



*Manus till rapport från projektet*

**Kvalitetsaspekter vid upphandling av utemiljöförvaltning  
– en jämförelse mellan offentliga och privata förvaltare  
i Sverige och Danmark**

Bengt Persson, Christan Lindholst, Anna Sunding, Anders Kristoffersson, Tim Delshammar  
och Thomas B. Randrup

**Institutionen för landskapsarkitektur, planering och förvaltning,  
SLU Alnarp  
2014-08-26**

## **Förord**

Upphandling av utemiljöförvaltning är en stor verksamhet i Sverige och Danmark. Det är en central fråga både för privata och offentliga förvaltare hur kvaliteten kan säkerställas i upphandlingarna och entreprenaderna så att användarna av utemiljöerna får den kvalitet och den funktionalitet som de kan förvänta. Utvecklingsarbeten inom detta fält är sällsynta och i Sverige har det inte hänt så mycket sedan de initiativ som drevs av Movium på 1980-90-talen och som började med Skötselmanual för utemiljö 89. I Danmark har en del arbeten gjorts, men även här var aktiviteten större under 1980-90-talen. På den akademiska arenan var Christian Lindholsts PhD-avhandling vid dåvarande KVL i Köpenhamn 2008 en viktig milstolpe och det är glädjande att vi i föreliggande projekt kunnat etablera samarbete med Christian och Aalborgs universitet där han arbetar numera. Som två av finansiärerna av föreliggande projekt är det vår förhoppning är att utvecklingsarbeten inom upphandling ska få en ökad volym framöver och att de kommer att utvecklas i samverkan mellan Sverige, Danmark och andra länder.

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

Vi vill rikta ett tack till projektgruppen och särskilt till alla de utemiljöförvaltare i Sverige och Danmark som tagit av sin tid för att bidra till enkäter, intervjuer och med material och som därmed gjort det möjligt att genomföra projektet.

Alnarp 2014-07-01

Anders Rasmusson  
Movium vid SLU Alnarp

Lisbeth Sevel  
Dalgas Innovation, Danmark

## Sammanfattning

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

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

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

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

Av webbenkäten framgår att

- I både Sverige og Danmark er trenden at de kommuner, der i dag udliciterer en del af deres driftsopgaver forventer at udlicitere en endnu større andel af opgaverne fremover.
- De svenske kommuner der udliciterer, udliciterer en større andel af deres opgaver end de tilsvarende danske kommuner.
- Færre kommuner udliciterer opgaver i Sverige end i Danmark.
- Det er kun ganske få boligselskaber, der udliciterer driftsopgaver i Danmark, hvorimod andelen af boligselskaber, der udliciterer driftsopgaver, er større i Sverige.

Av telefonintervjuerna framgår att flödet för genomförande av upphandlingar och entreprenader är relativt snarlikt mellan Danmark och Sverige. Noteras kan att inköpsavdelningar eller liknande är inblandade i princip i alla undersökta kommuners upphandlingsprocesser. En skillnad är att bland våra danska respondenter använder samtliga sig av konsulter som stöd i olika led av processen medan det är mera ovanligt i Sverige. Bland våra danska case är alltid

den politiska nivån medverkande i processen, vilket inte är fallet i Sverige. Där är en skillnad mellan upplägget av intervjuerna så frågan om politisk involvering är inte explicit ställd i de svenska. Vidare framgår att synen på funktions- respektive moment- och frekvensbaserade styrdokument är likartad i båda länderna. Helhetstänkande och holistiska styrdokument är mycket ovanliga men huvuddelen av respondenterna menar att det är den bästa formen för daglig uppföljning av entreprenaderna, men samtidigt är styrdokumentet i princip aldrig (med ett svenskt undantag) i sin helhet baserade på funktion och utseende utan föreskriver moment och/eller frekvenser. Både i Danmark och Sverige är respondenterna överens om att det är relationen mellan beställaren och entreprenören som är mest utslagsgivande för vilken kvalitet som levereras genom skötselarbetet. En stor skillnad mellan länderna är att entreprenadupphandling av skötsel är ovanligt inom den danska bostadsektorn. Vi har fått flera exempel på att upphandlingar mött starkt motstånd från boende och boendeorganisationer i Danmark och inte kunnat genomföras. I Sverige är inte detta en kontroversiell fråga utan bostadsföretag av olika slag har utemiljöskötsel på entreprenad i stor omfattning. Av dem som svarat på vår webbenkät är det 14 av 15 bostadsrepresentanter som har entreprenadupphandling.

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

För de tre trenderna kan konstateras:

1. Övergång från egen regi till entreprenad: Vi har av undersökningstekniska skäl inte fått fram några uppgifter från de beställare som idag inte använder entreprenader, i vilken utsträckning de planerar att göra det. Däremot visar vår studie att för de beställare som idag har entreprenader så räknar i princip alla med att andelen entreprenadupphandlad skötsel kommer att öka de kommande fem åren.
2. EU:s upphandlingsreglers påverkan på kvalitetsstyrningen och skötselutförandet: Det är stor skillnad på de svenska förfrågningsunderlagen från 1990-talet fram till dagens. Det är mer fokus på formalia och på underlag för tilldelningskriterier. Av våra intervjuer framgår att man har starkt fokus på jämförbarhet och kvantifierbarhet och inköpsavdelningar är involverade i alla kommunala upphandlingsprocesser. Respondenterna säger att man idag har svårare att hävda mjuka kriterier då upphandlingsansvariga menar att det ökar risken för överklaganden av tilldelningsbeslut. I vilken utsträckning detta har påverkat den erhållna kvaliteten i det genomförda skötselentreprenadarbetet har vi inte haft möjlighet att följa upp i föreliggande projekt.
3. Ökad användning av funktionsupphandlingar kontra moment- och frekvensupphandlingar: Nej, utvecklingen verkar inte gå åt det hållet utan tvärt om, moment- och frekvensbaserade styrdokument blir allt mer dominerande.

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

## Innehållsförteckning

Inledning och bakgrund.....	6
Ramverket för upphandling – en jämförelse mellan SE och DK.....	9
Institutionelle rammer for udbud og udlicitering .....	9
Politiske og administrative rammer i Danmark.....	10
Lovgivning .....	11
Øvrig lovgivning i Danmark .....	12
Övrig lagstiftning i Sverige .....	13
Standarder i Danmark.....	14
Standarder i Sverige .....	16
Jämförelse mellan Sverige och Danmark.....	20
Analyse af kvantitative data .....	21
Gennemsnitlige udliciteringsgrader .....	22
Udliciteringsstrategier .....	22
Historisk udvikling.....	25
Forventet udvikling .....	25
Sammenfattende trend for udlicitering i Sverige og Danmark .....	26
Uppfattningar om kvalitet och process för upphandling av utemiljöförvaltning .....	27
Svenska uppfattningar om kvalitet och process .....	27
Organisation av upphandling och genomförande av entreprenader.....	27
Synen på moment- respektive funktionsbaserade FFU och styrdokument .....	30
Utveckling av kriterierna för skötselupphandlingar – från kvalitet mot kvantitet .....	33
Så styrs kvaliteten i skötselentreprenaderna.....	35
Övrigt intressant som framkommit .....	36
Danska uppfattningar om kvalitet och process.....	37
Organisation av upphandling och genomförande av entreprenader.....	38
Udbud af driftsopgaver af udearealer i boligforeninger/selskaber.....	45
Jämförelse av uppfattningar om kvalitet och process i Sverige och Danmark .....	47
Så utformas förfrågningsunderlagen .....	50
Vem upprättar förfrågningsunderlagen .....	51
Moment- eller funktionsbaserade .....	52
Kriterier och krav för upphandling, val av entreprenör och på entreprenören under entreprenadtiden .....	52
Så bestäms och kontrolleras kvaliteten under entreprenadtiden .....	53
Kostnadsregleringens betydelse .....	54
Tre trender – en diskussion av resultaten .....	56
Kunskapsluckor och fortsatt forskning .....	59
Referenser.....	61
Bilaga 2 – Webb-enkät .....	66
Bilaga 3 – Frågor till telefonintervjuer.....	67

## Inledning och bakgrund

Huvudförfattare Bengt Persson

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

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

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

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

2. I Sverige och i Danmark styrs upphandling av utemiljöskötsel från offentliga förvaltare av EU:s upphandlingsregler genom de nationella lagarna Lagen om offentlig upphandling (LOU) i Sverige och Tilbudsloven i Danmark. Tillämpningarna blir allt mer stelbenta efterhand som ansvaret för upphandlingar förs över till centrala upphandlingsenheter eller styrs till sitt uppbygg av lokala/kommunala/andra upphandlingsreglementen. Kraven på genomsiktighet, jämförbarhet och enkelhet ökar varför de kvalitativa aspekterna och kraven blir allt svårare att

formulera och ha som utgångspunkt för att få rätt val av utförare och att upphandlingsunderlagen kan användas för att styra mot den efterfrågade kvaliteten i det utförda resultatet. En del i arbetet med att kartlägga denna trend är att jämföra dagens förfrågningsunderlag med dem som upprättades innan EU:s upphandlingsregler började tillämpas i Sverige<sup>1</sup>. I arbetet Att upphandla kvalitet (Persson, 1996) granskades ett antal förfrågningsunderlag avseende kvalitetsstyrning och hur kvalitetsstyrningen formulerades och det materialet ska användas för jämförelser av svenska förhållanden. Vi ska även jämföra kvalitetsstyrningen mellan offentliga upphandlingar och upphandlingar genomförda av förvaltare som inte styrs av EUs upphandlingsregler.

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

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

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

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

Enkätsvaren har bearbetats kvalitativt, sammanställts och kommenterats. De insamlade svenska förfrågningsunderlagen har granskats utifrån vad som sägs om styrning av kvalitet i olika led av upphandlingsprocessen från förfrågningsunderlag till kontrakt och sedan jämförts med materialet från 1996. Förfrågningsunderlagen har också analyserats avseende vilken typ av entreprenadregelverk de baseras på och hur de tekniska specifikationerna är gjorda, om de baseras på funktion, på moment och frekvenser eller om det är kombinationer. Avslutningsvis

---

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

skisserar vi de övergripande trenderna och jämför mellan branscherna och mellan Sverige och Danmark. Det ger en indikation om samband mellan upphandlingsform, genomförande av entreprenaderna och den av beställaren upplevda kvaliteten i resultatet men framför allt beställarnas syn på processen kring upprättande av förfrågningsunderlag, styrning, upphandling, val av entreprenör och på hur kontroll och uppföljning av arbetet organiseras. Vi pekar också ut några intressanta frågor för fortsatt forskning och utredning. En viktig del av det fortsatta arbetet är att hitta finansiering för och etablera doktorander inom området.

Den större svarprocent för danske kommuner i forhold til de svenske kommuner er i overensstemmelse med det mere generelle niveau for udlicitering inden for vej- og parkområdet i de to lande. Målt på udgiften på vej- og parkområdet via de kommunale kontonumre er graden af anvendelsen af eksterne entreprenører langt større i Danmark end i Sverige. I 2010 var udgiften der anvendtes til eksterne entreprenører på vej og parkområdet på ca. 35 % i Danmark mod 15 % i Sverige. Herudover har udgiften til eksterne entreprenører på vej og parkområdet kun været svagt stigende i Danmark i de 4 forudgående år, hvor den har været kraftigt stigende i Sverige (Houlberg & Petersen, 2012).

Der er kun indkommet et meget lavt antal svar i forhold til det samlede antal af boligselskaber i både Danmark og Sverige. De indkomne svar for denne del af undersøgelsen kan derfor ikke med nogen statistisk sikkerhed anvendes til at optegne et retvisende og mere generelt billede.

Det samlede antal af boligselskaber er kendt i Sverige men ikke helt i Danmark. Den landsdækkende paraplyorganisation for almennyttige boligselskaber i Danmark, Danske Almene Boliger (BL) havde per 1/1 2012 ca. 650 boligforeninger som medlemmer opdelt i ca. 8.000 afdelinger med rådighed over i alt 545.000 lejligheder fordelt på andelsboligforeninger, selvejende boligselskaber og garantiselskaber (Danmarks Almene Boliger, 2012). Hertil kommer et ukendt antal private boligselskaber i Danmark. Svarprocenterne for boligselskaber kan på denne baggrund siges at være meget lav. I Sverige finns 22 000 bostadsrättsföreningar, 278 allmännyttiga bostadsföretag, 14 000 medlemsföretag i Fastighetsägarna som organiserar de privata fastighetsägarna samt 22 offentligägda fastighetsbolag (stat, kommun och landsting) (Persson & al, 2013). Därtill finns ett antal privatägda fastighetsbolag som enbart arbetar med lokaler för kontor, industri, handel etc. (och inte bostäder). Av dessa cirka 37 000 fastighetsföretag är det endast en mindre del som är aktuella för att handla upp utemiljöskötsel på entreprenad, i storleksordningen några tusen fastighetsföretag.



# Ramverket för upphandling – en jämförelse mellan SE och DK

Huvudförfattare Christian Lindholst och Anders Kristofersson

De institutionelle rammer for udbud og udlicitering af driftsopgaver vedrørende offentlige udearealer i Danmark og Sverige har en række fællestræk, men også en række træk der er særegne for hvert land. Endvidere er rammerne for udbud inden for den kommunale sektor delvist forskellige fra udbud inden for boligforeninger og boligselskaber.

I Tabell 1 gengives forskelle og ligheder i de institutionelle rammer for udbud mellem Danmark og Sverige. De enkelte dele gennemgås i det efterfølgende.

**Tabell 1.** Institutionelle rammer for udbud og udlicitering af driftsopgaver af udearealer i Danmark og Sverige.

	Sverige	Danmark
Primær EU lovgivning og national implementering	<ul style="list-style-type: none"><li>• Europaparlamentets och Rådets direktiv 2004/17/EG, om samordning av förfarandena vid upphandling på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (försörjningsdirektivet)</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Udbudsdirektivet 2004/17/EF implementeret ved bekendtgørelse om fremgangsmåderne ved indgåelse af offentlige vareindkøbskontrakter, offentlige tjenesteydelseskontrakter og offentlige bygge- og anlægskontrakter.</li><li>• Direktiv 98/50/EF implementeret ved lov om lønmodtagers retstilling ved virksomhedsoverdragelse (virksomhedsoverdragelsesloven)</li><li>• Kontroludbudsbekendtgørelsen (BEK nr. 607 af 24/06/2008 om kommuners og regioners beregning og afgivelse af kontrolbud).</li></ul>
National lovgivning (specifik)	<ul style="list-style-type: none"><li>• Lagen om offentlig upphandling (2007:1091) (LOU)</li><li>• Lagen om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (2007:1092) (LUF)</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Bekendtgørelse af lov om indhentning af tilbud på visse offentlige og offentligt støttede kontrakter (Tilbudsloven)</li></ul>
Nationale politikker		<ul style="list-style-type: none"><li>• Frivillige aftaler mellem Kommuner og Regering om udbud og udliciteringsgrad i kommunerne.</li><li>• Nationale handlingsplaner (fx handlingsplan for OPP fra 2004).</li><li>• Regeringsstrategier (fx strategi for intelligent offentligt indkøb fra 2013).</li></ul>
Administrativ praksis og samordning	<ul style="list-style-type: none"><li>• Opic</li><li>• Upphandlingsstöd.se</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Samordning af offentliggørelse af udbud på udbud.dk</li><li>• Vejledning om offentlige udbud på udbudsportalen.dk</li></ul>
Standarder og koncepter, aftalemæssige	<ul style="list-style-type: none"><li>• AB/AMA-systemet</li><li>• AFF-systemet</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Almindelige Betingelser for levering af Serviceydelser (AB Service 2003)</li><li>• Almindelige betingelser for arbejder og leverancer i bygge- og anlægsvirksomhed (AB92)</li><li>• Standardkontrakt for pleje af grønne områder og befæstede arealer</li></ul>
Standarder og koncepter faglige	<ul style="list-style-type: none"><li>• Skötselmanual 98</li><li>• Skötselmanual för bostadsgårdar</li><li>• Utemiljö 98</li><li>• Funktionella Parker</li><li>• Kyrkogårdshandboken</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Kvalitetsbeskrivelse for drift af grønne områder (1998)</li><li>• HelPark, Helhedsorienteret Parkforvaltning (2004)</li></ul>

## Institutionelle rammer for udbud og udlicitering

I både Danmark og Sverige findes inden for forvaltning af offentlige udearealer en række politiske og administrative rammer for anvendelse af udbud. Derudover gælder EU-lovgivningen vedrørende udbud og implementeringen heraf samt en række kontraktmæssige standarder og faglige standarder.

