

Nya vägar för infrastruktur

JAN-ERIC NILSSON

Nya vägar för infrastruktur

Offentlig-privat samverkan

SNS FÖRLAG

SNS Förlag
Box 5629
114 86 Stockholm
Telefon: 08-507 025 00
Telefax: 08-507 025 25
info@sns.se
www.sns.se

SNS – Studieförbundet Näringsliv och Samhälle – är ett fristående nätverk av beslutsfattare och opinionsbildare i privat och offentlig sektor. SNS vill genom forskning, bokutgivning och möten bidra till debatt och rationella beslut i samhällsfrågor.

Nya vägar för infrastruktur
Offentlig-privat samverkan
Jan-Eric Nilsson
Första upplagan
Första tryckningen

© 2009 Författaren och SNS Förlag
Omslag och grafisk form: Patrik Sundström
Sättning: Team Media Sweden AB, Falkenberg
Tryck: Kristianstads Boktryckeri AB, Kristianstad 2009

ISBN 978-91-86203-18-4

INNEHÅLL

Referensgrupp	8
Utgivarens förord	9
Författarens förord	11
Sammanfattning	12
1 • Inledning	17
 I Arbetsfördelning och entreprenader	21
2 • Arbetsfördelningen mellan privat och offentlig sektor	23
2.1 OPS och konkurrensutsättning av offentlig verksamhet	23
2.2 Två kategorier av OPS	26
3 • Entreprenader och livscykelkostnader	29
 II De olika entreprenadformerna	33
4 • Traditionell upphandling – Utförandeentreprenad	35
4.1 Genomförande av de olika arbetsmomenten	35
4.2 Exempel på utförandeentreprenad – ombyggnad av väg	37
5 • Funktionsentreprenad	40
5.1 Längre avtalsperiod	41
5.2 Funktionsentreprenaden Norrortsleden	41
6 • Offentlig-privat samverkan	46
7 • OPS – Arlandabanan	49
7.1 Arlandabanans tillkomst och avtalsstruktur	49
7.2 Några ekonomiska aspekter på avtalet	53
8 • Nya Karolinska Solna	56
8.1 Planeringsarbetet	56
8.2 Finansiering och genomförande	57
8.3 Darrent Valley Hospital: Ett OPS-sjukhus några år efter driftstart	61
9 • Idrottsparken i Sundsvall – ett OPS-projekt?	63
10 • Gotlandstrafiken – kandidat till institutionellt OPS?	67
10.1 Vad är ett institutionellt OPS?	67
10.2 Gotlandstrafiken	69

III Motiv för OPS 73

- 11 • Problemen i bygg- och anläggningsbranschen 75
 - 11.1 Den svaga produktivitetsutvecklingen 75
 - 11.2 Varför ser det ut som det gör? 80
 - 11.3 Slutsatser 82
- 12 • Samlade erfarenheter av OPS 84
 - 12.1 Hur vanligt är OPS? 84
 - 12.2 Vunna erfarenheter 86
 - 12.3 Slutsatser 91
- 13 • Det svaga finansieringsargumentet 92
 - 13.1 Betala nu eller senare? 92
 - 13.2 Bör investeringar särbehandlas i statsbudgeten? 97
 - 13.3 Slutsatser 100

IV Utformning av OPS-avtal 103

- 14 • Värde för pengarna 105
- 15 • Livscykelkostnader och kvalitet 109
 - 15.1 Balansgången mellan livscykelkostnader och kvalitet 109
 - 15.2 Livscykelkostnader och kvalitet i projekt som genomförs på traditionellt sätt 111
 - 15.3 OPS och kvalitet: infrastrukturprojekt 113
 - 15.4 OPS och kvalitet: kommunala anläggningar och sjukhus 115
 - 15.5 Nyttan med framförhållning 118
 - 15.6 Avtalens längd 119
 - 15.7 Slutsatser 122
- 16 • Anläggningsprojekt och risk 123
 - 16.1 Vilka är riskerna? 123
 - 16.2 Ersättningsform och risk 126
 - 16.3 Projektbolag 129
 - 16.4 Hur ska man göra? 130
 - 16.5 Slutsatser 136
- 17 • Funktionsavtal eller OPS? 138
 - 17.1 Nyttan med att låta projektbolaget bekosta investeringen 138
 - 17.2 Statsfinansiella konsekvenser 142
 - 17.3 Slutsatser 143

18 • Samverkan	145
18.1 Partnering	145
18.2 Samarbete ex ante och ex post	147
19 • Vem ska betala?	149
19.1 Vilka är alternativen?	149
19.2 Har det någon betydelse för rekommendationerna?	151
20 • Några juridiska aspekter på OPS	153
20.1 Vad säger LOU?	153
20.2 Koncessioner	155
20.3 Konkurrenspräglad dialog	156
20.4 Slutsatser	160
21 • OPS och beställarkompetens	162
Referenser	166
Register	170

REFERENSGRUPP

Nedanstående företag, myndigheter och organisationer har varit representerade i referensgruppen genom angivna medarbetare.

Alstom Transport	Lars Kleppe/Göran Ulin
Bombardier Transportation Sweden	Rolf E. Alm/Klas Wåhlberg
Linklaters Advokatbyrå	Björn Winström
Malmö stad	Inger Nilsson
NCC	Anders Claeson
Ratos	Thomas Hofvenstam
Riksgälden	Lars Hörngren
Saab (Saab Aerotech)	Thomas Eriksson
Scania	Anders G. Lindberg
Skanska	
(Skanska Sverige)	Anders Danielsson
(Skanska Infrastructure Development)	Magnus Andersson
Statskontoret	Monica Rupprecht-Hjort
Stockholms läns landsting	
(Nya Karolinska Solna-förvaltningen)	Lennart Persson/Erik Gjötterberg
Sveriges Kommuner och Landsting	Lennart Hansson/Lena Svensson
Tredje AP-fonden	Bengt Hellström
Tyréns (Tyréns Temaplan)	Mona Tham
Veolia Transport Sverige	Tomas Wallin/Matt Kinane
VINNOVA	Per Eriksson/Ove Pettersson/ Per Norman
Vägverket	Peter Funck

UTGIVARENS FÖRORD

Infrastrukturinvesteringar har i huvudsak varit en angelägenhet för den offentliga sektorn, antingen genom att man bygger i egen regi eller att man exakt bestämmer vad som ska byggas och hur det ska gå till innan en upphandling sker från privata företag.

De senaste två decennierna har det i många länder blivit allt mer vanligt att infrastrukturinvesteringar sker i form av så kallade »Public-Private Partnerships» (PPP). I dessa fall ingår offentlig sektor ett avtal med en privat motpart om att den senare ska leverera en framtida tjänst, till exempel möjligheten att färdas på en väg. Motparten, som ofta är ett konsortium, åtar sig att finansiera och bygga vägen och när den är färdig sköta underhåll och drift under en lång tidsperiod. Ersättning till konsortiet betalas i regel löpande från offentlig sektor då tjänsten (att åka på vägen) kan levereras.

I Sverige har denna metod för infrastrukturinvesteringar haft många olika namn, men nu verkar det som att »offentlig-privat samverkan» (OPS) blivit det uttryck som etablerats. För svenska infrastrukturinvesteringar har konceptet ännu inte slagit igenom. Det exempel som finns är Arlandabanan, som beslutades redan 1994 och där trafiken startade 1999.

Däremot finns ett antal samarbeten på kommunal nivå som liknar OPS-projekt. Det handlar här om till exempel simhallar, idrottsarenor och olika andra evenemangsbyggnader.

I syfte att närmare granska förutsättningarna för OPS i Sverige inledde SNS ett samarbete med VTI, Statens väg- och transportforskningsinstitut, och dess professor i transportekonomi, Jan-Eric Nilsson. Det är också Jan-Eric Nilsson som författat den bok som samarbetet resulterat i.

SNS hoppas att studien kan bidra till kunskapsuppbyggnad och diskussion kring de utmaningar som OPS innebär för investeringar i byggnader och anläggningar. För analys, slutsatser och förslag svarar helt och hållet bokens författare. SNS som organisation tar inte ställning till dessa. SNS har som uppdrag att initiera och presentera forskningsbaserade analyser av viktiga samhällsfrågor.

Arbetet med boken har bedrivits i nära samarbete med en referensgrupp som redovisas på annan plats i boken. SNS framför sitt stora tack för engagemanget och de värdefulla kommentarer och konstruktiva idéer som referensgruppens ledamöter framfört på de underlag som löpande lagts fram av författaren.

Ett stort tack också till de företag, myndigheter och organisationer vars finansiella bidrag möjliggjort studien.

Slutligen ett särskilt tack till VTI för gott samarbete.

Stockholm i augusti 2009

Stefan Sandström

Forskningsledare

SNS

FÖRFATTARENS FÖRORD

Omfattande genomlysningar av sakernas faktiska tillstånd förutsätter synpunkter på de utkast som tas fram under arbetets gång. Jag är mycket tacksam för de kommentarer som kommit från den referensgrupp som följt arbetet. Jag har också fått värdefulla bidrag till specifika delar av texten från Tom Madell och Johan Nyström. Under de år jag arbetat med OPS har Roger Pyddoke varit såväl trätobroder som inspirationskälla och medförfattare till tidigare produkter. Jag tar givetvis själv ansvaret för bokens kvarstående fel och brister.

Stockholm i augusti 2009

Jan-Eric Nilsson

Professor i transportekonomi

VTI

SAMMANFATTNING

Den offentliga sektorn spelar stor roll för landets ekonomi. Men det innebär inte att allt inom den offentliga sektorn också produceras i offentlig regi. I stället beställer representanter för den offentliga sektorns olika delar – stat, landsting och kommuner samt offentligt ägda bolag – varor och tjänster från privata företag för att genomföra många av arbetsuppgifterna. Sådana upphandlingar kan genomföras i olika former. Offentlig-privat samverkan (OPS) är ett nytt verktyg för denna interaktion mellan offentlig och privat sektor. I vår omvärld har under senare år ett stort antal sådana avtal ingåtts, samtidigt som man brukar säga att vi i Sverige hittills genomfört ett enda sådant projekt, Arlandabanan. Intresset för OPS växer emellertid också i Sverige, inte minst på kommunal nivå.

Med OPS avses närmare bestämt avtal som ingås mellan en företrädare för offentlig sektor och en eller flera kommersiella utförare som går samman i ett särskilt projektbolag. OPS har följande egenskaper:

- Avtalen är långa och innebär att utföraren både ska genomföra en investering och ta hand om den under en följd av år. Flertalet OPS-projekt berör därför bygg- och anläggningsbranschen och avser kostnader över hela eller stora delar av livscykeln.
- I stället för att beställaren i traditionella avtal reglerar vilka arbetsuppgifter som uppdragstagaren ska utföra innebär OPS att beställaren beskriver en tjänst som man vill ha utförd eller en anläggning man vill kunna använda.
- Utföraren, inte beställaren, bekostar investeringen med en kombination av riskkapital och kommersiella lån. Beställaren betalar för dessa kostnader under avtalsperioden i förhållande till utförarens förmåga att genomföra uppdraget till önskad kvalitet.
- I specifikationen av uppdraget görs en medveten uppdelning mellan de förhållanden där beställaren respektive utföraren får bära risken för olyckliga utfall.

De relativt få utvärderingar som gjorts pekar på att OPS-projekt genomförs snabbare och med färre kostnadsöverskridanden än projekt med ett traditionellt avtalsförfarande. Medan konkurrensutsättning av verksamhet som tidigare utförts inom offentlig sektor har visats leda till betydande kostnadsbesparingar har det inte varit möjligt att belägga att OPS har denna effekt. En delförklaring kan vara att inte ens de först tecknade OPS-projekten ännu slutförts, eftersom avtalen innefattar brukandet av anläggningen under lång tid efter att själva byggandet avslutats.

Ett skäl till att OPS har vuxit i omfattning i vår omvärld är att företrädare för offentlig sektor ofta har önskemål om att tillhandahålla tjänster till medborgarna som inte ryms inom den tillgängliga budgeten. Också i Sveriges kommuner finns flera exempel på samma tänkesätt. Man har därför kommit att se OPS som en metod för att gå runt sin budgetrestriktion. I boken visas att detta är ett svagt argument för OPS. Även om finansiella aspekter har varit en objektiv drivkraft, så är det inte ett hållbart motiv för nya avtalsformer. Alla räkningar måste betalas, endera av dagens eller av framtidens skattebetalare och konsumenter.

För att få nya vägar, järnvägar, sjukhus eller simhallar till lägre kostnad, med minskad risk för kostnadsöverskridanden och/eller med högre kvalitet än vad som annars vore möjligt, måste OPS-avtal utformas med sådana mål i åtanke. Åtta kapitel i boken ägnas därför åt en diskussion kring utformningsfrågor som måste uppmärksammas för att göra det maximalt sannolikt att OPS ger de önskade resultaten.

OPS innebär att beställaren köper infrastruktur och byggnader med vissa funktionella egenskaper i stället för vägar, järnvägar och fastigheter som byggs på det sätt som beställaren bestämt. För att utforma funktionskrav som ska tillgodoses över en anläggnings livscykel bör bland annat följande aspekter beaktas:

- Byggnormer ska vara rådgivande, inte styrande.
- I stället måste funktionskraven utformas för att säkerställa att tredje parts intressen inte kommer i kläm i strävan att minimera verksamhetens kostnader. Kraven måste kunna följas upp och man ska kunna koppla bonus och avdrag till om de tjänster som levereras är bättre eller sämre än den norm som sätts.

- Ju tidigare i planeringsprocessen som beställare och utförare kan ingå ett avtal, desto större är möjligheten att anpassa projektutformning och -genomförande till de funktionella krav som ska tillgodoses och till projektets platsspecifika förutsättningar.
- Avtalen måste vara tillräckligt långa för att säkerställa att utföraren kan få skörda frukterna av eller tvingas bära merkostnaderna för de tekniska lösningar som väljs.

OPS-avtal måste också föregås av en ordentlig genomlysning av projektens risker. Vissa risker bör naturligen läggas på beställaren, exempelvis vad gäller merkostnader som uppstår till följd av lagar som stiftas efter det att man träffat en överenskommelse. Ansvaret för att projekt genomförs på ett grannliga sätt utan slarv måste i stället bäras av utföraren. Däremot saknas en enkel formel för att fördela många andra risker mellan parterna. Detta måste i stället göras med hänsyn till de specifika förutsättningarna för varje projekt. Även om sannolikheten för kostnadsöverskridanden inte kan påverkas av någon av parterna finns det ibland anledning att låta utföraren bära risken. Skälet är att denne ofta har större möjlighet att anpassa genomförandet efter den faktiska situationen på den plats där projektet genomförs och att på så sätt kunna begränsa konsekvenserna av olyckliga omständigheter.

Medan Arlandabanan är det enda renodlade svenska exemplet på OPS har Vägverket börjat utveckla funktionsentreprenad som ett alternativ till den traditionella avtalsform som i dag används, den så kallade utförandeentreprenaden. Både OPS och funktionsentreprenad omfattar såväl byggande som drift och underhåll. Vid en funktionsentreprenad betalar Vägverket för investeringen när den färdigställts, medan OPS innebär att utföraren ordnar finansiering och sedermera får betalt under avtalsperioden.

Allt annat lika blir de finansiella kostnaderna för att genomföra ett projekt lägre med ett funktionsavtal än med OPS eftersom staten kan låna pengar till lägre ränta än en kommersiell entreprenör. Åtminstone tre förhållanden talar för att man ändå bör pröva privat finansiering. Det första skälet är att ett projektbolag kommer att ordna en stor del av sin finansiering via banker och andra finansiella institutioner. För att begränsa sitt risktagande kommer dessa långgivare att löpande granska projekten vilket minskar risken för kostnadsöverskridanden.

Ett andra argument har koppling till att avtalen sträcker sig över långa tidsperioder. Det är möjligt att man kommer att behöva omförhandla innehållet i och ersättningen för uppdragen under denna tid. OPS innebär att parterna vid en sådan omförhandling har ett starkare ömsesidigt beroendeförhållande än om man tecknat ett funktionsavtal. På så sätt begränsas risken för att framtida skattebetalare kommer att få betala för tekniska lösningar som efter ett antal år visar sig inte ha de fördelar som man ursprungligen trott.

Ett tredje motiv är att utföraren med OPS kan etablera ett projektbolag i stället för att låta risken ligga kvar hos moderbolaget. Detta kan bidra till att avgränsa risktagandet så att varje part i projektbolaget enbart tar ansvar för de förhållanden man har potential för att hantera. Genom att på detta sätt avgränsa risken för varje delägare kan det i förlängningen bli möjligt för fler företag och fler konsortier att lämna anbud under upphandlingsprocessen.

Sammanfattningsvis betyder dessa tre förhållanden att OPS ger en större grad av trovärdighet i att kunna leverera låga kostnader under hela avtalsperioden än ett funktionskontrakt. Detta kan vara tillräckligt för att mer än uppväga skillnaden i upplåningskostnad mellan staten och ett kommersiellt företag.

Flera andra frågor med betydelse för att kunna genomföra projekt på ett lyckosamt sätt behandlas: Bör projekt (del-)finansieras med brukaravgifter? Vilken är synen på samarbete i OPS? OPS behandlas vidare i perspektiv av regelverket kring offentlig upphandling. I det sista kapitlet diskuteras också det generella behov som finns av beställarkompetens. Bland annat kan beställaren inte längre bestämma exakt vilka arbetsmoment som ska utföras för att bygga till exempel en väg eller ett sjukhus. Beställaren kommer därför att behöva ha tillgång till en annan typ av kompetens än i dag; i stället för att vara expert på projektering och andra ingenjörsmässiga aspekter på projekten måste man utveckla sin förmåga att på förhand analysera risker och att utforma avtal som ger de incitament man vill åstadkomma.

Beställarkompetensen är en ödesfråga för att säkerställa att man får ut de resultat av OPS som eftersträvas. Tjänstemän i stat, lands-ting och kommuner måste kunna förklara för valda beslutsfattare och för allmänheten varför finansieringsargumentet, det vill säga att OPS skulle ge nya pengar, är svagt och att motivet för nya avtalskon-

struktioner ligger i möjligheten att förkorta byggtiden, att minska risken för kostnadsöverskridanden, att skapa förutsättningar för innovativa lösningar och i förlängningen därför i att sänka kostnaderna. Man måste också kunna tala om att vissa typer av projekt *inte* lämpar sig för OPS. Exempelvis bör man avstå från att sluta avtal om det är svårt att garantera en god kvalitet gentemot tredje man. Likaså måste avtalen utformas så att alla parter – både beställare, utförare, långivare och berörda slutkonsumenter – blir nöjda. Om inte, kommer det att vara svårt att i det långa loppet bibehålla ett intresse för avtalsformen.

Bygg- och anläggningsbranschen har länge haft en svag produktivtetsutveckling. Detta är ett allvarligt bekymmer inte bara för branschen utan för hela samhällsekonomin. Boende, lokaler, infrastruktur och andra anläggningar blir förhållandevis dyrare genom att man inte kan genomföra samma kostnadsbesparingar som i ekonomin i övrigt. Fenomenet finns inte bara i Sverige och har sannolikt flera förklaringar. Den tanke som prövas i boken är att branschens beroende av traditionella och stelbenta avtalsformer är en viktig del förklaring. Som framgått av den tidigare beskrivningen kännetecknas den traditionella utförandeentreprenaden bland annat av att beställaren inte bara bestämmer vad som ska byggas utan även hur arbetet ska genomföras. Detta ger utföraren få möjligheter och svaga incitament att genomföra projekt på något annat sätt än vad som anges i kontraktet. Dynamiken i branschen går på så sätt förlorad. Det är därför angeläget att skapa ökat utrymme för kreativitet, nytankande och kostnadseffektivitet i bygg- och anläggningsprojekt över hela eller stora delar av deras livscykel.

Problemen i bygg- och anläggningssektorn talar för att man måste pröva nya sätt att vidareutveckla branschen. Trots att det ännu saknas belägg för att OPS leder till förbättrad kostnadseffektivitet finns det därför anledning att genomföra fyra till sex sådana projekt på motsvarande sätt som gjorts i Norge. Internationella erfarenheter visar att ett sådant arbete bör koordineras av en nationell expertfunktion för att säkerställa att projekten genomförs och utvärderas på ett systematiskt sätt. Det slutliga ställningstagandet till avtalsformen bör baseras på en grundlig analys av erfarenheterna av dess relativa styrkor och svagheter.

I. Inledning

Beroende på vilket mått som används har Sverige en offentlig sektor som omfattar ungefär hälften av värdet av allt som produceras i landet. Men trots att den offentliga sektorn spelar stor roll för landets ekonomi, både i termer av de resurser som används och som leverantör för att tillhandahålla varor och tjänster till medborgarna, är detta inte synonymt med att allt produceras i offentlig regi. I stället betalar representanter för den offentliga sektorns olika delar – stat, landsting och kommuner samt offentligt ägda bolag – privata företag för varor och för att genomföra många av arbetsuppgifterna. Mats Bergman (2008) gör bedömningen att den upphandlingspliktiga volymen uppgick till 450–535 miljarder kronor år 2006, motsvarande 15,5 till 18,5 procent av det årets BNP.

Dessa upphandlingar kan genomföras i olika former. En av de uppfattningar som kommer att drivas i den här boken är att offentlig-privat samverkan (OPS), vilket blivit den vedertagna svenska akronymen för det som i anglosaxiska länder med en samlingsbeteckning kallas *Public-Private Partnerships* (PPP), är ytterligare ett instrument i den offentliga sektorns verktygslåda. I vår omvärld har under senare år ett stort antal sådana avtal ingåtts, samtidigt som man brukar säga att vi i Sverige hittills genomfört ett enda sådant projekt, Arlanda-banan. Intresset för OPS växer emellertid också i Sverige, inte minst på kommunal nivå.

Finansiella frågor tycks ha drivit utvecklingen: Stat och kommun har uppfattat att man med hjälp av nya avtalsformer får lättare att genomföra investeringar som man har svårt att rymma inom ordinarie utgiftsramar. Ett första syfte med denna bok är att visa att detta är ett svagt argument för OPS. Även om finansiella aspekter har varit en objektiv *drivkraft*, så är det inte ett hållbart *motiv* för nya avtalsformer.

Trots detta finns starka skäl för att utveckla en systematisk användning av OPS också i Sverige. Ett andra syfte med boken är att

visa att OPS – rätt utformat – kan bli ett instrument för att effektivisera genomförandet av stora bygg- och anläggningsprojekt. Ett tredje syfte med boken är att också diskutera ett antal aspekter på hur, mera precist, OPS-avtal bör utformas för att ge maximalt goda förutsättningar för att de avtal som ingås verkligen innebär en effektivisering. Det är också uppenbart att OPS i det långa loppet kommer att sakna legitimitet om det visar sig att en eller flera av parterna – beställare, utförare och/eller långivare – alltid blir missnöjda med de överenskommelser som tecknas.

OPS handlar alltså om arbetsfördelningen mellan offentlig och privat sektor i meningen vem som ska göra jobbet. Boken kommer därmed inte att behandla den övergripande frågan om vilka verksamheter som privat sektor klarar respektive inte klarar av att tillhandahålla på ett effektivt sätt. Om man av någon anledning har kommit fram till att stat, landsting eller kommun bör vara inblandad i tillhandahållandet av vissa varor och tjänster tas detta för givet.

På samma sätt som i många andra samhällsdebatter tenderar diskussionen kring OPS att vara starkt polariserad. Många förordar OPS på grundval av ett kommersiellt intresse; det må vara konsulter, företag som hoppas att OPS ska innebära en större investeringsbudget, eller långivare. Andra förespråkare för OPS, i Sverige inte minst representerat av regionala företrädare, ser det som en möjlighet att dra till sig en större investeringsvolym än vad som annars vore möjligt. I andra änden av skalan finns de som av ideologiska skäl är motståndare till privatiseringar och/eller konkurrensutsättning, och som på sådana grunder argumenterar mot OPS.

Avsikten är att boken i dessa avseenden skrivs från en neutral utgångspunkt. En central tanke är att om det går att göra troligt att det blir billigare, och/eller att det går att åstadkomma högre kvalitet genom att anlita en privat utförare inom ramen för ett OPS-avtal än att genomföra projekt i offentlig sektor eller som en traditionell upphandling, bör man också pröva detta tillvägagångssätt. Detta innebär också att OPS kan vara rätt ibland men inte alltid.

Boken är indelad i fyra delar. Den första delen ger utgångspunkterna för diskussionen genom att utveckla resonemangen kring arbetsfördelningen mellan privat och offentlig sektor och genom att definiera begrepp som entreprenad och livscykelkostnader. Bokens

andra del ägnas åt att i sju kapitel klargöra innebörden av de viktigaste entreprenadformerna: den traditionella utförandeentreprenaden, funktionsentreprenaden och OPS. De två första avtalsformerna illustreras med ett exempel medan det ges fyra exempel på svenska avtal som har egenskaper som gör att man ligger nära det som avses med OPS.

Bokens tredje del behandlar argumenten för OPS. Bland annat beskrivs de problem med svag produktivitetsutveckling som finns i bygg- och anläggningssektorn, inte bara i Sverige utan också i andra europeiska länder. Den fjärde och sista delen av boken ägnas åt att diskutera avtalsutformning: Vad bör man tänka på för att öka sannolikheten för att OPS ska fungera på avsett sätt? Det åttonde och sista av dessa kapitel behandlar behovet av beställarkompetens vilket också kan sägas sammanfatta de krav som måste ställas på en fungerande offentlig organisation av verksamheten.

Boken baseras delvis på ett antal tidigare rapporter inom ämnesområdet som författaren skrivit själv eller varit medförfattare till: Nilsson (1990), Nilsson m.fl. (2005), Nilsson m.fl. (2006), Arnek m.fl. (2007), Nilsson och Pyddoke (2007), Nilsson (2008), OECD (2008) och Nilsson (2009). Några ytterligare referenser till dessa arbeten ges inte. Boken skiljer sig från annan litteratur på området i tre avseenden. För det första kopplas det grundläggande motivet för OPS till den svaga produktivitetsutvecklingen i bygg- och anläggningsbranschen; för det andra ges en förklaring till OPS förmåga att öka sannolikheten för långsiktigt hållbara avtal; och för det tredje sätts dessa frågor in i ett svenskt sammanhang.

Det finns i dag en omfattande litteratur på området. Förutom rapporten från OECD (2008), innehåller böckerna av Edward Yescombe (2007) och Michael Burnett (2007) samt en rapport för Världsbanken av Elisabetta Iossa m.fl. (2007) många värdefulla fördjupningar av de frågor som behandlas i den här boken.

I

ARBETSFÖRDELNING OCH ENTREPRENADER

Bokens första del ger förutsättningarna för den fortsatta diskussionen. Inledningsvis förs i kapitel 2 ett resonemang för att kategorisera OPS inom ramen för den övergripande fördelningen av arbetsuppgifter mellan offentlig och privat sektor. Kapitel 3 behandlar därefter innebörden av entreprenader och livscykelkostnader, två begrepp som återkommer genom hela texten.

