, 2012). Svarefrekvensen för bostadsföreningarna kan på grundval av detta sägas vara mycket låg. I Sverige finns 22 000 bostadsrättsföreningar, 278 allmännyttiga bostadsbolag, 14 000 medlemsföretag i Fastighetsägarna som organiserar de privata fastighetsägarna samt 22 offentligägda fastighetsbolag (stat, kommun och landsting) (Persson & al, 2013). Därtill finns ett antal privatägda fastighetsbolag som enbart arbetar med lokaler för kontor, industri, handel etc. (och inte bostäder). Av dessa cirka 37 000 fastighetsföretag är det endast en mindre del som är aktuella för att handla upp utemiljöskötsel på entreprenad, i storleksordningen några tusen fastighetsföretag.

I denna rapport kommer vi att använda följande begrepp för företag och organisationer inom bostadssektorn:

- **bostadsföretag** = samlingsbeteckning när vi talar om alla de fyra typer av företag och organisationer som ingår i studien

SVERIGE

- **bostadsbolag** = allmännyttiga (i denna undersökning är samtliga kommunägda) och privatägda bostadsbolag

- **fastighetsbolag** = privat- och offentligt ägda fastighetsbolag som förvaltar lokaler men inte bostäder.

- **bostadsrättsföreningar** = bostadsrättsföreningar enligt Bostadsrättslagen (SFS 1991:614)

DANMARK

- **bostadsföreningar** = bostadsföreningar som är medlemmar i Danmarks Allmännyttiga Bostäder (BL)

RAMVERK FÖR UPPHANDLING – EN JÄMFÖRELSE MELLAN SE OCH DK

Huvudförfattare Christian Lindholst och Anders Kristoffersson

Den institutionella ramen för upphandling av skötsel av offentliga utemiljöer i Danmark och Sverige har ett antal gemensamma drag men också ett antal funktioner som är landspecifika. Dessutom är ramarna för upphandling inom den kommunala sektorn delvis annorlunda jämförda med upphandling inom bostadsföreningar.

I Tabell 1 anges likheter och skillnader inom de institutionella ramarna för upphandling mellan Danmark och Sverige. De olika delarna går igenom här.

Tabell 1. Institutionella ramar för entreprenadupphandling av utemiljöskötsel i Danmark och Sverige.

	Sverige	Danmark
Primär EU-lagstiftning och nationell implementering	<ul style="list-style-type: none"> • Europaparlamentets och Rådets direktiv 2004/17/EG, om samordning av förfarandena vid upphandling på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (försörjningsdirektivet) 	<ul style="list-style-type: none"> • Upphandlingsdirektivet 2004/17/EF implementeras vid beställning av förfaranden vid ingående av offentliga byggentreprenader, offentliga tjänstekontrakt och offentliga bygg- och anläggningskontrakt. • Direktiv 98/50/EF implementeras vid lag om löntagarens rättsliga ställning vid företagsöverlåtelse (företagsöverlåtelselagen) • Kontrollupphandlingsbeställningen (BEK nr. 607 av 24/06/2008 om kommuners och regioners beräkning och frisättning av kontrollbud).
Nationell lagstiftning (specifik)	<ul style="list-style-type: none"> • Lagen om offentlig upphandling (2007:1091) (LOU) • Lagen om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (2007:1 092) (LUF) 	<ul style="list-style-type: none"> • Meddelande om lagen om inhämtning av anbud på vissa offentliga och offentligt finansierade kontrakt (Tilbudsloven)
Nationell politik		<ul style="list-style-type: none"> • Frivilliga avtal mellan kommuner och regering om upphandling och upphandlingsgrad i kommunerna. • Nationella handlingsplaner (t.ex. handlingsplan för OPP från 2004). • Regeringsstrategier (t.ex. strategi för intelligenta offentliga inköp från 2013).
Administrativ praxis och samordning	<ul style="list-style-type: none"> • Opic • Upphandlingsstöd.se 	<ul style="list-style-type: none"> • Samordning av offentliggörande av upphandling på udbud.dk • Vägledning om offentliga upphandlingar på udbudsportalen.dk
Standard och koncept, avtalsmässiga	<ul style="list-style-type: none"> • AB/AMA-systemet • AFF-systemet 	<ul style="list-style-type: none"> • Allmänna betingelser för leverans av Servicetjänster (AB Service 2003) • Allmänna betingelser för arbete och leveranser rörande bygg- och anläggningsverksamhet (AB92) • Standardkontrakt för skötsel av grönområden och asfalterade områden
Standard och koncept, yrkesmässiga	<ul style="list-style-type: none"> • Skötselmanual 98 • Skötselmanual för bostadsgårdar • Utemiljö 98 • Funktionella Parker • Kyrkogårdshandboken 	<ul style="list-style-type: none"> • Kvalitetsbeskrivning för skötsel av grönområden (1998) • HelPark, Helhetsorienterad Parkförvaltning (2004)

INSTITUTIONELLA RAMAR FÖR ANBUDSFÖRFARANDE OCH UPPHANDLING

I både Danmark och Sverige finns en mängd politiska och administrativa ramar för hur man använder sig av upphandling inom förvaltningen av offentliga utemiljöer. Dessutom gäller EU:s lagstiftning rörande upphandling och dess implementering samt ett antal avtalsstandarder och yrkesmässiga standarder.

Generellt verkar det svenska tillvägagångssättet innebära en långsammare implementering av EU:s lagstiftning och mindre stödjande regleringsåtgärder jämfört med det danska (Udbudsrådet, 2012). Enligt svensk lagstiftning får den anställde själv välja om hen vill följa med över till en ny arbetsgivare, och om inte har kommunen skyldighet att ha kvar personen i anställning. När man byter arbetsgivare gäller rätten att följa med över till annan arbetsgivare inte vid kommande förändringar där en annan entreprenör tar över verksamheten. Sverige har inte någon lag om kontrollbud från den egna organisationen vid upphandling. I Sverige finns heller inte några politiska beslut eller policydokument på nationell nivå om i vilken omfattning kommunerna ska lägga ut sin verksamhet på entreprenad.

POLITISKA OCH ADMINISTRATIVA RAMAR I DANMARK

Politiska ramar

Generellt sett har konkurrens exponeringen av kommunala uppgifter ökat kraftigt sedan början av 1990-talet i Danmark. De första politiska idéerna om upphandling som en systematisk strategi för att effektivisera den offentliga sektorn i Danmark infördes av den dåvarande borgerliga regeringen 1983. Sedan dess har skiftande regeringar med varierande intensitet främjat upphandling av både statliga och kommunala uppgifter (Greve, 2006). Ett mål med upphandling, som ofta hänvisas till, är att säkerställa att de offentliga uppgifterna blir lösta "bäst och billigast". Särskilt sedan början av 2000-talet och fram till slutet av detta årtionde, har det funnits ett politiskt tryck på att öka upphandlingsgraden. Till exempel ingick den dåvarande VK-regeringen och kommunernas Landsförening (KL) år 2006 ett avtal om ökad konkurrensutsättning av kommunala uppgifter. Målet var att 26,5 % av de uppgifterna skulle vara konkurrensutsatta år 2010. Samma regering ingick också under våren 2011 ett avtal om ett "konkurrenskraftspaket"² I konkurrenspaketet nämndes ett ökat mått på graden av upphandling av kommunala uppgifter på 31,5 % år 2015. Under regeringen som tillträdde 2011 har detta mål därefter avlägsnats, men en ihållande önskan om att höja målen för upphandling visar att det finns ett fortsatt politiskt intresse av att öka upphandlingsgraden.

I enlighet med de politiska målen har upphandlingsgraden för alla uppgifter som lämpas för detta i kommunerna ökat från 15,5 procent år 1993 till 25,2 procent år 2012³. Generellt upphandlas mer på det kommunala gata- och parkområdet än i andra offentliga serviceområden. I jämförelse med sex andra offentliga serviceområden var den privata leverantörgraden (PLI) 2010, totalt 35,3 % för gata- och park jämfört med genomsnittet för service som låg på 19,3 % (Houlberg & Petersen, 2012).

² Avtal om Konkurrenspaketet mellan regeringen (Venstre och Det Konservative Folkeparti), Dansk Folkeparti, Liberal Alliance och Kristendemokraterne den 11 april 2011.

³ Källa: Danmarks Statistik. Inrikes- och Hälso- och Vårdsministeriets Kommunala Nyckeltal. Upphandlingsgrad 1993-2010. Upphandlingsgraden är beräknad med hjälp av Privata Leverantörer Index: s (PLI), 2012 definition.

Under 2000-talet har det politiska målet om konkurrensutsättning och ännu större användande av marknaden för att lösa offentliga uppgifter, även fått stöd av efterfrågan på bland annat upphandlings- och servicestrategier, samt individens rätt att ifrågasätta uppgifter som utförs av kommuner⁴, diverse handlingsplaner, såsom handlingsplanen för offentliga-privata partnerskap från 2004 (Regeringen, 2004) och strategier för offentliga-privata partnerskap (Regeringen 2011). I den politiska debatten har det också talats om möjligheter att tvinga fram konkurrensutsättning.

I förhållande till det politiska intresset av att öka upphandlingsgraden under 2000-talet, så har den senaste danska regeringen, som tillträdde 2011, prioriterat en metod där upphandling kräver mer kvalifikationer i förhållande till tankar om effektivisering, innovation och hållbarhet (Regeringen, 2013). De politiska målsättningarna för innovation och hållbarhet har fått administrativt stöd av exempelvis marknadsmodningsfonden (markedsmodningsfonden), som genom ekonomiskt stöd och vägledning bland annat syftar till att utveckla efterfrågan på innovativa lösningar inom offentlig upphandling (www.markedsmodningsfonden.dk).

Administrativa rammar

När det gäller de administrativa ramarna har det sedan 2000-talet tagits en rad initiativ som stödjer genomförandet av politiska målsättningar. Till exempel har staten och kommunerna, representerade av Yrkes- och Byggstyrelsen (Erhvervs- og Byggestyrelsen) och Kommunernas Landsförening, fastställt en gemensam webbaserad plattform (www.udbudsportalen.dk) rörande implementering och utveckling av offentlig upphandling och inköp i Danmark. Upphandlingsportalen etablerades under tidiga 2000-talet och innehåller information om bland annat riktlinjer för genomförande av upphandlingar, lagar och förordningar inom området, insamling av exempel och erfarenheter, nyheter inom olika yrkesområden, strategier och politik samt verktyg. Den 1 april 2012 blev offentliggörandet av alla danska offentliga upphandlingar samlat på internetportalen www.ubud.dk. Syftet är att se till att leverantörerna lättare kan hitta upphandlingar av offentliga uppgifter och lättare kan hantera anbuds- och upphandlingsprocesser.

LAGSTIFTNING

Generella principer i EU fördragen

EU-fördraget innehåller ett antal allmänna principer som gäller för offentliga myndigheter, varav principerna om likabehandling, öppenhet, proportionalitet och objektivitet är de viktigaste. Dessa allmänna principer måste beaktas vid genomförandet av offentlig upphandling.

EU: s upphandlingsdirektiv

EU-direktiv för upphandling 2004/18 (European Commission, 2004) har genomförts i Danmark och Sverige genom kungörelser. I samband med genomförandet av direktivet om upp-

⁴ Se Kommunlagen, LBK nr. 581 den 24 juni 2009 (samt tidigare LBK nr. 373 den 6 juni 2002 rörande krav om servicestrategi) samt BEK om kommunal och regional upphandlingsstrategi och uppföljningsrapport den 15 december 2009

handling har den nationella konkurrensmyndigheten i Danmark (Konkurrencestyrelsen) utfärdat riktlinjer för tolkning och tillämpning av direktivet. I Sverige är det Konkurrensverket som har hand om både konkurrens- och upphandlingsfrågor, såväl avseende information som kontroll. Direktivet har sedan början av 2010-talet varit föremål för översyn och ett nytt direktiv förväntas antas av ministerrådet under 2014. De nya upphandlingsdirektiven kommer att innehålla ett antal betydande förändringar av allmän karaktär. Det är fortfarande okänt hur förändringarna kommer att genomföras på nationell nivå, men det är sannolikt att det kommer att ges färre möjligheter till anpassning på nationell nivå än tidigare (Hamer, 2013).

De tidigare procedurerna för upphandling av utemiljöförvaltning, särskilt rörande det kommunala området i enlighet med EU:s upphandlingsdirektiv, beskrivs mer specifikt av Lindholm (2005a, 2005b) samt Randrup et al. (2005). Ett särskilt villkor för utemiljöförvaltning är att dessa uppgifter definieras som IIB-uppgifter i EU-direktivet och som sådana är de undantagna från att följa de fullständiga förfarandena enligt direktiven om offentlig upphandling (EU-upphandling), under förutsättning att uppgifter kopplat till utemiljöförvaltning utgör majoriteten av de uppgifter som läggs ut på entreprenad. Detta innebär en grad av frihet för utemiljöskötsel jämt mot de formkrav som vanligtvis ställs vid en EU-upphandling. Distinktionen mellan IIA-uppgifter och IIB-uppgifter beror främst på att IIB-uppgifter inte bedöms ha samma gränsöverskridande karaktär som IIA-uppgifter. I samband med de nya upphandlingsdirektiven så kommer den nuvarande åtskillnaden mellan IIA- och IIB-uppgifter att upphävas.

EU-direktivet anger särskilt en rad villkor som rör de kriterier som används vid respektive val av anbudsgivare (urvalskriterier) samt val av anbud (tilldelningskriterier). Urvalskriterierna kan innehålla krav på ett företags finansiella och organisatoriska kapacitet samt bolagets juridiska villkor. Tilldelningskriterierna kan delas in under "lägsta pris" och "det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet". Vid tilldelningskriteriet "lägsta pris" är det endast priset som avgör valet av det vinnande anbudet. Vid tilldelningskriteriet "det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet" ställer upphandlaren upp ett antal delkriterier, varav priset enbart ingår som ett delkriterium bland andra. Andra delkriterier kan exempelvis inkludera arbetsmiljö, organisation och bemanning eller miljö. Delkriterierna måste därmed baseras på uppdragets utförande och får inte innehålla några upprepningar i förhållande till urvalskriterierna. I båda typerna av tilldelningskriterier sker ett urval av anbud under premissen att anbudet uppfyller övriga villkor i upphandlingsmaterialet (passar ändamålet).

ÖVRIG LAGSTIFTNING I DANMARK

Anbudslagen (Tillbudsloven)

I Danmark finns ett antal omständigheter kring anbud som vidare regleras av lagstiftningen. Det gäller till exempel upphandling, som i ekonomiskt omfång ligger under gällande tröskelvärden för när man ska lägga anbud i full överensstämmelse med de förfaranden som finns i direktiven om offentlig upphandling (EU-upphandling). Inte minst innehåller anbudslagen en skyldighet för offentliga myndigheter att tillkännage inköp av varor och tjänster mellan 500 000 DKK, och de tillämpliga tröskelvärdena i EU:s direktiv om offentlig upphandling. Anbudslagen har dock mindre eller ingen betydelse för upphandling av utemiljöskötsel då IIB-tjänster, från den 1 januari 2013, inte längre omfattas av anbudslagen.

Kungörelse av kontrollbud

Ett kontrollbud är ett anbud som den offentliga myndigheten själv lägger på en tjänst som läggs ut på entreprenad. Tekniskt sett utgör ett kontrollbud inte ett faktiskt erbjudande i upphandlingsregelmässig bemärkelse, då anbudet inte avtalsrättsligt kan ligga till grund för upprättandet av ett avtal mellan köpare och anbudsgivare. Syftet med ett kontrollbud är vanligtvis att klargöra om myndigheten lägger det billigaste eller det ekonomiskt mest fördelaktiga "anbudet". Om så är fallet, så kan den offentliga myndigheten avbryta upphandlingen och själv ta på sig (behålla) uppgiften.

Reglerna om kontrollbud finns i kungörelsen om kommuners och regioners beräkning och avgivande av kontrollbud, där det också finns en vägledning utarbetad. Reglerna om kontrollbud gäller i situationer där en kommun eller region måste beräkna omkostnaderna vid eget utförande av en uppgift, som kommunen eller regionen beslutar att lägga anbud på (kontrollbud). Rent konkret ska beräkningen av omkostnader vid kontrollbud omfatta alla direkta omkostnader (lön, inköp av material och tjänster, reparations- och underhållsutgifter, hyreskostnader osv.) samt indirekta kostnader (t.ex. kontorsutgifter, indirekta lönekostnader, utgifter för ledningen, administrationen) som är förenat med omhändertagandet av uppgiften.

Lagen om företagsöverlåtelse

Många upphandlingar av uppgifter kopplat till utemiljöförvaltning innebär ett övertagande av anställda. Vid sådana tillfällen är delar av upphandlingen, som berör övertagandet, reglerad av Lagen om företagsöverlåtelse (Lagen om löntagarens rättsliga ställning vid företagsöverlåtelse). Lagen om företagsöverlåtelse i Danmark är samordnad med lagstiftningen inom EU, som ges i direktivet 98/50/EF den 29 juni 1998 om ändring av direktiv 77/187/EØF om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning gällande skydd för arbetstagarnas rättigheter i samband med överlåtelser av företag, verksamheter eller delar av verksamheter. Huvudsyftet med Lagen om företagsöverlåtelse är att säkerställa att anställda kan fortsätta arbeta med oförändrade löne- och anställningsvillkor hos den som övertar företaget. För tjänstemän gäller dock att de inte omedelbart kan övertas vid en företagsöverlåtelse. Lagen begränsar därför förvärvarens rätt att avskeda anställda eftersom övertagandet inte i sig själv är ett rimligt skäl för uppsägning. Eventuella avskedanden måste kunna motiveras i ekonomiska, tekniska eller organisatoriska förändringar, som innebär förändrade krav på de anställda.

Gällande praxis

Den lagstiftningsmässiga ramen för anbudsförfarande utvecklas och preciseras kontinuerligt genom bland annat en mängd administrativa beslut om överklaganden på upphandlingar samt en rad domar från EU-domstolen. Nuvarande praxis återspeglar allmänna riktlinjer som också bör följas när det gäller upphandling av utemiljöskötsel.

ÖVRIG LAGSTIFTNING I SVERIGE

Lagstiftningen i Sverige är på samma sätt som i Danmark underordnad EU:s direktiv och principer. Beroende på i vilket sammanhang skötsel av utemiljö upphandlas finns en diskussion om huruvida upphandling av skötsel ska klassas som A eller B-tjänster enligt lagens uppdel-

ning med olika krav på förfaringssätt vid upphandlingen. Sker upphandling i anslutning till fastighetsförvaltning gäller A-tjänst och är det park- eller kyrkogårdsförvaltning gäller B-tjänst.

Lagen om offentlig upphandling (LOU)

Lagen gäller all offentlig verksamhet och ställer olika krav på förfaringssätt beroende på storleken på upphandlingen. Skillnaderna innebär att ju större upphandling desto högre krav på ett öppet förfaringssätt med ökad konkurrensutsättning. Principerna finns väl beskrivna och lätt tillgängliga på Konkurrensverkets hemsida (www.kkv.se).

Lagen om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (LUF)

Denna lag gäller också all offentlig verksamhet och är principiellt likadant uppbyggd som LOU, men med en något förenklad kravstruktur då områdena som omfattas är mindre relevanta att utsätta för internationell konkurrens. Berör sällan skötselupphandling.

STANDARDER I DANMARK

Avtalsmässiga standarder

Det finns ett antal avtalsstandarder som används för att reglera typiska avtalsförhållanden. Standarderna omfattar ett antal standardformuleringar som kan justeras i förhållande till faktiska anbuds-förfaranden och upphandling.

Avtalsstandard "AB92" – de allmänna villkoren för arbeten och leveranser i bygg- och anläggningsverksamhet – är ursprungligen utarbetad i förhållande till bygg- och anläggningsprojekt. AB92 är inte inriktad på verksamheter med anknytning till utemiljö. AB92 har tidigare vid några tillfällen (felaktigt) använts som kontraktbasis i förhållande till operativa uppgifter, men som huvudregel i mycket anpassad form.

Avtalsstandard "AB Service 2003" – de allmänna villkoren för tillhandahållande av drift och tjänster – är en senare avtalsstandard än AB92, vilken har utarbetats specifikt i förhållande till avtalsvillkoren som gäller för underhålls- och serviceuppgifter. AB service 2003 är utarbetad i en brett sammansatt kommitté under ledning av staten (under det dåvarande Näringslivsministeriet). Avtalsstandard syftar till att reglera allmänna avtalsbestämmelser när det gäller tillhandahållandet av underhålls- och serviceuppgifter, inklusive offentlig upphandling. När det gäller det specifika användandet inom ett underhålls- eller serviceområde, måste standarden anpassas till den enskilda upphandlingen och de konkreta underhålls- eller serviceuppgifterna.

Över hela sektorn har de offentliga förvaltningarna också låtit sig inspireras av andra myndigheters avtalsmaterial. Till exempel har en del av kommunernas park- och naturmarksförvaltningar hänvisat till den tidigare Slott- och Egendomsstyrelsen (Slots- og Ejendomsstyrelse - har under 2012 bytt namn till Slotte- og Kultureauvaldet) och deras "paradigm" för upphandling av gröna skötseluppgifter som förebild och inspiration för uppbyggande av anbuds- och upphandlingsmaterial (Slots- og Egendomsstyrelsen, 2007).

Via udbudsportalen.dk finns det ett standardkontrakt tillgängligt för "underhåll av grönytor och asfalterade områden" som kan anpassas till enskilda upphandlingar (Udbudsportalen

2014). Detta standardkontrakt innehåller mestadels standardformuleringar för reglering av allmänna avtalsvillkor, såsom bestämmelser om betalning, eventuella företagsöverlåtelser, misskötsel, ikraftträdande och uppsägning eller force majeure. Denna avtalsstandard erbjuder således inte omedelbart en målinriktad kontraktsmässig ram för genomförandet av upphandlingen rörande förvaltning av grönområden.

Yrkesmässiga standarder

Inom förvaltningen av utomhusområden finns det för närvarande ett antal standarder för att beskriva skötsel, underhåll och renhållning av utemiljö.

