

FORSKNINGSRAPPORT

Vägverkets strategier för upphandling av vägars drift och underhåll i Norra Regionen

*Pär Johansson
Ulf Olsson*

Institutionen för Väg- och vattenbyggnad
Avdelningen för Produktionsledning

Sammanfattning

Vägverket har sedan 1992 utvecklat en gemensam nationell strategi för upphandling av drift- och underhållsentrepriseer.

Förfrågningsunderlagen kan karaktäriseras enligt följande;

- Entreprenadformen är totalentreprenad med funktionskrav. Vissa utförandekrav ingår.
- Ersättningsformerna är fast pris per år för löpande underhåll och fast pris per km plogad/eller halkbekämpad väg.
- Avtalsperioden är 3 eller 5 år.
- Ingående väglängd är cirka 50 mil. Omfattningen är ofta ett arv från den täckning som de gamla vägstationerna klarade av.
- Mjuka parametrar används vid anbudsvärderingen

Detta upplägg har medfört att de stora byggföretagen aktiverat sig som anbudsgivare och totalentreprenörer. En bidragande orsak till byggföretagens engagemang är den svaga byggkonjunkturen under 90-talet. Vad händer med intresset de närmaste åren nu när byggkonjunkturen blivit starkare, främst i storstadsområdena och kring universitetsorter? Byggföretagens tydliga ambitioner att koncentrera sin verksamhet till storstadsområden och universitetsorter medför säkerligen en minskande konkurrens i övriga delar av landet. Särskilt bekymmersamt är det i Norrlands inland. Kan beställaren genom att anpassa sin strategi till den regionala/lokala marknadssituationen bättra för en godtagbar framtida konkurrens?

Syftet med projektet var för det första att undersöka hur anbudsgivare och potentiella sådana ser på Vägverkets upphandlings- och konkurrensutsättningsstrategi.

Hur bör en modell se ut som verkligen skulle intressera anbudsgivarna?

För det andra ingick att analysera svaren från anbudsgivarna i samverkan med personer (med upphandlingskompetens) vid Vägverket och med utgångspunkt från denna dialog föreslå en ny upphandlings- och konkurrensutsättningsstrategi.

Uppdraget har genomförts i följande steg:

1. Anbudsgivare/entreprenörer och potentiella sådana inventerades i norra regionen.
2. Ett urval av dessa företag gjordes i samråd med Vägverket Region Norr.
3. Nyckelpersoner hos företagen intervjuades under perioden september 1999 till november 1999. Intervjufrågorna återfinns i bilaga 1.
4. Intervjusvaren sammanställdes och kategoriserades i form av typfall. Dessa typfall återfinns i bilaga 2.
5. Ett seminarium med upphandlings- och entreprenadkunniga (bl.a. vägombud) inom Vägverket genomfördes 1999-12-09. Typfallen redovisades och förslag på möjliga åtgärder från beställaren diskuterades i två grupper. Dokumentation från detta seminarium återfinns i kapitel 2.
6. LTU och Vägverket Region Norr analyserade resultaten från seminariet och förde en dialog om valet av framtida strategi. Som arbetsmaterial i denna analys användes innehållet i bilaga 3.

7. LTU genomförde en slutlig analys och rapportskrivning vilket redovisas i kapitel 3 och 4.

Intervjuerna gav bl.a. följande typiska svar:

- Lasbilscentralernas intäkter (per körd timme) har minskat med cirka 20 % pga. konkurrensutsättningen enligt nuvarande modell.
- Lastbilscentralerna ser sig själv som underentreprenörer om dagens modell används
- Avtalsperiodens längd bör vara 5 år bl.a. för att kunna avskriva ny utrustning och därmed kunna utveckla sin verksamhet.
- Ekonomiska incitament under entreprenadtiden skulle ge en stark drivkraft att utveckla verksamheten mot större kostnadseffektivitet och bättre miljömedvetande både för beställaren och entreprenören.
- Med nuvarande funktionskrav för snöröjning är det svårt att bedöma när insatserna bör sättas in.
- Tillståndsbeskrivningarna för vägnätet är undermåliga

Analysen av svaren gav att fyra skilda delmarknader kan identifieras.

1. Norr- och västerbottens kustland inklusive kustnära kommuner typ Vännäs och Boden
2. Gränskommuner mot Finland
3. Städer i Norrlands inland (Lycksele, Gällivare och Kiruna)
4. Norrlands inland (exklusive städer)

Utmärkande för konkurrensen i respektive område är att;

- i område ett förväntas konkurrensen kunna upprätthållas med nuvarande upphandlingsstrategi.
- i område två ökar konkurrensen pga. de finska åkarna som kan gå in med låga timpriser.
- i område tre medför gruvverksamheten i Kiruna och Gällivare att de stora anläggningsbyggarna är aktiva i området vilket upprätthåller en viss konkurrens.
- I område fyra (och eventuellt tre) kommer troligen en kraftigt minskad konkurrens att inträffa de närmaste åren och särskilt om nuvarande upphandlingsstrategi bibehålles.

Seminariet och den efterföljande analysen resulterade i ett förslag till ny upphandlings- och konkurrensutsättningsstrategi vilken återfinns i kapitel 4 och behandlar följande rubriker;

- Marknad
- Kundfokus
- Riskfördelning
- Utveckling
- Kalkylerbarhet
- Ekonomiska drivkrafter

Förord

I september månad år 1999 kontaktades Ulf Olsson vid avd för Produktionsledning av Per-Mats Öhberg från Vägverket Region Norr för en inledande diskussion om förekommande problem vid upphandling av drift- och underhåll av vägar. Bland de problem som nämndes var svårigheten att upprätthålla en godtagbar konkurrens i Norrlands inland samt lastbilsäkeriernas ovilja att lämna in egna anbud till Vägverket Region Norr.

Den centrala frågeställningen formulerades som:

Hur ska en anbudsfrågan utformas för att verkligen intressera anbudsgivarna?

Det hela resulterade i ett uppdrag till avd för Produktionsledning att under en relativt kort tidsperiod (cirka ett halvår) undersöka och analysera dagens upphandlings- och konkurrensutsättningsstrategi samt ge förslag till en ny sådan.

Vi vill rikta ett tack till representanterna för Vägverket Region Norr för ett stimulerande samarbete samt att vi fått möjligheten att genomföra detta intressanta och regionalt förankrade uppdrag.

Vi vill även passa på att tacka samtliga intervjupersoner och deltagare på workshopen för deras erfarenheter och synpunkter på hur en framtida upphandlingsstrategi bör utformas.

Luleå, 2000-11-15

Ulf Olsson

Pär Johansson

Innehållsförteckning

1	INLEDNING	1
1.1	BAKGRUND	1
1.2	UPPDRAGET OCH DESS SYFTE	2
1.3	ARBETSSÄTT OCH METOD	2
2	DOKUMENTATION – SEMINARIUM I LULEÅ 1999-12-09	4
2.1	MARKNAD	4
2.2	KUNDFOKUS - SKILLNADER I VERKLIG SERVICENIVÅ	7
2.3	RISKFÖRDELNING MELLAN BESTÄLLARE OCH ENTREPRENÖR	8
2.4	KALKYLERBARHET	10
3	DISKUSSIONER OCH SLUTSATSER	11
3.1	MARKNAD	11
3.2	KUNDFOKUS	13
3.3	RISKFÖRDELNING	14
3.4	KALKYLERBARHET	15
3.5	UTVECKLING	16
3.6	EKONOMISKA DRIVKRAFTER	17
4	REKOMMENDATIONER	18
4.1	STRATEGIER	18
4.2	REKOMMENDATION - MARKNAD	18
4.3	REKOMMENDATION - KUNDFOKUS	19
4.4	REKOMMENDATION - RISKFÖRDELNING	20
4.5	REKOMMENDATION - UTVECKLING	20
4.6	REKOMMENDATION - KALKYLERBARHET	20
4.7	REKOMMENDATION - EKONOMISKA DRIVKRAFTER	20
	BILAGA 1 - INTERVJUFRÅGOR	21
	BIL 1.1 - FRÅGESTÄLLNINGAR 1	21
	BIL 1.2 - FRÅGESTÄLLNINGAR 2	22
	BIL 1.3 - FRÅGESTÄLLNINGAR 3	23
	BILAGA 2 – INTERVJURESULTAT/REDOVISNING AV TYPFALL	24
	MARKNAD	24
	KUNDFOKUS- SKILLNADER I VERKLIG SERVICENIVÅ	25
	RISKFÖRDELNING MELLAN BESTÄLLARE OCH ENTREPRENÖR	25
	KALKYLERBARHET	26
	EKONOMISKA DRIVKRAFTER	27
	BILAGA 3 – RESULTAT AV ANALYS 1	28
	BIL 3.1 - MARKNAD	28
	BIL 3.2 - KUNDFOKUS	29
	BIL 3.3 - RISKFÖRDELNING	30
	BIL 3.4 - KALKYLERBARHET	30
	BIL 3.5 - EKONOMISKA DRIVKRAFTER	30

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Vägverket har sedan 1992 utvecklat en gemensam nationell strategi för upphandling av drift- och underhållsentreprise.