2. Arbetsfördelningen mellan privat och offentlig sektor

För att bringa ordning i diskussionen kring offentlig-privat samverkan – som i sig förskjuter ansvarsfördelningen mellan parterna – är det nödvändigt att bringa klarhet i de begrepp som används för att karaktärisera arbetsfördelningen mellan offentlig respektive privat sektor. Detta görs genom att i avsnitt 2.1 diskutera generella frågor med koppling till konkurrensutsättning av offentlig verksamhet och i avsnitt 2.2 beskriva två olika former för OPS-avtal.

2.1 OPS och konkurrensutsättning av offentlig verksamhet

Mycket av den verksamhet som bekostas av skatter har under en följd av år tillhandahållits av offentliganställd personal i offentlig regi. Sjukvård bedrivs fortfarande huvudsakligen i av landstingen ägda lokaler med landstingsanställd personal. Äldrevård och barnomsorg var länge en uppgift för kommunerna och kommunala skolor har tagit hand om oss från sjuårsåldern och uppåt i åldrarna. Kommunerna har tagit hand om det lokala vägnätet och Vägverket de statliga vägarna.¹

Sedan åtminstone tjugotalet år pågår en utveckling som radikalt förändrat denna bild. I stället för att i offentlig sektor producera och leverera alla tjänster används i successivt ökande omfattning privata företag för att tillhandahålla tjänsterna på uppdrag av representanter för offentlig sektor.

1. Om man går längre tillbaka i tiden kunde systemen se delvis annorlunda ut. Exempelvis var vägarna under flera århundraden en uppgift för socknen och dess bönder. Texten syftar i första hand på den organisation som funnits på plats i Sverige under de senaste cirka femtio åren.

Det finns åtminstone två huvudmodeller för konkurrensutsättningen av tidigare offentligt levererade verksamheter: entreprenadmodellen och självvalsmodellen (Konkurrensverket 2002). Självvalsmodellen innebär att medborgarna själva ges rätt att välja leverantör. Denne betalas sedan av offentlig sektor, exempelvis på det sätt som sker inom skolans värld. Den här boken behandlar emellertid i första hand entreprenadmodellen som innebär att den verksamhet som det offentliga ansvarar för tillhandahålls av ett privat företag som upphandlats genom anbudstävlan. Kvaliteten bestäms på förhand i förfrågningsunderlaget som är det dokument som utgör det officiella startskottet för ett projekt och som för anbudsgivarna beskriver vilken verksamhet som ska genomföras. Entreprenadmodellen ger därför i första hand upphov till priskonkurrens; i stället för att själv genomföra verksamheten köper beställaren en given produkt eller tjänst till ett så lågt pris som möjligt.

I vissa fall kan konkurrensutsättning också leda till privatisering, det vill säga överföring av offentliga tillgångar till privat ägo. Konkurrensutsättning är också nära relaterat till begreppet avreglering som Mats Bergman (2002, s. 12) definierar som »... regelreformer som syftar till att liberalisera prissättning, in- och utträde m.m., inklusive privatiseringar av offentlig verksamhet som innebär ett ökat marknadsinflytande.«

Med undantag från vissa centralplanerade ekonomier har det emellertid inte heller tidigare ingått i den offentliga sektorns uppgifter att tillverka skolbänkar, papper, asfalt eller läkemedel. Sedan länge köper såväl stat som landsting och kommuner varor från privata företag, vilket innebär att upphandling i konkurrens i detta avseende inte är en ny företeelse. Den typ av upphandlingar som fokuseras här är därför inte offentliga inköp från privata företag i allmänhet utan i stället inköp av mera komplexa tjänster.

Men inte heller inköp av komplexa tjänster är en helt ny företeelse i offentlig sektor. Det uppenbara exemplet är Försvarsmaktens köp av nya vapensystem. Så länge man har kunnat nöja sig med exempelvis handeldvapen som uppfyller dagens tekniska krav har dessa köpts »från hyllan«. När det däremot gäller inköp av helt nya system har man i Sverige likväl som i många andra länder tvingats genomgå en lång besluts-, planerings- och produktionsprocess innan ett

nytt flygplan kan starta eller en ny fälthaubits tillförs sina förband.

Mot denna bakgrund är det kanske inte så förvånande att Försvarsmakten har utvecklat en egen strategi för offentlig-privat samverkan; se Försvarsmakten (2006). Strategin fokuserar emellertid mera prosaiska företeelser än nya vapensystem, exempelvis om personalen ska utspisas i egen regi eller om man ska använda upphandlade tjänster för underhåll, materialförsörjning, transporter och annan logistik.

Mot denna bakgrund ses OPS här som ett sätt att vidareutveckla avtalsrelationen mellan en beställare i offentlig sektor och en kommersiell utförare. Det slutliga ansvaret för att tjänsten i fråga ska tillhandahållas ligger kvar i offentlig sektor; därför innebär OPS inte att verksamheten som helhet privatiseras. Med ett bibehållet offentligt ansvar som utgångspunkt innebär emellertid OPS att ansvaret för att genomföra olika delar av den upphandlade verksamheten kommer att förskjutas. De exakta formerna för denna förändrade ansvarsfördelning utvecklas i kommande kapitel.

Det är uppenbart att det kan finnas starka ideologiska perspektiv på OPS. Anne-Marie Lindgren (2009, s. 4) uttrycker detta på följande sätt:

Vid 1980-talets början var det en självklarhet att skattefinansierad verksamhet också skulle produceras i offentlig regi. I dag är det en nästan lika stor självklarhet att finansiering och produktion mycket väl kan

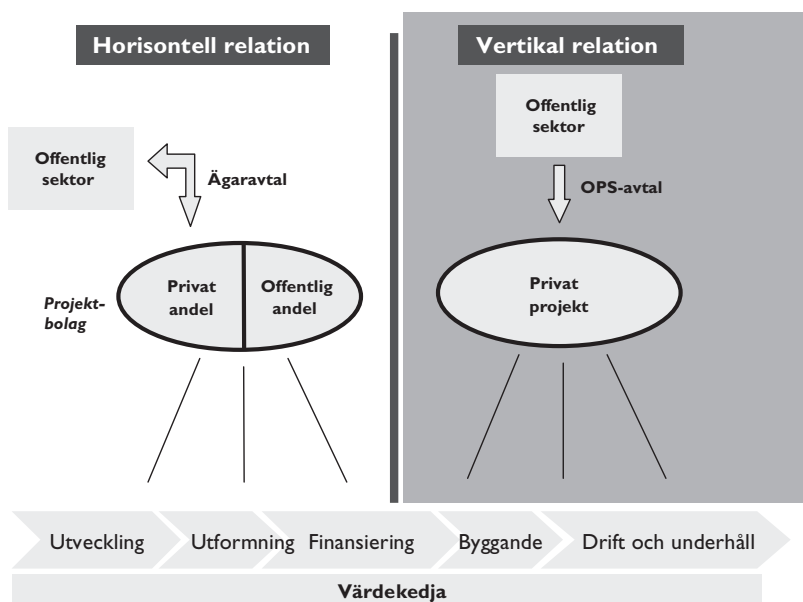
skiljas åt, och att det mycket väl går för sig att göra det. Det senare är inte detsamma som att de till varje pris ska göra det, alltid och under alla omständigheter – och det är här skiljelinjen går i dagens debatt.

Den här boken anlägger emellertid ett teknokratiskt perspektiv: En offentligt finansierad verksamhet behöver inte utföras i offentlig sektor. Offentlig verksamhet bör konkurrensutsättas om det går att göra troligt att det blir billigare och/eller bättre än om verksamheten genomförs i offentlig regi. OPS bör användas om detta kan visas vara den bästa metoden för konkurrensutsättning. Dessa slutsatser gäller oavsett om verksamheten (helt eller delvis) är skatte- eller (helt eller delvis) användarfinansierad.

2.2 Två kategorier av OPS

Relationen mellan offentlig och privat sektor inom ramen för OPS kan se ut på olika sätt. Figur 2.1 gör en åtskillnad mellan två typer av modeller. I en *horisontell relation* ingår företrädare för offentlig sektor och ett eller flera privata företag i ett bolag som inrättats specifikt för att genomföra en viss verksamhet. Det finns då en överenskommelse mellan parterna som reglerar vad verksamheten innebär. Inom ramen för en sådan överenskommelse genomförs det projekt man kommit överens om, varefter verksamheten avvecklas.

I en *vertikal relation* upphandlas eller beställs verksamheten av en representant för den offentliga sektorn som därmed har ansvaret för att säkerställa vilka varor eller tjänster som uppdragstagaren ska leverera respektive tillhandahålla. Relationen mellan parterna kodifieras i ett avtal eller kontrakt som innehåller både uppdragsbeskrivning, former för den ersättning som ska betalas, fördelningen av ansvar mellan parterna om det är så att oväntade omständigheter påverkar genomförandet och så vidare.



FIGUR 2.1. Skillnad mellan horisontella och vertikala OPS.

Källa: OECD (2008).

Huvuddelen av boken behandlar vertikala relationer. Man pratar ofta om kontrakts-OPS för att betona att det handlar om relationen mellan en beställare och en utpekad utförare av ett projekt. Horisontella OPS är mindre vanliga eller åtminstone inte så ofta dokumenterade. Ett reningsverk i Haparanda har byggts av ett bolag som ägs gemensamt av den svenska och den finska kommunen i samarbete med ett finskt bryggeri (se avsnitt 3 i en gemensam rapport från Kommunförbundet och Svenskt Näringsliv 2003). I kapitel 10 behandlas också ett exempel (Gotlandstrafiken) där man hade kunnat använda sig av ett horisontellt OPS – med Europeiska kommissionens språkbruk också kallat institutionellt OPS – och vilka potentiella vinster detta i så fall skulle kunna innebära.

OPS ses alltså som en vidareutveckling av relationerna mellan offentlig och privat sektor. Det handlar om avtal som sträcker sig över lång tid och som innefattar både en investering och den färdiga anläggningens drift och underhåll. Det handlar också om en relation där samhället aldrig frångår sig det yttersta ansvaret för en verksamhet: Oavsett om vi talar om OPS kring infrastruktur, vård och omsorg eller inom andra områden kommer en fri och oreglerad marknad – av skäl som vi lämnar därhän – inte att leverera tjänster i en effektiv omfattning.

En uppenbar konsekvens av OPS är att dagens politiker kommer att binda upp framtida generationers beslutsfattare genom de avtal som ingås med ett privat företag. Detta kan stundtals uppfattas som en begränsning för möjligheten att förutsättningslöst bedriva den politik som man i framtiden kommer att uppfatta som meningsfull.

Till en del är emellertid sådana inskränkningar en naturlig följd av alla investeringar som genomförs och som innebär att den färdiga anläggningen kommer att kunna utnyttjas under långa tidsperioder. Den infrastruktur som används i dag har byggts upp under en lång följd av år och måste underhållas för att kunna användas också i framtiden. De beslut som fattats för ett antal år sedan kan ha varit mer eller mindre kloka, men man måste ändå i dag ta ansvar för vägen, bron eller fastigheten oavsett om denna med bred marginal har överlevt sin förväntade livstid eller om den måste renoveras bara några år efter det att den blev färdig.

Skillnaden mellan projekt som genomförs på traditionellt sätt respektive med OPS är i detta avseende i första hand att den beslutsfattare som vill justera tidigare fattade beslut nu måste förhandla med ett företag om att få göra detta. Oftast går detta bra, även om det inte är gratis, medan man andra gånger kan tvingas lösa ut det företag som sitter med kontraktet. Skillnaden mellan ett traditionellt tillvägagångssätt och OPS är därför i detta avseende kanske mindre än vad man i förstone tror.

3. Entreprenader och livscykelkostnader

Som framgår av det föregående kapitlet innebär OPS att en offentlig huvudman köper tjänster av ett företag. Företaget genomför en investering och tar därefter hand om den färdiga anläggningen under ett antal år efter att den färdigställts.

Konstruktionsfasen av uppdraget innebär att företaget genomför en bygg- eller anläggningsentreprenad. Med byggentreprenad avses närmare bestämt färdigställande av en fastighet medan en anläggningsentreprenad innebär att utföraren uppför andra typer av avancerade konstruktioner, framför allt vägar, järnvägar och annan infrastruktur. Nationalencyklopedin definierar en entreprenad som ett »åtagande av ett företag att för beställare utföra visst större arbete, särskilt avseende byggnad eller annan fast anläggning, t.ex. bro.«

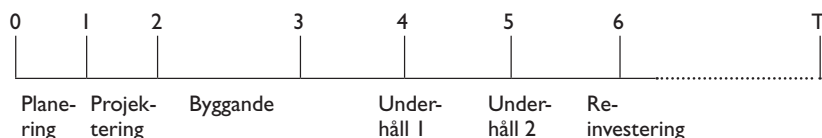
Fastigheter och infrastruktur skiljer sig åt med avseende på utbredningen i geografin. Medan en byggnad finns på ett ställe upptar anläggningar som vägar och järnvägar långa sträckor. Detta innebär att osäkerheten om de geotekniska förutsättningarna normalt är större för anläggnings- än för byggprojekt. Anläggningsprojekten kräver också omfattande markinköp vilket i sin tur kan göra det svårare för huvudmannen att komma överens med alla fastighetsägare som berörs. Inom såväl väg- som järnvägssektorerna har därför samhället tagit sig rätten att köpa mark mot fastighetsägarnas vilja inom ramen för en expropriationslagstiftning.

Avtal om byggande av fastigheter och anläggningar omfattar stora ekonomiska värden. Med undantag för de entreprenader där beställaren är en slutkonsument, där konsumenttjänstlagen reglerar fördelningen av ansvar mellan beställare i form av en egnahemsbyggare och utförare, finns emellertid ingen generell lagstiftning om entreprenader. I stället har alla större beställare och utförare i bygg- och anläggningsbranschen bildat en ideell förening, Byggandets Kon-

traktskommitté (BKK). Kommittén har under en lång följd av år successivt utvecklat ett normsystem som formaliserar fördelningen av risk, ansvar, ersättningar med mera mellan beställare och utförare. Dessa normer styr i det närmaste alla avtal i branschen.

Den traditionella definitionen av en entreprenad innebär att byggnationen av ett projekt står i fokus för uppmärksamheten. Bygghasen är emellertid endast en del av livscykeln för en anläggning. De olika moment som måste hanteras under en anläggnings livslängd kan belysas med hjälp av figur 3.1.

Den idémässiga starten för ett projekt inträffar när en beställare upplever att det föreligger ett problem som behöver lösas. Kapaciteten på en väg eller ett sjukhus är otillräcklig och man vill hantera detta genom att bygga en ny väg eller ett nytt sjukhus. Alternativt motiveras projektet av att den existerande anläggningen är så nedslitet att det är bättre att bygga nytt än att renovera. Från tidpunkten noll preciseras därför projektet steg för steg genom att ange på vilken sträcka och med vilken standard vägen ska byggas, hur många bäddar ett sjukhus ska ha, längden på en simbassäng och dylikt.



FIGUR 3.1. Tidslinje för ett bygg- eller anläggningsprojekt.

När beslut har fattats om att genomföra projektet påbörjas detaljplaneringen eller projekteringen vid tidpunkt 1. Resultatet består av ritningar och andra beskrivningar av den verksamhet som ska utföras. Detta ligger till grund för att vid tidpunkt 2 påbörja genomförandet av ett projekt som är färdigt att ta i bruk vid tidpunkt 3. Under ett antal år ska den färdiga anläggningen skötas och normalt tecknas avtal om fastighetsskötsel eller om drift och underhåll av anläggningar för ett begränsat antal år åt gången. Med längre mellanrum behöver vägen eller fastigheten genomgå en större reinvestering i form av ny beläggning, målning och stambyte, något som normalt också avtalas i särskild ordning. Anläggningens liv upphör i någon fjärran tidpunkt T efter ett antal perioder med underhålls- och reinvesteringsåtgärder.

Det finns flera kopplingar mellan planeringen och byggandet av en ny anläggning å ena sidan och ansvaret för anläggningen och den verksamhet som ska bedrivas å den andra. Även om bygg- och anläggningsbranschen i första hand hanterar grus-, betong- och asfalt-frågor kommer de färdiga byggnaderna och anläggningarna att kunna användas för många olika ändamål. En väg har kanske inte så många alternativa användningar, men trafiken på en järnväg liksom verksamheten i ett sjukhus kan bedrivas i privat eller offentlig regi. Fastigheter kan också efter en tid, och till en kostnad, omvandlas från att ha använts för sjukvård till att användas för att ta hand om äldre. En fastighet har således generellt en mer mångfacetterad andrahandsmarknad än infrastruktur. Den viktiga observationen är därför att utformningen av anläggningen kan ha konsekvenser inte bara för vad som byggs utan också för de färdiga anläggningarnas funktionalitet och möjligheterna att använda anläggningarna för olika ändamål. Ju mer en anläggning skraddarsys för ett visst ändamål, desto svårare är det att utnyttja den för andra syften.

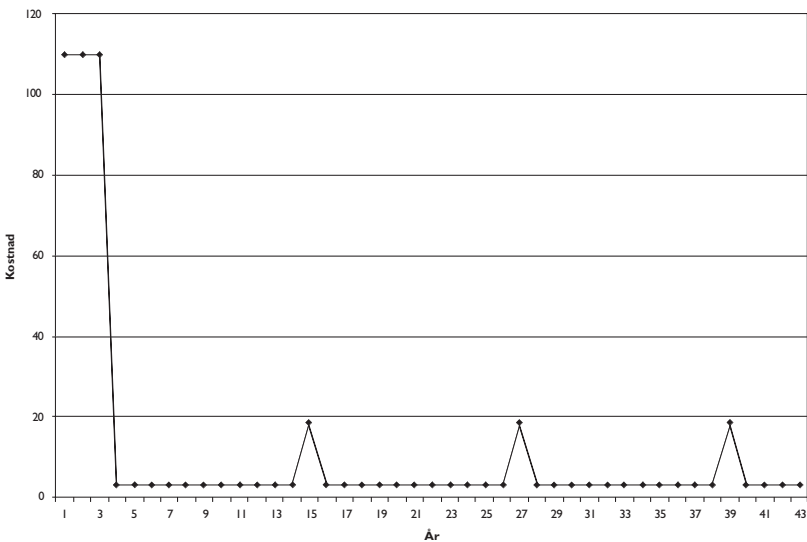
Figur 3.2 kan användas för att illustrera en annan aspekt på kostnaderna för en anläggning under dess livslängd. Figuren har skapats genom att anta att ett projekt genomförs under tre år med en kostnad om 110 per år, således totalt 330. Den årliga kostnaden för drift och underhåll antas uppgå till 1 procent av investeringskostnaden och den ökar med 1,5 procent per år. Vart tolfte år genomförs en re-investering (ny beläggning med mera) som antagits kosta 6 procent av den ursprungliga investeringskostnaden. Diskonteringsräntan är 4 procent.

De olika kostnadskomponenterna har ett inbördes beroende. En högre nybyggnadsstandard innebär ofta att kostnaderna för att underhålla anläggningen blir låga, och vice versa. Standard mäts här i termer av tjocklek på uppbyggnaden av en väg eller järnväg, isolering av en fastighet och dylikt. Det finns på så sätt en mer eller mindre stark länk mellan hur mycket man väljer att spendera på den nya anläggningen respektive hur mycket den kommer att kosta att ta hand om.

En annan aspekt av likartad natur är att det blir lättare eller svårare att bedriva den verksamhet som anläggningen syftar till att möjliggöra beroende på vilken standard sjukhuset, fotbollsplanen eller

järnvägen ges. Sjukhuset kan göras mer eller mindre lämpat att ta hand om patienter, en fotbollsarena måste tillgodose olika krav beroende på om den bara ska vara en anläggning för fotboll eller om den ska kunna användas också för andra evenemang som konferenser och konserter, och förutsättningarna för att köra tåg kommer att bero på vilka stationer och mötesmöjligheter som byggs.

Även om investeringskostnaden är hög kommer ändå kostnaderna för dem som i framtiden utnyttjar anläggningen att vara ännu mycket högre. Underhållet av ett färdigt sjukhus kanske inte kostar så mycket jämfört med byggkostnaden, medan däremot de årliga kostnaderna för vård uppgår till stora belopp. Därutöver kommer patienternas välbefinnande att kunna påverkas av hur sjukhuset byggs. På samma sätt är årskostnaderna för drift och underhåll av en väg i det sifferexempel som ligger bakom konstruktionen av figur 3.2 relativt beskedlig, även om också underhållskostnaderna summerade över en längre tidsperiod tenderar att bli höga. Kostnaderna för trafikanterna – drivmedel, restid, olycksrisker och så vidare – är desto högre och kommer att kunna påverkas av den standard anläggning- en ges. Detta är exempel på samband som vi återkommer till.



FIGUR 3.2. Principiellt utseende på kostnadsprofilen för ett bygg- eller anläggningsprojekt.

II

DE OLIKA ENTREPRENADFORMERNA

Bokens andra del innehåller exempel på såväl traditionella som nya avtals- och entreprenadformer. I kapitel 4 beskrivs formerna för upphandling och kontraktsskrivning inom ramen för det traditionella avtalsförfarandet, den så kallade utförandeentreprenaden. Kapitel 5 behandlar funktionsentreprenad medan innebörden av OPS preciseras i kapitel 6, varefter fyra exempel på OPS redovisas: Arlandabanan (kapitel 7), Nya Karolinska Solna (kapitel 8), Idrottsparken i Sundsvall (kapitel 9) och Gotlandstrafiken (kapitel 10). Framställningen syftar särskilt till att lyfta fram att de olika formerna av entreprenadavtal innebär att livscykelkostnaderna hanteras på olika sätt.

Ett semantiskt klargörande kan vara på sin plats. I kapitel 3 gjordes en formell definition av begreppet entreprenad, bland annat med stöd av Nationalencyklopedin. Vi resonerar i den här delen om två specifika former för sådana entreprenader: utförandeentreprenaden och funktionsentreprenaden. OPS är i detta perspektiv också en entreprenadform, ett sätt att ingå ett avtal mellan två parter, även om detta inte framgår av beteckningen OPS. Begreppet »entreprenadmodell« används dessutom som generell beteckning på övergången från att genomföra verksamhet inom offentlig sektor i egen regi till att upphandla genomförandet i konkurrens.

4. Traditionell upphandling – Utförandeentreprenad

Utförandeentreprenaden kännetecknas bland annat av att varje moment under ett projekts livscykel upphandlas separat. Inledningsvis ges därför en kort karaktäristik av hur varje delverksamhet hanteras (avsnitt 4.1) varefter ett exempel ges på hur byggavtalet för ett specifikt projekt med utförandeentreprenad utformats (avsnitt 4.2). Exemplet och resonemangen avser i första hand vägprojekt men förfarandet används för samtliga bygg- och anläggningsprojekt. Genom att på detta sätt ge en kort karaktäristik av utförandeentreprenaden är det möjligt att i de följande kapitlen lyfta fram de genomgripande förändringar av avtalsrelationen mellan beställare och utförare som OPS innebär jämfört med det förfarande som tillämpas i dag.

4.1 Genomförande av de olika arbetsmomenten

En traditionell process för att planera och genomföra projekt innehåller i regel lika många upphandlingssteg som de arbetsmoment som beskrevs i figur 3.1. Efter en intern process där problem identifierats och lett fram till beslut om att ett projekt ska genomföras måste en projektering göras. Vägverket och Banverket har tidigare gjort detta med hjälp av egna resurser i form av interna projekteringskontor. Dessa har emellertid sedan några år avskilts från de beställande funktionerna och utgjort självständiga divisioner som konkurrerar med kommersiella projekteringsföretag om uppdrag. Man har nu också bolagiserat verksamheten för att på så sätt garantera att budgivare från den egna myndigheten inte ges otillbörliga fördelar i utvärderingen av anbud.

Beställaren måste därför vid tidpunkt 1 översiktligt beskriva den åtgärd man överväger att genomföra. En väg ska gå mellan A och B, man har kanske en vägkorridor som i huvudsak anger dragningen,

vägen ska ha viss bredd och linjeföring (den ska inte vara för backig eller kurvig) och så vidare.

Med utgångspunkt från beställarens översiktliga beskrivning av uppdraget upphandlas en projektör. Anbudet baseras på de ritningar och andra handlingar som ska tas fram enligt det vedertagna ramverket. Varje projektör anger hur många timmar man räknar med att personal med olika kompetens behöver arbeta och hur stor timersättning man vill ha. Den projektör som lämnat det billigaste anbudet när priser och kvantiteter multiplicerats och adderats vinner upphandlingen. Den slutliga ersättningen utgörs av det arbete som faktiskt utförs upp till det maximala antal timmar som anges i anbudet.

Resultatet av projekteringen ligger till grund för den anbudsförfrågan som beställaren går ut med vid tidpunkt 2 för att bestämma vem som ska få uppdraget att bygga fastigheten eller anläggningen. I förfrågningsunderlaget görs hänvisningar till AB 04, Allmänna bestämmelser för byggnads-, anläggnings- och installationsentreprenader från 2004, som är det ramverk som utvecklats av Byggnadets Kontraktskommitté (BKK) och som beskrevs ovan. AB 04 ersätter den tidigare versionen av regelverket som daterade sig till 1995. Lars-Otto Liman (2007) går systematiskt igenom vilka frågor som förändrats mellan dessa båda versioner.

Ett centralt inslag i utförandeentreprenaden är att beställaren efterfrågar en »input« vilket betyder att entreprenören ska utföra vissa på förhand bestämda arbetsmoment. Av projekteringsdokumenten framgår därför exakt hur arbetet ska genomföras. Förfrågningsunderlaget anger de arbetsinsatser som kommer att krävas i form av beräknat antal arbetstimmar för olika arbetsuppgifter. Likaså specificeras materialbehov i form av fyllnadsmassa och vilken typ av beläggning som ska användas, och man anger massflyttningar i form av kubikmeter berg som ska sprängas och flyttas liksom behov av fyllnadsmaterial av olika typer.

De anbud som lämnas under upphandlingen avser därför respektive entreprenörs erbjudande om styckpriser för de olika aktiviteter som beställaren beskriver enligt samma modell som tillämpas då projekteringen upphandlas; dessutom har beställaren (med stöd av projektören) kvantifierat varje arbetsmoment. Genom att multipli-

cera anbudspriserna med förspecificerade kvantiteter beräknas en totalkostnad och projektet tilldelas den utförare som lämnat det lägsta budet.

En färdig fastighet ska tas om hand av en fastighetsskötare som kontrakteras i särskild ordning. En färdig väg eller bana görs normalt till en del av ett underhållsområde som upphandlas med fem till åtta års mellanrum. Första gången detta sker är vid tidpunkt 3 i figur 3.1. Vägverket använder normalt en form av ersättning för det som går under beteckningen Grundpaket Drift som kombinerar fast pris med ersättningar som beror på bland annat väder och vind.

Med längre tidsintervall måste också större reinvesteringar genomföras i form av nya beläggningar av en väg, spårbyten på en järnväg eller stambyten i en fastighet (jämför tidpunkt 5 i figur 3.1). För beskrivningen här räcker det med att konstatera att också dessa arbetsuppgifter upphandlas separat från övriga avtal.

4.2 Exempel på utförandeentreprenad – ombyggnad av väg²

Ombyggnaden av väg 633, delen Gårdtjärn–Västansjö i Västernorrland, innebär att de delar av den befintliga vägen som består av dåligt grundläggningssmaterial ska tas bort och att diken ska rensas längs hela sträckan. Sedan ska nytt överbyggnadsmaterial och beläggning läggas för att ersätta det gamla materialet.