Kvalitetsbeskrivning

På grund av ett stigande intresse för ekonomisk förvaltning av utemiljöskötsel, och även en stigande tendens av upphandling inom de danska kommunerna, så utarbetades det under den andra halvan av 1998 en gemensam yrkesstandard – Kvalitetsbeskrivelse Drift af Grønne Områder (Juu *et al.*, 1998). Skötseln kan enligt Kvalitetsbeskrivningen beskrivas med hjälp av funktions-, tillstånds- och utförandekrav på objektnivå i kombination med en områdesregistrering av ett antal gröna objekt. Tillståndskrav anger vanligtvis ett antal specifikationer för ett objekt, medan utförandekraven anger en mängd specifikationer för skötseln av ett objekt. Utifrån systemet i kvalitetsspecifikationen beskriver funktionskraven vidare vilken funktion ett grönt objekt har. Kvalitetsbeskrivningen innehåller också en beskrivning av de uppgifter som finns rörande standardskötsel och extra skötsel. Sedan publiceringen av kvalitetsbeskrivningen har systemet använts i många kommuner, och har därför anpassats och utvecklats.

I början av 2010-talet försökte Skog & Landskap, Köpenhamns Universitet, branschorganisationen för Danska Trädgårdsmästare samt Föreningen för Kommunala Park- och Naturmarksförvaltare att se över befintliga kvalitetsbeskrivningar i syfte att uppdatera Kvalitetsbeskrivningen från 1998 i en ny anpassad form, där erfarenheterna från de senaste 15 årens användning skulle kunna införlivas. Projektet ledde fram till att ett antal förslag på reviderade funktionsbeskrivningar, samt tillstånds- och utförandekrav för inslag i grönanläggningar (Skov & Landskab, 2011). Figur 1 innehåller förslag till en reviderad mall för skötsel av gröna objekt.

Skötselprodukt (gräs) <i>(referensfoton)</i>	
Bruksgräsmatta Bruksgräsmattor finns i trädgårdar, parker och bostadsområden och kan användas för vistelse, lek och bollspel. Bruksgräsmatta ska vara tålig och användbar.	
Beskrivning <i>Bruksgräsmattor ska ge ett enhetligt intryck och vara väl avgränsade mot andra utemiljöelement. Det får bara finnas enstaka ogräs. Gräsmattan ska skapa en sammanhängande yta och ska huvudsakligen vara friskt grön. Bruksgräsmattor ska upplevas enhetliga.</i>	
Utförandekrav	
Övergripande	Lokal anpassning
Krav <i>Gräshöjd får vara från 4 cm och upp till 8-12 cm. Vid möbler och andra hinder tillåts gräshöjd upp till 15 cm. Gräsklipp får inte bilda mer än högst en klump om 10 x 10 cm per kvadratmeter.</i>	<i>T.ex. gräshöjd högst 8-10 cm.</i>
Utförande <i>Ansamlingar av löv, grenar, kvistar och liknande ska tas bort före klippning och vid ett bestämt tillfälle efter lövfällningen i november/december och vid ett tillfälle i mars/april. Vårstädning före första klippningen genom att ta bort grenar, kvistar, mullvadshögar etc.</i>	<i>T.ex.: årlig gödsling med 100 kg NPK per 10 000 m².</i>
Reglerbara arbetsmoment <i>Gödsling (0-3) gång(er) enligt gödslingsprogram. Vertikalskörning med uppsamling av klippet årligen.</i>	<i>T.ex. toppdressing av 10 000 m² gräsyta.</i>

Figur 1. Mall för skötsel av gröna objekt

När det gäller systematiken med funktions-, tillstånds- och utförandekrav pekade projektet "Helhetsorienterad Parkförvaltning" – "HelPark" – (Randrup *et al*, 2004), på ytterligare möjligheter att tillämpa strategier och parkpolitik, områdesbeskrivningar samt utvecklingsplaner som kan definiera mål och medel i förhållande till verksamheten. HelPark innehåller även ett koncept som integrerar det upphandlingsmässiga, avtalsenliga och samarbetsmässiga samt den gröna skötseln och utvecklingen som en helhet. Tabell 2 listar de enskilda delarna i HelPark-konceptet.

Tabell 2. Delar i HelPark-konceptet

Etiska regler	Beställare och utförare bör ansluta sig till en uppsättning etiska spelregler, som kan vägleda parterna.
Tilldelningskriterier	En upphandling bör i hög grad väga in kvaliteten i uppgiftslösningen samt samarbete i förhållande till priset.
Parkpolitik	Upphandlaren bör formulera en politiskt förankrad parkpolitik, som innehåller värderingar, visioner och målsättningar.
Affärsplaner	Utföraren bör ha en affärsplan som bland annat innehåller en översikt över företagets resurser och kompetens.
Uppgiftsuppdelning	Uppgifter bör delas in i basuppgifter, extrauppgifter och utvecklingsuppgifter. Ekonomin för de tre typerna av uppgifter bör integreras så att de ger incitament till utföraren att optimera förvaltningen.
Områdesbeskrivningar och handlingsplaner	Tillsammans med förvaltnings- och skötselplaner, bör det utarbetas områdesbeskrivningar och handlingsplaner som innehåller en översikt över syftet och användandet samt utvecklingsmål.
Utförarens roll	Utföraren har ofta kunskap om skötseln som inte är omedelbart tillgänglig för en beställare eller planeringsavdelning. Utförarens expertis och kunskap bör tas om hand i så stor utsträckning som möjligt. Detta kan ske genom gemensam planering eller ekonomiska incitament för utförande av uppgifter.
Medborgarmedverkan	Medborgarna och brukarna, organiserade som oorganiserade, bör få medverka på olika nivåer. Detta bör omfatta utarbetandet av en parkpolitik, områdesbeskrivningar och handlingsplaner.
Incitament och bonussystem	Utöver det vanliga påföljdssystemet bör ett avtal innehålla bonussystem och incitament, som kopplas till uppfyllandet av olika mål, t.ex. samarbete, kundnöjdhet och skötselns kvalitet. Incitamenten bör även understödja effektiviseringar av skötseln, bland annat genom vinstdelning och/eller återinvesteringar.
Konflikthantering	Alla tvister bör hanteras tidigt och på lägsta möjliga organisationsnivå. Om problemen inte kan lösas på en nivå, bör de hanteras på en mer överordnad nivå.

STANDARDER I SVERIGE

Kontraktsmässiga standarder

I Sverige finns väl utvecklade standarder för upphandling och det är i huvudsak två system. AB/AMA och AFF, vilka närmare beskrivs nedan.

AB/AMA-systemet

AB är förkortning för Allmänna Bestämmelser för Byggnads-, anläggnings- och installations-entreprenader och utformas av Byggnadets kontraktskommitté. AB finns för olika entreprenadformer och är det dominerande entreprenadjuridiska systemet för bygg- och anläggningsentreprenader i Sverige. AMA står för Allmän Material- och Arbetsbeskrivning och är det dominerande beskrivningssystemet på samma sätt som AB och ges ut av Svensk Byggtjänst. AMA finns för bl a Hus, Anläggning, EI, VVS och kyl och även AF för administrativa föreskrifter. När det gäller förvaltning får andra beskrivningsalternativ användas eftersom detta saknas i AMA.

AB 04

AB 04 är gällande version för utförandeentreprenader från 2004 och alla AB uppdateras med 8-10 års mellanrum. Innehållsmässigt regleras följande delar i alla AB:

- Kapitel 1:** Omfattning
- Kapitel 2:** Utförande
- Kapitel 3:** Organisation
- Kapitel 4:** Tider
- Kapitel 5:** Ansvar och avhjälpande
- Kapitel 6:** Ekonomi
- Kapitel 7:** Besiktning
- Kapitel 8:** Hävning
- Kapitel 9:** Tvistelösning
- Kapitel 10:** Förenklad tvistelösning

Dessa rubriker täcker normalt sett det som ett entreprenadavtal bör omfatta.

ABT 06

ABT 06 är gällande version för totalentreprenader från 2006 och den stora skillnaden jämfört med AB04 är att även projektering innefattas. Principiellt innebär detta att funktioner beskrivs i avtalen istället för preciserat utförande då preciseringen ingår i själva entreprenaden.

AMA AF 12

AMA AF 12 är gällande version från 2012 för beskrivning av de administrativa delarna i en entreprenad. Innehållsmässigt följer den i princip rubrikerna i AB/ABT. Som grund för den projektanpassade AF som tas fram inför upphandling av projekt finns elektroniska mallar som innehåller en grund för anpassning till det enskilda projektet.

AFF-systemet

Aff-systemet är det dominerande systemet när det gäller förvaltning på i första hand fastighetssidan och ges ut av Svensk Byggtjänst i samråd med Aff-kommittén som representerar fastighets- och facility management-branschen. Systemet är uppbyggt efter samma principer som AB/AMA-systemet för att förenkla standardisering. En stor och viktig skillnad är dock att det finns en anpassning till förvaltning som bl a innebär att det finns en inledande överta-

gandebesiktning. Vidare finns en anpassning till förvaltning med bl a definition av drift och olika former av underhåll.

ABFF 12

ABFF 12 motsvarar AB 04 och är gällande version för upphandling av fastighets- och verksamhetsanknutna tjänster från 2004. Rubrikerna överensstämmer i huvudsak med de för AB 04 enligt ovan.

SF 12

SF 04 motsvarar AMA AF12 och är gällande version från 2004. SF 04 följer ABFF 04 och föreligger också i elektronisk version för objektsanpassning.

Teknik 11

Teknik 11 är gällande version för beskrivningar av skötselinsatser från 2011. Till skillnad från AMA finns här speciella beskrivningar även av skötsel av utemiljön (Utemiljö 99), som bygger på Skötselmanual 98 och är en fackmässig standard som beskrivs i nästa avsnitt.

Fackmässiga standarder

Fackmässiga standarder som förekommer är bl a Skötselmanual 98, Skötselmanual för kyrkogårdar, Skötselmanual för bostadsgårdar, Funktionella Parker, Utemiljö 99.

Skötselmanual 98

Denna standard har utvecklats som en grund för att skapa enhetligare begreppsanvändning i utemiljöbranschen och har getts ut av Movium vid SLU (Persson, 1998). Merparten av begreppen är idag etablerade och används i många skötselbeskrivningar för upphandling. En viktig principiell skillnad mot tidigare tankesätt var att fokusera olika skötselprodukter och beskriva deras funktion och inte endast beskriva skötselmoment. De skötselprodukter som ingår framgår av Figur 2

Utemiljöns beståndsdelar

Utemiljön delas in i 8 olika typer av objekt, som i sin tur delas in i 25 olika skötselprodukter.

Gräs	Prydnadsgräsmatta Bruksgräsmatta Högvuxen gräsyta Äng
Buskar och häckar	Prydnadsbuskar Bruksbuskage Klippt häck Klätterväxter
Träd	Formklippt träd Gatuträd
Rabatter	Park- och prydnadsträd Vår- och sommarblommor Urnor Perenner Rabattrosor
Natur	Öppen mark Trädbevuxen naturmark och skog
Markbeläggningar	Singelytor Grusytor Asfaltytor Sandytor Sten- och plattytor
Vattenanläggningar	Fontäner och bassänger Dammar och bäckar
Markutrustning	Markutrustning

Figur 2. Skötselmanualens skötselprodukter (Persson 1998)

Varje skötselprodukt beskrivs med ett principiellt upplägg enligt följande



Bruksbuskage
Betecknar buskar som har funktioner för lä eller rumsavgränsning och för lek. De har ofta även prydnadsvärden som blomning m.m.
Luckring och/eller ogräsbekämpning utförs så att buskaget ger ett vårdat intryck, särskilt i kanter mot gångvägar, gräsmattor och liknande.
Beskärning utförs vid behov för att bibehålla funktionen.

Figur 3. Exempel på beskrivning av skötselprodukt (Persson 1998)

Skötselmanual för kyrkogårdar

Skötselmanual för kyrkogårdar är också utvecklad på SLU och kompletterar Skötselmanual 98 med speciella skötselprodukter för kyrkogårdar. Det principiella upplägget är detsamma.

Skötselmanual för bostadsgårdar

Den senaste kompletteringen i serien är Skötselmanual för bostadsgårdar och den är motiverad utifrån de förutsättningar och speciella behov som gäller för bostadsgårdar. En genomgång av förändring av skötselprodukter och uppdatering av beskrivning med tydligare upp-

delning mellan drift, underhåll och komplettering med kontroll gör att den ansluter till principerna i AFF-systemet.



Figur 4. Exempel på skötselprodukt i Skötselmanual för bostadsgårdar (Persson, Kristoffersson, Fors 2009)

Funktionella Parker

Funktionella parker gavs ut av Svenska Kommunförbundet (numera Sveriges Kommuner och Landsting, SKL) 1995. Den innehåller en kort presentation av de handlingar som krävs och de instrument som finns att tillgå som stöd för upphandling av skötselentreprenader. Det föreslås vilka handlingar som bör ingå i ett förfrågningsunderlag (textmallar finns att tillgå); administrativa föreskrifter (ansluter till AMA AF), funktions- och utförandekrav, mängdförteckning, anbudsformulär och beställningskrivelse. Funktions- och utförandekraven bygger på ett produktbaserat system med 58 produkter som främst beskrivs med hjälp av utseendekrav och föreskrifter om arbetsutförandet.

Utemiljö 99

Utemiljö 99 är en del i AFF-systemet och innefattar en mall för både administrativa föreskrifter och skötselbeskrivning. Utgångspunkten för skötselprodukterna i beskrivningen är Skötselmanual 98 och en uppdelning mellan drift och underhåll är gjord för att passa in i AFF-systemets nomenklatur.

JÄMFÖRELSE MELLAN SVERIGE OCH DANMARK

Huvudförfattare Bengt Persson

Mycket är lika i ramverket mellan Sverige och Danmark men det finns också viktiga skillnader. Tillämpningen av EU:s upphandlingsdirektiv är lite olika då det i Danmark är vanligt med tvåstegsupphandlingar där första omgångens urvalskriterier ofta är mjukare och mer kvalitativa än andra omgångens tilldelningskriterier. I Sverige verkar inte direktiven tolkas på samma sätt, i varje fall inte lokalt av dem som ansvarar för upphandlingarna. Här är uppfattningen att mjuka kriterier för urval är lika svåra att hävda som mjuka kriterier för tilldelning. Det är också ovanligt med tvåstegsförfaranden.

I de nationella lagarna är det skillnad i att Danmark har dels en lag om kontrollbud som inte finns i Sverige och dels att den svenska lagstiftningen kring anställningstrygghet är an-norlunda än den danska. Sverige har en Medbestämmandelag (MBL) som styr en del kring processerna för förändringar i anställningsförhållanden etc. och i den svenska motsvarigheten till danska Virksomhedsoverdragelsesloven så har dels de anställda rätt att stanna kvar hos sin nuvarande arbetsgivare och dels gäller rätten att följa med till annan arbetsgivare när arbetsuppgifterna flyttas över endast första gången en sådan förändring sker, d.v.s. till den entreprenör som först tar över driften. Om en annan entreprenör sedan tar över efter den första så har man inte rätt att kräva att få följa med över till den.

Den största skillnaden är beträffande den nationella politiken. I Danmark lägger sig regeringen i frågan om hur stor andel av den kommunala verksamheten som ska läggas ut på entreprenad och det har upprättats avtal mellan olika regeringar och kommunernas organisation om nivån. Just nu finns inte något sådant avtal med den sittande regeringen men samma principer ska gälla som i det senaste avtalet. I Sverige finns inga sådana avtal eller tydligt uttalade mål från regeringens sida utan graden av externt upphandlade tjänster från kommunerna inom olika områden är en fråga för den lokala politiken.

I övriga avseenden är ramverket tämligen likartat mellan länderna. En mindre skillnad är att produktbeskrivningarna i de svenska Skötselmanualerna är något mindre tekniskt specificerade än i den danska motsvarigheten Kvalitetsbeskrivelse af drift af grønne områder.

ANALYSER AV KVANTITATIVA DATA

Huvudförfattare Christian Lindholst

I detta avsnitt analyseras ett antal trender i förhållande till kommuners och bostadsföreningars upphandling av utemiljöskötsel i Danmark och Sverige. Analysen är baserad på svar från våra webbaserade enkäter.

Med bakgrund av analysen kan följande slutsatser dras:

- I både Sverige och Danmark är trenden att de kommuner som idag lägger ut en del av sin utomhusskötsel på entreprenad förväntar sig att lägga ut en ännu större andel av skötseluppgifterna på entreprenad framöver.
- De svenska kommunerna som upphandlar utemiljöskötsel, lägger ut en större andel av sina skötseluppgifter på entreprenad än de motsvarande danska kommunerna.
- Färre kommuner lägger ut skötseluppgifter på entreprenad i Sverige jämfört med Danmark.
- Det är ganska få bostadsföreningar som lägger ut skötseluppgifter på entreprenad i Danmark, medan andelen av bostadsrättsföreningar och bostadsbolag som lägger ut skötseluppgifter på entreprenad är större i Sverige.

Antal svar och svarsprocent

Tabell 3 ger en översikt över antalet inkomna svar, uppdelade på kommuner och bostadsföreningar i Danmark och kommuner och bostadsföretag i Sverige samt svarsfrekvensen för kommunerna. Antalet svar från bostadsföretagen är så litet att resultaten från den delen av undersökningen måste tolkas med försiktighet.

Tabell 3. *Antal svar och svarsprocent i Danmark och Sverige på frågeformuläret.*

	Danmark		Sverige	
	Kommuner	Bostadsföreningar	Kommuner	Bostadsföretag
Antal inkomna svar	57	8	45	15
Alla (rikstäckande)	98	-	290	-
Svarsprocent	58 %	-	16 %	-

Antalet användbara svar i Danmark jämfört med det totala antalet kommuner (svarsfrekvens) är tillräckliga för att resultaten för denna del omedelbart bör kunna användas för att ge en allmän bild av utvecklingen av denna del av de tillfrågade organisationerna (kommunal upphandling inom parker och grönområden i Danmark). Svarsfrekvensen för de svenska kommunerna är 16 % och resultatet bör därför tolkas med försiktighet vad gäller tecknandet av en mer generell bild av utvecklingen. Den kommunala strukturen i Sverige kännetecknas vidare av ett stort antal kommuner med ett relativt litet antal invånare. Exempelvis har 137 av totalt 290 kommuner i Sverige ett invånarantal på mindre än 15 000 personer. Endast 2 av dessa 137 svenska kommuner ingick i analysen. Motsvarande siffra i Danmark är 6 av totalt 98 kommuner, av vilka endast 1 ingick i undersökningen. 12 av de 20 största svenska kommunerna ingick i studien, samt 15 av de 20 största danska kommunerna. Eftersom undersökningen har riktat in sig på användandet av upphandling kan det antas att de kommuner och bostadsföreningar som inte lägger ut på entreprenad, i större utsträckning än de kommuner och bostadsföreningar som gör så, har valt att *inte* delta i studien.

Bland de inkomna svaren finns det även en tydlig indikation bland de svenska kommuner som lägger ut delar av sin utemiljöskötsel på entreprenad, att de gör det i större andel än i motsvarande danska kommuner (se Tabell 4). Bland de 12 svaren från de 20 största kommunerna i Sverige, anges det att alla har lagt ut uppgifter på entreprenad. Bland de 15 svar från de 20 största kommunerna i Danmark, indikeras det att 3 inte har lagt ut uppgifter på entreprenad.

Tabell 4 Kommuner och bostadsföreningar i Danmark och Sverige som lägger ut utemiljöskötsel på entreprenad

Antal	Danmark		Sverige	
	Kommuner	Bostadsföreningar	Kommuner	Bostadsföreningar
Upphandlar/Lägger ut på entreprenad	45	4	27	14
Lägger inte ut på entreprenad	12	4	18	1
Totalt	57	8	45	15
Procent	Danmark		Sverige	
	Kommuner	Bostadsföreningar	Kommuner	Bostadsföreningar
Upphandlar/Lägger ut på entreprenad	79 %	50 %	60 %	93 %
Lägger inte ut på entreprenad	21 %	50 %	40 %	7 %
Totalt	100 %	100 %	100 %	100 %

GENOMSNITTLIG UPPHANDLINGSGRAD

I Tabell 5 är den genomsnittliga upphandlingsgraden beräknad för kommuner och bostadsföreningar i Danmark och Sverige. De genomsnittliga upphandlingsnivåerna för både kommuner och bostadsföreningar i Sverige och Danmark är allmänt stigande jämfört med för 5 år sedan och jämfört med den förväntade upphandlingsgraden om 5 år.

Det är i allmänhet en högre upphandlingsgrad bland svenska kommuner som lägger ut på entreprenad (60 %) än i motsvarande danska kommuner (40 %). I förhållande till den förväntade upphandlingsgraden för danska och svenska kommuner förväntas denna öka i bägge länderna. Bland de kommunerna som upphandlar förväntas upphandlingsgraden om 5 år vara 70 % i Sverige och 48 % i Danmark. Upphandlingsgraden bland danska bostadsföreningar är till synes mycket lägre än upphandlingsgraden bland svenska bostadsföreningar.

Tabell 5. Nuvarande, historisk samt förväntad genomsnittlig upphandlingsgrad fördelad på kommuner och bostadsföreningar i Danmark och Sverige*

Upphandlingsgrad bland respondenter med användbara svar, som upphandlar	Danmark		Sverige	
	Kommuner (45)	Bostadsföreningar (3)	Kommuner (27)	Bostadsföreningar (14)
Historik för 5 år sedan	25 %	5 %	54 %	74 %
Nuvarande	40 %	10 %	61 %	84 %
Förväntad om 5 år	48 %	22 %	70 %	89 %

Upphandlingsgrad bland alla respondenter med användbara svar	Danmark		Sverige	
	Kommuner (57)	Bostadsföreningar (8)	Kommuner (45)	Bostadsföreningar (15)
Historik för 5 år sedan	16 %	2 %	29 %	69 %
Nuvarande	27 %	4 %	34 %	78 %
Förväntad om 5 år	29 %	8 %	38 %	83 %

* Oviktad andel

UPPHANDLINGSSTRATEGIER

I den svenska rapporten: "Organisation av kommunal teknisk verksamhet – en enkätstudie i början av 1990-talet" från 1991 (Hansson & Knutsson, 1991) undersöks den organisatoriska utvecklingen i de svenska kommunernas tekniska förvaltningar. I undersökningen uppges tre olika huvudmodeller för användandet av externa entreprenörer med bakgrund av upphandlingsgraden. De tre huvudtyperna, ("upphandlingsstrategierna") är:

- Upphandling som huvudskötsel
- Upphandling som komplement till egen organisation
- Upphandling som stimulans för egen organisation, t.ex. till prisprövning

I Hansson & Knutsson (1991), används en upphandlingsgrad mellan 51 % - 100 % för att ange upphandling som en huvuddriftsform, en upphandlingsgrad på 16 % - 50 % för att indikera upphandling som ett komplement till sin egen organisation samt en upphandlingsgrad på mellan 0 % och 15 % för att indikera upphandling som en stimulans för den egna organisationen.