Generelt synes den svenske tilgang at have en langsommere implementering af EU-lovgivning samt have færre understøttende administrative initiativer i forhold til den danske tilgang. (Udbudsrådet, 2012). I svensk lagstiftning får den ansatte selv vælge om hen vill følge med over till en ny arbetsgivare, och om inte har kommunen skyldighet att ha kvar personen i anställning. När man byter arbetsgivare gäller rätten att följa med över till annan arbetsgivare inte vid kommande förändringar där en annan entreprenör tar över verksamheten. Sverige har inte någon lag om kontrollbud från den egna organisationen vid upphandling. I Sverige finns heller inte några politiska beslut eller policydokument på nationell nivå om i vilken omfattning kommunerna ska udliciter sin verksamhet.

## Politiske og administrative rammer i Danmark

### *Politiske rammer*

Generelt er konkurrenceudsættelsen af kommunale opgaver stærkt øget siden starten af 1990'erne i Danmark. De politiske første tanker om udlicitering som en systematisk strategi til effektivisering af den offentlige sektor i Danmark blev introduceret af den daværende borgerlige regering i 1983. Siden har skiftende regeringer med varierende intensitet fremmet udlicitering af både statslige og kommunale opgaver (Greve, 2006). En ofte refereret målsætning med udlicitering er her at sikre at de offentlige opgaver bliver løst der hvor det er 'bedst og billigst'. Særligt siden starten af 2000'erne og frem til slutningen af dette årti har der været politisk pres på at øge udliciteringsgraden. Eksempelvis indgik den daværende VK-Regering og Kommunernes Landsforening (KL) i 2006 en aftale om øget konkurrenceudsættelse af kommunale opgaver. Målet var at 26,5 % af opgaverne skulle være konkurrenceudsat i 2010. Den samme regering indgik endvidere i foråret 2011 en aftale om en 'konkurrencepakke'.<sup>2</sup> I konkurrencepakken blev der nævnt et øget mål for udliciteringsgraden for kommunale opgaver på 31,5 % i 2015. Under den senere tiltrådte regering i 2011 er denne målsætning efterfølgende fjernet, men det vedvarende ønske om at øge målsætningerne for udlicitering viser at der løbende er politisk interesse i at øge udliciteringsgraden.

I overensstemmelse med de politiske målsætninger er udliciteringsgraden for alle udbudseggede opgaver i kommunerne øget fra 15,5 pct. i 1993 til 25,2 pct. i 2012<sup>3</sup>. Generelt udliciteres der mere inden for det kommunale vej- og parkområde end inden for andre kommunale opgaveområder. I sammenligning med seks andre offentlige serviceområder var den private leverandørgrad (PLI) i 2010 på i alt 35,3 % inden for vej- og parkområdet i forhold til gennemsnittet for servicevirksomhed på 19,3 % (Houlberg & Petersen, 2012).

Op gennem 2000'erne har de politiske mål om konkurrenceudsættelse og stadig øget anvendelse af markedet til løsning af offentlige opgaver også været understøttet af krav om blandt andet udbuds- og servicestrategier og privates ret til at udfordre opgaver, der udføres af kommunerne<sup>4</sup>, diverse handleplaner, såsom handlingsplanen om offentlige private

---

<sup>2</sup> Aftale om Konkurrencepakken mellem regeringen (Venstre og Det Konservative Folkeparti), Dansk Folkeparti, Liberal Alliance og Kristendemokraterne af den 11. april 2011.

<sup>3</sup> Kilde: Danmarks Statistik. Indenrigs- og Sundhedsministeriets Kommunale Nøgletal. Udliciteringsgrad 1993-2010. Udliciteringsgraden er opgjort ved hjælp af det Private Leverandør Indeks (PLI), 2012 definition.

<sup>4</sup> Jf. kommunestyrelsesloven, LBK nr. 581 af 24. juni 2009 (samt tidligere LBK nr. 373 af 6. juni 2002 vedrørende krav om servicestrategi) samt BEK om kommunal og regional udbudsstrategi og opfølgingsredegørelse af 15. december 2009.

partnerskaber fra 2004 (Regeringen, 2004) og strategier for offentligt-privat samspil (Regeringen, 2011). Der har endvidere i den politiske debat været talt om muligheden for tvungen udlicitering.

I forhold til den politiske interesse i at øge udliciteringsgraden op gennem 2000'erne, så har den seneste danske regering, tiltrådt i 2011, prioriteret en tilgang, hvor udliciteringen ønskes yderligere kvalificeret i forhold til temaer om effektivisering, innovation og bæredygtighed (Regeringen, 2013). De politiske målsætninger omkring innovation og bæredygtighed er administrativt understøttet af eksempelvis markedsmodningsfonden, der gennem økonomisk støtte og vejledning blandt andet har til formål at udvikle efterspørgslen efter innovative løsninger i de offentlige indkøb ([www.markedsmodningsfonden.dk](http://www.markedsmodningsfonden.dk)).

#### *Administrative rammer*

I forhold til de administrative rammer er der siden 2000'erne taget en række initiativer der understøtter implementeringen af de politiske målsætninger. Eksempelvis har staten og kommunerne, repræsenteret ved henholdsvis Erhvervs- og Byggestyrelsen og Kommunernes Landsforening, etableret en fælles internetbaseret platform, ([www.udbudsportalen.dk](http://www.udbudsportalen.dk)) vedrørende gennemførelse og udvikling af offentlige udbud og indkøb i Danmark. Udbudsportalen er etableret tidligt i 2000'erne og rummer information om blandt andet vejledning til gennemførelse af udbud, ret og regler på området, eksempelsamling og erfaringer, nyheder inden for forskellige fagområder, strategier og politikker samt værktøjer. Den 1. april 2012 blev offentliggørelsen af alle danske offentlige udbud samlet på internetportalen [www.udbud.dk](http://www.udbud.dk). Formålet er at sikre at leverandører lettere kan finde udbud af offentlige opgaver samt at udbydere lettere kan håndtere udbuds- og indkøbsprocesser.

## **Lovgivning**

#### *Generelle principper i EU traktaten.*

EU traktaten indeholder en række generelle principper gældende for offentlige myndigheder, hvoraf principperne om ligebehandling, gennemsigtighed, proportionalitet og saglighed er de væsentligste. De generelle principper skal altid overholdes ved gennemførelse af offentlige udbud.

#### *EU's udbudsdirektiv*

EU's udbudsdirektiv 2004/18 (European Commission, 2004) er implementeret i Danmark og Sverige gennem bekendtgørelser. I forhold til implementeringen af udbudsdirektivet har de nationale konkurrencemyndigheder i Danmark (Konkurrencestyrelsen) udsendt en vejledning vedrørende fortolkning og anvendelse af direktivet. I Sverige är det Konkursverket som har hand om både konkurrens och upphandlingsfrågor såväl avseende information som kontroll. Direktivet har siden starten af 2010'erne været under revision og et nyt direktiv forventes at blive vedtaget af ministerrådet i løbet af 2014. Det nye udbudsdirektiv vil indeholde en række væsentlige ændringer af generel karakter. Det er stadig ukendt hvordan ændringerne vil blive implementeret på nationalt niveau, men det kan forventes at der gives færre muligheder for tilpasninger på nationalt niveau end tidligere (Hemer, 2014).

De tidligere procedurer for udbud af grønne driftsopgaver på særligt det kommunale område i overensstemmelse med EU's udbudsdirektiv er beskrevet mere specifikt af Lindholst (2005a; 2005b) samt Randrup et al. (2005). Et særligt forhold vedrørende grønne driftsopgaver er, at disse er defineret som ydelses IIB-opgaver i EU-direktivet og som sådan er fritaget for at

følge de fulde procedurer i henhold til udbudsdirektiver (EU-udbud), såfremt at de grønne driftsopgaver udgør størstedelen af de udbudte opgaver. Dette giver en række frihedsgrader for grønne driftsudbud i forhold til de proceduremæssige krav, der almindeligvis stilles til et EU-udbud. Sondringen mellem IIA-opgaver og IIB-opgaver skyldes primært at IIB-opgaver ikke er vurderet til at have den samme grænseoverskridende karakter som IIA-opgaver. I forbindelse med det nye udbudsdirektiv vil den nuværende sondring mellem IIA-opgaver og IIB-opgaver ophæves.

EU-direktivet angiver særligt en række forhold vedrørende kriterier der anvendes ved henholdsvis udvælgelse af tilbudsgiverne (udvælgelseskriterier) samt valg af tilbud (tildelingskriterier). Udvalgseskriterier kan omfatte krav til en virksomheds økonomiske og organisatoriske formåen samt virksomhedens juridiske forhold. Tildelingskriterierne kan opdeles under henholdsvis "laveste pris" og "det økonomiske mest fordelagtige tilbud". Ved tildelingskriteriet "laveste pris" er det kun prisen, der afgør valget af det vindende tilbud. Ved tildelingskriteriet "det økonomisk mest fordelagtige tilbud" opstiller udbyder en række delkriterier, hvoraf pris kun indgår som et delkriterie blandt andre. Andre delkriterier kan eksempelvis omfatte arbejdsmiljø, organisation og bemanning eller miljø. Delkriterierne skal tage udgangspunkt i opgavens udførsel og må ikke indeholde en gentagelse i forhold til udvalgseskriterierne. Ved begge typer af tildelingskriterier sker valg af tilbud under forudsætningen af at tilbuddene opfylder øvrige krav i udbudsmaterialet (er konditionsmæssigt).

## Øvrig lovgivning i Danmark

### *Tilbudsloven*

I Danmark er en række situationer og forhold omkring udbud endvidere reguleret af tilbudsloven. Dette gælder eksempelvis udbud, som i økonomisk omfang ligger under gældende tærskelværdier for hvornår der skal gennemføres et udbud i fuld overensstemmelse med procedurerne i udbudsdirektivet (EU-udbud). Særligt indeholder tilbudsloven en pligt for offentlige myndigheder til at annoncere indkøb af varer og serviceydelser mellem 500.000 kr. og de gældende tærskelværdier i EU's udbudsdirektiver. Tilbudsloven har fremadrettet dog mindre eller ingen relevans i forhold til udbud af grønne driftsopgaver da bilag IIB-tjenesteydelser per 1. januar 2013 ikke længere er omfattet af tilbudsloven.

### *Kontrolbudsbekendgørelsen*

Et kontrolbud er et bud, som den offentlige myndighed selv afgiver på en serviceydelse, som sendes i udbud. Teknisk set udgør et kontrolbud ikke et egentligt tilbud i udbudsreglernes forstand, da tilbuddet ikke aftaleretligt vil kunne danne grundlag for at indgå en kontrakt mellem ordregiver og tilbudsgiver. Formålet med et kontrolbud er typisk at afklare, om den offentlige myndighed afgiver det billigste eller økonomisk mest fordelagtige "tilbud". Hvis det er tilfældet, vil den offentlige myndighed typisk aflyse udbuddet og selv varetage (fastholde) opgaven.

Reglerne om kontrolbud findes i bekendtgørelse om kommuners og regioners beregning og afgivelse af kontrolbud, hvortil der også er udarbejdet en vejledning. Reglerne om kontrolbud gælder i situationer, hvor en kommune eller region skal beregne omkostningerne ved egen udførelse af en opgave, som kommunen eller regionen beslutter at sende i udbud (kontrolbud). Kernen i lovgivningen er, at et kontrolbud skal omfatte de samlede langsigtede gennemsnitsindtægter og -omkostninger ved den udbudte opgave. Konkret skal beregningen

af omkostninger ved kontrolbud omfatte alle direkte omkostninger (løn, køb af materialer og tjenesteydelser, reparations- og vedligeholdelsesudgifter, husleje mv.) og indirekte omkostninger (fx lokale- og kontorudgifter, indirekte lønomkostninger, udgifter til ledelse, administration) forbundet med opgavevaretagelsen.

#### *Virksomhedsoverdragelsesloven*

Mange udbud af grønne driftsopgaver indebærer en overdragelse af medarbejdere. I sådanne tilfælde er de dele af udbuddet, der vedrører overdragelsen, reguleret af virksomhedsoverdragelsesloven (Lov om lønmodtagers retsstilling ved virksomhedsoverdragelse). Virksomhedsoverdragelsesloven i Danmark er samordnet med lovgivningen inden for EU givet af direktivet 98/50/EF af 29. juni 1998 om ændring af direktiv 77/187/EØF om tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om varetagelse af arbejdstagernes rettigheder i forbindelse med overførsel af virksomheder, bedrifter eller dele af bedrifter. Hovedformålet med virksomhedsoverdragelseslovens er at sikre, at medarbejdere kan fortsætte på uændrede løn- og ansættelsesvilkår hos den, der erhverver virksomheden. For tjenestemænd gælder det dog, at de ikke umiddelbart kan overflyttes ved en virksomhedsoverdragelse. Loven begrænser derfor erhververens ret til at afskedige medarbejdere, da overdragelsen ikke i sig selv er en rimelig afskedigelsesgrund. Eventuelle afskedigelser skal kunne begrundes i økonomiske, tekniske eller organisatoriske ændringer, der betyder ændrede krav til medarbejdergruppen.

#### *Gældende praksis*

Den lovgivningsmæssige ramme for udbud udvikles og præciseres løbende gennem blandt andet en række administrative afgørelser i klagesager om udbud samt en række domme afsagt ved EU-domstolen. Den gældende praksis afspejler generelle retningslinjer som også skal følges inden for udbud af driftsopgaver vedrørende udearealer.

#### **Övrig lagstiftning i Sverige**

Lagstiftningen i Sverige är på samma sätt som i Danmark underordnad EU:s direktiv och principer. Beroende på i vilket sammanhang skötsel av utemiljö handlas upp finns en diskussion om huruvida upphandling av skötsel ska klassas som A eller B-tjänster enligt lagens uppdelning med olika krav på förfaringssätt vid upphandlingen. Sker upphandling i anslutning till fastighetsförvaltning gäller A-tjänst och gäller det park- eller kyrkogårdsförvaltning gäller B-tjänst.

#### *Lagen om offentlig upphandling(LOU)*

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

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

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

## Standarder i Danmark

### *Kontraktmæssige standarder*

Der forefindes en række kontraktmæssige standarder, der anvendes til regulering af typiske kontraktmæssige forhold. Standarderne indeholder en række standardformuleringer som kan justeres i forhold til konkrete udbud og udlicitering.

Aftalestandarden 'AB92' – Almindelige betingelser for arbejder og leverancer i bygge- og anlægsvirksomhed – er oprindeligt udarbejdet i forhold til regulering af kontraktmæssige forhold ved bygge- og anlægsprojekter. AB92 er ikke målrettet driftsopgaver eller driftsopgaver vedrørende udearealer. AB92 har tidligere i nogle tilfælde været (fejlagtigt) anvendt som aftalegrundlag i forhold til driftsopgaver, men som hovedregel i stærkt tilpasset form.