Förfrågningsunderlagen kan karaktäriseras enligt följande;

- Entreprenadformen är totalentreprenad med funktionskrav. Vissa utförandekrav ingår.
- Ersättningsformerna är fast pris per år för löpande underhåll och fast pris per km plogad/eller halkbekämpad väg.
- Avtalsperioden är 3 eller 5 år.
- Ingående väglängd är cirka 50 mil. Omfattningen är ofta ett arv från den täckning som de gamla vägstationerna klarade av.
- Mjuka parametrar används vid anbudsvärderingen.

Detta upplägg har medfört att de stora byggföretagen aktiverat sig som anbudsgivare och totalentreprenörer. En bidragande orsak till byggföretagens engagemang är den svaga byggkonjunkturen under 90-talet. Vad händer med intresset de närmaste åren nu när byggkonjunkturen blivit starkare, främst i storstadsområdena och kring universitetsorter? Byggföretagens tydliga ambitioner att koncentrera sin verksamhet till storstadsområden och universitetsorter medför säkerligen en minskande konkurrens i övriga delar av landet. Särskilt bekymmersamt är det i Norrlands inland.

Kan beställaren genom att anpassa sin strategi till den regionala/lokala marknadssituationen bädda för en godtagbar framtida konkurrens?

Beställarstrategin kan delas upp i tre delstrategier enligt följande.

Konkurrensutsättningsstrategin

...beskriver hur beställaren ska utforma entreprenadstrukturen för att bredda marknaden, stimulera till ökad anbudskonkurrens och säkerställa de långsiktiga kraven på anläggningarnas tillstånd

Upphandlingsstrategin

...beskriver hur beställaren ska utforma den enskilda upphandlingen för att uppfylla procedurkrav och legala krav samt målbilden

Kompetensförsörjningsstrategin

...beskriver den kompetens beställaren ska besitta och vidareutveckla för att kunna agera kompetent, såväl på kort som på lång sikt

1.2 Uppdraget och dess syfte

I september månad år 1999 kontaktades avd för Produktionsledning av Per-Mats Öhberg från Vägverket Region Norr för en inledande diskussion om förekommande problem vid upphandling av drift- och underhåll av vägar. Bland de problem som nämndes var svårigheten att upprätthålla en godtagbar konkurrens i Norrlands inland samt lastbilsakeriernas ovilja att lämna in egna anbud till Vägverket Region Norr.

Under ytterligare ett möte där även Björn Johansson och Lars Bergdahl (Vägverket Region Norr) deltog framfördes tanken att låta LTU undersöka hur anbudsgivare och potentiella sådana ser på Vägverkets upphandlings- och konkurrensutsättningsstrategi.

Den centrala frågeställningen formulerades som:

Hur ska en anbudsfrågan utformas för att verkligen intressera anbudsgivarna?

Det hela resulterade i ett uppdrag till avd för Produktionsledning att under en relativt kort tidsperiod (cirka ett halvår) undersöka och analysera dagens upphandlingsstrategi. Det ingick även att analysera svaren från anbudsgivarna i samverkan med personer (med upphandlingskompetens) vid Vägverket och med utgångspunkt i denna dialog föreslå en ny upphandlings- och konkurrensutsättningsstrategi för Vägverkets Norra Region.

1.3 Arbetsätt och metod

Uppdraget har genomförts i följande steg:

1. Anbudsgivare/entreprenörer och potentiella sådana inventerades i norra regionen.
2. Ett urval av dessa företag gjordes i samråd med Vägverket Region Norr.
3. Nyckelpersoner hos företagen intervjuades under perioden september 1999 till november 1999. Intervjufrågorna återfinns i bilaga 1.
4. Intervjusvaren sammanställdes och kategoriserades i form av typfall. Dessa typfall återfinns i bilaga 2.
5. Ett seminarium med upphandlings- och entreprenadkunniga (bl.a. vägombud) inom Vägverket genomfördes 199-12-09. Typfallen redovisades och förslag på möjliga åtgärder från beställaren diskuterades i två grupper. Dokumentation från detta seminarium återfinns i kapitel 2.
6. LTU och Vägverket Region Norr analyserade resultaten från seminariet och förde en dialog om valet av framtida strategi. Som arbetsmaterial I denna analys användes innehållet i bilaga 3.
7. LTU genomförde en slutlig analys och rapportskrivning vilket redovisas i kapitel 3 och 4.

Forskningsmetoden har baserats på ett induktivt förfarande där såväl kvalitativ datainsamling som analys genomförts. Den löpande dialogen med Vägverket Region Norr har varit en viktig framgångsfaktor.

Följande tabell redovisar faserna i forskningsprocessen, vem/vilka parter som planerat och genomfört respektive steg samt vilken metod som använts:

Vägverkets strategier för upphandling av
vägars drift och underhåll i Norra Regionen

Forskningsfas	Planering & Genomförande	Metod
1. Inventering	LTU & Vägverket	Kontroll av Vägverkets entreprenörslistor
2. Urval	LTU & Vägverket	Bedömning av marknadspotential
3. Intervjuer	LTU	Kvalitativa intervjuer med öppna och slutna frågor
4. Kategorisering	LTU	Cross-case
5. Seminarium	LTU & Vägverket	Workshop och gruppanalyser
6. Analys och dialog	LTU & Vägverket	Möten och förankringsdiskussioner
7. Slutanalys & rapportskrivning	LTU	-

Tabell 1. Faser i forskningsprocessen

2 Dokumentation – Seminarium i Luleå 1999-12-09

Det seminarium som hölls den 9 december 1999 hade till syfte att presentera de typfall (se bilaga 2) och deras orsaker som framkommit under intervjuarbetet, precisera det förändringsmål som ska sättas upp för respektive typfall samt att tillvarata den kunskap som Vägverket Region Norr besitter.

Närvarande vid detta seminarium var:

- Ulf Olsson, LTU¹
- Pär Johansson, LTU
- Per-Mats Öbergh, VVRN²
- Lars Berglund, VVRN
- Per Björnfot, VVRN
- Jan Nordqvist, VVRN
- Leif Byström, VVRN
- Tommy Markström, VVRN
- Hans Qvarnlöf, VVHK³
- Bengt Falck, VVHK

Efter denna workshop har författarna valt att låta vissa typfall utgå eftersom de församlade representanterna inte ansåg typfallen nog intressanta att arbeta vidare med. Även vissa av målen har justerats utifrån deltagarnas synpunkter.

2.1 Marknad

2.1.1 *Fall M1 - Lastbilscentralerna ser sin framtida roll som enbart underentreprenörer.*

Exempel:

- Om en lastbilscentral lämnar in ett eget anbud och erhåller uppdraget så minskar övriga körningar åt nationella entreprenörer drastiskt (oftast till noll). Ibland är det tillräckligt att lämna ett anbud (utan att erhålla uppdraget) för att ovan nämnda konsekvens skall uppstå.
- I några fall har en lastbilscentral räknat hem mindre driftentreprenader på fast pris och drabbats av relativt stora förluster.
- För att klara av samtliga arbetsmoment i en drift- och underhållsentreprenad måste lastbilscentral göra investeringar i maskiner/fordon och kompetent personal (värderas vid anbudsutvärderingen) vilket kan medföra växtvärk och/eller övertalighet om man inte vinner nästa anbudstävling.
- Lastbilscentralerna har redan jobbat upp långtgående avtal med de rikstäckande entreprenörerna och får därmed en större andel underentreprenörsarbeten i andra

¹ Luleå tekniska universitet

² Vägverket Region Norr

³ Vägverkets Huvudkontor i Borlänge

projekt i form av material och transporter. "Det ger inget att ta hem hela jobbet själva!" var en vanlig kommentar.

Mål:

30% av lastbilscentralerna lämnar egna anbud inom 3 år.

Kommentarer:

- Använd samordnad total- eller generalentreprenad. Här får man inte göra alltför små entreprenader och de måste anpassas efter driftområdets förutsättningar. Enbart vinterdrift vore lämpligt för lastbilscentralerna.
- Konsekvenser kan bli att kvalitetsmässigt svaga företag ses som en belastning av samordningsentreprenören.
- Upphandla i två omgångar:
1:a gången upphandlas ledningsfunktionen (management) och en liten akutstyrka.
2:a gången upphandlar VVRN tillsammans med den upphandlade ledningsfunktionen en utförare, skild från ledningsfunktionen.
- Målet kan vara för högt satt. Minska risktagandet genom att ge den lille entreprenören en lärotid för att uppnå den 'kvalitetskompetens' som erfordras.

2.1.2 Fall M3 - Enstaka åkare i inlandet lägger ned verksamheten

Exempel:

- Dessa åkare får ej chansen att lämna pris till vissa generalentreprenörer.
- Alltför pressade priser på vinterväghållningen gör att intresset minskar.

Mål:

Att få åkare på kritiska sträckor i inlandet att fortsätta med sin rörelse.