I föreliggande studie har vi använt en något annorlunda upphandlingsgrad i förhållande till kategoriseringen av de andra upphandlingsstrategierna, relaterat till den tidigare undersökningen. I denna rapport användes en låg upphandlingsgrad på mellan 1 % och 20 % vilket indikerar en stimuleringsstrategi, en medelstor upphandlingsgrad på mellan mer än 20 % och mindre än 70 %, vilket återspeglar en kompletterande strategi och en hög upphandlingsgrad på 70 % eller mer, som ett uttryck för upphandling som huvudstrategi.

Tabell 6 återger fördelningen mellan olika upphandlingsstrategier i danska och svenska kommuner med bakgrund av de data som inkom från frågeformuläret.

I Danmark använde sig 66 % av kommunerna, som upphandlade under 2013, upphandlingen antingen som en kompletterande strategi eller en huvudstrategi där upphandlad skötsel av utemiljö är den främsta organisationsformen. Historiskt sett visar undersökningen att de flesta danska kommuner som upphandlade för fem år sedan (59 %) använde en stimulans-

strategi. Trenden i både den historiska och förväntade utvecklingen visar också ett skifte från stimuleringsstrategin mot en kompletterande strategi samt en huvudstrategi som båda förväntas vara dominerande om 5 år i Danmark.

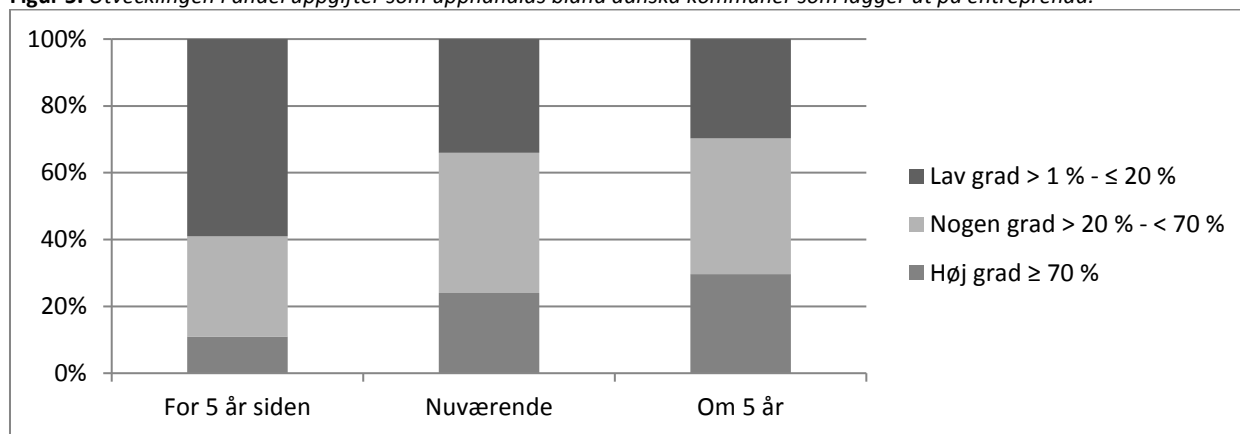
En liknande trend kan ses för de svenska kommuner som lägger ut på entreprenad, där huvudstrategin förväntas vara dominerande om fem år (61 %) jämfört med stimuleringsstrategin (13 %) och den kompletterande strategin (26 %). Både historiskt och i förhållande till den förväntade utvecklingen använder svenska kommuner i mycket högre grad huvudstrategin än danska kommuner. Undersökningen indikerar således att den dominerande upphandlingsstrategin i Danmark är den kompletterande strategin, medan huvudstrategin är den dominerande upphandlingsstrategin i Sverige.

Tabell 6. Upphandlingsstrategier: Upphandlande kommuner i Sverige och Danmark fördelade efter upphandlingsgraden för skötsel av utemiljö.

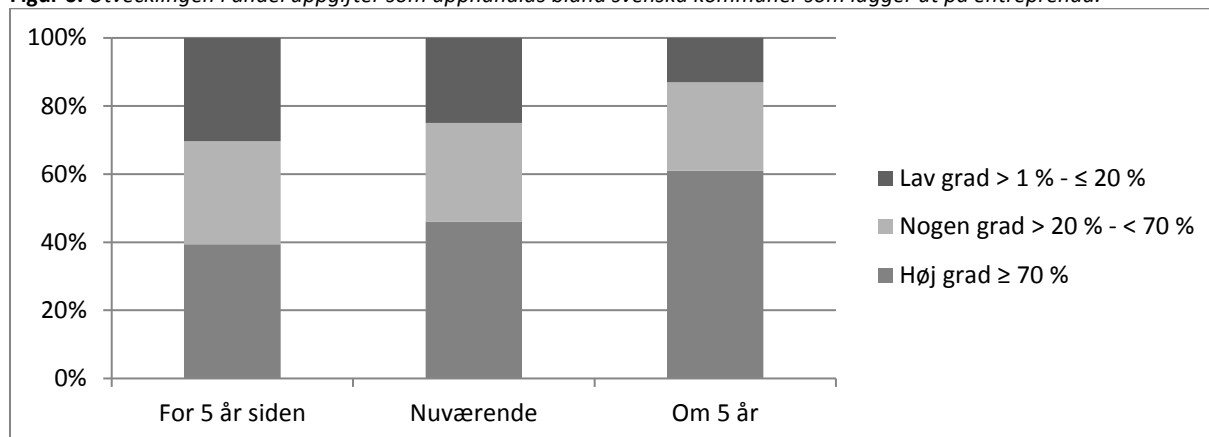
Antal	Danska kommuner			Svenska kommuner		
	För 5 år sedan	Nuvarande	Om 5 år	För 5 år sedan	Nuvarande	Om 5 år
Låg grad > 1 % - < 20 %	22	13	11	7	6	5
Någon grad > 20 % - < 70 %	11	16	15	7	7	6
Hög grad ≥ 70 %	4	9	11	9	11	15
Andel icke angivet	8	7	8	4	3	4
Totalt	45	45	45	27	27	27
Procent*						
Låg grad > 1 % - < 20 %	59 %	34 %	30 %	30 %	25 %	13 %
Någon grad > 20 % - < 70 %	30 %	42 %	41 %	30 %	29 %	26 %
Hög grad ≥ 70 %	11 %	24 %	30 %	39 %	46 %	61 %
Totalt	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

* * Kategorin 'icke angivet' är inte medräknat i procentfördelningarna

Figur 5. Utvecklingen i andel uppgifter som upphandlas bland danska kommuner som lägger ut på entreprenad.



Figur 6. Utvecklingen i andel uppgifter som upphandlas bland svenska kommuner som lägger ut på entreprenad.



HISTORISK UTVECKLING

I Tabell 7 är den historiska utvecklingen i upphandlingsgraden för kommuner och bostadsföreningar i Danmark och Sverige beräknad. Det är bara en mycket liten andel av de upphandlande svenska och danska kommunerna som uppvisar en fallande upphandlingsgrad jämfört med för fem år sedan, medan nästan hälften av kommunerna i Danmark och Sverige har upplevt en ökad upphandlingsgrad. Omkring hälften av kommunerna uppvisar en oförändrad upphandlingsgrad.

Tabell 7. Den historiska utvecklingen av upphandling av utemiljöskötsel fördelad på kommuner och bostadsföreningar i Danmark och Sverige.

Antal	Danmark		Sverige	
	Kommuner	Bostadsföreningar	Kommuner	Bostadsföreningar
Fallande	2	1	1	1
Oförändrat	17	0	13	9
Stigande	18	2	10	4
N/A	20	1	3	0
Totalt	57	4	27	14

Procent*	Danmark		Sverige	
	Kommuner	Bostadsföreningar	Kommuner	Bostadsföreningar
Fallande	5 %	33 %	4 %	7 %
Oförändrat	46 %	0 %	54 %	64 %
Stigande	49 %	67 %	42 %	29 %
Totalt	100 %	100 %	100 %	100 %

* 'Kategorin 'n/a' är ej medräknad i procentfördelningarna

FÖRVÄNTAD UTVECKLING

I Tabell 8 är förväntningarna på upphandlingsgradens utveckling beräknad i förhållande till den nuvarande upphandlingsgraden. Bland danska och svenska kommuner är det ungefär hälften av kommunerna som förväntar sig en oförändrad upphandlingsgrad. Samtidigt är det bara ett fåtal kommuner som förväntar sig en nedgång i upphandlingsgraden, medan en stor

andel i bägge länderna förväntar sig en ökning. I Danmark förväntar sig således 43 % av kommunerna som ägnar sig åt upphandling, att upphandlingsgraden kommer att öka och bland svenska kommuner är den motsvarande andelen 33 %.

Bland undersökningens få danska bostadsföreningar förväntar sig alla dessa att upphandlingsgraden kommer att öka. Bland de svenska bostadsföreningarna är det ungefär en femtedel som räknar med att upphandlingsgraden kommer att öka, medan de återstående bostadsföreningarna förväntar sig att upphandlingsgraden kommer att förbli oförändrad. Detta hänger troligtvis samman med att det redan är en mycket hög upphandlingsgrad hos de svenska bostadsföreningarna (se Tabell 5).

Tabell 8. *Den förväntade utvecklingen av upphandlingen av utemiljöskötsel, fördelad på kommuner och bostadsföreningar i Danmark och Sverige.*

Antal	Danmark		Sverige	
	Kommuner	Bostadsföreningar	Kommuner	Bostadsföreningar
Fallande	2	0	4	0
Oförändrat	18	0	12	11
Stigande	15	3	8	3
N/A	22	1	3	0
Totalt	57	4	27	14

Procent*	Danmark		Sverige	
	Kommuner	Bostadsföreningar	Kommuner	Bostadsföreningar
Fallande	6 %	0 %	17 %	0 %
Oförändrat	51 %	0 %	50 %	79 %
Stigande	43 %	100 %	33 %	21 %
Totalt	100 %	100 %	100 %	100 %

* * Kategorin 'n/a' är ej medräknad i procentfördelningarna

SAMMANFATTANDE TREND FÖR UPPHANDLING I SVERIGE OCH DANMARK

En kort sammanfattning av den kvantitativa analysen pekar på en generell trend för de svenska och danska kommunerna, vilka kännetecknas av en ökad upphandlingsgrad bland de kommuner som idag upphandlar – både historiskt sett i förhållande till upphandlingsgraden för fem år sedan, och sett i förhållande till förväntad upphandlingsgrad om fem år. Samma trend gäller även för de få danska och svenska bostadsföreningar som deltagit i undersökningen.

I Danmark finns det inte några egentliga rapporter som har dokumenterat den historiska utvecklingen, men kvalitativa undersökningar av olika kommuners organisatoriska utveckling visar att gata- och parkavdelningar i de danska kommunerna sedan 1980-talet har strävat efter att utveckla sina organisationer i förhållande till implementering av marknadsorienterade kontrollmekanismer, inklusive förberedande av organisationen för konkurrensutsättning och upphandling (Nuppenau, 2009).

UPPFATTNINGAR OM KVALITET OCH PROCESS FÖR UPPHANDLING AV UTEMILJÖSKÖTSEL

I detta avsnitt presenteras resultaten av våra telefonintervjuer först för Sverige och sedan för Danmark. Avslutningsvis diskuteras likheter och olikheter mellan de båda länderna.

Vi inleder avsnittet om respektive land med några exempel på hur processen för upphandlingar och genomförande av entreprenader ser ut och vilka roller och nivåer som är inblandade för olika typer av beställare organiserade på olika sätt. Detta är en aspekt som kommit fram under arbetets gång och är inte en av våra initiala frågor för projektet. Resterande del av respektive avsnitt ägnas sedan åt projektets huvudfrågor.

SVENSKA UPPFATTNINGAR OM KVALITET OCH PROCESS

Huvudförfattare Anna Sunding

I Sverige har 23 intervjuer genomförts med 14 företrädare för kommuner, 5 privata fastighets- och bostadsbolag och 4 bostadsrättsföreningar (för beskrivning av metod för urval etc se bilaga 1). Vi har haft ett beställarfokus så endast företrädare för den sidan har intervjuats, inga entreprenörer eller ansvariga för utförande i egen regi.

ORGANISATION AV UPPHANDLING OCH GENOMFÖRANDE AV ENTREPRENADER

En vanlig bild av förfarandet när en ny upphandling ska göras och nytt förfrågningsunderlag ska tas fram är att man sitter i mer eller mindre organiserade arbetsgrupper bestående av kompetenser på olika "nivåer". På frågan "Vem gör vad?" kan svaret ibland bli lite flytande eftersom man sitter tillsammans och diskuterar. Många respondenter menar att det är bra att sitta med flera olika infallsvinklar och att man hjälps åt mellan olika kompetenser för att få så tydliga formuleringar och kravbeskrivningar som möjligt som förenklar för både beställare och anbudsgivare.

Vi har illustrerat processerna för att upprätta förfrågningsunderlag och genomföra entreprenader med ett flödesschema enligt Figur 7-Figur 14 där det är en tidsaxel i X-led med upphandlingens och entreprenadgenomförandets olika steg och skeden och i Y-led finns de olika kompetenser, roller, enheter etc. som involveras i processen. I de svenska intervjuerna har inte relationen till den politiska nivån berörts medan den frågan tagits med i de danska.

Förklaringar till Figur 7- Figur 14

Kolumnrubriker

Best: Vem som ansvarar för beställningen, dvs initiering av att upphandlingen ska genomföras

Tekn. krav: Vem som gör specifikationen av de tekniska kraven i form av föreskrifter baserade på funktion, utseende, moment, frekvenser och/eller tidpunkter.

AF: Vem som ansvarar för att upprätta de administrativa föreskrifterna.

Juridik: Vem som ansvarar för upprättande av övriga juridiska dokument som t.ex. kontrakt, andra upphandlingsföreskrifter etc.

Krit. för val entr.: Vem som ansvarar för upprättande av kriterierna för val av entreprenör, om det ska vara endast pris, om kompetens och referenser ska vägas in etc.

Utvärd.: Vem som ansvarar för utvärdering av anbudena i förhållande till kriterierna.

Drift: Vem som ansvarar för den dagliga kontakten med entreprenören under entreprenadtiden och som därmed sköter den löpande uppföljningen av utförandet och kvaliteten

Uppfölj.: Vem som ansvarar för och genomför annan kontroll av entreprenadarbetena än den dagliga uppföljningen.

Radrubriker

Inköp: Upphandlingsansvarig, ofta en upphandlingsavdelning

Enhetsansvarig: Sitter som ansvarig för sin avdelning. Skiljs från drift/förvaltning genom att de inte måste ha något ansvar för drift, utan kan ha ett rent administrativt jobb.

Drift/förvaltning: De som tar hand om driften av en entreprenad, kan vara en driftingenjör, förvaltare, områdesansvarig eller liknande beroende på organisation

Konsult: En extern tjänst för att hjälpa till med att upprätta olika delar av förfrågningsunderlagen, vid värderingen av entreprenör, uppföljning av entreprenaderna etc..

Entreprenör: Den anlitate entreprenören, om det har framgått att man kräver in egenkontroll eller om man tar hjälp av entreprenören i andra avseenden än som ren utförare av den köpta entreprenaden

Kundtjänst: I några förfrågningsunderlag används kundtjänst som en form för uppföljning, oftast för kommunen eller enheten i stort.

KOMMUN	Beställare	Tekniska krav	AF	Juridik	Krit. f val entr.	Utvärdering	Drift	Uppföljning	Kommentar
Inköp									
Enhets ansv									Stadsträdgårdsmästare
Drift/förvaltn		*						flera st	* flera olika kompetenser
Konsult									
Entr.									
Kundtjänst									Tar emot samtal och kan gå direkt till entr.

Figur 7. Exempel på schematisk redovisning av hur förfarandet för upphandling och genomförande av entreprenader är organiserat i en svensk kommun som ingått i projektet. Bygger på det som kommit fram vid intervju och inte på vad som sägs i entreprenadhandlingarna. Relationen till den politiska nivån har inte berörts i intervjuerna. Flera olika instanser är inblandade i de tekniska kraven medan inköpsavdelningen ensam sköter de administrativa föreskrifterna, de juridiska aspekterna och genomför upphandlingen.

KOMMUN	Beställare	Tekniska krav	AF	Juridik	Kriterier f. val av entr.	Utvärdering	Drift	Uppföljning	Kommentar
Inköp*									*Jurist
Enhets ansv									
Drift/förvaltn									
Konsult									
Entr.									

Figur 8. Ett annat exempel på flöde för upphandlings- och entreprenadgenomförandeprocessen från en svensk kommun där drift/förvaltningspersonal ansvarar för de tekniska beskrivningarna och entreprenadgenomförandet men inköpsavdelningen har ansvar för administrativa och juridiska delar samt genomförande av upphandlingen och val av entreprenör.

I de två kommunala exemplen i Figur 7 och Figur 8 är flödena för upprättande av förfrågningsunderlag och genomförande av entreprenaderna snarlika. Bilderna av övriga kommuner är ungefär de samma med en tydlig involvering av inköps- eller upphandlingsavdelningar i samtliga våra exempel. Värt att notera av skillnader mellan de två exemplen i Figur 7 och Figur 8 är att ledningsnivån inom parkverksamheten inte är involverad i exemplet som illustreras i Figur 8. Likaså skiljer sig graden av involvering från inköpsavdelningen i formuleringen av de tekniska kraven åt mellan de två. I exemplet enligt Figur 7 är inköpsavdelningen involverad tillsammans med såväl ledningen för parkverksamheten som de ansvariga för drift och förvaltning medan det i exemplet enligt Figur 8 är drift- och förvaltningsansvariga som står för upprättande av de tekniska kraven. Vad gäller uppföljningen illustrerar Figur 7 en mer ambitiös kommun där både ledningen och drift- och underhållsansvariga medverkar, man anlitar en extern konsult för uppföljning och man hänvisar även entreprenören till att utgå från de synpunkter som kommer in via kommunens kundtjänst. Exemplet enligt Figur 8 hänvisar mycket av uppföljningen till entreprenörens egenkontroll tillsammans med att drift- och underhållsansvariga medverkar i uppföljningen.

OFFENTLIGÄGT FASTIGHETSBOLAG	Beställare	Tekniska krav	AF	Juridik	Kriterier för val av entr.	Utvärdering	Drift	Uppföljning
Inköp								
Enhets ansv								
Drift/förvaltn								
Konsult			*formalia	*formalia				
Entr.								

Figur 9. Flöde för upphandlings- och entreprenadgenomförandeprocessen hos ett offentligägt fastighetsbolag. Driftansvarig/förvaltare sköter hela upphandlingen med hjälp av konsult.

I Figur 9 illustreras flödet för upprättande av förfrågningsunderlag och genomförande av skötselentreprenader för ett offentligägt fastighetsbolag och i Figur 10 för ett privat fastighetsbolag. Det är stor skillnad mellan dessa två exempel och de två kommunala exemplen ovan men det är också stor skillnad mellan dem. I det offentligägda fastighetsbolaget är det

driftansvarig som själv ansvarar för upprättande av förfrågningsunderlaget samt drift och uppföljning. En extern konsult anlitas för att upprätta de formella delarna av förfrågningsunderlaget och medverkar också i upprättande av kriterierna för val av entreprenör och utvärdering av anbuden. I det privata fastighetsbolaget är det en enhetsansvarig projektutvecklare som ansvarar för upprättande av förfrågningsunderlagen och som konsulterar driftansvariga och inköpsavdelningen för utformning av de tekniska kraven. Den dagliga kontakten med entreprenörerna under genomförandeskedet sköts av driftansvariga men den enhetsansvariga medverkar i uppföljningen tillsammans med driftansvariga.

PRIVAT FASTIGHETSB	Beställare	Tekniska krav	AF	Juridik	Kriterier f val entr.	Utvärdering	Drift	Uppföljning	Kommentar
Inköp		*granskar							
Enhets ansv									Projektutvecklare
Drift/förvaltn									
Konsult									
Entr.									

Figur 10. Flöde för upphandlings- och entreprenadgenomförandeprocessen hos ett privat fastighetsbolag. Inköpsavdelningen granskar de tekniska kraven men i övrigt sköts upphandlingen av en projektutvecklare och kontakterna med entreprenören under entreprenadtiden sköts av driftavdelningen.

I Figur 11 illustreras flödet för upprättande av förfrågningsunderlag och genomförande av skötselentreprenader för en bostadsrättsförening. De fyra bostadsrättsföreningar som ingår bland våra exempel har alla i princip samma flöde där ordföranden är aktiv och drivande i upprättande av förfrågningsunderlagen och genomförande av upphandlingen. Styrelsen fungerar som beställare och tar de slutliga besluten om upphandling. Sedan övergår ansvaret för den dagliga kontakten med entreprenörerna och för uppföljningen till någon form av trädgårdsgrupp eller liknande, ibland i samverkan med en anställd fastighetskötare.

BOSTADS- RÄTTSFÖR.	Beställare	Tekniska krav	AF	Juridik	Kriterier f val entr.	Utvärdering	Drift	Uppföljning
Styrelse								
Ordf.								
Trädgårds- grupp								
Fastighets- skötare								
Entr.								

Figur 11. Flöde för upphandlings- och entreprenadgenomförandeprocessen hos en bostadsrättsförening. Ordföranden sköter upphandlingsprocessen med styrelsen som beställare och en trädgårdsgrupp ansvarar för kontakterna med entreprenören under entreprenadtiden.