Den projektering som genomförts beskriver broar, kulvertar och andra så kallade konstbyggnader som ska ingå i projektet, vilken typ av materiel som ska användas och preciserar på ett antal andra punkter hur projektet ska genomföras. Arbetsuppgifterna har delats upp i följande fyra huvudmoment:

2. Projektet är ett reinvesteringsprojekt i så måtto att det innebär att en existerande väg behålls men ges en högre standard. Många väginvesteringar är av denna natur, det vill säga att det endast är i ett fåtal fall som en helt ny vägsträcka byggs. Vi avstår från att i den löpande texten resonera om projektet som en reinvestering eftersom man i så fall kan förvirra diskussionen av tidslinjen i figur 3.1. En reinvestering kan i de avseenden som här avses betraktas som en nyinvestering och har inga andra egenskaper än en sådan.

- 1) förarbeten (hjälparbeten, saneringsarbeten, flyttning, demontering, rivning, röjning)
- 2) terrassering, pålning, markförstärkning, lager i mark m.m.
- 3) marköverbbyggnader, anläggningskompletteringar m.m.
- 4) apparater, märkning, provning m.m.

Projekteringen har alltså resulterat i detaljerade specifikationer av de arbetsmoment som ingår i uppdraget och i mängdbeskrivningar vilket framgår av det förfrågningsunderlag som skickas ut. Tabell 4.1 återger ett axplock ur mängdbeskrivningen med avseende på det förberedelsearbete (punkt 1 ovan) som utgör första momentet i projektet. R står för att ersättningen är reglerbar och syftar på att beställaren betalar ut en ersättning för faktiska kvantiteter upp till angivna takvärden. OR betyder att ersättningen inte är reglerbar, det vill säga att man lämnar ett fastprisanbud.

TABELL 4.1. Illustration av mängdbeskrivning vid utförandeentreprenad.

Ersättningsform	Beskrivning och kvantifiering av aktivitet
R	Förberedelse: Rensning/renspolning av 66 vägtrummor
OR	Utsättning i terrängen av avgränsningar för arbetet för objektet i sin helhet
R	Flyttning av 27 vägmärken
R	Flyttning av 30 postlådor; arbetet ska göras i samråd med beställaren
R	Rivning av hel rörledning; 630 m vägtrummor och 117 st sidotrummor
R	Trädfällning; 50 träd med diameter 100–300 mm, och 25 träd med diameter större än 300 mm
R	Borttagning av träd, buskar, sly och ris från avverkning, inklusive borttransport på en yta av 70 000 m ²
R	47 180 m ³ jordschakt och 3 500 m ³ kantskärning
R	21 608 m ³ jordschakt för borttagning av existerande material som medför problem vid tjällossning
R	1 000 m ² sten- och blockrensning
R	Kostnad per block för 100 block med volymen 0,2 m ³ –1,2 m ³

R	Tillägg för bergets överyta – 100 m ² med bergschaktdjup mindre än 1 m
R	Tillägg för bergets överyta – 100 m ² med bergschaktdjup större än 1 m
R	Fyllning med 220 m ³ osorterad sprängsten för väg, plan och dylikt
R	Fyllning med 34 222 m ³ bland- och finkornig jord för bankfyllnad

R = åtgärder med reglerbar (volymberoende) ersättning.

OR = åtgärder med fast ersättning.

Utöver denna specifikation av olika arbetsmoment och deras omfattning, görs i förfrågningsunderlaget också hänvisningar till de tekniska bestämmelser som reglerar hur den nya vägen och dess olika delar ska byggas. Sådana regler och bestämmelser finns samlade i Allmän teknisk beskrivning för vägkonstruktion (ATB VÄG 2005), där Vägverkets krav på byggande och underhåll av vägobjekt preciseras liksom egenskaperna hos det material som ska användas. Projektörens arbete utgår alltså från Vägverkets generella föreskrifter som anpassas till förutsättningarna på byggsplatsen så långt dessa är kända för den som tar fram bygghandlingarna.

Redovisningen illustrerar hur detaljerad specifikationen av arbetsuppgifterna kan vara och hur lite som lämnas till den vinnande budgivarens egna överväganden. Utförandeentreprenaden är alltså sedan länge det förhärskande tillvägagångssättet för att upphandla och avtala om entreprenader inom bygg- och anläggningsbranschen. En tänkbar förklaring till entreprenadformens starka ställning går tillbaka på beställarens ansvar för att under en följd av år förvalta den färdiga anläggningen. Genom att precisera exakt vilket och hur mycket material som ska användas, liksom hur vägen ska byggas, hoppas man öka sannolikheten för att beställaren får den produkt man vid beställningstidpunkten tror på bästa sätt bidrar till lägsta tänkbara kostnader över livscykeln. Beställaren vill med denna tolkning undvika billiga nyinvesteringar som kan komma att kräva stora framtida underhållsinsatser.

5. Funktionsentreprenad

En utvecklad variant av utförandeentreprenaden kallas totalentreprenad och innebär att beställaren handlar upp en entreprenör som genomför både detaljprojektering och byggande. I jämförelse med utförandeentreprenaden blir därför entreprenören inblandad i planeringsarbetet redan vid tidpunkten 1 (figur 3.1) och kan därmed också påverka utformningen av det arbete som ska genomföras. När en anläggning färdigställts kommer drift, underhåll och reinvesteringar att upphandlas enligt samma förfarande som för utförandeentreprenaden. På samma sätt som för utförandeentreprenaden har BKK utarbetat ett regelverk för totalentreprenad som går under beteckningen Allmänna bestämmelser för totalentreprenader avseende byggnads-, anläggnings- och installationsarbeten, förkortat ABT 06.

Totalentreprenaden är relativt vanligt förekommande i fastighetsbranschen. Även om man har en ambition att gå i riktning mot en ökad andel totalentreprenader också i den svenska väg- och järnvägssektorn är renodlade totalentreprenader ännu mindre vanliga, och vi utvecklar därför inte beskrivningen ytterligare här.

Kapitlet ägnas i stället åt en beskrivning av funktionsentreprenaden, en avtalsform som är så ny att man ännu inte inom BKK har hunnit utarbeta några normer för hur avtalen ska utformas. I avsnitt 5.1 beskrivs principerna för en funktionsentreprenad medan avsnitt 5.2 ger ett exempel på hur entreprenadformen utnyttjats.³

3. I anglosaxisk litteratur går utförandeentreprenaden stundtals under akronymen DBB – *design-bid-build* – medan totalentreprenaden kallas DB – *design-build*. Detta skrivsätt betonar att anbud i en upphandling med DBB lämnas efter det att beställaren lagt fast utformningen (*design*), medan upphandlingen med DB görs före det att detaljprojekteringen genomförts. Se Pakkala m.fl. (2007) för en översikt. Den anglosaxiska beteckningen för funktionsentreprenad är *performance contracts*, och används bland annat av Världsbanken för att upphandla vägunderhåll. Det har emellertid inte varit möjligt att hitta exempel på funktionskontrakt från andra länder.

5.1 Längre avtalsperiod

En funktionsentreprenad är en totalentreprenad med ett tillägg; avtalet omfattar också ett kortare eller längre underhållsåtagande efter det att anläggningen tagits i bruk. Man har på så sätt buntat ihop åtminstone tre olika upphandlingar (se åter figur 3.1) till en enda: projektering, byggande och ett eller flera tillfällen då drift och underhåll annars hade upphandlats. Vägverket beskriver ibland detta som förlängd garantitid.

En central skillnad mot utförandeentreprenaden är betoningen på »output« eller resultat i stället för »input« eller tillvägagångssättet för att leverera resultat. Beställaren efterfrågar inte ett visst utförande utan en viss funktion hos den färdiga anläggningen. Entreprenören får själv besluta hur projektet ska genomföras och får ta konsekvenserna av den utformning som den nya anläggningen getts: Om man har sparat på investeringskostnader kan detta innebära att underhållskostnaderna blir högre under den förlängda avtalsperioden, och vice versa.

Av föregående kapitel framgick att grunden för en utförandeentreprenad är att beställaren ger en detaljerad beskrivning av alla enskilda arbetsmoment som ska utföras. En upphandling av funktionsentreprenad föregås inte av en projektering som gör det möjligt att ta fram sådan information och följden är att anbudsgivarnas bud består av en totalkostnad. Man får också – återigen i princip – detta fastprisanbud i ersättning för genomfört arbete, vare sig mer eller mindre. Övergången från att köpa arbetsuppgifter till att köpa färdiga tjänster innebär därför i princip att ersättningen för utfört arbete utgörs av det belopp som framgår av det vinnande anbudet i upphandlingen. Vi återkommer i kapitel 16 till innebörden av att på detta sätt teckna fastpriskontrakt.

5.2 Funktionsentreprenaden Norrortsleden

Samtidigt som man under ett antal år har diskuterat möjligheten att använda funktionsentreprenader – se till exempel Grennberg och Olsson (1996) och Bruzelius (2006), liksom ett exempel redovisat i Hansson (1994) – finns det relativt få exempel på att entreprenadfor-

men faktiskt har använts, vare sig i Sverige eller i andra länder. Det enda större vägprojekt som under senare år genomförts med denna entreprenadform är Norrortsleden, en 16 km lång tvärförbindelse mellan E4 och E18 några mil norr om Stockholm. Man har på en delsträcka om 7 km prövat vad Vägverket kallar funktionsentreprenad med helhetsåtagande. En del av projektet avser en 1,1 km lång tunnel. Vid projektstarten 2005 beräknades vägen ta tre år att bygga och den togs i drift i oktober 2008, något tidigare än planerat.

Med ett undantag som beskrivs närmare i kapitel 16, får utföraren en fast ersättning som slutbetalas i samband med att vägen färdigställs. Förutom att bygga en ny väg reglerar emellertid funktionsavtalet också ett åtagande om att ansvara för dess drift och underhåll under 15 år efter drifttagning. Man får därför årliga ersättningar för drift- och underhållskostnader, eventuellt med avdrag för att funktionen inte är acceptabel, på det sätt som framgår av den fortsatta framställningen.

Fördelningen av risk mellan beställare och utförare ägnades särskild uppmärksamhet i arbetet med att ta fram förfrågningsunderlaget för Norrortsleden. I dokumentationen ingick därför ett antal för projektet specifika risker som beställaren hade identifierat. Anbudsgivarna uppmanades att i sina respektive anbud kommentera hur man avsåg att hantera dessa risker och att också peka ut andra risker som kan vara förenade med projektet. Följande uppräknar ger några exempel på de riskaspekter som lyftes fram:

- Färdigställandet av tunneln är kritisk för projektets slutförande inom angiven tid. Hur skapas en snabb men robust framdrift av tunnelarbetet? Vilka produktionsmetoder kommer att användas och vilken beredskap finns för alternativa metoder?
- Hur uppnås en samordning mellan bergarbeten, konstbyggnadsarbeten och installationer i förhållande till tidplan?
- Många olika typer av riskfyllda arbeten kommer att bedrivas parallellt i tunneln. Hur uppfylls arbetsmiljökraven?
- Norr om Norrortsleden finns ett område klassificerat som Natura 2000 och länsstyrelsen har därför föreslagit att man avsätter marken som naturreservat. Budgivaren ska ange hur dessa intressen ska hanteras under planering och genomförande.

Förfrågningsunderlaget utgår från en fastställd arbetsplan⁴ på sträckan Täby kyrkby–Rosenkälla. Också andra myndighetsbeslut, såsom två miljödomar samt regler för markavvattnings, ingår i projektets förutsättningar. Vägverket har dessutom träffat avtal med berörda kommuner, med markägare och andra berörda rörande vägens och vägområdets utformning, placering och utformning av konstbyggnader, enskilda vägar med mera. Avtalens villkor är inarbetade i förfrågningsunderlaget. Arbetsplanens krav har förtydligats i förfrågningsunderlaget, men däremot har beställaren inte genomfört en projektering på det sätt som sker med en traditionell utförandeentreprenad.

Kraven på den färdiga vägen är huvudsakligen utformade som funktionskrav, det vill säga beskrivningar av hur den färdiga anläggningen ska fungera. Varje funktionskrav ska vara tydligt och mätbart. Exempelvis sägs i beskrivningen av den färdiga vägens egenskaper att »(v)ägens överyta skall ha en jämnhet och friktion som erbjuder trafikanterna en säker och bekväm färd.« Vidare att »(v)ägen skall ha en godtagbar jämnhet i längsled.« Dessa krav preciserades på följande sätt för en av aspekterna på ojämnhets; dessutom finns motsvarande krav också på att vägen ska ha en jämn profil, bland annat för att undvika spårbildning:

Ojämnhets: Ojämnhets i längsled. Kraven gäller vid otjälade förhållanden.

- Krav: Ojämnhets får maximalt vara 2,5 mm/m som medelvärde över 20 meter.
- Verifiering: Kontroll av hela sträckan, samtliga körfält, utförs i gång/år. Mätning sker med mätbil.
- Redovisning: Sektionsangivning skall för samtliga körfält överensstämja med vägens längdmätning. Resultat skall redovisas i tabeller samt grafiskt i diagram och på plankarta. Brister skall framgå tydligt.

4. En arbetsplan är en del av planeringen av ett vägprojekt och visar mer i detalj var vägen ska gå och hur den kommer att se ut. Planen presenteras vid ett eller flera markägarsammanträden. Om projektet medför en betydande miljöpåverkan ska ett utökat samråd ske enligt miljöbalken. I planen ingår också en miljökonsekvensbeskrivning som ska godkännas av länsstyrelsen.

Tre anbudsgivare kvalificerades till att lämna ett fullständigt anbud. Det var små prismässiga skillnader mellan anbudena för delen projektering och byggande, med det högsta anbudet knappt 3 procent över det lägsta (tabell 5.1). Anbudena låg i denna del också nära den av beställaren beräknade kostnaden, 573 miljoner kronor, som var baserad på traditionellt genomförande med tillhörande risk- och ansvarsfördelning. Spridningen i anbudens priser för drift och underhåll var däremot stor. Avtal tecknades med NCC i mars 2005.

TABELL 5.1. Sammanställning av inkomna anbud, miljoner kronor.

	NCC	Skanska	Veidekke
Projektering och byggande	575	580	592
Drift	95	120	124
Underhåll	45	92	109
Summa	715	792	825

Källa: Vägverket Stockholm.

Vägverket menar att utförarna får bära ökad risk jämfört med traditionell upphandling, samtidigt som den mera flexibla funktionsupphandlingen möjliggör en förbättrad kostnadseffektivitet. Bedömningen av nettoeffekten av dessa motriktade aspekter blev att kostnaderna blev 7 procent lägre än om projektet genomförts på traditionellt sätt.

Om Norrortsleden hade genomförts på traditionellt sätt hade beställaren sannolikt satt av 10 procent extra i sin budget för att kunna hantera eventuella merkostnader för ändringar av uppdragsbeskrivningen. Till följd av att man valde att upphandla en funktionsentreprenad reserverades endast 5 procent. Man tänker sig att utföraren bär en större del av risken och att man därmed inte behöver råka ut för tillkommande räkningar i samma omfattning som normalt. Beställarens bedömning våren 2008 var att man endast kommer att behöva utnyttja 1,2 av dessa 5 procents osäkerhetsmarginal.

Av tabell 5.1 ovan framgår att beställaren ska betala sammanlagt 95 miljoner kronor för drift och 45 miljoner kronor för underhåll under 15 år efter trafiköppning. Detta motsvarar en årlig ersättning om 6,3 respektive 3 miljoner kronor. Det är emellertid inte säkert att be-

talningen blir så stor, eftersom utföraren kan komma att få avdrag från ersättningen till följd av otillräcklig funktionalitet eller standard. Exempelvis kopplas ersättningen till målet om tillgänglighet, det vill säga att trafikanterna ska kunna använda vägen. En aspekt på detta är att slutbetalningen av anläggningsarbetet inte kommer att göras innan vägen står färdig, något som ger utföraren motiv att genomföra projektet så snabbt som möjligt. I kapitel 15 ges också exempel på hur kvalitetsbrister under driftfasen resulterar i avdrag från ersättningen.

6. Offentlig-privat samverkan

I den här boken väljer vi att se OPS som en funktionsentreprenad i kombination med en annorlunda finansieringslösning. Kärnan i OPS är därför ett långsiktigt kontrakt mellan den offentliga sektorn och en privat part, som kan vara ett företag eller ett konsortium, om tillhandahållande av en offentlig tjänst. Detta avtal har redan beskrivits i det förra kapitlet. Den tjänst som ska levereras innebär att utföraren tillhandahåller en väg, ett sjukhus, en idrottsanläggning med mera. Båda avtalsformerna omfattar därför både en byggfas och en fas med drift och underhåll.

OPS innebär att projektbolaget ansvarar för att med egna medel – bestående av en kombination av eget kapital och lån – bygga den infrastruktur eller den anläggning som kommer att leverera den efterfrågade tjänsten. Med ett funktionsavtal får entreprenören betalt för sitt uppdrag i samband med att det genomförs, vilket medför att räntekostnaderna under byggperioden är låga eftersom man löpande fakturerar den överenskomna ersättningen. Ett OPS-projekt kännetecknas i stället av att entreprenören ersätts för investeringskostnaden under den kontrakterade avtalsperioden. Detta kan göras på olika sätt:

- En fastprisersättning utgår med ett i förväg bestämt belopp per år under kontraktstiden. Ersättning kan ses som den »hyra« den offentlige beställaren betalar till den privata utföraren för att denne tillhandahåller anläggningen. Ersättningen kan kombineras med möjligheter till bonus för extra goda resultat och avdrag från ersättningen om uppställda villkor inte tillgodoses. Beställaren kan till exempel betinga betalningen på att vägen eller järnvägen är tillgänglig för trafik på det sätt som beskrevs i föregående kapitel. Sådana konstruktioner kallas stundtals tillgänglighetsersättningar eller *availability payments*.
- En skuggavgift eller -tull innebär att betalningen från beställare till utförare kopplas till den faktiska mängden fordon. Det är emel-

lertid inte trafikanterna själva som betalar, utan de regelbundna utbetalningarna av ersättningen görs av beställaren och finansieras med skattemedel. Storleken på den årliga ersättningen varierar därmed beroende på trafikmängden.

- En tredje variant är att betalningen till konsortiet kommer direkt från brukarna, till exempel i form av en vägtull eller biljettintäkter för att åka tåg. Denna form av OPS kallas ofta koncession.

Som framgått av beskrivningen av funktionsavtal, och därmed också av OPS, kännetecknas partsrelationen av långa avtal, från 15 till 45 år och kanske längre ändå. Kontraktets längd innebär också att man inom ett och samma avtal reglerar både byggande, drift och underhåll i ett enda paket. Det avtal som skrivs preciserar funktion, inte *hur* ett projekt ska genomföras. På så sätt ges utföraren incitament till ett livscykelänkande; finns det skäl att spendera mycket på investeringen för att få låga underhållskostnader, eller bör man tvärt om försöka senarelägga kostnader och i stället medvetet acceptera högre framtida underhållskostnader?

Den funktionsbeskrivning som översiktligt beskrevs i föregående kapitel ersätter de beskrivningar av olika arbetsmoment som ska utföras av entreprenören som är så vanliga i traditionella upphandlingar. Beställaren kan emellertid ha svårt att överlämna *alla* val av dimensionering och dylikt åt entreprenörens gottfinnande. Ett skäl kan vara att man inte klarar att göra en funktionsbeskrivning som på ett heltäckande sätt fångar alla egenskaper som man vill att den färdiga anläggningen ska ha. Ett annat motiv är att funktionsavtal normalt är kortare än anläggningens livslängd. Man måste då med specifika instruktioner och normer säkerställa att detta inte påverkar utförarens överväganden på ett olämpligt sätt. Slutligen ska man inte heller underskatta svårigheterna för beställaren att lämna de upptrampade rutinerna från den traditionella utförandeentreprenaden där det är beställaren som fattar alla viktiga beslut om dimensionering och genomförande.

Ett centralt syfte med såväl funktionsavtal som OPS är emellertid att ge utföraren utökad handlingsfrihet. Varje gång beställaren frångår principen om att beskriva funktion för att i stället ange hur en verksamhet eller en del av projektet ska genomföras minskar denna

handlingsfrihet. Ju större frihet utföraren kan ges, desto bättre är förutsättningarna för kreativa lösningar på de problem som ska hantearas och för att minska kostnaderna jämfört med ett traditionellt upphandlingsförfarande. Vi återkommer till dessa aspekter av avtalet i kapitel 15 som behandlar den lämpliga hanteringen av funktionskrav.

En annan aspekt på avtalsformen är att fördelningen av risktagande mellan parterna förändras. Medan beställaren med ett traditionellt förfarande bär en stor del av riskerna kommer dessa i ökad omfattning att flyttas över till utföraren med såväl funktionsentreprenader som OPS. En annan riskaspekt har att göra med att utföraren i anslutning till figur 2.1 beskrivs som ett projektbolag medan Vägverket i fallet Norrortsleden skrev ett avtal direkt med NCC. Den lämpliga fördelningen av risk mellan parterna utvecklas ytterligare i kapitel 16.

Återstoden av del två, kapitel 7–11, beskriver fyra projekt där OPS eller avtal som liknar OPS har använts respektive skulle kunna användas. Del fyra av boken återkommer därefter till den lämpliga hanteringen av funktionsegenskaper, fördelning av risk mellan parterna och till ett antal aspekter på den lämpliga utformningen av OPS.

7. OPS – Arlandabanan⁵

Beskrivningen av projektet Arlandabanan delas upp i två delar. Avsnitt 7.1 karaktäriserar de viktigaste delarna av överenskommelsen, inklusive processen för att teckna avtalet, medan avsnitt 7.2 sammanfattar några ekonomiska aspekter.

7.1 Arlandabanans tillkomst och avtalsstruktur

Sedan Arlanda öppnades för flygtrafik har kollektivtrafikförsörjningen till flygplatsen hanterats med buss. Ett antal analyser av möjligheten att etablera tågtrafik direkt till flygplatsen genomfördes under andra hälften av 1980-talet. En förutsättning för en tågförbindelse var att banans kapacitet mellan infarten till Stockholm och den punkt där spåret avgrenar mot flygplatsen – avsnitt A i figur 7.1 – var otillräcklig. Tågtrafik till Arlanda gjorde det därför nödvändigt att bygga ett tredje och ett fjärde spår på denna sträcka, eller mera precist att tidigarelägga den utbyggnad som förr eller senare ändå hade behövts för att tillgodose behovet av spår för pendeltåg och fjärrtåg.

Kärnan i projektet Arlandabanan är den nya sträckan mellan Rosersberg (den punkt där spåret grenar av mot flygplatsen) och stationen under flygplatsen (B i figuren). En tredje del av projektet kom att bli det som kallas Norra böjen (C i figuren) som gjorde det möjligt att låta genomgående tåg från och till nordliga destinationer passera Arlanda på väg till och från Stockholm.

Banverkets uppfattning var att projektet hade hög samhällsekonomisk nytta. I början av 1993 tog riksdagen ett principbeslut att finansiera delprojekt A och C via statsbudgeten. Fyra olika konsortier deltog i den slutliga anbudsgivningen för att genomföra projekt B. I juli 1994 utpekades Arlanda Link Consortium (ALC) som den anbuds-

5. Denna genomgång baseras på en rapport från Riksrevisionen (2004) och på Nilsson m.fl. (2008).

givare som lämnat det ekonomiskt mest fördelaktiga budet och ett avtal ingicks i augusti. ALC bestod av byggföretagen NCC och SIAB som hade huvudansvaret för att bygga den nya banan. Vattenfall var en tredje part, GEC Alstom som skulle leverera tågen en fjärde och John Mowlem, ett brittiskt företag som skulle tillhandahålla spår, växlar, signal- och telekomutrustning en femte. Konsortiet etablerade sig under beteckningen A-Train. Trafiken påbörjades i november 1999 och bedrivs under varumärket Arlanda Express.

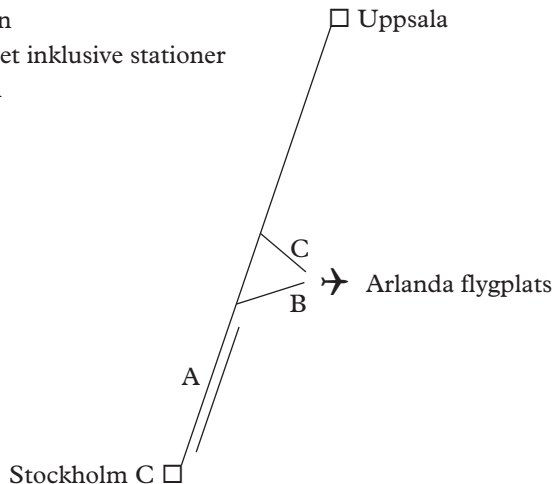
Det avtal som ingicks innebar att konsortiet skulle bekosta investeringen i delprojekt B som detta definierats ovan. Ägandet av spåret övergick till Banverket i samband med trafiköppning, men A-Train har tre väsentliga rättigheter:

- Att bedriva trafik med upp till sex dubbelturer per timme under en 45-årsperiod med option till en förlängning med ytterligare 10 år.
- Att prissätta den egna trafiken på det sätt man finner lämpligt.
- Att ta betalt av andra operatörer som skulle vilja bedriva trafik på banan, det vill säga de som vill använda Arlanda station.

A – fyrspårsdelen

B – Arlandaspåret inklusive stationer

C – Norra böjen



FIGUR 7.1. Schematisk kartbild av huvuddelarna av en banförbindelse till Arlanda flygplats.

Med undantag för eventuella lagändringar som skulle påverka genomförandekostnaden, eller kostnader för utgrävningar som inte hade förutsetts då avtalet tecknades, accepterade A-Train den fulla kostnadsrisken. Avtalet innebar därför att man fick kontroll över hur projektet skulle genomföras för att på lämpligt sätt balansera kostnaderna för själva investeringen mot kostnaderna för framtida drift och underhåll. Genom att anläggningskostnaderna skulle betalas med biljettintäkter, och eftersom inga krav på resandeflöden skrevs in i avtalet, kom A-Train också att bära den fulla efterfråge- och därmed intäktsrisken.

Riksdagsbeslutet i juni 1994 omfattade bland annat följande finansiella aspekter:

- a) Staten betalade konsortiet ett engångsbelopp för att A-Train skulle bygga Norra böjen (länk C) och 50 procent av kostnaden för att koppla ihop de nya spåren med de gamla.
- b) Konsortiet åtog sig att bekosta investeringen i länk B baserat på två principer:
 - a. Att skjuta till 600 miljoner kronor, eller 15 procent av den sammanlagda projektkostnaden, som aktiekapital.
 - b. Att låna minst 75 procent av kostnaden på kommersiella villkor.
- c) Återstående kostnad täcktes av ett så kallat villkorslån på 1 miljard kronor från staten, kanaliserat via Riksgäldskontoret. Konsortiet behöver inte betala ränta på lånet eller göra avbetalningar. I stället belastas Banverkets årliga anslag med räntekostnaden. I gengäld ger lånet staten rätt till vinstdelning när övriga lån återbetalats. På detta sätt minskar man skuldbördan för A-Train under de första trafikåren. När lånen har slutbetalats kommer ägarna i stället att kunna tjäna stora pengar på projektet, men detta balanseras av att skattebetalarna då får vara med och dela på intäkterna.