Kommentarer:

- Marknaden sköter detta själv på sikt.
- VVRN bör ställa mer direkta krav att en lastbil ska finnas på en viss punkt inom ett visst område, detta utifrån trafiksäkerhetsaspekter.
- Definiera kritiska sträckor ur framkomlighetssynpunkt/trafikflöden.

2.1.3 Fall M4 - Skanska och NCC överger Norrlands inland som marknad. Kvar blir Vägverket Produktion och Lastbilscentralerna

Mål:

Minst en av Skanska/NCC/PEAB blir kvar i en del av Norrlands inland.

Kommentarer:

- VVRN måste försöka hålla en jämn investeringsnivå.
- Större öppenhet om hur stor marknaden förväntas bli inom VVRN krävs, dock utan förbindelser om att detta ska uppfyllas.

2.1.4 Fall M7 - De underhållsjobb som ingår i Grundpaket Drift är i princip inte konkurrensutsatta

Exempel:

Flera aktörer har ingen möjlighet att konkurrera om dessa jobb eftersom man först måste ta hem en entreprenad i Grundpaket Drift där underhållsjobben ersätts enligt å-prislistan. Ett annat exempel som nämns är ombyggnaden av Granträskvägen i Piteå vilken utfördes av ATL i Piteå som är entreprenör för driftområde Piteå. Deras grustäkt ligger 'på vägen' vilket borde rendera i lägre å-priser vid en enskild konkurrensutsatt upphandling.

Mål:

Öka prispressen för dessa underhållsaktiviteter.

Kommentarer:

- Vissa av jobben ger entreprenören en vinst och vissa jobb en förlust. Detta jämnar ut sig i längden.
- VVRN måste köpa mindre investeringsarbeten via Grundpaket Drift. Detta ger att fler underentreprenörer har möjlighet att lämna in priser.
- Vägkapitalet förvaltas mer långsiktigt om man behåller jobben i nuvarande form.
- Delar av jobben kan dock läggas utanför Grundpaket Drift så att de mindre entreprenörerna 'håller marknaden varm'.
- Om Grundpaket Drift förändras drastiskt finns det risk att även Produktion lämnar delar av den mindre lönsamma marknaden.

2.2 Kundfokus - skillnader i verklig servicenivå

2.2.1 Fall KF1 - Antal plogsvängar per säsong i näraliggande driftdistrikt varierar mellan 50 och 80 st.

Mål:

Ungefär samma servicenivå i näraliggande distrikt.

Kommentarer:

- Ersättningsformen bör förändras. Ersättningen sker per plogrunda med en avtagande ersättning över en viss nivå – alternativt i avtagande form liknande trappsteg.
- Bonussystem kan införas. Det skall belöna den som uppnår lägre kostnader med en verifierad bibehållen kvalitetsnivå.
- Startkriterier för plogning införs fr.o.m. nästa regelverk. Information inhämtas från bl.a. VVIS – dock skall denna information ej användas som ersättningsreglerande underlag.

2.2.2 Fall KF2 - Plogningsriktningen på morgonen går mot den huvudsakliga trafikströmmen (timmerbilar och arbetsplatspendlare).

Mål:

Öka trafiksäkerheten

Kommentarer:

- Plogningsriktning med och före de stora trafikströmmarna bör skrivas in som ett krav i förfrågningsunderlaget.

2.2.3 Fall KF3 - Vägverkets kvalitetskrav ändras under pågående avtalsperiod.

Exempel:

Tillåtet spår djup på vinterväg blir 15 mm istället för 20 mm.

Mål:

Samma standard oberoende av när avtalsperioderna för de olika kontrakten löper ut.

Kommentarer:

- Samma standard ska gälla i hela regionen samtidigt. Omförhandling måste påbörjas för de entreprenader som löper just nu, dock inte till vilket pris som helst.
- Om VVRN följer de regler som finns i branschen ger det en rimlig riskfördelning mellan parterna, även i en omförhandlingssits.

2.3 Riskfördelning mellan beställare och entreprenör

2.3.1 Fall R1 - En uppskattad eller fiktiv mängd för en aktivitet ges i förfrågningsunderlaget samt att 25%-regeln skrivs bort.

Exempel:

- Mängd enligt mängdförteckning är 10.000 m² men utfall blir bara 5000 m².
- Den fiktiva mängden 1 m² ges i förfrågningsunderlaget och entreprenören får stå för detta pris oavsett hur stor den verkliga mängden blir.

Mål:

Vedertagen riskfördelning enligt AB/ABT

Kommentarer:

- I följande delar har Grundpaket Drift gjort avsteg från AB:
 - Fränskrivning av 25%-regeln
 - Mängder får ej återopas vid regleringar
 - Entreprenören är skyldig men ej berättigad att utföra ändringar och tillägg.
- Orsaken till dessa fränskrivningar sägs vara av entreprenader inom Grundpaket Drift har större slumpmässiga variationer än traditionella investeringsentreprenader:
 - Naturliga variationer (väder och vind) mellan åren är stora
 - Lång entreprenadtid ger att 'det man förlorar på gungorna tar man igen på karusellerna'
 - Lagändringar kan ske under en 5-årsperiod
 - Finansieringsformen (medelstildelningen till VVRN) är politiskt beroende
- Entreprenörens risktagande begränsas med 25%-regeln eftersom OH-kostnaderna ska fördelas över nettokostnadsposterna och därför bör den behållas.

2.3.2 Fall R2 - Entreprenören får ta funktionsansvar även för sådant där beställaren styr utförandet.

Mål:

Renodla funktionsansvaret att gälla aktiviteter som styrs av funktionskrav.

Kommentarer:

- De handböcker som Vägverket utformat och hänvisar till i förfrågningsunderlaget tolkas av entreprenören som utförandekrav.
- Detta löses genom att använda sig av ABT. Den innefattar även AB och gäller då även för krav som är av utförandekaraktär.

2.3.3 Fall R3 - Beställarombudet prutar på redan avtalade priser eller upphandlar andra utförare vid ändrings och tilläggsjobb.

Mål:

Påverka beställarombudets agerade så att vedertagen riskfördelning/affärssed tillämpas.

Kommentarer:

- Detta är en etisk fråga där det är av yttersta vikt att VVRN's ombud betraktas som seriösa samarbetspartners.

2.3.4 Fall R4 - Stora skillnader mellan beställarombuden vad gäller erfarenhet/drivkraft/beställarkompetens/krav/utförarkompetens.

Exempel:

Ett erfaret och drivande beställarombud kan:

- Tillse att penningflödet till området ökar.
- Tydliggöra sina krav uppåt mot strategiska personer på VVRN.
- Styra kvalitén på områdets drift- & underhållsinsatser. Detta såväl i positiv som negativ riktning.
- Behandla Vägverket Produktion hårdare för att undvika misstankar om jäv, alternativt ha hjärta och själ i Vägverket Produktion och därigenom behandla dem avvikande.

Mål:

Lyft kompetensen hos beställarombuden så att affärsmässighet i LOU's mening uppnås hos alla beställarombud.

Kommentarer:

- Detta är den traditionella problematiken som även gällde vägmästarna på den tiden det begav sig.
- Entreprenörerna vet inte hur pengarna fördelas mellan olika driftområden. De tror att beställarombudets roll är mer avgörande än vad den verkligen är. De ombud som är aktiva med att rapportera in brister har dock en viss fördel.
- Det finns inga bra prioriteringsverktyg för hur pengarna ska fördelas mellan driftområden.
- Vi har medvetet börjat att jobba med erfarenhetsåterföring och för att lyckas skapa ett team av beställarombud där feedbackprocesser är viktiga.

2.4 Kalkylerbarhet

2.4.1 Fall K1 - Svårt för att inte säga omöjligt att lämna fast pris för löpande barmarksunderhåll av belagda vägar och grusvägar.

Exempel:

- Parterna känner ej tillståndet för vägnätet och ej heller tendenser - förfaller delar av vägnätet snabbare än andra?
- Dammbindning av grusvägar fungerar dåligt om slitlagret har för lite bindemedel.
- Svårt att uppnå krävd funktionsnivå.

Mål:

Förbättra kalkylerbarheten

Kommentarer:

- Kalkylerbarheten har förbättrats kraftigt under 1999 pga. de förbättrade förfrågningsunderlagen.
- Övertagandebesiktning genomförs gemensamt med entreprenören efter det att denne utsetts. Här beskrivs vilka delar som ej kräver full funktion.
- Viktigt att skilja på momenten anbudstävlingen och utförandet. Anbudstävlingen får anses fungera bra då alla räknar med samma förutsättningar. Utförandet regleras i efterhand och påverkar därför inte anbudstävlingen.

2.4.2 Fall K6 - Mjuka parametrar anses vara bra ur trafiksäkerhetssynpunkt men känns väldigt subjektiva och kostsamma att 'nä upp till'.

Exempel:

Vissa utförare räknar aldrig på jobben då man vet att de förväntade låga poängen på mjuka parametrar aldrig kan uppvägas med ett lågt utförandepris.

