



Utveckling av fastighetsföretagande i offentlig sektor (UFOS)

# Från driftentreprenad till förvaltningsentreprenad





---

# Förord

Sedan början på 1990-talet har det blivit allt vanligare att offentliga fastighetsorganisationer köper fastighetsförvaltning på entreprenad. Syftet med att köpa tjänster istället för att utföra dem i egen regi har i de flesta fall varit att effektivisera verksamheten och samtidigt höja servicekvaliteten. De vanligaste entreprenaderna gäller fastighetsdrift men nu börjar fler aktörer fundera på var gränsen går mot en mer omfattande förvaltningsentreprenad.

Vissa arbetsuppgifter i fastighetsföretagandet bör utföras i egen regi och inte upphandlas, men gränsdragningen för vad som kan upphandlas påverkas i hög grad av vad man som fastighetsföretagare definierar som sin kärnverksamhet och hur långsiktigt man ser sitt fastighetsäggande.

Det strategiska valet för fastighetsföretagen inom offentlig sektor är således att urskilja vilka förvaltningsuppgifter som kan utföras av en entreprenör och hur detta påverkar möjligheten till styrning och kvalitetskontroll. Syftet med denna skrift är att presentera ett underlag som kan användas som inspirationskälla när det gäller fastighetsförvaltning på entreprenad; att urskilja var de nya gränserna går för vad en extern leverantör kan göra.

Denna skrift bygger på tidigare utredningar som UFOS har genomfört i ämnet och vänder sig i första hand till dem inom offentliga fastighetsorganisationer som överväger att upphandla vissa delar av den egna fastighetsförvaltningen på entreprenad.

Skriften har initierats och finansierats av samarbetsprojektet Utveckling av Fastighetsföretagande i Offentlig Sektor (UFOS). Här ingår Sveriges Kommuner och Landsting, Akademiska Hus, Fortifikationsverket, samt Samverkansforum för statliga byggherrar genom Statens fastighetsverk och Specialfastigheter Sverige AB.

Rapporten har skrivits av Leif Sundsvik, Sundsvik konsult AB. En styrgrupp har aktivt medverkat i arbetet, bistått med material och lämnat värdefulla synpunkter. Denna styrgrupp har bestått av: Jari Lalli, SKL Fastigheter och Service; Göran Elsmén, Regionservice i Skåne; Per Ollas, Aff-kommittén; Anders Nordstrand, Micasa Fastigheter AB; Micael Antamo, Landstinget i Östergötland; Morgan Eriksson, Fortifikationsverket; Per Kihlström, Statens fastighetsverk samt Göran Hull, Norrköpings kommun.

På uppdrag av UFOS har Magnus Kristiansson och Jonas Hagetoft, båda Sveriges Kommuner och Landsting, varit projektledare.

*Stockholm i september år 2010*

---

---

## Innehåll

Inledning .....	3
Läsanvisning .....	10
1 Förutsättningar för förvaltning på entreprenad .....	12
2 Motiv och mål för upphandling .....	25
3 Upphandlingsprocessen och kraven på beställaren .....	32
4 Avtalsformer och ersättningsformer .....	48
5 Förfrågningsunderlag och upphandling .....	59
6 Styrning och uppföljning under entreprenadtiden .....	82
7 Avslutande statuskontroll och erfarenhetsåterföring .....	93
Referenser .....	98
Elektroniska bilagor .....	100



© UFOS och Sveriges Kommuner och Landsting 2010

118 82 Stockholm • Tfn 08-452 70 00

E-post: [fastighet@skl.se](mailto:fastighet@skl.se)

Webbplats: [www.offentligafastigheter.se](http://www.offentligafastigheter.se)

ISBN: 978-91-7164-578-4

Text: Leif Sundsvik, Sundsvik konsult AB

Omslagsbild: Forum1. Ingående foto rätt från PeKa

Grafisk form och produktion: Forum1

Distribution: Tfn 020-31 32 30 eller [www.offentligafastigheter.se](http://www.offentligafastigheter.se)

---

---

# Inledning

## Byggnad och fastighetsförvaltning

De personer som arbetar med att förse verksamheter med lokaler brukar ibland kallas fastighetsföretagare. I fastighetsföretagandet ingår att bygga och att därefter förvalta det som byggts. Inom offentligt fastighetsföretagande har det varit vanligast att kommuner, landsting och staten anlitar privata byggföretag för de uppgifter som ingår i byggandet medan det hittills varit vanligast att förvaltningen utförs av egen anställd personal. Under de senaste 20 åren har det blivit allt vanligare att offentliga fastighetsföretagare också anlitar entreprenörer för att utföra olika förvaltningsuppgifter. I dessa uppgifter ingår dels de administrativa arbetsuppgifterna som utförs av förvaltaren, dels fastighetsdriften som omfattar fastighetsunderhåll, tillsyn och skötsel.

Den här skriften ska belysa de arbetsformer och metoder som offentliga fastighetsorganisationer har att välja mellan då fastighetsförvaltningen ska upphandlas på entreprenad. En viktig strategisk fråga vid upphandlingen är dels att avgöra vilka arbetsuppgifter som ska upphandlas och vilka arbetsuppgifter som ska utföras av egen personal, och dels hur stor del av fastighetsbeståndet som entreprenaden ska omfatta. Detta belyses i skriften med exempel både från privat och offentligt fastighetsföretagande.

Skriften ska också belysa de skillnader och likheter som finns mellan offentlig fastighetsförvaltning och den typen av kommersiell fastighetsförvaltning som enbart är inriktad på att hyra ut lokaler till externa hyresgäster.

## Upphandling tillämpas för att nå högre effektivitet

Motiven för att anlita en entreprenör, i stället för att utföra arbetet med egen personal, är att den som upphandlar ser ekonomiska fördelar med att låta ett företag utföra arbetet eller att den som upphandlar inte förfogar över de kunskaper och resurser som behövs för att själv göra jobbet. Detta är särskilt tydligt då det gäller upphandling av byggarbeten. Byggnad är sällan ett arbete som sker kontinuerligt i kontrast till förvaltningen av det byggda som pågår under lång tid.

Vid upphandling av byggentreprenader finns det i branschen lång erfarenhet av upphandlingsförfarande och lång erfarenhet av olika entreprenadformer. På nästa sida några exempel från byggsektorn:

<b>Totalentreprenad</b>	Entreprenören åtar sig att utföra både projekteringen och byggandet.
<b>Generalentreprenad</b>	Entreprenören åtar sig att utföra byggandet och att samordna arbetet mellan de olika specialföretag som ska anlitas i byggprojektet.
<b>Delad entreprenad</b>	Den valde entreprenören åtar sig att utföra en del av byggprojektet. Samordning av de olika entreprenörernas arbeten i byggprojektet sköts av beställaren, t.ex. med hjälp av en anlitad byggledare.

De arbetsformer och entreprenadformer som numera tillämpas vid upphandling av *fastighetsförvaltning* följer delvis samma mönster. Det vanligaste är att entreprenörer anlitas för delar av de arbetsuppgifter som ingår i fastighetsförvaltningen, till exempel enbart driftentreprenad, trädgårdsentreprenad eller lokalvårdsentreprenad (jämför delad entreprenad). Men nu ökar intresset för att låta entreprenörer åta sig flera arbetsuppgifter och en förvaltningsentreprenad kan omfatta hela fastighetsdriften och vissa avskiljbara delar av fastighetsförvaltarens arbete (jämför generalentreprenad).

Det förekommer också att fastighetsägaren anlitar en organisation (egen eller en entreprenör) för att samordna många av de stödsatser som hans kärnverksamhet i lokalerna kräver. Denna samordnade tjänst kallas ofta Facility management och kan jämföras med byggledarens (byggadministratörens) roll inom byggprojekt.

Motiven för att anlita entreprenörer inom fastighetsförvaltningen är att man som beställare förväntar sig att entreprenören ska kunna utföra arbetet effektivare och således till lägre kostnader, eller att man önskar högre kvalitet och flexibilitet i utförandet än om arbetet utförs med egen personal.

Denna skrift kommer att belysa hur olika upphandlingsförfaranden, entreprenadformer och ersättningsformer kan tillämpas vid upphandling av hela eller delar av de arbetsuppgifter som ingår i fastighetsförvaltningen. Fokus för skriftens innehåll är förvaltning av offentliga fastigheter. Fokuseringen innebär att beskrivningen av de möjligheter som finns för upphandling ska analyseras med hänsyn tagen till att den offentliga lokalförsörjningen ingår i ett koncepttänkande. Offentligt fastighetsföretagande är inte en kommersiell verksamhet. Men som ovan sagts kommer parallellt att göras med motsvarande arbetsformer inom näringslivet.

---

## Upphandling förutsätter att det finns entreprenörer

Om man som fastighetsföretagare vill upphandla enbart de administrativa förvaltningstjänsterna eller hela fastighetsförvaltningen inklusive fastighetsdrift förutsätter det givetvis att det finns en marknad på den ort/region där man har sina fastigheter och att dessa företag har rätt kunskap och erforderliga resurser.

Under de senaste 20 åren har antalet entreprenadföretag på den svenska marknaden som erbjuder förvaltningstjänster eller fastighetsdrift, eller både och, ökat markant. Det finns både svenska och utländska entreprenadföretag som erbjuder rikstäckande tjänster och dessutom ett stort antal lokala företag.

Företagen har också bildat ett branschorgan som de kallar "Fastighets-entreprenörerna" och branschen har tillsammans med ett antal beställarorganisationer utformat en lång rad hjälpmedel för effektiv upphandling av fastighetstjänster.

## Det strategiska valet

Om man som fastighetsföretagare vill uppnå effektivitetsvinster genom att låta entreprenörer (leverantörer) utföra hela eller delar av fastighetsförvaltningen uppstår frågan om vilka arbetsuppgifter som man ska välja att utföra själv och vilka som lämpar sig att låta en entreprenör sköta. Valet styrs av vad man har att vinna och vad man riskerar genom att anlita entreprenörer.

Erfarenheter från genomförda upphandlingar av fastighetsdrift (som är en del av fastighetsförvaltningen) visar att kostnaderna ofta minskar om man anlitar entreprenörer jämfört med de kostnader man har då arbetet utförs i egen regi. Erfarenheterna visar också att upphandling av en del av fastighetsdriften påverkar effektiviteten i den del av arbetet som fortfarande bedrivs i egen regi, ofta på ett kostnadssänkande sätt.

Det positiva är alltså att upphandling är prispressande. Det negativa är att man som fastighetsägare och fastighetsföretagare frånhänder sig en detaljerad påverkan på, och insyn i, hur byggnaderna sköts och att man delvis förlorar direktkontakten med sina hyresgäster (brukarna av lokalerna) om man låter en entreprenör göra hela eller delar av förvaltningsarbetet.

Det strategiska valet är därför att bestämma vad som ska göras av den egna organisationen och hur entreprenaden ska upphandlas för att inte nackdelarna ska bli större än vinsterna med upphandlingen. Frågan om vad

---

man ska göra själv och vad en entreprenad ska omfatta har diskuterats livligt under de år som upphandling av förvaltningstjänster förekommit. I Kommunförbundets skrift *Det medvetna valet – Fastighetsförvaltning i egen regi och på entreprenad*, som utkom redan 1994, påpekas att det finns arbetsuppgifter inom fastighetsföretagandet som inte kan utföras av en entreprenör därför att de är av vital strategisk betydelse för fastighetsföretagets funktionssätt.

Dessa uppgifter är:

- fastighetsföretagets styrning (styrelse)
- fastighetsföretagets strategiska ledning
- fastighetsföretagets företagsekonomiska funktion
- fastighetsföretagets fastighetsekonomiska funktion
- fastighetsföretagets controllerfunktion
- fastighetsföretagets beställarfunktion.

Andra verksamheter kan man, enligt författaren av skriften ovan, köpa som separata eller samordnade entreprenader:

- nyproduktion (byggande)
- långtidsplanerat underhåll
- tekniska spetskompetenser
- underhåll av tekniksystem
- drift av tekniksystem
- ansvar för mediaförsörjning
- avhjälpande underhåll
- inre fastighetsskötsel
- trappstädning
- verksamhetsstädning
- verksamhetsservice.

Det författaren av boken ovan har beskrivit, har också visat sig vara riktigt. Vissa arbetsuppgifter i fastighetsföretagandet måste bibehållas som egna funktioner och kan inte upphandlas. Men gränsdragningen till vad som ska upphandlas påverkas i hög grad av vad man som fastighetsföretagare definierar som sin kärnverksamhet och hur långsiktigt man ser sitt fastighetsägande.

Sedan lång tid tillbaka har det varit vanligt att till exempel lokalvård av gemensamma utrymmen och skötsel av den yttre miljön (grönytor m.m.) har upphandlats av privata lokalvårdsföretag och trädgårdsentreprenörer. Dessa tjänster har sedan länge inte betecknats som strategiskt viktiga att utföra med egen personal. Under lång tid har också många tjänster inom fastighetsdriften upphandlats därför att arbetet krävt specialkompetens



---

eller en speciell behörighet som man som fastighetsföretagare inte förfogar över. Detta kan gälla till exempel service på hissar, kylmaskiner, starkströmsutrustningar och tryckkärl.

**Men erfarenheten från senare tid visar att fler och fler arbetsområden inom fastighetsförvaltningen kan utföras av externa företag och i vissa fall kan även vissa arbetsuppgifter som ingår i den administrativa fastighetsförvaltningen utföras av en entreprenör.**

I denna skrift visas exempel från näringslivet där man som ägare av ett fastighetsbestånd enbart betraktar sina fastigheter som en ekonomisk tillgång och att förvaltningsansvaret är knutet till att dessa tillgångar ska ge maximal ekonomisk avkastning. Vid ett sådant ställningstagande kan gränsen för vad som kan utföras av en entreprenör omfatta stora delar av de kompetensområden som andra fastighetsföretag anser strategiskt viktiga att utföra i egen regi.

Gränsen för vad som är strategiskt viktiga kompetenser i ett fastighetsföretagande kan därför inte sägas ligga fast utan måste bedömas utifrån hur man som fastighetsägare och fastighetsförvaltare definierar sin kärnverksamhet, och om fastighetsägandet är en enskild affärsidé eller ingår i ett koncerntänkande.

För offentliga fastighetsföretag tycks i stort sett samma förhållanden gälla som inom många industriföretag. Där har man sitt fastighetsbestånd för att upplåta lokaler åt egen industriell verksamhet. Där är inte målet att tjäna maximalt med pengar genom uthyrning av sina lokaler till höga hyror utan målet är att till lägsta möjliga kostnader kunna upplåta ändamålsenliga lokaler åt sin industriella produktion, eller inom den offentliga kärnverksamheten att upplåta lokaler till vård, skola och omsorg, till lägsta möjliga kostnader. I dessa fall är fastighetsföretagandet och verksamheten i lokalerna inordnade och styrda av ett koncerntänkande där verksamheternas effektivitet och lönsamhet ska bedömas utifrån en helhetssyn.

I offentliga fastighetsföretag definierar kärnverksamheten i lokalerna de krav som finns på den stödproduktion som krävs för att till exempel sjukvården eller undervisningen ska kunna ske på ett optimalt sätt. Till denna stödproduktion räknas lokaler och annan service som verksamheten i lokalerna kräver. När en bedömning ska göras om vilka förvaltnings-tjänster som ska utföras med egen personal och vad som kan upphandlas av entreprenörer sker det strategiska valet med utgångspunkt från kärnverksamhetens krav. Kraven leder fram till under vilka villkor som man som fastighetsföretagare ska utföra förvaltningsarbetet och vad som finns att vinna med att lägga ut det på entreprenad.

---

Mer om detta strategiska val redovisas i kapitel 5, avsnitt 5.2 "Entreprenadens avgränsning" i denna skrift.

## Källskrifter

I den följande texten finns en lång rad hänvisningar till tidigare utredningar och projekt. För att göra det möjligt att fördjupa kunskaperna finns hänvisningar till olika källor angivna i den löpande texten. En förteckning av alla skrifter som bildat underlag vid författandet finns redovisade under kapitlet Referenser.

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) samt utvecklingsorganisationen UFOS (Utveckling av Fastighetsföretagandet inom Offentlig Sektor) har gett ut ett stort antal skrifter som på olika sätt belyser entreprenader. Av speciellt intresse för denna skrift är bland annat följande skrifter:

### **Erfarenheter av driftentreprenad – Diskussionsunderlag i upphandlingsprocessen (2006):**



Det har blivit allt vanligare att offentliga fastighetsorganisationer köper förvaltningen på entreprenad, för att effektivisera verksamheten och höja servicekvaliteten. Entreprenadverksamheten har fått en sådan omfattning och ett sådant innehåll att det nu finns ett bra underlag för en analys av såväl kvalitet som kostnader. Genom en utvärdering av ett antal genomförda entreprenader finns ett omfattande intervjumaterial, som utgör en avstämning av hur offentliga beställare, hyresgäster, entreprenörer och upphandlingskonsulter ser på upphandlad fastighetsdrift våren 2006.

Denna skrift presenterar ett diskussionsunderlag som kan användas som inspirationskälla i upphandlingsprocessen, oavsett om det är första gången eller syftet är att utveckla den egna befintliga processen.

## Erfarenheter av driftentreprenad vol 2 – Intervjustudie med nio fastighetsägare (2007)

Andelen fastighetsdrift på entreprenad har ökat under senare år, och det börjar nu finnas lång erfarenhet av denna driftform. I denna rapport kommer nio offentliga beställarorganisationer till tals och redovisar sina erfarenheter av fastighetsdrift på entreprenad. Syftet har varit att göra en djupare utvärdering av de erfarenheter som erfarna beställare har från genomförda entreprenader. Tillsammans representerar de 60 års erfarenhet och cirka 80 driftentreprenader, och bör kunna vara till hjälp och vägledning för fastighetsorganisationer som överväger eller står i begrepp att lägga ut hela eller delar av driften på entreprenad.



Andra hjälpmedel som hänvisas till i texten är de så kallade **Aff-dokument** (Aff = Avtal för fastighetsförvaltning).



Aff-dokumentet är ett verktyg för att beskriva och handla upp fastighetsförvaltning och FM-tjänster. Aff har funnits på marknaden sedan 1995 och fått ett brett genomslag både hos fastighetsägare och andra beställare samt hos förvaltnings- och FM-företag. Aff är idag branschstandard för förvaltnings- och FM-entreprenader. Dokumenten utvecklas och förvaltas av branschorganisationen Aff – forum för förvaltning och service. För mer information se [www.aff.nu](http://www.aff.nu).

---

## Läsanvisning

Ordningsföljden av kapitlen följer den kronologiska gången för handläggning av en upphandling. Skriftens kapitel 1 och 2 behandlar förutsättningar och mål med ett upphandlingsförfarande. Kapitel 3, 4 och 5 behandlar hur en upphandling kan gå till och de avslutande kapitlen 6 och 7 beskriver hur entreprenader genomförs och hur man tar tillvara de vunna erfarenheterna.

### **Kapitel 1 – Förutsättningar för förvaltning på entreprenad**

I kapitlet beskrivs de begrepp som brukar användas inom fastighetsförvaltning och deras innebörd samt de skillnader och likheter som finns mellan privat och offentligt fastighetsföretagande.

### **Kapitel 2 – Motiv och mål för upphandling**

I kapitlet belyses vilka motiv man kan ha som fastighetsföretagare med sin upphandling och vilka faktorer som påverkar de mål man sätter upp för att genomföra upphandlingen.

### **Kapitel 3 – Upphandlingsprocessen och kraven på beställaren**

I kapitlet beskrivs arbetsgången vid en upphandling och de hjälpmedel som finns att tillgå. I kapitlet belyses även de krav som upphandling ställer på beställarens kompetens och kapacitet.

### **Kapitel 4 – Avtalsformer och ersättningsformer**

I kapitlet lämnas en redogörelse för de avtalsformer och ersättningsformer som kan tillämpas vid upphandling av förvaltningstjänster.

### **Kapitel 5 – Förfrågningsunderlag och upphandling**

Kapitlet innehåller en genomgång av ett antal viktiga frågor som måste beaktas då man utformar ett förfrågningsunderlag och genomför en upphandling. Exempel på frågor är det strategiska valet av hur entreprenaden ska avgränsas, val av entreprenadtid, krav på kvalitetssäkring, miljösäkring och energieffektivisering. I kapitlet beskrivs även arbetsgången vid upphandling och kontraktsskrivning.

### **Kapitel 6 – Styrning och uppföljning under entreprenadtiden**

I kapitlet beskrivs beställarrollen under genomförandet av en entreprenad. Beroende på entreprenadens innehåll, den valda samverkansformen, entreprenadformen och ersättningsformen kommer beställarens insatser för styrning och uppföljning att variera.

### **Kapitel 7 – Avslutande statuskontroll och erfarenhetsåterföring**

I kapitlet beskrivs några viktiga arbetsuppgifter som beställaren har i sam-

---

band med avslut av en entreprenad och hur betydelsefullt det är att beställaren tar tillvara de erfarenheter och nyckeltal som entreprenaden alstrat.

## Författarens kommentar

Skriften vänder sig i första hand till dem inom offentligt fastighetsföretagande som överväger att upphandla vissa delar av den egna fastighetsförvaltningen på entreprenad.

Min ambition som författare har varit att ge en allsidig belysning av ämnet. Skriften gör inte anspråk på att vara heltäckande. Ambitionen har istället varit att ge dig som läsare en överblick över ämnet och hänvisningar som gör det möjligt att studera frågan vidare.

Min förhoppning är att skriftens innehåll ska vara till både nytta och kunskapsglädje.

*Leif Sundsvik*

---

# 1 Förutsättningar för förvaltning på entreprenad

I detta inledande kapitel ska begreppet förvaltning belysas. Kapitlet innehåller också en analys av de förutsättningar för upphandling av förvaltning på entreprenad som råder för olika typer av fastighetsägare.

Kapitlet innehåller följande avsnitt:

- 1.1 Begreppet förvaltning
- 1.2 Facility management
- 1.3 Historisk utveckling av fastighetsföretagandet
- 1.4 Kärnverksamhet och stödverksamhet
- 1.5 Likheter och skillnader mellan privat och offentligt fastighetsägande
- 1.6 Exempel på näringslivets sätt att köpa förvaltning
- 1.7 Offentliga fastighetsägares förutsättningar att effektivisera sin verksamhet
- 1.8 Sammanfattning

## 1.1 Begreppet förvaltning

Den svenska Nationalencyklopedins förklaring till ordet förvaltning lyder "att sköta eller administrera något för någon annan". I branschstandarden, Aff-definitioner, förklaras begreppet fastighetsförvaltning som "process där arbete, kapital och kunnande omvandlas till fungerande utrymmen för verksamheter". Att beställa fastighetsförvaltning betyder alltså att av någon annan köpa administration och skötsel så att det leder till fungerande utrymmen för den verksamhet som bedrivs i fastigheterna.

Ytterligare exempel på olika begrepp kring förvaltning:

### Tillgångsförvaltning (Asset management)

Tillgångsförvaltning innebär att man förvaltar det kapital som är knutet i fastigheterna, det vill säga man förvaltar det som brukar kallas fastighets-

---

portföljen. Fokus ligger på att se fastigheterna som en kapitalplacering. Som portföljförvaltare köper och säljer man fastigheter och gör investeringar i fastigheterna. Vi har inget allmänt använt svenskt ord för denna typ av förvaltning, men det brukar kallas tillgångsförvaltning eller på engelska Asset management. Tillgångsförvaltaren har normalt ingen egen beställarorganisation för den administrativa och tekniska förvaltningen utan köper för det mesta det av en entreprenör som påtar sig ett totalansvar. Denna entreprenör upphandlar i sin tur underentreprenörer.

### **Fastighetsförvaltning (Property management)**

Begreppet fastighetsförvaltning är samlingsbegreppet för alla de arbeten som är knutna till det administrativa och tekniska ansvaret för fastighetsinnehavet. I detta ingår förvaltarens arbetsuppgifter, till exempel viss fastighetsutveckling, lokalplanering, uthyrning, kundvård, teknisk administration, underhållsplanering, lokalanpassning och den tekniska driften av fastigheterna. Ofta väljer den valde fastighetsförvaltaren att låta ett specialiserat driftföretag eller en egen driftavdelning att utföra fastighetsdriften. På engelska används begreppet Property management.

### **Fastighetsdrift (Operational management)**

Fastighetsdriften är en del av fastighetsförvaltningen. Om man vill upphandla tillsyn, skötsel och felavhjälpande underhåll av fastigheten samt ofta även städning av allmänna utrymmen, sophantering och skötsel av tomtmarken talar vi om att upphandla fastighetsdrift. Detta skulle kunna jämföras med engelskans Operational management.

Ytterligare preciseringar av de arbetsuppgifter som ingår i tillgångsförvaltning, fastighetsförvaltning och fastighetsdrift finns redovisade i avsnitt 5.2 *Entreprenadens avgränsning*.

## **1.2 Facility management**

Ett uttryck som vi numera är vana vid i svenska språket är engelskans Facility management, FM. Uttrycket har fått en gemensam definition inom EU och även en standardiserad svensk definition:

*"Integration av processer inom en organisation för att upprätthålla och utveckla de överenskomna tjänster som stödjer och förbättrar effektiviteten hos kärnverksamheten."*

*Källa: SS-EN 15221-1:2006.*

---

Om vi översätter denna definition till vår frågeställning betyder det att man köper en samordningstjänst som omfattar leverans av den stödproduktion som man vill ha utförd.

Om man köper FM av en entreprenör förväntar sig köparen att FM-leverantören tar ett samordnat ansvar för upphandling och leverans av den stödproduktion som kärnverksamheten behöver. I leveransen kan ingå ett samordningsansvar som också omfattar vissa verksamhetsknutna serviceuppgifter. FM-leverantören upphandlar i sin tur de olika tjänsterna av olika sidoentreprenörer och underentreprenörer. FM-leverantörens huvuduppgift är alltså att samordna och paketera de upphandlade tjänsterna så att det leder till optimala förutsättningar för den kärnverksamhet som bedrivs i lokalerna.