Aftalestandarden 'AB Service 2003' – almindelige betingelser for levering af drifts- og serviceydelser – er en senere aftalestandard end AB92 som er udarbejdet specifikt i forhold til kontraktlige forhold, der gør sig gældende for drifts- og serviceopgaver. AB Service 2003 er udarbejdet i et bredt sammensat kommissorium under ledelse af Staten (under det daværende Erhvervsministerium). Aftalestandarden tager sigte på at regulere generelle kontraktlige bestemmelser inden for udbud af drifts- og serviceopgaver, herunder offentlige udbud. I forhold til konkret anvendelse inden for et drifts- eller serviceområde skal standarden tilpasses til det enkelte udbud samt den konkrete drifts- eller serviceopgave.

På tværs af sektoren har de offentlige forvaltninger også ladet sig inspirere af andre forvaltningers aftalemateriale. Eksempelvis har en del af kommunernes park- og naturforvaltninger henvist til den tidligere Slots- og Ejendomsstyrelse (har i 2012 skiftet navn til Slotte- og Kulturejendomme) og deres 'paradigma' for udbud af grønne driftsopgaver som forbillede og inspiration for opbygning af kontrakt- og udbudsmateriale (Slots- og Ejendomsstyrelsen, 2007).

Der er via udbudsportalen.dk tilvejebragt en standardkontrakt for "pleje af grønne områder og befæstede arealer" som kan tilpasses enkelte udbud (Udbudsportalen, 2014). Denne standardkontrakt indeholder dog primært standardformuleringer i forhold til regulering af generelle aftalemæssige forhold, såsom bestemmelser vedrørende betaling, eventuel virksomhedsoverdragelse, misligholdelse, ikrafttrædelse og ophør eller force majeure. Denne aftalestandard tilbyder således ikke umiddelbart en målrettet kontraktmæssig ramme til gennemførelse af udbud indenfor drift af grønne områder.

### *Faglige standarder*

Inden for forvaltningen af udearealer forefindes der en række standarder for beskrivelse for pleje, vedligehold og renhold af udearealer.

### *Kvalitetsbeskrivelser*

I forhold til en stigende interesse i økonomistyring af grønne driftsopgaver, og herunder en stigende tendens i forhold til udbud indenfor de danske kommuner, blev der i sidste halvdel af 1998'erne udarbejdet en fælles fagstandard - Kvalitetsbeskrivelse Drift af Grønne Områder (Juil *et al.*, 1998) . Driften kan ifølge Kvalitetsbeskrivelsen beskrives ved hjælp af funktions-, tilstands- og udførselskrav paa elementniveau i kombination med en arealregistrering af en række grønne elementer. Tilstandskrav angiver almindeligvis en række specifikationer for et element, hvor udførselskrav angiver en række specifikationer for plejen af et element. Ud fra systematikken i kvalitetsbeskrivelsen beskriver funktionskravene endvidere hvilken funktion

et grønt element har. Kvalitetsbeskrivelsen indeholder endvidere en beskrivelse af opgaver i forhold til standardpleje og ekstrapleje. Siden publiceringen af kvalitetsbeskrivelsen er systematikken blevet anvendt af en lang række kommuner og er herigennem blevet tilpasset og udviklet.

I starten af 2010'erne forsøgte Skov & Landskab, Københavns Universitet, brancheorganisationen for Danske Anlægsgartnere samt Foreningen for Kommunale Park- og Naturforvaltere at gennemgå eksisterende kvalitetsbeskrivelser med henblik på at opdatere Kvalitetsbeskrivelsen fra 1998 i en ny tilpasset form, hvor erfaringerne fra de seneste 15 års anvendelse kunne blive indarbejdet. Projektet ledte frem til en række forslag til reviderede funktionsbeskrivelser samt tilstands- og udførselskrav for elementer i grønne anlæg (Skov & Landskab, 2011). Figur 1 indeholder udkast til en revideret skabelon for driften af et grønt element.

<b>Element group (Grass)</b>		<i>(Reference photo)</i>
<b>Element name (utility lawn)</b> Purpose and function (for landscape and use). <i>E.g. Utility lawns are found in gardens, parks and residential areas and can be used for stay, play and ball games. Utility lawns typically have high durability and use.</i>		
<b>Description (horticultural definition of element)</b> <i>E.g. Utility lawns are uniform in their expression and are clearly delineated for other park elements. There are only little and dispersed weeds. The grass forms a continuous surface which is predominantly green. The lawn appears fairly even.</i>		
<b>WORK STANDARD</b> Measureable and clear specification that the element/work must comply with.		
<b>Global</b>		<b>Local</b>
<b>Performance</b> <i>Grass height is from 4 cm to max 8-12 cm. Around furniture and solid elements grass height is max.15 cm. Grass clippings shall nowhere appear more than a clump of 10 x10 cm per m2.</i>		<i>E.g. grass height: 8–10 cm.</i>
<b>Instruction</b> <i>Collection of leafs, branches and the like are removed before mowing and fixed a time after leaf fall in November/December and one time in March/April Spring preparation before starting mowing with removal of fallen branches, molehills and other</i>		<i>E.g. yearly: even application of 100 kg NPK per 10,000 m<sup>2</sup>.</i>
<b>Additional (ordered additionally)</b> <i>Fertilization (0-3) time (s) referred to manure plan Vertical cutting annually with collection</i>		<i>E.g. topdressing of 10,000 m<sup>2</sup> grass surface.</i>

Figur 1. Skabelon for driften af et grønt element

I forhold til systematikken med funktions, tilstands- og udførselskrav pegede projektet 'Helhedsorienteret Parkforvaltning' – 'HelPark' – (Randrup *et al.*, 2004) , yderligere på mulighederne for at anvende strategier og parkpolitikker, områdebeskrivelser samt udviklingsplaner, som måder at definere mål og midler på, i forhold til driften. HelPark indeholder endvidere et koncept der sammentænker udbudsmæssige, kontraktslige,

samarbejds-mæssige samt den grønne drift og udvikling i en helhed. Tabell 2 oplister de enkelte dele i HelPark konceptet.

**Tabell 2.** *Dele i HelPark-konceptet*

---

<b>Etiske regler</b>	Bestiller og udfører bør tilslutte sig et sæt af etiske spilleregler, der kan vejlede parterne.
<b>Tildelingskriterier</b>	Et udbud bør i høj grad vægte kvalitet i opgaveløsningen og samarbejde i forhold til prisen.
<b>Parkpolitik</b>	Udbyder bør formulere en politisk forankret parkpolitik, der indeholder værdier, visioner og målsætninger.
<b>Forretningsplaner</b>	Udfører bør have en forretningsplan, der blandt andet indeholder en oversigt over virksomhedens ressourcer og ekspertise.
<b>Opgaveopdeling</b>	Opgaver bør inddeles i basisopgaver, ekstraopgaver og udviklingsopgaver. Økonomien for de tre typer af opgaver bør sammentænkes så det giver incitament for udfører at optimere driften.
<b>Områdebeskrivelser og handlingsplaner</b>	Sammen med drifts- og plejeplaner, bør der udarbejdes områdebeskrivelser og handleplaner, der indeholder oversigt over formål og anvendelse samt udviklingsmål.
<b>Udførers rolle</b>	Udfører har ofte en viden om driften som ikke er umiddelbar tilgængelig for en bestiller eller planlægningsafdeling. Udførers ekspertise og viden bør inddrages i videst mulige omfang. Dette kan ske gennem fælles planlægning eller økonomiske incitamenter for udførelse af opgaver.
<b>Borgerinddragelse</b>	Borgerne og brugerne, organiserede som uorganiserede, bør inddrages på forskellige niveauer. Dette bør omfatte udarbejdelse af parkpolitikker, områdebeskrivelser og handlingsplaner.
<b>Incitamenter og bonussystem</b>	Udover det almindelige bodssystem, bør en aftale indeholde bonussystem og incitamenter, som knyttes til opfyldelse af forskellige målsætninger, eksempelvis samarbejde, brugertilfredshed og kvaliteten af driften. Incitamenter bør også understøtte effektiviseringer af driften, herunder gennem overskudsdeling og/eller geninvesteringer.
<b>Konflikthåndtering</b>	Alle uoverensstemmelser bør håndteres tidligt og på lavest mulige organisatoriske niveau. Hvis problemer ikke kan løses på et niveau, bør de håndteres på et mere overordnet niveau.

---

## Standarder i Sverige

### *Kontraktmässiga standarder*

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

### *AB/AMA-systemet*

AB är förkortning för Allmänna Bestämmelser för Byggnads-, anläggnings- och installations-entreprenader och utformas av Byggnadsnämndens kontraktskommitté. AB finns för olika entrepre-



nadformer och är det dominerande entreprenadjuridiska systemet för bygg- och anläggnings-entreprenader i Sverige. AMA står för Allmän Material- och Arbetsbeskrivning är det dominerande beskrivningssystemet på samma sätt som AB och ges ut av Svensk Byggtjänst. AMA finns för bl a Hus, Anläggning, El, VVS och kyl och även AF för administration. När det gäller förvaltning får andra beskrivningsalternativ användas eftersom detta saknas i AMA.

#### *AB 04*

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

**Kapitel 1:** Omfattning

**Kapitel 2:** Utförande

**Kapitel 3:** Organisation

**Kapitel 4:** Tider

**Kapitel 5:** Ansvar och avhjälpande

**Kapitel 6:** Ekonomi

**Kapitel 7:** Besiktning

**Kapitel 8:** Hävning

**Kapitel 9:** Tvistelösning

**Kapitel 10:** Förenklad tvistelösning

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

#### *ABT 06*

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

#### *AMA AF 12*

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

#### *AFF-systemet*

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

#### *ABFF 12*

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

## SF 12

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

## Teknik 11

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

## Fackmässiga standarder

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

## Skötselmanual 98

Denna standard har utvecklats som en grund för att skapa enhetligare begreppsanvändning i utemiljöbranschen och har getts ut av Movium vid SLU. Merparten av begreppen är idag etablerade och används i många skötselbeskrivningar för upphandling. En viktig principiell skillnad mot tidigare tankesätt var att fokusera olika skötselprodukter och beskriva deras funktion och inte endast beskriva skötselmoment. De skötselprodukter som ingår framgår av Figur 3.

Utemiljöns beståndsdelar	
Utemiljön delas in i 8 olika typer av objekt, som i sin tur delas in i 25 olika skötselprodukter.	
Gräs	Prydnadsgräsmatta Bruksgräsmatta Högvuxen gräsyta Äng
Buskar och häckar	Prydnadsbuskar Bruksbuskage Klippt häck Klättrväxter
Träd	Formklippt träd Gatuträd
Rabatter	Park- och prydnadsträd Vår- och sommarblommor Urnor Perenner
Natur	Rabattrosor Öppen mark
Markbeläggningar	Trädbevuxen naturmark och skog Singelytor Grusytor Asfaltytor Sandytor Sten- och platttytor
Vattenanläggningar	Fontäner och bassänger Dammar och bäckar
Markutrustning	Markutrustning

Figur 2. Skötselmanualens skötselprodukter (Persson 1998)

Varje skötselprodukt beskrivs med ett principiellt upplägg enligt följande



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

### Skötselmanual för kyrkogårdar

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

### Skötselmanual för bostadsgårdar

Den senaste kompletteringen i serien är Skötselmanual för bostadsgårdar och den är motiverad utifrån de förutsättningar och speciella behov som gäller för bostadsgårdar. En genomgång av förändring av skötselprodukter och uppdatering av beskrivning med tydligare uppdelning mellan drift, underhåll och komplettering med kontroll gör att den ansluter till principerna i AFF-systemet.



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

### Funktionella Parker

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

duktbaserat system med 58 produkter som främst beskriv med hjälp av utseendekrav och föreskrifter om arbetsutförandet.

### *Utemiljö 99*

Utemiljö 99 är en del i AFF-systemet och innefattar en mall för både administrativa föreskrifter och skötselbeskrivning. Utgångspunkten för skötselprodukterna i beskrivningen är Skötselmanual 98 och en uppdelning mellan drift och underhåll är gjord för att passa in i AFF-systemets nomenklatur (jämför Figur 5).

## **Jämförelse mellan Sverige och Danmark**

Huvudförfattare Bengt Persson

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

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

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

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

## Analyse af kvantitative data

Huvudförfattare Christian Lindholst

I dette afsnit analyseres en række udviklingstræk i forhold til kommuner og boligselskabers udlicitering af driften af udearealer i Danmark og Sverige. Analysen er baseret på brugbare svar fra den web-baserede spørgeskemaundersøgelse.

På baggrund af analysen kan følgende konklusioner fremhæves:

- I både Sverige og Danmark er trenden at de kommuner, der i dag udliciterer en del af deres driftsopgaver forventer at udlicitere en endnu større andel af opgaverne fremover.
- De svenske kommuner der udliciterer, udliciterer en større andel af deres opgaver end de tilsvarende danske kommuner.
- Færre kommuner udliciterer opgaver i Sverige end i Danmark.
- Det er kun ganske få boligselskaber, der udliciterer driftsopgaver i Danmark, hvorimod andelen af boligselskaber, der udliciterer driftsopgaver, er større i Sverige.

### Antal svar og svarprocenter

Tabell 3 giver et overblik over antal indkomne svar fordelt på henholdsvis kommuner og boligselskaber i Danmark og Sverige samt svarprocenter for kommunerne. Antallet svar från boligselskaberne är litet så resultatet från den delen av undersökningen måste tolkas med försiktighet.

Tabell 3. Antal svar og svarprocenter i Danmark og Sverige på spørgeskemaet.

	Danmark		Sverige	
	Kommuner	Boligselskaber	Kommuner	Boligselskaber
Antal indkomne svar	57	8	45	15
Alle (landsplan)	98	-	290	-
Svarprocent	58 %	-	16 %	-

Antallet af brugbare svar i Danmark i forhold til det samlede antal kommuner (svarprocenten) er tilstrækkelig til at resultaterne for denne del umiddelbart bør kunne anvendes til at tegne et generelt billede af udviklingen for denne del af de undersøgte organisationer (kommunal udlicitering inden for parker og grønne områder i Danmark). Svarprocenten for de svenske kommuner er på 16 % og resultaterne herfor bør kun tolkes med forsigtighed i forhold til optegningen af et mere generelt billede af udviklingen. Den kommunale struktur i Sverige er endvidere præget af et stort antal kommuner med et relativt lavt antal indbyggere. Eksempelvis var der 137 ud af i alt 290 svenske kommuner med et indbyggertal på under 15.000. Kun 2 ud af disse 137 svenske kommuner indgår i analysen. Det tilsvarende antal i Danmark er 6 ud af i alt 98 kommuner, hvoraf kun 1 indgår i undersøgelsen. 12 ud af de 20 største svenske kommuner indgår i undersøgelsen samt 15 af de 20 største danske kommuner. Da undersøgelsen har været målrettet anvendelsen af udlicitering kan det endvidere antages at de kommuner og boligselskaber, der *ikke* udliciterer, i større grad end de kommuner og boligselskaber, der udliciterer, har valgt *ikke* at deltage i undersøgelsen.

Blandt de indkomne svar er der også en klar indikation af, at blandt de svenske kommuner, der udliciterer driften af udearealer, udliciteres en langt større del end hos de tilsvarende danske kommuner (Se Tabell 6). Blandt de 12 svar fra de 20 største kommuner i Sverige er

det indikeret at alle har udliciteret opgaver. Blandt de 15 svar fra de 20 største kommuner i Danmark er det indikeret at 3 ikke har udliciteret opgaver.