Mål:

Öka antalet potentiella anbudsgivare som får bra nivå på de mjuka parametrarna.

Kommentarer:

- Utvärderingsjobbet för de mjuka parametrarna känns svårt. Om vi skulle följa kraven fullt ut skulle mervärdespoängen för entreprenörerna vara generellt sett väldigt låga.
- Någon form av certifiering för entreprenörernas personal vore bra att införa. Det skulle även underlätta utvärderingsarbetet.
- VVRN köper idag entreprenörer på löften om att de ska uppfylla krav enligt de mjuka parametrarna. Skapa en miniminivå som ska innehållas och ersätt i efterhand för de mervärden som verkligen infriats.

3 Diskussioner och Slutsatser

3.1 Marknad

3.1.1 Olika marknadsförutsättningar

Är Region Norr en homogen marknad med likvärdiga förutsättningar?

Vägverket Region Norr kan indelas i fyra typiska områden med olika marknadsförutsättningar.

1. Norr- och västerbottens kustland inklusive kustnära kommuner typ Vännäs och Boden
Antalet aktörer är idag relativt många. Här återfinns de nationella byggföretagen (Skanska, NCC, PEAB och Vägverket Produktion), regionala anläggningsföretag som ATL i Piteå och Berggren och Bergman samt mer renodlade lastbilscentraler.
2. Gränskommunerna mot Finland
Förutom de kommunalt baserade lastbilscentralerna och regionala anläggningsföretag (exempelvis Övertorneå Entreprenad) har de finska åkeriföretagen gjort sig gällande i Pajala kommun. I Pajala har NCC agerat från ett nordiskt perspektiv och hyrt in finska åkare till markant lägre priser än vad åkarna på den svenska sidan kan erbjuda.
3. Städer i Norrlands inland (Lycksele, Gällivare och Kiruna)
I gruvorter som Kiruna och Gällivare har de stora byggföretagen anledning att stanna kvar på marknaden därför att gruvbolagen kontinuerligt beställer om- och tillbyggnad av sina anläggningar och fastigheter.
4. Norrlands inland (exklusive städer)
Antalet aktörer är starkt begränsade. Idag och de närmaste åren är det frågan om två aktörer, den lokalt baserade lastbilscentralen och Vägverket Produktion.

3.1.2 Nya aktörer har medfört prispress

Hur omfattande är prispressen inom Region Norr?

De nationella byggföretagens inträde på marknaden har skapat en stark prispress på åkeriföretagen. I Norrlands kustland bedömdes denna prispress till cirka 20 % på de timpriser som åkerierna vant sig vid. Bedömningen gjordes av representanter för åkeriföretagen under intervjuerna. Det hårdnande konkurrens klimatet har även resulterat i åtminstone ett samgående mellan näraliggande lastbilscentraler för bättre kunna hävda sig mot Skanska och NCC.

Prispressen på åkartjänsterna har i gränsdistrikten till Finland varit ännu hårdare. NCC har hyrt in finska åkare för markant lägre priser än vad de svenskbaserade åkerierna kan erbjuda.

Även åkerierna i Norrlands inland har utsatts för prispress, dock i något lägre omfattning än i övriga områden. Ett påtagligt problem är att enstaka åkare med strategiskt geografiska lägen för att snabbt kunna köra ut och påbörja snöröjning "lägger av" eller hotar med att göra detta.

3.1.3 Möjligheter att öka eller bibehålla konkurrensen

Kan antalet inlämnade skarpa anbud ökas för Region Norr som helhet genom att ändra på principer i förfrågningsunderlagen?

Antalet anbud kan ökas genom att istället för totalentreprenader använda s.k. samordnade utförande- eller totalentreprenader. En maximal tävlingssituation kan fås genom att begära in delpriser på:

- Vinterväghållning
- Barmarksdrift
- Beläggningsunderhåll
- Grusvägsunderhåll
- Pris för samordning av samtliga entreprenörer

Dessutom kan de anbudsgivare som är intresserade ges möjlighet att lämna totalpris på hela paketet.

Kommer då lastbilscentralerna att lämna in egna anbud på någon eller några av dessa delar?

Det som talar för detta är att de flesta lastbilscentralerna idag lämnar årspriser till kommuner för entreprenader som är uppdelade på detta sätt.

Emot talar de blockeringar av uppdrag som förekommer när lastbilscentraler lämnar anbud på uppdrag där de traditionellt har nöjt sig med att vara underentreprenör till nationella byggföretag. Flera exempel på sådana blockeringar nämndes under intervjuerna. Händelseförloppen var i princip sådant att när en lastbilscentral räknat hem en mindre entreprenad åt Vägverket Region Norr upphörde samtliga uppdrag från vissa av de nationella byggföretagen och denna blockering kunde sedan sitta i under flera års tid. Sådana blockeringar gör att flertalet av lastbilscentralerna tvekar att lämna in egna anbud och ser sin framtid som underentreprenör.

3.1.4 Entreprenadernas omfattning

Hur omfattande bör entreprenaderna vara för att bibehålla marknadens intresse?

För att locka de stora byggföretagen att fortsättningsvis satsa på drift- och underhållsentreprenader är det viktigt att paketen ges tillräcklig omfattning. Omfattningen 90 mil vägar har av flera anbudsgivare bedömts som tillräcklig storlek för att vara riktigt intressant. En annan siffra som uppgivits är 30-35 miljoner kronor per år. Dessa siffror varierar naturligtvis beroende på marknad, dvs en 'het' marknad är intressant även med en mindre omfattning.

Ett annat sätt att öka den ekonomiska omfattningen på entreprenaderna är att inkludera allt löpande underhåll i driftupphandlingarna. Idag direktupphandlas dessa underhållsarbeten för ca 100 miljoner SEK per år på de i Grundpaket Drift avtalade å-priserna (avser Region Norr). Detta medför att dessa arbeten i princip inte konkurrensutsätts. Även beläggningsunderhållet kan vara intressant att inkludera i upphandlingarna då det idag uppgår till ca 250 miljoner SEK per år.

3.2 Kundfokus

3.2.1 Användarinflytande

Hur ska användarnas inflytande på drift- och underhållsarbeten kunna ökas?

Användarinflytandet hos kommunerna och dess medborgare är idag försumbart och i några kommuner försvåras detta ytterligare då kommunen geografiskt delas av ända upp till fyra driftområden. Denna geografiska indelning har hittills inte använts som något medvetet konkurrensmedel utan grundar sig på de gamla vägmästarområdena från tiden före 1992.

I ett inte alltför avlägset perspektiv torde vissa användare (främst transportföretag och skogsindustrin) vara intresserade att bidra med finansiering för strategiskt viktiga vägsträckor i någon form av PPP-samarbete⁴.

Det finns redan idag tydliga viljeyttringar hos VVRN att bättre ta tillvara kommunernas och användarnas synpunkter.

3.2.2 Skillnader i standard mellan driftområden

Hur ska standardskillnader mellan driftområden kunna utjämnas?

Antalet plogsvängar per säsong har varierat kraftigt mellan några intilliggande driftdistrikt. Som exempel kan nämnas 50 plogsvängar i ett och 80 plogsvängar i ett näraliggande distrikt. Det är förstås önskvärt att utjämna så stora standardskillnader. För beställaren kostar en plogsväng i ett distrikt mellan 70.000 och 100.000 kr och så stora skillnader i kvalitet riskeras att uppfattas negativt av kunderna.

Ett sätt att utjämna skillnader i standard mellan intilliggande distrikt är att förutom nuvarande målnivå (anges i cm snö) också införa en akutnivå då plogning skall inledas, ett så kallat startkriterium. En viss utjämning kan även fås genom att betala mindre för 'överplogning', dvs. att ersättningen per plogsväng minskar när man uppnått ett i förväg avtalat 'tak'.

Vägverket har ändrat standardkraven för vissa aktiviteter. Detta gäller t.ex. tillåtet spår djup på snövägbana där standarden har skärpts från 20 till 15 mm. För löpande avtal gäller fortfarande 20 mm medan det för distrikt med nya avtal har avtalats ett högre krav (15 mm). Ekonomiskt rimliga möjligheter att ändra standard under pågående avtalsperioder bör tillskapas så att kunderna får en gemensam standard för hela regionen.

I ett av distrikten i Västerbotten går plogningsriktningen mot den huvudsakliga trafiken i form av timmerbilar och arbetsplatspendlare på morgonen. Sådana avarter bör stävjas genom direkta krav i förfrågningsunderlaget.

⁴ Public-Private-Partnership

3.3 Riskfördelning

Hur ska riskfördelningen mellan parterna förbättras?

Riskfördelningen i nuvarande kontrakt regleras enligt bestämmelser för totalentreprenader (ABT). Vissa principiella avsteg görs dock, t.ex. att;

- Den s.k. 25%-regeln skrivs bort dvs. entreprenören får stå för sitt ursprungliga å-pris oavsett verklig mängd.
- Entreprenören avkrävs funktionsansvar även för aktiviteter/åtgärder där beställaren styr med hjälp av utförandekrav.
- Det händer att vissa beställarombud försöker pruta på redan avtalade priser.