### 1.3 Historisk utveckling av fastighetsföretagandet

Sett i ett historiskt perspektiv är den verksamhet som omfattas av Facility management ganska ny i den svenska fastighetsbranschen. Under de senaste 40 åren har emellertid fastighetsfrågorna, och sättet att specialisera olika discipliner inom fastighetsföretagandet, förändrats i ett raskt tempo. Detta gäller både inom näringslivet och inom det offentliga fastighetsföretagandet.

I början av 1970-talet definierades ofta fastighetsförvaltning som "handhavande av fast egendom under juridiskt ansvar" (definitionen hämtad ur skriften *Fastighetsföretagande i offentlig sektor – Strategiska frågor och den samlade kunskapen*). Hanteringen av fastigheterna var då i huvudsak en fråga för tekniker och jurister. Förvaltningen utfördes mestadels av egen anställd personal. Byggandet genomfördes av privata byggfirmor eller av egna byggföretag eller byggavdelningar.

Under 1980-talet uppkom en snabb värdestegring på fastigheter som ökade intresset för att se fastigheter som en god penningplacering. Detta gjorde att nya aktörer intresserade sig för fastighetsbranschen och behovet av alltmer specialiserade tjänster ökade.

Denna förändring blev mycket tydlig under 1990-talet då begreppen Asset management, Property management och Facility management införlivades i det svenska språket. Antalet upphandlingar ökade och tillämpningen av lagen om offentlig upphandling, LOU, skärptes.

Det senaste årtiondet har denna utveckling fortsatt. Flera utländska förvaltningsföretag har etablerat sig på den svenska marknaden och erbjuder



---

olika typer av totala förvaltningslösningar. Dessa tjänster har i första hand upphandlats av de privata fastighetsägarna som ibland enbart ser fastigheterna som en penningplacering, till exempel pensionsstiftelser, försäkringsbolag och banker.

Utvecklingen mot specialisering och konkurrens har lett till att det nu finns många aktörer på fastighetsmarknaden. Det finns mäklare, samordnare (managers), affärsjurister, tillgångsförvaltare, förvaltningsföretag, driftföretag, städföretag med flera som erbjuder tjänster.

Inom offentligt fastighetsföretagande har i första hand denna marknadsituation lett till att specialiserade driftföretag, städföretag med flera har upphandlats på områden där arbetet tidigare utförts av personal i egna driftavdelningar.

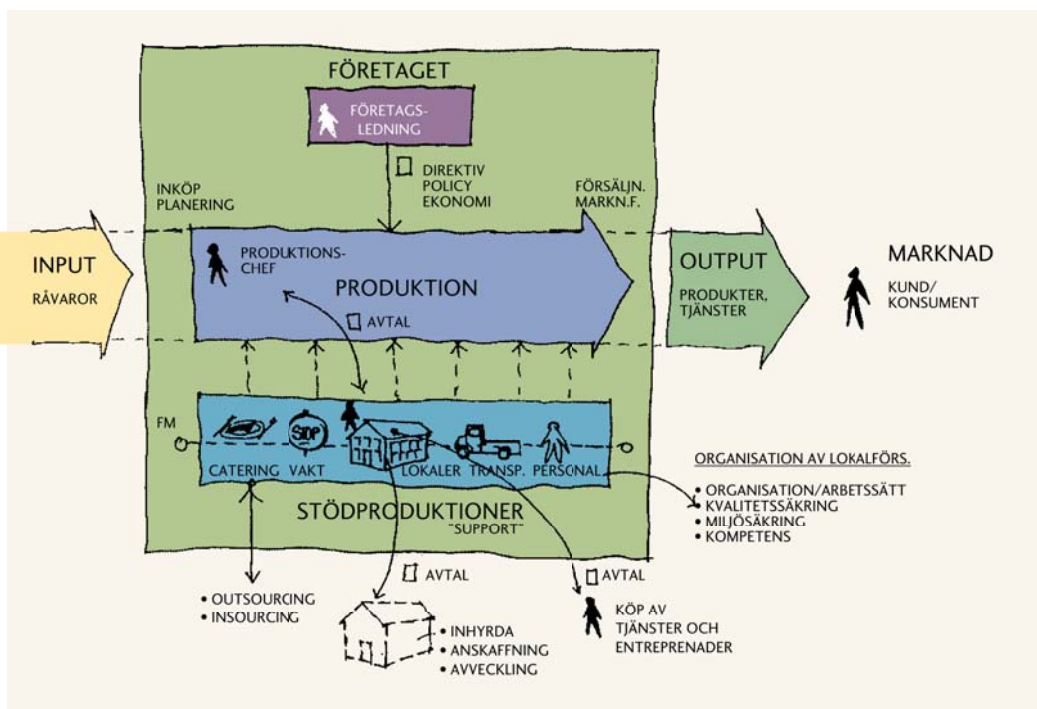
En annan trend som blivit aktuell är att fastighetsägarna, efter förebilder från industriföretagen, upptäckt att det finns samordningsvinster om man tar ett samlat grepp över alla försörjningsbehov som kärnverksamheten har. På samma sätt som Volvo på sin tid samordnade all verksamhet som inte rörde biltillverkning till en gemensam FM-organisation (Celerio Support) har flera andra organisationer efterliknat detta mönster och skapat samordningsfunktioner som tar ett samlat grepp på tjänster som är knutna till fastigheterna och verksamheterna.

Idag är det inte ovanligt att man samordnar lokalförsörjning med till exempel lokalvård, postservice, catering, vaktmästeri, bevakning m.m. Detta innebär också att det blivit allt vanligare att använda begreppet Facility management.

## 1.4 Kärnverksamhet och stödverksamhet

Ett centralt begrepp i den rationalisering som skett, både inom industrin och inom offentlig verksamhet, har varit att klargöra vad som är kärnverksamhet och vad som är stödande verksamhet. I exemplet ovan från Volvo är det enkelt att konstatera att tillverkningen av bilar är Volvos kärnverksamhet. All annan verksamhet inklusive lokalförsörjningen till tillverkningen är stödande verksamhet. Syftet med denna uppdelning i kärnverksamhet och stödverksamhet är att all stödande verksamhet ska fungera så att den skapar förutsättningar för maximalt effektiv produktion i kärnverksamheten, samtidigt som stödverksamheterna ska kunna utföras till lägsta möjliga kostnad.

Bilden på nästa sida illustrerar detta tänkesätt.



### Kärnverksamhet och stödjande verksamhet.

Källa: Näringslivets fastighetsstrategier (UFOS 1998).

Om man tar bilden till utgångspunkt för en analys av offentlig verksamhet kan man till exempel se att sjukvårdens produktion kan betecknas som kärnverksamhet medan lokalförsörjning och övrig service till sjukvården är stödjande verksamhet. På samma sätt kan utbildningen i skolorna betecknas som kärnverksamhet medan lokalförsörjningen m.m. till skolorna är stödjande verksamhet.

Av bilden framgår också att det inte är självklart att all stödverksamhet måste ske i egen regi. Så kan till exempel sjukvård och utbildning ske i inhyrda lokaler eller hela fastighetsförvaltningen eller enbart fastighetsdriften utföras av entreprenörer.

För att kunna fastställa en strategi för vad som ska utföras i egen regi och vad som kan upphandlas behöver man klargöra vad som är kärnverksamhet och vad som är stödverksamhet. Resonemanget bygger på insikten att fokus ska riktas mot att ge kärnverksamheten bästa möjliga produktionsförutsättningar. Det stöd som kärnverksamheten behöver till exempel av lokalförsörjning eller andra typer av tjänster kan utföras av företag eller organisationer som har detta som sin kärnverksamhet.

---

## 1.5 Likheter och skillnader mellan privat och offentligt fastighetsägande

Egentligen finns det inga stora skillnader mellan privat och offentligt ägda fastigheter då det gäller förutsättningarna för att driva en rationell fastighetshantering. Både privata och offentliga fastighetsföretagare är i stort sett underkastade samma bygglagstiftning och kontroll och samma krav på energisparande m.m. Av detta följer att man kan ställa samma krav på effektivitet i sättet att förvalta byggnaderna oavsett om de ägs privat eller av oss skattebetalare gemensamt.

Det visar sig också att man inom offentligt fastighetsföretagande använder sig av samma metoder för effektivisering av sin fastighetshantering som de som tillämpas inom industrin och övriga privatägda fastighetsbestånd. I vissa fall har man till och med gått så långt att man har sålt offentligt ägda fastigheter för att därefter nyttja dem som hyresgäster enligt konceptet ”sälj och hyr tillbaka”. Mer om detta finns att läsa i skriften *Äga eller hyra verksamhetslokaler – Strategier för konsekvensbedömning och beslut*.

Inom offentliga fastighetsföretag upphandlar man energi och kommunala tjänster som vatten- och avloppsservice på i stort sett samma villkor som för det privatägda fastighetsbeståndet. Här gäller att köpa enligt bästa avtal och tariffer. Och samma marknadsmässiga förutsättningar gäller i stort sett för upphandling av till exempel fastighetsförvaltning eller enbart fastighetsdrift.

Dock finns skillnaden att offentliga fastighetsföretagare vid upphandling måste följa lagen om offentlig upphandling, LOU. Detta har medfört att upphandling av tjänster inom offentligt fastighetsföretagande tillämpar arbetsformer och användning av branschgemensamma överenskommelser, som Aff-systemet, på ett mer omfattande sätt än vad som är vanligt inom verksamheter som inte behöver följa LOU.

Offentlig verksamhet skiljer sig från näringslivet också i det avseendet att fastighetshandlingen inom det offentliga ytterst är styrd av politiker och att resonemangen om vad som nyttigt för den offentliga koncernen som helhet inte bara avvägs i ekonomiska termer.

Dessutom gäller att staten och EU har speciella krav på att den offentliga verksamheten ska vara ett föredöme då det gäller energieffektivitet och miljömedvetenhet.

### Intraprenader är inga äkta entreprenader

Som ett led i sina strävanden att effektivisera fastighetshandlingen inom det offentliga fastighetsföretagandet skapar man ibland intraprenader. Med

---

detta menas att man avskiljer en del av sin egen-regi-verksamhet och låter den, likt ett fristående företag, lämna anbud till en intern huvudman som sedan efter anbudsprövning köper denna tjänst. En driftavdelning inom en kommun eller ett landsting kan till exempel avskiljas som egen avdelning och därefter uppmanas att lämna ett internt anbud till kommunens eller landstingets fastighetskontor. Efter interna överläggningar antas anbudet och kontrakt utväxlas.

Avsikten med den här typen av interna affärsöverenskommelser är att man vill utveckla en affärsmässighet, ett tydligt köp-sälj-förhållande, som leder till en ökad insikt om vad som är köpt och vad som ska levereras. Målet med att skapa en intraprenad kan långsiktigt vara att verksamheten ska "avknoppas" så att den senare kan bilda ett fristående företag inom koncernen eller ett helt självständigt bolag.

Det bör dock uppmärksammas att intraprenader inte är en äkta affärsrelation. Intraprenaderna är normalt inte upphandlade i konkurrens och affärsformen innebär inga affärsrisker för dem som är inblandade.

## 1.6 Exempel på näringslivets sätt att köpa förvaltning

Som framgår av texten som handlar om kärnverksamhet kontra stödverksamhet under avsnitt 1.3, är en viktig utgångspunkt inom näringslivet att definiera om fastighetshanteringen är kärnverksamhet eller stödverksamhet. Frågan belyses med hjälp av två exempel:

### Exempel 1: SEB

SEB Real Estate Investment Management, SEB REIM, är en avdelning inom SEB som har till uppgift att arbeta med fastighetskapitalförvaltning åt Gamla Livförsäkrings AB SEB Trygg Liv. Målet är att förvalta tillgångarna på ett sådant sätt att det ger försäkringstagarna högsta möjliga avkastning vid en rimlig risknivå.

De svenska fastigheternas marknadsvärde var vid årsskiftet 2009/2010 cirka 15,3 miljarder kronor och omfattade cirka 533 000 kvm lokal- och bostadsarea. Huvuddelen av beståndet fanns i Sveriges största städer.

SEB REIM:s kärnverksamhet är portföljförvaltning och Asset management. Man har därför valt att inte bygga upp en egen organisation för fastighetsförvaltning och drift utan i stället handla upp dessa funktioner av externa leverantörer.

Forts 

---

Den första förvaltningsentreprenaden, avseende fastighetsbeståndet i Stockholm, upphandlades 2002. För att utnyttja konkurrensen på marknaden genomfördes en ny upphandling under 2009 vilket lett till att en ny förvaltningsentreprenör från och med 2010 nu förvaltar hela beståndet. Denna förvaltningsentreprenör upphandlar i sin tur en driftentreprenör.

*Källa: Intervju med Marita Loft, SEB Real Estate Investment Management.*

Inom SEB REIM har man alltså definierat sin kärnverksamhet som portföljförvaltning (Asset management). Av detta följer att fastighetsförvaltning är stödverksamhet som kan upphandlas av en entreprenör. Så har man också gjort inom SEB REIM.

SEB REIM bevakar att den valda förvaltningsentreprenören sköter fastigheterna på ett optimalt sätt genom att avkräva entreprenören en noggrann och kontinuerlig redovisning av nyckeltal och absoluta tal som visar på förbrukningar och ekonomiska resultat. Banken följer upp verksamheten via regelbundna möten med entreprenören.

Exemplet från SEB REIM visar tydligt att man här tagit ställning till att man agerar som tillgångsförvaltare (Asset manager). Det är den ekonomiska avkastningen på det kapital som är bundet i fastighetsinnehav som är verksamhetens kärna.

### **Exempel 2: Diligentia AB, Stockholm**

Diligentia AB ägs av försäkringsbolaget Skandia Liv. Diligentia AB:s uppgift är att lyhört förvalta och utveckla det fastighetsinnehav som ägs av försäkringsbolaget.

Fastighetsbeståndet består av kontor, köpcentra och bostadshus i huvudsak placerade i Stockholms-, Göteborgs- och Malmöregionen. Den totala volymen är cirka 1 420 000 kvm lokalarea med ett sammanlagt taxeringsvärde på 16,8 miljarder kronor.

Fram till år 2005 var Diligentias organisation anpassad till att all fastighetsförvaltning och fastighetsdrift skulle upphandlas av entreprenörer. Under denna tid var Diligentias organisation endast bemannad med sex personer.

Forts 

---

Därefter har en omorientering skett i två steg. År 2006 återtog man rollen som förvaltare och anställde cirka 100 personer för denna uppgift. Men fastighetsdriften utfördes även fortsättningsvis av en upphandlad driftentreprenör. Under våren 2010 avslutades denna entreprenad och ett andra steg i omorienteringen genomfördes. Detta steg medför att Diligentia sedan våren 2010 utför även fastighetsdriften med egen personal.

Förändringen innebär att all fastighetsförvaltning och fastighetsdrift betecknas som Diligentias kärnverksamhet och från och med våren 2010 utförs i egen regi.

Att Diligentia valt att utföra all verksamhet i egen regi beror främst på att man inte funnit att den tidigare lösningen med upphandlade entreprenörer motsvarat deras förväntningar. Entreprenörerna har inte kunnat arbeta med en hyresgästs-service av den kvalitet som Diligentia krävt. Därför har man nu valt att göra allt i egen regi.

*Källa: Intervju med Anders Lindberg, Diligentia AB.*

Inom Diligentia AB har man definierat fastighetsförvaltning (Property management) som sin kärnverksamhet. Beslutet har inneburit att man nu helhjärtat satsar på kärnverksamheten och dessutom bestämt sig för att utföra all verksamhet med egen personal. Inom Diligentia menar man att återgången till egen regi är en trend som nu sprider sig bland privata fastighetsägare.

## **1.7 Offentliga fastighetsägars förutsättningar att effektivisera sin verksamhet**

Offentliga fastighetsägare har i mångt och mycket samma förutsättningar att rationalisera sin fastighetshantering som stora industriföretag där verksamheternas kärnverksamhet finns i de lokaler som de ska förvalta. Dessa förhållanden skapar förutsättningar för väsentliga kostnadsbesparingar, sett ur ett koncernperspektiv. Besparingarna kan generellt sett uppnås på två sätt.

Det ena sättet är att minska på lokalytorna genom effektivare lokalutnyttjande. Ibland brukar man kalla detta att öka den inre effektiviteten.

---

Det andra är att minska kostnaderna i förvaltningen, vilket man ibland kallar att öka den yttre effektiviteten. Båda metoderna kommenteras nedan.

### Effektivare lokalutnyttjande

Självklart minskar förvaltningskostnaderna om man kan minska mängden lokaler som verksamheten behöver. Det vill säga att om kärnverksamheten kan krympa sina behov av lokaler, och ändå utföra sin verksamhet med samma effektivitet, uppnås besparingar. Vi kan se åtskilliga exempel på detta inom verkstadsindustrin och inom delar av den offentliga sektorn.

Detta besparingsalternativ står i kontrast till de fastighetsföretag, privata eller offentliga, som vill öka sina intäkter genom att hyra ut så mycket lokaler som möjligt. Alltså fastighetsföretagare som tjänar pengar på att hyra ut lokaler till andra verksamheter som inte ingår i den egna koncernen. Men detta förhållande gäller normalt inte inom det offentliga fastighetsföretagandet.

Då man inom offentligt fastighetsföretagande arbetar med lokalresursplanering är det uppenbart att ett effektivt nyttjande av lokalerna är en viktig del av kostnadsjakten. Se skriften *Strategisk Fastighetsplanering – Förvaltningsplaner i offentlig fastighetsförvaltning*. Förvaltningsplaneringen och lokalsamordningen syftar till att utnyttja lokalerna bättre och att förmå kärnverksamheten att göra ihop sig så att den förvaltade byggnadsvolymen blir så liten som möjligt. Se också SKL:s skrift *Strategisk lokalresursplanering – Praktiska verktyg för balanserat utbud av lokaler*.

### Internhyra

Inom det offentliga fastighetsföretagandet är införandet av internhyra ett vanligt sätt att få kärnverksamheten (skolan, sjukvården, äldreomsorgen med flera) att jobba med ett effektivare lokalutnyttjande. Syftet med internhyran är att de som nyttjar lokalerna, genom att synliggöra en hyreskostnad som betalas ur ”verksamhetens egen budget”, ska förstå att det är lönande för dem att göra ihop sig.

Sett i ett koncernperspektiv är internhyressystemen alltså att betrakta som en styrmekanism som ska leda till ökad kostnadsmedvetenhet hos nyttjarna av lokalerna. När denna kostnadsmedvetenhet är etablerad skulle man i teorin kunna avveckla internhyressystemen eftersom internhyran som verktyg betraktat då har gjort sitt.

I Kommunförbundets (numera Sveriges Kommuner och Landsting, SKL) skrifter *Internpris i praktiken – En analys utifrån en kartläggning av internhyressystem i fem kommuner* och *Effektiva kommunala fastigheter* visar man

---

att införandet av internhyra också haft effekt så till vida att brukarna har fått kunskaper om vad lokalerna kostar och inledningsvis sett över om ytorna kan minskas. Flera av de intervjuade i skrifterna menar dock att möjligheterna att minska sina lokalkostnader, genom att säga upp hyreskontraktet för delar av sitt lokalinnehav som man inte behöver, endast fungerar i teorin.

SKL:s utredningar föreslår att skolförvaltningen eller motsvarande, alltså inte den enskilde lokalanvändaren till exempel rektorn för en skola, tar ansvar för att lokalerna utnyttjas maximalt genom en klok och effektiv lokalresursplanering.

Här kan på nytt jämförelser göras med motsvarande situation inom industrin. I de fall då den industriella verksamheten sker i egna fastigheter planeras och övervakas ett effektivt lokalnyttjande ofta av en planeringsfunktion nära företagsledningen. Förbrukningen av lokalytor jämförs med nyckeltal för motsvarande industriella verksamheter och gränsvärden för effektivt lokalnyttjande sätts. Inom industrin försöker man alltså inte alltid lösa effektivitetsfrågan med hjälp av internhyressystem där lokalkostnaderna fördelas ner på varje enskild produktionsenhet.

Det är emellertid få offentliga fastighetsorganisationer som tagit bort internhyressystemen. Ofta beror detta på att debitering av hyra har ett egenvärde för dem som debiterar hyran. Genom internhyressystemet skapar man tydliga gränser mellan dem som upplåter lokaler och dem som nyttjar dem.

Det man dock bör komma ihåg är att internhyran är ett verktyg som kostar pengar att utveckla, introducera och vidmakthålla. Dessa kostnader måste alltid kunna ställas i relation till den nytta de skapar.

### Effektiv förvaltning

Den andra metoden för att spara kostnader inom den offentliga fastighetssektorn är att fastighetsförvaltningen sker på ett optimalt sätt. Sedan 1990-talet har vi vant oss vid att kalla denna hantering för effektivt offentligt fastighetsföretagande. Ordet företagande har använts för att visa att verksamheten sker under företagslika former, dock utan att på allvar vara en företagsverksamhet som lever på en konkurrensutsatt marknad.

På samma sätt som inom industrin effektiviserar man sin förvaltning och drift inom det offentliga fastighetsföretagandet genom att ifrågasätta effektiviteten i sin egen hantering. Ett sätt att mäta om man är effektiv är att jämföra sina egna kostnader och arbetssätt med dem som är "bäst i klassen" (benchmarking). En jämförelse kan ge en första fingervisning om



---

man har normala eller onormala förvaltningskostnader. Ett annat sätt att få klarhet i om de egna kostnaderna är konkurrenskraftiga är att jämföra sig mot den statistik som finns i branschen till exempel Förvaltningsnyckeln från SKL, Fortifikationsverkets Årsfakta, Svenska Kyrkans Kyrkofakta, FM-konsulterna FM-nyckeltal, SABO:s ekonomiska statistik, Fasticons Beräkningsunderlag eller företaget Repab AB:s publikation Årskostnader.

Om jämförelserna visar att de egna kostnaderna är högre än de kostnader som andra har kan det leda till att man väljer att avskilja delar av sin verksamhet och upphandla arbetet i konkurrens mellan olika offererande entreprenadföretag.

I de två undersökningarna som UFOS genomfört 2006 och 2007, *Erfarenheter av driftentreprenad* (se sidan 8), visas att upphandlingar av fastighetsdriften lett till kostnadsbesparingar på flera tiotals procent, i jämförelse med de kostnader man haft för fastighetsdrift i egen regi. Samtliga tillfrågade offentliga fastighetsföretag som har ingått i undersökningarna har kommit till slutsatsen att de vill fortsätta med upphandling i konkurrens eftersom det gett så positiva resultat.

Undersökningarna visar också att de kostnadsbesparingar som man uppnått genom konkurrens inom fastighetsdriften också inneburit att kostnaderna i den kvarvarande delen av fastighetsdriften, den som utförts med egen personal, också har minskat. I många fall har kostnaderna i egen regi kunnat sänkas till samma nivå som på de delar som upphandlats i konkurrens.

I några offentliga fastighetsföretag har man därför utmanat den egna driftorganisationens kostnadsnivå genom att ge dem samma ersättning som de delar som är upphandlade i konkurrens. Metoden har inneburit att den egna driftorganisationen har effektiviserat sin verksamhet genom att minska personalstyrkan, effektivisera sina rutiner och börja ta betalt av sina uppdragsgivare för gratistjänster som inte ingått i deras åtagande. Man har helt enkelt börjat agera mer intäcks- och kostnadsmedvetet och genom detta nått samma kostnadsnivåer som man har i motsvarande entreprenadföretag.

---

## 1.8 Sammanfattning

Texten i detta kapitel leder till följande slutsatser:

- 1 Det finns inget som hindrar offentliga fastighetsorganisationer att utveckla sin förmåga genom att utsätta den för konkurrens från fristående entreprenadföretag. Om bara den politiska viljan finns kan man konkurrensutsätta den egna verksamheten på alla nivåer.
- 2 Det finns inget som säger att utförandet av en entreprenör per automatik är billigare eller bättre än det arbete som utförs med egen personal i egen regi. Det som är sant är att konkurrens är prispressande. Men med gott ledarskap och stor intäkts- och kostnadsmedvetenhet hos alla i en egen-regi-verksamhet kan samma effektivitet uppnås.
- 3 Likheter mellan offentligt och privat fastighetsägande är större än skillnaderna. Om man jämför det koncerntänkande som finns inom tillverkningsindustrin och det koncerntänkande som finns inom stora delar av den offentliga verksamheten är skillnaderna små. Rationaliseringen av lokalnyttjandet och effektiviseringen av fastighetsförvaltningen kan ske med samma metoder.

I de följande kapitlen i denna skrift ska frågan diskuteras hur långt man kan gå i sin vilja att konkurrensutsätta sin verksamhet och vad man har att vinna med detta.

---

## 2 Motiv och mål för upphandling

En viktig förutsättning för en väl genomförd upphandling är att man som beställare är klar över vad man vill uppnå med upphandlingen. I detta kapitel beskrivs vilka motiv och mål som kan finnas på beställarsidan. Motiven kan vara ekonomiska eller politiska eller att man som beställare vill höja kvaliteten på fastighetsförvaltningen. I kapitlet kommenteras även hur en beställare kan agera då man vill etablera en marknad för entreprenader.

Kapitlet innehåller följande avsnitt:

- 2.1 Ekonomiska motiv och mål
- 2.2 Politiska motiv och mål
- 2.3 Kvalitativa motiv och mål
- 2.4 Marknadsmässiga motiv och mål
- 2.5 Sammanfattning

### 2.1 Ekonomiska motiv och mål

I de två undersökningarna som UFOS genomfört 2006 och 2007, *Erfarenheter av driftentreprenad* (se sidan 8) genomfördes enkät- och intervjuundersökningar bland 37 olika offentliga beställare där man bland annat frågade vilka motiv som fanns till att man genomfört konkurrensupphandling av den fastighetsdrift som man tidigare utfört med egen personal.

Undersökningarna visar att de ekonomiska motiven dominerar. De mest förekommande formuleringarna till motiv angavs så här:

- Vi ville uppnå kostnadsbesparingar, det vill säga nå en högre grad av ekonomisk effektivitet eller enklare uttryckt: vi ville få det billigare utfört (26 svar).
- Vi ville få högre kvalitet, professionalism och systematik i utförandet genom att etablera konkurrens i utförandet (11 svar).