**Tabell 4** Kommuner og boligselskaber i Danmark og Sverige, der udliciterer driften af udearealer

Antal	Danmark		Sverige	
	Kommuner	Boligselskaber	Kommuner	Boligselskaber
Anvender udlicitering	45	4	27	14
Udliciterer ikke	12	4	18	1
<b>Total</b>	<b>57</b>	<b>8</b>	<b>45</b>	<b>15</b>
Procent	Danmark		Sverige	
	Kommuner	Boligselskaber	Kommuner	Boligselskaber
Anvender udlicitering	79 %	50 %	60 %	93 %
Udliciterer ikke	21 %	50 %	40 %	7 %
<b>Total</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>

## Gennemsnitlige udliciteringsgrader

I Tabell 5 er de uvægtede gennemsnitlige udliciteringsgrader udregnet for kommuner og boligselskaber i Danmark og Sverige. De gennemsnitlige udliciteringsgrader for både kommuner og boligselskaber i Sverige og Danmark er generelt stigende i forhold til for 5 år siden og i forhold til den forventede udliciteringsgrad om 5 år.

Der er generelt en højere udliciteringsgrad blandt de svenske kommuner der udliciterer (60 %) end hos de tilsvarende danske (40 %). I forhold til de forventede udliciteringsgrader for danske og svenske kommuner forventes denne at være stigende i begge lande. Blandt de kommuner, der udliciterer, forventes udliciteringsgraden om 5 år at være på 70 % i Sverige mod 48 % i Danmark. Udliciteringsgraden blandt danske boligselskaber er tilsyneladende markant lavere end udliciteringsgraden blandt svenske boligselskaber.

**Tabell 5.** Nuværende, historisk samt forventet gennemsnitlig udliciteringsgrad fordelt på kommuner og boligselskaber i Danmark og Sverige\*

Udliciteringsgrad blandt respondenter med brugbare svar, der udliciterer	Danmark		Sverige	
	Kommuner (45)	Boligselskaber (3)	Kommuner (27)	Boligselskaber (14)
Historisk for 5 år siden	25 %	5 %	54 %	74 %
Nuværende	40 %	10 %	61 %	84 %
Forventet om 5 år	48 %	22 %	70 %	89 %
Udliciteringsgrad blandt alle respondenter med brugbare svar	Danmark		Sverige	
	Kommuner (57)	Boligselskaber (8)	Kommuner (45)	Boligselskaber (15)
Historisk for 5 år siden	16 %	2 %	29 %	69 %
Nuværende	27 %	4 %	34 %	78 %
Forventet om 5 år	29 %	8 %	38 %	83 %

\* Uvægtede andele.

## Udliciteringsstrategier

I den svenske rapport: "Organisation av kommunal teknisk verksamhet – en enkätstudie i början av 1990-talet" fra 1991 (Hansson & Knutsson, 1991) undersøges den organisatoriske udvikling i de svenske kommuners tekniske forvaltninger. I undersøgelsen udpeges tre

forskellige hovedtyper for anvendelse af eksterne entreprenører på baggrund af udliciteringsgraden. De tre hovedtyper, ('udliciteringsstrategier') er:

- Udlicitering som hoveddriftsform
- Udlicitering som komplement til egen organisation
- Udlicitering som stimulans for egen organisation, fx til prisafprøvning

I Hansson & Knutsson (1991) anvendes en udliciteringsgrad mellem 51 % - 100 % for at indikere udlicitering som en hoveddriftsform, en udliciteringsgrad på 16 % - 50 % til at indikere udlicitering som et komplement til egen organisation samt en udliciteringsgrad på mellem 0 % og 15 % til at indikere udlicitering som en stimulans for egen organisation.

I nærværende undersøgelse er der anvendt lidt andre udliciteringsgrader i forhold til kategoriseringen af de forskellige udliciteringsstrategier i forhold til den tidligere undersøgelse. I indeværende rapport anvendes en lav udliciteringsgrad på mellem 1 % mindre og 20 % som udtryk for en stimuleringsstrategi, en mellemstor udliciteringsgrad på mellem mere end 20 % og mindre end 70 % som udtryk for en komplementær strategi og en høj udliciteringsgrad på 70 % eller derover som udtryk for udlicitering som en hovedstrategi.

Tabell 6 gengiver fordelingen mellem forskellige udliciteringsstrategier i danske og svenske kommuner på baggrund af de data der indkom ved spørgeskemaundersøgelsen.

I Danmark anvender 66 % af kommunerne der udliciterer i 2013, udlicitering enten i en komplementær strategi, eller i en hovedstrategi, hvor udliciteret drift er den primære organisationsform. Historisk viser undersøgelsen at de fleste danske kommuner, der udliciterede for fem år siden, (59 %) anvendte en stimuleringsstrategi. Trenden i både den historiske og den forventede udvikling viser endvidere et skift fra stimuleringsstrategien over mod den komplementære strategi og hovedstrategien som begge forventes at være dominerende om 5 år i Danmark

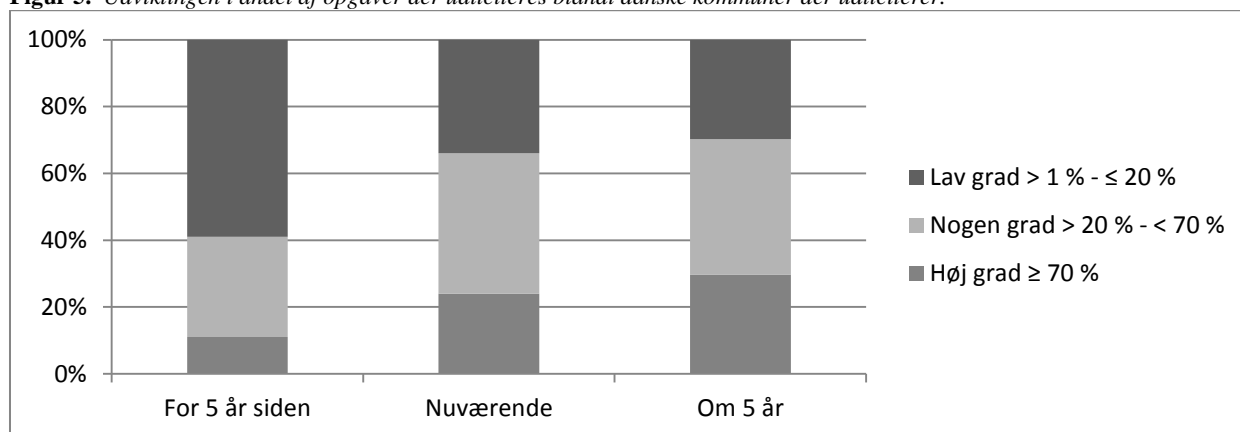
En tilsvarende trend kan ses for de udliciterende svenske kommuner, hvor hovedstrategien forventes at være dominerende om fem år (61 %) set i forhold til stimuleringsstrategien (13 %) og den komplementære strategi (26 %). Både historisk set og i forhold til den forventede udvikling benytter svenske kommuner i langt højere grad hovedstrategien end danske kommuner. Undersøgelsen indikerer således at den dominerende udliciteringsstrategi i Danmark er den komplementære strategi, hvorimod hovedstrategien er den dominerende udliciteringsstrategi i Sverige.

**Tabell 6. Udliciteringsstrategier: Udliciterende kommuner i Sverige og Danmark fordelt efter udliciteringsgraden for driften af udearealer.**

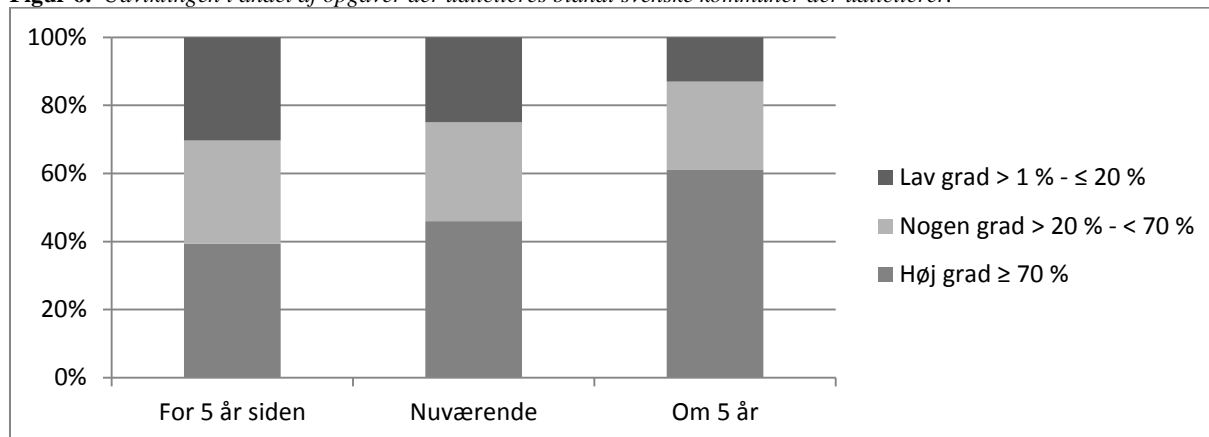
Antal	Danske kommuner			Svenske kommuner		
	For 5 år siden	Nuværende	Om 5 år	For 5 år siden	Nuværende	Om 5 år
Lav grad > 1 % - < 20 %	22	13	11	7	6	5
Nogen grad > 20 % - < 70 %	11	16	15	7	7	6
Høj grad ≥ 70 %	4	9	11	9	11	15
Andel ikke angivet	8	7	8	4	3	4
<b>Total</b>	<b>45</b>	<b>45</b>	<b>45</b>	<b>27</b>	<b>27</b>	<b>27</b>
<b>Procent*</b>						
Lav grad > 1 % - < 20 %	59 %	34 %	30 %	30 %	25 %	13 %
Nogen grad > 20 % - < 70 %	30 %	42 %	41 %	30 %	29 %	26 %
Høj grad ≥ 70 %	11 %	24 %	30 %	39 %	46 %	61 %
<b>Total</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>

\* 'Kategorien 'ikke angivet' er ikke medregnet i procentfordelingerne

**Figur 5. Udviklingen i andel af opgaver der udliciteres blandt danske kommuner der udliciterer.**



**Figur 6. Udviklingen i andel af opgaver der udliciteres blandt svenske kommuner der udliciterer.**





## Historisk udvikling

I Tabell 7 er den historiske udvikling i udliciteringsgraden for Kommuner og boligselskaber i Danmark og Sverige opgjort. Det er kun en meget lille andel af de svenske og danske kommuner, der udliciterer, som har oplevet en faldende udliciteringsgrad i forhold til for fem år siden, hvorimod næsten halvdelen af kommunerne i Danmark og Sverige har oplevet en øget udliciteringsgrad. Omkring halvdelen af kommunerne har oplevet en uændret udliciteringsgrad.

**Tabell 7.** Den historiske udvikling i udliciteringen af drift af udearealer fordelt på kommuner og boligselskaber i Danmark og Sverige.

Antal	Danmark		Sverige	
	Kommuner	Boligselskaber	Kommuner	Boligselskaber
Faldende	2	1	1	1
Uændret	17	0	13	9
Stigende	18	2	10	4
N/A	20	1	3	0
<b>Total</b>	<b>57</b>	<b>4</b>	<b>27</b>	<b>14</b>

Procent*	Danmark		Sverige	
	Kommuner	Boligselskaber	Kommuner	Boligselskaber
Faldende	5 %	33 %	4 %	7 %
Uændret	46 %	0 %	54 %	64 %
Stigende	49 %	67 %	42 %	29 %
<b>Total</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>

\* 'Kategorien 'n/a' er ikke medregnet i procentfordelingerne

## Forventet udvikling

I Tabell 8 er forventningerne for udliciteringsgraden opgjort i forhold til den nuværende udliciteringsgrad. Blandt danske og svenske kommuner er det omkring halvdelen af kommunerne, der forventer en uændret udliciteringsgrad. Samtidig er det kun ganske få kommuner der forventer en faldende udliciteringsgrad, hvorimod en stor andel i begge lande forventer en øget. I Danmark forventer således 43 % af kommuner, der udliciterer, at udliciteringsgraden vil øges og blandt de svenske kommuner er den tilsvarende andel 33 %.

Blandt undersøgelsens få danske boligselskaber forventer alle boligselskaber at udliciteringsgraden vil øges. Blandt de svenske boligselskaber er det omkring en femtedel, der forventer at udliciteringsgraden vil øges mens de resterende boligselskaber forventer at udliciteringsgraden vil være uændret. Dette hænger givetvis sammen med at der blandt de svenske boligselskaber allerede er en meget høj udliciteringsgrad (se Tabell 5).

**Tabell 8.** Den forventede udvikling i udliciteringen af drift af udearealer fordelt på kommuner og boligselskaber i Danmark og Sverige.

Antal	Danmark		Sverige	
	Kommuner	Boligselskaber	Kommuner	Boligselskaber
Faldende	2	0	4	0
Uændret	18	0	12	11
Stigende	15	3	8	3
N/A	22	1	3	0
<b>Total</b>	<b>57</b>	<b>4</b>	<b>27</b>	<b>14</b>

Procent*	Danmark		Sverige	
	Kommuner	Boligselskaber	Kommuner	Boligselskaber
Faldende	6 %	0 %	17 %	0 %
Uændret	51 %	0 %	50 %	79 %
Stigende	43 %	100 %	33 %	21 %
<b>Total</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>

\* 'Kategorien 'n/a' er ikke medregnet i procentfordelingerne

### Sammenfattende trend for udlicitering i Sverige og Danmark

En kort sammenfatning af den kvantitative analyse peger på en generel trend for de svenske og danske kommuner kendetegnet ved en øget udliciteringsgrad blandt de kommuner der i dag udliciterer – både historisk set i forhold til udliciteringsgraden for fem år siden og set i forhold til forventningen til udliciteringsgraden om fem år. Den samme trend er også gældende for de få danske og svenske boligselskaber, der indgår i undersøgelsen.

I Danmark findes der ikke nogle egentlige rapporter der kan dokumentere den historiske udvikling, men kvalitative undersøgelser af forskellige kommuners organisatoriske udvikling viser at vej- og parkafdelinger i de danske kommuner siden 1980'erne har søgt at udvikle deres organisationer i forhold til implementering af markedsorienterede styringsmekanismer, herunder forberedelse af organisationen til konkurrenceudsættelse og udlicitering (Nuppenau, 2009).

## Uppfattningar om kvalitet och process för upphandling av utemiljöförvaltning

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

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

### Svenska uppfattningar om kvalitet och process

Huvudförfattare Anna Sunding

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

#### Organisation av upphandling och genomförande av entreprenader

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

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

#### Förklaringar till Figur 7-Figur 14

Kolumnrubriker

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

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

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

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

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

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

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

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

### Radrubriker

*Inköp:* Upphandlingsansvarig, ofta en upphandlingsavdelning

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

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

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

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

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

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

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

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

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

I de två kommunala exemplen i Figur 8 och Figur 9 är flödena för upprättande av förfrågningsunderlag och genomförande av entreprenaderna snarlika. Bilderna av övriga kommuner är ungefär de samma med en tydlig involvering av inköps- eller upphandlingsavdelningar i samtliga av våra exempel. Värt att notera av skillnader mellan de två exemplen i Figur 8 och Figur 9 är att ledningsnivån inom parkverksamheten inte är involverad i exemplet som illustreras i Figur 9. Likaså skiljer sig graden av involvering från inköpsavdelningen i formuleringen av de tekniska kraven åt mellan de två. I exemplet enligt Figur 8 är inköpsavdelningen in-

volverad tillsammans med såväl ledningen för parkverksamheten som de ansvariga för drift och förvaltning medan det i exemplet enligt Figur 9 är drift- och förvaltningsansvariga som står för upprättande av de tekniska kraven. Vad gäller uppföljningen illustrerar Figur 8 en mer ambitiös kommun där både ledningen och drift- och underhållsansvariga medverkar, man anlitar en extern konsult för uppföljning och man hänvisar även entreprenören till att utgå från de synpunkter som kommer in via kommunens kundtjänst. Exemplet enligt Figur 9 hänvisar mycket av uppföljningen till entreprenörens egenkontroll tillsammans med att drift- och underhållsansvariga medverkar i uppföljningen.