Dessa avsteg är medvetet gjorda för att anpassa ABT till de förutsättningar som skiljer traditionella utförandeentreprenader till de funktionsinriktade drift- och underhållsentreprenaderna.

3.4 Kalkylerbarhet

Hur kan kalkylerbarheten förbättras?

Svårigheter att fastprissätta barmarksunderhållet av belagda vägar samt grusvägsunderhållet har påtalats av flera anbudsgivare.

Enligt Nyléns⁵ undersökning av fem driftentreprenader så upplevde de privata entreprenörerna ”inledningsvis anbudsräkningen var komplicerad eftersom erfarenheten av vägdrift var liten. Med tiden har erfarenheten ökat och risken att räkna fel i anbudet upplevs inte längre som lika överhängande.”

Här bör dock påpekas att de senaste två årens förfrågningsunderlag från VVRN har av entreprenörerna uppfattats som tydligare och bättre ur kalkylerbarhetssynpunkt än de tidigare årgångarna.

Det finns alltid möjligheter att ta fram och bifoga mer information i förfrågningsunderlagen. Här måste man dock finna en balans mellan kostnader för att ta fram dessa underlag och vilket direkt värde detta har för Vägverket och anbudsgivarna.

^{5 6} Nylén A. (2000). Driftentreprenader för vägar upphandlade under konkurrens. Rapport nr 00:01 KTH.

3.5 Utveckling

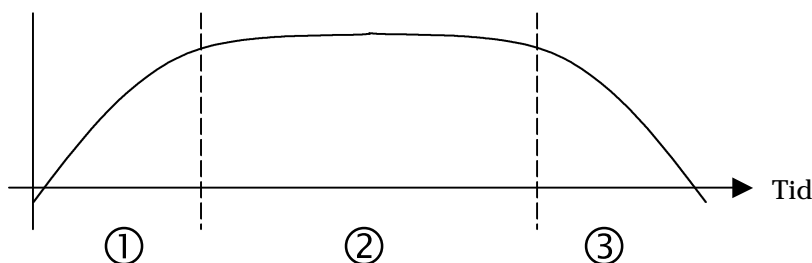
På vilket sätt kan teknik- och kompetensutveckling stimuleras?

Flera entreprenörer har påtalat att tre års kontraktstid är för kort för att kunna 'räkna hem' en anskaffning av nya, effektivare maskiner och utrustningar. Avskrivningstiden för dessa maskiner ligger normalt mellan 5 och 10 år.

Detta får även till följd att den generella teknikutvecklingen i bolagen hindras och att den allmänna konkurrenskraften kan komma att minska.

Enligt Nylén⁶ upplever åkarna sin "situation som osäker varför viljan att investera i tex. plogar är liten."

Utveckling handlar förutom ren teknikutveckling även om den kunskapsutveckling som sker i de företag som räknar hem ett anbud. Nedanstående bild visar på de principer som gäller för konkurrensutsättningar och den kunskap som inhämtas, förädlas och sedan utvecklas.



Inkörningsperioden ① : Här skapar sig entreprenören en bild av hur området ser ut i detalj, vilka exakta förväntningar som föreligger från beställarhall samt vilka insatser som kommer att behövas. Detta resulterar i att den avlämnade kvaliteten kommer att öka under denna period parallellt med den kunskapsuppbyggnad om området som sker. Samtidigt kan idéer om teknikutveckling komma att gro men förmodligen har man inte tid eller ork att realisera dessa idéer under denna period.

Förvaltningsperioden ② : Här är entreprenören väl insatt i områdets förutsättningar, den egna organisationens sätt att agera och vilka förväntningar som ska uppfyllas. Under denna 'lugna' period kan entreprenörens teknikutveckling realiseras, främst i syfte att effektivisera verksamheten och nå ett bättre resultat. Detta kan beställaren påverka genom olika former av ekonomiska incitament för teknikutveckling. Här är även entreprenadtidens längd avgörande då en lång entreprenadtid medför dels en längre förvaltningsperiod då själva teknikutvecklingen sker och dels en längre tid att generera vinster från teknikutvecklingen.

Avrustningsperioden ③ : När entreprenadtiden närmar sig sitt slut och driftområdet återigen kommer ut på anbudsräkning förbereds organisationen på avrustning. Om entreprenören lyckas räkna hem anbudet igen så förlängs naturligtvis förvaltningsperioden. Om man förlorar upphandlingen kommer intresset att fortsätta med kunskaps- och teknikutveckling att minimeras under resterande entreprenadtid.

3.6 Ekonomiska drivkrafter

Vilka ekonomiska drivkrafter kan införas?

Flera entreprenörer har framfört åsikten att ekonomiska drivkrafter under entreprenadtiden skulle innebära ett ökat engagemang från deras sida. De ekonomiska drivkrafterna kan ges formen av incitament (vinstdelning) för att t.ex. minska totalkostnaden för beställaren eller öka kvalitén i en av beställaren angiven riktning.

Om man skall maximera nyttan av ett incitamentssystem kan följande modell vara intressant, främst då för Norrlands kustland:

1. Eftersom god konkurrens råder kan totalentreprenader av nuvarande typ bibehållas men man inkluderar även allt löpande underhåll och beläggningsunderhåll i grundpaketupphandlingarna.
2. Entreprenören lämnar å-priser för underhållsarbeten och garanteras en viss minimisumma pengar per år. Hur dessa pengar ska användas planeras av Vägverkets, entreprenörens och kommunens representanter tillsammans. Målet för entreprenören blir att använda pengarna på det ställe där de ger den största driftkostnadsbesparingen (se punkt 3).
Här har även kommunen möjligheter att tillskjuta underhållsmedel för just de vägar de anser vara prioriterade för det lokala näringslivet (exempelvis de sk timmerlederna). Vägverket kan i sin tur satsa de s.k. Trafiksäkerhets- och miljöarbetsmedlen vilka annars kan vara tidskrävande att upphandla.
3. Entreprenören lämnar ett takpris för driftarbeten. Om entreprenörens redovisade kostnader överstiger takpriset bekostas denna fördyring av entreprenören själv. Om man däremot redovisar en driftkostnadsbesparing så behåller entreprenören 70% av denna och Vägverket satsar sina 30% i nya underhållsåtgärder. På detta sätt får man maximal användning av alla medel.
4. Entreprenadtiden bör i detta fall förlängas till 5 år.

4 Rekommendationer

4.1 Strategier

Följande frågeställningar kan användas för att stödja arbetet med att forma konkurrensutsättnings- och upphandlingsstrategier.

Konkurrensutsättningsstrategi

- Vilka tjänster/produkter ska konkurrensutsättas (*och när*) och vilka gränsdragningar ger detta upphov till?
- Hur geografiskt stora/funktionellt omfattande områden?
- Kontraktets längd och starttidpunkt?
- Vilka typer av kvalitetskrav ska användas?
- Hur ska ersättningsformen utformas?
- Vilka former för samverkan ska användas?
- Hur stimulera produkt- och metodutveckling?
- Vilken kvalitet ska uppfyllas/verifieras/dokumenteras för att upprätthålla anläggningarnas långsiktiga status?

Upphandlingsstrategi

- Hur utforma förfrågningsunderlaget?
- Hur säkerställa kalkylerbarheten för anbudsgivarna?
- Vilka definitioner ska användas?
- Vilken upphandlingsform ska användas?
- Vilka kriterier för anbudsutvärdering ska användas?
- Hur säkerställa sekretess/informationshantering?
- Vilka anbudstider ska tillämpas?
- Hur utforma kontraktet?

Vad gäller rekommendationerna har vi valt att följa den indelning som typfallen gav.

4.2 Rekommendation - Marknad

Vägverket Region Norr bör anpassa sin konkurrensutsättningsstrategi till de identifierade marknadsområdena enligt följande;

1. Norr- och västerbottens kustland inklusive kustnära kommuner typ Vännäs och Boden
Eftersom god konkurrens råder kan totalentreprenader av nuvarande typ bibehållas. Den totala viktningen av andelen "mjuka" parametrar kan ökas för att minska möjligheten att sätta dessa helt ur spel med ett lågt anbud. Avtalstiden bör begränsas till tre år för att hålla konkurrensen vid liv.

2. Gränskommuner mot Finland

Konkurrensen kan uppenbarligen ökas genom att bjuda in finska anläggnings och/eller åkeriföretag att lämna anbud. Detta förutsätter troligen att samordnade utförandeentreprenader används.

3. Städer i Norrlands inland (Lycksele, Gällivare och Kiruna)

Den övergripande konkurrenssituationen kan förbättras enligt de principer som presenteras för marknadsområde 4.

4. Norrlands inland (exklusive städer)

Vägverket Produktion har för närvarande en viktig roll att spela i detta sammanhang eftersom de privata nationella aktörerna koncentrerar sina markandsansträngningar på storstadsområdena och universitets- och högskoleorterna.