De ekonomiska och effektivitetsmässiga motiven dominerar alltså. Men de tillfrågade har också angivit att man såg andra motiv till varför man ville utmana den egna organisationen. Dessa motiv angavs:

- 
- Vi ville renodla den egna beställarorganisationen (5 svar).
  - Vi ville ordna fastighetsdriften så att den bedrevs mer miljövänligt (3 svar).
  - Vi ville få en organisation som sköter byggnaderna väl och säkerställer funktionskraven (3 svar).
  - Vi ville ha en fastighetsdrift som utvecklar värdet på fastigheterna (2 svar).
  - Vi ville ha en fastighetsdrift som bevarar fastigheternas kulturvärden (2 svar).
  - Vi ville få nöjdare kunder/hyresgäster (1 svar).
  - Vi ville säkerställa kontinuitet i fastighetsdriften (1 svar).

Undersökningen visar också att man genom upphandling i konkurrens har nått de mål man eftersträvat. Kostnaderna har minskat med 10–40 procent jämfört med de kostnader man hade tidigare och alla tillfrågade beställare svarar att de kommer att fortsätta med upphandling av fastighetsdriften i konkurrens. Några av de tillfrågade har helt avvecklat sin egen-regi-verksamhet och har därför inte valmöjligheten att återgå till att utföra arbetet med egen personal.

### Konkurrens ger positiva sidoeffekter

Undersökningarna bakom *Erfarenheter av driftentreprenad* visar alltså att konkurrens är prispressande. Entreprenörer utför arbetet med färre anställda och ibland med "vassare" administration och rationellare teknik. Men en mycket intressant sidoeffekt som uppstår, då delar av fastighetsdriften utförs av en entreprenör, är att den kvarvarande driftorganisationen också får anledning att se över sitt arbetssätt. Många beställare som genomfört upphandling på en del av sin fastighetsdrift vittnar om påtagliga positiva effekter inom den kvarvarande egna organisationen.

Dels innebär upphandling att beställarorganisationen måste bli tydligare i utformningen av förfrågningsunderlagen och mer affärsmässig vid upphandling och uppföljning av entreprenaden. Man uppnår alltså en ökad tydlighet och en högre professionalitet som beställare.

Dels innebär konkurrensen att den egna utförarorganisationen känner på sig att "skärper vi oss inte nu blir vi snart utbytta mot en entreprenör". Detta har fått till följd att den egna utförarorganisationen också minskar sin personalstyrka, förbättrar sin administration och utvecklar sin arbetsteknik.

Inom Regionsservice, tidigare Regionfastigheter i Skåne, som ansvarar för lokalförsörjningen till landstingets verksamhet i Skåne har man under

---

de senaste åren genomfört stora förändringar i sitt sätt att arbeta. I en intervju, som genomförts i februari 2010 som underlag för denna skrift, framkom att konkurrensupphandlingen av en del av fastighetsdriften resulterat i att den kvarvarande delen av fastighetsdriften numera med framgång upphandlas på samma villkor och med samma ersättningar som den del som upphandlats i konkurrens.

Utvärderingar av driftverksamheten inom Region Skåne kan man ta del av i följande rapporter:

- RegionFastigheter, *Konkurrensutsättning av fastighetsdriften – Utvärdering*, Y André, 2008 (se bilaga 2).
- Regionervice Lägesrapport i april 2009; *Fastighetsdrift i förändring (FiF) efter 6 månader*.
- Regionservice, *Konkurrensutsättning av fastighetsdriften m.m.* Utvärdering av perioden april-augusti 2009.

Uppmuntrade av framgångarna med konkurrensupphandling av fastighetsdriften förbereder man nu inom Regionservice Skåne en konkurrensupphandling av en geografiskt avdelad del av de arbetsuppgifter som numera utförs av Regionservice egna förvaltare. Mer om detta i kapitel 3, "Upphandlingsprocessen och kraven på beställaren".

Flera beställare vittnar alltså om att effektiviseringarna i det egna arbets sättet, som man har konstaterat på grund av utmaningen från konkurrerande entreprenörer, har lett till samma kostnader som man uppmätt i de delar som utförts av entreprenörer.

## 2.2 Politiska motiv och mål

Av nämnda undersökningar kan man också konstatera att besluten om att genomföra konkurrensutsättning inom offentligt fastighetsföretagande i hög grad är en politisk fråga.

Den inriktning som politiker förordar, då det gäller att utföra arbetet i egen regi eller på entreprenad, kan vara styrt av ideologiska motiv. För enklart kan man säga att de två utredningarna som UFOS genomförde 2006 och 2007 visat att politiker inom det socialistiska blocket är mer tveksamma till konkurrensutsättning medan politikerna inom det borgerliga blocket är mer positiva till konkurrens.

Utöver politisk ideologi kan det även finnas saksäl som styr den politiska viljan att upphandla fastighetsförvaltning av en entreprenör. Ett exempel

---

är att man inom kommunen eller landstinget förfogar över lokaler som ligger långt från centralorten. Där blir det långa restider för fastighetspersonalen att sköta om dessa byggnader. Här kan det vara praktiskt att låta en lokal entreprenör sköta jobbet. Några offentliga fastighetsägare, till exempel Statens fastighetsverk, SFV, förvaltar byggnader som är utspridda över hela landet. För dem är det omöjligt att hålla driftpersonal på alla orter utan man har valt att upphandla tjänsterna av lokala entreprenörer. Här får eventuella politiska motiv vika för en rad praktiska hänsyn då man ska välja att utföra arbetet med egen personal eller att de utförs av en entreprenör.

För dem som arbetar med fastighetsfrågor inom offentlig sektor är det dock mycket viktigt att de styrande politikerna engageras i frågan och att tjänstemännen har politikernas stöd för att förändra arbetssättet. I en intervju som genomfördes 2006, med ledningen för dåvarande Landstingsfastigheter i Dalarna AB, framkom behovet av att man formaliserar diskussionen med den politiska ledningen genom att ta fram ett policydokument som fastställer de spelregler som ska gälla.

I Landstingsfastigheter Dalarna utformade man ett 11-sidigt dokument som klargjorde under vilka villkor och med vilka metoder som konkurrensupphandlingen ska genomföras. Policydokumentet innehöll följande rubriker:

- Bakgrund.
- Varför konkurrensutsättning?
- Samverkan med den egna driftorganisationen.
- Genomförda konkurrensupphandlingar.
- Marknadens utveckling.
- Strategier för upphandling.
- Dokumentation av driftentreprenad.
- Genomförande av konkurrensutsättning.
- Avtalslängd och mjuka värden.
- Slutsats.

Till dokumentet fanns också en arbetsplan som angav vilka delar av fastighetsbeståndet som skulle upphandlas i konkurrens och när detta skulle ske.

Det är alltså av största vikt att de tjänstemän som ansvarar för fastighetsfrågorna inom offentlig sektor har klara direktiv från den politiska ledningen innan de förändrar arbetsformerna inom sitt ansvarsområde. Frågan måste vara grundligt diskuterad, förankrad och beslutad i den politiska ledningen innan konkurrensupphandling påbörjas. För att undvika

---

missförstånd bör man ha en skriftlig policy i frågan. Policyn ska också vara godkänd och beslutad av den politiska ledningen.

## 2.3 Kvalitativa motiv och mål

Det är ganska självklart att man med upphandling i konkurrens inte vill att de önskade kostnadsbesparingarna ska leda till sänkt kvalitet i utförandet. Men ändå är det detta många beställare är rädda för, det vill säga att den ökade kostnadspress som gäller för en entreprenör leder till att arbetet inte blir rätt utfört eller utfört med bristande kvalitet.

I de utredningar som UFOS genomfört 2006 och 2007 gällande upphandling av fastighetsdrift är det flera offentliga beställare som vittnar om att de som beställare måste ägna mycket tid och stor omsorg åt att kontrollera att entreprenören verkligen gör det de åtagit sig. En erfarenhet, som många beställare har, är att det inte går att sätta tilltro till att entreprenörens löften om kvalitetssäkring och miljösäkring verkligen leder till rätt kvalitet. Beställaren måste ändå följa upp kvaliteten och miljösäkringen på det utförda arbetet. Detta är ett underkännande åt både kvalitetssystemen, miljösäkringssystemen, egenkontrollen och entreprenörerna. Ett underkännande som dessvärre kvarstår.

Mer om uppföljningsåtgärder beskrivs i kapitel 6 i denna skrift, "Styrning och uppföljning under entreprenadtiden".

### Fel kvalitet uppmärksammas av hyresgästerna

Den återgång till utförande av förvaltnings- och driftarbete i egen regi inom Diligentia AB, som beskrivs kortfattat i kapitel 1, visar också på en annan effekt av problem med kvaliteten. Om hyresgästerna blir missnöjda med det bemötande de får till exempel vid felanmälan, är det ett förhållande som också tyder på för låg kvalitet. Här kan mätningen av kundernas nöjdhet med så kallade nöjd-kund-index, NKI-mätningar, vara vägledande för bedömning av om rätt kvalitet uppnåtts.

## 2.4 Marknadsmässiga motiv och mål

För att kunna konkurrensutsätta den egna verksamheten krävs att det finns entreprenörer som är villiga att lämna anbud och ta sig an arbetsuppgifterna. I Sverige finns det idag både svenska lokala, regionala och rikstäckande företag och ett antal internationella företag som erbjuder

---

tjänster inom såväl förvaltning, fastighetsdrift och olika typer av specialkunskaper som energieffektivisering.

Det marknadsmässiga motivet att upphandla kan också vara ett annat, till exempel för en fastighetsägare som har ett fastighetsbestånd med stor geografisk spridning över hela Sverige. Detta gäller bland annat för Statens fastighetsverk, SFV, som har objekt över hela landet. För dem blir det svårt att bedriva fastighetsdriften i egen regi eftersom det är så korta arbetsinsatser på varje objekt att man inte kan sysselsätta egen anställd personal på full tid. På mindre orter kan det finnas lokala företag som är villiga att ta på sig uppdrag eftersom de kan skapa full sysselsättning för sina anställda genom att kombinera uppdraget från SFV med andra uppdrag.

En fråga som uppstår är hur man gör då marknaden är svag, det vill säga då det är svårt att finna kunniga entreprenörer som är villiga att ta på sig uppdrag eller när tillräcklig kompetens inte finns hos ortens aktörer?

Några intervjuade offentliga beställarorganisationer, bland annat SFV, menar att det ligger på beställarna både att skapa marknader och att utveckla kunskaperna hos de lokala entreprenörerna. I SFV:s strategi ingår därför att erbjuda kostnadsfri utbildning åt företrädare för mindre lokala entreprenörer. Genom att öka kunskaperna om exempelvis vilka tekniska krav SFV ställer, bygger man hos de lokala företagen upp en kompetens som man har nytta av när entreprenader ska upphandlas och genomföras.

Ett annat sätt att bygga upp en marknad på de mindre orterna är att anpassa storleken på sina förfrågningar till den kapacitet som finns hos de lokala företagen. Genom att förfrågningarna är kapacitetsmässigt och kunskapsmässigt anpassade till de mindre företagen kan ett kunnande byggas upp och en marknad etableras. Observera att spelreglerna i LOU måste följas.

Ett tredje sätt att etablera en marknad är att tidigare egen-regi-verksamheter avknoppas och ges möjligheter att etablera sig på den öppna marknaden. Detta har skett på många ställen i Sverige. Övergången från egen-regi-organisation till fullt entreprenörskap har ibland skett stegvis genom att det nyskapade företaget har erbjudits en övergångsperiod, med möjlighet att återgå till anställning i den offentliga verksamheten, om de inte lyckas. Eller att det nybildade företaget erbjudits ett startuppdrag som gör att de under en period kan bygga upp en arbetsvolym också av uppdrag utanför sin tidigare arbetsgivare. I sådana övergångar är det viktigt att samverka sker med de fackliga organisationerna och självklart att spelreglerna i LOU beaktas.



---

En viktig aspekt som inte får glömmas bort är att en av huvudidéerna med upphandling är att den ska ske i konkurrens. Konsekvensen av detta är att det måste finnas flera konkurrerande företag som är villiga att lämna anbud. Om det finns få eller bara en anbudsgivare blir det inte den konkurrens som man som beställare önskar sig.

En utförlig redogörelse för de strategiska avvägningarna i samband med utformning av förfrågningsunderlag finns i kapitel 5 i denna skrift.

## 2.5 Sammanfattning

De behandlade frågeställningarna i detta kapitel leder till följande sammanfattningar:

- 1 **Det är viktigt att beslut om upphandling är politiskt förankrat.** För att försäkra sig om att nya arbetsformer inom det offentliga fastighetsföretagandet är politiskt förankrade är det bra om detta finns fastställt i ett policydokument.
- 2 **Kvalitetskontroll är nödvändig.** Trots att entreprenörerna lovar att genomföra kvalitets- och miljösäkring fritar det inte beställarna från att kontrollera att den efterfrågade kvaliteten uppnås.
- 3 **Marknader som inte finns kan skapas.** Det är delvis en beställaruppgift att hjälpa till att skapa marknader som kan erbjuda tjänster på de orter där en marknad saknas.

Dessa slutsatser är giltiga oberoende av hur stor del av de arbetsuppgifter som ingår i fastighetsförvaltningen som ska upphandlas. Detta gäller oavsett om enbart den administrativa delen av fastighetsförvaltningen ska upphandlas av en entreprenör eller om upphandlingen gäller fastighetsdriften eller enbart städning eller sophertering. Slutsatserna är alltså giltiga för alla typer av upphandlingar inom fastighetsförvaltningsområdet.

---

## 3 Upphandlingsprocessen och kraven på beställaren

I detta kapitel beskrivs arbetsgången i den process som leder fram till beslut och genomförande av en upphandling. Arbetsgången som beskrivs kan tillämpas både om upphandlingen gäller en avgränsad del av förvaltningsarbetet, till exempel enbart fastighetsdrift på en del av fastighetsbeståndet, eller omfattar ett uppdrag som även innehåller förvaltningsadministration. I kapitlet redovisas också vilka krav som upphandlingen ställer på beställaren samt några tankar om hur hyresgästerna kan medverka och påverka upphandlingsprocessen.

Kapitlet innehåller följande avsnitt:

- 3.1 Upphandling som en arbetsprocess
- 3.2 Krav på beställaren
- 3.3 Samverkan med hyresgästerna
- 3.4 Sammanfattning

### 3.1 Upphandling som en arbetsprocess

#### Lagar och branschregler som styr upphandlingsprocessen

Den lag som mest styr upphandlingsprocessen inom offentligt fastighetsföretagande är lagen om offentlig upphandling, LOU. Men utöver lagregler finns det numera också ett antal branschöverenskommelser och direktiv inom EU som på olika sätt påverkar hur man kan gå till väga då en upphandling ska genomföras.

Aff (Forum för förvaltning och service) har nyligen utkommit med ett nytt dokument, *Vägledning och upphandlingsföreskrifter 10*. Vägledningen förklarar vilka regelverk som omfattar upphandlingsprocessen och beskriver hur de olika Aff-dokumenterna kan användas i upphandlingsarbetet.

I och med att Sverige är medlem i EU har vi förbundit oss att följa de standarder som beslutats inom EU-samarbetet. En sådan standard är nya termer och riktlinjer för Facility management-överenskommelser, EN 15221-1 och EN 15221-2. Detta har inneburit att nomenklatur och vissa för-

---

ändringar i efterhand också genomförts i de befintliga Aff-dokument som berörs.

### Upphandlingsprocessen

I Aff:s nyutkomna vägledning redovisas hur man kan genomföra en upphandlingsprocess. Vägledningen är generell i den meningen att processen kan tillämpas både då en verksamhet ska träffa avtal med en intern leverantör och då upphandlingen gäller ett affärsavtal med en extern leverantör. I den fortsatta texten används Aff:s nyutkomna vägledning som schema för hur arbetet kan genomföras vid en upphandling.

Tankegången i vägledningen är att den som är beställare först ensam studerar vad som ska upphandlas. Denna första fas kallas den *strategiska fasen*. Den strategiska fasen avslutas med att beställaren tar ställning till om det som ska upphandlas ska levereras av en intern leverantör eller om förfrågningar ska ställas till externa leverantörer.

Om det ska bli en extern upphandling vidtar den *taktiska fasen* i upphandlingsarbetet. Den taktiska fasen innehåller framtagning av ett förfrågningsunderlag och upphandling. I denna fas kan samverkan ske med olika externa leverantörer. När leverantören är vald måste både leverantören och beställaren ha en viss tid på sig för att förbereda sig för uppdraget. Denna tid kallas *etableringsfasen*.

Därefter vidtar den *operativa fasen* då den upphandlade tjänsten levereras.

På nästa uppslag redovisas de arbetssteg i upphandlingsprocessen som Aff beskriver.

Strategisk fas		Taktisk fas		Operativ fas
<b>Definiera kärnverksamheten</b>	<b>Identifiera behov</b>	<b>Värdera leveransmodell</b>	<b>Effektuera leveransmodell</b>	<b>Utförandefas</b>
Analysera kärnverksamheten. Avgränsningar. Prioriteringar.	Formulera krav. Definiera kvalitetsmål och volymer.	Värdera intern resurs och köpt tjänst. Värdera finansiering och organisation. Total sammanvägning.	Effektuera beställarorganisation. Verksamhetsplan och budget. Förfrågningsunderlag. Upphandling. Teckna avtal med leverantör.	Leverans av den upphandlade tjänsten.
<b>Beslut: Välj internt eller externt utförande</b>				
				Tidsperiod då leverantören/entreprenören förbereder sig för att genomföra uppdraget.

---

Som framgår av figuren på föregående sida innehåller de olika faserna följande arbeten:

**Strategisk fas** I den strategiska fasen måste beställaren göra klart för sig vilka aktiviteter som hans kärnverksamhet består av och vilka krav som denna kärnverksamhet ställer på den interna eller externa leverantör som han överväger att upphandla tjänster av.

De strategiska övervägandena ska resultera i ett beslutsunderlag som klargör om man som beställare vill att denna verksamhet ska utföras i egen regi eller om man är beredd att upphandla verksamheten externt.

**Taktisk fas** Om tjänsten ska upphandlas vidtar den taktiska fasen som för det första innebär att man som beställare gör klart för sig hur man måste vara organiserad, planerad och budgeterad för att klara av sin roll som beställare. Därefter kan man utforma ett förfrågningsunderlag, genomföra upphandlingen och teckna avtal med en leverantör. Detta arbete kan ske i samverkan med tänkbara leverantörer.

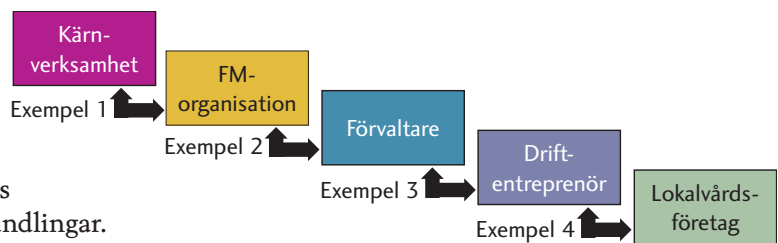
När leverantören är antagen måste han ges rimligt med tid för att förbereda sig för uppdraget – den så kallade etableringsfasen. I denna fas förbereder sig även beställaren för att kunna fungera som en kompetent beställare.

**Operativ fas** I denna fas levereras den upphandlade tjänsten.

Den arbetsmodell som Aff presenterar är nivålös eller generell. Med det menas att arbetsmodellen kan användas vid alla typer av upphandlingar.

Detta oavsett om det gäller en upphandling mellan en offentlig verksamhet och en Facility manager (FM-funktion), mellan en FM-funktion och en fastighetsförvaltare, mellan en fastighetsförvaltare och en driftentreprenör eller mellan en driftentreprenör och ett lokalvårdsföretag.

I följande fyra exempel illustreras hur Aff-modellen kan tillämpas i dessa fyra fall.



## Exempel 1

Upphandlingsprocess mellan offentlig verksamhet och en FM-funktion.

Vi antar att den offentliga verksamheten är sjukvård.

Strategisk fas			Taktisk fas			Operativ fas
Definiera kärnverksamheten	Identifiera behov	Värdera leveransmodell	Effektuera leveransmodell	Etableringsfas	Utförandefas	
Kärnverksamheten är att ta emot sjuka patienter och genom vårdinsatser bota dem.  Vårdprocessen består av följande steg ...  Viktiga delar är ...	Vården ställer krav på driftsäkerhet.  Krav på renlighet och krav på tillgänglighet.  Elförsörjning ska kunna ske alla timmar dygnet runt och året runt.  O.s.v.	Av säkerhetsskäl värderas att leverantören har en direkt och lojal koppling till sjukvården.  Total sammanvägning visar att ett avtal som omfattar all stödproduktion inom en intern FM-tjänst är att föredra.	Sjukvårdens beställande organisation fastställs.  Verksamhetsplan och budget för beställarorg. och köp av FM-tjänst tas fram.  Förfrågningsunderlag utformas.  Upphandling sker och avtal tecknas.	Detta är en tidsperiod då beställaren och FM-organisationen förbereder sig för uppdraget.  Funktionen bemannas.  Kundtjänsten till sjukvården riggas.  O.s.v.	Leverans av den upphandlade FM-tjänsten genomförs.	
<p><b>Beslut:</b> Välj internt eller externt utförande.  Välj sjukvårdsintern leverantör.</p>						

## Exempel 2.

Upphandlingsprocess mellan en FM-funktion och en fastighetsförvaltare.

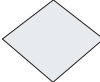
Inom offentligt fastighetsföretagande är det idag ganska ovanligt att en intern FM-funktion upphandlar en fastighetsförvaltare. Men för att visa tillämpningen av Aff-modellen tar vi med detta exempel. Vi antar att FM-funktionen har i uppdrag att samordnat förse vården med lokaler, lokalvård, transporter, vakthållning m.m.

Strategisk fas		Taktisk fas		Operativ fas
Definiera kärnverksamheten	Identifiera behov	Värdera leveransmodell	Effektuera leveransmodell	Utförandefas
FM-funktionens kärnverksamhet är att samordna ansvar för att sjukvården får väl vårdade och rena lokaler, effektiva transporter, god vakthållning m.m.	Fastigheten måste fungera driftsäkert, vara lätt att hålla ren och så utförd att den är tillgänglig även för rörelsehindrade. Elförsörjningen ska alltid kunna ske via eget reservelkraftaggregat m.m.	Av säkerhetsskäl värderas att förvaltaren har god erfarenhet av att förvalta sjukhusbyggnader. Total sammanvägning visar att intern upphandling kan vara att föredra.	FM-funktionen organiseras för upphandling av en intern förvaltare. Verksamhetsplan och budget för köp av förvaltnings-tjänsten tas fram. Förfrågningsunderlag utformas. Upphandling sker och avtal tecknas.	Förvaltnings-tjänsten genomförs.
I FM-konceptet ingår ...	Viktiga delar är ...		Detta är en tidsperiod då den valde förvaltaren förbereder sig för uppdraget. Förvaltarens organisation bemannas. Kundtjänsten till FM-funktionen riggas. O.s.v.	

### Exempel 3

## Upphandlingsprocess mellan en förvaltare och driftentreprenör.

Vi antar att förvaltaren har i uppdrag att ta ett totalansvar för att byggnaderna och de tekniska systemen ska fungera så att sjukvårdens verksamhet kan genomföras utan störningar.

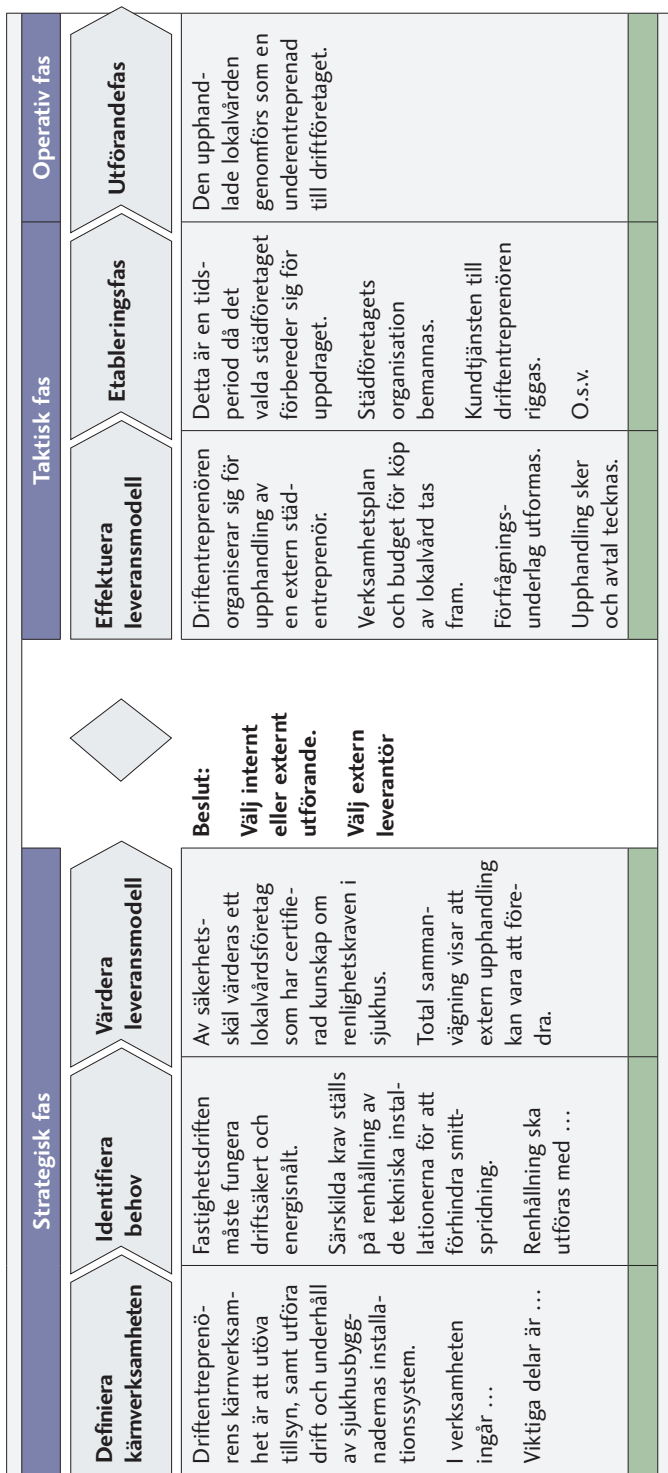
Strategisk fas			Taktisk fas			Operativ fas
Definiera kärnverksamheten	Identifiera behov	Värdera leveransmodell	Effektuera leveransmodell	Etableringsfas	Utförandefas	
Förvaltarens kärnverksamhet är att samordnat ta ansvar för att sjukvårdsbyggnaderna fungerar i enlighet med det kontrakt som tecknats med FM-funktionen. I verksamheten ingår ... Viktiga delar är ...	Fastighetsdriften måste fungera driftsäkert och energisnålt, t.ex. måste elförsörjningen kunna ske via eget reserv-elkraftaggregat och batteridrift. Driftavbrott kan ej accepteras. O.s.v.	Av säkerhetsskäl värderas att driftentreprenörer har god erfarenhet av att utföra drift på sjukhusbyggnader. Total sammanvägning visar att extern upphandling kan vara att föredra. O.s.v.	Förvaltningen organiseras för upphandling av extern driftentreprenör. Verksamhetsplan och budget för köp av fastighetsdrift tas fram. Förfrågningsunderlag utformas. Upphandling sker och avtal tecknas.	Detta är en tidsvalde driftentreprenören förbereder sig för uppdraget. Driftentreprenörens organisation bemannas. Kundtjänsten till förvaltaren riggas. O.s.v.	Den upphandlade fastighetsdriften genomförs.	
 <p><b>Beslut:</b> <b>Välj internt eller externt utförande.</b> <b>Välj extern leverantör.</b></p>						



#### Exempel 4

Upphandlingsprocess mellan en driftentreprenör och ett lokalvårdsföretag.