SYNEN PÅ MOMENT- RESPEKTIVE FUNKTIONSBASERADE FÖRFRÅGNINGSUNDERLAG OCH STYRDOKUMENT

Respondenterna har blivit tillfrågade om vad de anser är fördelar och nackdelar med moment- och frekvensbaserade tekniska beskrivningar respektive funktions- och utseendebaserade beskrivningar. Det innebär att även de som föredrar det ena eller det andra kan se nackdelar med det sättet att jobba på och fördelar med det andra. Några respondenter menar att det finns fördelar och nackdelar med båda och att en kombination är det bästa. Vi har inte frågat hur man ser på eventuella konflikter och vad som då gäller om man använder sig av både moment och frekvenser och av funktions- och utseendekrav.

Funktionsbeskrivningar

Enligt våra respondenter är den viktigaste fördelen med funktionsbeskrivningar är att de utgår från det faktiska behovet. Arbetsmomentet utförs så många gånger som behövs, och inte en gång extra bara för att det står i avtalet.

Några respondenter menar också att det är mer flexibelt med funktionsbeskrivning. Det är lättare att ta en diskussion om ett arbete ska göras fler eller färre gånger utan att göra en tilläggsbeställning.

Ett par respondenter menar att funktionsbeskrivning är bra eftersom det i praktiken handlar om "väder och vind" och att man måste kunna vara flexibel och ha ett förtroende för entreprenören. En respondent menar att man ju ändå pratar utifrån "hur det ser ut". I ett fall säger sig respondenten föredra momentbeskrivning, men håller med om att entreprenaden i realiteten hanteras som en funktionsentreprenad.

"Det är det lite ge och ta, och där brukar entreprenören ha samma inställning."

(parkförvaltare, kommun 70 000 inv.)

Två respondenter beskriver att det går att beskriva en helhet på ett annat sätt i en funktionsbeskrivning än som är möjligt med momentbeskrivningar. De menar att helhetsbilden är större än antal klippningar och en respondent på den privata sidan menar också att det är lättare än att detaljreglera allting. En respondent menar att en bra funktionsbeskrivning i princip är en färdig skötselplan, på ett helt annat sätt än en momentbeskrivning.

Någon respondent menar att på de ytor som är lätta att beskriva är funktion egentligen bättre än moment. Det kan då handla om en begränsad plats med ganska få "funktioner" som ska beskrivas, som exempelvis en lekplats.

Den vanligaste åsikten om nackdelar med funktionsbeskrivningar är att de är "luddiga" och svårbedömda. Det blir en bedömningsfråga vilken nivå funktionsbeskrivningen ska innebära och många menar att det då blir diskussion med entreprenören om det som gjorts är tillräckligt eller inte. Man beskriver det som att det blir lite godtyckligt eller subjektivt i bedömningen om arbetet är tillräckligt väl utfört.

Några menar att det är svårt att beskriva saker i en funktionsbeskrivning, det kan röra sig om vissa typer av ytor eller skötselmoment. Någon respondent menar att begreppen är proble-

matiska eftersom allting måste vara kalkylerbart. Bland annat "vid behov" är ett sådant begrepp som egentligen beskriver var det är man är ute efter.

Någon respondent menar att svårigheten att beskriva ytor och hitta begrepp som inte är tve-tydiga gör att det också blir svårare att ge pris på funktionsbeskrivna förfrågningsunderlag. Hen menar att det ger större spretighet i de anbud man får in, vilket gör det svårare att be-döma vilket pris som är rimligt.

Ett par respondenter menar att en funktionsbeskrivning kräver mer av beställaren, medan några andra tycker att det kräver mer av entreprenören. Detta verkar tyda på att man tycker att det kräver en större kunskap och engagemang från båda håll för att få en lyckad entre-prenad. I ett fall där man har partnering som upphandlingsform menar man dock att det kan vara en fördel att man "tvingas" samarbeta för att det ska fungera.

Någon menar också att det är svårare att kontrollera, en annan att det kräver fler kontroller än en momentbeskrivning.

Momentbeskrivningar

En generell bild verkar vara att man tycker att det är mer tydligt och klart vad man får med en momentbeskrivning. Det gäller både dem som har en ren momentbeskrivning och de som väljer att förstärka med frekvensangivelser i en blandad beskrivning. Några responden-ter menar också att det är lättare att kontrollera en momentbeskrivning.

" Ju mer vi entreprenadiserar, desto mer kommer vi att behöva ha frekvenser för att kunna kontrollera våra entreprenörer."

(parkingenjör, kommun 40 000 inv.)

Några respondenter använder en blandning och menar att det är bra att förstärka med fre-kvenser. Man vill ge en ungefärlig bild av vilken nivå man förväntar sig på det beskrivna sköt-selmomentet.

Ett par respondenter menar också att det är lättare att räkna på en momentbeskrivning. Även om underlaget i stort är baserat på funktion väljer man då att lägga till ungefärliga fre-kvenser för att underlätta för entreprenören att räkna i anbudsskedet.

Andra menar att om man har en entreprenör man inte är nöjd med är det bättre att ha en momentbeskrivning eftersom man då kan peka på exakta siffror för att få jobbet gjort.

En respondent menar att det kanske är bättre med momentbaserat om man har en upp-handling där priset är pressat eftersom det är lättare att "ta strid" om faktiska frekvenser.

Några respondenter menar att det blir billigare med momentbeskrivning, i det att man kommer närmare sanningen från början och inte behöver så många tilläggsbeställningar. En respondent menar att det är osäkerheten i funktionsbeskrivningen som gör att det blir dy-rare.

”Har man frekvenser så kan man få ner kostnaderna ganska mycket, men då får man ju också acceptera att det är lite lägre nivå på standarden.”

(driftingenjör, kommun 100 000 inv.)

En respondent tycker att det är bra att ha en tydlighet gentemot kommuninvånarna. Det är svårt att förklara för allmänheten att ”vi klipper när det behövs” utan det är lättare att komma med en fast siffra på hur ofta något görs.

Den vanligaste kritiken mot momentbeskrivningar är att de är oflexibla och ”fyrkantiga”. Det blir svårt att ha en dialog med entreprenören om det exempelvis skulle behövas färre klippningar än avtalat.

”Specar du allting in absurdum... ...då är det ju väldigt oflexibelt vad som ingår. Vi vill ju ha mer flexibelt, att man ska förstå att man ska leverera en kvalitet och då behöver man inte skriva allting.”

(projektutvecklare, privat fastighetsbolag 117 fastigheter)

En respondent menar att det inte ger någon helhetsbild med momentbeskrivningar utan bara specificerar delarna.

”Man skriver in det som är lätt att mäta, för det är lätt att kontrollera, och så glömmer man det som kanske är lite viktigare... ... att åstadkomma i vidare mening ett bra resultat.”

(ordförande, privat bostadsrättsförening 40 lägenheter)

En annan beskriver det som att en momentbeskrivning inte säger så mycket om vad man får egentligen. Ett annat problem är att en ren momentbeskrivning måste vara väldigt omfattande för att vara heltäckande, och att det i princip är omöjligt att få med allt. En respondent på den privata sidan menar att det kan vara svårt med en momentbeskrivning eftersom man inte har kunskapen själv om vad det är som behöver göras.

Trend?

I den mån en trend kan utläsas går den mot momentbeskrivning. Ingen av de intervjuade respondenterna har uppgett att man går mer mot funktionsbeskrivning. Ett antal respondenter jobbar med en blandning och verkar tycka att det är bra. Det framgår inte ur intervju-materialet hur stor del som utgörs av respektive typ av beskrivning, men i stort sett alla menar att det är momentbeskrivningen som väger tyngst om det skulle uppstå meningsskiljaktigheter.

UTVECKLING AV KRITERIERNÄ FÖR SKÖTSELUPPHANDLINGAR – FRÅN KVALITET MOT KVANTITET

Nuläge/Trend

De som går mot kvalitativa kriterier menar att de har svårigheter att hitta bra kriterier och bra sätt att kvalitetsbedöma dem.

På ett par håll har man beskrivit ett glapp mellan den tekniska avdelningen och upphandlarna där man har olika idéer om vad som är viktigt. Upphandlingsavdelningen prioriterar effek-

tivisering och smidiga upphandlingsförfaranden med tydliga krav och liten risk för överklagande medan den "tekniska sidan" vill hitta kriterier och ha avtalstider som kvalitetssäkrar ett långsiktigt samarbete med nästa entreprenör.

Det råder en förhållandevis samstämmig syn hos alla respondenter att kvaliteten på skötselarbetet går ner varje gång man får en ny entreprenör, innan de har hunnit lära sig områdena och få rutin på arbetet. Däremot ser det olika ut hur stort problemet är och hur man jobbar för att motverka det.

Upphandlingsavdelningen eller kommunen i stort vill effektivisera genom stora entreprenader vilket kan utesluta mindre entreprenörer från att vara med och räkna. Samtidigt menar någon respondent att hen tycker att det är bra med större entreprenader eftersom det ökar administrationen att ha flera olika. Hen tror också att de mindre kan komma in som underentreprenörer i de större entreprenaderna.

Respondenten hade även utbildning som ett urvalskriterium tidigare men menar att det snabbt blir komplicerat när man börjar blanda in olika bedömningar och procentsatser. I den senaste upphandlingen var det dock så stora prisskillnader att kvalitetsvikningen inte gjorde någon skillnad.

"Men 100 % i pris behöver ju inte innebära att det kommer in ett dåligt företag om jag sen specificerar att jag vill ha en utbildning på de som jobbar i entreprenaden"
(parkansvarig, kommun 200 000 inv.)

En respondent berättar att man har valt att lägga frågan om utbildning "längre fram i förhandlingen" så att man kan kräva en hög utbildning, men utan att utesluta intressanta entreprenörer som kanske inte har rätt kvalifikationer när upphandlingen görs. Entreprenören får sedan en viss tid på sig att utbilda personal till de nivåer man har kommit överens om. På det sättet undviks komplicerade bedömningar menar respondenten men får ändå den utbildningsnivå man vill ha.

"Vi har gjort om det lite, för förr var det bara priset som styrde, och vi kände att det blir likasom inte bra."
(stadsträdgårdsmästare, kommun 150 000 inv.)

Nu tar man även referenser, något man inte har gjort tidigare, men som driftavdelningen länge har önskat hos upphandlarna. Respondenten menar att man har sett att "man får vad man betalar för", och att lägsta pris ofta leder till ett sämre resultat.

Respondenten tycker att det blir mycket diskussion om hur man ska göra för att undvika överprövning. Risken för överprövningar styr valet av metod för upphandlingen och är något man har i åtanke under hela processen.

Respondenten berättar att man har lagt ett riktpreis i sin skötselupphandling, som bygger på föregående upphandlings slutsumma. Detta för att entreprenörerna ska veta ungefär var de ska lägga sig, men respondenten håller med om att det implicit blir en signal att det inte är lönt att försöka prisdumpa sig in, eftersom man vet ungefär vad det ska kosta.

"Vi brottades ju hela tiden med att försöka höja alla mjuka värden och sänka prisvärdet eftersom vi hade kommit till slutsatsen att ett billigt pris ofta ger en väldigt dyr entreprenad i längden, därför de kräver otroligt mycket uppföljning. För har de lagt ett för lågt pris så kan de inte sköta så som det ska skötas."

(parkförvaltare, allmännyttigt bostadsbolag 25 000 lgh)

Detta innebar att man fick argumentera en del gentemot bolagsstyrelsen som gärna ville trycka på pris. Man anlidade externa upphandlingskonsulter som fungerade väldigt bra. De var landskapsarkitekter och var med på att jobba för mjuka värden och inte bara pris. De förstod vad man var ute efter och hade kompetens att skriva det. Respondenten gör jämförelsen med upphandlingsavdelningen på sitt nuvarande jobb där det saknas grön kompetens och de förstår inte alls varför inte lägsta pris fungerar.

Respondenten menar att det är svårt att jobba med bedömningar av entreprenörer när man ska välja en ny. Hen tycker att lägsta-pris frågan är något som är svårt att förhålla sig till men menar också att det är svårt att hitta kvalitetskrav som går att formulera tydligt och hitta ett bra sätt att poängbedöma och jämföra mellan olika entreprenörer.

"Lägsta pris eller att hålla på med konstiga kvalitetssäkringar hit och dit, jag vet inte, det är jättesvårt."

(parkingenjör, kommun 40 000 inv.)

Respondenten hade gärna tagit in anbud och sedan fått träffa entreprenören för att "få en känsla" och kanske tittat på "alternativa" krav som lokalkännedom för att kunna effektivisera arbetet så fort som möjligt.

"Såna faktorer skulle man ju hellre vilja väga in, men det är ju väldigt svårt att göra det med LOU."

(parkingenjör, kommun 40 000 inv.)

På den privata sidan ser bilden annorlunda ut. Den som sitter som ansvarig för upphandlingen bestämmer i princip själv vilka entreprenörer som är aktuella. Man tittar i princip utslutande på mjuka kriterier, och även om priset fortfarande spelar roll, så fungerar det snarare som en koll att man inte betalar för mycket gentemot marknaden i stort.

"Vi brukar säga att det ska vara kvalitet till rätt pengar. Vi vet ju precis vad vi betalar för kvalitén idag /.../ Alltså jag behöver inte ta den billigaste, för han har räknat fel."

(projektutvecklare, privat fastighetsbolag 117 fastigheter)

Av de intervjuade på den privata sidan har två respondenter inte använt förfrågningsunderlag. Här har man handplockat entreprenörer som man tycker verkar bra och diskuterat sig fram till ett avtal tillsammans. Avtalet och den tekniska beskrivningen av vad som ska göras fungerar främst som formalia och ett sätt att komma överens i de inledande diskussionerna. En respondent nämner att det oftast finns ett "standardavtal" som entreprenören själv har och som man reviderar för att det ska passa det egna området.

I det ena fallet har man gjort ett avtal som handlar om att man köper timmar istället för fasta uppgifter och i princip använder entreprenören som sin egen personal. Respondenten

är övertygad om att ett motsvarande samarbete hade varit omöjligt med en mer konventionell typ av upphandling där man är tvungen att ta okända entreprenörer i beaktande.

Även bland bostadsrättsföreningarna väljer man sällan efter lägsta pris. Man menar att det lönar sig att betala lite mer än lägsta pris eftersom man slipper problem. Priset tas med i beräkningen men är inte avgörande.

”10 000 hit eller 10 000 dit, där är ju inte så intressant om man har en bra relation och entreprenören sköter sig.”

(ordförande, privat bostadsrättsförening 40 lgh.)

SÅ STYRS KVALITETEN I SKÖTSELENTREPRENADERNA

Frågan om kvalitet i skötselentreprenader kan delas upp i två delar. Den ena handlar om vad det är som styr kvaliteten i entreprenaden. Frågan gäller då vilka förutsättningar som ska vara uppfyllda för att man ska uppleva att man ska få den kvalitet man efterfrågar. En övervägande majoritet av respondenterna, större än i alla andra frågor, menar att det handlar om relationen och/eller kontakten med entreprenören. Avgörande är ett bra samarbete, professionaliteten på entreprenörens kontaktperson, personkemi eller samförstånd.

”I all verksamhet handlar det ganska mycket om personkemi, och det går ju inte och definiera. Så den bästa entreprenören kan ju sen falla på utförandet, att man får en konflikt med den som är platschef och representanten på kommunen.”

(gatuchef, kommun 20 000 inv.)

”Det gäller att vara lösningsorienterad. Självklart, vi hade vårt förfrågningsunderlag och det är det som gäller, men man måste ge och ta också för att det ska fungera.”

(parkingenjör, kommun 40 000 inv.)

Om man lägger till begreppet ansvarstagande eller engagemang hos entreprenören har i princip alla respondenter en uppfattning om att det finns något som inte går att beskrivas som ett verktyg som är i princip det viktigaste för en lyckad entreprenad.

”Vi köper inte företag. Vi köper individer, vilket innebär att det är personerna på plats som utför entreprenaden som är det viktiga för oss, om det står leverantör X eller Y på baksidan på overallerna, det spelar liksom ingen roll många gånger, utan det är personerna som är på plats. Är det eldsjälur vi får in, som är intresserade och vill jobba så blir det en helt annan kvalitet på entreprenaden jämfört med om jag får in personer som inte är engagerade.”

(inköpschef, privat fastighetsbolag 250 fastigheter)

”Det ger kvalité, det syns att det är nån slags glädje i jobbet som inte handlar om specifikt hur vi har skrivit”

(stadsträdgårdsmästare, kommun 80 000 inv.)

Många menar att detta är en av de viktigaste aspekterna för att komma till ett lyckat samarbete, och några respondenter menar att LOU omöjliggör kriterier där detta skulle kunna räknas in.

Den andra frågan handlar om *hur* man styr. Detta innebär då vilka verktyg man använder sig av. Många av respondenterna är överens om att kontrollen och uppföljningen av arbetet är det viktigaste momentet för en lyckad entreprenad. Dock tycker några att de inte hinner kontrollera i den omfattning man hade velat.

"...vill jag lägga ribban på en hög nivå, då måste jag ha uppföljning som möter upp den nivån, för annars får jag ändå en lägre nivå, och då kan jag lika gärna handla upp en lägre nivå till en lägre kostnad från början."

(mark- och utemiljöansvarig, offentligt fastighetsbolag 8 500 lgh.)

"Precis allting du handlar upp måste du följa upp och ha koll på. Skiter du i det så spårar det ur."(projektutvecklare, privat fastighetsbolag 117 fastigheter)

"Skit i vad man skriver i papperna, det är ju viktigt såklart att skriva bra förfrågningsunderlag, men det viktigaste viktigaste viktigaste är att man har kapacitet att kontrollera att man får det man har begärt."

(parkansvarig, kommun 200 000 inv.)

Ett par respondenter menar också att viten är ett nödvändigt styrmedel. Det är inget man vill använda

"men pengar är ju det enda som biter på entreprenörer, tyvärr."

(drifingenjör, kommun, 130 000 inv.)

Samtidigt menar andra att viten inte alls fungerar.

Hinder och svårigheter i kvalitetsstyrning

Det är svårt att beskriva en helhetsyn i förfrågningsunderlagen. En av respondenterna är bekymrad över vad som kommer att hända på lång sikt med tanke på de värden som kräver ett långtidsperspektiv och ett helhetstänk i en anläggning. Värden som riskerar att gå förlorade om skötseln enbart anpassas efter vad som går att beskriva i skötselbeskrivningar.

Flera av dem som handlar upp externa entreprenörer och har gjort det under en längre period, vill ta tillbaks åtminstone en liten del i egen regi. Det kan handla om att göra de svårupphandlade delarna själv, ta tillbaka centrum för att kunna vara mer lyhörd för invånarna, eller för fix och trix som snabbt måste åtgärdas eller kollas.

I en kommun är driften inblandad i ett tidigt skede av nyanläggningar för att ge input på hur skötseln kommer fungera i de föreslagna planerna. Man beskriver det som ett viktigt steg i att skapa miljöer som går att sköta på ett ekonomiskt sätt utan att förlora sina värden.

"Den du pratar med har ju aldrig klippt en gräsmatta"

(projektutvecklare, privat fastighetsbolag 117 fastigheter)

"Då fick man diskutera med en parkmänniska vad som ingick och inte, på stora bolag får man diskutera med en jurist."

(parkförvaltare, allmännyttigt bostadsbolag 25 000 lgh)

ÖVRIGT INTRESSANT SOM FRAMKOMMIT

Flera respondenter uttrycker en önskan om att ta tillbaka en liten del till egen regi, eller att ha en mindre "utryckningsgrupp" som snabbt och smidigt kan ta hand om akuta ärenden. Någon har gått över i egen regi på delar som kräver kunskap. På frågan om entreprenadens storlek har någon betydelse går åsikterna isär något. En del respondenter föredrar större entreprenader och menar att det krävs en större organisation för att "orka dra runt" driften.

Några respondenter diskuterar också frågan om sammanhållna entreprenader och att man gärna hade provat att ta bort gatubiten eller snöröjningen för att få in entreprenörer som är mer inriktade mot grönyteskötsel.

I vissa kommuner finns också en uppfattning från politiskt håll huruvida man vill ha små eller stora upphandlingar, och om man uttalat vill gynna lokala företag eller inte. Detta varierar beroende på vem som har majoritet i kommunen,

Respondenten vill helst ha en stor entreprenör, det blir lättare jobba gentemot en. Det blir fler möten och mer administration om man har flera små. Hen tycker inte att större företag ger sämre kvalitet, och de har ofta i sin tur kontrakt med mindre entreprenörer. Det är svårare med mindre entreprenörer, om en är sjuk kanske halva företaget är borta. Med större företag kan man flytta folk och maskiner på ett lättare sätt.

En fråga som tas upp på några håll handlar om entreprenadtider.

"En sak som jag kan säga, det här förtroende kapitalet, det försvinner ju vart femte år, och det är också ett problem, eller det kan försvinna. Då har vi en organisation som ska byggas upp igen, eller ett förtroende som ska byggas upp igen."

(driftingenjör, kommun 100 000 inv.)

DANSKA UPPFATTNINGAR OM KVALITET OCH PROCESS

Huvudförfattare Christian Lindholst

I undersökningen ingår fem danska kommuner samt en mindre fallstudie om anbudsförfarande och upphandling av utemiljöskötsel på den danska bostadsmarknaden. Tabell 9 ger en överblick över de viktigaste egenskaperna i de sex fallen. Vid organisering av avtalshantering och anbudsförfarande har fyra av fem kommuner centraliserade funktioner där upphandling och förvaltning kan lokaliseras i specialiserade enheter inom centralförvaltningen. I ett av de kommunala fallen har funktionerna flyttats till en oberoende operativ enhet. Två av fem använder en stimuleringsstrategi, där kommunen har organiserat merparten av skötseln i egen regi och använder sig i första hand av entreprenadupphandling för att testa och fastställa priser. I ett av de fallen användes en kompletterande strategi, där skötseln var uppdelad mellan egen regi och en eller flera externa entreprenörer. I två av fem kommuner, som använder sig av upphandling som en huvudstrategi, är nästan all skötsel utlagd på entreprenad.

Fyra av de fem kommunerna har en längre upphandlingshistorik som i samtliga fall går mer än 10 år tillbaka i tiden och omfattar erfarenheter med åtskilliga upphandlingsturer. En av

fem har kort erfarenhet av upphandling, där den nuvarande upphandlingen är ett resultat av en förstagångsupphandling. Fallen omfattar även olika kommunstorlekar. I följande analys fokuseras på betydelsen av upphandling och avtalshanteringen för kvaliteten i verksamheten.