OFFENTLIGÄGT FASTIGHETSBOLAG	Beställare	Tekniska krav	AF	Juridik	Kriterier för val av entr.	Utvär- dering	Drift	Uppföljning
Inköp								
Enhets ansv								
<b>Drift/förvaltn</b>								
Konsult			*formalia	*formalia				
Entr.								

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

I Figur 10 illustreras flödet för upprättande av förfrågningsunderlag och genomförande av skötselentreprenader för ett offentligt fastighetsbolag och i Figur 11 för ett privat fastighetsbolag. Det är stor skillnad mellan dessa två exempel och de två kommunala exemplen ovan men det är också stor skillnad mellan dem. I det offentligägda fastighetsbolaget är det driftansvarig som själv ansvarar för upprättande av förfrågningsunderlaget samt drift och uppföljning. En extern konsult anlitas för att upprätta de formella delarna av förfrågningsunderlaget och medverkar också i upprättande av kriterierna för val av entreprenör och utvärdering av anbudena. I det privata fastighetsbolaget är det en enhetsansvarig projektutvecklare som ansvarar för upprättande av förfrågningsunderlagen och som konsulterar driftansvariga och inköpsavdelningen för utformning av de tekniska kraven. Den dagliga kontakten med entreprenörerna under genomförandeskedet sköts av driftansvariga men den enhetsansvariga medverkar i uppföljningen tillsammans med driftansvariga.

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

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

I Figur 12 illustreras flödet för upprättande av förfrågningsunderlag och genomförande av skötselentreprenader för en bostadsrättsförening. De fyra bostadsrättsföreningar som ingår bland våra exempel har alla i princip samma flöde där ordföranden är aktiv och drivande i

upprättande av förfrågningsunderlagen och genomförande av upphandlingen. Styrelsen fungerar som beställare och tar de slutliga besluten om upphandling. Sedan övergår ansvaret för den dagliga kontakten med entreprenörerna och för uppföljningen till någon form av trädgårdsgrupp eller liknande, ibland i samverkan med en anställd fastighetsskötare.

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

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

### Synen på moment- respektive funktionsbaserade FFU och styrdokument

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

### Funktionsbeskrivningar

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

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

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

*”Det är det lite ge och ta, och där brukar entreprenören ha samma inställning.”*  
(parkförvaltare, kommun 70 000 inv.)

Två respondenter beskriver att det går att beskriva en helhet på ett annat sätt i en funktionsbeskrivning än som är möjlig med momentbeskrivningar. Man menar att helhetsbilden är större än antal klippningar och en respondent på den privata sidan menar också att det är lättare än

att detaljreglera allting. En respondent menar att en bra funktionsbeskrivning i princip är en färdig skötselplan, på ett helt annat sätt än en momentbeskrivning.

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

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

Några menar att det är svårt att beskriva saker i en funktionsbeskrivning, det kan röra sig om vissa typer av ytor eller skötselmoment. Någon respondent menar att begreppen är problematiska eftersom allting måste vara kalkylerbart. Bland annat "vid behov" är ett sådant begrepp som egentligen beskriver var det är man är ute efter.

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

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

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

### **Momentbeskrivningar**

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

*" Ju mer vi entreprenadiserar, desto mer kommer vi att behöva ha frekvenser för att kunna kontrollera våra entreprenörer."*  
(parkingenjör, kommun 40 000 inv.)

Några respondenter använder en blandning och menar att det är bra att förstärka med frekvenser. Man vill ge en ungefärlig bild av vilken nivå man förväntar sig på det beskrivna skötselmomentet.

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

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

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

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

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

(driftingenjör, kommun 100 000 inv.)

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

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

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

(projektutvecklare, privat fastighetsbolag 117 fastigheter)

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

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

(ordförande, privat bostadsrättsförening 40 lägenheter)

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

### **Trend?**

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



## Utveckling av kriterierna för skötselupphandlingar – från kvalitet mot kvantitet

### Nuläge/Trend

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

På ett par håll har man beskrivit glapp mellan den tekniska avdelningen och upphandlarna där man har olika idéer om vad som är viktigt. Upphandlingsavdelningen prioriterar effektivisering och smidiga upphandlingsförfaranden med tydliga krav och liten risk för överklagan medan den ”tekniska sidan” vill hitta kriterier och ha avtalstider som kvalitetssäkrar ett långsiktigt samarbete med nästa entreprenör.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(parkförvaltare, allmännyttigt bostadsföretag 25 000 lgh)

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

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

*”Lägsta pris eller att hålla på med konstiga kvalitetskrav hit och dit, jag vet inte, det är jättesvårt.”*

(parkingenjör, kommun 40 000 inv.)

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

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

(parkingenjör, kommun 40 000 inv.)

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

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

(projektutvecklare, privat fastighetsbolag 117 fastigheter)

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

I det ena fallet har man gjort ett avtal som handlar om att man köper timmar istället för fasta uppgifter och i princip använder entreprenören som sin egen personal. Respondenten är övertygad om att ett motsvarande samarbete hade varit omöjligt med en mer konventionell typ av upphandling där man är tvungen att ta okända entreprenörer i beaktande.

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

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

(ordförande, privat bostadsrättsförening 40 lgh.)

### **Så styrs kvaliteten i skötselentreprenaderna**

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

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

(gatuchef, kommun 20 000 inv.)

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

(parkingenjör, kommun 40 000 inv.)

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

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

(inköpschef, privat fastighetsbolag 250 fastigheter)

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

(stadsträdgårdsmästare, kommun 80 000 inv.)

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

Den andra frågan handlar om *hur* man styr. Detta innebär då vilka verktyg man använder sig av. Många av respondenterna är överens om att kontrollen och uppföljningen av arbetet är det

viktigaste momentet för en lyckad entreprenad. Dock tycker några att de inte hinner kontrollera i den omfattning man hade velat.

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

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

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

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

(parkansvarig, kommun 200 000 inv.)

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

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

(driftingenjör, kommun, 130 000 inv.)

Samtidigt menar andra att viten inte alls fungerar.

### **Hinder och svårigheter i kvalitetsstyrning**

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

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

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

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

(projektutvecklare, privat fastighetsbolag 117 fastigheter)

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

(parkförvaltare, allmännyttigt bostadsföretag 25 000 lgh)

### **Övrigt intressant som framkommit**

Flera respondenter uttrycker en önskan om att ta tillbaka en liten del till egen regi, eller att ha en mindre "utryckningsgrupp" som snabbt och smidigt kan ta hand om akuta ärenden. Någon har gått över i egen regi på delar som kräver kunskap. På frågan om entreprenadens storlek

har någon betydelse går åsikterna isär något. En del respondenter föredrar större entreprenader och menar att det krävs en större organisation för att ”orka dra runt” driften.

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

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

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

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

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

(driftingenjör, kommun 100 000 inv.)

## Danska uppfattningar om kvalitet och process

Huvudförfattare Christian Lindholst

I undersøgelsen er der indgået fem danske casestudier af kommuner og et mindre casestudie af udbud og udlicitering af drift af udearealer i danske boligselskaber. Tabell 9 giver et overblik over centrale karakteristika ved de seks cases. I forhold til organisering af kontraktstyring og udbudsfunktion så har fire af de fem kommuner centraliserede funktioner hvor udbud og styring er lokaliseret i specialiserede enheder centralt i forvaltningen. I en ud af de fem kommunale cases er funktionerne decentraliseret ud til en selvstændig driftsenhed. På baggrund af udliciteringsgraden anvender to af de fem en stimuleringsstrategi, hvor kommunen har organiseret størstedelen af driften i eget regi og primært anvender udlicitering til test og fastsættelse af priser. I en af de fem anvendes en komplementærstrategi, hvor driften er delt mellem eget regi og en eller flere eksterne entreprenører. I to af de fem kommuner anvendes udlicitering som en hovedstrategi, hvor næsten hele driften er udliciteret.

De fire af de fem kommunale cases har en længere udbudshistorik som i alle tilfælde går mere end 10 år tilbage og rummer erfaringer med adskillige udbudsrunder. I en af de fem er der kun en kort erfaring med udbud, hvor den nuværende udlicitering er et resultat af et førstegangsudbud. De fem kommunale cases dækker endvidere forskellige kommunestørrelser. I den følgende analyse af de danske cases fokuseres, der nærmere på betydningen af udbud og kontraktstyring for kvaliteten i driften.

Tabell 9 Oversigt over cases der indgår for den danske del

Case	Organisation	Udliciteringsstrategi	Erfaringer/historik	Kommunestørrelse
------	--------------	-----------------------	---------------------	------------------

DK1	Central kontraktstyring/ udbudsfunktion	Stimuleringsstrategi (ca. 0 % udliciteret)	Lang – siden starten af 2000'erne	Stor
DK2	Central kontraktstyring/ udbudsfunktion	Hovedstrategi (ca. 90 % udliciteret)	Kort – siden starten af 2010'erne	Lille
DK3	Decentral kontraktstyring/ udbudsfunktion	Komplementærstrategi (ca. 30 % udliciteret)	Lang – siden starten af 2000'erne	Mellem
DK4	Central kontraktstyring/ udbudsfunktion	Hovedstrategi (ca. 100 % udliciteret)	Lang – siden starten af 2000'erne	Stor
DK5	Central kontraktstyring/ udbudsfunktion	Stimuleringsstrategi (ca. 5 % udliciteret)	Lang – siden starten af 2000'erne	Mellem
DK6	Central udbudsfunktion	Komplementær – ca. 2/3 af opgaven udbudt.	Ingen – aflyst førstegangsudbud	Stort boligselskab

### Organisation av upphandling och genomförande av entreprenader

Organiseringen af ansvar for udbud og driftsstyring organiseres forskelligt i de undersøgte kommunale cases (se også Figur 12 - Figur 14). Der er således ikke en gennemgående model eller tilgang, der samler alle de undersøgte cases.

I udgangspunktet anvendes den traditionelle bestiller-udførermodel (BUM), i en mere eller mindre tillempet form, som det primære organisationsprincip for fordeling af ansvar og roller mellem de involverede parter. I den traditionelle bestiller-udførermodel sker styringen gennem et fokus på prissætning og aftale om levering af specificerede ydelser, en styring, der primært baserer sig på bestilling og løbende kontrol af ydelser samt eventuelle økonomiske sanktioner såfremt ydelserne ikke lever op til det specificerede aftalegrundlag. Det primære rationale i den traditionelle bestiller-udførermodel er at sikre en økonomisk effektiv drift i forhold til klart specificerede ydelser (Lindholm, 2009). Et par af casene anvender meget tillempede eller udbyggede variationer af bestiller-udførermodellen. Prissætning, specifikation af ydelser samt tilsyn er stadig centralt, men anvendes med forskellige formål for øje og med forskellige tilgange.

### Organisering af udlicitering

I de fem cases er de forskellige opgaver/ansvarsområder fordelt lidt forskelligt mellem forskellige dele i forvaltningen. I Figur 13 - Figur 15 er der gengivet eksempler på hvordan de forskellige opgaver er fordelt i tre cases der repræsenterer forskellige udliciteringsstrategier. Case 2 omfatter et førstegangsudbud og er særligt kendetegnet ved en omfattende involvering af en ekstern rådgiver samt en grundlæggende involvering af de forskellige dele af forvaltningen.

Case 1	Beställare	Tekniska krav	AF	Juridik	Krit. f val entr.	Utvärdering	Drift	Uppföljning	Kommentar
Inköp					*				* Politisk bestemt
Enhets ansv	*								* Politisk bestemt
Drift/förvaltn									
Konsult									
Entr.									
Kund-tjänst									

Figur 12. Organisering af udlicitering i case 1.

Case 2	Beställare	Tekniska krav	AF	Juridik	Krit. f val entr.	Utvärdering	Drift	Uppföljning	Kommentar
Inköp									
Enhets ansv	*								* Politisk bestemt
Drift/förvaltn									
Konsult									
Entr.									
Kund-tjänst									

Figur 13. Organisering af udlicitering i case 2.

Case 3	Beställare	Tekniska krav	AF	Juridik	Krit. f val entr.	Utvärdering	Drift	Uppföljning	Kommentar
Inköp									
Enhets ansv	*								* Politisk bestemt
Drift/förvaltn									
Konsult									
Entr.									
Kund-tjänst									

Figur 14. Organisering af udlicitering i case 3.

### Udarbejdelse og tilpasning af udbudsmaterialer

I Danmark har der i alle de fem undersøgte cases været anvendt konsulenter. I de fire cases, hvor der er en lang historie med udlicitering er konsulenter kun indgået i mindre omfang. Eksempelvis i forhold til gennemførelse af selve udbuddet eller som hjælp til at samle og opdatere udbudsmaterialet. Oprindeligt er det dog konsulenter, der har leveret udbudsmateriale og kvalitetsbeskrivelser i disse fire cases. De oprindelige udbudsmaterialer og kvalitetsbeskrivelser er sidenhen blevet opdateret og tilpasset i forhold den enkelte

kommunens behov. I den ene undersøgte case, hvor der er tale om et førstegangsudbud, har konsulenter ligeledes leveret udbudsmaterialet samt kvalitetsbeskrivelser. Dette stemmer overens med den historik som casene med en længere udbudshistorik har.

Ens for alle cases var at udbuds- og kontraktgrundlaget oprindeligt var udarbejdet i samarbejde med en ekstern rådgiver og i efterfølgende udbudsrunder tilpasset af forvaltningen. Den oprindelige udarbejdelse kunne omfatte både det kontraktmæssige som det opgavemæssige. Den efterfølgende tilpasning omfattede både de juridiske dele af kontraktgrundlaget, udbudsbetingelser samt det opgavemæssige i form af kvalitetsbeskrivelser, kortmateriale og mængdeangivelser. Det er således sandsynligt at udviklingen af udbuds- og kontraktmaterialet typisk sker ved at det er nedarvet og tilføjes mindre ændringer i den enkelte forvaltning i forhold til tidligere udbudsrunder.

### **Udvælgelses- og tildelingskriterier**

I de undersøgte case-eksempler anvendtes der forskellige sammensætninger af udvælgelses- og tildelingskriterier i udbudsprocesserne. De undersøgte case-eksempler omfatter følgende modeller for udvælgelse og tildeling:

- Prækvalifikation og tildeling efter laveste pris
- Prækvalifikation og tildeling efter økonomisk mest fordelagtige tilbud.

I et udbud med prækvalifikation inviteres og udvælges en række entreprenører (minimum 5) til at afgive tilbud i separat prækvalifikationsrunde. I et udbud uden prækvalifikation opsættes der almindeligvis også en række udvælgelseskrav som skal være opfyldte inden tilbuddet bedømmes i forhold til tildelingskriterier. I udvælgelsen kan entreprenørerne udvælges eller fravælges i forhold til organisatoriske og faglige krav samt referencer fra tidligere opgaver. Herefter inviteres de udvalgte entreprenører til at afgive tilbud i en efterfølgende tilbudsrunde. Blandt case-eksemplerne anvendtes både laveste pris og det økonomisk mest fordelagtige tilbud som tildelingskriterium. Blandt de cases, der anvendte laveste pris, var dette ikke nødvendigvis et udtryk for at kvalitative forhold såsom faglighed og kompetencer ikke var centralt i udbudsfasen. De case-eksempler, der anvendte laveste pris, præciserede samtidig en række centrale kvalitative krav i form af indskrevne minimumskrav (skal-krav) i udbuds- og kontraktmaterialet.