Vi antar att det ingår i driftentreprenörens uppdrag att alla tekniska utrymmen ska hållas rena och att sjukvården har ställt särskilda och specificerade krav på renligheten också i sekundära utrymmen som driftcentraler m.m.



I Aff-dokumentet *Vägledning och upphandlingsföreskrifter 10* finns en detaljerad redovisning över de arbetsmoment som

ingår i upphandlingsprocessen och hur Aff-dokumentet kan tillämpas.

---

## Kärnverksamhet och stödverksamhet

Av föregående tillämpningsexempel framgår att det som betecknas som stödverksamhet för en part kan vara kärnverksamhet hos den som upphandlas. Om kedjan av köpare och leverantörer byggs upp på detta sätt blir det möjligt att allt arbete som utförs verkställs av organisatoriska enheter eller företag som har detta som sin kärnverksamhet, se exempel:

- Sjukvården utförs av sjukhuspersonal.
- Samordning av alla stödinsatser till sjukvårdsapparaten utförs av en FM-funktion.
- Förvaltningen av sjukhusbyggnaderna utförs av en fastighetsförvaltningsorganisation.
- Fastighetsdriften utförs av ett fastighetsdriftföretag.
- Lokalvården utförs av ett städföretag.

Det centrala i den använda upphandlingsmodellen är att varje part som engageras i processen klargör vad som är dennes kärnverksamhet och vad som är stödjande verksamhet sett från den egna utgångspunkten. Genom att på detta sätt identifiera och precisera vad som är verksamhetens kärna blir det lättare att beskriva vilka krav som denna kärnverksamhet ställer på service och stödproduktion.

## Exempel från sjukvården i Skåne

Vid samtal med företrädare för Regionservice inom Region Skåne, framkom att man där prövar möjligheten att bedriva upphandlingsprocessen på ett sätt som liknar den av Aff föreslagna modellen. (Se rapporten *Fastighetsförvaltningen inom Regionservice Skåne. Analys av förutsättningarna för upphandling av förvaltningsentreprenad.*)

Inom Regionservice i Skåne har man identifierat och preciserat behovet av en lång rad stödtjänster. Utöver fungerande lokaler av tillräcklig mängd och kvalitet finns behov av tvättning av kläder och textilier, transporter av gods, post och prover, användande av hyrbilar för tjänsteresor, förmånsbilar och verksamhetsknutna bilar, samt kost och lokalvård. Till detta kommer kanske även behov av en samordnad administrativ service.

Den lösning man jobbar med är att ansvaret för samordningen och leveransen av alla dessa tjänster ska läggas på en sjukvårdsintern FM-funktion. Sjukvården ska alltså bara ha en part som de behöver vända sig till, och ett enda telefonnummer att ringa om det är något som krånglar. En sådan kundtjänst är redan etablerad med ett telefonnummer som täcker alla tjänster. Den grundläggande tankegången är att sjukvården så effektivt och enkelt som möjligt ska få den önskade stödproduktionen och vara

---

obekymrade för hur servicetjänsterna produceras. Sjukvårdsapparaten ska ostört kunna ägna sig åt sin kärnverksamhet – sjukvården.

FM-funktionen upphandlar de önskade servicetjänsterna av landstings-interna organisationer eller externa företag. Viktigt i denna upphandlingsprocess är att alla som ska engageras, både interna och externa aktörer, är klara över de krav som sjukvårdverksamheten ställer, så att de kan leverera tjänster som både passar ihop med övriga stödtjänster och att deras leverans motsvarar sjukvårdens uttalade och outtalade krav. FM-funktionens uppgift är bland annat att översätta sjukvårdens krav till de funktioner och kvaliteter som de olika servicegivarna ska tillhandahålla.

FM-funktionen inom Region Skåne är nu etablerad och man upphandlar en del fastighetsdrift och många andra stödtjänster av interna organisationer och externa entreprenörer. Som tidigare nämnts pågår nu förberedelser i att upphandla en del av den fastighetsförvaltning som för närvarande utförs i egen regi, av ett externt förvaltningsföretag.

En svårighet som man nu brottas med är inom vilka ramar och spelregler som en extern förvaltare ska kunna agera, och hur denne ska ersättas i ett så komplicerat samverkansmönster som stödproduktionen till ett sjukhus är. Flera frågor söker svar:

- Hur ska hyrorna kunna påverkas i ett internhyressystem?
- Hur ska minskning av lokalbehovet som en följd av ett bättre lokalutnyttjande hanteras?
- Hur ska byggnadernas tekniska status kunna fastställas och mätas?
- Hur ska upphandlingsvinster vid köp av fastighetsdriften hanteras?
- Hur ska energisparprogram genomföras och belönas?

Exemplen från sjukvården i Skåne visar att det finns en del frågor vid upphandling av externa förvaltningstjänster inom offentlig verksamhet som är svåra att renodla och avgränsa så att de lämpar sig för upphandling. Denna renodling är enklare att klara ut om upphandlingen sker inom den privata sektorn. Frihetsgraderna för förvaltaren är till exempel mindre i offentligt fastighetsföretagande som tillämpar internhyressystem än inom den privata sektorn med marknadshyror.

## 3.2 Krav på beställaren

Inom alla led i en upphandlingsprocess finns det beställare och leverantörer. Om man ser till de krav som finns på kompetens och kapacitet hos dem som ska vara beställare kan man generellt säga att beställaren bör vara

---

lika affärsmässigt kunnig som leverantören. Om någon part är mer erfaren finns det alltid risk att affärsöverenskommelsen blir sned till någons favör.

Som beställare är det alltid frestande att försöka överföra de risker som finns i uppdraget på den part som man upphandlar. Givetvis måste den valde leverantören kunna påta sig vissa risker i uppdraget och inkalkylera i sin kostnadsberäkning de marginaler som leverantören måste ha för att kunna ikläda sig dessa risker. Men om riskerna är för stora eller förfrågningsunderlaget alltför otydligt kan entreprenören behöva inräkna så stora riskpålägg i sitt anbud att priset blir onödigt högt. Därför är det viktigt att beställaren är klar över vilka risker han/hon vill att entreprenören ska ta och vilka risker som beställare ska ta för egen del.

Erfarenheterna från de genomförda driftentreprenader som UFOS undersökte 2006 och 2007 visar att det är två förhållanden som är speciellt viktiga att iaktta för att klargöra vad som krävs av beställaren och vad som krävs av leverantören.

- För det första: Beställaren ska klargöra så tydligt som möjligt vad denne kräver och värderar i entreprenaden.
- För det andra: Man ska tydligt klara ut vilka risker som ingår i uppdraget och vem som tar dessa risker.

### **Klargör vad beställaren kräver och värderar av leverantören**

Beställaren måste ha kompetens att beskriva vad leverantören ska utföra. Förfrågningsunderlaget måste därför beskriva både vad som ingår och hur beställaren värdesätter leveransens olika delar.

De kunskaper som beställaren måste ha är alltså att kunna precisera vad han/hon vill ha utfört och hur han/hon värderar de olika delarna av leveransen. Vad han/hon vill ha utfört kan beskrivas på olika sätt, till exempel hur ofta en serviceåtgärd ska utföras och med vilken teknik detta ska ske. (Exempel: takrännorna ska rensas två gånger per år, en gång på våren och en gång på hösten genom manuell rensning åtföljt av spolning med vatten.) Alternativt kan beställaren beskriva att tjänsten ska åstadkomma att ett preciserat funktionskrav blir uppfyllt. (Exempel: temperaturen i lokalen ska året runt vara mellan +19 och +22 grader.)

Men beställaren måste också kunna ange hur de olika tjänsterna ska värdesättas, det vill säga vilka kriterier som kommer att användas vid utvärdering av anbud. Dessa värderingskriterier kan variera från beställare till beställare eftersom det inte är givet att alla har samma prioriteringar.

---

Detta får till följd att olika beställarorganisationer har olika metoder för hur de ska beskriva sina värderingskriterier och utvärdera inkomna anbud.

<b>Exempel från Locum i Stockholm</b> Så här värderas betydelsen av anbudens olika delar:	
Organisation och kompetens	40 %
Energi	20 %
Redovisning	20 %
Pris	20 %

<b>Exempel från Umeå kommun, Fastighetskontoret</b> I upphandlingsföreskrifterna anger Umeå kommun att följande kriterier ska bedömas och värderas:	
Anbudspris med fasta kostnader och tilläggskostnader	70 %
Prövning av organisationen	15 %
Prövning av kvalitet	10 %
Prövning av miljö	5 %

Till förfrågningsunderlaget från Umeå kommun är också fogat en detaljerad och exemplifierad redovisning av hur beställaren kommer att bedöma anbudens olika delar. Kriterierna organisation, kvalitet och miljö bedöms i en femgradig skala där fem poäng ges om anbudet bedöms uppfylla beställarens alla krav och förväntningar. Fyra poäng ges om de flesta kraven uppfylls, och så vidare ner till ett poäng som tilldelas det anbud som bedöms att med stor tvekan kunna uppfylla beställarens krav.

För att anbudsgivarna ska kunna förstå hur beställaren gör värderingen av anbuderna innehåller förfrågningsunderlaget från Umeå kommun också en uppräknning av vilka kriterier som ligger till grund för de olika nivåerna i den femgradiga skalan.

Enligt reglerna i LOU ska beställarens värderingskriterier anges i anbudet. Eftersom LOU ska följas ska beställaren därför alltid ange hur bedömningen av anbuderna ska gå till.

### **Strategisk, taktisk och operativ kompetens**

Beställaren måste alltså ha kompetens att beskriva både vad denne vill ha utfört och hur de inkomna anbuderna ska värderas. Dessutom måste

---

beställaren ha kompetens att följa upp att han har fått det han beställt. Detta krav gäller för alla som agerar beställare i en upphandlingsprocess.

För att klara av uppdraget att vara beställare är det många som anlitar konsulter som hjälp och stöd. I synnerhet anlitas konsulter då man ska upphandla för första gången. En allmän erfarenhet är emellertid att beställarkompetens måste finnas permanent i de organisationer där beställningar och entreprenader genomförs kontinuerligt.

Detta innebär att beställarorganisationerna måste byggas upp så att de har både strategisk, taktisk och operativ kompetens. Med detta menas att beställarna måste ha kompetens att värdera betydelsen av upphandlingsförfarandet ur ett koncernperspektiv (strategisk kompetens), kunna värdera marknadsförutsättningarna för upphandling (taktisk kompetens) och kunna genomföra upphandling och uppföljning av entreprenader (operativ kompetens). Detta gör att en komplett beställarorganisation måste ha både juridiskt, ekonomiskt och tekniskt kunnig personal.

Med tekniskt kunnig personal menas i det här fallet inte att beställaren måste ha alla de fackkunskaper som en entreprenör har, utan att beställaren måste ha tekniska kunskaper i sådan omfattning att han kan värdera entreprenörernas anbud och följa upp att den valde leverantören utför sitt uppdrag på ett tekniskt riktigt sätt.

### 3.3 Samverkan med hyresgästerna

När upphandling av entreprenader diskuteras säger man ofta att entreprenadupphandlingen inte ska påverka hyresgästernas situation. Framför allt får användning av entreprenörer inte leda till att hyresgästerna får det sämre och reagerar negativt. Med andra ord, det får inte bli sämre för hyresgästerna att vissa tjänster utförs av ett upphandlat företag. Och det verkar heller inte som om det behöver bli så. I undersökningar som UFOS genomförde 2006 svarade tolv tillfrågade hyresgäster där fastighetsdriften utfördes av entreprenörer samfällt:

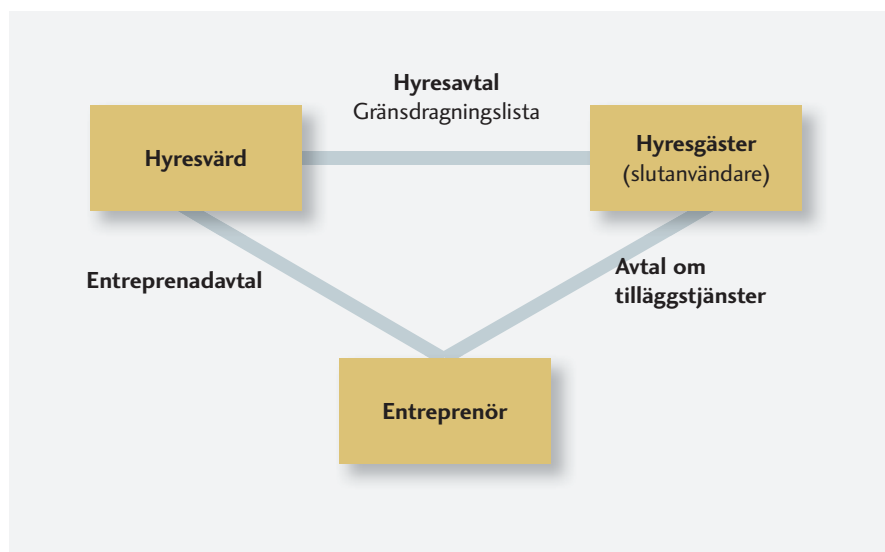
- att de var nöjda med sin hyresvärd
- att de tyckte att servicen överensstämde med hyresavtalet och
- att de var nöjda med entreprenörens insatser.

Dessa erfarenheter gäller dock inte alltid. I det exempel från företaget Diligentia, som redovisas i kapitel 1, ledde användandet av entreprenörer till ett sådant missnöje bland hyresgästerna att Diligentia upphört med

---

upphandling av entreprenader och återgått till att utföra arbetet i egen regi. Huvudmotivet för detta var att man ville säkerställa att det konstaterade missnöjet från kunderna skulle upphöra.

En viktig förutsättning för att det ska bli ett bra förhållande mellan hyresgästerna och entreprenören är att det inte förekommer motstridigheter mellan de avtal som tecknats av de olika parterna. De avtal som tecknas framgår av bilden nedan.



### Hyresavtal

De löften som hyresvärden ger hyresgästen framgår av hyresavtalet. För att klargöra vad som åligger hyresvärden och vilka arbetsuppgifter och förpliktelser som åligger hyresgästen kan man upprätta en gränsdragningslista som man kan ha som bilaga till hyreskontraktet (se skriften *Glasklar gränsdragning*).

### Entreprenadavtal

Det är betydelsefullt att de arbetsuppgifter som entreprenören ska utföra har samma innehåll och gränser som de som tillämpas i hyresavtalet.

### Avtal om tilläggstjänster

Om entreprenören ska utföra vissa tjänster som betalas direkt av hyresgästen är det betydelsefullt att alla parter (hyresvärd, hyresgäst och entreprenören) är överens om innehållet i, och principerna för, debitering av dessa tilläggstjänster.

---

Om man som hyresvärd agerar i överensstämmelse med dessa principer minskar risken för att hyresgästen på ett oönskat sätt kommer i kläm mellan entreprenören och hyresvärden.

### **Kundtjänst och felanmälan**

En fråga som ofta diskuteras är hur kundtjänsten (felanmälscentralen) mellan hyresgästen och leverantören ska arrangeras. Är det hyresgästen, beställaren eller leverantören som ska bemanna kundtjänsten?

Som beskrivits i exemplet från Regionservice i Skåne (avsnitt 3.2) har man där valt att FM-funktionen håller en kundtjänst (en felanmälscentral) dit alla inom sjukvården kan ringa ett och samma telefonnummer för att hämta, lämna information och/eller göra felanmälan. Här håller alltså leverantören (FM-funktionen) en kundtjänst åt den man betjänar – sjukvården.

Detta innebär att då ett fel har anmälts till FM-funktionen vidarebefordrar de detta meddelande till den servicegivare som arbetar på uppdrag av FM-funktionen. Om exempelvis en person inom sjukvårdsorganisationen anmäler att det är stopp i avloppet sänder FM-funktionen detta meddelande vidare till fastighetsförvaltarens kundtjänst som i sin tur meddelar driftentreprenörens kundtjänst som då måste registrera felet och beordra en serviceman att åka dit och rensa avloppet. I det beskrivna exemplet är det alltså de beställande parterna som vidarebefordrar meddelandet ner till den operativa organisationsenhetens kundtjänst/felanmälscentral.

Vid upphandling av förvaltnings- och driftentreprenader har det emellertid visat sig att man ibland väljer att låta entreprenören sköta alla kontakter direkt med hyresgästerna. Då går alltså felanmälan direkt från hyresgästen (i ovanstående exempel sjukvården) ner till fastighetsdriftentreprenören utan att meddelandet passerat vare sig FM-funktionen eller förvaltaren. Man gör så för att korta informationsvägarna mellan dem som har behovet och det företag som ska rätta till felet. FM-funktionen och förvaltaren får alltså först i efterhand, via felanmälsstatistik, veta att något varit fel och hur det är åtgärdat.

Det är viktigt att man tänker igenom hur rapporterings- och felanmälningsrutinerna ska bemannas och utföras. Allt för att förhållandet till hyresgästerna ska fungera friktionsfritt, och för att inte förlora viktig information om hur fastigheterna sköts eller hur fel anmäls och åtgärdas.

Fler exempel på hur felanmälningsrutinerna kan hanteras finns i kapitel 6, ”Styrning och uppföljning under entreprenadtiden”.



---

### 3.4 Sammanfattning

De behandlade frågeställningarna i detta kapitel leder till följande sammanfattning:

- 1 Upphandling kan ske i flera led i en upphandlingsprocess och i alla led gäller det att klargöra vad som är kärnverksamheter och vad som är stödjande verksamheter. De stödjande verksamheterna kan utföras internt eller externt.
- 2 Upphandling av förvaltning inom offentligt fastighetsföretagande sker inom snävare frihetsgrader än motsvarande upphandlingar inom näringslivet.
- 3 Beställaren måste i stort sett ha samma kompetens som leverantören för att en upphandling ska kunna ske på lika villkor.
- 4 Hyresavtalen till hyresgästerna och avtalen med den upphandlade entreprenören måste innehålla samma gränsdragningar och utfästelser. Olikheter i avtalen kan göra att hyresgästerna blir missnöjda med entreprenörens arbete, ett missnöje som kan drabba hyresvärden.

---

## 4 Avtalsformer och ersättningsformer

I detta kapitel redovisas vilka olika samverkansformer, avtalsformer och ersättningsformer som beställaren har att välja mellan vid upphandling av entreprenader inom förvaltningsområdet. Kapitlet är indelat i följande avsnitt:

**4.1** Samverkansformer

**4.2** Entreprenadformer

**4.3** Ersättningsformer

**4.4** Sammanfattning

### 4.1 Samverkansformer

Med samverkansformer menas i detta fall att beställaren och leverantören samverkar under genomförandet av en entreprenad. Syftet med samverkan är att både beställaren och leverantören upplever att de vinner på att samverka. När det gäller upphandling av förvaltningstjänster kan samverkan ske på flera sätt.

Om samverkan gäller en offentlig beställare och en entreprenör och denna samverkan gäller hela projektets livslängd och samarbetet omfattar både investering och förvaltning av investeringsobjektet talar man om "offentlig-privat samverkan", OPS. Denna samverkansform beskrivs nedan. Om samverkan gäller de arbetsformer som ska tillämpas under genomförandet av en entreprenad kan man tala om att man ingår ett partnerskapsavtal. Denna typ av samverkan beskrivs senare i detta avsnitt.

#### Offentlig-privat samverkan, OPS

Under de senaste tjugo åren har en ny form av entreprenader börjat tillämpas i Sverige. Det nya är att entreprenören medverkar under hela projektet, det vill säga både under byggskedet och förvaltningsskedet, och ansvarar för hela eller delar av investeringskostnaden. Det ingår då i kontraktet att entreprenören medverkar i investeringen, under byggskedet och även sköter förvaltningen av objektet under en överenskommen tid, som kan vara till exempel 20–40 år lång.

---

OPS har fått förhållandevis bred tillämpning i bland annat Storbritannien där det kallas för PPP, Public Private Partnership. Anledningen till att avtalsformen är intressant är dels att de offentliga investeringsmedlen ofta är knappa, dels att forskning har visat att de totala kostnaderna under hela investeringens livscykel har visat sig bli lägre.

OPS tillämpas i första hand på infrastrukturprojekt, till exempel vägar och broar, men kan även tillämpas på byggnader.

I skriften *Investera med flera. När passar offentlig–privat samverkan vid fastighetsinvesteringar?* redovisar man att man har uppmätt 17 procent lägre totala kostnader vid tillämpning av OPS.

I skriften sammanfattas kännetecknen för offentlig–privat samverkan så här:

- OPS innebär att en offentlig aktör samverkar med en eller flera privata aktörer kring ett infrastrukturprojekt.
- Samverkan sker inom flera områden, till exempel initiering, planering, design, byggande, finansiering samt drift, underhåll och annan service.
- Risker och ansvar fördelas mellan aktörerna över livscykeln. Operativa och finansiella risker förs över till den privata aktören medan planeringsrisk och ansvar för olika tillstånd vanligen ligger kvar hos den offentliga aktören.
- Den skattefinansierade verksamheten och den kommersiella aktören har en affärsrelation och ett partnerskap över hela projektets livscykel.
- Livscykeln för en OPS-lösning inleds med planering och upphandling för att därefter övergå i byggnation och förvaltning. Detta ger en stark koppling mellan bygg- och förvaltningsskedet.
- Kontrakten sträcker sig över många år, exempelvis 20–40 år.
- Finansieringen är helt eller delvis privat.
- Ägandet av byggnaden kan delas eller helt vara den privata eller offentliga aktörens ansvar.
- Investeringen är vanligtvis lånefinansierad med en hög belåningsgrad på upp till 70–80 procent. Bankens roll är därmed mycket aktiv i byggskedet och när det gäller uppföljning.

### Exempel brobygge

För att exemplifiera ett OPS-projekt kan vi föreställa oss att en kommun har identifierat att det finns behov av att bygga en ny bro för att förbättra trafikflödet i kommunens centrala del. Kommunen söker en lösning där

---

man inte själv kan ta fram allt kapital som en ny broförbindelse skulle kosta. En (eller flera) entreprenörer erbjuder kommunen att göra ett samverkansprojekt.

En OPS-förstudie inleds där infrastrukturprojektets mål, omfattning, risker och finansieringsmöjligheter analyseras. Det vill säga kommunen och entreprenören gör tillsammans en analys av var bron lämpligen bör ligga, vilken trafikkapacitet och bärighet den behöver ha, hur den principiellt bör se ut m.m. Tillsammans gör de även bedömningar av hur riskerna med projektet bör fördelas, hur mycket byggprojektet kommer att kosta och vem som har kapacitet att ta fram investeringsmedel. Man analyserar också vem som ska ta på sig ansvaret för brons tillsyn, skötsel och underhåll under en 40-årsperiod. Olika alternativ prövas och värderas.

Om förstudien visar att det finns både tekniska och ekonomiska förutsättningar att klara av projektet tecknas ett OPS-avtal. I avtalet har man fastställt vem som gör vad, hur risker fördelas, vem som ansvarar för projekteringen och byggandet, hur kapitalet anskaffas till exempel genom upplåning av investeringsmedlen hos ett kreditinstitut och vem som ansvarar för drift och underhåll.

Den ekonomiska överenskommelsen kan vara att entreprenören lånar upp kapitalet och står för den ekonomiska risken för byggets genomförande. Entreprenören åtar sig också att svara för drift och underhåll. Kommunen betalar en årlig hyra för bron under 40 år till entreprenören. När entreprenadtiden är över är det kommunen som är ägare av bron.

### **Speciella beställarkrav vid offentlig-privat samverkan**

Att genomföra ett projekt i offentlig-privat samverkan ställer delvis nya krav på den kompetens som beställaren bör ha.

- Beställaren måste kunna formulera funktionskraven på den lösning som eftersträvas.
- Beställaren måste ha kunskaper och förmåga att upphandla komplexa helhetslösningar och kunna analysera olika långsiktiga alternativa lösningar.
- Beställaren måste kunna bedöma, beräkna och analysera projektets olika risker och fördela dem över hela livscykel.
- Beställaren måste ha förmåga att formulera avtal som reglerar samtliga aktörers åtaganden och ersättningar under hela projektets livscykel.