Tabell 9 Översikt över fallstudier som ingår för den danska delen

Fall	Organisation	Upphandlingsstrategi	Erfarenhet/historik	Kommunstorlek
DK1	Central avtalshantering/ upphandlingsfunktion	Stimuleringsstrategi (ca 0 % upphandlat)	Lång – sedan början av 2000-talet	Stor
DK2	Central avtalshantering/upphandlingsfunktion	Huvudstrategi (ca 90 % upphandlat)	Kort – sedan början av 2010-talet	Liten
DK3	Decentraliserad avtalshantering/upphandlingsfunktion	Kompletteringsstrategi (ca 30 % upphandlat)	Lång – sedan början av 2000-talet	Mellanstor
DK4	Central avtalshantering/upphandlingsfunktion	Huvudstrategi (ca 100 % upphandlat)	Lång – sedan början av 2000-talet	Stor
DK5	Central avtalshantering/upphandlingsfunktion	Stimuleringsstrategi (ca 5 % upphandlat)	Lång – sedan början av 2000-talet	Mellanstor
DK6	Central upphandlingsfunktion	Kompletterande – ca 2/3 av driften upphandlad	Ingen – avlyst förstagångsupphandling	Stor bostadsorganisation

ORGANISATION AV UPPHANDLING OCH GENOMFÖRANDE AV ENTREPRENADER

Organiseringen av ansvar för upphandling och genomförande av entreprenaderna organiseras på olika sätt i de kommunala fall som undersökts (se även Figur 12 - Figur 14). Det finns således ingen genomgående modell eller metod som är gemensam för de undersökta fallen.

Inledningsvis har använts den traditionella beställare-utförare modellen (BUM) i en mer eller mindre tillämpad form som den primära organisationsprincipen för fördelning av ansvar och roller mellan de involverade parterna. I den traditionella beställare-utförare modellen sker styrningen genom fokus på prissättning och avtal om leverans av specificerade tjänster. Det är en styrning som primärt baserar sig på beställning och löpande kontroll av tjänster samt eventuella ekonomiska sanktioner i de fall tjänsterna inte lever upp till vad som specificerats i avtalet. Den primära logiken i den traditionella beställare-utförare modellen är att garantera en ekonomiskt effektiv skötsel i förhållande till tydligt specificerade tjänster (Lindholst, 2009). I ett par av fallen används mycket tillämpade eller utökade variationer av beställare-utförare modellen. Prissättning, specifikation av tjänster samt tillsyn är fortfarande centralt men används i olika syften och med olika metoder.

Organisering av entreprenadupphandling

I de fem kommunerna finns det olika uppgifter/ansvarsområden fördelade lite olika mellan olika delar inom förvaltningarna. I Figur 12 - Figur 14 återges exempel på hur de olika uppgifterna är fördelade i tre av fallen, vilka representerar olika upphandlingsstrategier. Fallstudie 2 innefattar en förstagångsupphandling och kännetecknas av en omfattande medverkan av en extern konsult samt medverkan av de olika delarna inom den kommunala organisationen.

Fall 1	Beställare	Tekniska krav	AF	Juridik	Krit. f val entr.	Utvärdering	Drift	Uppföljning	Kommentar
Inköp					*				* Politiskt beslut
Enhetsansvarig	*								* Politiskt beslut
Drift/förvaltning									
Konsult									
Entr.									
Kundtjänst									

Figur 12. Organisering av upphandling i Case 1.

Fall 2	Beställare	Tekniska krav	AF	Juridik	Krit. f val entr.	Utvärdering	Drift	Uppföljning	Kommentar
Inköp									
Enhetsansvarig	*								* Politiskt beslut
Drift/förvaltning									
Konsult									
Entr.									
Kundtjänst									

Figur 13. Organisering av upphandling i Case 2.

Fall 3	Beställare	Tekniska krav	AF	Juridik	Krit. f val entr.	Utvärdering	Drift	Uppföljning	Kommentar
Inköp									
Enhetsansvarig	*								* Politiskt beslut
Drift/förvaltning									
Konsult									
Entr.									
Kundtjänst									

Figur 14. Organisering av upphandling i Case 3.

Framtagande och anpassning av upphandlingsmaterial

I alla de danska fallen har använts konsulter. I de fyra fall där det finns en lång historik med upphandling är det i mindre omfattning. Exempelvis i genomförandet av själva upphandlingen eller som hjälp till att ställa samman och uppdatera anbudsmalet. Ursprungligen är det dock konsulter som har levererat upphandlingsmaterialet och kvalitetsbeskrivningarna i dessa fyra fall. Det ursprungliga upphandlingsmaterialet och kvalitetsbeskrivningarna har sedan uppdaterats och anpassats i förhållande till den enskilda kommunens behov. I ett av

de undersökta fallen, som handlar om en förstagångsupphandling, har konsulter även levererat upphandlingsmaterialet samt kvalitetsbeskrivningar. Detta överensstämmer med den historik som fallen med en längre upphandlingshistorik har.

Justeringarna efter första användningen av konsulternas anbudsmaterial kunde omfatta både det kontraktsmässiga och det uppgiftsrelaterade. De efterföljande justeringarna omfattade både de juridiska delarna av kontraktsunderlaget, upphandlingsvillkoren samt det uppgiftsmässiga i form av kvalitetsbeskrivningar, kartmaterial och mängdangivelser. Det är således troligt att utvecklingen av upphandlings- och kontraktsmaterialet vanligtvis är erfarenhetsbaserat, och att mindre justeringar tillförs i respektive kommun i förhållande till tidigare upphandlingsturer.

Urvals- och tilldelningskriterier

I de studerade kommunernas upphandlingsprocesser används det olika kombinationer av urvals- och tilldelningskriterier. De undersökta fallen omfattar följande modeller för urval och tilldelning:

- Prekvalificering och tilldelning efter lägsta pris
- Prekvalificering och tilldelning efter ekonomiskt mest fördelaktiga anbud

Inför en upphandling med prekvalificering bjuds ett antal entreprenörer in (minst 5) och väljs ut för att lägga ett anbud i en separat prekvalificeringsomgång. I ett anbud utan prekvalificering ställs det vanligtvis upp en mängd urvalskrav, som måste uppfyllas innan anbudet bedöms enligt tilldelningskriterierna. I valet av entreprenörer kan dessa väljas eller väljas bort i förhållande till organisatoriska och tekniska krav samt genom referenser från tidigare uppgifter. Därefter inviteras de utvalda entreprenörerna att lägga anbud i en efterföljande anbudsomgång. I de studerade kommunerna användes både lägsta pris och det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet som tilldelningskriterium. Bland de som använde lägsta pris var det inte nödvändigtvis ett uttryck för att kvalitativa förhållanden såsom professionalism och kompetens inte var centralt i upphandlingsfasen. Där lägsta pris användes så preciserades samtidigt en mängd viktiga kvalitativa krav i form av dokumenterade skallkrav i upphandlings- och kontraktsmaterialet.

”Många anklagar oss för att enbart gå efter priset eftersom vi använder ett tilldelningskriterium som heter ’lägsta pris’, men innan vi kommer till tilldelningen så har vi ju våra lämplighetskrav – och dem måste man [anbudsgivaren] nå upp till. De är definitiva. Om man t.ex. inte har en professionell chef med den relevanta utbildning som vi kräver, så bortfaller anbudet och ingår inte i tilldelningen.”

En erfarenhet från DK4 var att de yrkesmässiga kraven i prekvalificeringen slog ut en del potentiella anbudsgivare. Detta erfors även i DK5, där det också användes prekvalificering och tilldelning efter lägsta pris. Som tilldelningskriterium för det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet användes ofta förslag till problemlösning samt miljö.

I samband med anbudsgivningen och prissättningen var en erfarenhet från DK4 att det var viktigt att själva skötseln beskrevs i form av moment- och frekvenskrav tillsammans med arbetsbelastning, snarare än i form av utseendekrav. I denna kommun kännetecknades utvecklingen av att det lades större vikt på krav på skötselmomenten framför utseendekrav ef-

tersom erfarenheten sa att detta gav en bättre grund för anbudsgivningen. För stor tonvikt på utseendekrav i upphandlingsmaterialet skulle kunna skapa ett olyckligt incitament hos anbudsgivarna att underskatta de resurser som skulle avsättas för att uppnå en tillfredsställande skötsel senare. Erfarenheten från flera genomförda upphandlingar i denna kommun var att alltför låg prissättning gjorde att det blev problem med att få skötseln utförd i överensstämmelse med de mer överordnade utseendekraven.

”En av de värsta sakerna är att börja med en sådan entreprenör som i realiteten börjar med att upptäcka – ’Oj, jag har lagt mig på för lågt pris och nu ska jag få detta att gå ihop’ ”

Alla kommuner påtalade utmaningen i att beskriva och bedöma kriterier rörande exempelvis organisation och professionalism, som antingen hade angetts i prekvalificeringsomgången eller som tilldelningskriterier i anbudsomgången. I DK5 hade man mångårig erfarenhet av anbudsbedömning, men trots detta menade man att man ännu inte hade identifierat de ”vises sten” rörande formulering av underkriterier samt bedömning.

I DK1 och DK4 var man uppmärksamma på att funktions- och utseendekrav i relation till krav på moment och frekvenser kunde innebära utmaningar rörande prissättningen hos anbudsgivarna.

”Det är nog lite svårare att prissätta för anbudsgivarna”

”Man måste ju ha med allt och hur många gånger som det är lämpligt att det ska utföras och så vidare. På så sätt är det nog lite svårare för anbudsgivare än när de får veta att de måste göra det 10 gånger och kan beräkna hur mycket de sedan ska ha per gång.”

I DK1 valde man en annan lösning än att införa fler krav på moment och frekvenser och mer detaljerad beskrivning. Lösningen blev att beräkna ett riktpreis i samband med upphandlingen, varefter anbud som låg väsentligt under detta kunde sorteras bort. Vidare användes det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet som tilldelningskriterium i motsats till DK4, där lägsta pris var tilldelningskriterium. De två kommunerna representerar således två olika metoder för att lösa samma utmaning.

Det användes även olika avtalsstandarder i de olika kommunerna. Avtalsstandarderna omfattade både AB Service och AB92. I båda fallen hade det införts avvikelser från texten i den ursprungliga avtalsstandarderna.

Upphandlingsstrategier

I förhållande till ändamålet så användes det väldigt olika upphandlingsstrategier (vilka kännetecknas av olika upphandlingsgrader), som verkar vara avgörande för hur den enskilda upphandlingen och den efterföljande avtalshanteringen organiseras. Totalt verkar det finnas tre olika strategier (se även analyser av kvantitativa data på sidan 26).

I ”stimuleringsstrategin” används anbud, upphandling och genomförande av skötsel i egen regi för att löpande säkerställa en ekonomiskt effektiv drift av den egna förvaltningen. Denna strategi har därför huvudsakligt fokus på prissättning av specificerade tjänster och jämförelse av priser hos den egna skötselavdelningen och marknadspriserna som erhållits

genom anbud. Sett till den politiska nivån så verkar denna strategi vara avhängig av att både den egna skötselorganisationen förmår att effektiviseras och utvecklas, och att skötsel i egen regi framstår som konkurrenskraftig i förhållande till marknadspriserna. En förutsättning för att denna strategi ska vara välfungerande är att konkurrensen och anbudsförandet mellan den egna skötselorganisationen och externa entreprenörer sker på lika villkor.

I en kommun (DK5) var ledningen mycket uppmärksam på att fortsatt politiskt förtroende och stöd för strategin var just att konkurrenssituationen fungerade bra och på lika villkor mellan de interna och externa anbudsgivarna. På samma sätt var det i en annan kommun (DK1), där det användes en stimuleringsstrategi i en situation där tidigare upphandlingar inte hade lockat tillräckligt med externa anbudsgivare att lämna attraktiva anbud. Övervägandena avsåg både tilldelningskriterier, omfattning av arbetena och kontraktslängd.

En låg upphandlingsgrad är dock inte nödvändigtvis synonymt med en stimuleringsstrategi. Det kan också tas hänsyn till vilka tjänster som kräver specialiserade resurser och kunskap, och som därför är mest effektivt för en mindre förvaltning att köpa in av externa entreprenörer.

I en annan strategi användes upphandling som ett komplement till egen skötsel. Syftet kan fortfarande vara att garantera konkurrenskraftiga priser och effektivisering av egen skötselorganisation, men detta utökas i vissa fall med ett fokus på lärande på tvärs mellan den egna skötselorganisationen och den entreprenadupphandlade.

I DK3 användes den upphandlade skötseln för jämförelse och utveckling på alla nivåer, som lednings-, verksamhetslednings- och medarbetarnivå. Centrala frågor i jämförelsen var hur organisationerna kunde lära av och komplettera varandra. Detta innefattade bland annat arbetsmetoder och användande av maskiner. Erfarenhetsutbytet kunde vidare stödjas genom workshops med deltagande av anställda från de interna utförarna och externa entreprenörerna. I denna upphandlingsstrategi behåller den egna förvaltningen förmågan att lösa de operativa uppgifterna och upprätthåller kunskapen inom organisationen. I DK3 ingick interna principer om "holistisk verksamhet" där det fokuserades på olika slutresultat (ekonomi, yrkesmässig kvalitet, nöjda medarbetare, medborgarmedverkan) som vision för samarbetet med de externa entreprenörerna. I detta fall var det kommunens egen utförare som stod för upphandling av tjänster och kontroll av externa entreprenörer.

I en tredje strategi användes upphandling som det dominerande sättet att lösa skötseluppgifterna på. I stort sett all skötsel utförs av externa entreprenörer och ingen kunskap om skötselutförandet behålls i den egna organisationen. Det kräver antingen ett välfungerande samarbete med de externa entreprenörerna eller en välfungerande kontrollfunktion. I DK4, där det har upphandlats under många år, präglas tillvägagångssättet av den ursprungliga beställare-utförare modellen, medan processen i en annan kommun (DK2), där skötseln endast under kort tid utförts på entreprenad, var processen mer samarbetsbaserad med fokus på utveckling av både skötselutförandet och styrningsrelationerna.

Skötselstyrning och uppföljning

I alla de undersökta fallen användes kontraktshandlingar med tekniska beskrivningar i olika varianter, kartmaterial och mängdangivelser som grund för den operativa styrningen.

I alla kommuner användes ett "holistiskt" tillvägagångssätt i den dagliga verksamheten med kontroll och uppföljning av skötseln. Ett holistiskt tillvägagångssätt är baserat på helhetsintrycket av en grön anläggning eller utemiljö (Lindholst, 2009). I flera av kommunerna kom detta till uttryck genom att det var det överordnade intrycket eller hur skötseln uppfylldes som var det viktigaste i den dagliga tillsynen. I flera av kommunerna var det enbart om det uppstod oenighet runt helhetsintrycket som ett "atomistiskt" tillvägagångssätt (Lindholst, 2009) användes där det fokuserades på de enskilda delarna och en detaljerad överensstämmelse med de specificerade kraven i kvalitetsbeskrivningen.

"Utseendekrav tycker vi är riktigt bra. Istället för att gå ut och mäta och väga allting, så går vi ut och tittar på helheten. Om man betraktar ett område och det ser bra ut så lever det upp till kvalitetskraven, men om det är något som fångar ögonen så lever det inte upp till kvalitetskraven. När man utför kvalitetskontrollen så är det enbart om det lyser lång väg att det inte lever upp till kraven som man mäter och väger det. Eller så tittar man på huvudintrycket av hur det ser ut. /.../ Det gör det även lite lättare att kontrollera."

I DK3 var kvalitetsbeskrivningen enbart en referensram i förhållande till den dagliga skötseln. I likhet med DK1 användes det i DK3 kvalitetsbeskrivningar, som främst baserade sig på bredare beskrivningar av utseende- och funktionskrav på de olika delarna i utemiljön.

Det fanns även en uppfattning i några av kommunerna att det vid den inledande fasen av ett kontrakt (de första 6 månaderna) var speciellt viktigt att fokusera på kvaliteten och de beskrivna momenten och frekvenserna för att uppnå enighet och en gemensam acceptans.

I DK4 fanns uppfattningen att om priset på kontraktet varit alltför lågt så blev det i högre grad nödvändigt att använda den detaljerade kvalitetsbeskrivningen och genomföra kvalitetskontroll. Samtidigt uppstod sådana situationer oberoende av om själva uppgiftsbeskrivningen var mer eller mindre bra formulerad.

"Om entreprenören inte riktigt klarar av uppgiften eller har gett ett för lågt pris och därför hela tiden försöker slarva, så är vi nödgade att dra åt tumskrubarna, använda oss av vår kvalitetsbeskrivning mycket, använda vår kontroll mycket. Så det är viktigt att kvalitetsbeskrivningen är mycket detaljerad, noggrann och otvetydig."

I DK4 reviderades kvalitetsbeskrivningen flera gånger och gjordes allt mer exakt i beskrivningen av utseende- och utförandekraven och angivelserna av mängder och redovisning i kartmaterialet. Vidare fanns det regler och villkor inarbetade i entreprenadkontrakten rörande uppdateringar av mängder och beskrivningar. Syftet var att säkerställa en kontinuerlig, direkt och korrekt relation mellan kvalitet, arbetsbelastning och betalning. Jämfört med den metod som användes i DK1 och DK3, var tillvägagångssättet i DK4 mer utvecklat, då styrningen tog sin utgångspunkt i en kontinuerlig utveckling och revision av både utseende- och utförandekrav.

Omvänt, där entreprenören är professionell och har ekonomiskt på fötterna för att klara av uppgiften, blir betydelsen av skötselbeskrivningen och behovet av kontroll mindre när de nödvändiga ekonomiska, samarbetsmässiga och yrkesmässiga villkoren var uppfyllda.

”Om vi tvärtom börjar med ett gott samarbete där allt hänger ihop ekonomiskt så blir det mindre viktigt att kvalitetsbeskrivningen är helt korrekt. Då har vi inte så mycket användning av det verktyget– och vi behöver heller inte gå ut och mäta med tumstocken.”

Samarbete vid verksamhetsstyrningen ansågs viktig i alla kommuner. I DK4 ansågs det i ledningen som avgörande att det finns ett gott samarbete med entreprenören, att det finns en bra personkemi mellan parterna, att kraven i kvalitetsbeskrivningen möts upp av entreprenören upprätthålls från kommunen i de fall kraven inte uppfylldes av entreprenören. Dålig personkemi mellan parterna kan innebära att parterna försöker utnyttja varandra, bland annat genom att upphandlaren utnyttjar den makt som ligger i kontraktet eller att entreprenören försökte att utnyttja luckor i kontraktet eller avtalshanteringen. Konsekvenserna av detta var vid alla tillfällen negativa för kvaliteten på verksamheten.

I DK3 påpekades att det är en viktig förutsättning att det finns en ömsesidig förståelse för varandras förhållanden och de situationer som kan uppstå, exempelvis om det uppstår problem med skötseln i samband med att en ny medarbetare anställs. I DK5 lades vikt vid att entreprenören i dialog med ledningen snabbt kan rätta till problem i skötseln.

I DK2 var behovet av samarbete kopplat till många av de utmaningar som kan uppstå vid en förstagångsupphandling. Utmaningarna kunde vara att skötselbeskrivningarna skulle anpassas till de verkliga förhållandena eller att kontrollen av uppgifterna inte var organiserad på rätt sätt. I detta fall var det således beställarens inställning till samarbetet, präglad av flexibilitet, öppenhet och engagemang, som gjorde att skötseln fungerade.

”Jag skulle vilja beskriva vårt samarbete som ett ’mönstersamarbete’. Både utförare och beställare sträckte sig rätt långt för att få saker att fungera. Det är det som har genomsvrat hela vårt samarbete. Det är det att vi vill det här och vi vill att det ska fungera – och det har varit målet ända från början. Vi har inte tittat tillbaka på vad som gjorts tidigare, utan varit öppna för den nya entreprenören.”

Gemensam genomgång och tillsyn av områdena sågs som centralt för styrning av entreprenaderna. Därigenom kunde de överordnande målen för driften av ett område förmedlas på ett effektivt sätt till entreprenörens personal, som fick en gemensam förståelse för områdenas funktion, drift och utvecklingsmöjligheter.

DK3 var det inte enbart ett gott samarbete som nämndes som en förutsättning för en god skötsel. Det krävs utbildade och motiverade medarbetare som både kan utföra yrkesmässiga uppgifter och som kan hålla ett avtal. Dessutom behövs en förankring och anpassning av skötseln i förhållande till medborgarnas dagliga behov. Detta har enbart implementerats i vissa områden eftersom kommunen inte har de resurser som krävs för att involvera medborgarna och lokalsamhället överallt.

Även om de tekniska beskrivningarna rent generellt ansågs som mindre viktiga i den dagliga entreprenadstyrningen ansågs de dock i några kommuner som särskilt viktiga för samarbetet i en rad situationer. Detta kunde till exempel vara då en vinnande entreprenör angett ett alltför lågt pris i anbudsgivningen, och därmed inte beräknat tillräckliga resurser till ett yr-

kesmässigt korrekt utförande av arbetet (till exempel i enlighet med de tekniska beskrivningarna).

I DK4 var erfarenheten att när rätt skötselkvalitet levererades kunde ledningen av entreprenaden och samarbetet fokuseras mer på utveckling och extrauppgifter än på uppföljning av kvalitetskraven.

”Man börjar ju prata om utveckling, vilka extrauppgifter man kan göra, hur man kan lösa uppgifterna på ett annat sätt, hur man kan optimera uppgiften. Då blir det tid och överskott när man inte måste springa och kontrollera hela tiden.”

UPPHANDLING AV UTEMILJÖSKÖTSEL I BOSTADSFÖRENINGAR

Det är idag obligatoriskt för bostadsföreningar att konkurrensutsätta hantverksuppgifter som underhåll vid omflyttningar. Upphandling av tillsyns- och underhållsuppgifter i bostadsföreningar i Danmark kan medföra väsentliga besparingar. Upphandlingen av tillsyns- och underhållstjänster har visat sig kunna ge besparingar på mellan 20 % och 67 %.