*”Mange anklager os for kun at gå efter prisen, fordi vi anvender et tildelingskriterium der hedder ’laveste pris’, men inden vi kommer til tildelingen, så har vi jo vores egnethedskrav – og dem skal man [tilbudsgiver] jo igennem. De er ultimative. Hvis man eksempelvis ikke har en faglig leder med en af de relevante uddannelser som vi peger på, så bortfalder tilbuddet og indgår ikke i tildelingen.”*

Det var ligeledes en erfaring i case DK4, at de faglige krav i prækvalifikationen frasorterede nogle potentielle tilbudsgivere. Dette var også en erfaring i case DK5, hvor der ligeledes blev anvendt prækvalifikation og tildeling efter laveste pris. I forhold til tildelingskriterier under det økonomisk mest fordelagtige tilbud, så anvendtes ofte forslag til opgaveløsning samt miljø.

I forhold til tilbudsgivningen og prissætning var det blandt andet i case DK4 erfaringen, at det var vigtigt at selve driften blev beskrevet i form af udførselskrav sammen med arbejdsmængder fremfor i form af tilstandskrav. I dette case-eksempel var udviklingen præget af at der blev lagt stadig større vægt på udførselskrav frem for tilstandskrav fordi erfaringen



tilsagde at dette gav et mere fyldestgørende grundlag for tilbudsafgivning. For stor vægt på tilstandskrav i udbudsmaterialet kunne givet et uheldigt incitament hos tilbudsgiverne til at underestimere de ressourcer, der skulle afsættes for at opnå en tilfredsstillende drift efterfølgende. Erfaringen fra flere udbudsrunder i dette case-eksempler var at for lav prissætning efterfølgende gav problemer med at få leveret i driften i overensstemmelse med de mere overordnede tilstandskrav.

*”En af de værste ting at starte med er sådan en entreprenør, der i virkeligheden starter med at opdage – ’hov, jeg har givet for lave priser og nu skal jeg lige have det her til at hænge sammen’ ”*

I alle case-eksempler var der opmærksomhed på udfordringen med at beskrive og bedømme kriterier vedrørende eksempelvis organisation og faglighed som enten var opstillet i prækvalifikationsrunden eller som tildelingskriterier i tilbudsrunder.

I flere case-eksempler fortalte man at det kunne være svært at opstille og bedømme underkriterier som organisation og faglighed i udbudsprocessen. I case-eksempel DK5, havde man mangeårige erfaringer med bedømmelse af tilbud og på trods af dette mente man ikke at man havde identificeret de ”vise sten” vedrørende formulering af underkriterier og bedømmelsen.

I case DK1 og DK4 var man opmærksom på at funktions- og tilstandskrav i forhold til udførselskrav kunne give udfordringer i forhold til prissætningen hos tilbudsgiverne.

*”Det er nok lidt sværere at prissætte for de bydende”, ”Man skal jo have det hele med og hvor mange gange er det lige at det skal udføres og så videre. På den måde er det nok lidt sværere for de bydende end når de får at vide at de skal gøre det 10 gange og så kan beregne hvor meget de så skal have per gang.”*

I dette case-eksempel var der valgt en anden løsning end at indføre flere udførselskrav samt mere detaljerede beskrivelser. Løsningen var at beregne en target-pris i forbindelse med udbuddet, hvorefter tilbud der lå væsentlig under denne kunne frasorteres. Endvidere blev der anvendt det økonomisk mest fordelagtige tilbud som tildelingskriterium i modsætning til case-eksempel DK4, hvor laveste pris var tildelingskriterium. De to case-eksempler repræsenterer således to forskellige tilgange til at løse den samme udfordring.

Der anvendtes endvidere forskellige aftalestandarder i de forskellige case-eksempler. Aftalestandarder omfattede både AB Service og AB92. I begge tilfælde var der indført afvigelser fra teksten i den oprindelige aftalestandard.

### **Udliciteringsstrategier**

I forhold til formål, så anvendes der blandt case-eksemplerne meget forskellige udliciteringsstrategier (kendetegnet ved forskellige udliciteringsgrader), som synes bestemmende for hvordan det enkelte udbud og den efterfølgende entreprisstyring organiseres. I alt synes der at være tre forskellige strategier (Jf. også kvantitativ del i rapporten).

I ’stimuleringsstrategien’ anvendes udbud og udlicitering sammen med varetagelse af drift gennem egen entreprenør til løbende at sikre en økonomisk effektiv drift hos egen entreprenør. Denne strategi har derfor et primært fokus på prissætning af specificerede ydelser og sammenligning af priser på tværs af egen entreprenørhed og markedspriserne opnået gennem en udbudsrunde. I forhold til det politiske niveau så synes denne strategi at afhænge

af, at både egen driftsorganisation formår at effektiviseres og udvikles og at egen drift fremstår konkurrencedygtig i forhold til markedspriserne. En forudsætning for at denne strategi er velfungerende er at konkurrencen og tilbudsafgivningen mellem egen driftsorganisation og eksterne entreprenører sker på lige vilkår. I et case-eksempel (DK5) var forvaltningssiden meget opmærksom på at den fortsatte politiske tillid og opbakning til strategien netop var at konkurrencesituation var velfungerende og på lige vilkår mellem den interne og eksterne tilbudsgivere. Ligeledes var et andet case-eksempel (DK1), hvor der anvendtes en stimuleringsstrategi, i en situation hvor tidligere udbud ikke havde tiltrukket tilstrækkeligt med eksterne tilbudsgivere meget opmærksom på at tilrettelægge kommende udbud, således at de blev mere attraktive for eksterne tilbudsgivere. Overvejelserne omhandlede både tildelingskriterier, opgaveportefølje og kontraktlængde.

En lav udliciteringsgrad er dog ikke nødvendigvis ensbetydende med en stimuleringsstrategi. Der kan også være taget hensyn til hvilke ydelser, der kræver specialiserede ressourcer og viden og som det derfor er mest effektivt for en mindre forvaltning at købe ind hos eksterne entreprenører.

I en anden strategi anvendes udlicitering som komplementær til egen drift. Formålet kan stadig være at sikre konkurrencedygtige priser og effektivisering af egen driftsorganisation, men dette udvides i nogle tilfælde med et fokus på tværgående læring og integration af udvikling i de udliciterede udearealer.

I case-eksempel DK3 anvendtes den udliciterede drift eksempelvis til sammenligning og udvikling på alle niveauer, herunder ledelses-, driftsledelses- og medarbejderniveau. Centrale spørgsmål i sammenligningen var hvor organisationerne kunne lære af hinanden og hvor de kunne komplementere hinanden. Dette omfattede eksempelvis arbejdsmetoder og anvendelsen af maskiner. Erfaringsudveksling kunne endvidere understøttes gennem workshops med deltagelse af ansatte fra den interne entreprenør og den eksterne entreprenør. I denne udliciteringsstrategi bibeholder forvaltningen endvidere evnen til selv at løse driftsopgaver og fastholder en viden herom inden for den overordnede organisation. I et case-eksempel (DK3) indgik interne principper om 'helhedsorienteret drift', hvor der var fokus på multiple bundlinjer (økonomi, faglig kvalitet, medarbejdertilfredshed, borgerinddragelse), således også som vision for samarbejdet med den eksterne entreprenør. I dette case-eksempel var det endvidere kommunens egen entreprenør, der stod for udbud af opgaver og styring af eksterne entreprenører.

I en tredje strategi anvendes udlicitering som den primære måde at få løst driftsopgaver på. Alle relevante driftsopgaver skal således løses af eksterne entreprenører og der er ikke direkte viden til hvordan driftsopgaver kan løses via egen organisation. Der er således en stor afhængighed af enten et godt samarbejde med de eksterne entreprenører eller en velfungerende tilsynsfunktion. I et case-eksempel (DK4), hvor der er udliciteret igennem en lang årrække, er tilgangen stadig meget præget af den oprindelige bestiller-udførermodel, mens et andet case-eksempel (DK2), hvor der kun er udliciteret i en meget kort periode, er tilgangen mere samarbejdsbaseret med et fokus på udvikling af både opgaveløsninger og styringsrelationerne.

Det varierede hvem der deltog i udbudsprocessen og ved udarbejdelsen af udbuds- og kontraktmateriale i de omfattede case-eksempler. I et case-eksempel (DK3) var opgaven som del af den overordnede organisation og udliciteringsstrategi lagt ud decentralt til en intern

driftsenhed. I flere af case-eksemplerne deltog der også en central indkøbsafdeling i gennemførelsen af udbuddet.

#### *Driftsstyring og opfølgning*

De undersøgte case-eksempler anvender alle kvalitetsbeskrivelser i forskellige varianter, kortmateriale samt mængdeangivelser som grundlag for driftsstyringen.

I alle de undersøgte cases blev der i den daglige praksis anvendt en 'holistisk' tilgang i tilsyn og opfølgning på driften. En holistisk tilgang tager udgangspunkt i helhedsindtrykket af et grønt anlæg eller udeareal (Lindholst, 2009). I flere af case-eksemplerne kom dette til udtryk ved at det var det overordnede indtryk eller opfyldelsen af plejemål der var det centrale i det daglige tilsyn. I en række af case-eksemplerne blev der en "atomistisk" tilgang (Lindholst, 2009), hvor fokus er på det enkelte delelement og detaljeret overholdelse af specificerede krav i kvalitetsbeskrivelsen, kun anvendt såfremt at der opstod uenighed omkring helhedsindtrykket.

*"Tilstandskrav synes vi er rigtigt godt. I stedet for at gå ud og måle og veje alting, så går vi ud og kigger på helheden. Hvis man kigger ud over et område og det egentlig ser godt ud så, så lever det op til kvalitetskravene, mens hvis der er noget der springer i øjnene, så lever det ikke op til kvalitetskravene. Når man laver kvalitetskontrollen så er det kun hvis det lyser langt væk at det ikke lever op til kravene, så går man hen og måler og vejer på det. Ellers så ser man på hovedindtrykket af hvordan det ser ud." "Det gør det også lidt nemmere i kontrollen."*

I case DK3 var kvalitetsbeskrivelsen ligeledes 'kun' en 'referenceramme' i forhold til den daglige drift. I lighed med case DK1 anvendtes der i case DK3 kvalitetsbeskrivelser, som primært baserede sig på mere overordnede beskrivelser af den ønskede tilstand for de forskellige grønne elementer.

Der var dog også en opfattelse i nogle af case-eksemplerne af at det i opstartsfasen af en entreprise (de første 6 måneder) var særligt vigtigt at der var fokus på kvaliteten og det beskrevne grundlag for at opnå enighed og en fælles forståelse af denne.

I case DK4 var det også en erfaring at såfremt prisen på kontrakten havde været for lav så blev det nødvendigt i større grad at anvende kvalitetsbeskrivelsen og gennemføre kvalitetskontrol. Samtidigt udstillede sådanne situationer også om selve opgavebeskrivelsen var formuleret mere eller mindre godt.

*"Hvis entreprenøren ikke rigtigt magter opgaven eller har givet for lav pris og derfor hele tiden forsøger at springe over hvor gærdet er lavest, så er vi nødt til at stramme skruen meget, bruge vores kvalitetsbeskrivelse meget, bruge vores kontrol meget. Så bliver det vigtigt at kvalitetsbeskrivelsen er meget udspecificeret, nøjagtig og entydig."*

I case DK4 var kvalitetsbeskrivelsen gennem flere omgange således revideret og gjort stadigt mere præcis i beskrivelsen af tilstands- og udførselskrav samt angivelser af mængder og kortmateriale. Endvidere var der i entreprisekontrakterne indarbejdet regler og betingelser vedrørende opdateringer af mængder og beskrivelser. Formålet var at sikre den løbende, direkte og korrekte sammenhæng mellem kvalitet, arbejdsmængde og betaling. I forhold til den tilgang der var anvendt i case DK1 og DK3, var tilgangen i case DK4 mere udbygget, da

styringen tog udgangspunkt i en løbende udvikling og revision af både tilstands- og udførselskrav.

Omvendt i forhold til situationer hvor en entreprenør ikke var klædt fagligt eller økonomisk på til at varetage opgaven, blev betydningen af opgavebeskrivelsen og behovet for kontrol mindre når de nødvendige økonomiske, samarbejds-mæssige og faglige forudsætninger var opfyldt.

*”Hvis vi omvendt starter op med et godt samarbejde, det hele hænger sammen økonomisk, så bliver det mindre vigtigt om kvalitetsbeskrivelsen er helt præcis. Så har vi ikke så meget brug for det værktøj – og vi har ikke brug for at gå ud og måle med tommestokken.”*

Opfattelsen af samarbejdets betydning for driftsstyringen var udtrykt som vigtig i de forskellige case-eksempler. I case DK4 var det anset for altafgørende i styringen at der er et 'godt' samarbejde med entreprenøren, at der var den rigtige 'kemi' mellem parterne samt at kravene i kvalitetsbeskrivelsen blev overholdt af entreprenøren samt håndhævet fra kommunens side såfremt at disse ikke blev overholdt af en entreprenør. En dårlig 'kemi' mellem parterne kunne betyde at parterne forsøgte at 'udnytte' hinanden, blandt andet ved at udbyder udnyttede den 'magt', der ligger i kontraktmaterialet eller at entreprenøren forsøgte at udnytte 'huller' i kontraktmaterialet eller kontraktstyringen. Konsekvenserne heraf var i alle tilfælde negative for kvaliteten af driften.

I case DK3 blev det også nævnt at det var en vigtig forudsætning at der var en gensidig forståelse af hinandens forhold og de situationer der løbende kunne opstå. Dette omfattede eksempelvis hvis der var opstået problemer i driften i forbindelse ved indkøring af en ny medarbejder, der således skulle lære en ny opgave eller en ny maskine at kende. Det var også tilfældet i et andet eksempel, case DK5, hvor der blev lagt vægt på at entreprenøren i dialog med forvaltningen hurtigt kunne rette op på problemer i driften og at dette ikke var udtryk for 'systematiske' eller gentagende problemer.

I case DK2 var behovene for samarbejde knyttet sammen med mange af de udfordringer, der kan opstå ved et førstegangsudbud. Udfordringerne kunne her være at opgavebeskrivelserne skulle tilpasses 'virkeligheden' eller at styringen af opgaverne ikke var tilrettelagt optimalt. I denne case var det således en bestillermæssig holdning til samarbejdet præget af fleksibilitet, åbenhed og engagement, der var medvirkende til at driften fungerer.

*”Jeg vil karakterisere vores samarbejde som et 'mønstersamarbejde'. Både udfører og bestiller strækker sig ret langt for at få tingene til at fungere. Det er det som har gennemsyret hele vores samarbejde. Det er det at vi vil det her og at vi vil have det til at fungere – og det har været målet helt fra starten af. Vi har ikke kigget tilbage på hvordan det er blevet gjort før, men været åbne over for den nye entreprenør.”*

I den daglige styring var fælles gennemgang og tilsyn af områder også anset som centralt for driftsstyringen i de forskellige cases. Gennem fælles gennemgang og tilsyn kunne de overordnede mål for drift af et område formidles på en effektiv måde til entreprenørens mandskab og der kunne dannes en fælles forståelse af områdernes funktion, drift og udviklingsmuligheder.

I case DK3 var det ikke kun et godt samarbejde, der blev nævnt som en forudsætning for en god drift. Udover et godt samarbejde var det også nævnt at driftsopgaverne krævede at der var

faguddannet og motiverede medarbejdere, der både kunne udføre faglige opgaver og som kan holde aftaler. Herudover var det nævnt at det var helt centralt at der skete en forankring og tilpasning af driften i forhold til borgernes daglige behov og en lokal forankring. Dette var dog kun implementeret i udvalgte områder, da organisationen ikke havde de fornødne ressourcer til at involvere borgere og lokalsamfund alle steder.