Om en beställare avser att genomföra ett OPS-projekt bör denna alltså tidigt klargöra om det finns kompetens och kapacitet inom den egna orga-

---

nisationen eller om organisationen bör förstärkas med ny personal eller konsultstöd under viss del av projektet. Det bör särskilt uppmärksammas att förvaltningen av det objekt som ska förverkligas ingår som en integrerad del i OPS-avtalet. Av detta följer att man i beställarorganisationen redan från början måste ha med kompetenser som kan bedöma vilka insatser som måste göras under förvaltningsskedet.

Ett uppmärksammat exempel på OPS-upphandling i Sverige har nyligen genomförts av Stockholms läns landsting vid upphandling av Nya Karolinska Sjukhuset i Solna. Det kan noteras att byggföretaget Skanska var den ende anbudsgivaren. I detta projekt kommer det att ställas utomordentligt stora krav på beställarens kompetens och kapacitet.

### Partnerskapsavtal

Under de senaste tio åren har olika projekt inom det offentliga fastighetsföretagandet genomförts i så kallade partnerskap mellan beställaren och det upphandlade entreprenadföretaget. Några projekt har genomförts inom byggande och ett antal inom förvaltningsområdet. Den bakomliggande orsaken till försöken med partnerskapsavtal är att många i branschen menar att de traditionella formerna för upphandling, och de spelregler som används inom byggande och förvaltning, inte leder till effektiva samverkansformer mellan den som köper och den som levererar. Reglerna tenderar att skapa en situation där man ser varandra som motparter mer än som samverkansparter.

En fråga som har diskuterats livligt inledningsvis vid dessa försök är om partnerskapsupphandling är i samklang med LOU. Utredningar visar att så länge beställaren tydligt i förfrågningsunderlaget talat om att han vill göra upphandlingen som ett partnerskapsavtal och upphandlingen har skett i konkurrens är upphandlingssättet i överensstämmelse med LOU.

*"Partnerskap är det ledningssätt som används mellan beställare och leverantör för att enligt avtal samverka och ömsesidigt informera varandra i syfte att uppnå ett bättre gemensamt resultat i projektet. Grundläggande komponenter i partnerskap är formaliserade ömsesidiga målbeskrivningar, överenskommelser om problemlösningsmetod och en aktiv samverkan för kontinuerligt mätbara förbättringar."*

*Definition enligt Terminologicentralen, TNC.*

Så som partnerskapsavtal har tillämpats vid upphandling av tjänster inom fastighetsförvaltning har avtalet oftast gjorts som ett tillägg till överenskommelsen om vad som ska göras och ersättningen för detta. Det vill säga

---

beställaren har utformat sitt förfrågningsunderlag på vanligt sätt men haft tillägget att han vill säkra genomförandet av entreprenaden på ett avtalat sätt där man har regelbundna protokollförda samverkansmöten under entreprenadtiden. Vid dessa möten ska beställaren och entreprenören informera varandra om olika sätt att förbättra genomförandet. Tillsammans ska man arbeta med målet att lösa problem och aktivt arbeta för att uppnå kontinuerligt mätbara förbättringar. Ibland kan man kombinera partnerskapsavtalet med incitamentsregler.

De försök som genomförts visar att konceptet med partnerskap än så länge inte kommit i bred användning. Detta kan delvis bero på att Byggandets Kontraktskommitté (BKK) och Aff ännu inte skapat några hållbara riktlinjer för hur partnerskapsupphandlingar ska gå till.

En annan erfarenhet är att partnerskapsupphandling av entreprenader inom förvaltningsområdet kräver att både beställaren och entreprenören kan ställa upp med en organisation under entreprenadtiden som är så bemannad att man verkligen kan identifiera problem och förbättringsförslag som man tillsammans kan finna lösningar på. Partnerskapsupphandling kräver således kunniga beställare och utvecklingsorienterade entreprenörer.

## 4.2 Entreprenadformer

När man inom ett offentligt fastighetsföretag gör bedömningen att man vill upphandla tjänster inom fastighetsförvaltningsområdet och en upphandling ska genomföras, kan beställaren välja att göra detta inom ramen för olika entreprenadformer. Principen bygger då på att beställaren formulerar sina krav och inbjuder dem som erbjuder sig att utföra uppdraget att lämna anbud. Anbud kan inhämtas från interna eller externa entreprenörer.

De olika entreprenadformerna möjliggör samverkan med den valde entreprenören i olika stor omfattning. Något förenklat kan man säga att det går att skilja på följande fyra typer av entreprenader som tillämpas inom förvaltningsområdet:

### 1 – Specialentreprenad (enbart köp av en specialisttjänst)

I de fall då fastighetsföretagaren utför huvuddelen av förvaltningen i egen regi kan det bli fråga om köp av tjänster där han saknar egen kompetens eller behörighet att utföra arbetet. Specialister upphandlas till exempel

---

ibland för kyla, hissar, elkraft, tryckkärl m.m. Här är det alltså fråga om köp av en begränsad specialtjänst eller leverans. Ofta tecknas serviceavtal eller ramavtal som inkluderar bestämmelser om hur tjänsten ska avropas och ersättas.

## 2 – Utförandeentreprenad

Om fastighetsägaren vill köpa hela eller en del av förvaltningsarbetet av en entreprenör kan han i förfrågningsunderlaget ange vad han vill ha utfört och under vilka villkor som detta ska ske. Med hjälp av Aff-dokument kan han precisera vilka arbeten som ska utföras och hur ofta insatserna ska utföras. Beställaren anger alltså vad han vill ha utfört, vilken arbetsmetod som ska användas och frekvensen på insatserna. Det är därför man brukar kalla denna entreprenadform för utförandeentreprenad.

## 3 – Funktionsentreprenad

I denna entreprenadform beskriver beställaren hur han vill att förvaltningen av byggnaderna och dess installationssystem ska fungera och överlåter på entreprenören att avgöra vilka administrativa insatser och vilka drift- och skötselinsatser som ska ske för att uppnå önskad funktion. Beställaren ska alltså kunna ange vilka kriterier som måste vara uppfyllda för att funktionskravet ska vara uppfyllt och hur detta ska kunna mätas.

Beställaren kan till exempel vid upphandling av en driftentreprenad ange att han vill ha en inomhustemperatur på 19–21 plusgrader. Entreprenören ska då beräkna vilka drift- och skötselinsatser som kommer att behöva utföras för att det angivna funktionskravet ska vara uppfyllt. Om det är svårt för beställaren att ange ett mätbart funktionskrav kan vissa krav beskrivas i utförandetermer (se ovan ”Utförandeentreprenad”).

## 4 – Incitamentskonstruktioner i entreprenaden

Ofta kan man konstruera incitament i kombination med de ovan nämnda entreprenadformerna. Incitament kan tillämpas till exempel om beställaren har som mål att uppnå vissa förändringar i fastighetsförvaltningen. Incitament innebär att beställaren vill uppmuntra entreprenören till extra insatser genom att erbjuda möjlighet till extra ersättning i någon form, så kallade incitamentsersättningar. Han vill till exempel med hjälp av incitamentsregler minska energiförbrukningen. Det är då vanligt att beställaren beskriver sin målsättning och i förfrågan ger entreprenören i uppdrag att komma med förslag på hur målet kan nås. Ibland kombineras denna entreprenadform med så kallad Energy Performance Contracting, EPC.

---

Observera att incitamenten också kan vara negativa. Med detta menas att entreprenören bestraffas om han inte genomför entreprenaden på det sätt som avtalats. Mer om incitament kan läsas i UFOS skrift *Dra åt samma håll, Leverantörssamverkan och partnerskap inom offentligt fastighetsföretagande*.

### Fransk upphandling

Som omnämnts tidigare i denna skrift talar man ibland om så kallad fransk upphandling. Med detta menas att beställaren bestämmer ett belopp som han är beredd att betala för den utförda prestationen. Inom ramen för denna beloppsgräns ber beställaren sedan anbudsgivare att inkomma med anbud där entreprenören ska föreslå en lösning som visar vad han kan åstadkomma inom ramen för den fastställda ersättningen.

Vilken entreprenadform – eller kombination av entreprenadformer – som väljs beror på det aktuella projektets förutsättningar och vilken inriktning som fastighetsföretagaren har med upphandlingen.

## 4.3 Ersättningsformer

Enkelt uttryckt kan man tala om tre typer av ersättningsformer:

- fast ersättning
- löpande ersättning
- incitamentsersättning.

Det förekommer att alla tre ersättningsformerna tillämpas i en och samma entreprenad.

### Fast ersättning

Om man utgår från de uttalanden som ett antal offentliga fastighetsföretagare gör i skriften *Erfarenheter av driftentreprenad, diskussionsunderlag i upphandlingsprocessen* är det många som förordar att upphandlingen sker till ett fast pris. Så här säger några:

*"Fast ersättning förordas eftersom vi då vet kostnaden under hela avtals-tiden och det spar tid eftersom vi inte behöver hålla på att jobba med ekonomiska regleringar. Om vi får en faktura varje månad underlättar det uppföljning och ekonomisk kontroll."*

Men för att kunna komma överens om ett fast pris med entreprenören fordras det att entreprenören har kunnat kalkylera sina intäkter och kost-



---

nader med tillräcklig noggrannhet. Av detta följer att det förfrågningsunderlag som beställaren tillhandahåller måste vara kalkylerbart.

Om uppdraget omfattar även fastställande av hyror och uppbörd av hyrorna kan det vara svårt för entreprenören att veta hur hyrorna kommer att förändras eftersom det kan ligga utanför hans ansvarsområde att påverka hyressättningen.

Erfarenheten visar att det ibland också kan vara svårt för beställaren att beskriva vad han vill ha utfört så att det är kristallklart för entreprenören hur han ska kalkylera sina kostnader. Ett exempel på detta är att beställaren ibland önskar att felavhjälpande underhåll efter skadegörelser ska ingå i entreprenörens åtagande. Hur ska då entreprenören kunna avgöra vad detta kommer att kosta? Hur stor skadegörelse är det och hur ofta kommer det att ske? Ett annat exempel är att beställaren vill att entreprenörens fasta ersättning ska inkludera rensning av avloppsledningar när det blivit stopp. Hur ofta och hur svåra är avloppsstoppen? En möjlighet att göra en någorlunda rättvisande bedömning av kostnaderna är att beställaren tillhandahåller statistik över skadegörelser och till exempel avloppsstopp, men en viss osäkerhet om den kommande omfattningen finns dock kvar.

I skriften *Erfarenheter av driftentreprenad vol 2 – Intervjustudie med nio fastighetsägare* kom man fram till följande slutsats:

*"De arbeten som inte kan kalkyleras ska inte ingå i den fasta ersättningen. Möjligen kan man komma överens om ett budgeterat belopp för dessa arbeten för att få med dessa förväntade kostnader i bedömningen av entreprenadens totala kostnader. Ersättning för det verkligt utförda arbetet skall sedan avräknas mot denna budget. För svårkalkylerade arbeten kan man också använda à-priser som regleras mot mängden utförda insatser."*

### Löpande ersättning

Debitering enligt löpande ersättning innebär att entreprenören underhand fakturerar för utfört arbete. Metoden kan tillämpas då det är svårt att i förväg bestämma omfattningen av ett arbete.

Om man tillämpar löpande ersättning måste beställaren kunna kontrollera vad som är utfört och att debiteringen överensstämmer med det utförda. Detta kräver ordning och reda i beställningsrutinerna och bra uppföljning.

En mellanform mellan fast pris och löpande räkning är att be entreprenören att prissätta en à-prislista på de arbetsmoment som kan förekomma men där omfattningen är okänd. Med à-prislistans hjälp kan ersättningen

---

sedan regleras då antalet utförda insatser är känt. Också här krävs bra beställningsrutiner och uppföljning av utförda insatser.

### **Kostnader för felavhjälpande underhåll**

Ett område som ofta skapar diskussion vid upphandling och genomförande av driftentreprenader är hur entreprenören ska ersättas för felavhjälpande underhållsinsatser. Beställarna vill oftast att entreprenören i sitt anbud ska inräkna kostnaderna för att utföra felavhjälpande underhållsåtgärder då något går sönder. För entreprenören finns förstås svårigheten att beräkna dessa kostnader. Hur är skicket? Vad kommer att gå sönder?

Om kostnaderna inte ska ingå i det fasta arvudet utan debiteras löpande uppstår ofta en diskussion om beloppens storlek och om entreprenören hade kunnat undvika haveriet som föranlett reparationen genom bättre förebyggande insatser.

Ett sätt att försöka klara av detta är att man kommer överens med entreprenören om att följande typer av små underhållsåtgärder ingår i entreprenörens fasta pris:

- utbyte av glödlampor och lysrör som slocknat
- utbyte av slitna kilremmar
- liknande mindre specificerade underhållsinsatser.

Ett sätt att komma till rätta med detta är att beställaren tillhandahåller statistik som gör att entreprenören kan kalkylera dessa kostnader med godtagbar kalkylsäkerhet. Övriga felavhjälpande underhållsinsatser debiteras enligt en à-prislista eller som löpande ersättning.

### **Incitamentsersättning**

Det finns en hel del goda exempel på att både beställaren och entreprenören är nöjda med hur incitamentskonstruktioner i entreprenadkontrakten lett till goda resultat för båda parter.

Man det är inte alla beställare som provat incitamentskonstruktioner i sina avtal som är nöjda med resultatet. Några menar att entreprenören inte är intresserad av att till exempel spara energi om inte incitamentet är tillräckligt lockande. Det är först om det finns "en tillräckligt stor morot" som incitamentet fungerar, menar man.

Vid Östra Sjukhuset i Göteborg har Västra Götalandsregionen provat ett upplägg där man med entreprenören tecknade ett Energy Performance Contracting-avtal som innehåller incitament. Avtalet ger entreprenören 75 procent av den uppnådda energibesparingen under entreprenadtiden.

---

Incitamentet har gett resultat och energikostnaderna minskade med cirka 10 procent per år. I det fallet kan man konstatera att ”moroten var tillräckligt stor”.

En annan skepsis mot incitamentsavtal, som några beställare framhåller, är att det finns risk att ett kraftfullt incitament gör att entreprenörens fokus flyttas från det ursprungliga entreprenadansvaret till att enbart uppfylla de mål som stipulerats i incitamentskonstruktionen.

Till detta ska sägas att det alltid finns en svårighet att mäta den förändring som incitamentet gäller. Hur såg det ut då entreprenaden inleddes och hur ser det ut då entreprenaden avslutas?

Läs mer om incitamentsavtal i kapitel 5, avsnitt 5.7.

### **Alltför stark konkurrens har nackdelar**

Under lång tid har både privata och offentliga fastighetsägare upphandlat fastighetsdrift i konkurrens. Erfarenheterna visar att det råder stark konkurrens mellan entreprenadföretagen. Denna konkurrens har lett till att priserna pressats så hårt att entreprenörerna ibland svårtligen kan utföra alla upphandlade tjänster med den kvalitet som beställaren önskat. I Storbritannien finns samma erfarenheter.

Prispressen mellan de konkurrerande företagen är ibland så hård att beställarna upplever att de upphandlade företagen inte har råd att fullt ut utföra det som de offererat. Dessutom menar vissa beställare att de hårt pressade priserna ibland leder till att servicen gentemot hyresgästerna blir bristfällig och leder till ökat missnöje från hyresgästerna. De låga priserna leder också till ständiga diskussioner om entreprenörernas krav på extra ersättningar. Flera beställare har därför övergett upphandling och återgått till att driva verksamhet i egen regi (se exemplet i kapitel 1 från Diligentia AB). Andra beställare har valt att ändra principerna för sitt upphandlingsförfarande.

Inom det kommunala fastighetsföretaget Micasa, som är ett helägt dotterbolag till Stockholms stad, har man konkurrensupphandlat fastighetsdrift under lång tid. Där har man nu bestämt att nästa upphandling av driftentreprenör ska ske enligt så kallad ”fransk upphandling”. I en sådan upphandling bestämmer beställaren priset redan i förfrågningsunderlaget och entreprenörerna får konkurrera med det innehåll som de erbjuder inom ramen för det fastställda priset. Man väljer fransk upphandling för att komma bort från den ensidiga diskussionen om för lågt pris.

Driftentreprenörernas alltför låga anbudspriser på den del av entreprenaden som upphandlats till fast pris har alltså lett till att vissa fastighetsägare

---

nu eftersträvar andra upphandlingsformer och samverkansformer med sina entreprenörer. Det man söker är arbetsformer som bygger på samverkan. Se avsnitt 4.1 om partnerskapsavtal.

#### 4.4 Sammanfattning

Texten i detta kapitel leder till följande reflektioner:

- 1 **En bra samverkan mellan beställare och entreprenör** i ett OPS-projekt eller i en partnerskapsöverenskommelse kräver att beställaren är väl organiserad och har tillräckliga kunskaper för att samarbetet ska kunna fungera på lika villkor.
- 2 **När beställaren väljer entreprenadform** är det betydelsefullt att han klargör vilket inflytande som han vill att entreprenören ska ha. Om entreprenören ska kunna utnyttja sin erfarenhet och påverka utförandet bör entreprenadformer väljas som gör det möjligt för honom att använda denna kunskap. Om beställaren vet precis hur arbetet ska göras är utförandeentreprenaden det rätta valet.
- 3 **Om incitamentskonstruktioner ska användas** är det viktigt att beställaren och entreprenören är överens om vilket förhållande som rådde när entreprenaden påbörjades och hur man ska mäta den förändring som incitamentet omfattar. Om man inte vet hur det var när man började och inte vet hur förändringen ska mätas, kan man heller inte bli överens om incitamentsersättningens storlek.

---

## 5 Förfrågningsunderlag och upphandling

I detta kapitel beskrivs ett antal viktiga frågor som gäller avgränsningen och utformningen av ett förfrågningsunderlag och hur en upphandling går till. Kapitlet är indelat i följande avsnitt:

- 5.1 Hjälp vid utformning av förfrågningsunderlag
- 5.2 Entreprenadens avgränsning
- 5.3 Val av entreprenadtid
- 5.4 Fastställande av status
- 5.5 Kvalitetssäkring och miljösäkring
- 5.6 Energieffektivisering
- 5.7 Incitamentsregler
- 5.8 Upphandling och kontraktsskrivning
- 5.9 Sammanfattning

### 5.1 Hjälp vid utformning av förfrågningsunderlag

#### Aff-dokumenten

För att det ska vara lätt att utforma ett förfrågningsunderlag på ett sätt som är igenkännbart och begripligt för de entreprenörer som ska lämna anbud, har entreprenadföretag och fastighetsägare enats om ett antal branschregler och hjälpmedel. Dessa hjälpmedel går under det gemensamma namnet Aff, Avtal för fastighetsförvaltning. Som beställare är man inte förpliktad att använda Aff-dokumentet, men praxis har visat att användningen leder till färre missförstånd mellan entreprenören och beställaren. Detta har fått till följd att Aff-dokumentet kommit till bred användning i branschen. Man kan läsa mer om Aff på [www.aff.nu](http://www.aff.nu).

Ett ställningstagande som man som beställare bör göra då man ska börja utforma ett förfrågningsunderlag är alltså om man ska tillämpa Aff-dokumentet som hjälpmedel.

---

## Behöver man konsulthjälp?

En annan fråga som man kan behöva ta ställning till som beställare är om man klarar av att utforma förfrågningsunderlaget själv eller om man behöver hjälp. Undersökningarna *Erfarenheter av driftentreprenad* och *Erfarenheter av driftentreprenad, vol 2* visar att många beställare som ska upphandla driftentreprenader inom fastighetsområdet för första gången i regel använder en konsult som stöd i arbetet.

Beställarna använder alltså upphandlingskonsulter då de saknar egen kompetens eller kapacitet. Ibland kan hjälp behövas enbart för en speciell fråga, till exempel då verksamhetsövergång med personalövertagande eller personalminskning i den egna organisationen blir en följd av upphandlingen. När beställarna "blivit varma i kläderna" utformar de själva förfrågningsunderlagen och genomför upphandlingen utan konsultstöd. Ibland tar dock även vana beställare hjälp av konsulter vid anbudsvärdering för att säkerställa att en neutral aktör finns med i arbetet.

Så här säger två erfarna offentliga beställare om konsultstöd:

*"Vi har filosofin att man som beställare måste ha kompetens och bemanning att på egen hand genomföra både förfrågningar, upphandling och styrning av själva entreprenaderna. Som beställande organisation betraktar vi upphandling som ett kärnområde."*

*"Vi har ambitionen att alla dokument i förfrågningsunderlaget skall skrivas av vår egen personal. Vi vet av erfarenhet att detta är bra, för om vi gjort upphandlingsunderlaget själva vet vi vad vi köpt och då kan vi följa upp entreprenörens arbete på ett bättre sätt."*

I Sverige finns ett antal konsultföretag som har medarbetare som specialiserat sig på assistans till beställare av entreprenader inom förvaltningsområdet då de ska utforma förfrågningsunderlag, till exempel med stöd av Aff-dokumentent.

## 5.2 Entreprenadens avgränsning

Som omnämnts redan i inledningen av denna skrift är ett viktigt strategiskt ställningstagande vid upphandling av entreprenader inom förvaltningsområdet att bestämma vilka arbetsuppgifter som ska ingå i entreprenaden och hur stor del av fastighetsbeståndet som entreprenaden ska omfatta. Dessa ställningstaganden är av strategisk betydelse eftersom det både påverkar beställarrollen, bemanningen inom den beställande organisationen och valet av de företag som ska erbjudas att lämna anbud.

---

Inom fastighetsföretagandet kan man identifiera följande arbetsuppgifter:

- tillgångsförvaltarens arbetsuppgifter
- fastighetsförvaltarens arbetsuppgifter
- fastighetsdriftens arbetsuppgifter.

På nästa uppslag visas en tabell som beskriver de olika arbetsuppgifterna. Innehållet i tabellen är samordnat med de begrepp som redovisas i UFOS skrift *Rätt begrepp, Version 2, Nomenklatur, definitioner och mätregler för nyckeltal i offentlig fastighetsförvaltning* samt en förteckning som sammanställts vid Regionservice i Skåne. Innehållet är även avstämt mot den statistikinsamling över förvaltningskostnader som utförs av företaget Repab AB i Göteborg.

<b>Tillgångsförvaltarens arbetsuppgifter</b> (Asset management)	Fastighets-utveckling	Fastighetsägarens utvecklingsplanering. Köp och försäljning av fastigheter. Utveckling av policy för uppföljnings- och kontrollsystem av det egna fastighetsinnehavet.
	Fastighets-ekonomi	Övergripande budgetering och ekonomiska analyser. Interna och fiskala ekonomiska redovisningar. Bokslut och årsredovisningar. Ekonomisk uppföljning och nyckeltalsjämförelser.
	Investeringar och långsiktigt underhåll	Utredningar om investeringar. Utredningar om försäljning och/eller rivning. Utredningar om långsiktigt fastighetsunderhåll.
	Dokumenthantering	Ansvar för fastighetsregister och dokument.
	Beställarfunktion	Beställare för speciella utredningar. Beställare av fastighetsförvaltning.
	Övrigt	Fastställande av ägarrelaterade riktlinjer för kundvård, marknadsföring, mediekontakter, kontakt med myndigheter m.m.

<b>Fastighetsförvaltarens arbetsuppgifter</b> (Property management)	Verksamhetsledning	Verksamhetsplanering. Verksamhetsledning.
	Tillhandahålla utrymmen	Utföra lokalresursplanering och mätning av nyttjandet. Genomföra lokalrevisioner. Upprätta och följa upp lokalresursplaner.
	Förvaltningsadministration	Upprätta och följa upp förvaltningsplaner inkl. ekonomisk administration, budgetering och uppföljning. Genomföra marknadsföring. Hyresadministration med hyressättning, kontraktsskrivning, och hyresdebitering. Felanmälningsrutiner och besiktningar. Försäkringar, t.ex. egendoms- och ansvarsförsäkringar.
	Kvalitetssäkring	Upprätta och följa upp kvalitetssystem och miljöledningssystem inkl. driftsäkerhetsanalyser.
	Fastighetsutveckling	Underhållsplanering och uppföljning. Uppföljning av utvecklingsplaner inkl. avveckling och försäljning. Energisparplanering och uppföljning.
	Upphandling/inköp	Upphandlingsfunktion t.ex. köp av byggande och fastighetsdrift. Uppföljning av gjorda inköp.

Forts 



... forts <b>Fastighets- förvaltarens arbetsuppgifter</b> (Property management)	Dokument- hantering	Myndighetskontakter inkl. lov och tillstånd. Ärendehantering. Dokumenthantering inkl. arkivering.
	Kontroll- verksamhet	Verksamhetsuppföljning. Verksamhetsanalys. Nyckeltalsanalyser.
	Övrig administration	Personaladministration. Löneadministration. Ekonomifunktion. Säkerhetsfunktion (kan även ingå i verksamhetsservice).

<b>Fastighetsdriftens arbetsuppgifter</b> (Operational management)	Verksamhets- ledning	Verksamhetsplanering. Verksamhetsledning.
	Drift- administration	Upprätta och följa upp driftplaner. Arbetsordersystem. Felanmälningsystem. Försäkringar för fastighetsdriften t.ex. för skadereglering.
	Kvalitets- säkring	Upprätta och följa upp kvalitetssystem och miljölednings- system och system för driftsäkerhet.
	Drift- utveckling	Underhållsplanering och uppföljning. Driftutvecklingsplanering och uppföljning. Energisparplanering och uppföljning.
	Upphandling/ inköp	Upphandlingsfunktion t.ex. leverans av media, köp av lokalvård. Uppföljning av gjorda inköp.
	Media- försörjning	Tillhandahålla vatten, värme, avlopp, och andra media t.ex. medicinska gaser, tele, TV, radio m.m.
	Underhåll	Felavhjälpande underhåll. Planerat underhåll.
	Tillsyn och skötsel	Inre och yttre fastighetsskötsel. Driftövervakning. Städning av gemensamma utrymmen. Renhållning, snöröjning och halkbekämpning. Avfallshantering.
	Kontroll- verksamhet	Verksamhetsuppföljning. Verksamhetsanalys. Nyckeltalsanalyser.
	Lokalvård	Städning av gemensamma utrymmen.
Säkerhet	Skalskydd. Bevakning.	