Beräkningar i början av 1990-talet pekade på att kostnaderna för delprojekten A–C samt inköp av rullande materiel skulle uppgå till ca 6 miljarder kronor. Det privata konsortiet ansvarade för kostnaden för delprojekt B, beräknat att kosta 2,6 miljarder kronor varav 1 mil-

jard utgjordes av villkorslånet (se tabell 7.1). Av tabellen framgår att kostnaden för Banverket att genomföra delprojekt A blev ca 25 procent högre än beräknat. Kostnaden för att genomföra projekt B och C bars av konsortiet och är därför inte känd. Inga prisnivåomräkningar har gjorts eftersom inflationen var låg under den aktuella perioden.

A-Train uppvisade ett svagt ekonomiskt resultat under de första årens trafik men har från och med 2005 visat överskott, och man kunde då börja betala av de lån som tagits upp. Det kan finnas flera förklaringar till de första årens dåliga resultat, och dessa har betydelse för diskussionen i kapitel 16 om fördelningen av risk mellan beställare och utförare:

- Antalet resenärer till och från Arlanda flygplats år 2000 var 20 procent lägre än de officiella prognoser som hade gjorts i början av 1990-talet. En anledning kan vara att man i början av 1990-talet trodde att Bromma flygplats skulle läggas ner. Inte heller kunde man förutse framväxten av ett lågprisflyg och av Skavsta och Västerås som alternativ till Arlanda, vilket innebär att det i dag finns tre konkurrenter till Arlanda i Storstockholmsområdet.
- Resandeutvecklingen med flyg drabbades hårt av yttre chocker i början av 2000-talet i form av Sars-epidemin, 11 september-attentatet och en djup konjunktursvacka.
- Motorvägen mellan Stockholm och Arlanda och kapaciteten vid infarten till flygplatsen har byggts ut. Luftfartsverket har också skapat goda parkeringsmöjligheter i flygplatsens närhet. Kostnaden för att använda bil till och från flygplatsen har därmed sänkts jämfört med situationen då avtalet undertecknades.

TABELL 7.1. Kostnader ex ante och ex post för att bygga Arlandabanan. Miljoner kronor, inom parentes anges året för estimatet.

Del av projektet	Ex ante (1992)	Ex post (1999)
A	1 900	2 400
B	2 600	2 600
C	850	850
Rullande materiel	600	850

Resandet med Arlanda Express har alltså visat sig vara långt mindre än i de bedömningar som gjordes i de tidiga samhällsekonomiska kalkylerna av projektet. Man antog där en trafikavgift i nivå med det biljettpris som erlades för bussarna. En sådan prisnivå skulle i princip ha eliminerat bussarna i kraft av tågets överlägsna restid; medan tåget tar 20 minuter tar bussen upp mot 40 minuter. Priset för att åka tåg är emellertid i dag mer än dubbelt så högt som bussbiljetten. Medan tågen ger service till marknadens högprissegment används bussarna av dem som inte vill betala så mycket för resan.

De tåg som köptes har också lägre kapacitet, de är kortare och har färre sittplatser än de tåg man såg framför sig i de officiella förhandsbedömningarna. Detta har inneburit att man efter bara några års trafik kör med nästan fullbelagda tåg under högtrafik.

I januari 2004 sålde ALC A-Train till Macquarie Group, en australisk investmentbank. Macquarie äger i dag projekt av denna art på många olika håll i världen, exempelvis Bryssels flygplats, Warnow-tunneln, en väg i utkanten av Lübeck, och den spektakulära Chicago Skyway, en tullväg som man 2006 betalade 1,8 miljarder dollar till Chicago stad för rätten att ta ut tullavgifter under en avtalstid av 99 år. Försäljningen av Arlandabanan innebär att trafiken nu bedrivs av en ägare med bättre kunskaper om förutsättningarna för att bedriva en verksamhet inom ramen för OPS-avtal än vad som var fallet för de tidigare ägarna.

7.2 Några ekonomiska aspekter på avtalet

Det avtal som tecknades mellan staten och det vinnande konsortiet överlämnade viktiga kontrollfrågor vad gäller utformningen av investering och trafik till ett kommersiellt bolag. Företaget gavs också rätt att ta betalt av andra operatörer för att använda stationen, vilket i affärsmässigt hänseende är helt rimligt; man har betalat för att bygga anläggningarna och vill inte att den egna trafiken ska konkurreras ut.

Av 1994 års riksdagsbeslut framgår att man var medveten om att detta på ett negativt sätt påverkar konkurrens och effektivitet i resursutnyttjandet. I den utsträckning man tar betalt för att använda anläggningarna trots att tillkommande tåg inte medför några extra

kostnader försämras förutsättningarna för att bedriva sådan trafik. Konsortiets rättigheter i detta avseende sågs emellertid som en nödvändig förutsättning för att säkerställa privat medverkan i projektet.

Byggandet av Arlandabanan var också en förutsättning för att ge tillstånd till en tredje landningsbana på flygplatsen. Tanken var att en järnvägsförbindelse skulle kunna minska flygplatsens samlade miljöbelastning. Till följd av att överflyttningen av resenärer från väg till järnväg blivit lägre än beräknat kommer emellertid de utsläppstak som sattes i samband med tillståndet till den tredje landningsbanan sannolikt att bli bindande redan år 2010.

Det finns emellertid anledning att notera att pendeltågstrafiken i Stockholmsregionen inte förlängts till Arlanda. Med tanke på nuvarande trafikbelastning vore det troligen möjligt att ta in de pendeltåg som i dag vänder i Märsta till Arlanda. Detta skulle kunna locka en relativt stor kundgrupp som i dag använder buss eller bil. Med tanke på att restiden skulle bli längre, är det också sannolikt att man i relativt begränsad omfattning skulle minska resandet med Arlanda Express. En sådan trafiklösning skulle förutsätta byggandet av ett så kallat triangelspår som skulle göra det möjligt att köra ut pendeltågen norrut från flygplatsen och sedan böja av i västlig och sydlig riktning för att på så sätt komma in till Märsta norr ifrån. Alternativt skulle man kunna tänka sig att dra ut pendeltågen norr ut för att vända i exempelvis Knivsta.

Oavsett teknisk lösning torde det till förhållandevis begränsade kostnader vara möjligt att öka resandet med tåg till och från Arlanda. Detta förutsätter emellertid också att man förhandlar fram en överenskommelse med A-Train som ger kompensation för det minskade resande som företaget på marginalen kan drabbas av, och som också ger bidrag till att betala av dess lån. Detta illustrerar hur samhällets möjligheter att i framtiden förändra principerna för användningen av en anläggning begränsas vid en övergång till OPS. Arlandaavtalets villkorslån har emellertid konstruerats på ett sätt som innebär att en sådan förhandlingslösning skulle tidigarelägga den tidpunkt då vinstdelningen mellan staten och företaget träder i kraft.

Detta resonemang pekar också på vilken typ av breda överväganden som krävs för att funktionskontrakt och OPS ska ha förutsättningar att bli instrument för ökad samhällsekonomisk effektivitet.

I frånvaro av överenskommelser som på förhand säkerställer en samhällsekonomiskt rimlig avtalssituation kommer alla omförhandlingar som ska genomföras efter projektets genomförande att kunna bli kostsamma.

8. Nya Karolinska Solna⁶

Fastighetsbyggande har stora likheter med infrastrukturprojekt men det finns också skillnader. Det här kapitlet innehåller en beskrivning av hur projektet Nya Karolinska Solna (NKS) drivs med avsikt att genomföra en upphandling i form av OPS av en ny sjukhusbyggnad i anslutning till Karolinska Institutet under 2009.

Inledningsvis beskrivs planeringsarbetet och beslutssituationen då boken skrivs under våren 2009 (avsnitt 8.1). Dessutom behandlas de speciella förutsättningar som uppstår då man väljer att utforma sjukhusbygget som ett OPS (avsnitt 8.2). Resultaten från en uppföljning av ett engelskt OPS-projekt i sjukhusmiljö sammanfattas i avsnitt 8.3.

8.1 Planeringsarbetet

Landstingsstyrelsen beslöt 2001 att undersöka förutsättningarna för att uppföra ett nytt universitetssjukhus i Solna. Bakgrunden var i första hand bedömningen att det skulle krävas cirka 7 miljarder kronor i investeringar under en 10-årsperiod för upprustning och modernisering av den befintliga anläggningen, Karolinska Sjukhuset. Det nya universitetssjukhuset föreslogs bli mindre än dagens och man förordade att den fortsatta planeringen skulle inriktas på ca 600, i stället för som i dag 800 vårdplatser. Det minskade antalet platser ska kompenseras av ett högre kapacitetsutnyttjande. I anslutning till det nya sjukhuset planeras också forskningslaboratorier och ett patienthotell.

Utredningen studerade tre alternativ (ny sjukhusbyggnad, partiell nybyggnation samt successiv upprustning av befintliga byggnader) och drog slutsatsen att endast nybyggnadsalternativet var förenligt

6. Denna sammanfattning baseras på material från Stockholms läns landsting: Förslag om byggnation av nytt universitetssjukhus i Solna, Tjänsteutlåtande 2007-12-22, LS 0710-1039; Förslag till finansierings- och genomförandeform av nytt universitetssjukhus i Solna, Tjänsteutlåtande 2008-04-14, LS 0803-0245; Övergripande plan för OPS-upphandling av Nya Karolinska Solna, PM 2008-08-14, LS 0807-0705.

med universitetssjukhusets förändrade uppdrag. Man betonade betydelsen av att förbereda den nya byggnaden för framtida förändringar i såväl sjukdomspanorama som sjukhusets organisation och verksamhetsinnehåll. Det fortsatta arbetet skulle därför bedrivas på ett sätt som gör det möjligt att genomföra återkommande lokal-anpassning till den medicinska och tekniska utvecklingens krav genom generell och flexibel lokalutformning.

Landstingsfullmäktige beslutade i april 2008 att genomföra bygget av Nya Karolinska Solna. Projektet fick kosta maximalt 14,1 miljarder kronor, med en yta om 335 000 kvadratmeter och med en planerad inflyttning i december 2015. Detta innebär en byggtid på fem år, fyra år för själva byggnationen (2011–2014) medan arbetet med installationer och test av olika system och utrustning, möblering samt överflyttning av utrustning från nuvarande Karolinska i Solna med mera beräknas ta ett år. För att klara denna tidtabell måste det vinnande konsortiet utses senast vid årsskiftet 2009/2010 vilket ger cirka ett år för detaljprojektering inför byggstart i januari 2011.

En arkitekttävling ledde fram till att landstingsstyrelsen i augusti 2006 beslutade att förslaget »Forum Karolinska« skulle läggas till grund för det fortsatta utvecklingsarbetet. Under hela 2007 pågick ett programarbete med utgångspunkt i sjukvårdsverksamhetens krav på generella lösningar samt tekniska och miljömässiga krav.

Målet är att NKS ska bedriva vård, forskning och utbildning av betydande omfattning och av yppersta kvalitet. Sjukvårdsuppdraget måste balanseras mot forskningsuppdraget och utbildningsuppdraget ska relateras till verksamhetens forsknings- och sjukvårdsuppdrag. Teknikintensiv kompetens och resurskrävande vård koncentreras till sjukhuset som utvecklas till remissjukhus för hela regionen och landet. En stor del av utrustningen och kompetensen måste kunna samutnyttjas för de olika uppdragen och förutsättningar måste skapas för snabb kunskapsöverföring mellan grundforskning, klinisk forskning och vård.

8.2 Finansiering och genomförande

Trots att NKS är ett komplext projekt gjordes bedömningen att det finns förutsättningar för en OPS-lösning för fastighetsinvestering,

fastighetsförvaltning och allmänna så kallade FM-tjänster (*Facility Management* = servicetjänster). Följande aspekter utgör kärnan i processen under projektets livscykel:

- Landstinget utformar funktionella krav på en färdig sjukhusanläggning, inklusive anvisning av mark och de byggtillstånd och annat som behövs.
- Efter en upphandling får ett konsortium i uppdrag att bygga, finansiera, äga och svara för förvaltningen av den färdiga sjukhusbyggnaden samt för drift- och servicetjänster under minst 30 år.
- Delägarna i konsortiet bildar ett särskilt bolag som fungerar som motpart till landstinget. Bolaget kan i sin tur handla upp projektering, byggande, drift och förvaltning.
- Landstinget betalar en ersättning/hyra för de tjänster bolaget levererar.
- Landstinget ansvarar för uppföljning och kontroll för att säkra att bolaget uppfyller sina åtaganden.
- Efter avtalstidens utgång övergår äganderätten till landstinget.

NKS-förvaltningen genomför vad man kallar en styrd OPS-upphandling med vissa inskränkningar i utförarens handlingsfrihet. Konkret innebär detta att arkitektförslaget »Forum Karolinska« utgör utgångspunkten för de förslag som anbudsgivarna lämnar. Vidare ska detaljplanearbetet med Solna Stad utgå från de fastställda byggnadsvolymer, gatusträckningar med mera som beskrivs i arkitektförslaget. Dialogen med Solna Stad och med Karolinska Institutet/Akademiska Hus om gemensamma kommunikationsstråk över och under Solnavägen, lokalutnyttjande och så vidare genomförs utan att beställaren avvaktar att ett vinnande konsortium identifierats. Vidare genomförs beredning av marken, framför allt schaktning, efter traditionell upphandling vid sidan om OPS-upphandlingen.

Man anser att de begränsningar på utförarens handlingsfrihet som den styrda OPS-upphandlingen innebär betyder att man kan ta tillvara det arbete som utförts fram till upphandlingstidpunkten och att anbudstid, tidsåtgång för projektering samt övriga förberedelser kan ske snabbare än vid en »renlärig« OPS. Detta är en förutsättning för att hålla fastställt datum för inflyttning. Mot detta står att man läg-

ger ett antal begränsningar på det vinnande konsortiets möjligheter att utforma fastigheten med syfte att minimera kostnaderna under dess hela livscykel.

Ersättningsmodellen är basen i beställarens styrning av att de uppställda funktionskraven följs av OPS-bolaget. Beställaren måste därför i förhand bestämma exakt vilka kriterier som ska användas. Full betalning sker först vid leverans av avtalad tjänst till den kvalitet som överenskommits. Om tjänsterna inte levereras enligt överenskommelse görs avdrag på ersättningen till bolaget. Det är därför viktigt att uppföljning av tillgänglighet, kvalitet, utförande med mera fungerar. Denna modell har inte presenterats när detta skrivs.

Kontraktet skrivs enligt svensk rättspraxis på svenska och förhandlas enligt lagen om offentlig upphandling (LOU) som förhandlad upphandling (se vidare kapitel 20). Kontraktstiden kommer att vara minst 30 år från det att anläggningen färdigställts. Eftersom ungefär halva investeringskostnaderna kan beräknas ha en avskrivningstid på 17 år kommer utföraren att under avtalstiden tvingas genomföra relativt omfattande reinvesteringar.

En sondering har gjorts i syfte att undersöka det kommersiella intresset för att lämna anbud på den tänkta OPS-lösningen. Ett tiotal byggföretag kontaktades, tre svenska samt företag från Tyskland, Frankrike, Storbritannien, Spanien, Norge och Finland. De tillfrågade utländska entreprenörerna angav att det var av avgörande betydelse att OPS-modellen har en bred politisk acceptans i Sverige, med stöd hos regering och riksdag samt i landsting och kommuner, så att man på sikt kan räkna med fler OPS-projekt på den svenska marknaden.

Intresset från långivare, nordiska såväl som internationella var också stort. Ett flertal internationella banker har uttalat intresse för projektet. En bidragande orsak till detta är den stora kreditvolymen. Flera större nordiska banker har erfarenhet från genomförda OPS-lösningar i Norge och Finland. Kreditoron under 2008 och 2009 kan leda till svårigheter att hitta bra finansiella lösningar med låga räntenivåer, men det finns hela tiden kapital på marknaden som söker lång och säker avkastning. En garanterad intäktsström från landstinget är ett exempel på en sådan säker avkastning.

Vid avtalsbrott, likvidation eller konkurs från OPS-bolagets sida

som leder till förtida uppsägning av avtalet har långivarna den primära kontrollen över bolaget. För att detta ska vara möjligt måste det i avtalet mellan NKS, OPS-bolaget och långivarna finnas en säkerhetsöverlåtelse av bolagets rättigheter gentemot NKS till långivarna som säkerhet för lån (där rätten att motta betalningar från NKS är den främsta rättigheten). Långivarna kan på så sätt tillförsäkras säkerhet via NKS betalningar. Efter en eventuell konkurs sker betalningarna från NKS direkt till långivarna i den mån de motsvaras av bolagets skyldighet att betala ränta och amorteringar.

I en OPS-lösning äger konsortiet fastigheten och NKS är hyresgäst, men en hyresgäst med mycket specifika krav. Som hyresgäst har NKS inte samma möjlighet att göra stora strukturella förändringar i fastigheten som om Stockholms läns landsting (SLL) var ägare. Alla förändringar i fastigheten medför också kostnader och OPS-företaget kan i egenskap av ägare/monopolist ta mer betalt än om fastigheten ägts av SLL. Det är önskvärt att begränsa denna merkostnad genom att i avtalet kräva att ombyggnader ska ske efter anbudsförfarande i konkurrens och på ett sådant sätt att landstinget kan granska underlaget.

Såväl investerare som långgivare kommer att kräva att de har möjlighet att överlåta sina engagemang till andra. Det kan emellertid också vara viktigt för beställaren att ha en avtalsmässig möjlighet att avstyra vissa sådana ägarförändringar för att begränsa risken att möta investerare eller långgivare som man av etiska eller andra skäl inte vill samarbeta med.

Om förändringar inom sjukvårdssystemet eller ändrade politiska ställningstaganden gör att ägarskapet av NKS bör överföras till SLL före avtalstidens utgång, ska det i kontraktet finnas optionsrätt för SLL att tidigarelägga ägarskapet av NKS. Det är emellertid viktigt att komma ihåg att ett konsortium normalt ställer höga krav på ersättning för att på detta sätt släppa ifrån sig det avtal man ingått.

8.3 Darrent Valley Hospital:

Ett OPS-sjukhus några år efter driftstart

Den engelska motsvarigheten till Riksrevisionen, National Audit Office (NAO), genomförde en uppföljning av ett OPS-projekt några år efter projektstart.⁷ Här återges delar av rapportsammanfattningen.

1997 beslutades om vem som skulle tilldelas det första upphandlade OPS-kontraktet för ett sjukhus i England. The Hospital Company (Dartford) Ltd, hädanefter THC Dartford, gavs uppdraget av den beställaransvarige hos National Health Service. NAO:s uppföljning visade följande:

- THC Dartford har levererat anläggningar och tjänster på det sätt som beställaren angav i förfrågningsunderlag och avtal. Kvaliteten har varit tillfredsställande.
- Utförarens lån för att genomföra projektet refinansierades efter det att anläggningen tagits i bruk. Detta har medfört betydande besparingar för både beställare och utförare.
- Oavsett i vilken form en stor anläggning av denna art upphandlas kan man förutse att efterfrågan på vårdtjänster förändras över tiden. Beställaren kommer därför att tvingas följa marknaden för att i tid hantera de kostnadsrisker detta innebär och för att säkerställa att överenskommelsen är fördelaktig för båda parter också sett till de återstående 35 åren i kontraktet.

Vården kunde påbörjas år 2000, två månader före avtalad tid och till en kostnad som inte översteg kontraktsbeloppet. Beställaren fick efter en tid ledningsproblem. Man utsåg därför en ny ledning och beställarfunktionen har därefter förbättrats så att man getts högsta betyg i de uppföljningar som löpande görs av engelska vårdinrättningar. Man drar också slutsatsen att det är av avgörande betydelse att ha en kompetent beställare, såväl för att säkerställa att vården fungerar på avsett sätt som för de löpande kontakterna med fastighetsägaren, det vill säga utföraren.

7. National Audit Office (2005).

THC Dartford har tillhandahållit fastigheten och utfört tjänster som måltider, städning och vaktmästarsysslor med endast smärre anmärkningar. De hyror som beställaren betalar för fastighet och service var i enlighet med vad som överenskommits i det ursprungliga kontraktet. I samband med refinansieringen i mars 2003 fick beställaren en engångssumma från utföraren samt en avsevärd nedsättning av hyran under resten av avtalsperioden.

Problem med standarden på fastighet och FM-tjänster kan snabbt få stora konsekvenser för verksamheten på ett sjukhus. Bristande hygien kan exempelvis leda till snabb smittspridning, det är viktigt att operations- och behandlingsrum finns tillgängliga och så vidare. De problem i dessa avseenden som noterats har snabbt åtgärdats, och avdraget till följd av sådana brister uppgår endast till 0,1 procent av den hyra man fakturerat.

9. Idrottsparken i Sundsvall – ett OPS-projekt?⁸

År 2000 gick GIF Sundsvall upp i fotbollsallsvenskan. Detta innebar att nya krav ställdes på den av kommunen ägda idrottsarenan, Idrottsparken. Förbättringsarbetet måste genomföras i stor hast för att anläggningen skulle stå färdig till våren 2001. Ett alternativ som skulle tillgodose minimikrav på säkerhet, belysning med mera skulle kosta ungefär 5 miljoner kronor medan en mera utvecklad lösning kunde komma att kosta mellan 30 och 35 miljoner kronor.

Norrporten, ett fastighetsförvaltningsföretag med stark lokal förankring, var representerat i fotbollsföreningens styrelse och kom på ett tidigt stadium att intressera sig för projektet. Detta sammanföll med att en av Norrportens hyresgäster, ett försäkringsbolag, hade anmält att man hade behov av nya lokaler, något som inte kunde tillgodoses inom ramen för existerande fastighetsbestånd. Den lösning som växte fram innebar att man skulle bygga en ny kontorsfastighet i direkt anslutning till en anläggning som – förutom att tillgodose idrottsliga krav – också skulle utrustas med restaurang- och konferensanläggning.

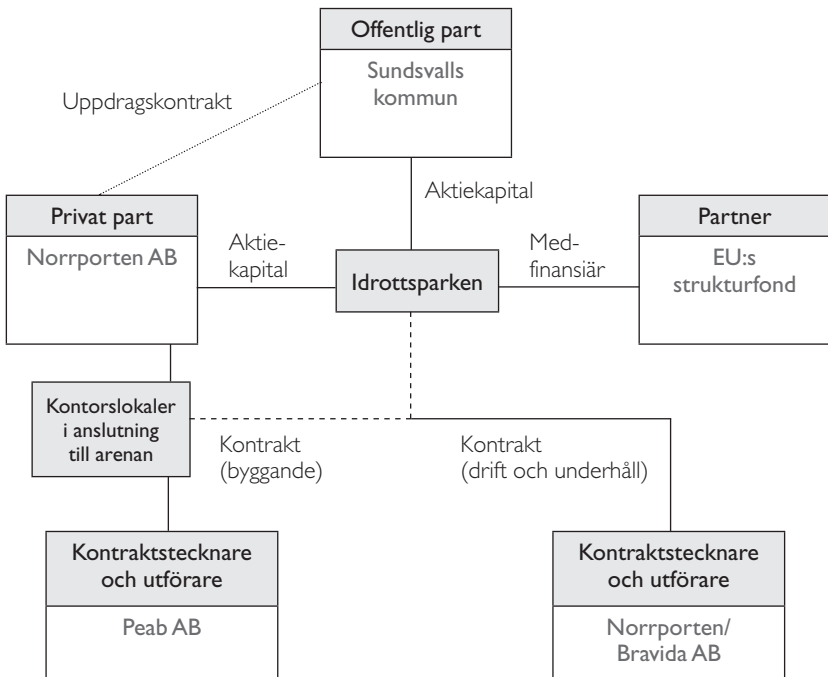
Det avtal som slöts mellan kommunen och Norrporten utgick från en förväntad total kostnad om 178 miljoner kronor varav 124 miljoner avsåg kontorsfastigheten. Resterande 54 miljoner kronor skulle delas lika mellan EU:s strukturfond, kommunen och Norrporten, som alltså skulle skjuta till 18 miljoner kronor var.

Av Norrportens tilltänkta andel utgjordes 4 miljoner kronor av kostnaden för att köpa den mark där kontorsfastigheten skulle ligga. Detta accepterades inte som motfinansiering av EU vilket innebar att fastighetsägarens ekonomiska bidrag till projektet kom att vara 14 miljoner och kommunens 22 miljoner kronor.

8. Det här avsnittet baseras på uppsats tre i Linda Anderssons licentiatavhandling; se Andersson (2008).

Figur 9.1 illustrerar kontraktsrelationen mellan parterna. Det faktum att kommunen äger anläggningen innebär att man tillgodogör sig biljettintäkterna. Ur Norrportens perspektiv kan man – utöver att bidraget till idrottsanläggningen är avdragsgill sponsring – se sin medverkan som en indirekt betalning för att få möjlighet att på kort tid bygga en ny kontorsfastighet med den nytta som detta innebär.

Överenskommelsen innebar också att kommunen anlitade Norrporten för att genomföra projektet och att Norrporten garanterar att anläggningen uppfyller de standardkrav som ställs på en allsvensk arena. Peab fick kontrakt för att genomföra byggarbetet medan Norrportens egen organisation fick ansvar för drift och underhåll av den färdiga anläggningen.



FIGUR 9.1. Kontraktsrelation mellan parterna i projektet Idrottsparken.
Källa: Andersson (2008).

Man tecknade också två från OPS-avtalet separata hyreskontrakt. Det första innebär att Norrporten hyr restaurang- och konferensdelen, som ligger i direkt anslutning till entrén till Idrottsparken, av kommunen för en årlig kostnad om 500 000 kronor. Detta kommer att betalas av intäkterna från den kommersiella försäljningen och uthyrningen. Det andra kontraktet betyder att Sundsvalls kommun årligen betalar Norrporten 108 000 kronor i hyra för entrén till Idrottsparken och för läktarna. Detta kan åtminstone delvis utgöra en ersättning till Norrporten för det kapitaltillskott om 14 miljoner kronor som ursprungligen lämnades. Båda kontrakten löper på 25 år och indexuppräknas årligen. Kommunen betalar också Norrporten 107 000 kronor per år för driften av arenan.

Kommunens uppdrag till Norrporten om att bygga den nya anläggningen var ett fastpriskontrakt om totalt 54 miljoner kronor med den finansiering som beskrevs ovan. Det visade sig emellertid att projektet överskred kostnaderna med mer än 7 miljoner kronor. Man hamnade i en tvist om vem som skulle betala för den del av merkostnaden som kunde hänföras till icke förutsedda pålningsarbeten. Trots att man skrivit ett fastprisavtal kom man i slutändan att dela på kostnadsöverskridandet mellan parterna.

Samarbetet mellan kommunen och fastighetsföretaget Norrporten växte fram ur företagets engagemang i idrottsföreningen. Man kom på så sätt att få en stark position i genomförandet av projektet och kunde också uppföra en hyresfastighet på kommersiella grunder på kommunal mark. Frågan om detta förfarande var förenligt med lagen om offentlig upphandling prövades, och man kom fram till att inga formella problem fanns eftersom man kunde tolka projektet som en reinvestering i existerande fastighet.