Selvom kvalitetsbeskrivelserne i den daglige styring overordnet blev anset for mindre vigtig, blev den dog i nogle case-eksempler anset som særlig vigtig for samarbejdet i en række situationer. Dette kunne eksempelvis være når en vindende entreprenør havde afgivet for lave priser i tilbudsafgivningen og dermed ikke havde beregnet tilstrækkelige ressourcer til en faglig korrekt udførsel af arbejdet (som eksempelvis i overensstemmelse med kvalitetsbeskrivelserne).

I case-eksempel DK4 var det også erfaringen at i de situationer, hvor kvaliteten blev leveret rutinemæssigt som forventet kunne styringen og samarbejdet fokusere mere på udvikling og ekstraopgaver fremfor opfølgning på kvalitetskravene i kvalitetsbeskrivelsen.

*”Man begynder jo at snakke om udvikling, hvad man kunne lave af ekstraopgaver, hvordan man kunne lave opgaverne på en anden måde, hvordan man kan optimere opgaven. Det bliver der tid og overskud til når man ikke skal rende og kontrollere hele tiden.”*

### **Udbud af driftsopgaver af udearealer i boligforeninger/selskaber**

Undersøgelsen har ikke omfattet danske cases for boligforeninger og/eller selskaber. I en dansk kontekst findes der eksempler på at opgaven har været udbudt, men efterfølgende ikke udliciteret. Dette på trods af at der er opnået tilbud der ville betyde besparelser for boligselskabet. Der er særlige grunde til dette, som gennemgås i nedenstående.

Det er i dag lovpligtigt for boligforeninger/selskaber i den almene boligsektor at udbyde håndværkeropgaver såsom istandsættelse/vedligehold ved fraflytning. Udbud med efterfølgende udlicitering af tilsyns-, drifts- og vedligeholdelsesopgaver i den almene boligsektor i Danmark har vist sig at medføre væsentlige besparelser. I forhold til udbud af tilsyns- og håndværkerydelser er der dokumenteret besparelser på mellem 20 % og 67 %.

Modsat udbud af håndværkeropgaver er det ikke lovpligtigt at udbyde opgaver vedrørende drift af udearealer. Hos den almene boligadministration, Boligkontoret, kendes der kun til få eksempler inden for den almene boligsektor på, at der er gennemført udbud af driftsopgaver af udearealerne og Boligkontoret føler sig usikker i forhold til om der er et besparelspotentiale på området. I de få kendte eksempler, hvor der er gennemført udbud, er udbuddene efterfølgende trukket tilbage efter krav fra beboere og beboerrepræsentanter. I et eksempel fra 2013 (case DK6), hvor en almen boligadministration gennemførte et udbud, omhandlende driftsopgaver i en boligforening med i alt 5.000 lejemål, kunne der på grundlag af de indkomne tilbud beregnes en potentiel besparelse på ca. 3,5 mio. kr. per år på driften. Udbuddet omfattede blandt andet virksomhedsoverdragelse af 24 medarbejdere mens 12 medarbejdere var planlagt at blive bibeholdt som direkte ansatte viceværter i boligforeningen. Udbuddet blev dog efterfølgende aflyst på grund af modstand fra beboere og beboerrepræsentanter.

Generelt er der betydelige samfundsøkonomiske interesser i området fra statens siden da ca. 1/3 af lejesummen, eller ca. 8 mia. kr. (2008-tal), dækkes via boligstøtte i form af boligydelse

og boligsikring fra det offentlige. Området beskæftiger endvidere en stor gruppe medarbejdere. I de 62 boligorganisationer, som i 2013 var medlemmer hos Boligkontoret, indgik der i gennemsnit 1 vicevært per 63 lejemål. I forhold til et mere præcist billede af potentialet forventes Finansministeriet i løbet af 2014 at offentliggøre en analyse, der sammenligner udgifter og omkostninger i driften af private og almennyttede boligforeninger/selskaber.

Det er langt det mest almindelige blandt almene boligselskaber/foreninger at driften ikke udbydes eller udliciteres. Endvidere er der for indeværende ikke taget initiativer hos ledende aktører herunder, landsorganisationen for danske boligselskaber (BL – Danmarks almene boliger), Ministeriet for by, bolig og landdistrikter samt de forskellige boligadministrationer samt beboerrepræsentationer, der sætter fokus på udbud.

Status er derfor at viceværtsfunktioner i almene boligområder, herunder 'blå' (småreparationer i lejligheder), grønne (pleje af udearealer) og hvide (vintertjeneste, saltning og snerydning) driftsopgaver almindeligvis varetages af direkte ansatte (ejendomsfunktionærer) under den enkelte boligafdeling.

### **Mulige grunde til at der ikke gennemføres udbud**

Trods det mulige samfundsøkonomiske potentiale i udbud kan der være en række andre grunde til at der ikke ønskes at anvendes udbud. En vurdering fra Boligkontoret er, at det er usandsynligt at der vil blive anvendt udbud fremover i forhold til drift af udearealer uden at dette eventuelt pålægges området via eksempelvis ny lovgivning. Der kan her nævnes en række argumenter til at der ikke foretages udbud på trods et forventet økonomisk potentiale.

- *Viceværten varetager også sociale funktioner*  
Officielt har viceværten i overensstemmelse med formelt definerede arbejdsplaner og jobbeskrivelser ansvar for en række tekniske opgaver i form af blå, grønne og hvide opgaver. Herudover varetager viceværterne uformelt en række sociale funktioner i det enkelte boligområde og overfor nogle grupper af beboere. De sociale funktioner omfatter eksempelvis alt fra tid til en snak og en kop kaffe hos den enkelte beboer til dialog med unge omkring hærværk og anti-social adfærd.

De sociale funktioner er ikke en del af de formelle arbejdsopgaver, der indgår i arbejdsplanerne, men mange steder er der en mere eller mindre udtalt forventning om at en del af viceværtens arbejde er at varetage en række sociale funktioner i boligområderne. Endvidere sker der nogle steder ændringer i sammensætningen af beboermassen, der gør de sociale funktioner vigtigere. Et eksempel er placeringen af psykisk syge i den almene boligmasse.

Sociale funktioner tænkes oftest ikke ind i udbud, heller ikke blandt de kommunale udbud.

- *Viceværten bidrager til den lokale identitet*  
I forlængelse af de sociale funktioner, udgør viceværten også en del af 'lokalidentiteten' i mange boligforeninger/selskaber, som bidrager til at skabe tilhørsforhold og sammenhold i det enkelte boligområde. En betænkning er, at udbud vil skabe mindre tilhørsforhold og sammenhold i lokalområdet, da de ansatte efter et udbud, på grund af ændrede ansættelsesforhold, ikke vil have samme tilknytning til området.
- *Mindre fleksibilitet og ringere serviceniveau*

I forhold til udbudte opgaver er det en opfattelse at udbud vil medføre mindre fleksibilitet i forhold til afdelings/organisationsbestyrelsernes og beboernes ønsker om hvordan og hvornår opgaver skal løses. Udbud vil her medføre at afdelingsbestyrelserne vil få mindre indflydelse på opgaveløsningen via det daglige samarbejde med ejendomsfunktionærerne samt miste det ansvar, der ligger i at have en række direkte ansatte. Herudover kan der også eksistere en række forventninger om at udbud og udlicitering vil medføre et lavere serviceniveau (såsom dårligere kontakt til medarbejdere, dårligere renhold af områder m.m.) end når opgaverne varetages af egne viceværter.

- *Reduceret økonomisk incitament for beboerne*  
Selvom der eventuelt kan hentes en samfundsøkonomisk gevinst ved at udbyde driftsopgaverne, så er det økonomiske incitament hertil reduceret hos de lokale aktører der skal være med til at træffe beslutningen om at udbyde opgaverne. Via reduktion i boligstøtten vil besparelsen for den enkelte beboer delvist forsvinde såfremt der opnås besparelser på ejendomsdriften via et udbud. Den eventuelle økonomiske gevinst ved et udbud skal dermed opveje en evt. nedgang i serviceniveau og fleksibilitet.
- *Tradition og holdninger*  
Der kan endvidere være en modstand blandt beboere og de enkelte afdelingsbestyrelser mod udlicitering, der tager udspring i traditionen - at området fortsat ønskes organiseret som det traditionelt har været og er kendt gennem tiden. Den stærke tradition for beboerdemokrati på området gør også at forventningen om at miste indflydelse på driften skaber en modstand mod udlicitering. I forbindelse med det nævnte eksempel fra 2013 var det beboerrepræsentanternes opfattelse at udbuddet var gennemført uden tilstrækkelig inddragelse af det lokale beboerdemokrati.

#### *Opsamling på udbud hos boligforeninger/selskaber*

Samlet set er der en række barrierer og problemstillinger i forhold til udbud af drift af udearealer ved boligforeninger og boligselskaber. På grund af den manglende historik med udbud og udlicitering på området er det dog ikke afklaret hvorvidt de nævnte barrierer og problemstillinger er reelle eller mere er udtryk for myter og holdninger. Det er her interessant at sammenligne de svenske erfaringer i forhold til en diskussion af hvorvidt de nævnte problemstillinger alligevel kan håndteres tilfredsstillende inden for en udbudsmæssig ramme.

## **Jämförelse av uppfattningar om kvalitet och process i Sverige och Danmark**

Huvudförfattare Bengt Persson

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

### **Organisation av upphandling och genomförande av entreprenader**

Av Figur 7 och Figur 8 på sidan 28 framgår två schematiska redovisningar för hur förfarandet för upphandling och genomförande av entreprenader är organiserat i svenska kommuner. Organisationen för övriga kommuner som ingår i undersökningen är snarlik. Av Figur 12-Figur 14 på sidan 39 framgår tre exempel på hur detta är organiserat i de danska casen.

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

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

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

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

### **Synen på moment- respektive funktionsbaserade FFU och styrdokument**

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

### **Bostadssektorn**

Det är anmärkningsvärda skillnader mellan Danmark och Sverige avseende graden av entre-



prenadupphandling av utemiljöskötsel i bostadssektorn. I enkäten enligt Tabell 4 så är det hälften (4 av 8) av de danska bostadsrespondenterna som udliciterer medan det är 14 av 15 av de svenska. I den intervju som är genomförd med en av de danska bostadsorganisationerna beskriver man hur entreprenadupphandling mött starkt motstånd bland de boende och det redovisas en lång rad argument mot entreprenader till förmån för egen regi. Enligt den organisationen finns det få exempel på entreprenader, vilket i och för sig motsägs av de svar som kommit in på enkäten. Man kan fråga sig varför det är så stort motstånd mot udlicitering inom bostadssektorn när den är så omfattande inom kommunerna i Danmark. Gäller inte de argument som räknas upp mot udlicitering inom bostäder för udlicitering av skötsel av parker och varför har inte opinionen vaknat? En annan fråga är varför det inte finns motsvarande motstånd mot entreprenader bland svenska boende och boendeorganisationer som bland de danska. Har man en annan relation mellan vicevärden/vaktmästaren i Sverige än man har som boende i Danmark eller är det andra strukturella skillnader? I Sverige finns till exempel inte statligt stöttat socialt boligbyggeri på samma sätt som i Danmark och där ekonomi och hyresättning styrs av särskilda regler. Inom ramen för föreliggande projekt har vi inte haft möjlighet att forska vidare i de frågorna utan de får belysas i kommande arbeten.

### **Styrning av kvalitet**

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

## Så utformas förfrågningsunderlagen

Huvudförfattare Bengt Persson

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

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

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

Underlagen är upprättade 2003-2013 enligt Tabell 10 men där en majoritet är från 2012-2013. Vid genomgången som gjordes till skriften Att upphandla kvalitet (Persson, 1996) användes 30 olika förfrågningsunderlag varav samtliga hämtades från kommunala parkförvaltningar

och upphandling av skötsel av parkmark. I två fall var förfrågningsunderlagen avsedda för beställar- utförarorganisationer, d.v.s. att de inte var konkurrensutsatta utan användes för reglering inom samma kommun för arbeten i egen regi. Dessa förfrågningsunderlag upprättades under åren 1991-1995.

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

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

### **Vem upprättar förfrågningsunderlagen**

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

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

## Moment- eller funktionsbaserade

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

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

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

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

## Kriterier och krav för upphandling, val av entreprenör och på entreprenören under entreprenadtiden

I arbetet från 1996 behandlades inte kriterier för val av entreprenör. Det är oklart varför det inte togs upp, men en möjlighet är att det inte på den tiden identifierades som en aspekt i upphandlingarna utan det var självklart att lägsta pris var ensam urvalsgrund. En annan möjlighet är att det arbetet hade inriktning mot mål, mått, kvalitet och kontroll och att just urvalskriterierna inte uppfattades som en aspekt av intresse i projektupplägget. Däremot fanns i de flesta förfrågningsunderlag skrivningar om krav på kompetens, utbildning och erfarenhet hos personalen. Det beskrivs inte som kriterier för val av entreprenör utan får uppfattas som skall-krav i upphandlingen och något som ska uppfyllas under entreprenadtiden. Det framgår dock inte i något av förfrågningsunderlagen hur kraven på kompetens och utbildning ska kontrolleras under entreprenadtiden utan är enbart omnämnt som något som ska redovisas i anbudet. Krav på att entreprenören ska lämna referensprojekt finns inte omnämnt i det material som sammanställts i rapporten från 1996.

I de förfrågningsunderlag vi studerat i detta projekt är kriterier för val av entreprenör mer eller mindre självklara. Det är bara ett som inte nämner kriterier för val av entreprenörer utöver priset och det är från en privat fastighetsförvaltare. Det vanligaste är krav på utbildning, kompetens och yrkeserfarenhet hos personalen samt referensprojekt. I ett av förfrågningsunderlagen från en privat förvaltare bjuder man in anbudsgivarna att komma med garanterade förslag i anbudet på kostnadsminskningar genom ändrad utformning eller annat utförande av skötselarbetet, men det är inte redovisat hur detta kommer att viktas och vägas in i valet av entrepre-

nör. Några beställare kräver att anbud ska lämnas i två versioner, ett med och ett utan pris, där det utan pris används under anbudsgranskningen och urvalsprocessen. Det är endast ett fåtal som har använt sig av tekniken med upphandling i två eller flera steg med en prekvalificering baserad på kompetens, förmåga eller andra kriterier och där sedan några anbudsgivare väljs ut för att lämna fullständigt anbud.

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

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

### **Så bestäms och kontrolleras kvaliteten under entreprenadtiden**

I förfrågningsunderlagen i 1996 års rapport fanns det en rad kombinationer av hur kontrollen föreskrevs utföras. Den vanligaste formen, som omfattade en knapp tredjedel av förfrågningsunderlagen, var att det föreskrevs att beställaren ensam utövar kontrollen på traditionellt sätt med en av honom utsedd kontrollant. Näst vanligast av de renodlade formerna var att kontrollen föreskrevs bedrivas endast genom gemensamma besiktningar. Endast i ett fall föreskrevs att entreprenören ensam utövar kontrollen genom egenkontroll. I övriga förfrågningsunderlag föreskrevs kombinationer där egenkontroll hos entreprenören ingick i nästan en tredjedel, se Tabell 11. Gemensamma besiktningar mellan beställaren och entreprenören ingick i en del av kombinationerna. Sammantaget föreskrevs kontroll genom beställarens försorg i 60 %, egenkontroll av entreprenören föreskrevs i 30 % och gemensamma besiktningar av beställaren och entreprenören i 30 % av förfrågningsunderlagen.