---

Utöver nämnda arbetsuppgifter är det inte ovanligt att man inom fastighetsförvaltningen också åtar sig att utföra vissa tjänster som önskas från de verksamheter som bedrivs i de lokaler man tillhandahåller, så kallade verksamhetsrelaterade tjänster. Detta kan vara till exempel att utföra vaktmästeritjänster, bedriva catering eller lokalvård i verksamhetsutrymmen. Dessa tjänster ingår inte i de så kallade fastighetsrelaterade tjänsterna som denna skrift handlar om.

### Det medvetna valet

I SKL:s skrift *Fastighetsföretagande i offentlig sektor – Strategiska frågor och den samlade kunskapen* påpekar författarna Stellan Lundström och Hans Lind, KTH, att ”stödfunktioner som är av sådan strategisk art att man vill ha fullständig kontroll bör skötas internt i egen regi, medan stödfunktioner som inte är av strategisk art skall utföras av den som har dessa som kärnverksamhet och därmed bästa förutsättningarna att långsiktigt vara det bästa alternativet”.

När man som offentlig fastighetsföretagare ska ta ställning till vilka arbetsuppgifter som ska ingå i en upphandling, måste man således bestämma sig för vilka arbetsuppgifter som är av sådan strategisk betydelse att man inte kan överlåta kontrollen av dessa på en entreprenör, alltså arbetsuppgifter som man betecknar som sin kärnverksamhet. Som redovisats tidigare i denna skrift är beslutet om vad som är kärnverksamhet och vad som är stödverksamhet inte lika hos alla fastighetsföretagare.

Inom offentligt fastighetsföretagande blir oftast allt som ingår i tillgångsförvaltarens arbetsuppgifter och huvuddelen av det som ingår i fastighetsförvaltarens arbetsuppgifter att beteckna som kärnverksamhet.

Inom offentligt företagande har man klassiskt sett börjat med att upphandla de minst strategiska arbetsuppgifterna, till exempel lokalvård och snöröjning – de arbetsuppgifter som man bedömer ligget längst bort från kärnverksamheten. Senare har det blivit vanligt att upphandla fler och fler driftuppgifter av entreprenörer, och under de senaste årtiondena att upphandla hela fastighetsdriften på entreprenad.

### Upphandling av förvaltarens arbetsuppgifter

När det gäller upphandling av förvaltarens arbetsuppgifter finns få exempel inom offentligt fastighetsföretagande av att man köpt dessa av en entreprenör. Givetvis förekommer upphandling av vissa tjänster, till exempel datastöd i ekonomihantering, löneadministration, lokalresursplanering och olika konsultinsatser, men oftast har man sett förvaltarens övriga

---

arbetsuppgifter som så strategiskt viktiga att de måste utföras med egen personal.

Inspirerade av de ekonomiska framgångar man fått i samband med upphandling av fastighetsdrift har några offentliga fastighetsföretagare nu planer på att också köpa vissa av förvaltarens arbetsuppgifter av entreprenörer. Som exempel kan nämnas Regionservice inom Region Skåne där man har intresse av att upphandla vissa förvaltaruppgifter av en entreprenör. Intresset styrs inte i första hand av att man tror att man kan tjäna pengar på en upphandling, utan av att man genom upphandling kan få in kunskaper som "utvecklar fastighetsprocessen". (Källa: *Fastighetsförvaltning inom Regionservice Skåne. Analys av förutsättningarna för upphandling av förvaltningsentreprenad*. Se bilaga 1.)

De arbetsuppgifter som man till en början talat om att upphandla är:

- uthyrning och hyresgästkontakter
- budget, ekonomisk uppföljning och kontroll
- underhållsplanering (planerat underhåll) och projektledning för underhållsprojekt m.m., som inte behandlas som investering
- myndighetsfrågor, besiktningar, uppföljning av åtgärder
- viss fastighetsutveckling (lokanpassning och lokaleffektivisering, teknisk infrastruktur m.m.)
- ombesörja/upphandla entreprenader och leveranser för fastighetens drift
- ledning, styrning och kontroll av entreprenörer och leveranser.

Förslaget till upphandling av förvaltarens arbetsuppgifter, som är hämtat ur dokumentet, är intressant på två sätt. Dels visar den att man tror att personalen hos entreprenörer arbetar på ett effektivare sätt och med modernare hjälpmedel än vad som nu sker med egen personal. Det andra är att man känner ett behov av utveckling av förvaltarens arbete, vilket är en positiv ambition.

När man i Skåne arbetat vidare med frågan om vilka av förvaltarens arbetsuppgifter som är lämpliga för upphandling har man funnit att omfattningen av förvaltningsentreprenaden måste göras mindre. Frågor som gäller kapitalförvaltning, hyresfrågor och övergripande utveckling av fastighetsbeståndet måste ligga kvar på beställarsidan, medan frågor som har att göra med effektiviseringar av rutiner inom förvaltarens arbetsområde och styrningen av den anlidade driftentreprenören kan bli föremål för upphandling. Representanter för Regionservice i Skåne berättar att den

---

upphandling som man förbereder mer ska betraktas som ett utvecklingsprojekt än en renodlad entreprenadupphandling. I den förfrågan som förbereds ingår verksamhetsövergång för en del av den personal som ingår i regionens förvaltningsorganisation samt en utvecklingstjänst som uppskattas omfatta cirka ett årsarbete.

I förfrågan ingår även att styra den driftverksamhet som för närvarande utförs av en upphandlad driftentreprenör.

De slutsatser man kan dra bland annat från det utvecklingsarbete som nu bedrivs i Skåne är att en utveckling av förvaltarens arbete kan ske på tre sätt:

- genom att upphandla vissa avgränsade delar av förvaltarens arbete av ett entreprenadföretag.
- genom att utbilda befintlig personal och samtidigt införa nya förbättrade rutiner.
- genom att anställa ny personal som har andra erfarenheter än den egna personalen.

Eller möjligen en kombination av dessa.

Att upphandla alla förvaltarens arbetsuppgifter från en entreprenör verkar inte vara vare sig praktiskt genomförbart eller klokt med tanke på att många av arbetsuppgifterna är av strategisk betydelse för det offentliga fastighetsföretaget.

Det strategiska valet för fastighetsföretagen inom offentlig sektor är således att utskilja vilka förvaltaruppgifter som kan utföras av en entreprenör. Urvalet måste göras så att förvaltarens roll som bevakare av att fastigheterna hanteras på ett sätt som är i samklang med den offentliga koncernnyttan inte går förlorad. Entreprenörens möjligheter att tjäna pengar blir därför starkt begränsad. Entreprenörens roll som förvaltare får kanske istället mer ses som en partner och utvecklingshjälp till fastighetsföretagets förvaltande organisation än som renodlad entreprenör.

Samtidigt måste man komma ihåg att den upphandlade förvaltningsentreprenörens arbete måste följas upp och kontrolleras på samma sätt som måste ske vid alla typer av entreprenader. Denna uppföljning och kontroll måste bemannas och genomföras av det offentliga fastighetsföretagets beställarorganisation.

En klok åtgärd vid en eventuell upphandling är dessutom, som man också planerar inom Region Skåne, att avgränsa upphandlingen av förvaltar-tjänsterna till en mindre geografisk del av den totala förvaltningsvolymen. De erfarenheter som man vinner genom upphandlingen kan senare vidareföras till övriga delar av fastighetsförvaltningen, eller till egna avdelningen

---

om man väljer att återgå till anställning av all förvaltningspersonal i egen regi. I exemplet från Skåne ingår det i upphandlingsstrategin att den personal som följer med till entreprenören ska ha rätt till återanställning inom Regionen om entreprenaden inte lyckas på det sätt som man hoppas.

### Upphandling av fastighetsdrift

Att beslutet om omfattningen av upphandling av fastighetsdrift är viktigt beror förstås i första hand på att upphandlingen gäller en så stor del av den totala förvaltningskostnaden och att upphandlingen mycket starkt påverkar det stora antal personer som man har anställda i den egna driftorganisationen.

En ganska vanlig uppfattning bland dem som prövat på fastighetsdrift på entreprenad är att det är klokt att avgränsa entreprenaden. Detta av flera skäl: Om allt läggs på entreprenad avvecklas hela den egna organisationen och det blir svårt att återgå till egen regi om detta skulle vara önskvärt. Många hävdar också att en upphandling av all fastighetsdrift av en enda entreprenör i praktiken innebär att man byter ut ett eget internt monopol (egen regi) till ett externt monopol (en enda entreprenör).

Därför är det ganska normalt att den del av fastighetsdriften som ska upphandlas är avgränsad både i omfattning, tid och när det gäller vilka arbetsuppgifter som ska ingå.

### Geografisk avgränsning av entreprenaden

Det är alltså vanligt att man avgränsar upphandlingen till att gälla en geografisk del av den totala förvaltningsvolymen. För att den upphandlade delen ska bli stor nog för att vara intressant för entreprenörer måste avgränsningen göras så att den passar för den marknad där entreprenaden ska utlysas.

Sker upphandlingen i ett storstadsområde, där det finns gott om företag som är beredda att lämna anbud, kan omfattningen bestämmas utifrån dessa villkor. Om upphandlingen sker i en glesbygd, där antalet tänkbara entreprenörer är färre, måste avgränsningen anpassas till dessa förhållanden. Ibland kan det till och med vara nödvändigt för den fastighetsägare som har sitt fastighetsbestånd i en glesbygd att skapa ett intresse bland ortens entreprenadföretag genom att utforma och avgränsa förfrågan så att den är attraktiv för de företag som finns att tillgå. (Se även kapitel 2, avsnitt 2.4, "Marknadsmässiga motiv och mål".)

---

### 5.3 Val av entreprenadtid

När det gäller valet av entreprenadtid, det vill säga hur länge man ska avtala om att entreprenören ska vara engagerad, finns det många aspekter. Denna frågeställning gäller både upphandling av en entreprenör för förvaltartjänster och upphandling av en entreprenör för fastighetsdrift.

Ett förhållande som styr valet av entreprenadtid är att man måste följa LOU. I lagen har man som en av portalparagraferna att upphandlingen ska ske i konkurrens.


Lagtextens 1 kap 4 § lyder:

*"Upphandling skall göras med utnyttjande av de konkurrensmöjligheter som finns och även i övrigt genomföras affärsmässigt. Anbudsgivare, anbudsökande och anbud skall behandlas utan ovidkommande hänsyn."*

Om en beställare upphandlar en entreprenör för en viss entreprenadtid, och samtidigt i förfrågningsunderlaget har angivit att man vill ha möjligheten att förlänga entreprenadtiden om samarbetet fungerar bra, kan man om man utnyttjar möjligheten till förlängning alltför många gånger, komma i konflikt med LOU i den meningen att man inte ger andra företag möjlighet att vara med och konkurrera om uppdraget.

Ytterligare en aspekt på val av entreprenadtid är att man som beställare inte vill binda sig för en lång entreprenadtid eftersom man inte är säker på hur entreprenören kommer att klara av jobbet. Man väljer då en kort entreprenadtid för att inte vara bunden av entreprenören under mer än kanske ett till två år. Mot detta står erfarenheten att det ofta tar ett år för entreprenören att etablera de rutiner m.m. som krävs för att entreprenadarbetena ska fungera tillfredsställande. Entreprenörer vill därför ha längre entreprenadtider.

I skriften *Erfarenheter av driftentreprenad vol 2* sammanfattar nio erfarna beställare sina synpunkter på val av entreprenadtid så här:

Kriterier för val av entreprenadtid		Styr mot lång entreprenadtid	Styr mot kort entreprenadtid
1	Beställaren vill prova hur det fungerar med en driftentreprenör.		X
2	Beställaren vill inte vara låst vid en entreprenör under alltför lång tid.		X
3	Beställaren vill att det skall bli konkurrens om uppdraget vid tätt återkommande tillfällen.		X
			Forts 

Kriterier för val av entreprenadtid		Styr mot lång entreprenadtid	Styr mot kort entreprenadtid
4	Beställaren vill begränsa kostnaderna för upphandlingsarbetet.	X	
5	Entreprenören vill ha tid på sig att utveckla fastighetsdriften.	X	
6	Entreprenören behöver lång tid på sig för att sätta sig in i objektets driftteknik.	X	
7	Entreprenören vill satsa eget kapital på förbättringar och vill ha tid på sig att få igen gjorda investeringar.	X	
8	Upphandlingen gäller ett okomplicerat objekt.		X
9	Upphandlingen gäller ett komplicerat objekt.	X	

I skriften *Erfarenheter av driftentreprenad* ges följande bild av entreprenadtider. De angivna siffrorna, exempelvis 6+1+1, betyder att en entreprenadtid om 6 år har avtalats men att beställaren har rätt att göra en tilläggsbeställning om ytterligare ett år och efter detta ytterligare ett år. Sedan måste ny upphandling ske.

Typ av objekt	Vald entreprenadtid antal år	Genomsnitt antal år
Drift markskötsel (som partnerskapsentreprenad)	10+3	10+3
Vatten och avloppsförsörjning inom en hel kommun	10	10
Total förvaltning av studentbostadsområde	6+1+1	6+1+1
Drift sjukhus	5+2, 5+2, 5+0, 5+0, 6+3	5,2+1,4
Drift forskningsstation	4	4
Drift kontor, bostäder m.m.	4	4
Drift kommunala byggnader	2+2, 4+3, 3+0, 4+0, 5+2 3+1, 3+2, 3+1+1, 5+0	3,55+1,33
Drift slott	3+2	3+2
Drift vårdcentraler	3+0, 3+2	3+1

---

Sammanfattningsvis kan följande sägas om avgränsning av en entreprenad och val av entreprenadtid:

- Beställarna vill vanligtvis att en del (inte hela) verksamheten läggs ut på entreprenad.
- Entreprenaden ska vara tillräckligt stor för att vara attraktiv för entreprenörerna.
- Entreprenadtiden ska vara tillräckligt lång för att entreprenören ska kunna uppnå effektivitet.
- Större och mer komplicerade objekt styr mot längre entreprenadtider.
- Entreprenörerna förordar längre entreprenadtider, eventuellt med kontrollstationer.

Den allmänna uppfattningen tycks också vara att beställarna väljer längre entreprenadtid när de är mer vana vid upphandling.

#### 5.4 Fastställande av status

En viktig fråga, både för beställaren och den valda entreprenören, är vilket skick förvaltningsobjekten har då entreprenaden påbörjas. Samma sak gäller då entreprenaden avslutas. Om man inte känner till byggnadernas skick då entreprenaden påbörjas och avslutas kan man inte avgöra om byggnaderna skötts på rätt sätt eller om de missköts under entreprenadtiden. Denna fråga är lika viktig oavsett om entreprenadupphandlingen avser upphandling av förvaltartjänster eller av fastighetsdriften.

Samma sak gäller uppgifter om byggnadernas energiförbrukning. Om man inte känner till förbrukningen då entreprenaden påbörjades och avslutades kan man inte avgöra om entreprenören lyckats med till exempel energibesparande insatser. Det finns alltså ett gemensamt intresse både från beställarhåll och från den anlitate entreprenören att förvaltningsobjektens skick och energiförbrukning kan fastställas på ett enkelt och tydligt sätt.

Flera olika metoder används idag för att fastställa status. Det finns allt från metoder som innebär att man fotodokumenterar byggnadernas skick vid jämna tillfällen, till avancerade datorstödda system där byggnadens skick och förbrukningstal underhand dokumenteras i en databas. I Sverige finns det ingen allmänt tillämpad gemensam modell för statusbestämning.

En enkätundersökning som genomfördes 2009 (*PM Förstudie statusbestämning* [UFOS] som finns som bilaga till denna rapport) visar på följande synpunkter om de metoder för statusbestämning som används:

*– Syftet med besiktningarna varierar men kan vara att bilda underlag för fastställande av förvaltningsobjektens värde, som underlag för underhålls-*



---

*planering eller att bilda underlag för upphandling och kontroll av de driftsinsatser som utförts av en egen driftorganisation eller av en anlitad entreprenör.*

*– Bra metoder för statusbestämning är de som är systematiska och lätta att överblicka, till exempel olika krysslistor som fylls i vid okulär besiktning i kombination med fotografier. Några svarande menar också att man i största möjliga utsträckning bör utgå från den dokumentation som finns från redan utförda besiktningar till exempel myndighetsbesiktningar för tryckkärl, elrevision, sprinklersystem, medicinska gaser, hissar, skyddsrum, köldmedia, lekredskap med flera.*

*– Om metoderna blir alltför detaljerade blir de svåra att överblicka och använda.*

*– Olika fastighetsorganisationer använder idag egna system för statusbestämning. De riktlinjer som utarbetats av Aff-kommittén används inte allmänt.*

Studien konstaterar vidare att man i Norge sedan 1995 med framgång använder sig av en standard för statusbestämning som man kallar Norsk Standard NS 23 24 och NS 23 25. Även inom EU-länderna Danmark, Holland, Frankrike och England har man visat intresse för den norska standarden.

I Sverige har Statens fastighetsverk, SFV, under 2009 inlett ett utvecklingsprojekt i syfte att förbättra informationen om byggnadernas underhållsstatus. I studien har man för avsikt att testa den norska standarden. En slutrapport från SFV kan väntas i slutet av 2010.

Även Aff har aviserat att man planerar ett fortsatt utvecklingsarbete inom detta område. I Aff-06 finns en förenklad metod för statusbedömning. Denna metod har dock fått begränsad användning.

Vi kan alltså konstatera att det saknas bra och enhetliga metoder för statusbestämning men att utvecklingsarbete pågår inom området. Om entreprenaden även omfattar delar av förvaltarens arbetsuppgifter kompliceras statusbestämningen ytterligare eftersom då även förvaltningens administrativa status måste kunna fastställas på ett mätbart sätt.

## **5.5 Kvalitetssäkring och miljösäkring**

Metoderna för kvalitetssäkring och miljösäkring har använts i snart 20 år. I skriften *Erfarenheter av driftentreprenad, vol. 2* visas dock att arbetet kommit olika långt. Lite förenklat kan man säga att arbetet med kvalitets- och miljösäkring inom fastighetsförvaltning har utvecklats i fem steg:

---

### **Steg 1 Beställaren ställer kraven**

När kraven på miljö- och kvalitetssäkring infördes inom fastighetsförvaltningen (tidigt 1990-tal) ställde beställarna kraven att entreprenörerna skulle uppvisa miljö- och kvalitetssystem med åtföljande rutiner. Syftet var att systemen och rutinerna skulle säkerställa att inga fel uppkom i genomförandet. Systemen utformades ofta efter förebilder i ISO-systemet.

### **Steg 2 Beställarna upptäcker att det inte fungerar**

Entreprenörerna tar då fram tjocka dokument som visar hur allt skall gå till, men beställarna upptäcker underhand under 1990-talet att entreprenörerna inte följer sina miljö- och kvalitetssystem. Då inför beställarna egna kontrollrutiner.

### **Steg 3 Beställarna inför egna kvalitetssäkringssystem**

Under åren 2000–2005 inför fler och fler beställarorganisationer egna system för miljö- och kvalitetssäkring. Underhand upptäcker även beställarna att kraven på de egenkontroller som de ställt på entreprenörerna inte är så lätta att följa. Detta leder till att intresset koncentreras på de moment i arbetet där det finns störst risk att något kan gå fel.

### **Steg 4 Miljö- och kvalitetssäkringen samordnas med drifrutinerna**

I den senare delen av 00-talet kan man konstatera att trenden är att miljö- och kvalitetssäkringen fungerar bäst om beställarens och entreprenörens rutiner är samordnade med de normala rutinerna för planering och övervakning; att miljö- och kvalitetssäkringen inte är ett parallellt spår utan en integrerad del av verksamhetsstyrningen.

### **Steg 5 Miljö- och kvalitetssäkring är en del av produktionsstyrningen**

Det mål som vi kan se framför oss är att system där rutiner för miljö- och kvalitetssäkring är helt integrerade med produktionsstyrningen. Denna integration kan man jämföra med japansk byggproduktion och fastighetsförvaltning, som redan på 1980-talet hade kvalitets- och miljösäkring som en integrerad del av sin produktionsstyrning. I Sverige kommer detta kanske att bli verklighet först under 2010-talet.

Den utvecklingsriktning som tycks råda är således att de beställare som vill fokusera på kvalitets- och miljösäkring först måste införa sådana system i den egna verksamheten och sedan kräva av de anlitate entreprenörerna att de ordnar sin rapportering från produktionen så att den överensstämmer med beställarens krav på säkring av genomförandet.

---

Miljö- och kvalitetssäkringen måste alltså bli en integrerad del av produktionsstyrningen – inte ett separat kontrollsystem. Först då verkar det fungera.

## 5.6 Energieffektivisering

Både i Sverige och övriga i Europa har man fastställt tuffa mål för energieffektiviseringen. Detta för att minska belastningen på miljön men också för att sänka kostnaderna för uppvärmning och kylning av våra byggnader. Inom fastighetssektorn betyder målen att energianvändningen år 2020 jämfört med 1995 ska minska med 20 procent, och halveras fram till 2050.

För att uppnå dessa mål måste fastighetsägare, förutom att bygga nytt och renovera äldre fastigheter så att de blir mer energieffektiva, även förvalta sina fastigheter på ett energieffektivare sätt.

### Okunniga beställare

I en skrift som UFOS har presenterat 2010 kallad *Energikrav vid driftentreprenad*, konstateras att beställare av driftentreprenader uppnår mycket klenta resultat då det gäller att minska energiförbrukningen i de upphandlade entreprenaderna. Författarna menar att detta i första hand inte beror på att entreprenörerna har misskött sig utan på att beställarna är okunniga.

Så här skriver författarna av rapporten i sin sammanfattning:

*"Förvisso finns ett antal entreprenörer som lovar mer än de kan hålla, men huvudansvaret för den aktuella situationen ligger hos beställaren. Neddragning av personal i kombination med begränsade interna resurser och kompetenser har i flera fall lett till att fastighetsägare har lanserat driftentreprenader utan att först ha tänkt igenom energifrågorna ordentligt. Likaså har många beställare i allt för hög grad litat på att standardtexterna i förfrågningsunderlag och bilagor varit heltäckande, och därför inte utnyttjat upphandlingens dynamik till att verkligen säkerställa att energieffektiviseringsfrågorna kommer i fokus."*

### Fastställ mål för energieffektiviseringen

Rapporten rekommenderar att arbetet med energieffektivisering börjar med att fastighetsägaren fastställer vilka energimål han har för sitt fastighetsbestånd.

---

Följande frågor måste klaras ut:

- Vilken energiförbrukning har man idag?
- Vilka energimål ska uppnås? Totalt per kvm? För olika bestånd?
- Hur ska man uppnå målen?

Målen måste vara kommunicerbara, mätbara och möjliga att utvärdera. Energimål kan uttryckas per fastighet till exempel när det gäller förbrukningen av fastighets-el, verksamhets-el, värmeenergi och energi för kylning.

### **Energieffektiviseringen ska kunna mätas och jämföras**

Författarna påpekar vidare att de mätvärden som ska användas i en entreprenad bör vara samma sorts måttetal som fastighetsägaren har i sin normala förvaltning. Då förenklas jämförelserna mellan tidigare förbrukningar och den förbrukning som man haft under entreprenadtiden. Författarna är alltså av samma uppfattning som då det gäller kvalitets- och miljösäkring. Energieffektivisering och energieffektivisering ska mätas med måttetal som överensstämmer med de som tillämpas i den produktionsstyrning som används i ägarens egen fastighetshantering.

### **Energy Performance Contracting**

En särskild entreprenadform för energieffektivisering är den så kallade Energy Performance Contracting, EPC-kontrakt. (Se UFOS rapport *Energy Performance Contracting – En balansakt för besparingar med garanti*). Denna upphandlings- och kontraktsform har blivit populär bland offentliga fastighetsägare eftersom den kan innehålla ett erbjudande från entreprenören att bekosta en del av de investeringar som är nödvändiga för att uppnå den önskade energibesparingen. Om entreprenören bidrar med investeringsmedel tar han en risk som han kompenserar genom att kräva ersättning under en avtalad tid för del av den energibesparing som förhoppningsvis uppstår.

EPC-kontrakt kan vara en del av en upphandlad entreprenad för förvaltartjänster och entreprenader för fastighetsdrift. Avtal kan också knytas med en entreprenör enbart för den del som avser energibesparing. Man bör som beställare observera att i de fall man har två eller flera entreprenörer som samtidigt arbetar med energibesparing på samma objekt kan det bli svårt att härleda vem som orsakat energibesparingen. Är det förvaltaren, driftentreprenören eller EPC-entreprenören som bidragit mest?

### **Ska alla intressanta jobb utföras av entreprenörer?**

En annan frågeställning, som också har att göra med anlitande av specialiserade entreprenörer i fastighetsdriften, framförs av dem som utför den

---

praktiska fastighetsdriften i egna driftorganisationer. De menar att det inte kan vara rätt personalpolitik att "sälja ut godbitarna och låta oss göra grovjobbet".

Med detta menar man att arbetsuppgifter av typen att genomföra ett energibesparingsprogram eller att utföra viktiga moderniseringar av den tekniska styrningen av byggnadernas installationssystem, inte ska läggas ut på entreprenad därför att det är bland dessa arbetsuppgifter som de stora möjligheterna att utvecklas i yrket finns. Om "godbitarna" enbart utförs av entreprenörer minskar möjligheten till utveckling av den egna organisationens medarbetare och yrkeskunnandet förflackas med risk för kvalitetsförsämringar.

### **Goda exempel på energibesparing**

På flera håll inom offentligt fastighetsföretagande har man arbetat länge med energieffektivisering och också uppnått goda resultat. Inom Locum i Stockholm har man under många år använt metoder där driftentreprenören får en ytterligare ersättning i proportion till det antal kilowattimmar som sparats.

Andra exempel på lyckade energibesparingsprojekt, från landstinget i Dalarna, redovisas i skriften *Erfarenheter av driftentreprenad, vol 2*. Där har man, som ett led i sitt miljöengagemang, gett de hyresgäster som finns i landstingets lokaler ett incitament som innebär rabatt på hyran om man genomför ett utbildningsprogram bland sina anställda som syftar till att lära dem hur man sparar energi.