Oavsett om detta var i enlighet med lagtexten eller inte finns det anledning att resa principiella frågor med anledning av förfarandet. Norrporten tycks i detta fall ha haft en aktiv roll i utvecklingen av projektet och kan ha varit en drivande part bakom att det kunde genomföras på kort tid. Om en kommersiell part skaffar sig försprång före sina konkurrenter finns en latent risk för att affären genomförs utan insyn från allmänhet och utan att andra företag har möjlighet att lämna anbud i en upphandling. EU-kommissionen har också uttalat att man inte bör gynna en part i utvecklingen av projekt; se

C(2007)6661. Problemställningen behandlas också i kapitel 20.

Det är en öppen fråga att avgöra om projektet var bra eller dåligt ur kommuninnevånarnas perspektiv. Av vad som nu redovisats framgår att minimilösningen hade inneburit en investeringskostnad om 5 miljoner kronor medan det inte framgår hur stor driftkostnaden för detta alternativ hade varit; detta påverkar bedömningen av det driftavtal som tecknades med Norrporten. Det har inte heller varit möjligt att bedöma hur kommunen preciserat den funktionalitet som Norrporten ska säkerställa med det driftavtal som tecknats.

Den anläggning som kom att byggas var emellertid väsentligt mera omfattande än detta minimalalternativ och kommunen och dess innevånare fick tillgång till kommersiella tjänster i direkt anslutning till arenan. Samtidigt är detta tjänster som användarna får betala för och som i princip hade kunnat erbjudas någon annanstans. Slutligen fick Norrporten köpa mark för 4 miljoner kronor och på så sätt bygga en kontorsfastighet. Tillgängligt underlagsmaterial är inte tillräckligt för att här avgöra om detta var ett högt eller ett lågt pris.

En viktig testfråga för den här typen av projekt är att undersöka vad som skulle hända om den kommersielle partnern i avtalet skulle gå i konkurs. Det är svårt att se annat än att de ursprungliga investeringskostnaderna redan är betalda, vilket skulle betyda att man från kommunens sida inte skulle behöva ta över skulder. Det avgörande är i stället om den anläggning som byggts har en rimlig standard vid ett kommunalt övertagande. Om inte, skulle kommunen kunna drabbas av kostnader för att återställa anläggningen till rimlig standard. Det finns emellertid ingenting i underlagsmaterialet som talar för att detta principproblem skulle vara aktuellt i det här specifika fallet.

10. Gotlandstrafiken – kandidat till institutionellt OPS?

De tre fall som behandlats i kapitel 7, 8 respektive 9 är alla exempel på kontraktsevenliga eller vertikala OPS-avtal. Däremot har det inte varit möjligt att identifiera något svenskt exempel på det som i avsnitt 2.2 definierades som ett horisontellt eller institutionellt OPS. Med tanke på det intresse som avtalsformen väckt i Europa återges i avsnitt 10.1 några aspekter på denna form av avtal. Avsnitt 10.2 behandlar mot denna bakgrund möjligheten att utforma ett avtal om linjesjöfart till Gotland på grundval av en institutionell OPS-konstruktion.

10.1 Vad är ett institutionellt OPS?⁹

EU-kommissionen avser med ett institutionellt OPS ett samarbete mellan den offentliga och privata sektorn inom ett företag som verkställer upphandlingskontrakt eller koncessioner, det vill säga upphandlad verksamhet som helt eller delvis bekostas med avgifter. Förutom att bidra med kapital eller andra anläggningstillgångar deltar den privata parten i genomförandet av de arbetsuppgifter som projektbolaget har. Enbart ett kapitaltillskott från en privat finansiär till ett offentligt företag utgör däremot inte ett institutionellt OPS.

Det finns inte några specifika bestämmelser som reglerar bildandet av ett institutionellt OPS. Huvudprincipen är därför att de principer som följer av EG-fördraget om icke-diskriminering, likabehandling, insyn och överblickbarhet, ömsesidigt erkännande och proportionalitet också ska tillämpas när man ingår denna typ av avtal. Detta är en legal aspekt på OPS som också behandlas i kapitel 20.

9. Det här avsnittet baseras på C(2007)6661.

Ett institutionellt OPS kan inrättas på åtminstone följande två sätt:

- Ett nytt företag bildas som gemensamt ägs av den upphandlande enheten och den privata partnern. Ett offentligt upphandlingskontrakt tilldelas denna nybildade blandekonomiska enhet.
- En privat partner går in som delägare i ett befintligt offentligt företag som utför verksamhet som man tidigare tilldelats inom ramen för ett »internt« förhållande.

Oberoende av hur ett institutionellt offentlig-privat partnerskap bildas måste den upphandlande enheten följa ett rättvist och överblickbart förfarande vid valet av privat partner. Det faktum att en privat aktör och en upphandlande enhet samarbetar kan därför inte motivera att reglerna om offentlig upphandling inte efterlevs vid tilldelning av kontrakt till OPS-företaget.

Kommissionen menar emellertid att det inte är nödvändigt med ett dubbelt upphandlingsförfarande. Med detta avses att man inte behöver genomföra en första upphandling för valet av privat partner, och en andra för att besluta vem som tilldelas ett upphandlingskontrakt. I stället kan man tänka sig att den privata partnern väljs ut inom ramen för ett konkurrensutsatt och överblickbart förfarande. Valet av privat partner åtföljs av bildandet av det institutionella offentlig-privata partnerskapet och tilldelningen av det offentliga upphandlingskontraktet eller koncessionen till den blandekonomiska enheten.

Vad är då fördelen med ett institutionellt OPS jämfört med ett OPS som baseras på ett avtal mellan en beställare och en utförare? Vad skulle man kunna åstadkomma genom ett samgående i bolag som inte är möjligt att åstadkomma genom ett avtal med klausuler som reglerar uppdrag och ersättningar?

Ett möjligt svar på denna fråga är att beställaren i ett institutionellt OPS i det praktiska arbetet kommer att sitta väsentligt närmare den verksamhet som ska utföras än då utföraren – inom ramen för en uppdragsspecifikation – ges fria händer att självständigt genomföra ett uppdrag. Samägandet innebär med denna tolkning att beställaren lär sig mer om själva verksamheten. Detta kan exempelvis bidra till en ökad handlingsfrihet i samband med framtida utlysning-

är om det då visar sig att konkurrensen är svag. Utföraren har med andra ord möjlighet att själv ta över verksamheten om kostnaderna ökar. En näraliggande tanke illustreras i nästa avsnitt där vi resonerar om möjligheten att använda ett institutionellt OPS för att trafikförsörja Gotland.

10.2 Gotlandstrafiken¹⁰

Staten har varit engagerad i linjesjöfart till och från Gotland sedan 1971. I dag har Rikstrafiken uppdrag att å statens vägnar teckna avtal om transportpolitiskt motiverad interregional kollektivtrafik, som inte upprätthålls i annan regi och där det saknas förutsättningar för kommersiell drift. Som en del av denna uppgift har man sedan 1999 ansvaret också för avtal om linjesjöfart till och från Gotland.

För närvarande tillämpas upphandling i konkurrens för att avgöra vilken redare som ska få i uppdrag att bedriva linjesjöfarten. Konkurrensen i anbudsförfarandet har dock alltid varit svag. I anbudsprocessen 2005 inkom inget anbud och vid andra anbudstillfällen har endast ett anbud inkommit.

Rikstrafiken menar att det finns fyra omständigheter som, var för sig eller tillsammans, kan vara orsaken till den svaga konkurrensen:

- Nuvarande operatör har ett informations- och kunskapsövertag som byggts upp genom att man bedrivit Gotlandstrafiken under lång tid.
- Förfrågningsunderlag och anbudsprocess upplevs som svårtolkade, vilket gör att risken att räkna fel för eventuella nya budgivare är stor. Dessutom lämnar avtalet litet utrymme för anpassningar och affären upplevs därför som statisk.
- För att kunna konkurrera med nuvarande operatör krävs stora investeringar i fartyg. Detta gör att en ny operatör skulle ta en väsentlig risk om denne inte vinner också nästkommande avtal.
- Inom färjenäringen verkar det finnas en tradition av att inte konkurrera med andra aktörer på enskilda linjer.

10. Det här avsnittet baseras på Rikstrafiken (2009).

Rikstrafiken har mot denna bakgrund övervägt ett antal handlingsalternativ:

- Alternativ 1 – Kommersiell trafik: Om Gotlandstrafiken avreglerades kan man tänka sig att det med betydande förändringar av trafikupplägget – det vill säga med en minskning av utbudet – borde vara möjligt att få trafiken kommersiellt gångbar. Det är emellertid inte sannolikt att det vore möjligt för mer än ett bolag att bedriva trafik och det är därför oklart om en sådan utbudsminskning skulle vara samhällsekonomiskt acceptabel, inte minst med tanke på de prisökningar som sannolikt skulle bli följden.
- Alternativ 2 – Fortsatt upphandling av trafiken för att säkerställa ett rimligt utbud och en acceptabel prissättning, men med fokus på att säkerställa fler anbud under upphandlingen. Man har övervägt tre versioner av detta alternativ:
 - 2a: En modifierad variant av dagens modell för att bättre informera marknaden om trafiken.
 - 2b: Upphandling av en samarbetspartner inom ramen för ett institutionellt OPS. Detta kan minska den risk som nya anbudslämnare kan uppleva, inte minst tack vare att parterna har ett delat ansvar vid anskaffning av lämpligt tonnage.
 - 2c: En uppdelad affär där fartyg och drift upphandlas separat. Man tänker sig att det finns tre olika möjligheter att säkerställa tillhandahållandet av ett fartyg: upphandling av ett färdigt fartyg, upphandling av en OPS-partner för gemensam anskaffning av fartyg eller att fartygen har anskaffats (och ägs) av staten. Efter det att fartyg införskaffats upphandlas alltså den trafik som ska utföras. Avsikten är att med detta förfarande motverka den barriär som fartygsanskaffning och ägande kan utgöra för nya anbudslämnare. Förfarandet kan också öppna marknaden för en ny typ av aktörer vilket kan motverka rådande marknadsstruktur.
- Alternativ 3 – Trafik i statens egen regi.

Såväl modell 2b som 2c skulle kunna utformas som ett institutionellt OPS. I stället för att upphandla en utförare ingår i så fall staten ett samarbetsavtal med ett kommersiellt företag. I alternativ 2b äger

parterna gemensamt ett rederi som både bedriver trafik och köper erforderligt tonnage medan det samägda företaget i alternativ 2c bedriver trafik med tonnage som staten står för.

En fördel med detta förfarande är att det blir lättare att förhandla med mer än en utförare. Som närmare utvecklas i kapitel 20 kan man också utforma trafiken på koncessionsbasis. Det betyder bland annat att verksamheten bär en kommersiell risk, vilket i sig ger utrymme för förhandlingar mellan alternativa partners på ett annat sätt än då man upphandlar ett standardavtal. Inom ramen för ett koncessionsavtal kan man använda den konkurrenspräglade dialogen (som behandlas i kapitel 20) för att utse vilken part som avtalet ska tecknas med.

I jämförelse med dagens avtal får staten på detta sätt en bättre kontroll över kostnaderna för att bedriva den aktuella trafiken tack vare att man sitter med i bolagets styrelse. Så länge som upphandlingen av en samarbetspart genomförs i konkurrens finns också en strävan från anbudsgivarna att använda all sin förmåga att hålla kostnaderna nere, eftersom detta är ett avgörande kriterium för att anlitas som samarbetspartner.

Utmaningen med ett institutionellt OPS är givetvis att på förhand veta om man kommer att få mer än en anbudsgivare. Även om man också i den nya avtalssituationen får enbart ett företag som vill påbörja förhandlingarna kvarstår möjligheten för beställaren att köpa in det tonnage som krävs för verksamheten och därefter träffa ett utförandeavtal enligt alternativ 2c. Detta skulle åtminstone begränsa utförarens möjlighet att på skattebetalarnas bekostnad göra större överskott på en egen investering.

Rikstrafiken har sedermera beslutat sig att genomföra alternativ 2c utan att utnyttja möjligheten att använda ett institutionellt OPS för ägandet av fartyget. Detta baseras på att man tror att det kommersiella intresset för att lägga anbud på fartygsleverans är väsentligt större än alternativet med en affär som kombinerar fartygsleverans och trafik.

Man kan notera att detta innebär motsatsen till en av huvudtanterna i denna bok, nämligen strävan efter att integrera beslut om byggande och drift. Samtidigt ger exemplet en illustration av att det kan vara svårt att utforma fyrkantiga rekommendationer som skulle

innebära att en sådan integration *alltid* är önskvärd. I det specifika fallet har man uppenbarligen gjort bedömningen att bristen på konkurrens under en integrerad upphandling leder till så stora kostnader för beställaren att man är beredd att ta risken för att fartygen inte utformas för att säkerställa lägsta tänkbara livscykelkostnader.

III

MOTIV FÖR OPS

Bygg- och anläggningsbranschen har i princip funnits sedan människor började hjälpa varandra att bygga hus. I Sverige finns i dag några få riktigt stora byggföretag, några medelstora och ett stort antal små företag som ofta arbetar som underleverantörer till de större. Trots att det tycks som om konkurrensen är acceptabel finns emellertid skäl att oroa sig för kostnadsutvecklingen i branschen, något som utvecklas i kapitel 11. Som avslutning på kapitlet argumenteras för att OPS skulle kunna göras till ett instrument för att hantera problem med en otillräcklig kostnadspress. I kapitel 12 görs därför en genomgång av de erfarenheter som finns av att använda OPS i olika delar av världen. Kapitel 13 innehåller en diskussion om OPS som finansieringsverktyg, något som från tid till annan framförs som ett motiv till varför samhället bör använda OPS.

Bokens tredje del anger vilka motiv som finns för offentlig-privat samverkan: OPS är inte en finansieringsmetod utan ett förfarande som kan användas för att förbättra effektiviteten i ekonomin genom att minska livscykelkostnaderna för att bygga och underhålla stora anläggningar. Detta åstadkoms genom att ersätta beställarens detaljkontroll av projektutförande med radikalt förbättrade möjligheter för utförarna att lösa problem på ett innovativt sätt.

II. Problemen i bygg- och anläggningsbranschen

I avsnitt II.1 ges en beskrivning av de problem med bristande dynamik och otillfredsställande kostnadsutveckling som tycks finnas i bygg- och anläggningsbranschen. Avsnitt II.2 ägnas därefter åt en diskussion om vad som skulle kunna förklara utvecklingen, varefter resonemanget sammanfattas i avsnitt II.3.

II.1 Den svaga produktivitetsutvecklingen

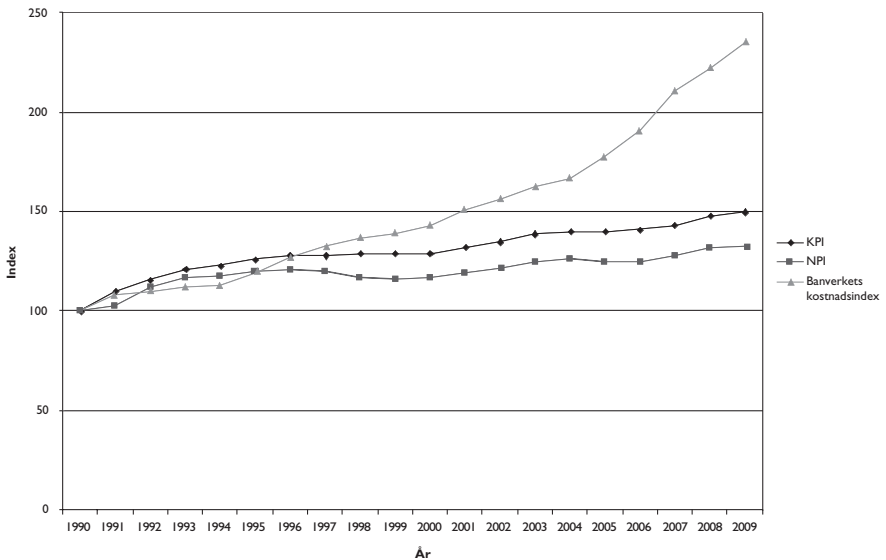
Många infrastrukturprojekt överskrider sin budget. Av Banverkets och Vägverkets årsredovisningar framgår att problemen med detta i dag tycks vara mindre än för tioalet år sedan. Trots detta har Banverkets projekt i genomsnitt överskridit kostnaderna med 28 procent och Vägverkets med 12 procent mellan åren 2000 och 2006 (Arnek m.fl. 2007). I en serie publikationer har Bent Flyvbjerg visat att kostnadsöverskridanden inom bygg- och anläggningsbranschen är en internationell företeelse; se till exempel Flyvbjerg m.fl. (2002) och (2003).

Figur II.1 ger ytterligare underlag för att beskriva Banverkets kostnadsproblem. Ett sammanvägt index¹¹ av de huvudsakliga verksamheterna vid anläggningsprojekt visar att kostnaderna under de senaste knappt 20 åren ökat dubbelt så snabbt som både konsument- och nettoprisindex.

I Bygghälsöns utredning från 2002 (»Skärpning gubbar!«, SOU 2002:115) gjordes vissa försök att beskriva och analysera kostnadsutvecklingen, framför allt i byggbranschen. Detta är emellertid

11. Indexet består av följande aktiviteter (andel av kostnadsmassan inom parentes): Jord- och bergterrassering (30 %), bergöverbyggnad (5 %), trafikbelysnings- och trafiksignalanläggningar (25 %), broarbeten (5 %), betongarbeten (5 %), sprängningsarbeten, berg- rum och tunnlar (5 %), projektering (10 %) och processat stenmaterial (15 %).

svårt, bland annat till följd av att varje projekt är så unikt. Statskontoret (2009) gör en uppföljning av de problem som rapporterades vid sekelskiftet. I en rapport som har den talande rubriken »Sega gubbar« konstaterar man bland annat att sektorn är starkt fragmenterad i olika byggled och organisationer. Med några undantag har de åtgärder som vidtagits för att förbättra sektorns funktion haft karaktären av punktinsatser. Inget av de förslag som lämnades av Byggekommisionen har inneburit någon större förändring av sektorns arbetssätt och attityder.



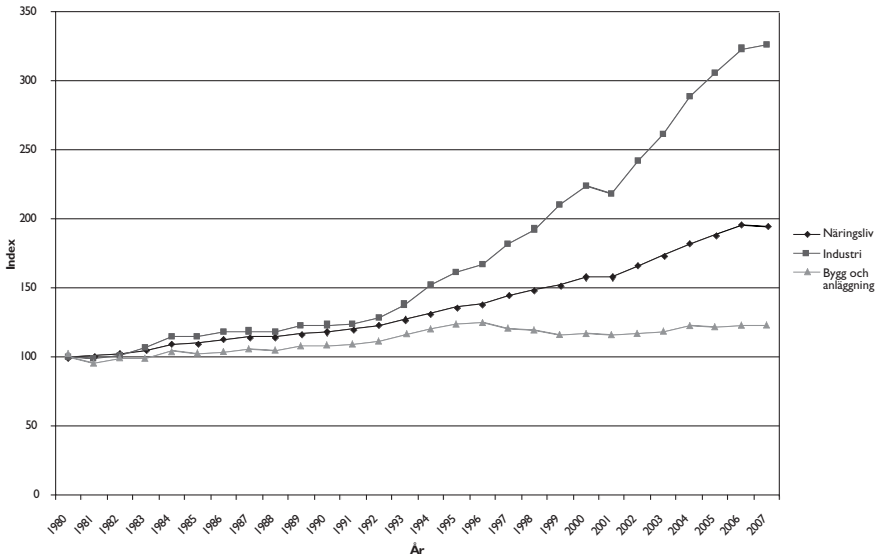
FIGUR 11.1. Utvecklingen av Banverkets investeringskostnader jämfört med konsumentprisindex, KPI, och nettoprisindex, NPI.

Källa: Banverket.

I stället för att belysa kostnadsutvecklingen kan man närma sig en förståelse av situationen i branschen genom att analysera produktivtetsutvecklingen. Produktivitet definieras som mängden varor eller tjänster som tillverkas i förhållande till den mängd produktionsresurser som utnyttjas. Om man producerar mer utan att använda mer resurser förbättras produktiviteten. Då förbättras också kostnadsläget eftersom kostnaden per producerad enhet minskar.

Figur 11.2 redovisar utvecklingen av arbetskraftsproduktiviteten i

Sverige för en längre tidsperiod. Av figuren framgår att produktionen per arbetad timme har mer än tredubblats för konkurrensutsatt industri mellan 1980 och 2007. Den har nästan fördubblats för näringslivet som helhet, medan produktionen per arbetad timme i bygg- och anläggningsbranschen under samma period har ökat med blygsamma 23 procent.



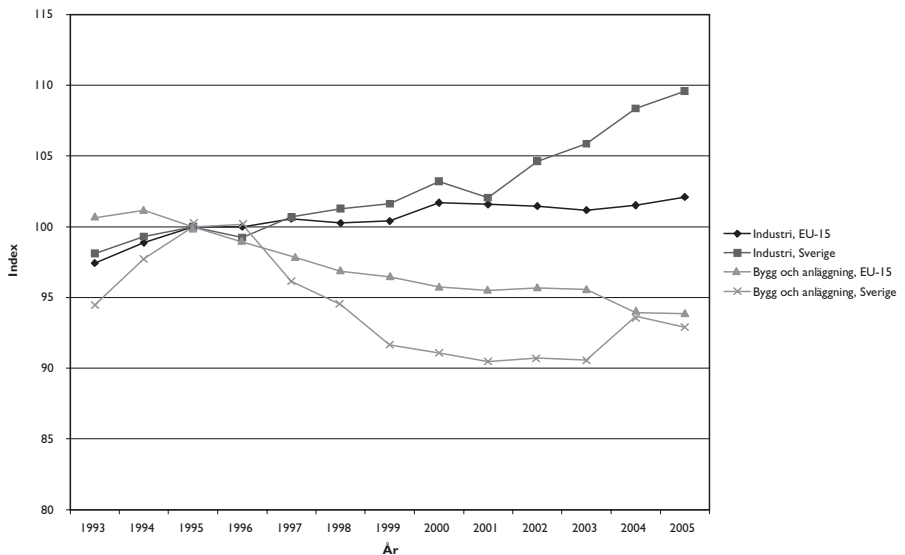
FIGUR 11.2. Produktion per arbetad timme i näringslivet, industrin och bygg- och anläggningsbranschen.

Källa: Konjunkturinstitutets rapport *Konjunkturläget*, tillgänglig på www.konj.se.

Det mått som används, arbetsproduktiviteten, innebär att man mäter värdet av det som tillverkas och dividerar med antalet arbetade timmar inom respektive bransch. Måttet är partiellt och det har därför funnits en osäkerhet om hur väl man på detta sätt lyckas mäta utvecklingen. Man kan till exempel tänka sig att just detta mått – av något skäl – är sämre på att fånga utvecklingen i anläggningsbranschen än i andra branscher. I så fall skulle figur 11.2 ge intryck av att utvecklingen är sämre än vad den i realiteten är.

En ny databas som konstruerats på europagemensam nivå har emellertid gjort det möjligt att mäta inte bara arbetsproduktiviteten utan också den samlade produktivitetens utvecklingen. Figur 11.3 avser

en kortare tidsperiod än vad som är möjligt att åstadkomma med endast svenska data. Det framgår emellertid att samtidigt som industrins totala produktivitet ökat med nästan 10 procent i Sverige och ett par procent för EU-15¹², så uppvisar bygg- och anläggningsbranschen en kraftigt negativ utveckling.



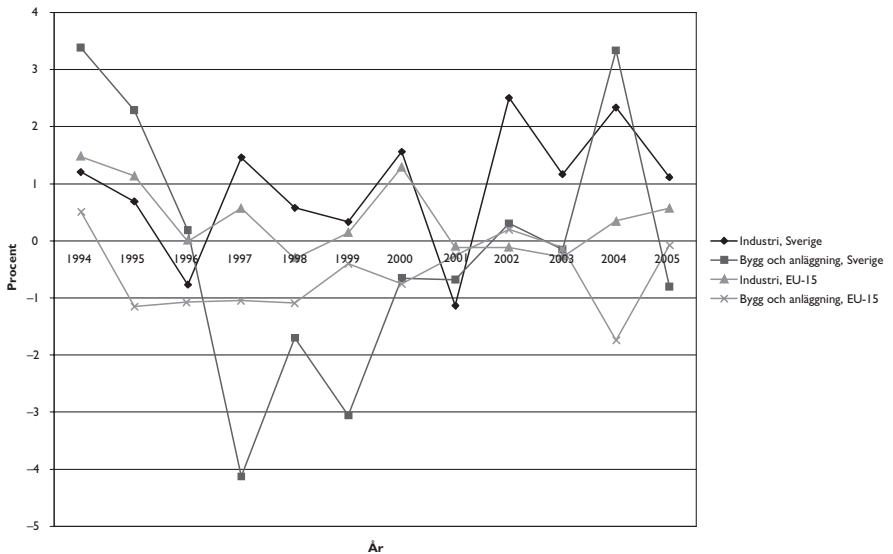
FIGUR 11.3. Total produktivitet i industrin som helhet och i bygg- och anläggningsbranschen, Sverige och EU-15, 1995 = 100.

Källa: www.euklems.net.

Den nya databasen möjliggör också så kallad tillväxtredovisning (*growth accounting*). På så sätt kan man närmare tolka den utveckling som framgår av aggregerade data, det vill säga att man kan härleda förändringarna till dess källor i form av förändrad förbrukning av arbetskraft och kapital. Det är först när man på detta sätt tagit hänsyn till hur användningen av samtliga insatsvaror i produktionen förändrats som det är möjligt att hävda att produktiviteten ökat. Man brukar tala om en restpost som representerar förändringen i total faktorproduktivitet.

12. EU-15 avser här uppgifter från de av EU:s 15 medlemsländer före maj 2004 där denna typ av statistik finns tillgänglig: Belgien, Danmark, Finland, Frankrike, Italien, Nederländerna, Spanien, Storbritannien, Tyskland och Österrike.

Figur 11.4 visar utvecklingen av denna restpost. Som framgår varierar produktivitetsutvecklingen starkt mellan åren. En förklaring kan vara att det är första gången man konstruerar databasen varför ingångsdata fortfarande är förenade med kvalitetsproblem. Genom att man studerar en restpost, det vill säga utvecklingen efter att ha tagit hänsyn till hur ett antal olika ingångsvärden som vart och ett kan vara förenat med sådana mätproblem, kommer också restposten per definition att kunna variera mycket.



FIGUR 11.4. Årlig förändring av total faktorproduktivitet i industrin som helhet och i bygg- och anläggningsbranschen, Sverige och EU-15, procent. Källa: www.euklems.net.

Under den aktuella perioden tycks emellertid bygg- och anläggningsbranschen i Sverige i princip inte ha fått ut mer av de resurser som förbrukats samtidigt som industrin som helhet sett en förbättring med åtminstone 10 procent. Denna observation pekar därför i samma riktning som då man enbart mäter arbetsproduktivitet. Mönstret är likartat om man jämför situationen på europeisk nivå.