I motsats till upphandling av tillsyn och underhåll är man inte enligt lag skyldig att upphandla uppgifter som rör skötsel och underhåll av utemiljö. Hos Boligkontoret, som arbetar med Danmarks bostadsföreningar, känner man bara till några enstaka exempel inom bostadsföreningarna där det har genomförts upphandling av utemiljöskötsel, och Boligkontoret är osäker på om det finns någon besparingspotential inom det området. I de få kända exempel där det har genomförts upphandling, har anbuden i efterhand fått dras tillbaka efter krav från hyresgäster och boenderepresentanter. I ett exempel från 2013 (DK6), där togs in anbud avseende skötseluppgifter i en bostadsförening med totalt 5 000 lägenheter, var bedömningen på basis av de inkomna anbuden en potentiell besparing på ca 3,5 miljoner DKK per år. Upphandlingen inkluderade bland annat att entreprenören skulle ta över 24 anställda medan man planerade att behålla 12 medarbetare som anställda fastighetsskötare. Upphandlingen blev avlyst på grund av motstånd från invånare de boende och deras representanter.

Det finns betydande samhällsekonomiska intressen från statens sida eftersom ca 1/3 av hyran, eller cirka 8 miljarder DKK (2008 års siffror), omfattades av statliga bostads- och hyresbidrag. Bostadsföreningarna sysselsätter även en stor grupp anställda. I de 62 bostadsorganisationerna som år 2013 var medlemmar hos Boligkontoret, ingick det i genomsnitt 1 fastighetsskötare på 63 lägenheter.

Det är sällsynt bland bostadsföreningar att driften läggs ut på entreprenad. Det har heller inte för närvarande (2013) tagits några sådana initiativ hos ledande aktörer, inklusive landsorganisationen för danska bostadsföreningar (BL – Danmarks allmännyttiga bostäder), ministeriet för stad, bostad och landsbygd eller de olika bostadsförvaltningarna.

Det vanligaste är därför att fastighetsskötarfunktioner i bostadsföreningar utförs av anställda (fastighetsskötare) i de enskilda bostadsföreningarna.

Möjliga orsaker till att upphandlingar inte genomförs

Trots potentiella samhällsekonomiska vinster med entreprenadupphandling kan det finnas en rad orsaker till att inte använda upphandling. Enligt Boligkontorets bedömning är det osannolikt att upphandling av utemiljöskötsel kommer att användas framöver med mindre än att det påtvingas via exempelvis ny lagstiftning. Boligkontoret räknar upp en rad argument mot upphandling, trots den förväntade ekonomiska potentialen.

- *Fastighetsskötaren utför även sociala funktioner*

Officiellt har fastighetsskötaren i enlighet med formellt definierade arbetsplaner och arbetsbeskrivningar ansvar för en mängd tekniska uppgifter. Dessutom ansvarar fastighetsskötaren informellt för en mängd sociala funktioner i det enskilda bostadsområdet och till grupper av boende. De sociala funktionerna innefattar exempelvis allt från tid till samtal och en kopp kaffe till dialog med unga rörande vandalism och antisocialt beteende.

På en del platser ändras sammansättningen av de boende, vilket gör de sociala funktionerna viktigare. Ett exempel är placeringen av psykiskt sjuka i det allmänna bostadsbeståndet.

Sociala funktioner tänks oftast inte in vid upphandlingar, inte heller i kommunerna.

- *Fastighetsskötaren bidrar till den lokala identiteten*

I förlängning till de sociala funktionerna utgör fastighetsskötaren även en del av den "lokala identiteten" i många bostadsföreningar/företag, som bidrar till att skapa tillhörighet och sammanhållning. Det kan tänkas att upphandling således leder till mindre tillhörighet och sammanhållning i lokalområdet, eftersom de anställda efter en upphandling, på grund av ändrade anställningsförhållanden, inte kommer få samma anknytning till området.

- *Mindre flexibilitet och sämre service*

I förhållande till förvaltning i egen regi är en uppfattning att upphandling kommer att medföra mindre flexibilitet i relation till avdelnings/organisationsrådets och de boendes önskemål om hur och när uppgifterna ska utföras. Avdelningsråden får mindre inflytande på lösandet av uppgifterna via det dagliga samarbetet med fastighetsskötarna samt förlorar det ansvar som ligger i att ha direktanställda. Dessutom finns förväntningar om att upphandling kan medföra en lägre servicenivå (såsom sämre kontakt med medarbetare, sämre renhållning av områden m.m.) än när uppgifterna utförs av egna fastighetsskötare.

- *Minskade ekonomiska incitament för boende*

Även om det kan göras en samhällsekonomisk vinst genom att lägga ut skötseluppgifterna på entreprenad så har många av de boende inget ekonomiskt incitament. Bostadsbidraget minskar vilket gör att besparingen för den enskilda boende delvis försvinner samtidigt som servicenivå och flexibilitet riskerar försämrats. Det gör att de lokala aktörer som ska vara med och fatta beslut om att lägga ut uppgifterna på entreprenad inte har något intresse av det.

- *Tradition och attityder*

Det kan även finnas ett motstånd bland de boende och de enskilda avdelningsråden mot entreprenadupphandling som har sitt ursprung i traditionen - att området ska fortsätta att organiseras som det alltid har gjort och på ett sätt som man känner till. Den starka traditionen av boendedemokrati på området gör även att förväntningen om att mista inflytandet över skötseln skapar ett motstånd. I samband med det nämnda exemplet från 2013 var det boenderepresentanternas uppfattning att initiativet togs utan tillräcklig medverkan av den lokala boendedemokratin.

Summering av upphandlingar hos bostadsföreningar

Sammantaget finns det en rad hinder och problem i samband med upphandling av utemiljöskötsel hos bostadsföreningar. På grund av de bristande erfarenheterna av upphandling och anbudsförfarande är det oklart om de förmodade hindren och problemen är reella eller ett uttryck för myter och attityder. Det är intressant att jämföra med de svenska erfarenheterna för att se om problemen kan hanteras tillfredsställande inom ramen för entreprenadupphandling.

JÄMFÖRELSE AV UPPFATTNINGAR OM KVALITET OCH PROCESS I SVERIGE OCH DANMARK

Huvudförfattare Bengt Persson

De danska intervjuerna är väsentligt färre, 6 st., än de svenska, 23 st. En annan skillnad är att erfarenheter från genomförda upphandlingar endast finns hos respondenter från danska kommuner. I det svenska materialet finns även respondenter från fastighetssektorn. I jämförelsen nedan så resonerar vi om skillnaderna mellan länderna på ett kvalitativt sätt och med de reservationer som skillnaderna i de genomförda intervjuerna ger.

Organisation av upphandling och genomförande av entreprenader

Av Figur 7 och Figur 8 på sidan 33 framgår två schematiska redovisningar för hur förfarandet för upphandling och genomförande av entreprenader är organiserat i svenska kommuner. Organisationen för övriga kommuner som ingår i undersökningen är snarlik. Av Figur 12 till Figur 14 på sidan 45 framgår tre exempel på hur detta är organiserat i de danska kommuner som medverkat i studien.

Gemensamt är att inköpsavdelningar eller motsvarande är involverade i samtliga exempel, vilket är ett av våra förmodanden i de tre utmaningar vi studerar i projektet. I vår förmodade trend så ser vi en risk att detta leder till att det blir starkare fokus på formalia i upphandlingarna på bekostnad av sak- och innehållsfrågorna. Vi har dock inte fått några tydliga redovisningar från våra respondenter av denna förändring, om den finns eller ej.

Tre skillnader mellan Danmark och Sverige är intressanta att notera. I samtliga danska exempel har konsulter varit inblandade i olika skeden medan det är mera ovanligt i Sverige. Vår uppfattning är att konsultmarknaden i Sverige är tämligen utvecklad vad gäller tjänster inom skötselupphandling och entreprenadgenomförande.

I de danska exemplen har den politiska nivån varit involverad medan det inte är lika tydligt uttalat i Sverige. Vi har inte ställt den explicita frågan till de svenska respondenterna om graden av politisk involvering, men relationen till politiska beslut har inte spontant berörts i mer än enstaka av våra intervjuer. I Danmark omfattas entreprenadupphandling av kommunal verksamhet av avtal mellan regeringen och kommunernas organisationer, men så är inte

fallet i Sverige. Det gör sannolikt att frågor om entreprenadupphandling blir politiskt mer förankrade och intressanta i Danmark.

I de danska upphandlingarna använder man sig av urvalskriterier i prekvalificeringen till upphandlingen som skiljer sig från tilldelningskriterier som tillämpas i steg två när entreprenör ska utses, allt enligt EU's udbudsdirektiv 2004/18 (European Commission, 2004). Urvalskriterierna är mjukare och mer kvalitetsinriktade än tilldelningskriterierna. Det verkar inte som att de mjuka urvalskriterierna leder till överklaganden från anbudsgivarna i särskilt hög utsträckning trots att de är svåra att kvantifiera och göra till synes objektiva. I Sverige finns inte någon sådan skillnad utan urvals- och tilldelningskriterier är lika hårda och fyrkantiga och överklaganden och prövning verkar vara lika vanligt oavsett skede av upphandlingen. Vi har dock inte haft möjlighet inom föreliggande projekt att göra en mer systematisk genomgång av överklaganden i Sverige och Danmark för att klargöra hur vanliga sådana är inom upphandling av utemiljöskötsel och vad det är som är de vanligaste grunderna. Därmed kan vi bara ha en allmän uppfattning om skillnaderna mellan länderna, baserad på våra intervjuer.

Synen på moment- respektive funktionsbaserade förfrågningsunderlag och styrdokument

Den samlade bilden av tillämpningen av moment- respektive funktionsbaserade styrdokument är oklar. Där är en sannolik skillnad mellan vad respondenterna menar att man har för hållning och hur styrdokumenterna är uppbyggda – man anser sig arbeta på ett sätt men verkligheten ser ut på ett annat (motsvarar "espoused theory and theory in use" enligt Argyris & Schön, 1978). Respondenterna hävdar ofta att man har en holistisk hållning och utgår från levererad kvalitet som helhet och inte använder sig av moment och frekvenser. I de granskade svenska förfrågningsunderlagen är det tydligt att där bara finns ett exempel som renodlat funktion som bas för styrdokumenterna medan alla andra har en mix av funktion/utseende och moment och frekvenser eller enbart moment och frekvenser. Det är oklart vilken typ av styrning som går före vid till exempel en konflikt mellan en beställare och en entreprenör men det sannolika är att moment och frekvenser anses gälla vid en rättslig prövning. I de danska svaren sägs från ett par case att man arbetar med en holistisk hållning i det dagliga arbetet och inte med detaljstyrning. Men samtidigt säger respondenterna att detaljerna plockas fram om det blir oklarheter eller konflikter. Den i projektets inledning förmodade trenden mot ökad användning av funktionskrav verkar inte få något stöd i projektets resultat utan det är fortfarande moment och frekvenser som dominerar i styrdokumenterna.

Bostadssektorn

Det är anmärkningsvärda skillnader mellan Danmark och Sverige avseende graden av entreprenadupphandling av utemiljöskötsel i bostadssektorn. I enkäten enligt Tabell 4 så är det hälften (4 av 8) av de danska bostadsrespondenterna som handlar upp utemiljöskötseln på entreprenad medan det är 14 av 15 av de svenska. I den intervju som är genomförd med en av de danska bostadsorganisationerna beskriver man hur entreprenadupphandling mött starkt motstånd bland de boende och det redovisas en lång rad argument mot entreprenader till förmån för egen regi. Enligt den organisationen finns det få exempel på entreprenader, vilket i och för sig motsägs av de svar som kommit in på enkäten. Man kan fråga sig varför det är så stort motstånd mot entreprenadupphandling inom bostadssektorn när den är så omfattande inom kommunerna i Danmark. Gäller inte de argument som räknas upp mot upphandling inom bostäder för upphandling av skötsel av parker och varför har inte opinionen vaknat? En annan fråga är varför det inte finns motsvarande motstånd mot entreprenader bland svenska boende och boendeorganisationer som bland de danska. Har man en annan relation mellan vicevärden/vaktmästaren i Sverige än man har som boende i Danmark

eller är det andra strukturella skillnader? I Sverige finns till exempel inte statligt stöttat socialt bostadsbyggande på samma sätt som i Danmark där ekonomi och hyressättning styrs av särskilda regler. Inom ramen för föreliggande projekt har vi inte haft möjlighet att forska vidare i de frågorna utan de får belysas i kommande arbeten.

Styrning av kvalitet

Genomgående för både de svenska och danska intervjuerna är att när vi kommer in på frågan om vad som egentligen avgör vilken kvalitet som levereras så är svaret att det är samarbetet mellan beställaren och entreprenören. Det kan synas lite förunderligt då huvudfokus i upprättande av förfrågningsunderlag och styrdokument är på funktionella, utseendemässiga och framför allt tekniska specifikationer. I de danska intervjuerna framtonar bilden av att styrdokumentet används när samarbetet *inte* fungerar, vilket även framkommer hos en del svenska respondenter. Bara för att styrdokumentet inte tillskrivs någon aktiv roll under entreprenadgenomförandet är det inte sagt att de är oväsentliga för erhållen kvalitet. De ligger till grund för upphandlingen och anger beställarens krav på kvalitet som en bas för det arbete som utförs. Men liksom för flertalet andra frågor har vi inte haft möjlighet inom föreliggande projekt att undersöka betydelsen av styrdokumentets utformning för erhållen kvalitet i utförandet och vilka faktorer i övrigt som påverkar kvaliteten. Det får bli ämne för kommande projekt.

SÅ UTFORMAS FÖRFRÅGNINGSUNDERLAGEN

Huvudförfattare Bengt Persson

Den svenska delen av genomgången av förfrågningsunderlag baseras på 16 exempel varav 11 kommer från kommuner och avser skötsel av parker eller av parker och gator, 1 kommer från ett offentligt fastighetsbolag. 2 kommer från privata fastighetsbolag och 2 från bostadsrättsföreningar. Samtliga exempel kommer från respondenter som vi intervjuat per telefon, men det är inte samtliga respondenter som har skickat in förfrågningsunderlag. Därför skiljer sig antalet telefonintervjuer och antalet förfrågningsunderlag sig åt.

Tabell 10. Förteckning och kategorisering av de förfrågningsunderlag som ingått i den svenska delen av studien. ABT är entreprenader med funktionsansvar (totalentreprenader), AB är entreprenader med utförandeansvar (generalentreprenader) och ABFF är fastighetsförvaltningsentreprenader.

Förfrågningsunderlag	Upprättat år	Typ av organisation	Avser	Entreprenad-juridiskt styrsystem
1	2013	Kommun	Gata och park vinter och sommar hela huvudorten uppdelad i fem områden	AB 04
2	2009	Bostadsrättsförening	Gårdsmiljö 459 lgh sommar	ABFF 99
3	2013	Privat fastighetsbolag	Utemiljöer vid 45 fastigheter sommar	Egen
4	2013	Privat fastighetsbolag	Utemiljö fastigheter i Helsingborg	Egen
5	2012	Offentligt fastighetsbolag	Utemiljöskötsel vid 119 fastigheter uppdelade i tre områden	ABFF 04 (beskrivs som blandad entreprenad)
6	2012	Bostadsrättsförening	Gårdsmiljö 40 lgh sommar	Egen
7	2003	Kommun	Gata och park vinter och sommar hela huvudorten	ABT 94 (beskrivs som partnering)
8	2013	Kommun	Väggkantslätter sommar, 28 km	Egen
9	2012	Kommun	Parkskötsel sommar hela huvudorten	ABFF 04
10	2013	Kommun	Gata och park vinter och sommar hela huvudorten	ABT 06
11	2013	Kommun	Gata sommar och park sommar och vinter i sex mindre orter i kommunen	AB 04
12	2013	Kommun	Parkskötsel sommar i fyra mindre orter i kommunen samt grässkötsel i huvudorten	ABT 06
13	2010	Kommun	Gaturenhållning samt parkskötsel och utemiljöskötsel vid kommunala fastigheter sommar i tre delområden i huvudorten.	Egen. Blandning mellan ABFF, ABT och AB
14	2012	Kommun	Parkskötsel sommar i ett delområde av huvudorten	AB 04
15	2012	Kommun	Parkskötsel sommar hela huvudorten	ABFF
16	2011	Kommun	Gata och park vinter och sommar i ett delområde av huvudorten	ABT 06

Underlagen är upprättade 2003-2013 enligt Tabell 10 men där en majoritet är från 2012-2013. Vid genomgången som gjordes till skriften Att upphandla kvalitet (Persson, 1996) användes 30 olika förfrågningsunderlag varav samtliga hämtades från kommunala parkförvaltningar och upphandling av skötsel av parkmark. I två fall var förfrågningsunderlagen avsedda för beställar- utförarorganisationer, d.v.s. att de inte var konkurrensutsatta utan användes för reglering inom samma kommun för arbeten i egen regi. Dessa förfrågningsunderlag upprättades under åren 1991-1995.

Allmänt sett har förfrågningsunderlagen utvecklats under de 20 år som gått. Framför allt märks skillnader avseende de offentliga beställarna där det för de 30 förfrågningsunderlag som ingick i förra studien var 10 som avsåg entreprenader enligt AB, 4 enligt ABT, ingen enligt ABFF och 16 hade inte redovisat vilken typ av entreprenad det rörde sig om. Det är betydligt klarare nu, i varje fall i de förfrågningsunderlag som omfattats av vår studie där samtliga klart redogör för vilken typ av entreprenadform som avses och också har omfattande administrativa föreskrifter och andra typer av juridiska dokument som upphandlingsföreskrifter, utkast till kontrakt etc som del av förfrågningsunderlagen.

I studien från 1996 ingick inga privata beställare utan endast kommunala parkförvaltningar. I vår studie ingår 4 förfrågningsunderlag från privata beställare men det är osäkert med representativiteten. De fyra påminner i vart fall mera om de kommunala förfrågningsunderlagen från början av 1990-talet genom att vara oklarare, mera ofullständiga och kortfattade jämfört med dagens kommunala förfrågningsunderlag. Det är oklart vad som är upphov till dessa skillnader, men en gissning är att inblandning från inköpsavdelningar och det allmänna fokuset på krav för upphandlingar enligt LOU lett till mer omfattande och redigare förfrågningsunderlag. Det är dock inte sagt att utfallet, det vill säga kvaliteten på de kommunala parkernas skötsel, har blivit bättre eller att det tidigare var problem med juridiska aspekter inom entreprenaderna som man nu slipper. Redan i studien från 1996 konstaterades att i kommande arbeten "är det angeläget att göra en uppföljning av de utfall olika typer av specifikationer har fått vid genomförandet av entreprenaderna/upphandlingarna. Ger mer specificerade anvisningar en bättre produkt för brukarna? Blir det lättare eller svårare att kontrollera arbetsutförandet när förfrågningsunderlaget är detaljerat?" Kopplingen mellan utformningen av förfrågningsunderlagen, valt entreprenadjuridiskt ramverk, val av metod för beskrivning av de tekniska kraven etc. och det levererade resultatet återstår således fortfarande att utforska och klarlägga. Det gjordes inte i studien 1996 och det har vi inte heller i vår studie haft möjlighet att göra.

VEM UPPRÄTTAR FÖRFRÅGNINGSUNDERLAGEN

I undersökningen 1996 var det av 30 granskade kommunala förfrågningsunderlag för upphandling av parkskötsel cirka en tredjedel som upprättats av konsulter och resten av kommunen. De som upprättats av kommunen har upprättats av olika enheter och i ett fall av ett separat kommunägt upphandlingsbolag. I den nu genomförda genomgången av 15 svenska förfrågningsunderlag, där tio avser upphandling av park- och i vissa fall även gatuskötsel, fyra avser privata fastighetsbolag och bostadsrättsföreningar och ett ett offentligägt fastighetsbolag, är 13 upprättade av beställaren själv och 2 av konsulter.

Det kan synas lite förvånande att en mindre andel av förfrågningsunderlagen upprättas av konsulter nu än för 20 år sedan. Uppenbarligen har inte konsultföretagen uppfattat detta som en intressant uppdragsmarknad och utvecklat den i Sverige. Framför allt inte bland de stora tekniska konsulterna utan dem som vi hittat som upprättare av förfrågningsunderlag är små specialiserade konsultföretag. I Danmark är situationen något annorlunda där det visar sig att av fem granskade kommuner enligt ovan har samtliga använt sig av konsulter i olika skeden av processen.

MOMENT- ELLER FUNKTIONSBASERADE

Studien 1996 var inriktad på att klargöra kopplingen mellan Mål → Mått → Kontroll och presenterade en tämligen utförlig analys av vad mål och mått kan vara inom upphandling av utemiljöskötselentreprenader. Då konstaterades att enstaka av de studerade förfrågningsunderlagen hade berört funktionsmål och något fler hade formulerat utseendemål. För de mått som sedan angetts för målen så fanns det ingen som hade formulerat funktionsmått utan det fanns endast utseendemått. Det var dock helt dominerande att man baserat de tekniska specifikationerna på moment och frekvenser.

I de förfrågningsunderlag vi analyserat inom detta projekt ser vi att av förfrågningsunderlagen avseende skötsel av kommunala parker (ibland i kombination med skötsel av gator) är det lika många som använt sig av funktions- och utseendemål som har använt sig av moment och frekvenser för att definiera eftersträvd tekniskt kvalitet eller tekniskt resultat. Längst är funktions- och utseendemålen drivna i förfrågningsunderlag nummer 7 där hela den tekniska beskrivningen är baserad på sådana, utan att ange några moment eller frekvenser. Dock finns en omfattande skötselhandbok bifogad, men den har inte status av kravspecifikation utan är ett underlag för samverkan mellan beställaren och entreprenören eller snarare en lärobok som beställaren tänker sig att entreprenören ska använda.

Bland fastighetsbolagen (varav ett är kommunägt) finns inga som använt sig av funktions- och utseendemål utan alla använder sig av moment och frekvenser.

Sammantaget kan konstateras att även om förfrågningsunderlagen blivit redigare avseende de formella aspekterna har tydligheten och konsekvensen i de tekniska mål- och utförande-beskrivningarna inte blivit så mycket större i nutida förfrågningsunderlag jämfört med 1990-talets. Det är fortfarande en oklar blandning mellan moment och frekvenser som kompletteras med funktions- och utseendemål som därmed får en mycket oklar entreprenadjuridisk status.