För Norrlands inland bör målet vara att försöka bibehålla nuvarande konkurrenssituation och skapa en marknad som intresserar även de regionala/nationella bygg- och anläggningsföretagen. Detta kan ske genom att;

- Vinterväghållningen upphandlas separat med avtalsperioder på tre år. Den lokala företagsamheten kan på detta sätt stimuleras och strategiskt viktiga lokala åkare ges möjlighet att fortleva.
- Det löpande underhållet (exklusive vinterväghållning) slås ihop med beläggningsunderhållet i Grundpaket Drift och upphandlas i ett enda paket. Avtalsperioderna kan vara relativt korta tex. 1 till 2 år för att medge flexibilitet och hålla tävlingssituationen vid liv. av
- Samverkan sker med kommunledningen för att kunna samordna Vägverkets upphandlingar med de kommunala. På så sätt kan än mer lockande paket skapas.

De geografiska entreprenadgränserna bör sammanfalla med kommungränserna. I de fall väglängden kraftigt överstiger 90 mil bör kommunen delas i två områden. Ex. bör Skellefteå kommun delas i Skellefteå södra respektive norra. Kommunrepresentanter kan då inbjudas till samråd för att diskutera prioriteringar av underhållsinsatser och en förbättrad samordning med de kommunala upphandlingarna i området kan initieras.

Konkurrensen hålls vid liv genom att upphandla näraliggande distrikt vid skilda tidpunkter.

4.3 Rekommendation – Kundfokus

Ett demokratiskt inflytande på utformning av prioriteringar (bl.a. kravnivåer på olika vägar) kan fås genom samråd med representanter för kommunledningen. Kommunrepresentanter bör också tas in som intressenter vid principiell utformning av upphandling och under entreprenadtiden.

Region Norr bör genomföra en analys av vilka standardskillnader mellan driftområden som ska accepteras. Åtgärder som kan bli aktuella utifrån denna analys är:

- Införa en akutnivå i cm snö då plogning ska utföras
- I avtalen införa en möjlighet till omförhandling av standarder
- Ställa krav på strategiskt placerade plogenheter och styra deras plogningsriktningar. Detta kan stämmas av under upphandlingen.

4.4 Rekommendation – Riskfördelning

Beställarens ambition bör vara att vedertagen riskfördelning enligt ABT tillämpas. Detta innebär följande;

- Att 25%-regeln får gälla.
- Att funktionsansvar krävs endast för aktiviteter/åtgärder där funktionskrav används. För övriga krav bör endast utförandeansvar krävas.
- Att beställarombudens affärsmässighet inpräntas.

4.5 Rekommendation - Utveckling

Entreprenadtiden sätts till fem år för att ge ekonomisk grund för investering i ny produktionsutrustning samt maximera möjligheterna till teknik- och kompetensutveckling under förvaltningsfasen.

4.6 Rekommendation - Kalkylerbarhet

Kalkylerbarheten kan förbättras på följande sätt;

- Vidareutveckling av tillståndsbeskrivningar.
- Redovisning av genomsnittliga drift- och underhållsinsatser för de aktuella vägarna.

4.7 Rekommendation – Ekonomiska drivkrafter

Ekonomiska incitament bör prövas för att generera produktivitets- och kvalitetsutveckling under de idag relativt långa avtalsperioderna.

Bilaga 1 - Intervjufrågor

Bil 1.1 - Frågeställningar 1

Frågor till leverantörer som ej lämnat anbud men tagit ut förfrågningsunderlag (17 st):

1. Hur skulle ett kontrakt som verkligen intresserar er utformas? Beskriv själv kontraktets upplägg där några ledord är:

- ☞ Omfattning (idag 70-100 mil väg. Imorgon vägområde, stråk?)
- ☞ Aktivitetsindelning (Vinterdrift, löpande barmarksunderhåll, beläggningsunderhåll)
- ☞ Kontraktslängd, antal år
- ☞ Risktagande (Ersättningsform och entreprenadform)
- ☞ Incitament (Bonus, Kostnadsbesparingar)

Vilka åtgärder erfordras för att få er intresserade av att lämna anbud?

Hur ska egna initiativ, er utveckling av produktionsmetoder och produktionshjälpmedel stimuleras av beställaren och hur skulle man kunna ta hänsyn till detta i förfrågningsunderlaget?

2. Vilka faktorer gjorde att ni inte lämnade in något anbud?

Vad anser du om följande tänkbara faktorer:

- ☞ Kostsamt kalkylarbete
- ☞ För låg kalkylerbarhet, (För lite eller irrelevant information)
- ☞ Ersättningsformen/Entreprenadformen ger för stort risktagande
- ☞ Entreprenaden medför ett stort ansvar (kvalitetssäkring/egenkontroll)
- ☞ Risk för störda relationer med andra aktörer (viktiga anbudsgivare)
- ☞ Utbildningsbehov/kompetensbriser
- ☞ Synen på Vägverket Produktion som stor aktör
- ☞ Organisationsformen ej anpassad
- ☞ Otydlig anbudsvärderingsmodell

Vilka åtgärder skulle kunna öka ert intresse av att lämna anbud?

3. Hur anser du att beställaren agerat under anbudsräkningen (fram till ert avhopp)?

Vad anser du om följande punkter:

- ☞ Kompetens hos beställaren
- ☞ Tydlighet gällande kravnivåer
- ☞ Informationstillfällen och tillgänglighet

Hur bör beställaren agera för att underlätta er anbudsräkning?

4. Hur påverkar tilläggsbeställningarnas (Trafiksäkerhet, Miljö) storlek ert intresse att lämna anbud?

Om ni blir garanterade en viss storlek tilläggsarbeten (normalt sett ca 50-100 % av kontraktssumman), hur skulle detta påverka ert intresse att lämna anbud?

Var ni under anbudsräkningen medvetna om hur stora volymerna brukar vara för dessa tilläggsarbeten?

Bil 1.2 - Frågeställningar 2

Frågor till leverantörer som lämnat anbud (8 st):

1. Hur skulle ett kontrakt utformas för att intressera er ännu mer? Beskriv själv det nya kontraktets upplägg där några ledord är:

- ☞ Omfattning (idag 70-100 mil väg. Imorgon vägområde, stråk?)
- ☞ Aktivitetsindelning (Vinterdrift, löpande barmarksunderhåll, beläggningsunderhåll)
- ☞ Kontraktslängd, antal år
- ☞ Risktagande (Ersättningsform och entreprenadform)
- ☞ Incitament (Bonus, Kostnadsbesparingar)

Vilka åtgärder skulle få er ännu mer intresserade av att lämna in fler anbud?

Hur kan era egna initiativ, er utveckling av produktionsmetoder/produktions-hjälpmiddel under entreprenadtiden stimuleras av beställaren och hur skulle man kunna ta hänsyn till detta i förfrågningsunderlaget?

2. Finns det faktorer som gjorde er tveksamma att lämna anbud?

Förekom någon av följande faktorer i era diskussioner:

- ☞ Kostsamt kalkylarbete
- ☞ För låg kalkylerbarhet, (För lite eller irrelevant information)
- ☞ Ersättningsformen/Entreprenadformen ger för stort risktagande
- ☞ Entreprenaden medför ett stort ansvar (kvalitetssäkring/egenkontroll)
- ☞ Risk för störda relationer med andra aktörer
- ☞ Utbildningsbehov/kompetensbrister
- ☞ Synen på Vägverket Produktion som stor aktör
- ☞ Organisationsformen ej anpassad
- ☞ Otydlig anbudsvärderingsmodell

Vilka åtgärder skulle kunna öka er vilja att lämna anbud?

3. Hur anser du att beställaren agerat under anbudsräkningen och upphandling?

Vad anser du om följande punkter:

- ☞ Kompetens hos beställaren
- ☞ Tydlighet gällande kravnivåer i FSB
- ☞ Informationstillfällen och tillgänglighet

Hur bör beställaren agera för att underlätta er anbudsräkning?

4. Hur påverkar tillägsbeställningarnas (Trafiksäkerhet, Miljö) storlek ert intresse att lämna anbud?

Om ni i förfrågningsunderlaget blir garanterade en viss storlek tillägsarbeten (normalt sett ca 50-100% av kontraktssumman), hur skulle detta kunna påverka er anbudsstrategi?

Bil 1.3 - Frågeställningar 3

Frågor till potentiella leverantörer (18 st):

1. Hur skulle ett kontrakt som verkligen intresserar er utformas? Beskriv själv kontraktets upplägg där några ledord är:

- ☞ Omfattning (idag 70-100 mil väg. Imorgon vägområde, stråk?)
- ☞ Aktivitetsindelning (Vinterdrift, löpande barmarksunderhåll, beläggningsunderhåll)
- ☞ Kontraktslängd, antal år
- ☞ Risktagande (Ersättningsform och entreprenadform)
- ☞ Incitament (Bonus, Kostnadsbesparingar)

Vilka övriga åtgärder erfordras för att få er intresserade av att lämna anbud?