På lång sikt är produktiviteten avgörande för välbståndet. Det är genom en ständigt mer förfinad arbetsdelning och specialisering av produktionsresurser, och genom att utveckla nya produktionshjälp-

medel och -tekniker som det blir möjligt att få ut allt mer av de knappa resurser som står till vårt förfogande. Om bygg- och anläggningsbranschen konsekvent har svag produktivitetsutveckling kommer kostnaden för att bygga infrastruktur och fastigheter inte att sjunka på samma sätt som sker i andra branscher. Relativt sett allt mer resurser måste då avsättas för att säkerställa tillgång till moderna lokaler, bostäder, vägar och järnvägar.

Kostnadsökningar och kostnadsöverskridanden skapar också problem på en mer jordnära nivå. De anslagsmedel som avsatts räcker inte för att slutföra projekt enligt planerna. Detta får som konsekvens att genomförandet av de investeringsplaner som upprättats ständigt drabbas av eftersläpningar. Det löpande arbetet med investeringar måste därför ofta anpassas efter ständigt nya omständigheter, exempelvis genom att stoppa projekt under hösten när årets anslagstilldelning tagit slut.

II.2 Varför ser det ut som det gör?

Med reservation för att jämförelser mellan olika branscher kan vara metodmässigt svåra att göra, refererar Henrik Lindberg (2008) flera studier som pekar på att innovationstakten i anläggningsbranschen varit låg under en följd av år. Han diskuterar också den paradox som ligger i att man i en sektor med hög omsättning på företag – något som vanligen förknippas med ett inflöde av nytt tänkande – ändå ser en långsam teknisk utveckling. De nya företag som etableras erbjuder emellertid i huvudsak samma varor och tjänster som de gamla och organiserar tillverkningsprocesserna med samma teknik. Nyttänkande och innovationer blir dyrt och riskerar att misslyckas på grund av svårigheter med att nå ut med nya tjänster och produkter. Byggsektorn är också en hemmamarknadsbaserad verksamhet, styrd av nationella lagar och regler liksom av sektorsspecifika normer och standarder.

I fokus för Lindbergs studie är tanken att korporativa karteller utgör en viktig förklaring till den långsamma produktivitetsutvecklingen i (bland annat) bygg- och anläggningsbranschen. Med detta avses branscher eller marknader där inhemsk och utländsk konkurrens begränsas. Detta sker dels genom korporativa arrangemang mellan stat

och intresseorganisationer, dels genom kartellliknande överenskomelser mellan företag, arbetsgivare och löntagare samt deras respektive organisationer.

Lindberg pekar också på andra förklaringar som bristen på incitament och förekomsten av ett komplext regelsystem och tekniska normer. Denna tankegång ligger också bakom den tolkning som vi här väljer att göra av den svaga produktivitetsutvecklingen. Närmare bestämt kan man formulera följande hypotes: Bristen på utveckling i bygg- och anläggningsbranschen beror till en icke försumbar del på den avtalsform som är standard i branschen.

För att förklara tankegången finns det skäl att återknyta till beskrivningen i kapitel 4 av det dominerande förfarandet då projekt inom branschen ska upphandlas, utförandeentreprenaden. Förfarandet baseras på att beställaren styr utförarens genomförande på skruv- och mutternivå. Man använder en ersättningsmodell baserad på styckpriser som i själva verket ger incitament att *inte* genomföra produktivitetsförbättrande åtgärder. Man kan förklara detta på följande sätt.

Ett företag som tilldelats ett projekt som ska genomföras som en utförandeentreprenad har en arbetsbeskrivning med exakta mängder för alla arbetsmoment. Av exemplet i tabell 4.1 framgick att entreprenören får betalt för att schakta bort maximalt 47 180 m³ jord och 3 500 m³ kantskärningar. Det vinnande företaget har själv specificerat hur mycket betalt man vill ha per m³ för att utföra dessa arbetsuppgifter.

I sitt anbud har varje entreprenör skäl att försöka hålla sina styckpriser så låga som möjligt eftersom detta innebär en låg sammanlagd produktionskostnad och en högre sannolikhet för att vinna upphandlingen. Så långt fungerar alltså incitamenten på avsett sätt.

Efter att ha vunnit ett kontrakt har också utföraren skäl att försöka förfina sitt tillvägagångssätt för att genomföra uppdraget på ett sätt som innebär att styckkostnaden sjunker. Kanske har man baserat sitt anbud på att det går åt fem lastbilar för uppdraget. Under förberedelserna upptäcker man emellertid att det är möjligt att köpa in fyra nya lastbilar som har större kapacitet och som innebär att kostnaden för utföraren sjunker. På så sätt ökar utförarens vinst. Detta är samhällsekonomiskt värdefullt även om det vid detta tillfälle endast är

utföraren (och inte beställaren) som drar nytta av besparingen. Också i detta avseende ger därför ersättningsformen korrekta incitament.

Däremot har utföraren ingen anledning att försöka utveckla metoder som innebär att man behöver flytta på färre kubikmeter material. Tvärt om har entreprenadföretaget skäl att argumentera för att beställaren har underskattat de mängder som behöver flyttas för att på så sätt öka beställningen och tjäna mer pengar.¹³ Utförarens ekonomiska resultat ligger i att det å-pris som lämnats i anbudet inrymmer ett överskott. Ju större kvantitet som uppdraget innebär, desto mera lönsamt blir därför uppdraget.

Detta skapar också svaga motiv för att under genomförandeprocessen använda sig av andra lösningar än vad som beställts eftersom det i avtalet saknas underlag för att betala för sådant arbete. Det är till och med så att andra produktionsmetoder av (förlorande) konkurrenter skulle kunna tas till intäkt för att överklaga upphandlingsresultatet eftersom man inte fått möjlighet att lämna anbud på det projekt som kom att genomföras.

II.3 Slutsatser

Det är inte möjligt att belägga att problemen i bygg- och anläggningsbranschen med svag produktivitetsutveckling kan spåras till den avtals- och ersättningsform som används. Det finns dessutom argument som pekar på att utförandeentreprenaden har vissa ekonomiska fördelar, något som är tämligen självklart med tanke på hur vanligt förekommande detta förfarande är, i Sverige såväl som i andra länder. Vi återkommer till dessa fördelar bland annat i diskussionen kring risk i kapitel 16.

Av dessa skäl formuleras tanken på att utförandeentreprenaden är en möjlig förklaring till den svaga kostnadseffektiviteten som en hypotes, inte som ett bevisbart påstående. Med samma typ av resone-

13. Det finns till och med forskning som pekar på att budgivarna har anledning att försöka genomsöka om beställaren/projektören systematiskt över- eller underskattat angivna volymer. Om så är fallet kan man tjäna pengar på att balansera om sina bud; man låter volymer som man tror underskattats vara dyra medan volymer som överskattats är billigare än den egna »egentliga» kostnaden.

mång kan man formulera ett argument för OPS; denna form för avtal kan – rätt utformad – göras till ett instrument för att överge de traditionella formerna för att fullgöra den offentliga sektorns uppgifter. I stället för att upphandla projektering, byggande, drift och underhåll var för sig och teckna separata kontrakt med varje uppdrags-tagare upphandlas hela verksamheter i paket. Och i stället för att beställaren detaljreglerar *hur* ett projekt ska genomföras görs en beställning av funktionella egenskaper. Utföraren får därefter själv avgöra vilka tekniska lösningar som ska väljas.

Kapitel 12 ägnas åt att undersöka om det i dag finns erfarenheter från de OPS-projekt som genomförs som kan användas för att belägga att OPS har dessa egenskaper. Del fyra av boken kommer därefter att ägnas åt en diskussion kring hur samarbetsavtal bör utformas för att maximera sannolikheten för att OPS ska få det önskade resultatet.

12. Samlade erfarenheter av OPS

I kapitel 11 formulerades en tanke som innebär att OPS kan vara ett instrument för att förbättra kostnadseffektiviteten i bygg- och anläggningsbranschen. Avsikten är därför att i detta kapitel redovisa de erfarenheter som vunnits av att använda OPS i ett antal olika länder, något som görs i avsnitt 12.2. Inledningsvis ges emellertid i avsnitt 12.1 en kort redovisning av hur vanligt förekommande avtalsformen är, medan slutsatserna av diskussionen sammanfattas i avsnitt 12.3.

12.1 Hur vanligt är OPS?

Begreppet *Public-Private Partnership* tycks från början ha använts i USA för att beskriva hur privat och offentlig sektor gemensamt bekostade vissa utbildningsinsatser under 1950-talet. Begreppet kom i mera allmänt bruk under 1960-talet då det användes som samlingsbeteckning för projekt som syftar till att bygga om nedgångna stadsdelar (*urban renewal*). Det används också i USA för att beskriva hur vissa sociala tjänster som bekostas med skattemedel tillhandahålls utanför offentlig sektor, inte sällan av den frivilliga sektorn. Inom det utvecklingsekonomiska området hänförs begreppet till den verksamhet som bedrivs gemensamt av biståndsmottagande länder, biståndsgivarnas myndigheter och initiativ från privat sektor för att hantera exempelvis AIDS och malaria.¹⁴

Det finns många olika sätt att mäta betydelsen av OPS. Tabell 12.1 ger en överblick över situationen runt om i världen kring år 2005. Det är uppenbart att användningen av OPS domineras av Europa vad avser såväl väg- som järnvägsprojekt. Tabell 12.2 visar att Storbritannien och också Spanien har en stor volym privata lånemedel i de projekt som administreras i form av OPS.

14. Se vidare Yescombe (2007).

TABELL 12.1. Kumulativa investeringar i OPS (antal projekt och värde i miljoner USA-dollar) i regioner och transportslag 1985–2005.

Region	Vägar		Järnvägar	
	Antal projekt (% av alla i världen)	Värde, miljoner USD (% av alla i världen)	Antal projekt (% av alla i världen)	Värde, miljoner USD (% av alla i världen)
Finansierade projekt				
Europa	106 (27 %)	68 329 (39 %)	43 (38 %)	74 133 (51 %)
Nordamerika	112 (29 %)	35 871 (20 %)	17 (15 %)	14 361 (9 %)
Asien exklusive Mellanöstern	79 (20 %)	50 039 (28 %)	30 (27 %)	48 842 (34 %)
Latinamerika och Karibien	85 (22 %)	19 474 (11 %)	22 (19 %)	7 189 (5 %)
Afrika och Mellanöstern	7 (2 %)	3 656 (2 %)	1 (1 %)	168 (0,1 %)
Totalt	389 (100 %)	177 369 (100 %)	113 (100 %)	144 693 (100 %)

Källa: OECD (2008), tabell 2.1.

TABELL 12.2. Privat upptagna lån för OPS-investeringar (antal projekt och värde i miljoner USA-dollar) i några länder.

	Antal projekt	Värde (miljoner USA-dollar)
Storbritannien	62	10 723
Spanien	10	7 092
Italien	8	4 504
USA	5	3 304
Syd Korea	4	3 179
Kanada	5	3 157
Australien	9	2 221
Frankrike	3	1 208
Japan	11	675
Portugal	3	481

Källa: Yescombe (2007), tabell 3.1.

12.2 Vunna erfarenheter

Även om det i dag finns länder som använt OPS under relativt lång tid är det vanskligt att dra långtgående slutsatser om erfarenheterna och om avtalsformen leder åt rätt håll. Det finns åtminstone fyra förklaringar till varför det är så.

En anledning har att göra med OPS-kontraktets beskaffenhet. Avtalen innebär normalt att en uppdragstagare åtar sig att bygga och underhålla en anläggning till en fast, på förhand given ersättning. Man vet därför hur mycket beställaren får betala men det saknas information om hur stor den faktiska kostnaden kom att bli. I Arlandafallet vet vi till exempel inte vad det kom att kosta projektbolaget att borra tunnlar, bygga stationer och lägga spår. På samma sätt som varje gång man använder fastpriskontrakt vet man inte om utföraren tjänat mycket eller lite pengar på uppdraget eller om företaget i själva verket gått med förlust. Detta är alltså en egenskap hos alla fastpriskontrakt, däribland de gånger sådana används för OPS.

En andra förklaring är att en bedömning av OPS måste göras utifrån ett livscykelperspektiv. Det är först när ett tillräckligt stort antal sådana projekt gått i mål som det är möjligt att slutligt bedöma om dess fördelar överväger nackdelarna. Det är också först då som det är möjligt att utvärdera OPS mot traditionella upphandlingsformer. Eftersom OPS-projekt innebär avtalstider på mellan 15 och 30 år, och med tanke på att få projekt avslutats, finns inga sådana uppföljningar.

En tredje förklaring är att en utvärdering efter avslutat projekt måste ta ställning till alternativet; vad hade utfallet blivit om man använt något annat förfarande? Många av de problem ett projekt kan råka ut för under avtalstiden kan vara oberoende av avtalsform. Denna typ av så kallade kontrafaktiska jämförelser är därmed notoriskt svåra att genomföra. Med tanke på de långa avtalsperioderna kanske det aldrig kommer att bli möjligt att göra meningsfulla sådana uppföljningar!

Ett fjärde skäl är bristen på uppföljningar. Det finns tre exempel på systematiskt genomförda utvärderingar av OPS i Europa efter det att projektens investeringsdelar genomförts; från England, Skottland och Norge (National Audit Office 2003, Cambridge Economic Po-

licy Associates 2005 och Sandberg Eriksen m.fl. 2007). Det finns också analyser av erfarenheterna av OPS-projekt som genomförts i Sydamerika (Guash 2004 och Guash m.fl. 2005). Också bristen på systematiska utvärderingar gör det svårt att uttala sig om effekterna av OPS.

De uppföljningar som ändå gjorts innehåller emellertid några återkommande observationer.

Transaktionskostnader: Erfarenheten från flera länder är att det tar lång tid att förbereda OPS-upphandlingar och att kostnaderna för att förbereda kontrakten är höga. Det finns uppskattningar från Storbritannien som pekar på att transaktionskostnaderna kan vara upp till tre gånger högre än då man använder traditionella entreprenadformer. Detta har att göra med de långa avtalstiderna, de mer komplicerade finansieringsstrukturerna och den annorlunda riskfördelningen.

Som framgick av figur 3.1 innebär OPS emellertid att man genomför en enda upphandling som avser verksamheten under en lång tidsperiod. En traditionell genomförandeprocess kan under samma tidsperiod föranleda fyra till sex upphandlingar, först för att välja projektör, därefter för att identifiera vem som ska få bygga ett projekt och vidare för att med några års mellanrum upphandla drift, underhåll och reinvesteringar. I ett livscykelperspektiv är därför troligtvis skillnaderna i transaktionskostnader inte så stora mellan OPS och traditionella entreprenadformer.

Vidare finns det anledning att tro att de högre transaktionskostnaderna åtminstone till en del utgör en läroprocess. Uppföljningen av tre norska OPS-projekt i vägsektorn (Sandberg Eriksen m.fl. 2007) pekade på att det gick väsentligt lättare för både beställare och utförare att upphandla projekt nummer tre än det första av de tre projekten.

Kortare byggtider och minskade kostnadsöverdrag: Byggtiden, den tid det tar från det att man börjar bygga en anläggning till dess att anläggningen är klar att tas i drift, minskar med OPS jämfört med traditionella entreprenadformer. På så sätt kommer också nyttan av ett projekt att kunna realiseras tidigare än vad som annars vore möjligt. Exempelvis kan trångsektorer och olycksdrabbade delar av ett trafiksystem snabbare elimineras.

Till en del kan en kortare tid för att genomföra projekt hänföras till att OPS gör det möjligt att runda den offentliga budgetprocessen. Låt oss anta att det idealt skulle ta tre år att genomföra ett stort byggprojekt med ett traditionellt förfarande. Till följd av statliga budgetrestriktioner i samband med årsskiften måste emellertid arbetet sträckas ut över fyra år; pengarna under vart och ett av åren räcker helt enkelt inte utan man måste kanske avbryta arbetet några veckor före varje årsskifte. Med OPS slipper man denna restriktion eftersom utförarens ersättning betalas ut först när projektet öppnas för trafik och eftersom man därför har all anledning att bli färdig så fort som möjligt.

Anledningen till att kostnadsöverdragen minskar är mindre uppenbar. Av beskrivningen av Norrortsleden i kapitel 5 framgår att man behövde avsätta en väsentligt mindre reserv för att hantera felberäkningar i projekteringen. Detta kan bero på att beställaren i sitt förfrågningsunderlag inte hade genomfört några kvantitetsberäkningar på det sätt som normalt görs då man använder den traditionella utförandeentreprenaden. Därmed blir det mindre viktigt att på ett tidigt skede tvingas till kvantitetsbedömningar och i stället kan utföraren anpassa genomförandet av projektet inom ramen för det fasta belopp som regleras i avtalet. Detta kan således vara en förklaring till minskningen av antalet kostnadsöverskridanden.

Starkt entreprenörskap inom infrastruktursektorn: Det finns tecken på att den växande användningen av OPS inom infrastruktursektorn världen över har skapat en ny typ av företag och konsortier som använder sina kunskaper för att vinna nya affärer i andra länder. Den franska motorvägsoperatören Cofiroute är inblandad i OPS-projekt i Tyskland, Grekland, Storbritannien, USA och Chile. Cintra, ett spanskt företag, genomför OPS-projekt i Portugal, Irland, Italien, Chile, Kanada och USA. Andra exempel på företag som genomför OPS-projekt utanför det egna landets gränser är det spanska företaget Dragados, de tyska företagen Hochtief och Bilfinger Berger samt Bouygues och Balfour Beatty från Frankrike respektive Storbritannien. Till denna grupp hör även Skanska och NCC.

Ytterligare en aspekt på denna utveckling är framväxten av företag vars huvudsakliga verksamhet tycks vara att äga och driva OPS-koncessioner. Som framgått av beskrivningen av Arlandabanan är

australiska Macquarie Bank en stor aktör på marknaden och är storägare av infrastruktur runtom i Europa. Som nämnades i avsnitt 7.1 har man i USA bland annat ingått ett avtal som innebär att man kontrollerar Chicago Skyway och har rätt att ta ut tullavgifter för en period av 99 år. För detta har man betalat staden Chicago en engångssumma.

Omförhandlingar: Inte minst i Sydamerika har omförhandlingar av OPS-avtal varit legio (Guash 2004 och Guash m.fl. 2005). En viktig förklaring är att många projekt påbörjades under 1990-talet i länder som Argentina och Mexico utan att det fanns ett regelverk för att hantera partsrelationen. Genom att sådana regler utformades först i efterhand blev det möjligt för projektbolagen att kräva att det ursprungliga avtalet skulle omförhandlas eftersom man efter några år ställdes inför delvis nya förutsättningar för projekten.

En annan förklaring är att produktionskostnaderna blivit högre än förväntat, vilket har försatt entreprenören i ekonomiska svårigheter. En omförhandling som leder till en ökad ersättning från beställaren är då en förutsättning för att OPS-företaget inte ska gå i konkurs.

Samma typ av problem kan uppstå om efterfrågan på den tjänst som ska tillhandahållas förändras över tid. Om trafiken blir mindre än beräknat och om projektet är beroende av tull- eller biljettintäkter (som i Arlandaexemplet) kan hotet om konkurs ligga nära. Omvänt kan en resandeökning som är större än väntat innebära att den offentlige beställaren vill omförhandla avtalet för att begränsa storleken på den vinst som görs.

De långa avtalstider som OPS-avtal normalt tecknas för innebär i sig att viktiga förutsättningar för avtalet kan komma att förändras under kontraktperioden. Man kan till och med gissa sig till att det under en lång avtalsperiod nästan undantagslöst kommer att inträffa händelser som påverkar förutsättningarna för avtalets genomförande. Flertalet av dessa yttre händelser hade också inträffat om man hade använt ett traditionellt förfarande.

Det är naturligt att tänka sig att båda parter har anledning att kräva och acceptera omförhandlingar till följd av dessa yttre händelser. Omförhandlingar av villkoren för offentlig-privata samarbetsprojekt är emellertid problematiska eftersom man riskerar att förfela hela idén med privat byggande och drift. Tanken är ju att det privata före-

taget genom att ta på sig risken för fördyringar, mindre intäkter med mera ges starka drivkrafter att vara effektiv för att maximera lönsamheten. Vetskapen om att det går att omförhandla villkoren om det visar sig gå sämre än planerat försvagar incitamenten och ökar risken för att man slarvar eller att man inte tar ansvar för de konstruktionslösningar som valts och som efter ett antal år kanske visar sig fungera sämre än förväntat. Det blir i så fall skattebetalarna som får stå för notan för de misstag som begåtts, och därmed försvinner själva grunden för att använda sig av OPS. Inte minst de erfarenheter som redovisats från Latinamerika illustrerar detta fenomen.

Sammanfattningsvis kan därför omförhandlingar vara problematiska eftersom man då kan flytta över kostnaden för dåliga utfall på skattebetalarna: Går det bra tjänar det privata konsortiet pengar, går det dåligt får skattebetalarna stå för notan. Det kan också vara svårt att i avtalen gardera sig mot sådana situationer eftersom det är svårt att på förhand veta vad som kan hända i framtiden. I synnerhet om utföraren står inför ett konkurshot kan beställaren ha en svag förhandlingsposition, något som vi återkommer till i kapitel 17.

Ett naturligt tillfälle att omförhandla avtalsvillkoren är då ett projekt byggts färdigt och tagits i bruk. Som bland annat framgick i avsnitt 8.3, där en engelsk uppföljning av ett sjukhus som kontrakterats som OPS redovisades, kan man skriva in i de ursprungliga avtalsvillkoren att sådana omförhandlingar ska kunna genomföras i samband med att lån som tas upp under byggtiden ska skrivas om och säkras på längre avtalstider. De finansiärer som har lånat ut pengar till projektet kan ha tagit ut en relativt hög ränta för att gardera sig för den osäkerhet som alltid ligger i bedömningen av konstruktionskostnaderna. När man har kunnat konstatera hur stor kostnaden blev har i ett slag en viktig del av osäkerheten med projektet eliminerats, varför man kan komma överens om att omfinansiera (*re-finance*) lånen. De resulterande besparingarna kan på olika sätt fördelas mellan beställare och utförare.

Inga kostnadsbesparingar?: Det florerar i olika sammanhang uppgifter om att OPS blir billigare för det offentliga jämfört med traditionella upphandlingsmetoder. Siffror som nämnts är 5–20 procents minskning av beställarens kostnader jämfört med traditionella entreprenadmodeller. De analyser som finns i den akademiska litteratu-

ren och de (få) uppföljningar som gjorts av offentliga tillsynsmyndigheter saknar emellertid underlag för sådana slutsatser. Man bör då hålla i minnet att kostnadsminskningar mycket väl kan ha skett men att det saknas belägg, bland annat därför att man använt fastpris-kontrakt. Som redan framhållits gör sådana ersättningsformer det svårt att klargöra kostnadsutfallet i förhållande till de ursprungliga beräkningarna.

12.3 Slutsatser

OPS är uppenbarligen förenat med flera värdefulla kvaliteter samtidigt som det inte varit möjligt att visa att det verkligen är en metod för att vända kostnadsutvecklingen. Det förtjänar i detta sammanhang att upprepas att kostnadsbesparingar kan ha skett jämfört med om avtalen hade kontrakterats på traditionellt sätt. Eftersom företagen inte redovisar sitt resultat på projektnivå kan sådana eventuella besparingar inte heller registreras i efterhand.

Indirekt kommer emellertid sådana besparingar till uttryck via nationalräkenskaperna. På aggregerad nivå skulle det visa sig i att man behöver använda mindre resurser i branschen än tidigare, det vill säga genom att produktiviteten förbättras. Detta döljs i bruset av all information om många olika typer av verksamhet i branschen som ibland går bättre och ibland sämre än tidigare. Först efter ett antal år med flera projekt med minskat resursutnyttjande skulle effekten kunna skönjas i aggregerade data.

OPS har uppenbarligen andra egenskaper än kostnadseffektivitet som kan beläggas. Inte minst betydelsefullt är att projekten blir färdiga i tid och att kostnaderna inte skenar jämfört med det ursprungliga avtalet. Det grundläggande problemet med avtalsformen tycks vara den risk för omförhandlingar som uppenbart föreligger. Vi kommer därför att i del 4 återkomma till hur man kan agera för att minimera risken för att skattebetalarna får stå för notan för misslyckade OPS-experiment. Dessförinnan ägnas emellertid kapitel 13 åt en annan typ av argument för OPS, nämligen att det skulle vara en metod för att finansiera investeringar.

13. Det svaga finansieringsargumentet

I detta kapitel behandlas ett argument som ofta förs fram för offentlig-privat samverkan, nämligen att man med sådana avtal kan finansiera samhällets infrastrukturbyggande. Som framgår av Andersson (2008) har detta exempelvis varit huvudargumentet för de svenska kommuner som provat olika former av icke-konventionella avtal med privata entreprenörer.

Avsikten är att här förklara varför finansiering *inte* är ett logiskt konsistent motiv för att införa OPS. Man kan då omedelbart avfärda en koppling som stundtals görs mellan OPS och brukarfinansiering, exempelvis i form av vägtullar. Det är förvisso *möjligt* att låta användarna betala, och i kapitel 19 presenteras argument för att det ibland till och med kan vara *lämpligt* att använda brukarfinansiering. Men eftersom trafikanterna skulle kunna betala för att använda en väg, bro eller järnväg också om projekt genomförs på ett traditionellt sätt, saknas en logisk koppling mellan OPS och användarfinansiering. Motivet för OPS är därför inte att kunna använda brukarfinansiering.

Diskussionen förs i stället efter två huvudlinjer. Avsnitt 13.1 beskriver hur finansiering via OPS skiljer sig från traditionell finansiering av investeringar i offentlig sektor. Med detta som utgångspunkt breddas beskrivningen i avsnitt 13.2 för att mera generellt behandla argument för och emot att hålla isär kapital- och driftsutgifter i hanteringen av offentliga budgetar. Avsnitt 13.3 sammanfattar genomgången.

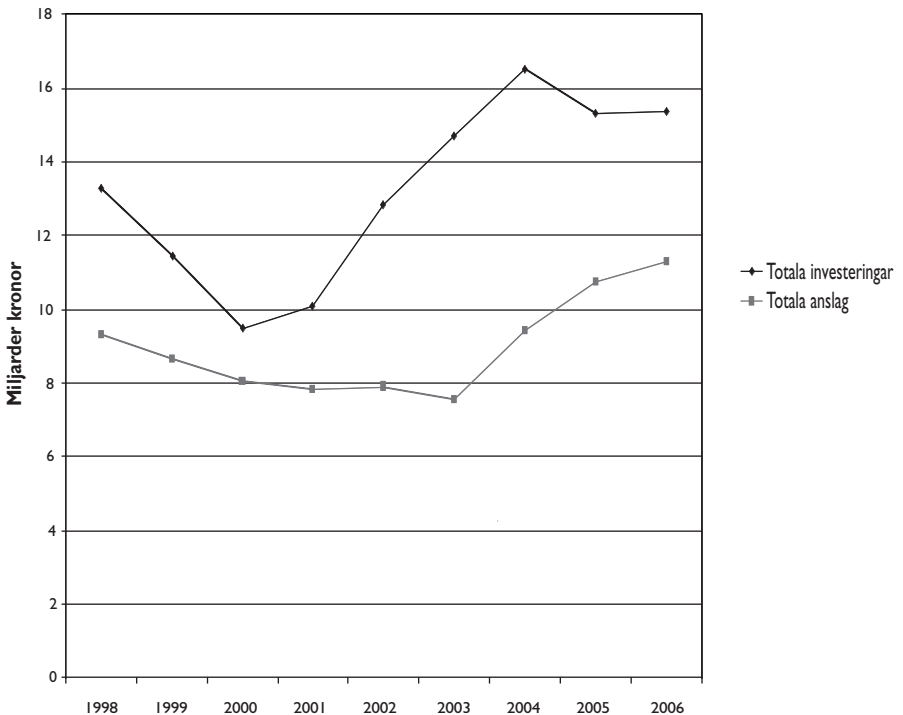
13.1 Betala nu eller senare?