Det är inte ovanligt att man försöker skapa incitament för den upphandlade entreprenören att spara på energi genom att infoga incitamentsregler i förfrågan och upphandlingen.

## **5.7 Incitamentsregler**

Syftet med att infoga incitamentsregler i ett entreprenadavtal är att locka fram merinsatser som leder till vinster för både entreprenören, nyttjarna och beställaren. Incitamentsregler kan kopplas till upphandling av förvaltaruppgifter, driftentreprenader och specialentreprenader av typen energibesparingsentreprenader. Mer om incitamentskonstruktioner kan läsas i UFOS skrift *Morötter och piskor – Incitamentskonstruktioner för fastighetsförvaltning på entreprenad – en exempelsamling*.

Incitamentet kan vara en belöning, till exempel till förvaltaren om han kan öka hyresintäkterna. Men incitamentet kan också konstrueras som en

---

”bestraffning”, alltså ett negativt incitament. Bestraffning kan tillämpas om entreprenören inte uppfyller de förpliktelser som är avtalade. Bestraffningar i form av böter kan användas till exempel om avtalade leveranstider inte hålls, om försörjningen med vatten inte sker på avtalat sätt eller om rapporter om förbrukningar inte levereras i tid.

Vilken konstruktion som beställaren väljer av positiva eller negativa incitament beror helt och hållet på det syfte som man har med incitamentskonstruktionen. Som nämnts kan ett syfte vara att få entreprenören att medverka till att öka intäkterna, till exempel genom att skaffa nya hyresgäster till tomma lokaler eller att få bidrag för olika åtgärder i fastighetsarbetet.

Ett annat syfte, som nog är det vanligaste, är att få entreprenören att medverka till åtgärder som minskar kostnaderna. Andra incitament kan gälla förbättringar i servicen till hyresgästerna, förbättringar av inomhusmiljön, åtgärder som ökar säkerheten för de anställda eller förbättringar av kvaliteten på utfört arbete. Se nedanstående exempel:

Exempel på kostnadssänkande incitament:

- energibesparing
- minskade kostnader för skadegörelse
- minskade kostnader för fastighetsunderhåll.

Exempel på incitament som gäller förbättringar av servicen till hyresgästerna:

- minskad tid för avhjälpande av anmälda fel
- ökad tillgänglighet av driftpersonalen
- förbättrat bemötande från driftpersonalen
- förbättrad sophantering.

Exempel på incitament som ska stimulera till förbättringar av inomhusmiljön:

- förbättrad belysning
- förbättrad luftkvalitet
- förbättrad lokalvård
- förbättringar i ljudnivån.

Exempel på incitament som gäller förbättringar av säkerheten:

- förbättringar av personalskyddet
- förbättringar av driftsäkerheten.

Utgångspunkten för huvuddelen av de incitamentskonstruktioner som tillämpas är alltså att ge möjligheter till extra ersättning till entreprenören

---

---

och på så sätt stimulera honom till extra insatser under genomförandet av entreprenaden. Av detta följer att incitament enbart kan tillämpas om man kan konstatera att merinsatser, som ligger utanför det som avtalats i grundåtagandet för entreprenaden, har lett till uppmätta positiva effekter.

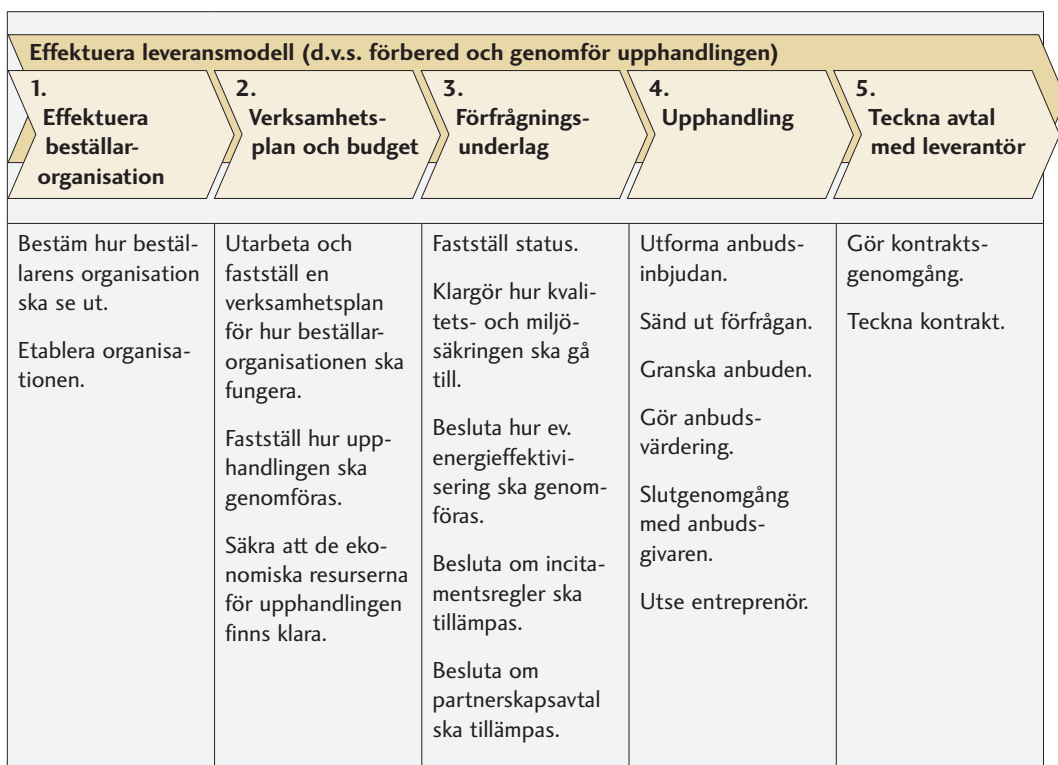
För att kunna konstatera om en förbättring har inträffat är det väsentligt att beställaren genom mätning vet vad som är normalt; vad som är normal energiförbrukning och hur den är mätt, vad som är normal skadegörelse och hur den är mätt och så vidare. Beställaren och entreprenören måste vara överens om vilka värden som är normala då entreprenören tillträder och hur dessa värden är mätta. De måste också vara överens om hur mätningar ska genomföras och rapporteras under entreprenadtiden och hur de uppmätta förbättringarna ska arvoderas.

En slutsats som kan dras av tillämpningen av incitamentskonstruktioner är att det krävs bra kunskaper och god ordning både hos beställaren och hos entreprenören om incitamentskonstruktionerna ska fungera.

Har man inte nödvändiga kunskaper och kapacitet att följa upp entreprenaden, bör man inte upphandla entreprenader som innehåller incitamentsregler.

## 5.8 Upphandling och kontraktsskrivning

Om man tar Aff:s dokument *Vägledning och upphandlingsföreskrifter 10* som utgångspunkt för att beskriva hur man gör en upphandling får man följande bild:



Tabellen ovan beskriver arbetsgången i fem steg:

**Steg 1** ska leda till att beställarorganisationen är på plats.

**Steg 2** ska leda till att beställarorganisationen har fastställt en verksamhetsplan som visar hur upphandlingen ska gå till och att de ekonomiska resurserna för upphandling finns.

**Steg 3** ska leda till att förfrågningsunderlagets tekniska delar har utformats.

När dessa tre arbetssteg är avklarade kan ...

**Steg 4** upphandling och ...

**Steg 5** ... tecknandet av avtal med leverantören ta vid.



---

Nedan följer en kortfattad beskrivning av de arbetsmoment som kan ingå i steg 4 och 5.

#### Steg 4, upphandling

- Utforma anbudsinvjudan

Beroende på marknadssituationen på den ort där upphandling ska ske kan beställaren välja att genomföra upphandlingen som så kallad öppen upphandling eller som en så kallad selektiv upphandling.

Vid en öppen upphandling ger beställaren genom annonsering till känna att han vill ha in anbud i enlighet med det förfrågningsunderlag som han gjort i ordning. Detta innebär att alla företag som vill kan hämta ut förfrågningsunderlaget och därefter lämna anbud. Ibland kräver beställarna en viss summa i betalning eller deposition för att man ska få ta del av förfrågningsunderlaget.

Vid selektiv upphandling väljer beställaren ut ett antal anbudsgivare som han anser har kapacitet att klara av uppdraget. Dessa utvalda entreprenörer inbjuds att lämna anbud.

Ibland gör beställaren så att han i en första anbudsomgång låter flera entreprenörer inkomma med uppgifter om sitt företag som gör att beställaren kan avgöra vilka anbudsgivare som har förutsättningarna och kvalifikationerna att klara av uppdraget. Bland dessa anbudsgivare väljer därefter beställaren ut ett begränsat antal företag som får inkomma med kompletta anbud. Detta förfarande kallas ibland för tvåstegsupphandling.

Hur anbuds förfarandet ska gå till, och om enstegs- eller tvåstegsupphandling ska tillämpas, ska vara klart innan beställaren påbörjar arbetet med att infordra anbud.

- Sänd ut förfrågan

I Aff-dokumentet finns tydliga anvisningar om hur förfrågan ska se ut då den sänds till anbudsgivarna. Bland annat ska det tydligt framgå hur lång anbudstiden är och hur anbudet ska lämnas in.

- Granskning av anbudet

Alla inkomna anbud ska granskas vid samma tillfälle. Arbetet med öppning och granskning av anbudet ska protokollföras. Detta för att anbudsgivarna ska veta att deras anbud blivit korrekt behandlade och vilka personer som medverkat vid anbudsöppningen och utvärderingen.

Vid granskning av anbudet kontrolleras att alla begärda uppgifter finns med och att inga oönskade avvikelser från anbudsfrågan finns. Om det

---

saknas uppgifter kan beställaren begära in kompletteringar så att anbudet blir jämförbara. Ofullständiga eller oriktiga anbud kan i vissa fall förkastas.

De kompletta anbudet kan nu jämföras och värderas. Denna värdering utförs då i enlighet med de värderingskriterier som beställaren angivit i förfrågningsunderlaget. Värderingen ska protokollföras och det ska också framgå av protokollet vilka personer som medverkat vid anbudsutvärderingen.

Samma regler gäller om anbudet inlämnas i form av en datafil eller om anbudet överlämnas i pappersform.

- Utse entreprenör

Den valde entreprenören ska underrättas om att han är utsedd att vara entreprenör. De företag som inte antagits har rätt att få ta del av hur anbudsöppning, anbudsvärdering och val av den segrande entreprenören gått till.

Enligt LOU finns också en möjlighet för en entreprenör som inte blivit antagen att överklaga beslutet om val av entreprenör. Denna överklagan ska ske inom viss tid.

## Steg 5, teckna avtal med leverantör

- Kontraktsgenomgång

Innan kontrakt utväxlas med den valde entreprenören är det vanligt och klokt att man genomför en kontraktsgenomgång. Syftet med kontraktsgenomgången är att båda parter här kan kontrollera att man förstått förfrågningsunderlaget och kontraktshandlingarnas innebörd och detaljer på samma sätt. Man bestämmer då hur man ska hantera eventuella oklarheter. Alla överenskommelser protokollförs. Protokollet från kontraktsgenomgången kan utgöra bilaga till det kontrakt som upprättas mellan parterna.

- Kontrakt

När alla oklarheter är avklarade undertecknas kontraktet av båda parterna och entreprenören har ett tilldelningsbeslut. Nu kan både beställaren och entreprenören påbörja förberedelserna för genomförandet av det avtalade arbetet.

---

## 5.9 Sammanfattning

Texten i detta kapitel leder till följande sammanfattning:

- 1 I Sverige har vi bra hjälpmedel för att utforma förfrågningar. Hjälpmedlen i Aff-systematiken används frivilligt av många beställare.
- 2 Entreprenader måste ha tydliga gränser. Detta gäller både omfattning, innehåll och tid.
- 3 Statusbestämning är avgörande för att kunna utvärdera entreprenörens prestation. Om man inte vet hur fastigheterna såg ut då entreprenaden påbörjades och avslutades kan ingen utvärdering av entreprenörens prestation genomföras.
- 4 Kvalitetssäkring och miljösäkring måste ske på ett sätt som överensstämmer med beställarens metoder för produktionsstyrning. Om entreprenören har avvikande system uppstår oklarheter.
- 5 Krav på energieffektivisering är en beställarfråga. Beställaren måste formulera kraven och bestämma hur effektiviseringen ska mätas.
- 6 Incitamentskonstruktioner kan användas förutsatt att både beställaren och entreprenören har samma metoder att mäta status och förändringar.
- 7 Använd reglerna i Aff och LOU vid upphandling och kontraktskrivning. Det säkerställer att allt sker på ett ordnat sätt och minskar risken för överklaganden från missnöjda entreprenörer.

---

## 6 Styrning och uppföljning under entreprenadtiden

Detta kapitel fokuserar på beställarrollen under genomförandet av en entreprenad. Beställarens insatser varierar beroende på entreprenadens innehåll, den valda samverkansformen, entreprenadformen och ersättningsformen.

Kapitlet innehåller följande avsnitt:

- 6.1 Beställarrollen under genomförandet
- 6.2 Kunskapskrav för att säkerställa rätt kvalitet
- 6.3 Mötesrutiner och rapportrutiner
- 6.4 Rutiner för felanmälan
- 6.5 Hyresgästernas medverkan under entreprenadtiden
- 6.6 Sammanfattning

### 6.1 Beställarrollen under genomförandet

Kvalitetskraven kan vara svåra att definiera

En central fråga vid styrning och uppföljning är att den upphandlade tjänsten levereras med den kvalitet som beställaren önskar. I SKL:s skrift *Fastighetsföretagande i offentlig sektor – Strategiska frågor och den samlade kunskapen* skriver författarna att upphandling på entreprenad är bäst lämpad för arbetsuppgifter ”som är definierbara, förutsebara, regelbundna och därmed kalkylerbara”. Till detta kan fogas att tjänsterna ska levereras med den kvalitet som beställaren förväntar sig.

Beställaren har förstås försökt att definiera den kvalitet han önskar i sitt förfrågningsunderlag, men för servicetjänster kan det vara svårt att helt entydigt beskriva alla krav. I samma skrift som omnämns ovan visar författarna exempel på kvalitetskrav som kan vara svåra att definiera entydigt:

Pålitlighet – Rätt första gången (noll fel), rätt fakturering, riktiga benämningar.

Snabba reaktioner – Tjänsten levereras i rätt tid, snabb bekräftelse, intresse för kunden.

---

Sakkunskap	– Alla med kundkontakt har sakkunskap, utvecklingsförmåga.
Tillgänglighet	– Per telefon, per bil, lämpliga öppettider.
Bemötande	– Vänlighet, respekt, omtanke, prydlighet.
Kommunikation	– ”Språkbemötande”, klarhet i tjänsten, dess pris, support m.m.
Tillförlitlighet	– Namn, rykte, hur kundkontakten sker.
Säkerhet	– Konfidentiellt, frihet från fysisk fara och finansiell risk etcetera.
Förståelse	– Känner igen kunden, intresse för nya kunder.
Påtaglighet	– Lokaler, klädsel, kundhantering.

Svårigheten ligger i att helt exakt uttrycka de krav som finns på hur entreprenaden ska utföras och vilka förväntningar som finns från beställaren på det agerande och uppträdande som entreprenören ska ha, inte minst mot lokalernas hyresgäster/nyttjare. Detta gör att det är viktigt att entreprenören och beställaren kommunicerar dessa krav vid upphandlingen och kontinuerligt under genomförandet av entreprenaden.

Även om beställaren har beskrivit kraven i sitt förfrågningsunderlag, fordras det också att beställaren och entreprenören etablerar en samverkansform under entreprenadtiden som innebär täta kontakter och möten där kvalitetskraven kommuniceras.

Om den upphandlade entreprenören misslyckas med att tillmötesgå beställarens krav, till exempel att entreprenören på ett önskat sätt uppträder gentemot hyresgästerna/nyttjarna, kan beställaren tvingas avbryta entreprenaden och återgå till förvaltning med egen personal (se exempel från Diligentia AB som redovisas i kapitel 1).

Nedan och på följande sidor redovisas några erfarenheter om vilken styrning och uppföljning som beställaren måste tillämpa vid olika omfattning av entreprenaden.

### **Beställarrollen vid genomförande av entreprenader som omfattar förvaltarens arbetsuppgifter**

Om entreprenaden omfattar förvaltarens arbetsuppgifter, till exempel hyresadministration med hyressättning och inkassering av hyror, måste beställarens styrning och uppföljning under entreprenadtiden också omfatta dessa uppgifter.

---

Här kan styrningen utövas antingen genom att beställaren kontrollerar att hyresintäkterna verkligen stämmer och att hyreskontrakten är skrivna i enlighet med de önskemål man har, eller att han kontrollerar intäktsidan med hjälp av nyckeltal.

I UFOS skrift *Rätt begrepp, Version 2* finns exempel på nyckeltal som kan användas för styrning och kontroll av förvaltarens arbetsuppgifter. Nedan några exempel:

<b>Uthyrning</b>	Antal externa hyreskontrakt	Hyresintäkter/kr per år
	Antal interna upplåtelser	Internhyror/kr per år
	Upplåten area	Kvm BRA*
	Ej upplåten area	Kvm BRA*
	Vakansgrad	%
<b>Marknadsföring</b>	Antal ärenden per ägarkategori och dag.	
<b>Personal, IT och telefoni</b>	Medeltal årstjänster för lednings- och administrativ personal.	
*BRA = bruksarea		

I branschen finns inga allmänt tillämpliga hjälpmedel eller anvisningar för hur förvaltarens prestationer ska beskrivas och mätas. Det blir upp till varje beställare att definiera de mål som ska uppnås och hur de ska mätas.

I den utredning som gjorts inom Regionservice Skåne, *Fastighetsförvaltning inom Regionservice Skåne. Analys av förutsättningarna för upphandling av förvaltningsentreprenad* har man föreslagit att entreprenadens mål bland annat ska vara att minska lokalkostnadsandelen av sjukhusets totala budget. Entreprenörens prestation ska alltså mätas med utgångspunkt från ett relationstal mellan förvaltningskostnaden och sjukvårdens totala vårdkostnader. Om förvaltningskostnadernas andel minskar har förvaltaren gjort ett bra jobb. Utöver detta tal måste förvaltaren förstås också uppfylla beställarens övriga uttalade och outtalade krav på kvalitet, till exempel i kundbemötandet.

De företag inom näringslivet som köper förvaltartjänster är ovilliga att lämna ut de förfrågningshandlingar och kontrakt som tillämpas vid upphandlingen av förvaltarens arbetsuppgifter eftersom de betraktar dessa uppgifter som företagshemligheter.

Man kan alltså konstatera att det finns vissa svårigheter att definiera de krav som ska ställas på en upphandlad förvaltare och därmed också att definiera hur styrningen och kontrollen av dessa krav ska ske. Kanske blir

---

detta enklare då Aff genomför auktorisation av fastighetsförvaltare, vilket man planerar att starta hösten 2010.

### Beställarrollen vid genomförande av driftentreprenader

I många av de utredningar som gjorts under de senaste åren, för att fånga erfarenheter från upphandlad fastighetsdrift, återkommer man till samma slutsats:

Driftentreprenören levererar inte alltid fullt ut det som man beställt!

I skriften *Erfarenheter av driftentreprenad vol 2* sammanfattas intervjuerna med nio erfarna offentliga beställare av driftentreprenader med följande slutsats:

*"Av intervjuerna framgår det klart att beställarna underhand skärper sina krav på uppföljning av entreprenörernas arbete och inför revisioner och besiktningar. Detta trots att beställarna kräver av entreprenörerna att de skall ha kvalitetssystem och miljösystem som innehåller rutiner för egenkontroll. Förhållandet tyder på att beställarna inte sätter tilltro till entreprenörernas förmåga att kontrollera att fastighetsdriften utförs på det avtalade sättet."*

Detta leder till konklusionen att beställarna måste ha en organisation som är kompetent och har kapacitet att följa upp entreprenaderna under hela entreprenadtiden.

Några beställare påpekar att "det är vi som beställare som har nyckeln till en förändring av denna situation". Med detta menar man att beställarna har stora möjligheter att påverka hur driftentreprenaderna genomförs. Visar man ingen eller otillräcklig uppmärksamhet för entreprenörens arbete får man en entreprenör som tar genvägar vid genomförandet. Visar man däremot stort intresse och följer upp entreprenörens arbete noga får man ett mer noggrant utförande. Entreprenörens verklighet bygger ju på att göra det som överenskommit med minsta möjliga arbetsinsats. Det är också därför entreprenören anlitas – alltså på grund av sin förmåga att jobba snabbt och effektivt.

Med en beställarorganisation där man intresserar sig för entreprenadens genomförande och följer upp arbetet, säkerställer man också att man får kontinuerlig uppdaterad kunskap om vad som sker i fastighetsbeståndet, och viktig information om byggnadernas status och hyresgästernas trivsel i sina lokaler.

Vid uppföljning av driftentreprenader kan följande nyckeltal vara av intresse. Exemplen är hämtade från UFOS skrift *Rätt begrepp, Version 2*.

Aktivitet	Ändamål	Nyckeltal/mätetal
Uppvärmning Varmvatten Kyla Fastighets-el ... och så vidare	Energianvändning	KWh per år KWh per kvm BRA KWh per kvm BRA(t) KWh per kvm $A_{temp}$ KWh per arbetsplats, vårdplats, elevplats, o s v
	Energikostnad	Kr per år Kr per kvm BRA Kr per kvm BRA(t) Kr per kvm $A_{temp}$ Kr per kWh

Nyckeltal kan konstrueras på tusen sätt. Det viktiga är att beställaren använder nyckeltal och uppföljningsvärden som ger information om att fastigheterna sköts på ett tillfredsställande sätt. I *Rätt begrepp, Version 2* finns exempel på nyckeltal på tre detaljeringsnivåer. Det är viktigt att välja nyckeltal som man kan följa under lång tid och oberoende av vald entreprenör. Genom att skapa kontinuitet i sin registrering av nyckeltal skapas förutsättningar att kunna jämföra talen med historiska värden, med andra fastighetsföretagare och för att kunna använda dem vid prognostisering av kommande förbrukningar och kostnader.

## 6.2 Kunskapskrav för att säkerställa rätt kvalitet

Tidigare i denna skrift har utvecklingen av kvalitets- och miljösystemen och motsvarande uppföljning från beställaren beskrivits (se kapitel 5, avsnitt 5.5). Slutsatsen av denna beskrivning är att den som ska kräva rätt kvalitet i utförandet måste veta vad han menar med rätt kvalitet. Beställaren måste ha en genomarbetad syn på hur kundrelationer och byggnadernas material och teknisksystem ska skötas för att motsvara de kvalitets- och miljökrav som han kräver att entreprenören ska leva upp till.

### Exempel 1

Om man som fastighetsägare ska upphandla lokalvård måste man veta vilka olika lokalvårdsmetoder som är lämpliga att använda. Annars kan det hända att entreprenören använder en städteknik som på sikt förstör till exempel golvmaterialet. Den som ska köpa städning måste alltså kunna städning så pass väl att han förstår vad som händer om fel metod används.



---

## Exempel 2

Om en fastighetsägare ska köpa driftsansvar och tillsyn av en kylanläggning måste han veta vilka miljöregler som gäller för hantering av olika vätskor som används i kylaggregaten. Annars kan han heller inte kontrollera om de villkor för miljösäker hantering som skrivits in i kontraktet med entreprenören har uppfyllts.

Det finns alltså inga genvägar. En samverkansform mellan beställaren och entreprenören under genomförandet av en entreprenad bygger på att beställaren är lika kunnig som entreprenören på det fackområde som entreprenaden omfattar. Dessutom betyder det att beställarens organisation under genomförandet måste vara så bemannad att han kan följa entreprenörens arbete och följa upp att entreprenaden genomförs med den kvalitet som överenskommit i kontraktet.

Man kanske skulle kunna tro att detta förhållningssätt ogillas av entreprenörerna. Men så är inte fallet. Enligt enkätundersökning som redovisas i *Erfarenheter av driftentreprenad* svarade de tillfrågade entreprenörerna att "beställarens uppföljning fungerar dåligt. Nuvarande avtalsformer ger entreprenören större frihet än vad som kan vara hälsosamt. Det är inga problem med uppföljning om beställaren avsätter tid för detta, men det blir problem om beställaren inte avsätter någon tid."

## 6.3 Mötesrutiner och rapportrutiner

För att kunna följa entreprenörens arbete är det således betydelsefullt att beställaren och entreprenören har regelbundna möten. Dessa möten kan vara:

- 1 – kontraktsgenomgång
- 2 – uppstartsmöten
- 3 – entreprenadmöten eller driftmöten
- 4 – revisioner.

### 1 – Kontraktsgenomgång

Kontraktsgenomgång hålls i samband med att entreprenören ska antas för uppdraget. Mötet syftar till att klargöra att alla eventuella oklarheter i kontraktshandlingarna eller tolkningen av handlingarna klaras ut.

### 2 – Uppstartsmöte

Detta möte hålls då entreprenadarbetena ska påbörjas. Vid dessa möten är det viktigt att frågor som har att göra med fastigheternas status är klar-

gjorda. Speciellt om olika typer av incitamentskonstruktioner finns med i entreprenaden. Det är viktigt att beställaren och entreprenören har samma uppfattning om fastighetens status och energiförbrukning när entreprenaden inleds (se kapitel 5, avsnitt 5.4 om fastställande av status).

### 3 – Entreprenadmöten och driftmöten

När entreprenaden är i gång genomförs entreprenadmöten, till exempel en gång i månaden. Ibland kallar man dessa möten för driftmöten om entreprenaden enbart omfattar fastighetsdrift. På dessa möten behandlas alla frågor som rör entreprenaden enligt en fast dagordning.

Nedan redovisas exempel på dagordning vid ett driftmöte i Malmö kommun. OBS! Om mötet avser förvaltarens uppgifter får dagordningen ett annat utseende.