KRITERIER OCH KRAV FÖR UPPHANDLING, VAL AV ENTREPRENÖR OCH PÅ ENTREPRENÖREN UNDER ENTREPRENADTIDEN

I arbetet från 1996 behandlades inte kriterier för val av entreprenör. Det är oklart varför det inte togs upp, men en möjlighet är att det inte på den tiden identifierades som en aspekt i upphandlingarna utan det var självklart att lägsta pris var ensam urvalsgrund. En annan möjlighet är att det arbetet hade inriktning mot mål, mått, kvalitet och kontroll och att just urvalskriterierna inte uppfattades som en aspekt av intresse i projektupplägget. Däremot fanns

i de flesta förfrågningsunderlag skrivningar om krav på kompetens, utbildning och erfarenhet hos personalen. Det beskrivs inte som kriterier för val av entreprenör utan får uppfattas som skall-krav i upphandlingen och något som ska uppfyllas under entreprenadtiden. Det framgår dock inte i något av förfrågningsunderlagen hur kraven på kompetens och utbildning ska kontrolleras under entreprenadtiden utan är enbart omnämnt som något som ska redovisas i anbudet. Krav på att entreprenören ska lämna referensprojekt finns inte omnämnt i det material som sammanställts i rapporten från 1996.

I de förfrågningsunderlag vi studerat i detta projekt är kriterier för val av entreprenör mer eller mindre självklara. Det är bara ett som inte nämner kriterier för val av entreprenörer utöver priset och det är från en privat fastighetsförvaltare. Det vanligaste är krav på utbildning, kompetens och yrkeserfarenhet hos personalen samt referensprojekt. I ett av förfrågningsunderlagen från en privat förvaltare bjuder man in anbudsgivarna att komma med garanterade förslag i anbudet på kostnadsminskningar genom ändrad utformning eller annat utförande av skötselarbetet, men det är inte redovisat hur detta kommer att viktas och vägas in i valet av entreprenör. Några beställare kräver att anbud ska lämnas i två versioner, ett med och ett utan pris, där det utan pris används under anbudsgranskningen och urvalsprocessen. Det är endast ett fåtal som har använt sig av tekniken med upphandling i två eller flera steg med en prekvalificering baserad på kompetens, förmåga eller andra kriterier och där sedan några anbudsgivare väljs ut för att lämna fullständigt anbud.

Liksom i rapporten från 1996 gäller att kompetens och utbildning ska redovisas i anbudet men det framgår inte hur det sedan ska följas upp och kontrolleras under entreprenadtiden, med ett undantag. Det är ett förfrågningsunderlag där beställaren inte kräver att kraven på utbildning ska vara uppfyllda vid anbudstillfället utan upphandlad entreprenör får ett år på sig att komplettera personalens utbildning. Det framgår dock inte vad som händer om entreprenören inte uppfyller det.

Det är stor skillnad i omfattningen av krav och kriterier på utbildning, kompetens och referenser mellan rapporten från 1996 och de nyare förfrågningsunderlagen. Särskilt referenser för företagen och/eller ansvarig personal är en ny företeelse som blivit nästan allmängiltig för i varje fall de offentliga beställarna. Men även frekvensen av krav på utbildning, kompetens och/eller yrkeserfarenhet har ökat och är nästan legio i förfrågningsunderlagen. Men liksom för de flesta andra aspekter på hur förfrågningsunderlagen utformas och upphandlingen genomförs så är det oklart vilken betydelse eller påverkan dessa aspekter har för genomförandet av entreprenaderna och den kvalitet som presteras genom skötseln av utemiljöerna.

SÅ BESTÄMS OCH KONTROLLERAS KVALITETEN UNDER ENTREPRENADTIDEN

I förfrågningsunderlagen i 1996 års rapport fanns det en rad kombinationer av hur kontrollen föreskrevs utföras. Den vanligaste formen, som omfattade en knapp tredjedel av förfrågningsunderlagen, var att det föreskrevs att beställaren ensam utövar kontrollen på traditionellt sätt med en av hen utsedd kontrollant. Näst vanligast av de renodlade formerna var att kontrollen föreskrevs bedrivas endast genom gemensamma besiktningar. Endast i ett fall föreskrevs att entreprenören ensam utövar kontrollen genom egenkontroll. I övriga förfrågningsunderlag föreskrevs kombinationer där egenkontroll hos entreprenören ingick i nästan

en tredjedel, se Tabell 11. Gemensamma besiktningar mellan beställaren och entreprenören ingick i en del av kombinationerna. Sammantaget föreskrevs kontroll genom beställarens försorg i 60 %, egenkontroll av entreprenören föreskrevs i 30 % och gemensamma besiktningar av beställaren och entreprenören i 30 % av förfrågningsunderlagen.

Tabell 11. *Typer av föreskrifter om kontroll under entreprenadtiden som förekommer i förfrågningsunderlagen från 1996 års studie och denna rapport.*

Form av kontroll	1996 års rapport	Denna studie
Endast B kontroll	8	1
Endast E Egenkontroll	1	7
Endast besiktning B+E	3	1
Både B kontroll o E egenkontroll	5	1
B kontroll + gemensam besiktn B+E	3	-
E egenkontroll + gem besiktn E+B	2	4
Endast klagomål	1	-
Klagomål + gemensam besiktn B+E	1	-
Sågs inget om kontroll	3	2
SUMMA	27	16

I de förfrågningsunderlag som vi studerat i detta arbete ser bilden mycket annorlunda ut. Det har blivit en större likriktning så det är färre kombinationer av hur kontrollen ska utföras som föreskrivs. Anmärkningsvärt är att vi bara har ett förfrågningsunderlag som föreskriver att det är beställaren som ska kontrollera arbetet. Entreprenörens egenkontroll är det dominerande sättet att föreskriva kontroll. Det ingår i 70 % av förfrågningsunderlagen medan bara drygt 10 % av förfrågningsunderlagen föreskriver att kontroll ska utföras av beställaren. Förekomsten av föreskrifter om gemensamma besiktningar är oförändrad 30 %.

Det har således skett en stark omsvängning så att beställarna idag förlitar sig på entreprenörens egenkontroll som den huvudsakliga formen för kontroll, i en del fall i kombination med gemensamma besiktningar. Beställarens egen kontroll av arbetet har nästan försvunnit. Det finns anledning av fundera över om denna omsvängning i ansvaret för kontrollen från beställaren till entreprenören har inneburit att kontrollen blivit bättre och om beställaren nu har bättre bild av, och möjlighet att genomföra sina krav på, hur utförandet och kvaliteten är.

Klagomålshantering anges ofta som ett verktyg för kvalitetskontroll. I vissa entreprenader föreskrivs att E ska upprätthålla klagomur/kundmottagning under kontorstid och att det som kommer in ska redovisas för B. I de förfrågningsunderlag som studerats i detta projekt föreskrivs i flera fall att entreprenören ska upprätthålla en funktion för att ta emot synpunkter från brukarna men det har en oklar roll som metod för att bedriva kontroll av det utförda arbetet och den levererade kvaliteten.

KOSTNADSREGLERINGENS BETYDELSE

I de förfrågningsunderlag vi studerat i detta projekt används med ett undantag moment- och frekvensbeskrivningar som teknik för att beskriva vad beställaren förväntar sig av utförandet av skötselentreprenaderna, ofta i kombination med funktions- eller utseendebeskrivningar som dock därmed har en oklar roll för vad som är beställt och därmed vad som ska kontrolleras.

ras. Om upphandlingen baseras på moment och frekvenser är det rimligen moment och frekvenser som ska kontrolleras för att klargöra om entreprenören utfört arbetet enligt beställning eller ej. Självklart finns ett kvalitetsmoment i allt utförande som också ska kontrolleras, men huvuddelen av kontrollen omfattar huruvida moment utförts med föreskrivna frekvenser. En teknik som används i ett av de förfrågningsunderlag som vi studerat och som finns antydd i något ytterligare, men som vi inte kunnat utröna om den tillämpas i det⁵, är att ha en basskötsel som ingår i det fasta priset och sedan avropas en stor del av momenten efter behov och då efter att entreprenören och beställaren kommit överens om det. Det kan till exempel gälla bevattning, ytterligare ogräsrensningar, beskärning etc. Även ett av de danska förfrågningsunderlag som vi studerat är uppbyggt med denna teknik. Det kvarstår naturligtvis ett behov av kontroll av att arbetet utförts enligt beställning men det blir tydligare i förhållande till entreprenörens åtagande och förenklar kontrollen i förhållande till situationen, väder etc. Man slipper fundera över vad som ska ingå i entreprenörens åtagande eller ej vad gäller åtgärder efter behov, det kommer beställaren och entreprenören gemensamt överens om.

Genom ett sådant upplägg undviks de problem som de flesta såväl beställare som entreprenörer upplever med begreppet "vid behov". Vid behov är ett nödvändigt uttryck för att få en situationsanpassad skötsel och det är naturligtvis svårt att tillämpa när upphandlingen görs till fast pris. En ytterlighet är att upphandlingen görs till löpande räkning eller med pådrag, så att allt arbete utförs efter behov, men det kan kännas osäkert för en beställare att kostnadsreglera med den tekniken till exempel i förhållande till tillgänglig budget. En mellanform som på olika sätt kan kombineras med fast pris tillsammans med avrop eller löpande räkning är partnering där beställaren och entreprenören har ett gemensamt ansvar för såväl ekonomin som för vad som ska utföras och på vilket sätt. Vi har ett exempel bland våra studerade förfrågningsunderlag som beskriver sig som partnering men det är oklart hur omfattande samverkan varit mellan beställaren och entreprenören då upphandlingen genomförts till fast pris och hur denna form har påverkat formerna för kontroll.

⁵ Ordningen i projektet har varit att vi först genomfört intervjuerna och sedan bett att få förfrågningsunderlag. Efter genomgång av förfrågningsunderlagen har vi sedan inte haft möjlighet att återkomma till respondenterna med följdfrågor eller kompletteringar.

TRE TRENDER – EN DISKUSSION AV RESULTATEN

Huvudförfattare Bengt Persson

Utgångspunkten för projektet var att vi såg tre trender som vi sett i tidigare projekt och verksamheter och som vi ville undersöka hur de utvecklats och ser ut för dagen. Nedan återkopplar vi till dem och utgår från den beskrivning av trenderna som vi gjorde vid projektets inledning.

Övergång från egen regi till entreprenad

1. Allt fler förvaltare, både offentliga och privata, övergår till upphandling av förvaltningen av sina utemiljöer på entreprenad istället för att genomföras i egen regi men det är oklart om denna trend nått en mättnad eller om det fortfarande är en ökande (eller minskande) andel upphandlad förvaltning. En enkät till Nordens parkförvaltningar som genomfördes 2005 (Randrup och Persson 2009) visade att inom parkförvaltning var Sverige mera mättat medan Danmarks trend var mot ökad upphandling. Hur ser denna trend ut idag och hur är det för olika typer av förvaltare som parkförvaltningar, bostadsrättsföreningar och offentliga fastighetsägare?

I den kvantitativa undersökning som presenteras ovan är fokus på förväntade förändringar av omfattningen av entreprenadupphandling för de parkförvaltningar och fastighetsföretag som idag använder sig av entreprenader. Av svaren framgår en tydlig trend att respondenterna förväntar sig en stigande omfattning både i Sverige och i Danmark och inom parkförvaltningar och fastighetsbolag. Det finns bara något enstaka undantag från det men där är ingen respondent som förväntar sig att upphöra med entreprenader.

Däremot har vi av undersökningstekniska skäl inte lyckats fånga in trenden för de kommuner och fastighetsbolag som *inte* använder entreprenader idag, huruvida de räknar med att göra det i framtiden. Den elektroniska enkäten var upplagd så att de som inte har entreprenader loggades ut när de svarat att de inte arbetar med entreprenader.

EU:s upphandlingsreglers påverkan på kvalitetsstyrningen och skötselutförandet

2. I Sverige och i Danmark styrs upphandling av utemiljöskötsel från offentliga förvaltare av EU:s upphandlingsregler genom de nationella lagarna Lagen om offentlig upphandling (LOU) i Sverige och Tilbudsloven i Danmark. Tillämpningarna blir allt mer stelbenta efterhand som ansvaret för upphandlingar förs över till centrala upphandlingsenheter eller styrs till sitt upplägg av lokala/kommunala/andra upphandlingsreglementen. Kraven på genomsiktighet, jämförbarhet och enkelhet ökar varför de kvalitativa aspekterna och kraven blir allt svårare att formulera och ha som utgångspunkt för att få rätt val av utförare och att upphandlingsunderlagen kan användas för att styra mot den efterfrågade kvaliteten i det utförda resultatet. En del i arbetet med att kartlägga denna trend är att jämföra dagens förfrågningsunderlag med dem som upprättades innan EU:s upphandlingsregler började gälla i Sverige och Danmark. I arbetet Att upphandla kvalitet (Persson 1996) granskades ett antal förfrågningsunderlag avseende kvalitetsstyrning och hur kvalitetsstyrningen formulerades och det materialet ska användas för jämförelser. Vi ska även jämföra kvalitetsstyrningen mellan offentliga upphandlingar och upphandlingar genomförda av förvaltare som inte styrs av EU:s upphandlingsregler.

De svenska förfrågningsunderlagen från offentliga beställare ser tämligen annorlunda ut idag än för 20 år sedan. Förvånande är att det inte finns någon standard för hur förfrågningsunderlagen utformas utan varje beställare verkar vilja utforma sitt eget sätt att göra administrativa föreskrifter, tekniska specifikationer, former för återkoppling från egenkontroll etc. De olika svenska systemen för entreprenadstyrning, AB, ABT och AFF, verkar inte ha lett till någon likriktning av hur förfrågningsunderlagen utformas utan snarare till att floran har utökats. Förfrågningsunderlagen är generellt sett mer omfattande idag än för 20 år sedan och innehåller ofta många olika dokument som ska styra administrativa frågor, upphandlingsfrågor, tekniska frågor etc.

Genomgående är förfrågningsunderlagen tydligare nu än för 20 år sedan vad avser vilket regelsystem som ska ligga till grund för entreprenaden, har mer omfattande administrativa föreskrifter och mer omfattande krav på till exempel utbildning hos entreprenörens personal och på referenser som grund för val av entreprenör. Däremot är inte skillnaderna så stora vad gäller de tekniska beskrivningarna och kvalitetsbestämningarna utan de karakteriseras fortfarande av att vara en flora av sätt att upprätta sådana om än det går att se grunddragen från begreppen och tankesättet i Skötselmanual 98 i flertalet förfrågningsunderlag. I den tidigare genomgången från 1996 fanns Skötselmanual 89 som underlag men den hade inte hunnit tränga ut i så stor utsträckning ännu bland dem som upprättade förfrågningsunderlagen.

De svenska tekniska beskrivningarna, som också konstateras beträffande nästa trend, är med ett undantag baserade på moment- och frekvensbeskrivningar och det kan ses som en anpassning till större genomsiktighet och jämförbarhet i upphandlingarna. Genom att definiera och specificera det som kan definieras och specificeras kan det verka som att objektiviteten ökar och därmed jämförbarheten i anbudsvärderingen. Fokus på anbudsvärderingen har vi i våra antaganden sett som ett hot mot fokus på det som ska levereras. Om det är svårbeskrivbara kvaliteter och önskemål som ska upphandlas så används inte de som underlag för förfrågningsunderlaget för att det försvårar anbudsvärderingen.

Vi har inte kunnat entydigt belägga att systemet fungerar så men tendensen i våra intervjuer är tydlig – att man som beställare har mycket starkt fokus på själva anbudsvärderingen, val av entreprenör och upphandlingen fastän att den entreprenad som sedan ska genomföras sträcker sig under flera år framåt och att leveransen borde vara viktigare än formerna för upphandlingen. Det nu genomförda projektet har inte omfattat utvärdering av resultatet av de genomförda entreprenaderna så vi har inte någon bild av hur formerna för val av entreprenör och upphandling påverkar det levererade resultatet och vi har heller inte genom våra intervjuer med ansvariga för olika delar och faser av upphandlingarna och entreprenadgenomförandet kunnat få någon bild av hur utförandet påverkas av formerna. Det får bli en uppgift för kommande arbeten.

Funktionsupphandlingar kontra moment- och frekvensupphandlingar

3. Vi har uppfattat att funktionsupphandlingar har tenderat bli allt vanligare jämfört med moment- och arbetspecificerade upphandlingar. Men även här visade enkäten till nordiska parkförvaltningar 2005 att Sverige verkade ha nått en större mognad och att trenden mattats av jämfört med Danmark där funktionsupphandlingar var en hetare fråga. Även här vill

vi se hur denna trend ser ut idag och jämföra mellan de olika typerna av förvaltare och mellan Danmark och Sverige. Vi ska också lyssna på förvaltarnas erfarenheter för att skapa en bild av deras uppfattning om fördelar och nackdelar med funktionsupphandlingar jämfört med specificerade upphandlingar och vilka utvecklingsmöjligheter och utvecklingsönskemål man ser.

Resultatet av våra undersökningar är att trenden är motsatt den vi förmodade när projektet formulerades. Det är inte så att funktionsupphandlingar blir vanligare utan tvärt om har vi bara hittat ett exempel på en renodlad sådan från en kommun i Sverige och det förfrågningsunderlaget upprättades för drygt tio år sedan. Övriga förfrågningsunderlag har moment- och frekvensbeskrivningar om än i flertalet fall i kombination med utseende- och funktionsbeskrivningar. Som vi har påpekat tidigare så innebär en kombination av specificerade moment och frekvenser att det blir ett oklart förhållande för funktions- och utseendebaserade krav. Vår bedömning är att om det kommer till en konflikt om huruvida arbetet utförts enligt beställning eller ej, där entreprenören utfört arbetet enligt angivna moment och frekvenser men beställaren inte anser att utseende- och funktionskraven tillgodosetts, så har vi svårt att föreställa oss att beställaren får rätt. I de förfrågningsunderlag vi studerat har vi inte hittat något som, enligt vår uppfattning, har klargjort på ett otvetydigt sätt hur funktions- och utseendekrav ska relateras till moment och frekvenser utan de senare får anses ha företräde. Ur det perspektivet har inte funktions- och utseendekrav blivit vanligare utan de får betraktas som att de i princip inte används alls eftersom de inte har någon betydelse.

De motiv vi fått i våra intervjuer är att man menar att funktions- och utseendekrav och krav baserade till exempel på "vid behov" inte är tillräckligt tydliga, inte är kalkylerbara för entreprenörerna och att de inte kan användas för entreprenadstyrning.

KUNSKAPSLUCKOR OCH FORTSATT FORSKNING

Huvudförfattare Bengt Persson

Föreliggande projekt har varit orienterande och inte tänkt att leverera uttömmande svar på de forsknings- och utvecklingsfrågor som studerats. Inledningsvis formulerade vi tre trender som utgångspunkt/hypotes för studien. De har varit intressanta att studera och försöka visa åt vilket håll de går men huvudsaken har varit att identifiera intressanta och centrala frågor för fortsatt forskning och utveckling. Det har framkommit intressanta skillnader främst mellan de två studerade länderna Sverige och Danmark men även mellan de olika kategorierna av förvaltare som i denna studie varit parkförvaltare och fastighets/bostadsförvaltare.

Genomförande- och samverkansformer

Det kan synas uppenbart att utveckla annorlunda former för samverkan kring skötselentreprenader än de som används för genomförande av anläggningsentreprenader. Skötselarbetet bedrivs utan någon början och något slut, är beroende av vädret, hanterar växtlighet som är föränderlig, ska leverera resultat som i första hand ska uppfylla funktionella och utseendemässiga behov och inte en viss teknisk kvalitet, med flera aspekter som gör det svåröversägbart hur arbetet ska bedrivas. För fastighetsförvaltning har utvecklats främst administrativa standarder i form av AFF i Sverige i Danmark har utvecklats administrativa föreskrifter AB Service 2003. Dessa regelverk hanterar administrativa frågor men inte de specifika innehållsmässiga frågor som gäller för förvaltning av utemiljö till skillnad från förvaltning av byggnader och andra anläggningar. Utveckling av samverkansformer som partnering går mycket trögt inom utemiljöförvaltningen och vi har inte hittat något renodlat försök att tillämpa denna form. Det intressantaste fallet vi hittat är från en av stockholmskommunerna som har en renodlad funktionsbeskrivning som grund för styrningen av entreprenaden, har en mycket lång entreprenadtid och beskriver formen som partnering. Men det gäller inte den ekonomiska uppgörelsen utan den styrs som ett fast årligt pris.

Det finns en rad andra avrops-, samverkans- och ersättningsformer som pådrag, löpande räkning, tilläggsbeställningar vid behov etc. som också skulle kunna öppna för ett mer situationsanpassat genomförande av utemiljöskötsel. Eftersom försöks- och experimentlustan är så låg i branschen är det svårt att hitta intressanta case för forskning där vi från akademien kan ge ett bidrag till att utvärdera och kunskapsförsörja utvecklingen. Vi behöver ha branschen med oss i gemensamma satsningar på försök, innovationer och utveckling.

Former för kontroll och besiktning.

Skötsel av utemiljöer omsätter årligen 17 miljarder kronor i Sverige (Persson et al, 2013) varav en del genomförs som entreprenader och annat i egen regi. Fördelningen mellan dessa har vi ännu inte kunnat klargöra. Det är en särskild fråga inom genomförande och samverkan att utveckla former för uppföljning, utvärdering, kontroll, besiktning etc. såväl för entreprenader som för arbete i egen regi. Idag finns inget sådant system som är vedertaget i branschen och vad vi kunnat finna finns det inte i andra länder heller. Vi har under 2014 påbörjat ett projekt med denna inriktning men som inte kommer att kunna komma fram med någon färdig modell utan det kommer att vara orienterande och problemformulerande.

Styrdokumentens betydelse för resultatet

En fråga som uppkom redan i det tidigare genomförda arbetet Persson (1996), och som blivit än mer uppenbar och intressant genom det nu genomförda projektet, är vilken betydelse utformningen av förfrågningsunderlag och andra styrdokument har för det erhållna resultatet. I den (eviga) diskussionen om funktions- och utseendekrav är bättre eller sämre som utgångspunkt än moment och frekvenser är det intressant att följa vilken betydelse styrdokument baserade på den ena eller den andra modellen har för slutresultatet. I föreliggande projekt är det uppenbart att våra respondenter pekar på relationen mellan beställaren och entreprenören, t.ex. personkemin, som det avgörande för kvaliteten i resultatet.