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

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

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

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

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

### **Kostnadsregleringens betydelse**

I de förfrågningsunderlag vi studerat i detta projekt används med ett undantag moment- och frekvensbeskrivningar som teknik för att beskriva vad beställaren förväntar sig av utförandet av skötselentreprenaderna, ofta i kombination med funktions- eller utseendebeskrivningar som dock därmed har en oklar roll för vad som är beställt och därmed vad som ska kontrolleras. Om upphandlingen baseras på moment och frekvenser är det rimligen moment och frekvenser som ska kontrolleras för att klargöra om entreprenören utfört arbetet enligt beställning eller ej. Självklart finns ett kvalitetsmoment i allt utförande som också ska kontrolleras, men huvuddelen av kontrollen omfattar huruvida moment utförts med föreskrivna frekvenser. En teknik som används i ett av de förfrågningsunderlag som vi studerat och som finns antydd i något ytterligare, men som vi inte kunnat utröna om den tillämpas i det<sup>5</sup>, är att ha en bas-skötsel som ingår i det fasta priset och sedan avropas en stor del av momenten efter behov och då efter att entreprenören och beställaren kommit överens om det. Det kan till exempel gälla bevattning, ytterligare ogrärensning, beskärning etc. Även ett av de danska förfrågningsunderlag som vi studerat är uppbyggt med denna teknik. Det kvarstår naturligtvis ett behov av kontroll av att arbetet utförts enligt beställning men det blir tydligare i förhållande till entreprenörens åtagande och förenklar kontrollen i förhållande till situationen, väder etc. Man slipper fundera över vad som ska ingå i entreprenörens åtagande eller ej vad gäller åtgärder efter behov, det kommer beställaren och entreprenören gemensamt överens om.

Genom ett sådant upplägg undviks de problem som de flesta såväl beställare som entreprenörer upplever med begreppet ”vid behov”. Vid behov är ett nödvändigt uttryck för att få en situationsanpassad skötsel och det är naturligtvis svårt att tillämpa när upphandlingen görs till fast pris. En ytterlighet är att upphandlingen görs till löpande räkning eller med pådrag, så att

---

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

allt arbete utförs efter behov, men det kan kännas osäkert för en beställare att kostnadsreglera med den tekniken till exempel i förhållande till tillgänglig budget. En mellanform som på olika sätt kan kombineras med fast pris tillsammans med avrop eller löpande räkning är partnering där beställaren och entreprenören har ett gemensamt ansvar för såväl ekonomin som för vad som ska utföras och på vilket sätt. Vi har ett exempel bland våra studerade förfrågningsunderlag som beskriver sig som partnering men det är oklart hur omfattande samverkan varit mellan beställaren och entreprenören då upphandlingen genomförts till fast pris och hur denna form har påverkat formerna för kontroll.

## Tre trender – en diskussion av resultaten

Huvudförfattare Bengt Persson

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

### Övergång från egen regi till entreprenad

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

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

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

### EU:s upphandlingsreglers påverkan på kvalitetsstyrningen och skötselutförandet

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

De svenska förfrågningsunderlagen från offentliga beställare ser tämligen annorlunda ut idag än för 20 år sedan. Förvånande är att det inte finns någon standard för hur förfrågningsunderlagen utformas utan varje beställare verkar vilja utforma sitt eget sätt att göra administrativa föreskrifter, tekniska specifikationer, former för återkoppling från egenkontroll etc. De



olika svenska systemen för entreprenadstyrning, AB, ABT och AFF, verkar inte ha lett till någon likriktning av hur förfrågningsunderlagen utformas utan snarare till att floran har utökats. Förfrågningsunderlagen är generellt sett mer omfattande idag än för 20 år sedan och innehåller ofta många olika dokument som ska styra administrativa frågor, upphandlingsfrågor, tekniska frågor etc.

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

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

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

### **Funktionsupphandlingar kontra moment- och frekvensupphandlingar**

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

Resultatet av våra undersökningar är att trenden är motsatt den vi förmodade när projektet formulerades. Det är inte så att funktionsupphandlingar blir vanligare utan tvärt om har vi bara hittat ett exempel på en renodlad sådan från en kommun i Sverige och det förfrågnings-

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

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

## Kunskapsluckor och fortsatt forskning

Huvudförfattare Bengt Persson

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

### Genomförande- och samverkansformer

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

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

### Former för kontroll och besiktning.

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

### Styrdokumentens betydelse för resultatet

En fråga som uppkom redan i det tidigare genomförda arbetet Persson, 1996, och som blivit än mer uppenbar och intressant genom det nu genomförda projektet, är vilken betydelse utformningen av förfrågningsunderlag och andra styrdokument har för det erhållna resultatet. I den (eviga) diskussionen om funktions- och utseendekrav är bättre eller sämre som utgångs-

punkt än moment och frekvenser är det intressant att följa vilken betydelse styrdokument baserade på den ena eller den andra modellen har för slutresultatet. I föreliggande projekt är det uppenbart att våra respondenter pekar på relationen mellan beställaren och entreprenören, t.ex. personkemin, som det avgörande för kvaliteten i resultatet.

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

### **Överklagade upphandlingar**

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

### **Markante skilnader mellan Sverige och Danmark**

De danske boligselskaber har meget få erfaringer med gennemførelse af udbud, og i rapporten fremføres en række argumenter for hvorfor udbud indenfor danske boligselskaber ikke finder sted. Dette omfatter bl.a. sociale forhold, fleksibilitet og traditioner. Tilsvarende argumenter er også fremført blandt danske kommuner, der nu gennemfører udlicitering. I Sverige er udlicitering blandt offentlige og private boligselskaber markant (formodentlig over 90%), hvorfor man tilsyneladende har fundet løsninger på de i Danmark fremførte udfordringer. Et kommende studium kunne fokusere på vidensoverførsel fra Sverige til Danmark, samt mellem danske kommuner og danske boligselskaber indenfor udlicitering af boligselskabers grønne og hvide opgaver.

## Referenser

- Andersen, K. L., Kjølner, C. P., & Nørgaard, M. (2013). Nordic green space award: Skandinavisk samarbejde om kvalitet. *Teknik & Miljø*, 8, 22-23.
- Christensen, L. R. & Petersen, O. H. (2010). Regulering af udlicitering og offentlige-private partnerskaber (OPP) i de danske kommuner. *Politica*, 42(2), 235-257.
- Directive 2004/18/EC on the coordination of procedures for the award of public works contracts, public supply contracts, and public service contracts, (2004).
- Danmarks Almene Boliger. (2012). Struktur og aktivitet januar 2012. København: Danmarks Almene Boliger (BL).
- European Commission. (2004). Directive 2004/18/EC on the coordination of procedures for the award of public works contracts, public supply contracts, and public service contracts.
- Greve, C. (2006). Public management reform in Denmark. *Public Management Review*, 8(1), 161-169.
- Hansson, L., & Knutsson, B. (1991). Organisation av kommunal teknisk verksamhet – en enkätstudie i början av 1990-talet. Lund: Institutet för ekonomisk forskning.
- Hamer, C.R. (2013). Nyt udbudsdirektiv – væsentlige ændringer efter triolog forhandlingerne. Tilgængeligt via [www.udbudslov.dk](http://www.udbudslov.dk).
- Houlberg, K., & Petersen, O. H. (2012). Indikatorer for kommunernes køb af eksterne ydelser i Danmark og Sverige. Notat. København: AKF (Anvendt Kommunal Forskning).
- Juul, J. O., Bjerregaard, S., & Dam, T. (1998). Kvalitetsbeskrivelse for drift af grønne områder. Frederiksberg: Skov & Landskab, KVL.
- Lindholst, C. (2005a). EU-udbud - hvornår? No. 3.3-34 Skov & Landskab, KVL.
- (2005b). Procedurer for EU-udbud og grønne driftsopgaver. No. 3.3-33 Skov & Landskab, KVL.
- Lindholst, A. C., Jensen, M. & Konijnendijk, C. C. (2012). Green Space Award: Et nyt kvalitetsstempel for parker og grønne områder. *Teknik & Miljø: Stads- Og Havneingeniøren*, 2012(8), 32-33.
- Nilsson, K. (1993). Kommunal parkverksamhet - en lägesrapport (1993). Alnarp: Sveriges Lantbruksuniversitet, Movium Rådgivning.
- Persson, B., A. Sunding, L. Johnson (2013). Branschbeskrivning Utemiljö (särtryck ur Branschbeskrivning Trädgård), rapport. SLU Alnarp: Fakulteten för landskapsplanering, trädgårds- och jordbruksvetenskap.
- Randrup, T. B., Nielsen, J. B., Bertelsen, B. U., Bender, J. C., Damgaard, C., Nuppenau, C., Østerbye, L. & Sejr, K. (2004). Helhedsorienteret Parkforvaltning - præsentation af servicekonceptet HelPark. Frederiksberg: Center for Skov, Landskab og Planlægning, KVL.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Bilaga 1 Metodbeskrivning

Huvudförfattare Anna Sunding, Tim Delshammar och Christian Lindholst

Det empiriske grundlag for rapporten er baseret på en webaseret spørgeskemaundersøgelse, et antal telefoninterviews samt analyse af en række udbuds- og kontraktmaterialer. Webbenkäten finns redovisad i bilaga 2 och frågeschemat för telefonintervjuerna finns redovisat i bilaga 3.

### **Webbenkät**

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

I Danmark inkommer det i allt brukbara svar från 57 kommuner och 8 boligselskaber. I Sverige inkommer det svar brukbara från i allt 45 kommuner och 15 boligselskaber.

### **Distribution av enkät i Sverige**

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

För att få kontakt med organisationer som inte omfattas av LOU tog projektgruppen hjälp av branschförbundet Trädgårdsanläggarna i Sverige. De distribuerade ett mail till förbundets medlemsföretag med information om projektet och en uppmaning att lämna en lista på organisationer som handlar upp skötsel på entreprenad. Detta gav inget resultat. Eftersom det inte finns samma typ av samordning på den privata sidan, som vi känner till, har tillvägagångssättet gått ut på att ringa runt till fastighetsbolag och där försöka identifiera rätt person via telefon innan enkäten skickas ut. De största fastighetsbolagen identifierades av projektgruppen på ett arbetsgruppsmöte. I några fall har fler än ett regionalt kontor kontaktats på dessa bolag. Ytterligare bolag har identifierats genom att söka efter listor på fastighetsbolag som riktar sig till bostadssökande, vilka är mer eller mindre kompletta och/eller aktuella, via sökningar på internet med sökord som "privat bostadsbolag". Det betyder att distributionen inte är heltäckande och det är svårt att göra en bedömning av hur stor del av marknaden som har blivit kontaktad och hur många per företag som fått tillgång till mailet. När ett bostadsföretag identifierats som relevant efter inledande undersökning på respektive hemsida (gällande bolagets storlek och fastighetstyp), kontaktas en utemiljöansvarig direkt om någon sådan kunde identifieras via hemsidan, alternativt via växel som kopplar vidare till rätt person. De största samordnade bostadsrättsorganisationerna HSB och Riksbyggen kontaktades för distribution av enkäter, men detta gav inte något resultat. Genom kontakter med ett enskilt entreprenadföre-

tag fick vi tips på organisationer som har handlat upp sin utemiljöskötsel. Bland dessa återfanns ett antal privata bostadsrättsföreningar. De föreningar som kontaktades valdes ut med utgångspunkt från att dessa skulle vara tillräckligt stora för att handla upp skötselentreprenader genom ett formellt förfrågningsunderlag. Dessa kontaktades sedan via mail.

### **Distribution av enkät i Danmark**

Det svenske spørgeskema samt tilhørende invitation og følgetekst blev oversat til dansk og anvendt i samme form i Danmark som i Sverige. I Danmark er spørgeskemaet udsendt til henholdsvis arealforvaltere i kommunerne og driftsansvarlige i boligselskaber/boligforeninger.

Det primære udvælgelseskriterium for udvalg af respondenter i kommunerne var jobansvar for driftsstyring af udearealer samt en eventuel overordnet position i organisationen. I forhold til kommunerne er listen herfor udarbejdet i to trin. I første trin blev relevante respondenter identificeret ved at gennemgå telefonbogen for den grønne sektor i Danmark 'Have og Landskab'. Telefonbogen oplister alle medlemmer af kommunale park- og naturforvaltere (KPN). Herigennem kunne 63 relevante respondenter identificeres. Ikke alle kommuner er medlem af KPN og derfor blev hjemmesider for de resterende kommuner gennemgået for at finde relevante respondenter for de resterende kommuner. Herigennem kunne yderligere 35 respondenter identificeres. Spørgeskemaet blev udsendt i slutningen af august 2013 og en efterfølgende reminder blev sendt ud til de respondenter, der ikke havde svaret i første omgang.

Jobansvar for driftsstyring af udearealer blev også anvendt som udvælgelseskriterium i forhold til udvalg af respondenter i boligselskaber. To almene boligadministrationsselskaber som begge yder støtte til lokale afdelinger og boligselskaber/foreninger blev kontaktet i første omgang for at få distribueret spørgeskemaet ud til en række boligselskaber/foreninger. De to almene boligadministrationsselskaber var Boligkontoret og Lejerbo. Lejerbo er Danmarks største boligadministration, der dækker nogle af Danmarks største lokale boligforeninger/selskaber medan Boligkontoret har en noget mindre verksamhed. Udsendelsen af invitation skete via interne e-maillister i de to boligadministrationsselskaber. Der indkom dog kun et meget lille antal svar fra boligforeninger og boligselskaber på spørgeskemaet og ingen tilsagn om deltagelse i telefoninterviews. Boligadministrationerne blev herefter kontaktet igen for at formidle en direkte kontakt til mulige deltagere i telefoninterviews.

## **Telefonintervjuer**

### **Utformning**

I båda länderna var telefonintervjuerna utformade för att ge en fördjupad bild av erfarenheter och åsikter i förhållande till besvarande av rapportens huvudfrågor. Intervjuerna var halvstrukturerade och utgick från ett frågeschema (se bilaga 2). De spelades in på diktafon och sammanfattades skriftligt.

### **Urval och antal av intervjupersoner**

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



arbete på en kommun i intervjun huvudsakligen refererade till sina erfarenheter från ett allmännyttigt bostadsföretag.

I Sverige har genomförts intervjuer med 14 representanter för kommuner, 5 representanter för privata bostadsbolag samt 4 representanter för bostadsrättsföreningar. Inga representanter för kommunala bostadsföretag intervjuades förutom en person som nyligen bytt från ett bostadsbolag till kommun men som vid intervjun i första hand refererade till sina erfarenheter från bostadsföretaget. I Danmark blev der udvalgt og gennemført interview med 5 representanter for kommuner samt 1 ekspertinterview vedrørende bostadsföretag.

## Bilaga 2 – Webb-enkät

### Frågor till Webbenkät

1. Var arbetar du?:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Bilaga 3 – Frågor till telefonintervjuer

### Inledningen av intervjun

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

Uppdragsgivare är Movium och Dalgas Innovation

Jag jobbar som projektassistent och var den som distribuerade enkäten.

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

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

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

### Intervjufrågor

#### *Processen – Respondentens roll*

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

#### *Kriterier för val av entreprenör – Utveckling*

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

#### *Kvalitet*

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

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

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

- 3.1. Om ni har båda, vilket gäller först?
- 3.2. Har ni erfarenheter med at beskrive förfrågningsunderlaget som et Område, f.eks. en hel park och dermed beskrive flere elementer under eet?  
*E.g. hvad er parkens funktion, historik og primære anvendelse? (Baseret på dette skal E selv definere skötsel af de enkelte elementer).*
4. Vilka fördelar och nackdelar uppfattar ni med moment resp. funktionsbeskrivning?
5. Har det skett en förändring under åren i vad som dominerar/väger tyngst i beskrivningen?
6. Vad tror du om framtiden?

#### *Utvecklingsmöjligheter*

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

#### *LOU*

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

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

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