2. Vilka faktorer gör att ni inte är intresserade av denna verksamhet?

Vad anser du om följande tänkbara faktorer:

- ☞ Kostsamt kalkylarbete
- ☞ För låg kalkylerbarhet, (För lite eller irrelevant information)
- ☞ Ersättningsformen/Entreprenadformen ger för stort risktagande
- ☞ Entreprenaden medför ett stort ansvar (kvalitetssäkring/egenkontroll)
- ☞ Risk för störda relationer med andra aktörer (viktiga anbudsgivare)
- ☞ Utbildningsbehov/kompetensbrister
- ☞ Synen på Vägverket Produktion som stor aktör
- ☞ Organisationsformen ej anpassad
- ☞ Otydlig anbudsvärderingsmodell

Vilka åtgärder skulle kunna få er intresserade av att lämna anbud?

3. Hur anser du att beställaren skulle kunna agera för att underlätta ert deltagande vid en anbudsräkning?

Vad anser du om följande punkter:

- ☞ Kompetens hos beställaren
- ☞ Tydlighet gällande kravnivåer
- ☞ Informationstillfällen och tillgänglighet

4. Hur skulle eventuella tillägsbeställningar (Trafiksäkerhet, Miljö) påverka ert intresse att lämna anbud?

Om ni blir garanterade en viss storlek tillägsarbeten (normalt sett ca 50-100 % av kontraktssumman), hur skulle detta påverka ert intresse att lämna in anbud?

Är ni medvetna om hur stora volymerna brukar vara för dessa tillägsarbeten?

Bilaga 2 – Intervjuresultat/Redovisning av typfall

De 22 typfall som redovisas i detta kapitel har sitt ursprung i de intervjuer som gjorts av forskarna Pär Johansson och Ulf Olsson under perioden september – november 1999.

Typfallen har framtagits utifrån de intervjusammanställningar som först författats och sedan jämförts i syfte att finna gemensamma problemområden och orsaker till deras ursprung.

Marknad

Fall M1 - Lastbilscentralerna ser sin framtida roll som enbart underentreprenörer

- Om en lastbilscentral lämnar in ett eget anbud och erhåller uppdraget så minskar övriga körningar åt nationella entreprenörer drastiskt (oftast till noll). Ibland är det tillräckligt att lämna ett anbud (utan att erhålla uppdraget) för att ovan nämnda effekt skall uppstå.
- I några fall har lastbilscentraln räknat hem mindre vägentreprenader på fast pris och drabbats av relativt stora förluster.
- För att klara av samtliga arbetsmoment i en drift- och underhållsentreprenad måste lastbilscentral göra investeringar i maskiner/fordon och kompetent personal (mjuka parametrar) vilket kan medföra växtvärk och/eller övertalighet om man inte får nästa driftomgång.
- lastbilscentral har redan jobbat upp långtgående avtal med nat. E och får därmed en större del i andra projekt i form av material och transporter. Det 'ger inget' att ta hem hela jobbet själva.

Fall M2 - De nationella aktörerna spelar ut lastbilscentral mot varandra.

Fall M3 - Enstaka åkare i inlandet lägger av.

Dessa åkare får ej chansen att lämna pris till vissa entreprenörer. Dessutom har det blivit alltför pressade priser på vinterväghållningen.

Fall M4 - Skanska och NCC överger Norrlands inland som marknad. Kvar blir Vägverket Produktion och lastbilscentralerna.

Fall M5 - lastbilscentral går ihop i större sammanslutningar, dock utan att lämna in egna anbud.

OH-kostnaderna måste bäras av fler, dock ökar ej kompetensen om ledning/styrning/kvalitet.

Fall M6 - Vägverket Produktion har ganska många egna resurser. Om någon annan fick jobbet skulle lastbilscentral-andelen jobb öka.

Fall M7 - De underhållsjobb som ingår i drift & underhållsentreprenaderna är i princip inte konkurrensutsatta

Flera aktörer har ingen möjlighet att konkurrera om dessa jobb eftersom man först måste ta hem en entreprenad i Grundpaket Drift.

Som exempel nämns ombyggnaden av Granträskvägen i Piteå vilken utfördes av Piteå lastbilscentral som är entreprenör för driftområde Piteå. Deras grustäkt ligger 'på vägen' vilket borde rendera i lägre å-priser vid en konkurrensutsatt upphandling.

Fall M8 - Vägverket Produktion "verkar ha eget sedeltryckeri" dvs. konkurrerar ej på lika villkor.

Kundfokus- skillnader i verklig servicenivå

Fall KF1 - Antal plogsvängar per säsong i näraliggande driftdistrikt varierar mellan 50 och 80

Fall KF2 - Plogningsriktningen på morgonen går mot den huvudsakliga trafikströmmen (timmerbilar och arbetsplatspendlare).

Fall KF3 - Vägverkets kvalitetskrav ändras under pågående avtalsperiod

Som exempel nämns att tillåtet spår djup på vinterväg blir 15 mm istället för 20.

Riskfördelning mellan beställare och entreprenör

Fall R1 - En uppskattad eller fiktiv mängd för en aktivitet ges i förfrågningsunderlaget, 25%- regeln skrivs bort

Exempel: Mängd enligt mängdförteckning är 10.000 m² men blir bara 5000 m². Den fiktiva mängden 1 m² ges och entreprenören får stå för sitt pris, oavsett hur stor den verkliga mängden blir.

Fall R2 - Entreprenören får ta funktionsansvar även för sådant där beställaren styr utförandet. En salig blandning mellan funktions och utförandekrav

Fall R3 - Beställarombudet prutar på redan avtalade priser eller upphandlar andra utförare vid ändrings och tilläggsjobb

Fall R4 - Stora skillnader mellan B-ombuden vad gäller erfarenhet/drivkraft/kompetens/krav/utförarkompetens

Ett erfaret B-ombud (Vägverket Produktion känner sina B-ombud väl) kan:

- Tillse att penningflödet till området ökar.
- Tydliggöra sina krav uppåt mot strategiska personer på Region Norr.
- Styra kvalitén på områdets drift & underhållsinsatser. Detta såväl i positiv som negativ riktning.
- Behandla Vägverket Produktion hårdare för att undvika misstankar om jäv / Ha hjärta och själ i Vägverket Produktion.

Kalkylerbarhet

Fall K1 - Svårt för att inte säga omöjligt att lämna fast pris för löpande barmarksunderhåll av belagda vägar och grusvägar

Problem har beskrivits på följande sätt:

- Känner ej tillståndet för vägnätet och ej heller tendensen - förfaller delar av vägnätet snabbare än andra?
- Dammbindning av grusvägar fungerar intet alls om slitlagret har för lite bindemedel.
- Svårt att leverera krävd funktionsnivå.

Fall K2 - Hur bedöma omfattning av trumtining och svallisborttagning?

Fall K3 - Vägverket Produktion har kalkylfördelar

Det finns tre fördelar att lyfta fram:

- Erfarenheter om området (lokala avvikelser) ger att man kan agera mer taktiskt i anbudsskedet gällande förväntade frekvenser (Reglerbara å-priser ger lägre totalsumma).
- Erfarenheter om B-ombudets krav ger även detta kalkylfördelar/lägre risktagande
- Förväntade (men ej listade) TS-jobb (intern information) och underhållsjobb (erfarenhet om långsiktig tillståndsutveckling) räknas in , ger ett lägre anbudspris men högre å-priser.

Detta ger att rena driftjobb är relativt 'lätta' att räkna på, men det taktiska inslaget blir stort och gör hela paketet svårkalkylerat.

Fall K4 - Kombinationer av reglerbara och oreglerbara mängder ger taktiska driftkombinationer

Ett tydligt exempel är att entreprenören plogar mycket (R) för att minska avjämning (OR).

Fall K5 - Underhållsjobb blir dyra pga. dålig framförhållning/finansieringshorisont från Vägverket Region.

Exempel:

Materialproduktion måste oftast göras i direkt samband med jobben. Dessa kunde utföras billigare under andra lugnare tider på året.

Fall K6 - Mjuka parametrar anses vara bra ur trafiksäkerhetssynpunkt men känns väldigt subjektiva och kostsamma att 'nä upp till'.

Detta innebär att vissa aldrig räknar på jobben då man vet att de förväntade låga mervärdespoängen på de mjuka parametrarna aldrig kan hämtas tillbaka med ett lågt utförandepreis.

Ekonomiska drivkrafter

Fall ED1 - lastbilscentral (som UE) fick inte tillägg för "grön" bil

Detta innebär att samma bonussystem inte gäller för entreprenören och underentreprenören.

Fall ED2 - Entreprenören får sällan (aldrig?) gehör för miljöförbättrande förslag som erbjuds i anbudsstadiet

Vägverket Produktion har vid ett flertal tillfällen erbjudit användning av saltfri sand som förvaras i bergssilon utan att detta upphandlats.

Fall ED3 - Det saknas ekonomiska drivkrafter att räkna på jobben.