1	<b>Drift</b>	Tillsyn och skötsel
2	<b>Felavhjälpande underhåll</b> (akuta åtgärder)	
3	<b>Tillkommande arbeten</b>	
4	<b>Anlitade underentreprenörer</b>	
5	<b>Energi</b>	Rapport från drifttekniker Teknikutrymmenas status Reducering av objekt för energioptimering Energibesparande åtgärder
6	<b>Miljö</b>	
7	<b>Skadegörelse</b>	Skadeförebyggande åtgärder Ökad säkerhet
8	<b>Egenkontroll</b>	El Automatiska brandlarm Entreprenörens SBA-arbete (SBA-systematiskt brandskyddsarbete)
9	<b>Anmälningar</b>	Skadegörelse Egna arbeten Förändringar i drift och relationsritningar Personalförändringar
10	<b>Rapporter</b>	
11	<b>Entreprenörens kontroll av övriga entreprenörers arbeten</b>	
12	<b>Tillkommande och avgående objekt</b>	
13	<b>Pågående och kommande projekt</b>	
14	<b>Statuskontroll</b>	
15	<b>Övrigt</b>	Fakturor El-revisioner Felanmälan

---

## 4 – Revision

Utöver kontraktsmötena (driftmötena) genomför vissa beställare revisioner av entreprenörens arbete, till exempel en gång per månad. Revisionerna är en del av beställarens ambitioner att kontrollera att rätt kvalitet uppnås.

Resultatet av revisionerna noteras i särskilda protokoll som redovisas för entreprenören.

Ibland har revisionerna en speciell inriktning på till exempel kontroll av hyresgästservice eller kontroll av klimat, värme och ventilation. En annan månad kan revisionsarbetet vara koncentrerat på till exempel hyresgästernas upplevelser av entreprenörens arbete. Revisionerna kan ske uppdelade i en revision för förvaltarens arbetsuppgifter, en för fastighetsdriften och en för markdrift.

Syftet med revisionerna är att klarlägga om fel kvalitet levererats eller om brister i utförandet kan konstateras. Syftet med revisionsrapporten är att skapa underlag för beslut om åtgärder som kan förbättra genomförandet av entreprenaden.

Tabellen på nästa sida visar de mötes- och kontrollrutiner som ett antal offentliga fastighetsföretagare använder i samband med upphandlade drift-entreprenader.

## 6.4 Rutiner för felanmälan

Sist i kapitel 3 i denna skrift redogörs för betydelsen av att det system för felanmälan som ska tillämpas i en upphandlad entreprenad blir så utformat att även beställaren får information om vilka fel som anmäls och hur de åtgärdats.

Denna information är viktig av två skäl. För det första därför att antalet felanmälningar ger beställaren en uppfattning om hur väl byggnaderna fungerar och för det andra hur pass fort och väl entreprenören åtgärdar de uppkomna felen.

Om felanmälningsrutinerna utformas så att beställaren hålls okunnig om vilka fel som uppstår och åtgärdas kan han tappa kontakten med vad som håller på att hända i fastigheterna och eventuella klagomål från hyresgästerna blir svåra att tolka.

Felanmälsstatistik är också en viktig information för beställaren för att kunna välja rätt underhållsinsatser på sina fastigheter.

Mötes- och kontrollrutiner vid upphandlade driftentreprenader.						
Organisation	Finns krav på uppföljning i kontraktet?	Hålls uppstarts- möten och kon- traktsgenomgång?	Finns krav på drift- rapportering?	Hålls drift- möten?	Genomförs statuskontroll och revisioner?	Genomförs funktions- besiktingar?
Norrköpings kommun	Ja.	Ja. Strax efter kon- traktsskrivning.	Ja.	Ja.	Ja. Statuskontroll vid växling av entre- prenör.	-
FORTV Linköping	Ja.	Nej. Men vi borde nog gjort det.	Ja.	Ja. Åtta driftmöten per år.	Ja. Revisioner genomförs cirka två ggr per år.	-
SFV Karlskrona	Ja.	Ja. Före kontrakt- skrivandet.	Ja.	Ja. Ett möte cirka varannan månad.	-	Ja. Kvalitetsmätning 1-2 ggr per entreprenad.
Stadsfastig- heter, Malmö	Ja.	Ja. Då entreprenör är utsedd.	Ja. Rapport vid driftmöten.	Ja. En gång i måna- den.	Ja. Revisioner med egen rutin cirka en gång per månad.	-
Östra Sjukhuset Göteborg	Ja.	Inte nu men vi gör det nästa gång vi upp- handlar.	Ja.	Ja. Driftmöte var 14:e dag.	Ja. Statusbesikting en till två gånger per år samt vid byte av entrepre- nör.	-
SFV, Karlsborg	Ja.	Ja. Protokoll biläggs kontraktet.	Ja.	Ja.	Ja. Miljö- och kvalitetsrevision cirka en gång per år på varje entreprenad.	Ja. Driftrevision c:a en gång per år på större entreprenader.
Landstings- fastigheter, Dalarna	Ja.	Ja. Vid första drift- mötet.	Ja. Drifttrappor varje månad.	Ja. Ett driftmöte per kvartal.	Ja. Driftrevisioner med hjälp av särskild besiktningsman samt statuskontroll vid byte av entreprenör.	Ja. Utökad kvalitetskontroll minst en gång per år.
Locum, Stockholm	Ja.	Entreprenören har genomgång med personal och UE.	Ja.	Ja. Locums drift- ledare ansvarar för uppföljningen.	Ja. Statuskontroll genomförs enligt egen rutin inför byte av entrepre- nör.	Ja. Energiuppföljning och miljö- uppföljning enligt egen rutin.
Umeå kommun	Ja.	Nej. Men vi borde nog gjort det.	Ja.	Ja.	Ja. Statuskontroll med stöd av fotografier.	Entreprenören ska följa vårt miljö- och kvalitetssystem.

Källa: "Erfarenheter av driftentreprenad, vol 2" (2007).

---

## 6.5 Hyresgästernas medverkan under entreprenadtiden

Hyresgästernas synpunkter på driftentreprenörernas sätt att sköta fastighetsdriften finns bland annat redovisade i skriften *Erfarenheter av driftentreprenad*.

Skriften sammanfattar hyresgästernas erfarenheter från 33 genomförda driftentreprenader på följande sätt:

- Hyresgästerna är nöjda med sin hyresvärd.
- Hyresgästerna tycker att servicen överensstämmer med hyresavtalet.
- Hyresgästerna är nöjda med entreprenörens insatser.
- Hyresgästerna är nöjda med sin egen insats.

Dessa erfarenheter rimmar dock illa med de erfarenheter som vissa beställare både inom näringslivet och offentligt fastighetsföretagande har, då de säger att det finns ett så pass stort missnöje bland vissa kunder/hyresgäster med hur entreprenören sköter sitt arbete, att man återgår till förvaltning och fastighetsdrift i egen regi.

Jämförelser kan också göras från den typ av entreprenadupphandling som på vissa håll förekommer inom äldreården och matbESPisningen i skolorna. Här har i vissa fall missnöjet bland "kunderna" blivit så stort att man tvingats återgå till produktion av dessa tjänster i egen regi.

Relationen till kunderna/hyresgästerna är alltså mycket viktig och en upphandling av entreprenörer för förvaltartjänster eller fastighetsdrift ska inte ske med så stark prispress att det leder till ett genomförande av entreprenader där kvaliteten i kundbemötandet blir försämrade.

Kundernas/hyresgästernas nöjdhet med entreprenörernas insatser kan mätas med så kallade nöjd-kund-index, NKI. För att få opartiska NKI-mätningar kan man anlita specialiserade företag som hjälp för att utföra sådana mätningar.

---

## 6.6 Sammanfattning

Kapitlet kan sammanfattas på följande sätt:

- 1 **Beställaren ställer både hårda och mjuka krav på den valda entreprenören.** Det är betydelsefullt att beställarens förfrågningsunderlag beskriver dessa krav så tydligt som möjligt. Men det är också betydelsefullt att beställaren under entreprenadtiden har kapacitet och kompetens att följa upp att entreprenören levererar dessa kvaliteter.
- 2 **Välj nyckeltal i uppföljningen som är tydliga och mätbara över tiden.** Nyckeltalen ska kunna jämföras oberoende av vald entreprenör eller alternativ genomförandeform och ska också kunna användas för prognostisering och jämförelser med andra fastighetsföretagare.
- 3 **Kom ihåg att även entreprenörer värdesätter att beställaren är kunnig och vill att beställaren engagerar sig i entreprenörens arbete.** En kunnig beställare krävs för att entreprenadarbetena ska kunna genomföras effektivt och med önskad kvalitet.
- 4 **Styrning och uppföljning av en entreprenad kräver regelbundna möten.** Bestäm därför redan i förfrågningsunderlaget vilka möten som ni som beställare kräver att entreprenören ska medverka i och vilken typ av rapporter och redovisningar som entreprenören då ska tillhandahålla.
- 5 **Felanmälningar och rapporter om hur felen åtgärdats är viktig beställarinformation.** Se därför till att rutinerna för felanmälan och uppföljning av hur felen rättas utformas så att informationen når beställaren.
- 6 **Hyresgästernas synpunkter på entreprenörens arbete måste tas på allvar.** Hyresgästernas nöjdhet kan mätas med så kallade NKI-mätningar.

---

## 7 Avslutande statuskontroll och erfarenhetsåterföring

Detta kapitel ska fokusera på beställarrollen vid avslut av en entreprenad samt på betydelsen av att man som beställare tar tillvara de erfarenheter som man vunnit under den tid som entreprenaden har pågått.

Kapitlet innehåller följande avsnitt:

**7.1** Beställarrollen vid entreprenadavslut

**7.2** Erfarenhetsåterföring

**7.3** Sammanfattning

### 7.1 Beställarrollen vid entreprenadavslut

**Planering av entreprenadavslut måste ske i god tid**

I kontraktet med entreprenören ska det finnas inskrivet under vilken tid entreprenaden ska pågå. Det är inte ovanligt att man också avtalar om under vilka villkor som kontraktsarbetena kan förlängas, till exempel att förlängning kan ske för perioder om ett år i taget förutsatt att både beställaren och entreprenören vill detta. (Se mer om detta i kapitel 5, avsnitt 5.3, "Val av entreprenadtid".)

I entreprenadkontraktet kan man också avtala om när beställaren senast måste meddela om han vill utnyttja sin rätt till förlängning av entreprenadtiden. Detta för att entreprenören ska veta när arbetet är avslutat och i och med det kunna förbereda sin personal på omplacering till ett nytt uppdrag. Också för beställaren är det viktigt att man i god tid bestämmer sig för huruvida den pågående entreprenaden ska förlängas eller avslutas eftersom man måste ha en ny entreprenör antagen för uppgiften vid den pågående entreprenadens avslutning eller en egen-regi-styrka som är förberedd att fortsätta arbetet.

Planering av entreprenadavslut kan därför behöva påbörjas väl ett år före det beslutade datumet för avslut av den pågående entreprenaden.

**Fastställande av status vid entreprenadavslut**

På samma sätt som det är viktigt att fastställa fastigheternas status då entreprenaden påbörjas är det viktigt att göra det då entreprenaden

---

avslutas. Enligt definitionen i Aff är syftet med statuskontrollen att genomföra en "undersökning som syftar till att fastställa tillstånd och funktion hos ett objekt eller en tjänst". Som påpekats tidigare i denna skrift är det speciellt viktigt att genomföra en statuskontroll då entreprenaden avslutas om avtalet med entreprenören innehåller incitamentskonstruktioner där förändringar i byggnadernas tillstånd eller funktion ska utgöra grund för betalning av premier, till exempel vid förändrad energiförbrukning.

Några beställare har valt att utföra statusbestämningen på så sätt att både den avgående och den nyantagne entreprenören (eller den valda egen-regi-styrkan) medverkar då statusen fastställs.

Vid Landstingsfastigheter i Dalarna har man löst det så här:

*"Statuskontrollen genomförs gemensamt med den avgående och den tillträdande entreprenören. Kontrollen genomförs under ledning av en särskild besiktningsman som anlitas av beställaren. Statusbesiktningens syfte är att fastställa om anläggningen har skötts i enlighet med kontraktet och hur eventuella avvikelser skall hanteras.*

*Vid statuskontrollen upprättas protokoll som undertecknas av alla parter. På de punkter där man inte har samsyn har besiktningsförrättaren rätt att avgöra vem som ska åtgärda felet. Statuskontrollen omfattar syn av allt arbete och noteringar av fel och brister samt vilka myndighetskontroller som utförts. Protokollet från statuskontrollen kan bli ett tjockt dokument som även innehåller fotografier.*

*Erfarenheterna av denna form av statuskontroll är goda. Det är bland annat praktiskt att både avgående och tillträdande entreprenören deltar. Ofta klarar de upp att fördela arbetet mellan företagen så att noterade fel åtgärdas."*

*Källa: "Erfarenheter av driftentreprenad, vol. 2", 2007.*

Kostnaden för att utföra en statusbestämning varierar mycket beroende på vald metod och objektets komplexitet. I den enkätundersökning som genomfördes 2009 (PM Förstudie statusbestämning, som finns redovisad som bilaga till denna rapport) redovisas att kostnaden för statusbestämning kan variera från 50 öre till 7 kronor per kvadratmeter beroende på var, när och hur statusbestämningen genomförs. För att hålla kostnaderna nere förordas att arbetet utförs med egen personal och att man använder systematiska metoder, gärna en branschstandard.



---

Som omnämnts tidigare i denna skrift pågår försök att använda den norska standarden NS 3424 och NS 3423 för statusbestämning inom Statens fastighetsverk. Den norska standarden innebär att statusbestämningen genomförs enligt en standardiserad metod.

### **Besiktningar vid entreprenadavslut**

Utöver den avslutande statusbestämningen ska beställaren avtala med entreprenören om att all önskad dokumentation som entreprenören insamlat under entreprenadtiden ska överlämnas till beställaren. Överlämnande av information ska normalt ske kontinuerligt under entreprenadtiden men nu, då entreprenören ska avsluta sitt arbete, gäller det att ingen viktig information går förlorad.

Det kan gälla information om:

- bokföring av kostnader och intäkter
- kvitton på inbetalda avgifter till myndigheter som entreprenören stått för
- register över till exempel hyresgäster och hyreskontrakt
- statistik över förbrukningar och nyckeltal
- ekonomiska regleringar med till exempel leverantörer eller anlitate underentreprenörer
- rapporter av typen energiuppföljning, felanmälningar och arbetsorder över utförda åtgärder
- besiktningsprotokoll från utförda myndighetsbesiktningar
- relationshandlingar som visar genomförda förändringar i fastigheterna och dess styrsystem.

Att avsluta en entreprenad och påbörja ett samarbete med en ny entreprenör är alltså ett ganska omfattande arbete. Ett arbete där beställaren måste vara aktiv både i avslutet av den genomförda entreprenaden och med att få den nya entreprenören att göra en bra start. Arbetet med byte av entreprenör kan därför ta ett helt år att genomföra. Det innebär alltså en hel del arbete från beställarens sida att genomföra en ny upphandling och att byta entreprenör. Detta förklarar varför många beställare, efterhand som de är vana att upphandla entreprenader, eftersträvar längre entreprenadtider än då de är mindre vana (se mer om val av entreprenadtid i kapitel 5, avsnitt 5.3).

## **7.2 Erfarenhetsåterföring**

Ett annat ord för erfarenhetsåterföring är erfarenhetsåtervinning. Tanken är att man samlar de erfarenheter som man kan ha nytta av i framtiden.

Som beställare återvinner man erfarenheterna därför att de är användbara på nytt – recycling.

Erfarenheter som kan återanvändas är förstås nyckeltal och förbruknings-  
tal av olika slag.

Nedan redovisas några exempel hämtade från UFOS skrift *Rätt begrepp*,  
*Version 2*.

Aktivitet	Ändamål	Nyckeltal/mätetal
Hyresadministration	Funktion	Antal ärenden per ärendekategori och dag
Teknisk planering och uppföljning	Funktion	Antal ärenden per ärendekategori och dag
Dokumenthantering	Funktion	Antal ärenden per ärendekategori och dag
Energiförbrukning	Solenergi Fjärrvärme Olja El Gas Annat energislag	KWh per år KWh per kvm BRA Kr per år Kr per kvm BRA Kr per kbm Kr per kWh
Utsläpp	Koldioxid	Kg per år Kg per kvm BRA Kg per t.ex. arbetsplats eller elev Kr per år Kr per kvm BRA Kr per t.ex. arbetsplats eller elev
Varmvatten/ kallvatten	Förbrukning	Kbm per år Kbm per kvm BRA Kr per år Kr per kvm BRA Kr per kbm
Fastighetsskötsel	Kostnad	Kr per år Kr per kvm BRA Kr per kvm vårdad area Kr per timme Antal timmar per kvm BRA
Driftövervakning	Kostnad	Kr per år Kr per kvm BRA Kr per timme Antal timmar per kvm BRA
Avfallshantering	Kostnad	Kr per år Kr per kvm BRA Kr per t.ex. arbetsplats, elev, vårdplats

---

Listan över förbrukningsstatistik och nyckeltal kan naturligtvis göras mycket lång. Här gäller det att begränsa sig till de uppgifter som man kan ha nytta av i framtiden i den egna verksamheten till exempel som underlag för framtida kalkylering och som underlag för jämförelser av egen statistik med andras motsvarande nyckeltal.

Jämförelser med andra liknande fastighetsföretagare kan ge en fingervisning om att förvaltningen sker på ett bra sätt. Men också ge upplysningar om att förbrukningar eller kostnader är avvikande och att åtgärder behöver sättas in.

### 7.3 Sammanfattning

Kapitlet kan sammanfattas på följande sätt:

- 1 Att avsluta en entreprenad och påbörja en ny entreprenad kräver god planering och samordning. Det kan ta upp till ett år av förberedelser. Det gäller för beställaren att se till att bytet av entreprenör eller en återgång till egen regi inte stör hyresgästerna/brukarna och att ingen viktig information går förlorad.
- 2 Erfarenhetsåterföringen underlättar det framtida arbetet. Det är viktigt att insamlade erfarenheter är användbara som hjälp i styrningen av det egna fastighetsföretagandet och att de är jämförbara med andra fastighetsföretag och tillgänglig statistik. Detta för att se om åtgärder behöver sättas in.

---

## Referenser

*Det medvetna valet.* Fastighetsförvaltning i egen regi och på entreprenad (Svenska Kommunförbundet 1994). Ulf Sandgren.

*Dra åt samma håll.* Leverantörssamverkan och partnerskap inom offentligt fastighetsföretagande (UFOS 2001). Leif Sundsvik.

*Driftig konkurrens.* Utvärdering av konkurrensutsatt fastighetsdrift vid Stockholms läns landstings fastighetsbolag Locum (UFOS 1996). Claes Charpentier och Lars A Samuelsson.

*Fastighetsföretagande i offentlig sektor.* Strategiska frågor och den samlade kunskapen (SKL 2010). Hans Lind och Stellan Lundström.

*Effektiva kommunala fastigheter.* Introduktion till förtroendevalda. SKL 2007. Yngve André.

*Energikrav vid driftentreprenad* (UFOS 2010). Manuel Swärd och Ulf Carlsson.

*Energy Performance Contracting.* En balansakt för besparing med garantier (UFOS 2007). Daniel Svensson.

*Erfarenheter av driftentreprenad.* Diskussionsunderlag i upphandlingsprocessen (UFOS 2006). Leif Sundsvik.

*Erfarenheter av driftentreprenad, vol. 2.* Intervjustudie med nio fastighetsägare (UFOS 2007). Leif Sundsvik.

*Fick du det du beställde?* Metodverktyg för lokalutvärdering (SKL 2008). Nina Ryd.

*Förvaltningsentreprenader ur tre perspektiv* (UFOS 1999). Gert Nilsson.

*Glasklar gränsdragning.* Ansvarsfördelning med gränsdragningslistor mellan värd och hyresgäst i offentliga verksamhetslokaler (UFOS 2003). Leif Sundsvik.

*Internpris i praktiken.* En analys utifrån en kartläggning av internhyressystem i fem kommuner (Svenska kommunförbundet 2002). Hans Lind och Jonas Tingvall.

*Investera med flera.* När passar offentlig–privat samverkan vid fastighetsinvesteringar? (UFOS 2009). Linda Andersson och Larissa Sirén.

*Mer än bara fyra väggar och tak.* Facility management ett effektivt stöd till kärnverksamheten (SKL 2006). Claes Ramel.

---

*Mixat stöd – Maxad nytta.* Metodik för införande av Facilities management i sjukvårdens lokaler (SKL 2008). Linda Andersson och Larissa Sirén.

*Morötter och piskor.* Incitamentskonstruktioner för fastighetsförvaltning på entreprenad – en exempelsamling (UFOS 2001). Leif Sundsvik.

*Näringslivets fastighetsstrategier* (UFOS 1998). Leif Sundsvik och Nicolas Jändel.

*Organisation på drift.* Verktyglåda för val av driftorganisation i det offentliga fastighetsföretagandet (UFOS 2004). Lars Lindblom.

*Rätt begrepp.* Nomenklatur, definitioner och mätregler för nyckeltal i offentlig fastighetsförvaltning (UFOS 1997). Bertil Oresten.

*Rätt begrepp, Version 2.* Nomenklatur, definitioner och mätregler för nyckeltal i offentlig fastighetsförvaltning (UFOS 2009). Christine Löfvenberg och Bertil Oresten.

*Strategisk fastighetsplanering.* Förvaltningsplaner i offentlig fastighetsförvaltning (UFOS 1996). Stellan Lundström.

*Strategisk lokalresursplanering.* Praktiska verktyg för balanserat utbud av lokaler (SKL 2008). Mats Dunkars.

*Äga eller hyra verksamhetslokaler?* Strategier för konsekvensbedömning och beslut (SKL 2008). Hans Lind och Fredrik Brunen.

För mer information se även  
[www.offentligafastigheter.se](http://www.offentligafastigheter.se)  
[www.skl.se/publikationer](http://www.skl.se/publikationer). Sök på skriftens namn.

---

## Elektroniska bilagor

De elektroniska bilagorna finns att ladda ner på [www.skl.se/publikationer](http://www.skl.se/publikationer), sök på *Från driftentreprenad till förvaltningsentreprenad*.

- Bilaga 1 *Fastighetsförvaltning inom Regionservice Skåne*. Analys av förutsättningarna för upphandling av förvaltningsentreprenad, L Andersson och Y Andrén (2010).
- Bilaga 2 *RegionFastigheter, Konkurrensutsättning av fastighetsdriften – Utvärdering*, Y Andrén (2008).
- Bilaga 3 *PM Förstudie Statusbestämning*, L Sundsvik (2009).

Skrifterna nedan går att ladda ner som PDF-dokument på [www.skl.se/publikationer](http://www.skl.se/publikationer) – sök på skriftens namn.

*Strategisk fastighetsplanering*. Förvaltningsplaner i offentlig fastighetsförvaltning.

*Glasklar gränsdragning*. Ansvarsfördelning med gränsdragningslistor mellan värd och hyresgäster i offentliga verksamhetslokaler.

*Dra åt samma håll*. Leverantörsamverkan och partnerskap inom offentligt fastighetsföretagande.

*Morötter och piskor*. Incitamentskonstruktioner för fastighetsförvaltning på entreprenad – en exempelsamling.

*Näringslivets fastighetsstrategier*.

*Driftig konkurrens*. Utvärdering av konkurrensutsatt fastighetsdrift vid Stockholms läns landstings fastighetsbolag Locum.

*Förvaltningsentreprenader ur tre perspektiv*.

*Organisation på drift*. Verktyglåda för val av driftorganisation i det offentliga fastighetsföretaget.

### **Det här är UFOS**

Den offentliga sektorn äger och förvaltar tillsammans cirka 90 miljoner kvadratmeter lokalyta. De fastighetsorganisationer som hanterar förvaltningen av dessa byggnader har som uppgift att ge maximalt stöd till den offentliga sektorns kärnverksamheter och att hålla dem med lokaler och service som har rätt kvalitet till lägsta kostnad. UFOS (Utveckling av Fastighetsföretagande i Offentlig Sektor) bedriver utvecklingsprojekt som ger offentliga fastighetsförvaltare verktyg att effektivisera fastighetsföretagandet och att höja kvaliteten för hyresgästerna. Bakom UFOS står Sveriges Kommuner och Landsting, Fortifikationsverket, Akademiska Hus och Samverkansforum för statliga byggherrar och förvaltare genom Statens fastighetsverk och Specialfastigheter Sverige AB. Sedan 2004 deltar även Energimyndigheten för att särskilt stötta projekt som syftar till energieffektivisering och minskad miljöbelastning i fastighetsföretagandet. Denna satsning går under namnet UFOS Energi. UFOS energisamarbete har hittills resulterat i 18 publikationer, både handböcker och idéskrifter, i något som kallas för Energibiblioteket. Syftet med detta är att ta fram goda exempel från offentliga fastighetsägare och att visa på praktiska verktyg. Se Energibiblioteket som en verktyglåda – den självklara startpunkten för dig som arbetar med energifrågor!

Mer information hittar du på [www.offentligafastigheter.se](http://www.offentligafastigheter.se).



Utveckling av fastighetsföretagande i offentlig sektor (UFOS)

# Från driftentreprenad till förvaltningsentreprenad

Denna skrift belyser hur olika upphandlingsförfaranden, entreprenadformer och ersättningsformer kan tillämpas vid upphandling av hela eller delar av de arbetsuppgifter som ingår i fastighetsförvaltningen. Fokus för skriftens innehåll är förvaltning av offentliga fastigheter. Här beskrivs arbetet med entreprenader – från förutsättningar och motiv, upphandlingsprocessen med avtalsformer och förfrågningsunderlag – till styrning och uppföljning under entreprenadtiden samt avslutande statuskontroll vid entreprenadtidens slut.

Ett viktigt strategiskt val för de offentliga beställarna när det gäller fastighetsförvaltning på entreprenad är att avgöra var de nya gränserna går för vad en extern leverantör kan göra. Hur mycket och vad kan man handla upp?

Fler exemplar av denna skrift kan beställas på  
tfn 020-31 32 30, fax 020-31 32 40  
eller på UFOS webbplats, [www.offentligafastigheter.se](http://www.offentligafastigheter.se)

ISBN: 978-91-7164-578-4