På det hela taget är det intressant att studera vilken roll de tekniska anvisningarna och styrdokumentet har för utförandet av arbetet hos entreprenören, om de inte har någon roll eller hur det är. I det sammanhanget är det intressant att jämföra med tekniska anvisningar för anläggningsentreprenader och hur de används i förhållande till tekniska anvisningar för skötselentreprenader.

Överklagade upphandlingar

Risken att en upphandling ska överklagas och bli föremål för överprövning är ett ofta angivet skäl till hur förfrågningsunderlag utformas. Denna risk används särskilt som argument för att kvalitativa krav och formuleringar inte får/kan användas. En intressant studie är hur vanligt förekommande det är med överklagade entreprenadupphandlingar för utemiljöskötsel, på vilka grunder de överklagas och hur utfallet blivit i de rättsliga instanserna. I föreliggande projekt har vi noterat att i Danmark använder man mer frekvent mjuka och kvalitativa urvalskriterier och en intressant aspekt är i vilken utsträckning det leder till fler och "vinnande" överklaganden än enligt svensk praxis där det är med kvantitativa kriterier som används.

Signifikanta skillnader mellan Sverige och Danmark

De danska bostadsföretagen har mycket liten erfarenhet rörande upphandling, och i rapporten framförs en mängd argument för varför upphandling inom danska bostadsföretag inte sker. Detta inkluderar bl.a. sociala förhållanden, flexibilitet och traditioner. Liknande argument har även framförts i danska kommuner, som nu genomför upphandling. I Sverige är upphandling bland offentliga och privata bostadsföreningar signifikant (förmodligen över 90 %), och man har uppenbarligen funnit lösningar på de utmaningar som framförts i Danmark. En kommande studie skulle kunna fokusera på kunskapsöverföring från Sverige till Danmark, samt mellan danska kommuner och danska bostadsföreningar rörande outsourcing av bostadsföreningarnas utemiljöskötsel.

REFERENSER

Argyris, Chris & Donald A. Schön. (1978). *Organizational Learning*, Reading: Addison-Wesley.

Danmarks Almene Boliger. (2012). Struktur og aktivitet januar 2012. København: Danmarks Almene Boliger (BL).

European Commission. (2004). Directive 2004/18/EC on the coordination of procedures for the award of public works contracts, public supply contracts, and public service contracts.

Greve, C. (2006). Public management reform in Denmark. *Public Management Review*, 8(1), 161-169.

Hansson, L., & Knutsson, B. (1991). Organisation av kommunal teknisk verksamhet – en enkätstudie i början av 1990-talet. Lund: Institutet för ekonomisk forskning.

Hamer, C.R. (2013). Nyt udbudsdirektiv – væsentlige ændringer efter triolog forhandlingerne. Tilgængeligt via www.udbudslov.dk.

Houlberg, K., & Petersen, O. H. (2012). Indikatorer for kommunernes køb af eksterne ydelser i Danmark og Sverige. Notat. København: AKF (Anvendt Kommunal Forskning).

Juul, J. O., Bjerregaard, S., & Dam, T. (1998). Kvalitetsbeskrivelse for drift af grønne områder. Frederiksberg: Skov & Landskab, KVL.

Lindholst, C. (2005a). EU-udbud - hvornår? No. 3.3-34 Skov & Landskab, KVL.

--- (2005b). Procedurer for EU-udbud og grønne driftsopgaver. No. 3.3-33 Skov & Landskab, KVL.

Lindholst, A. C. (2009). "Contracting-out in urban green-space management: instruments, approaches and arrangements", *Urban Forestry & Urban Greening*, Vol. 8, No. 4, pp. 257–268.

Nuppenau, C. (2009). Marketizing municipal park management organisations in Denmark: A study of policymaking and organisational change in the period 1985-2005. Frederiksberg: University of Copenhagen.

Persson, B. (1996). Att upphandla kvalitet, *Stad & Land* nr 138/1996, Sveriges lantbruksuniversitet, Alnarp.

Persson, B. (1998) 'Skötselmanual 98', *Gröna Fakta* nr 8/1998, Sveriges lantbruksuniversitet, Alnarp.

Persson, B, Kristoffersson, A, Fors, H. (2009) 'Skötselmanual för bostadsgårdar', *Gröna fakta* 4/2009, Alnarp: SLU, Movium.

Persson, B., A. Sunding, L. Johnson. (2013). Branschbeskrivning Utemiljö (särtryck ur Branschbeskrivning Trädgård), rapport. SLU Alnarp: Fakulteten för landskapsplanering, trädgårds- och jordbruksvetenskap.

Randrup, T. B., Nielsen, J. B., Bertelsen, B. U., Bender, J. C., Damgaard, C., Nuppenau, C., Østerbye, L. & Sejr, K. (2004). Helhedsorienteret Parkforvaltning - præsentation af servicekonceptet HelPark. Frederiksberg: Center for Skov, Landskab og Planlægning, KVL.

Randrup, T, Persson B. (2009). 'Public green spaces in the Nordic countries: Development of a new strategic management regime', Urban Forestry & Urban Greening, Volume 8/2009, Issue 1, pp 31-40.

Randrup, T. B., Sejr, K., & Lindholst, C. (2005). Prækvalifikation og tildelingskriterier ved udbud. No. 3.3-32Skov & Landskab, KVL.

Regeringen. (2004). Handlingsplan for Offentlig-Private Partnerskaber (OPP). København: Regeringen.

--- (2011). Strategi til fremme af offentlig-privat samarbejde. København: Økonomi- og Erhvervsministeriet.

--- (2013). Strategi for intelligent offentligt indkøb. København: Finansministeriet.

SFS 2007:1091, Lagen om offentlig upphandling

Skov & Landskab. (2011). Revision af kvalitetsbeskrivelser for grønne driftsopgaver. Upubliceret projekt. Frederiksberg: Skov & Landskab, Kommunale Park- og Naturforvaltere og Danske Anlægsgartnere.

Slots- og Ejendomsstyrelsen. (2007). Paradigma for udbud af havedrift. København: Slots- og Ejendomsstyrelsen.

Svenska kommunförbundet. (1995). Funktionella parker. Stockholm: Svenska kommunförbundet.

Tang, K., Holgersen, S., & Ward Poulsen, H. (2010). Normer og vejledning for anlægsgartnerarbejde 2010. Frederiksberg: Danske Anlægsgartnere.

Udbudsportalen. (2014). Advokatfirmaet Hortens udkast til standardkontrakt om pleje af grønne områder og befæstede arealer. Tilgængeligt via www.udbudsportalen.dk

Udbudsrådet. (2012). Analyse af offentlig-privat samarbejde i Danmark og Sverige. Valby: Udbudsrådet.

BILAGA 1 METODBESKRIVNING

Huvudförfattare Anna Sunding, Tim Delshammar och Christian Lindholst

Det empiriska underlaget för rapporten är baserat på en webb-baserad enkät, ett antal telefonintervjuer samt analys av upphandlings- och kontraktmaterial. Webbenkäten finns redovisad i bilaga 2 och frågeschemat för telefonintervjuerna finns redovisat i bilaga 3.

Webbenkät

Webbenkäten var utformad för att i ett första steg skilja ut de respondenter som arbetar med upphandling av skötsel och underhåll på entreprenad från de som inte gör det. De som svarat att de handlar upp fick därefter svara på frågor om erfarenheter av och åsikter om skötselentreprenader. Webbenkäten uppdaterades vid två tillfällen för att förtydliga frågorna.

I Danmark inkom brukbara svar från totalt 57 från kommuner och 8 från bostadsföreningar. I Sverige inkom brukbara svar från 45 kommuner och 15 bostadsföreningar.

Distribution av enkät i Sverige

I Sverige distribuerades webbenkäten till kommunala parkförvaltningar, allmännyttiga bostadsbolag, privata fastighetsbolag samt bostadsrättsföreningar. Föreningen Sveriges Stads-trädgårdsmästare (FSS) distribuerade ett mail med ett följebrev och länk till webbenkäten till sina medlemmar. Det är inte känt hur många medlemmar som mottog mailet, men utifrån föreningens medlemsmatrikel uppskattas antalet till 200-220 st. En påminnelse gjordes i samband med en intern konferens på FSS då ett nytt mail skickades ut. Sveriges allmännyttiga bostadsbolag, SABO kontaktades med en förfrågan om de kunde distribuera ett mail med enkäten till sina medlemmar. Detta gav inget resultat. Genom kontakter med ett enskilt entreprenadföretag fick vi tips på 70 organisationer som vi bedömde vara relevanta. Relevansen bedömdes utifrån typ av entreprenad och organisationens storlek. Ur det materialet framkom ett antal allmännyttiga bostadsbolag som kontaktades. De utvalda organisationerna kontaktades via telefon för att på så sätt få kontakt med personer som har med upphandlingsförfarandet och/eller med utemiljöskötsel att göra. Dessa tillfrågades sedan om de ville delta i webbenkäten.

För att få kontakt med organisationer som inte omfattas av LOU tog projektgruppen hjälp av branschförbundet Trädgårdsanläggarna i Sverige. De distribuerade ett mail till förbundets medlemsföretag med information om projektet och en uppmaning att lämna en lista på organisationer som handlar upp skötsel på entreprenad. Detta gav inget resultat. Eftersom det inte finns samma typ av samordning på den privata sidan, som vi känner till, har tillvägagångssättet gått ut på att ringa runt till fastighetsbolag och där försöka identifiera rätt person via telefon innan enkäten skickas ut. De största fastighetsbolagen identifierades av projektgruppen på ett arbetsgruppsmöte. I några fall har fler än ett regionalt kontor kontaktats på dessa bolag. Ytterligare bolag har identifierats genom att söka efter listor på fastighetsbolag som riktar sig till bostadssökande, vilka är mer eller mindre kompletta och/eller aktuella, via sökningar på internet med sökord som "privat bostadsbolag". Det betyder att distributionen inte är heltäckande och det är svårt att göra en bedömning av hur stor del av marknaden som har blivit kontaktade och hur många per företag som fått tillgång till mailet. När ett bostadsföretag identifierats som relevant efter inledande undersökning på respektive

hemsida (gällande bolagets storlek och fastighetstyp), kontaktas en utemiljöansvarig direkt om någon sådan kunde identifieras via hemsidan, alternativt via växel som kopplar vidare till rätt person. De största samordnade bostadsrättsorganisationerna HSB och Riksbyggen kontaktades för distribution av enkäter, men detta gav inte något resultat. Genom kontakter med ett enskilt entreprenadföretag fick vi tips på organisationer som har handlat upp sin utemiljöskötsel. Bland dessa återfanns ett antal privata bostadsrättsföreningar. De föreningar som kontaktades valdes ut med utgångspunkt från att dessa skulle vara tillräckligt stora för att handla upp skötselentreprenader genom ett formellt förfrågningsunderlag. Dessa kontaktades sedan via mail.

Distribution av enkät i Danmark

Den svenska enkäten samt tillhörande inbjudan och följetext översattes till danska och användes i samma form i Danmark som i Sverige. I Danmark har enkäten skickats till respektive markförvaltare i kommunerna och skötselansvariga i bostadsföreningar.

De främsta urvalskriterierna för valet av respondenter i kommunerna var arbetsansvar för utemiljöförvaltning samt en eventuell överordnad position i organisationen. När det gäller kommunerna är listan därmed utarbetad i två steg. I första steget identifierades relevanta respondenter genom att de återfanns i telefonkatalogen, inom den gröna sektorn i Danmark "Trädgård och Landskap". Telefonkatalogen listar alla medlemmar av organisationen Kommunala park- och naturförvaltare (KPN). Därigenom kunde 63 relevanta respondenter identifieras. Alla kommuner är inte medlemmar i KPN och därför gick hemsidorna för de resterande kommunerna igenom, i syfte att hitta relevanta respondenter. På så sätt kunde ytterligare 35 respondenter identifieras. Enkäten skickades ut i slutet av augusti 2013 och en efterföljande påminnelse skickades ut till de respondenter som inte hade svarat i första omgången.

Arbetsansvar för utemiljöförvaltning användes också som urvalskriterium rörande val av respondenter i bostadsbolag. Två allmännyttiga fastighetsförvaltningar som bägge stödjer lokalavdelningar och bostadsföreningar kontaktades i den första omgången för att få ut enkäten till ett antal bostadsföreningar. De två allmännyttiga fastighetsförvaltningarna var Boligkontoret och Lejerbo. Lejerbo är Danmarks största fastighetsförvaltning, som täcker några av Danmarks största lokala bostadsföreningar medan Boligkontoret har en något mindre verksamhet. Utskickandet av inbjudningarna skedde via interna e-postlistor hos de två fastighetsförvaltningarna. Dock inkom enbart ett litet antal enkätsvar från bostadsföreningarna och inga löften om att delta i telefonintervjuer. Fastighetsförvaltningarna kontaktades därefter igen för att förmedla direktkontakt till potentiella deltagare i telefonintervjuer.

Telefonintervjuer

Utformning

I båda länderna var telefonintervjuerna utformade för att ge en fördjupad bild av erfarenheter och åsikter i förhållande till besvarande av rapportens huvudfrågor. Intervjuerna var halvstrukturerade och utgick från ett frågeschema (se bilaga 3). De spelades in på diktafon och sammanfattades skriftligt.

Urval och antal av intervjupersoner

Urvalet av intervjupersoner gjordes i båda länderna med ett undantag utifrån svaren på webbenkäten. De som valdes ut var de som i enkäten angett att de handlade upp skötsel på entreprenad och var villiga att ställa upp på en intervju. I Sverige kontaktades en kommun direkt efter att några intervjupersoner nämnt denna som ett intressant exempel på upphandlingsform. Den kommunens respondent besvarade således inte webbenkäten. Inga representanter för kommunala bostadsbolag intervjuades.

I Sverige har genomförts intervjuer med fjorton representanter för kommuner, fem representanter för privata bostadsbolag samt fyra representanter för bostadsrättsföreningar. Inga representanter för kommunala bostadsbolag intervjuades förutom en person som nyligen bytt från ett bostadsbolag till kommun men som vid intervjun i första hand refererade till sina erfarenheter från bostadsbolaget. I Danmark genomfördes intervjuer med fem utvalda representanter för kommuner samt en expertintervju med en representant för en organisation med inblick i allmännyttiga bostadsföreningar.

BILAGA 2 – WEBBENKÄT

Frågor till Webbenkät

1. Var arbetar du?:

2. Har din organisation handlat upp utemiljöskötsel på entreprenad?[/b]: JA NEJ

3.A Vad tycker du är positivt respektive negativt med att handla upp utemiljöskötsel på entreprenad? Positivt:.....

3.B. Vad tycker du är positivt respektive negativt med att handla upp utemiljöskötsel på entreprenad? Negativt:.....

4. Omfattas ni av Lagen om offentlig upphandling (LOU)?: JA NEJ

5.A. Fördelning mellan egen regi och externa entreprenörer - Nuläge: Egen regi - svara i procent (%)......

5.B. Fördelning mellan egen regi och externa entreprenörer - Nuläge: Extern entreprenör - svara i procent (%)......

5.C. Fördelning mellan egen regi och externa entreprenörer - För fem år sedan: Egen regi - svara i procent (%)......

5.D. Fördelning mellan egen regi och externa entreprenörer - För fem år sedan: Extern entreprenör - svara i procent (%)......

5.E. Fördelning mellan egen regi och externa entreprenörer - Prognos om fem år: Egen regi - svara i procent (%)......

5.F. Fördelning mellan egen regi och externa entreprenörer - Prognos om fem år: Extern entreprenör - svara i procent(%)......

6. Kan du tänka dig att ställa upp för ett samtal om dina erfarenheter av upphandlingar och genomförande av skötselentreprenader. Detta sker via telefon: JA NEJ

BILAGA 3 – FRÅGOR TILL TELEFONINTERVJUER

Inledningen av intervjun

SLU upphandlingsprojekt som handlar om att kartlägga trender i dagsläget, i frågan om hur upphandling av skötsel av utemiljö fungerar och får för inverkan på kvaliteten, om det görs med eller utan LOU. Vi gör dessa intervjuer för att skapa oss en bild av hur det ser ut på olika håll, och ta del av era erfarenheter för att kunna se om vår bild av verkligheten stämmer och om det finns andra trender och attityder att ta upp och undersöka.

Uppdragsgivare är Movium och Dalgas Innovation

Jag jobbar som projektassistent och var den som distribuerade enkäten.

Jag har för avsikt att spela in vårt samtal och hoppas att det är OK med dig.

Vi kommer sedan att skriva ut vårt samtal för att kunna arbeta med det i forskargruppen och utskriften arkiveras på SLU Alnarp.

Vi kommer inte att publicera ditt namn eller organisation i rapporten eller i andra publika sammanhang.

Intervjufrågor

Processen – Respondentens roll

1. Hur fungerar upphandlingsprocessen hos er?
 - 1.1. Vilken är din roll vid upphandlingsprocessen?
 - 1.1.1. Har du varit delaktig i arbetet med att definiera de tekniska kraven på tjänsten, dvs beskrivning av ytornas funktion eller frekvensen av skötselinsatserna?
 - 1.1.2. Har du ansvaret för och kontakterna med E under entreprenadtiden och hanterar de dagliga och löpande frågorna samt kontroll att arbetet utförs enligt ök?
 - 1.1.3. Har du varit delaktig i utformningen av de övriga delarna av förfrågningsunderlaget
 - 1.2. Vem upprättar FFU
 - 1.3. Om ni är flera, hur ser övriga arbetsgruppen ut?

Kriterier för val av entreprenör – Utveckling

1. Vem definierar kriterier för val av entreprenör?
2. Vilken eller vilka faktorer är normalt sett avgörande för valet av entreprenör?
 - 2.1. Priset, formella krav, skall-krav
 - 2.1.1. Vilka krav?
 - 2.2. Entreprenörens dokumenterade kvalifikationer, kompetens, förmodad kvalitet?
 - 2.2.1. Vilka kvalifikationer? Vilken kompetens?
 - 2.3. Att ni har arbetat tillsammans förr eller att ni på annat sätt känner till E
3. Har detta förändrats över tid? Skiftar fokus mot kvalifikation eller pris?

Kvalitet

1. Vad är det som styr kvaliteten i det utförda skötselarbetet?
2. Vilka delar i FFU har störst betydelse för kvaliteten?
3. Av vem och på vilket sätt utförs uppföljning/kontroll av det utförda skötselarbetet?

Teknisk beskrivning - Funktion/moment – Trend och För/nackdelar

1. Har ni en renodlad utemiljöentreprenad? Kopplat till gata, fastighetsskötsel, eller andra enheter?
 - 1.1. Använder ni AFF eller AB? ABT?
 - 1.2. Ungefär hur mycket pengar lägger ni per år på utemiljöskötseln? (för att få idé om omfattning)
2. Ingår det någon arealbeskrivning i förfrågningsunderlaget? (mängd, m², löpmetrar osv)

3. Är den tekniska beskrivningen baserad på funktion eller momentbeskrivningar?
 - 3.1. Om ni har båda, vilket gäller först?
 - 3.2. Har ni erfarenheter med att beskriva förfrågningsunderlaget som ett område, f.eks. en hel park och dermed beskriva flera elementer under ett?
E.g. hvad er parkens funktion, historik og primære anvendelse? (Baseret på dette skal E selv definere skøtsel af de enkelte elementer).
4. Vilka fördelar och nackdelar uppfattar ni med moment resp. funktionsbeskrivning?
5. Har det skett en förändring under åren i vad som dominerar/väger tyngst i beskrivningen?
6. Vad tror du om framtiden?

Utvecklingsmöjligheter

1. Vilket är det största problemet med din form av upphandling idag?
2. Hur tror du att upphandlingsförfarandet och genomförandet av entreprenader kan förbättras?

LOU

1. Hur ser du på fördelar och nackdelar med upphandlingar och entreprenader som styrs av LOU och som inte gör det?
 - 1.1. Hur mycket av din tid går åt till att administrera och genomföra upphandlingsprocessen?
 - 1.1.1 Inverkar detta på möjligheten att sedan följa upp resultatet?
 - 1.2. Är det svårt att få igenom krav gentemot en ekonomiavd./upphandlingsjuridisk enhet/teknisk specificerande enhet?
 - 1.3. Finns det upphandlingstekniska frågor som inverkar på hur handlingarna kan skrivas på ett sätt så att det påverkar kvaliteten/resultatet i slutändan?

Vill du skicka över ett av dina senaste FFU? Flera om ni har gjort olika?

Är det ok att jag hör av mig igen om jag kommer på något jag har missat eller skulle behöva ett förtydligande?

Att beskriva kvalitet är en central utmaning för all utemiljöskötsel. Utmaningen blir särskilt tydlig när skötseln ska handlas upp på entreprenad men är lika svår och intressant när skötselarbetet utförs i egen regi. För offentliga verksamheter som är upphandlande enhet enligt LOU ska inte bara den efterfrågade kvaliteten beskrivas tydligt ur fackmässig synvinkel när skötsel ska upphandlas utan då tillkommer krav från upphandlingsenheter, jurister och andra involverade på att kvalitetsbestämningarna också ska uppfylla de krav som den offentliga upphandlingen ställer på jämförbarhet och entydighet. Offentliga förvaltare kastar ofta längtansfulla blickar på de privata som inte behöver följa EU:s upphandlingsregler och i ena landet tänker man att det är bättre i det andra. Gräset kanske är gröna på andra sidan fastighetsgränsen eller på andra sidan Öresund?

I denna rapport granskas tre trender som författarna uppfattat finns i utemiljöbranschen och som rör

- övergång från egen regi till entreprenad,
- EU:s upphandlingsreglers påverkan på kvalitetsstyrningen och skötselutförandet och
- ökad användning av funktionsupphandlingar kontra moment- och frekvensbaserade.

Den granskningen görs genom att jämföra offentliga och privata förvaltare i Sverige och i Danmark. En rad intressanta skillnader uppdagas i de jämförelserna. Men de tre trenderna visar sig inte vara så tydliga som man kan tro, eller rent av att någon går i motsatt riktning.