Kostsamma kalkyler, liten risk för vinst, stor risk för störda relationer vägs in här. Det saknas även ekonomiska drivkrafter i ersättningsformen om man 'trots allt' lyckas få jobbet.

Bilaga 3 – Resultat av analys 1

Bil 3.1 - Marknad

Olika marknadsförutsättningar

Vägverket Region Norr kan indelas i tre typiska områden med olika marknadsförutsättningar.

- Norrlands kustland

Antalet aktörer är idag relativt många. Här återfinns de nationella byggföretagen (Skanska, NCC, PEAB och Vägverket Produktion), regionala anläggningsföretag som Piteå lastbilscentral och Berggren och Bergman samt mer renodlade åkerier.

- Gränskommunerna mot Finland

Förutom de kommunalt baserade Lastbilscentralerna och ett regionalt anläggningsföretag (Övertorneå Entreprenad) har de finska åkeriföretagen gjort sig gällande i Pajala kommun. I Pajala har NCC agerat från ett nordiskt perspektiv och hyrt in finska åkare till markant lägre priser än vad åkarna på den svenska sidan kan erbjuda.

- Norrlands inland

Antalet aktörer är starkt begränsade. Idag är det frågan om två aktörer nämligen den lokalt baserade lastbilscentralen och Vägverket Produktion.

Nya aktörer har medfört prispress

De nationella byggföretagens inträde på marknaden har skapat en stark prispress på åkeriföretagen. I Norrlands kustland bedömdes denna prispress till cirka 20 % på de timpriser som åkerierna vant sig vid. Bedömningen gjordes av representanter för åkeriföretagen under intervjuerna. Det hårdnande konkurrens klimatet har även resulterat i åtminstone ett samgående mellan näraliggande lastbilscentraler för bättre kunna hävda sig mot Skanska och NCC.

Prispressen på åkartjänsterna har i gränsdistrikten till Finland varit ännu hårdare. NCC har hyrt in finska åkare för markant lägre priser än vad de svenskbaserade åkerierna kan erbjuda.

Även åkerierna i Norrlands inland har utsatts för prispress, dock i något lägre tal än i övriga områden. Ett påtagligt problem är att enstaka åkare med strategiskt geografiska lägen för att snabbt kunna köra ut och påbörja snöröjning "lägger av" eller hotar med att göra detta.

Möjligheter att öka eller bibehålla konkurrensen

Kan antalet inlämnade skarpa anbud ökas för Region Norr som helhet betraktad genom att ändra på principer i förfrågningsunderlagen?

Antalet anbud kan ökas genom att istället för totalentreprenader använda s.k. samordnade utförande- eller totalentreprenader. En maximal tävlingsituation kan fås genom att begära in delpriser på

- Vinterväghållning
- Barmarksdrift
- Beläggningsunderhåll
- Grusvägsunderhåll
- Pris för samordning av samtliga entreprenörer.

Dessutom kan de anbudsgivare som är intresserade ges möjlighet att lämna totalpris på hela paketet.

Kommer lastbilscentralerna att lämna in egna anbud på någon eller några av dessa delar?

Det som talar för detta är att de flesta lastbilscentralerna idag lämnar årspriser till kommuner för entreprenader som är uppdelade på detta sätt. Emot talar de blockeringar av uppdrag som förekommer när lastbilscentraler lämnar anbud på uppdrag där de traditionellt har nöjt sig med att vara underentreprenör till nationella byggföretag. Flera exempel på sådana blockeringar nämndes under intervjuerna. Händelseförloppen var i princip sådant att när en lastbilscentral räknat hem en mindre entreprenad upphörde samtliga uppdrag från vissa av de nationella byggföretagen och denna blockering kunde sedan sitta i under flera års tid. Sådana blockeringar gör att flertalet av lastbilscentralerna tvekar att lämna in egna anbud och ser sin framtid som underentreprenör.

Rekommendation - Marknad

Den framtida konkurrensstrategin för Vägverket region norr kan utformas enligt följande:

- Norrlands kustland

Eftersom god konkurrens råder kan totalentreprenader av nuvarande typ bibehållas. Den totala viktningen av andelen "mjuka" parametrar kan ökas för att minska möjligheten att sätta dessa helt ur spel med ett lågt anbud. Avtalstiden bör begränsas till tre år för att hålla konkurrensen vid liv.

- Gränsdistrikt till Finland

Konkurrensen kan uppenbarligen ökas genom att bjuda in finska anläggnings och /eller åkeriföretag att lämna anbud. Detta förutsätter troligen att samordande utförandeentreprenader används.

- Norrlands inland

För Norrlands inland bör målet vara att försöka bibehålla nuvarande konkurrenssituation dvs. se till att åtminstone en nationell aktör och helst en regional sådan verkligen räknar skarpt på uppdragen. Vägverket Produktion har en viktig roll att spela i detta sammanhang eftersom de privata nationella aktörerna koncentrerar sina markandsansträngningar på storstadsområdena och universitets- och högskoleorterna.

För att säkra ett mer långvarigt engagemang kan avtalstider på fem år vara lämpliga. Enstaka strategiskt placerade åkare kan prioriteras genom kräva in drift och underhållsplaner där vissa minimikrav för utryckningstider ingår.

Bil 3.2 - Kundfokus

Skillnader i standard mellan driftdistrikt

Antalet plogsvängar per säsong har varierat kraftigt mellan några intilliggande driftdistrikt. Som exempel kan nämnas 50 plogsvängar i ett och 80 i ett näraliggande distrikt.

Det är förstås önskvärt att utjämna så stora standardskillnader. För beställaren kostar en plogsväng i ett distrikt mellan 70.000 och 100.000 kr.

Ett sätt att utjämna skillnader i standard mellan intilliggande distrikt är att förutom nuvarande målnivå (anges i cm snö) också införa en akutnivå då plogning skall inledas. En viss utjämning kan även fås genom att betala mindre för "överplogning".

Vägverket har ändrat standardkraven för vissa aktiviteter detta gäller tex. tillåtet spår djup på snövägbana där standarden har skärpts från 20 till 15 mm. För löpande avtal gäller fortfarande 20mm medan det för distrikt med nya avtal har det högre kravet. Ekonomiskt rimliga möjligheter att ändra standard under pågående avtalsperioder bör tillskapas.

I ett av distrikten i västerbotten går plogningsriktningen mot den huvudsakliga trafiken i form av timmerbilar och arbetsplatspendlare på morgonen. Sådana avarter bör stävjas genom direkta krav i förfragningsunderlaget.

Rekommendation – Kundfokus

Region Norr bör genomföra en analys av vilka standardskillnader mellan driftområden som ska accepteras utan åtgärder. Åtgärder som kan bli aktuella utifrån denna analys är:

- Införa en akutnivå i cm snö då plogning ska utföras
- I avtalen införa en möjlighet till omförhandling av standarder
- Ställa krav på strategiskt placerade plogenheter och styra deras plogningsriktningar

Bil 3.3 - Riskfördelning

Riskfördelning mellan beställare och entreprenörer

Riskfördelningen i nuvarande kontrakt regleras enligt bestämmelser för totalentreprenader (ABT). Vissa principiella avsteg görs dock, t.ex. att;

- Den s.k. 25%-regeln skrivs bort dvs. entreprenören får stå för sitt ursprungliga A- pris oavsett verklig mängd.
- Entreprenören avkrävs funktionsansvar även för aktiviteter /åtgärder där beställaren styr med hjälp av utförandekrav.
- Det händer att vissa beställarombud försöker pruta på redan avtalade priser.

Rekommendation – Riskfördelning

Beställarens ambition bör vara att vedertagen riskfördelning enligt ABT tillämpas.

Detta innebär följande;

- Att 25%-regeln får gälla.
- Att funktionsansvar krävs endast för aktiviteter/ åtgärder där funktionskrav används. För övriga krav bör endast utförandansvar krävas.
- Att beställarombudens affärsmässighet inpräntas.

Bil 3.4 - Kalkylerbarhet

Svårigheter att fastprissätta barmarksunderhållet av belagda vägar samt grusvägsunderhållet har påtalats av flera anbudsgivare.

Rekommendation - Kalkylerbarhet

Kalkylerbarheten kan förbättras på följande sätt;

- Vidareutveckling av tillståndsbeskrivningar.
- Redovisning av genomsnittliga drift- och underhållsinsatser för de aktuella vägarna.

Bil 3.5 - Ekonomiska drivkrafter

Flera entreprenörer har framfört åsikten att ekonomiska drivkrafter under entreprenadtiden skulle innebära ett ökat engagemang från deras sida. De ekonomiska drivkrafterna kan ges formen av incitament (vinstdelning) för att t.ex. minska totalkostanden för beställaren eller öka kvalitén i en av beställaren angiven riktning.

Rekommendation – Ekonomiska drivkrafter

Vägverkets strategier för upphandling av vägars drift och underhåll i Norra Regionen

Ekonomiska incitament bör prövas för att generera produktivets- och kvalitetsutveckling under de idag relativt långa avtalsperioderna.