Av figur 13.1 framgår att huvuddelen av de statliga investeringarna i vägar och järnvägar i dag betalas över varje års anslag. Skillnaden mellan det belopp som spenderas på investeringar och myndigheters anslag utgörs av de lån som myndigheterna bemyndigas att ta

upp. Figuren visar därför att staten under årens lopp till en del också lånat upp medel till infrastrukturinvesteringar.

Huvuddelen av statens investeringar bekostas därmed det år pengarna förbrukas i stället för att balanseras och fördelas över en längre tidsperiod. Inte sällan används begreppet direktavskrivning. Investeringen likställs därmed i realiteten med löpande konsumtion, trots att man betalar för en anläggning som kommer att utnyttjas under en följd av år.

Med hjälp av figur 13.2 är det möjligt att belysa den principiella skillnaden mellan tre modeller för att betala för infrastruktur: traditionell finansiering eller direktavskrivning, lån i Riksgälden respektive finansiering inom ramen för ett OPS-avtal. Exemplet i figuren utgår från en väg eller järnväg som antas kosta 100 (miljoner kronor)

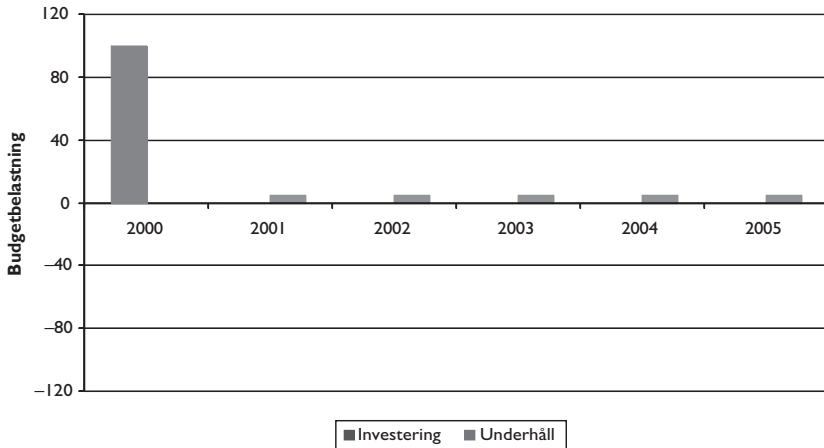


FIGUR 13.1. Utvecklingen av Vägverkets och Banverkets investeringar respektive anslag för investeringar, miljarder kronor, löpande priser.

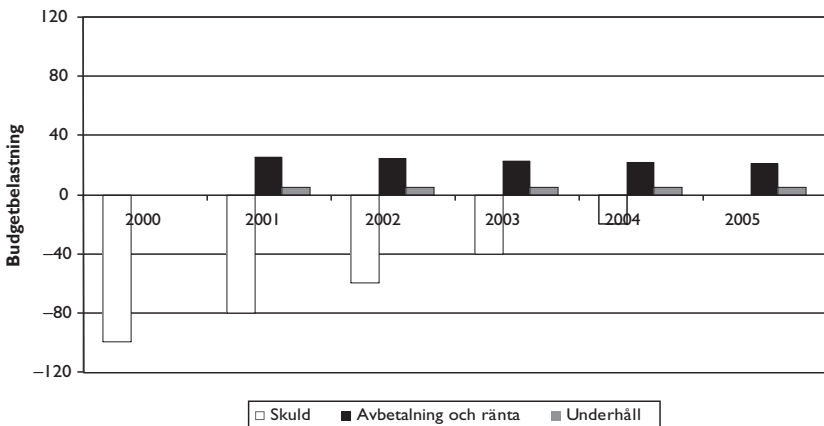
Källa: Arnek m.fl. (2007).

och som byggs under ett enda år. Projektet antas ha en livslängd om 5 år¹⁵ och det kostar 5 (miljoner kronor) per år att underhålla anläggningen.

FIGUR 13.2a. Traditionell direktavskrivning

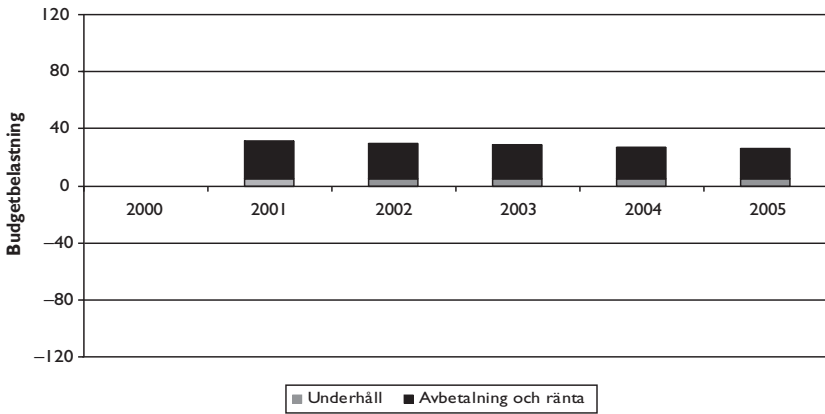


FIGUR 13.2b. Upplåning hos Riksgälden



15. Livslängden i flertalet infrastrukturprojekt är mycket längre, men den princip som här illustreras påverkas inte av hur lång livslängd som väljs.

FIGUR 13.2c. Projektfinansiering via OPS-bolag



FIGUR 13.2. Effekter för statsbudgeten av tre sätt att betala för infrastruktur.

Om man väljer en modell med direktavskrivning visar figur 13.2a hur statsbudgeten belastas av investeringskostnaden och av fem års kostnader för drift och underhåll. Figur 13.2b visar i stället budgetbelastningen om man väljer att låna upp medel via Riksgäldskontoret. Man drar då på sig en skuld om 100 det första året. I fem år kommer man att betala av 20 på skulden. Till detta kommer kostnader för underhåll och för ränta på skulden, som i exemplet antas vara 5 procent. Budgetbelastningen är därför något större än 25 det första året och minskar något vartefter skulden betalas av.

Ett tredje tillvägagångssätt är att teckna ett OPS-avtal som innebär att den privata parten finansierar investeringen och att pengarna sedan betalas via statsbudgeten. Figur 13.2c visar att de årliga kostnaderna i detta fall blir 20 i form av en avbetalning, 5 för underhållet och därutöver en räntekostnad som antas till 6 procent. Normalt får en privat entreprenör betala något mer än staten för att låna upp medlen, och skillnaden antas här vara 1 procentenhet.

Till skillnad från då man tar upp lån i Riksgälden innebär OPS att det i nationalräkenskaperna inte redovisas en skuld, trots att man gjort ett betalningsåtagande av samma art som då staten lånar. I den internationella litteraturen brukar man därför tala om finansiering *off budget*, vilket innebär att det inte syns i den officiella redovisning-

en att man har ett betalningsåtagande. Detta förklarar varför man i vissa länder vill använda sig av OPS för att bokföringsmässigt minska storleken på statsskulden.

Av exemplet framgår också att en övergång från en modell med direktfinansiering (figur 13.2a) till att ta upp lån (figur 13.2b) eller till OPS (figur 13.2c) skapar ett statsfinansiellt utrymme. Anledningen är att man under byggåret slipper en kostnad om 100 för att i stället sprida ut betalningarna över flera år. Detta utrymme kan användas till att öka investeringarna i andra tillgångar, att öka den löpande konsumtionen eller till att sänka skatter. Resonemanget blir ännu tydligare om man betänker att kostsamma investeringar kan bli mycket smärtsamma – de kan tränga undan andra investeringar eller annan konsumtion – om de ska direktfinansieras under några korta byggår samtidigt som den färdiga anläggningen har en lång livslängd. Detta illustrerar de argument för en övergång från den första till den andra eller tredje modellen som baseras på att kostnaderna bör fördelas under projektets hela livslängd för att på så sätt förhindra att annan verksamhet trängs undan.

Dilemmat är att budgetutrymmet frigörs endast under en övergångsperiod, vilket blir uppenbart om man bygger ut ovanstående exempel. Låt oss därför anta att man under *varje* år under en följd av år investerar 100 i att bygga ny infrastruktur och att man lånar till dessa investeringar. Avbetalningen är då, som framgått av exemplet, 20 det första året. År 2 görs en avbetalning på det första lånet om 20, och en första avbetalning på det andra årets lån som är 20, det vill säga budgetbelastningen vad gäller avbetalningar är 40. År 3 är avbetalningen uppe i 60, år 4 i 80 och från och med år 5 belastas statsbudgeten med 100 per år. Därutöver tillkommer kostnaden för ränta på den skuld som byggs upp och för underhåll.

En central slutsats av detta enkla exempel är att det i ett fortvarighetstillstånd – med ungefär lika stora investeringar år från år – inte finns någon skillnad i statsfinansiellt hänseende mellan direktavskrivning och avbetalningsfinansiering; däremot måste man med den senare lösningen betala räntekostnader. Med de siffror som används i exemplet är avbetalningen 100 det femte året och man betalar därutöver en ränta om (5 % på 500) 25.

I den utsträckning som statens, landstingets eller kommunens in-

vesteringar är ungefär lika stora från år till år finns det med andra ord inga skäl att gå över från direkt- till avbetalningsfinansiering på grundval av att man på så sätt kan frigöra budgetmedel. I OECD (2008, Annex 1.3) redovisas hur man i Portugal under 1990-talet övergick till att använda OPS. När man i början av 2000-talet insåg att betalningarna till OPS-bolagen trängde undan alla andra investeringsutgifter tvingades man lägga om sin politik. Ersättningen till projekten tas därför i dag upp via trafikantavgifter i stället för att som tidigare ha betalats via statsbudgeten.

13.2 Bör investeringar särbehandlas i statsbudgeten?¹⁶

I den ekonomisk-politiska debatten framförs stundtals uppfattningen att investeringar prioriteras ned till förmån för löpande utgifter. Särskilt i samband med ekonomiska kriser finns det en risk att de mest oundgängliga löpande behoven i samhället tillgodoses på bekostnad av investeringar vars nytta inte uppträder förrän efter ett antal år.

Det finns också en koppling mellan dessa upplevda problem och det mål som i Sverige ställts upp för det finansiella sparandet; målet innebär att skillnaden mellan den offentliga sektorns inkomster och utgifter ska uppgå till 1 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel. Som framgår av tabell 13.1 uppgick det finansiella sparandet till 3,7 procent av BNP 2007, det högsta sparandet sedan 2000. Konjunkturinstitutets bedömning är att det finansiella sparandet kommer att vara tydligt negativt under 2009 och 2010.

Som framgår av diskussionen i avsnitt 13.1 belastar hela investeringskostnaden anslaget det år som en investering genomförs. När man får problem med att möta saldomålet uppstår krav på att öka inkomsterna och/eller att minska kostnaderna. Det kan då ligga nära till hands att åstadkomma detta genom att minska investeringsbudgeten.

16. Resonemangen i detta avsnitt baseras på Mintz och Smart (2006) och på Finanspolitiska rådet (2008). Se även Perée och Vällilä (2005).

TABELL 13.1. Den offentliga sektorns finanser, procent av BNP.

	2007	2008	2009	2010
Inkomster	53,6	52,8	51,2	50,4
Utgifter	49,8	50,3	54,0	55,0
Finansiellt sparande	3,7	2,5	-2,7	-4,6

Källa: Läget i svensk ekonomi, mars 2009, www.konj.se.

Det totala sparandet utgörs av summan av finansiellt sparande och nettoinvesteringar. Medan vi i Sverige har mål för det finansiella men inte det totala sparandet, finns en internationell diskussion om att i stället sätta upp mål för det totala sparandet. Storbritannien, Tyskland och många amerikanska delstater är exempel på länder eller delstater som har sådana mål. Det kommunala balanskravet i Sverige är också utformat på detta sätt. Sverige har tidigare tillämpat ett sådant system också för statsbudgeten. Under 1950-talet skiljde man mellan en driftbudget för statens löpande inkomster och utgifter och en kapitalbudget för statens investeringar. I en normalkonjunktur skulle driftbudgeten vara i balans, medan kapitalbudgeten skulle lånefinansieras.

Man talar ibland om en gyllene regel för det finansiella sparandet som brukar tolkas som att ett land enbart eller åtminstone huvudsakligen kan tänka sig att låna om pengarna används för investeringar. Motivet skulle vara att man på detta sätt får en bättre bild av hur den offentliga sektorns totala nettoförmögenhet, inklusive realkapitalstocken, utvecklas i stället för att enbart fokusera det finansiella sparandet.

Ett helt annat tillvägagångssätt för att hantera frågan om saldot för statens betalningar över längre tidsperioder är att skapa särskilda myndigheter med samlat ansvar både för finansiering och för hur medlen används inom en bransch. Ett aktuellt exempel inom infrastruktursektorn är Asfinag i Österrike som getts ansvaret för landets motorvägsnät. Det statsägda bolaget har rätt att ta upp lån som bekostar byggandet av nya vägar och att ta ut avgifter av trafikanterna som ska bekosta det löpande underhållet såväl som kapitaltjänstkostnaderna (en kort beskrivning finns i OECD 2008, avsnitt A1.1). Med en sådan myndighet är avsikten att skapa en mer transparent redovisning av den verksamhet som bedrivs i sektorn.

Erfarenheterna av de olika typer av förfaranden som beskrivits skapar emellertid en konflikt om vad som ska definieras som investering respektive löpande konsumtion. Genom att flytta kostnader från det ena till det andra kontot är det möjligt att gå runt det regelverk som syftar till att garantera ett förnuftigt investeringsbeteende. Motsvarande svårigheter uppträder också med en infrastrukturmyndighet som ges samlat budgetansvar. Som framgår av redovisningen i OECD (2008) av det österrikiska fallet är det också betydelsefullt att avgöra hur existerande tillgångar (vägar) ska värderas eftersom det avgör hur mycket den nya myndigheten ska ersätta staten för gamla investeringskostnader. Även om man på pappret vill skapa en självständig myndighet visar exempel också att finansministeriet har svårt att släppa från sig kontrollen över avgiftsuttag till en (förment) oberoende myndighet. I avsnitt 13.1 påtalades också att den enda skillnaden som kan uppstå mellan en direktavskrivning och en aktivering av investeringar i en balansräkning inträffar under en övergångsperiod. I långsiktig jämvikt finns ingen egentlig skillnad i budgetbelastning.

Finanspolitiska rådet (2008) föreslår att regeringen låter en offentlig utredning pröva om ett framtida saldomål skulle kunna avse den offentliga sektorns totala sparande och inte som nu bara det finansiella sparandet. En eventuell sådan omläggning kräver ställningstaganden på en rad olika punkter.

- Ska alla offentliga investeringar inkluderas? Många sådana investeringar kan vara samhällsekonomiskt lönsamma – exempelvis i utbildning och forskning liksom infrastrukturinvesteringar – men ger ingen monetär avkastning. Det är motiverat att inkludera också dessa investeringar om man i första hand är intresserad av fördelningen mellan olika generationer. Är däremot det överordnade målet att av effektivitetsskäl utjämna skattekvoten över tiden, bör endast investeringar som ger monetär avkastning inkluderas. Vilka avgränsningar som bör göras är ett politiskt ställningstagande utifrån en viktning av olika motiv bakom ett överskottsmål.
- Hur kan man skapa garantier för att ett eventuellt system med saldomål för det totala sparandet inte manipuleras? Riksdagen skulle behöva lägga fast tydliga principer för detta i det finanspoli-

tiska ramverket. Man kan därefter ge exempelvis Riksrevisionen i uppgift att bevaka att dessa principer följs.

- Hur kan ett omformulerat saldomål för den offentliga sektorns totala sparande kombineras med en gräns för hur låg den offentliga sektorns finansiella nettoförmögenhet (eller hur hög den finansiella nettoskulden) får bli?
- Sedan 1998 publicerar Finansdepartementet långsiktiga uthållighetsberäkningar för de offentliga finanserna, det vill säga kalkyler på om framtida prognostiserade offentliga utgifter är förenliga med en oförändrad skattekvot. Sådana kalkyler skulle bli ännu viktigare med en gyllene regel. Detta kan markeras genom att man skriver in i budgetlagen att det ska finnas ett saldomål och att regeringen årligen för riksdagen ska redovisa hur uppfyllandet av det bidrar till långsiktig hållbarhet.

Slutsatsen av denna korta redovisning av ett komplext problemområde är att det inte finns några enkla institutionella lösningar – inga enkla budgettekniska knep – för att garantera att tillräckligt mycket pengar avsätts för aldrig så väl motiverade investeringar. Ett skäl till detta är att det är svårt att etablera konsensus om vilka investeringar som är väl motiverade och att alla typer av reall kapital riskerar att ges manipulerade värderingar. Det är därför svårt att hitta starka argument för separata kapital- och utgiftsbudgetar.

13.3 Slutsatser

Finansieringsargumentet för OPS är uppenbarligen svagt. Om man med finansiering syftar på att användarna ska betala så är detta uppenbarligen möjligt också utan att ta till OPS, varför detta motiv faller bort. Genomgången har också visat att en övergång från att betala för stora investeringar direkt över budgeten till att låna pengar som betalas över projektens livsperiod inte heller innebär några avgörande förändringar av de finansiella förutsättningarna. Det är endast under övergångsfasen, från det gamla till det nya tillvägagångssättet, som resurser kan frigöras. På lång sikt finns inga egentliga budgetskillnader mellan de två tillvägagångssätten, åtminstone så länge man tror att investeringsbehovet i samhället som helhet är något-

lunda konstant i förhållande till den totala produktionsvolymen. Om man misstar sig i denna logik är det också lätt att råka illa ut efter några år med det man trott varit en radikalt ny finansieringsmekanism.

IV

UTFORMNING AV OPS-AVTAL

I bokens avslutande del behandlas ett antal aspekter på utformningen av de överenskommelser som reglerar offentlig-privat samverkan. Den bakomliggande tanken härrör från den slutsats som drogs i del tre där vi konstaterade att det inte finns belägg för att OPS verkligen leder till effektivitetsförbättringar i samhället. Samtidigt finns uppenbara problem med kostnadseffektiviteten inom bygg- och anläggningsbranschen. Det finns därmed anledning att etablera principer för hur OPS bör utformas för att öka sannolikheten för att man med detta instrument verkligen ska kunna förbättra branschens kostnadsutveckling. Del fyra ger därför rekommendationer för dessa principer.

Inledningsvis behandlas i kapitel 14 hur man avgör om ett projekt bör genomföras på traditionellt sätt eller som offentlig-privat samverkan. Kapitel 15 diskuterar hur sådana avtal kan utformas för att säkerställa att livscykelkostnaderna minimeras. Särskilt viktigt är då att kunna säkerställa en acceptabel kvalitet under hela kontraktsperioden. Kapitel 16 tar upp en annan återkommande utmaning, nämligen hur projektrisken ska fördelas mellan parterna. Kapitel 17 ägnas åt valet mellan funktionsavtal och OPS och klargör argumenten för att använda privat finansiering. »S« i OPS står för samverkan, och i kapitel 18 diskuteras innebörden av detta begrepp i skenet av den överenskommelse som träffas.

Så långt utgår analysen från att utföraren får betalt för sitt uppdrag från staten. I kapitel 19 diskuteras förutsättningarna för att i stället låta brukarna betala. Kapitel 20 ägnas åt det legala ramverk som reglerar upphandling i allmänhet och OPS i synnerhet medan kapitel 21 slutligen ägnas åt behovet av beställarkompetens för att kunna genomföra OPS på ett lyckat sätt.

14. Värde för pengarna

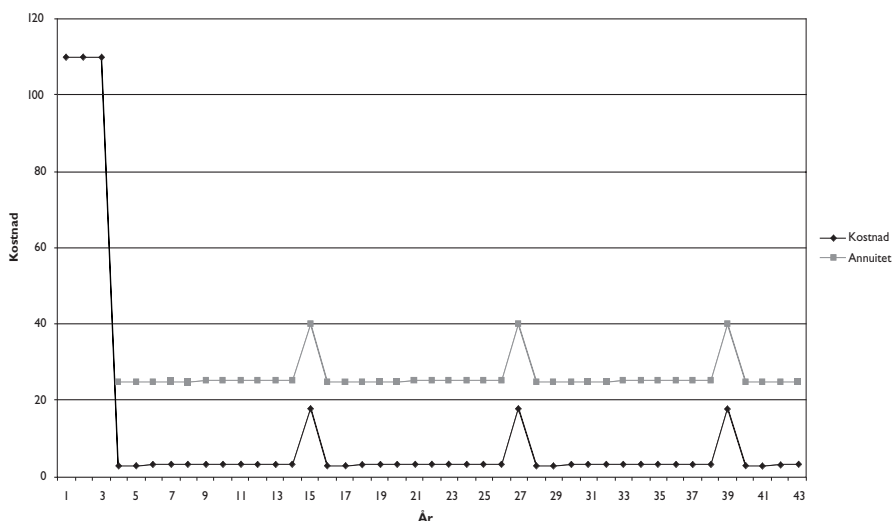
När man har kommit så långt i planeringsprocessen att det finns ett beslut att verkligen gå vidare med en projekttid – någonstans under planeringsfasen i figur 3.1 – måste beställaren ta ställning till hur projektet ska genomföras: på traditionellt sätt eller som OPS. Man måste då göra en förhandsbedömning av kostnaderna för varje genomförandealternativ för att identifiera det tillvägagångssätt som är billigast eller som ger störst samhällsnytta. En sådan jämförelse måste göras under förutsättning att de alternativ som prövas ska resultera i en anläggning med samma nytta eller funktion.

I den anglosaxiska litteraturen refereras detta som att hitta den avtalslösning som ger bäst »värde för pengarna« (*value for money*). Under årens lopp har man också utvecklat några tumregler för att kunna jämföra OPS med det traditionella förfarandet. En del av detta arbete är att beräkna kostnaderna för att genomföra ett projekt på traditionellt sätt, något som går under beteckningen *Public Sector Comparator* (PSC).

Figur 14.1 ger en schematisk bild av jämförelsen. Den nedre grafen med snedställda kvadrater representerar kostnaderna för ett traditionellt genomförande av projektet, det vill säga samma resone-mang som behandlades i anslutning till figur 3.2. Man betalar då ut en ersättning till byggaren i anslutning till de tre första årens genomförande av byggnationerna varefter man årligen betalar för drift, underhåll och reinvesteringar. Den övre grafen, med rätställda kvadrater, motsvarar betalningsströmmarna med en OPS-lösning. Inga utbetalningar görs under det att projektet byggs. I stället har investeringskostnaden betalats tillbaka först då avtalstiden går ut, i figuren 43 år efter det att arbetet påbörjats.

Figuren har emellertid konstruerats under antagande om att de tre första årens byggekostnader ersätts med en årlig ersättning för avbetalning och räntekostnad (en annuitet). De två graferna har så-

ledes konstruerats för att ge samma kostnad under projektets hela livstid. När man ska jämföra det traditionella tillvägagångssättet med OPS består utmaningen i stället i att på bästa sätt beräkna kostnaderna för respektive alternativ och identifiera vilket av alternativen som ger lägsta kostnad under avtalstiden.



FIGUR 14.1. Livscykelkostnader och annuitet för en infrastrukturinvestering.

Tanken bakom att på detta sätt jämföra kostnaderna för två alternativa strategier för att genomföra ett projekt är god. Att omsätta tanken och kunna göra jämförelsen i praktiken är svårare.

En första uppenbar utmaning ligger i att välja den tidpunkt då det finns information framme som verkligen kan användas för en systematisk jämförelse av kostnaderna. Kostnaden för ett utförande via OPS är uppenbar när anbudet kommit in. Kostnaden för ett traditionellt genomförande av projektets investeringsdel är också uppenbar när alla anbud kommit in. Innan dess måste emellertid beställaren projektera investeringen, och denna kostnad måste därför ingå i det traditionella alternativet. Det är också nödvändigt att göra en förhandsbedömning av vad driftkostnaderna kommer att bli när dessa i framtiden ska upphandlas. Kostnaden för OPS ska därför jämföras med summan av dessa poster.

Dilemmat är givetvis att beslut om vilket genomförandealternativ

som ska användas måste fattas långt innan några anbud har kommit in. Informationen om kostnaderna är därför mycket knapphändig när beslut ska fattas.

En andra svårighet ligger i att beställaren, när olika anbud lämnas, kommer att kunna granska de tekniska lösningar som föreslås av olika budgivare. Genom att anpassa sin egen beräkning av kostnaderna för ett traditionellt genomförande till de goda idéer som kan ha utvecklats av anbudsgivarna kan man också förbättra förutsättningarna för detta genomförandealternativ. Resultatet skulle kunna bli att man väljer ett traditionellt genomförande som åtminstone delvis baseras på tankar som tänkts av de företag som lämnar anbud under processen.

Ett tredje problem med att göra denna typ av jämförelse är att de kommersiella budgivarna kommer att vilja gardera sig för de risker som tas under avtalstiden. Man hanterar möjligheten att oväntade händelser eller ogynnsamma förutsättningar kommer att kunna driva upp kostnaderna för genomförandet genom att lägga in en riskmarginal i sina anbud. Motsvarande förfarande är mindre vanligt i offentlig sektor. Om ett statligt drivet projekt blir dyrare än beräknat kommer detta inte att visa sig i röda siffror i ett bokslut utan genom att andra projekt senareläggs. Det finns därför begränsad vana med att i förhandskalkyler göra reservationer för oväntade kostnadsökningar. Detta avspeglas bland annat i de systematiska problem med kostnadsöverskridanden inom infrastrukturbyggande som tidigare behandlats. Sammantaget finns därmed en risk för att man jämför ett alternativ (OPS) där man har vävt in risken för fördyringar i kostnaden med ett annat (traditionellt genomförande) där detta saknas.

Trots dessa uppenbara svårigheter måste beställaren vid något tillfälle ta beslut om vilket tillvägagångssätt som ska väljas, ett traditionellt genomförande eller OPS. En möjlighet är då att förfrågningsunderlaget innehåller den bästa bedömningen som vid detta tillfälle kan göras av kostnaderna för ett traditionellt genomförande. Man har så att säga ett »alternativt anbud« som budgivarna informeras om innan man ger sig in i processen. Detta alternativ måste då inkludera samtliga kostnader för det traditionella förfarandet, det vill säga kostnader för projektering, byggande och drift och underhåll under

samma tidsrymd som vid OPS. Utgångspunkten för OPS-upphandlingen är då att inga anbud kommer att antas med mindre än att de ligger lägre än den beräknade kostnaden för traditionellt genomförande.

Inte heller detta förfarande är emellertid invändningsfritt. Som redan noterats är det möjligt att göra optimistiska antaganden när kostnaden för ett traditionellt genomförande beräknas, och det finns inte något sätt att i efterhand göra någon part ansvarig för sådana bedömningar. Kostnaderna för att ha valt ett traditionellt genomförande blir högre än vad som kanske hade blivit fallet med OPS utan att detta går att rätta till.

Det är, återigen, rimligt att tänka sig att beställaren försöker göra en systematisk jämförelse mellan traditionellt och icke-traditionellt genomförande. De praktiska svårigheterna med att göra detta är emellertid så stora att man ofta kan tvingas fatta de avgörande besluten på grundval av mera övergripande överväganden, exempelvis för att öppna dörren för nya tekniska lösningar i branschen.

15. Livscykelkostnader och kvalitet

I projekt som genomförs på traditionellt sätt tar beställaren det fulla ansvaret för hur en investering ska utformas. En avgörande förändring vid övergången till funktionskontrakt och OPS är att huvuddelen av detta ansvar övergår till utföraren. Avsikten är att i detta kapitel diskutera hur förfrågningsunderlag och avtal ska utformas för att man ändå ska kunna säkerställa att projekt genomförs till så låga livscykelkostnader som möjligt. I detta ingår att ta hänsyn inte bara till bygg- och driftkostnader utan också till effekterna av olika utformningar för de framtida användarna.

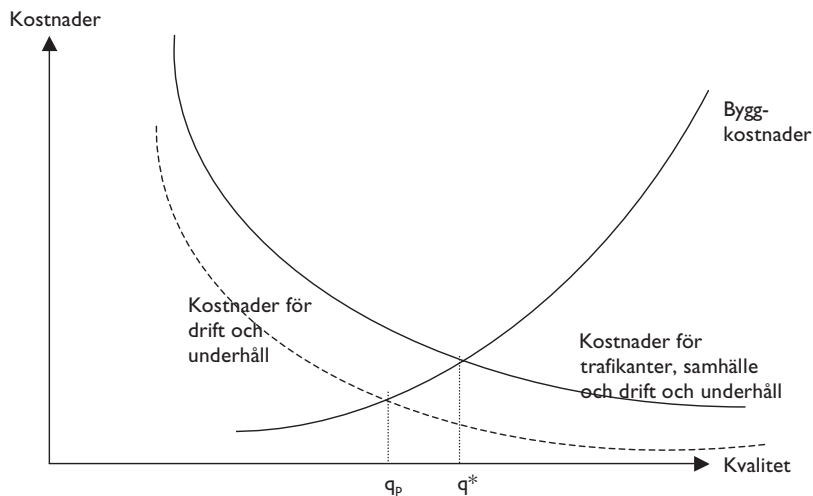
Diskussionen inleds i avsnitt 15.1 med en principiell beskrivning av kostnader under ett projekts livscykel och hur kostnader och kvalitet hänger samman. Avsnitt 15.2 behandlar hanteringen av dessa frågor i traditionella avtal medan livscykelkostnader i infrastrukturprojekt respektive byggprojekt som genomförs som OPS behandlas i avsnitten 15.3 och 15.4. Avsnitt 15.5 belyser betydelsen av att få med utförarna i ett tidigt skede av planeringsprocessen medan avsnitt 15.6 diskuterar hur långa avtalen bör vara. Avsnitt 15.7 sammanfattar några slutsatser av genomgången.

15.1 Balansgången mellan livscykelkostnader och kvalitet

Tanken bakom att slå samman byggande, drift och underhåll av ett projekt i ett enda paket i stället för att upphandla varje del för sig är att det finns en utbytbarhet mellan dessa olika kostnadskomponenter: Ju mer som spenderas på att bygga nytt, desto mindre behöver man betala för att ta hand om den färdiga anläggningen. Samtidigt finns en gräns för hur mycket man ska spendera på den nya anläggningen, eftersom allt för hög kvalitet kanske aldrig kan motiveras av besparingar i framtida kostnader för drift och underhåll.

I figur 15.1 har kostnaderna i figur 3.2 redovisats på ett annorlunda sätt för att bättre kunna belysa sambandet mellan livscykelkostnader och kvalitet. Den horisontella axeln representerar nu anläggningens standard; ju längre till höger man befinner sig, desto högre är standarden. Standard kan mätas i termer av hur bra grundarbete som görs, hur en vägs underbyggnad ser ut, vilken isolering som används i fastigheter och så vidare. Eftersom byggkostnaden ökar med anläggningens standard växer den kurva som representerar byggkostnaden.

Tack vare den högre standarden blir anläggningen billigare att underhålla. Vi tänker oss att alla framtida underhållskostnader – alla kostnader i högra delen av figur 3.2 – räknats om (diskonterats) till ett enda värde. Den streckade kurvan visar hur dessa drift- och underhållskostnader sjunker tack vare att standarden höjs. q_p i figuren representerar den bästa kombinationen av bygg- och underhållskostnader, det vill säga den standard som innebär att de samlade finansiella kostnaderna – kostnaderna för beställaren och/eller utföraren – sett över anläggningens hela livscykel minimeras.



FIGUR 15.1. Balansgången mellan kostnaderna för att bygga med hög och låg standard.

Men när anläggningens kvalitet förbättras sjunker inte bara kostnaden för drift och underhåll. Högre kvalitet innebär bland annat att en väg blir bättre att köra på för trafikanterna och att trafiksäkerheten ökar. Färre kringboende blir utsatta för buller från en väg med mindre bullrande beläggning. Vissa vägbeläggningar är hårdare än andra, vilket betyder att färre partiklar slits loss från vägbanan av dubbdäck. En högre kvalitet på en fastighet innebär att uppvärmningskostnaderna sjunker, att hyresgästerna behöver tapetsera om vid färre tillfällen, att rör- och ledningsstammar håller längre och att bekvämligheten i lägenheterna i generell bemärkelse är större.

I figuren innebär alla dessa förhållanden sammantaget att man måste lägga på en nytta för användare och för samhället i övrigt för att få en komplett bild av vad som utgör en lämplig standard eller funktion på den färdiga anläggningen. Den sjunkande heldragna kurvan representerar därför nyttan av högre standard för samhället som helhet, det vill säga för såväl den som har hand om drift och underhåll som för brukare och (eventuellt) för kringboende. Den heldragna kurvan skär kurvan för investeringskostnader till höger om q_p . Det innebär att en samhällsekonomiskt lämplig standard på anläggningen är högre än om man enbart ser till de direkta, finansiella kostnaderna för investeringar, drift och underhåll.

För att säkerställa en optimal standard och att kostnadsbesparingar inte sker på bekostnad av kvalitet måste huvudmannen – den offentlige beställaren – därför ställa krav på den funktion och kvalitet som utföraren ska tillhandahålla. Vi ska nu övergå till att beskriva hur detta görs i dag respektive hur det kan gå till med OPS.

15.2 Livscykelkostnader och kvalitet i projekt som genomförs på traditionellt sätt

Med ett traditionellt genomförande av investeringsprojekt och den efterföljande driften av den färdiga anläggningen styrs kvaliteten av manualer och handböcker. Där regleras i detalj hur en ny anläggning ska konstrueras, hur tjock underbyggnaden till en väg eller bana ska vara och hur de olika lagren ska packas, vilket material de ska bestå av, hur broar och andra konstbyggnader ska utformas och så vidare. På motsvarande sätt finns byggnormer för fastigheter som reglerar

bjälklag, isolering och en stor mängd andra aspekter på hur fastigheten ska byggas.

Sådana regler och normer baseras på erfarenheter som byggts upp under en lång följd av år. Även om man aldrig genomfört systematiska beräkningar av användaraspekter på det sätt som diskuterats i föregående avsnitt, har man ändå direkt och indirekt tagit sådana förhållanden i beaktande. Syftet med regelverk av denna art är därför att säkerställa att man får en anläggning som håller tillräckligt länge så att man slipper att allt för ofta behöva underhålla den och som dessutom innebär att de framtida användarna får möjlighet att konsumera – att resa, bo, bedriva vård med mera – med acceptabel kvalitet.

Manualer som bygger på ackumulerade erfarenheter är därför extremt värdefulla och utgör en grundpelare för att man i ett modernt men komplext samhälle ska undvika kortsiktigt billiga men långsiktigt dyrbara lösningar. Det finns emellertid flera risker med att allt för strikt förlita sig till vedertagna normer. En fara är självklart att regelverket kanske i vissa avseenden helt enkelt är felaktigt. Till följd av de komplexa orsakssambanden och den långa tidshorisonten kan somliga felaktigheter vara svåra att upptäcka och att man fortsätter att göra så som man alltid gjort av okunskap. Det är också möjligt att beställaren, på grundval av ambitioner om att bygga in säkerhetsmarginaler i kombination med samverkan mellan anläggningarnas olika komponenter försäkrar sig för mycket. En bro kanske byggs för att klara fordon med 300 tons totalvikt trots att det räcker med 100 ton.

Normerna kopplas inte sällan till yttre förutsättningar i form av till exempel jordmån, trafikmängd och förväntad trafikbelastning. Ett uppenbart problem är emellertid att de faktiska förutsättningarna på varje specifik byggplats trots detta kan avvika från den situation som man tänkt sig när normerna utformas. Ju mer de faktiska förutsättningarna avviker från normens genomsnitt, desto mindre väl anpassade är normerna. Men det traditionella upphandlingsförfarandet med noggrant specificerade regler för hur ett bygge ska genomföras gör det svårt att avvika från normerna. Till detta bidrar också att den konsult som under period 2 (se figur 3.1) genomför en projektering inte vet vilket företag som under period 3 kommer att få i uppdrag

att genomföra projektet. Det blir då svårt att anpassa genomförandet till de specifika kunskaper och förutsättningar som just det företaget kanske har.

15.3 OPS och kvalitet: infrastrukturprojekt

Medan man i projekt som genomförs på traditionellt sätt bevakar kvaliteten via normer och regler görs detta i funktionsentreprenader och OPS genom att utforma kriterier för vilken funktionalitet som ska uppnås. De kvalitetskrav som styr väg- och järnvägsprojekt måste därför utformas för att åtminstone tillgodose följande aspekter.

- **Tillgänglighet:** Syftet med en ny väg eller bana är att trafikanter ska kunna resa och transportera gods. Ersättningen från beställare till utförare bör därför kopplas till att anläggningen hålls öppen för trafik. Ett sätt att åstadkomma detta är att ersättningen inte börjar betalas innan ett projekt öppnas för trafik. Det är bra för trafikanterna att kunna använda ny infrastruktur och det blir bra för entreprenören att snabbt leverera en anläggning om ersättningen börjar betalas ut först när anläggningen kan tas i bruk. Man kan också minska utförarens ersättning då körfält stängs av för trafik vid drift och underhåll. Dessa avtalsklausuler kan dessutom utformas på ett sådant sätt att utföraren ges skäl att genomföra arbetet när så få trafikanter som möjligt berörs, till exempel under nätter eller delar av dagen då trafiken är begränsad.
- **Vägyta:** Ju mera ojämn en väg är, desto mindre bekväm blir en resa. Riktigt dåliga vägar påverkar också drivmedelsåtgång och andra fordonskostnader. Avtalet måste utforma uppföljningsbara krav som säkerställer att vägen har en acceptabel ytstandard och göra avdrag från ersättningen om man misslyckas med att leverera en sådan standard.
- **Säkerhet och miljö:** En entreprenör kan också påverka trafik-säkerhet och miljö. Vinterväghållning, röjning av vegetation, val av beläggning och så vidare påverkar risken för olyckor och också miljön i form av bland annat mer eller mindre buller. Avtalet bör belöna särskilt goda resultat i dessa avseenden.

De OPS-avtal som tecknats exempelvis i Norge och Finland visar att det utvecklats genomarbetade principer för att hantera denna typ av funktionskrav.¹⁷ Av beskrivningen av Norrortsleden i kapitel 5 framgick också att ersättningen till utföraren beror på att de funktionskrav som ställts upp verkligen har tillgodosetts. Tabell 15.1 återger ett av flera exempel på hur kopplingen mellan ersättning och kvalitet kan se ut. Utgångspunkten för tabellen är att entreprenören har rätt att stänga av vägen för underhåll ett visst antal nätter per år. För åtgärder på mitträcken får entreprenören dessutom utföra planerade 15-minutersavstängningar under helger samt under vardagar mellan 10 och 14 utan att avdrag görs. Men om entreprenören tar vägen i anspråk för underhåll under andra tider görs avdrag på det sätt som framgår av tabellen.

Med stöd av dessa regler måste utföraren jämföra sina egna kostnader för arbete under olika delar av dygnet med de avdrag man drabbas av om arbetet genomförs när vägen är hårt trafikerad. Om avdragens storlek är korrekt utformade ges utföraren incitament som innebär att underhållet genomförs på ett samhällsekonomiskt optimalt sätt.

Kunskaperna om de principiella samband som illustreras i figur 15.1 är relativt goda inom infrastrukturen. Skälet är att beslut om investeringar i nya vägar och järnvägar normalt föregås av samhällsekonomiska kalkyler. Där görs bedömningar av hur mycket tid som kan sparas, hur drivmedelsförbrukningen påverkas av en ny väg, vilka säkerhetsvinster som kan göras och så vidare. Detta är precis samma samband som måste bevakas i ett OPS-avtal. Det är därför möjligt att formulera krav på den färdiga anläggningens funktionalitet och att basera detta på effektsamband som tagits fram av helt andra skäl.

17. Se Sandberg Eriksen m.fl. (2007) för en genomgång av de norska erfarenheterna respektive appendix A i Nilsson m.fl. (2006) för en beskrivning av förfarandet i ett finskt projekt.

TABELL 15.1. Avdrag från ersättning de perioder entreprenören tar vägen i anspråk; kronor per påbörjad timme. Per vägdel och körriktning.

	Vardag 06–21	Vardag 21–06	Lör-, sön- och helgdag 09–21	Lör-, sön- och helgdag 21–09
1 av 1 körfält, eller 2 av 2 körfält, första 2 timmarna	20 000	5 000	10 000	2 000
1 av 1 körfält, eller 2 av 2 körfält, efter 2 timmar	10 000	2 000	5 000	1 000
1 av 2 körfält, första 2 timmarna	10 000	2 000	5 000	1 000
1 av 2 körfält, efter 2 timmar	5 000	1 000	2 000	500

Förutom att formulera funktionella krav måste dessa kontinuerligt följas upp för att säkerställa att kraven tillgodoses. Man måste också faktiskt dra ner på ersättningen med stöd av de regler som ingår i förfrågningsunderlag och avtal om detta framstår som motiverat. Också detta är en förhållandevis enkel del av kontraktets genomförande. Exempelvis genomförs redan i dag regelbundna mätningar av vägytans standard för att fånga upp hur spårdjup och longitudinell jämnhet utvecklas och för att avgöra när vägen måste repareras eller när en ny beläggning krävs.

15.4 OPS och kvalitet: kommunala anläggningar och sjukhus

I kapitel 9 diskuterades en fotbollsarena i Sundsvall. Kvalitet i detta avtal ligger uppenbarligen i att hålla anläggningen tillgänglig för spel och för publik samt att läktare, serveringsutrymmen med mera inte sjunker i standard. Det har emellertid från tillgänglig dokumentation inte varit möjligt att genomskåda hur avtalet mellan parterna hanterar dessa kvalitetsfrågor.

Vi har inte något svenskt exempel på OPS för fängelser, men det finns i både Storbritannien och USA exempel på sådana projekt. Ett

privat företag kan då få i uppdrag att bygga och driva ett fängelse. I detta ingår att ta hand om de intagna när anläggningen öppnas vilket skapar motiv att hålla nere kostnaderna för verksamheten. Det finns emellertid en risk att man bygger extra mycket staket, har de intagna inlåsta under lång tid och inte bedriver rehabilitering. Om beställaren inte kan reglera vad ett »gott omhändertagande« innebär finns en risk för en omänsklig behandling. I förlängningen kan detta ge tillräckliga motiv för att inte använda OPS; se Hart m.fl. (1997).

Ett nytt sjukhus i Solna (Nya Karolinska Solna, NKS) ska härbärgera vård, utbildning och forskning. Byggnad av det nya sjukhuset liksom dess drift och underhåll samt vissa förvaltningstjänster (*facility management*, FM-tjänster) upphandlas som OPS. »Hårda« FM-tjänster knyter i huvudsak an till drift och underhåll av fastigheten medan »mjuka« tjänster avser verksamhetsnära service som städning, tvätt, servicebutiker och personalmatsalar.

Avsikten är att låta de hårda FM-tjänsterna ingå i OPS-projektet. Man har ännu inte tagit slutlig ställning till vilka mjuka FM-tjänster som ska ingå. Städning, tvätt och viss distribution kommer sannolikt att vara aktuella. Däremot är bedömningen att utrustning och framför allt medicinteknisk utrustning inte är lämpliga att inräkna i en OPS-upphandling för NKS. Ett skäl är det nära samarbetet med Karolinska Institutet (KI) och de krav forskningen ställer på val av utrustning.

Som framgick av kapitel 8 har landstinget beslutat att den medicinska verksamheten, som exempelvis slutenvård, öppenvård, laboratorier, bild- och funktionslaboratorier, är landstingets grundläggande ansvar och inte kommer att överlätas till annan part.¹⁸ Vidare har landstinget ett lagstadgat ansvar och genom avtal med staten och avtal med KI inom ramen för Stockholms akademiska sjukvårdssystem till uppgift att medverka i forskning och undervisning. Detta ansvar är grunden för förvaltningens uppfattning att en OPS-lösning för NKS inte bör omfatta den medicinska verksamheten eller verksamhetsnära FM-tjänster.

Inom ramen för OPS ges utföraren frihet att genomföra projektet

18. Det tycks finnas exempel från Spanien där man handlar upp såväl fastighet som vård av en och samma utförare.

på ett sätt som håller nere de samlade kostnaderna, från planering och byggande till drift och underhåll. Detta skiljer sig från ett traditionellt genomförande som hade inneburit att en beställare i detalj talar om för en byggare vad som ska göras och därefter i egen regi driver den färdiga anläggningen.

Frågan är då vilka funktionella krav som måste ställas på en sjukhusfastighet i samband med att förfrågningsunderlaget skickas ut och avtalet ingås för att minimera risken för att framtida kostnader ökar på ett oväntat sätt och/eller att kvaliteten blir otillräcklig. Från vården finns ett exempel där ett OPS-sjukhus ska ha byggts med sneda fönsterbrädor. Skälet sägs vara att det kontrakterade företaget på så sätt kunde minska sina framtida städkostnader. Om det inte finns någonstans att ställa de blommor som besökande har med sig till patienterna, slutar man att ta med sig blommor! Oavsett om exemplet är korrekt eller inte, belyser det behovet av att i förhand definiera vad som avses med kvalitet i det avtal som skrivs och också att kunna verifiera om tillräcklig kvalitet verkligen har levererats.

Det underlagsmaterial som refereras i kapitel 8 pekade på behovet av flexibilitet i lokalförsörjningen. Eftersom man sannolikt ständigt kommer att ställas inför tekniska och medicinska landvinningar som kan komma att förändra förutsättningarna för verksamheten finns det mycket som talar för att det också kommer att finnas behov av att göra ombyggnader för att anpassa lokalerna till de nya förutsättningarna.

Fastighetsägare har givetvis inga problem med att genomföra precis vilka anpassningar som hyresgästen vill ha, bara denne betalar. I själva verket kan hyresvärden tjäna en god slant på sådana ombyggnader eftersom hyresgästen inte har möjlighet att vända sig till någon annan; hyresgästen befinner sig i en beroendeställning. Men detta betyder också att OPS-företaget inte har speciellt starka skäl att från början bygga anläggningen på ett sådant sätt att det blir enkelt och billigt att i framtiden genomföra denna typ av anpassningar. Avsikten i NKS är att hantera detta genom att från början kräva att arbetet med sådana förändringsarbeten upphandlas så att beställaren kan jämföra olika utförare med varandra. Detta löser emellertid inte frågan om hur man kan skapa incitament att från början utforma byggnaden på ett sätt som minimerar kostnaderna över livscykeln

med hänsyn till att man tror att det finns behov av löpande förändringar.

Ett latent problem i vården är att en otillräcklig standard på fastighet och FM-tjänster snabbt kan få konsekvenser för den verksamhet som bedrivs. Bristande hygien kan exempelvis leda till smittspridning och det är viktigt att operations- och behandlingsrum finns tillgängliga. Som framgick av redovisningen i avsnitt 8.3 visade uppföljningen av det engelska OPS-sjukhuset inte på några problem i dessa avseenden. Man tycks därför ha etablerat fungerande rutiner för att hantera dessa aspekter av avtalet.

15.5 Nyttan med framförhållning

Upphandlingsförfarandet i OPS skiljer sig från ett traditionellt genomförande framför allt i att en tjänst, inte ett föremål eller en byggnad ska upphandlas. Man betalar därför för tillgänglighet till lokaler och för servicetjänster kopplade till den verksamhet som ska bedrivas, inte för byggnaden i sig. Funktionskraven ska utgå från de dimensionerande krav som för exempelvis NKS del bland annat finns i projektprogrammet i form av antal vårdplatser, tekniska system med mera. Däremot används exempelvis inte tvingande ritningar på det sätt som är vanligt vid traditionella upphandlingar. Funktionsbeskrivningen utgör därför basen för det förfrågningsunderlag som de utvalda konsortierna ska lämna anbud på.

Avsikten med att köpa funktion, inte föremål, är att ge entreprenören frihet att utveckla nya tekniska lösningar för genomförandet, lösningar som den centralt placerade beställaren inte själv hade tänkt på. På så sätt skapar man möjlighet att minimera kostnaderna över avtalsperioden.

Utförarens möjlighet att inom ramen för OPS hitta nya och både billiga och bra lösningar blir uppenbart större ju tidigare man kan engageras i planeringsarbetet. Om det är möjligt att redan i början av planeringsprocessen utse den entreprenör som får i uppdrag att genomföra ett projekt kan denne, på grundval av en beskrivning av de funktionella egenskaper som beställaren vill att den färdiga anläggningen ska ha, självständigt söka identifiera det bästa sättet att genomföra uppgiften. Jämfört med ett traditionellt förfarande är det

alltså önskvärt att skapa bästa tänkbara förutsättningar för entreprenörens handlingsfrihet.

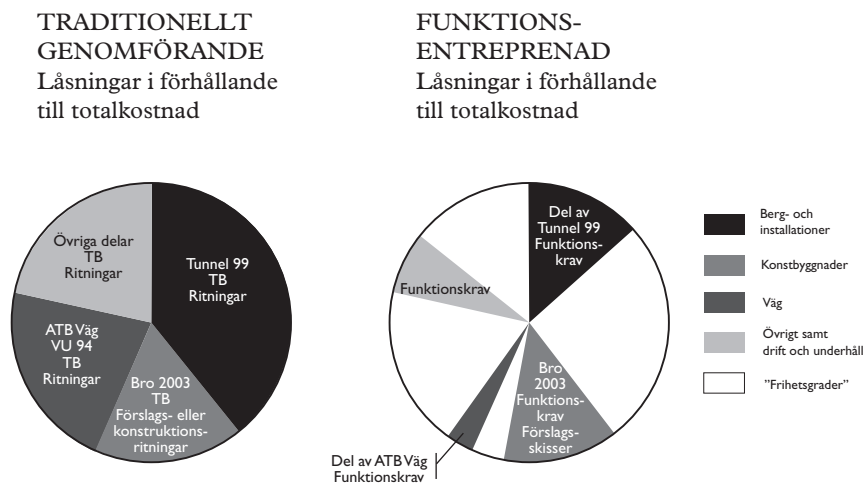
Arlandabanan illustrerar tankegången. Projektet planerades ursprungligen för att bygga en enda stor järnvägsstation i berget under flygplatsen. Till följd av att Banverket inte fungerade som beställare av en traditionell entreprenad kom A-Train att i stället välja en lösning med två separata tunnlar och tre stationer. En konsekvens var att det blir kortare gångvägar för trafikanterna än med en enda station, men detta var uppenbarligen en aspekt som också Banverket hade tagit ställning till.

A-Train måste ha valt den nya lösningen på grundval av att man på detta sätt kunde förbättra ekonomin i projektet, endera genom att spara in kostnader eller genom att få fler framtida resenärer och därmed högre intäkter. Det finns ingen kunskap om exakt vilka överväganden som gjordes men det är inte orimligt att tänka sig att den lösning som valdes var bättre inte bara för byggherren utan också för samhället i övrigt.

Figur 15.2 ger ett annat exempel, hämtat från Vägverkets överväganden kring i vilken utsträckning som avtalet skulle innehålla funktionsbeskrivningar respektive vad som skulle detaljregleras i avtalet om Norrortsleden. Det vänstra diagrammet visar utförandekrav och tekniska bestämmelser som styr en traditionell utförandeentreprenad och som innebär att utföraren har mycket begränsat utrymme att avvika från beställarens krav. De vita ytorna i det högra cirkeldiagrammet illustrerar de frihetsgrader som Vägverket upplever att funktionsavtalet gav. Det framgår att man fortfarande ställer relativt stora krav på hur broar och tunnlar ska utformas medan kraven på vägens utformning har krympts och att utföraren därmed fått relativt stor handlingsfrihet i sådana avseenden.

15.6 Avtalens längd

En alltid levande problematik i samband med att den lämpliga utformningen av OPS ska preciseras avser avtalets längd. Fördelen med ett långt avtal är att entreprenörens uppdrag kopplas närmare till anläggningens tekniska livslängd. Man tvingar på så sätt projektbolaget att ta de fulla konsekvenserna av de investeringsbeslut man



FIGUR 15.2. Jämförelse av låsningar med traditionell upphandling respektive med funktionsentreprenad. Förkortningarna refererar till de olika tekniska normer som Vägverket utarbetat för varje moment i ett nybyggnadsprojekt.

Källa: Vägverket Stockholm.

självt fattar. Inte minst om utföraren förändrar ett projekts design jämfört med ett traditionellt förfarande, exempelvis vad avser tjocklek på en vägs bärlager, är det alltså viktigt att man får ansvar för de framtida besparingar eller merkostnader detta kan innebära. Om inte, är risken uppenbar att man sparar på investeringskostnaden för att låta beställaren bära merkostnaderna för det framtida extraarbete som kan komma att behövas.

Ett avtal som omfattar få år innebär att man enbart har kunnat se de första årens konsekvenser av den tekniska lösning som valts. Det finns därför skäl att använda kanske åtminstone 20 års avtalstid, eftersom man under en sådan avtalsperiod har tvingats genomföra en eller eventuellt två reinvesteringar (ny beläggning; se figur 3.2 ovan som ger en principskiss av kostnadernas fördelning under ett projekts livslängd).

Även med relativt långa avtalstider är anläggningen uppenbarligen användbar under ytterligare en följd av år. Man måste därför i avtalet säkerställa att standarden är av acceptabel kvalitet vid överlämnandetidpunkten. I frånvaro av sådana bestämmelser finns annars en risk att utföraren väljer ett utförande eller en underhållsstrategi som medför stora öknings av kostnaderna för drift och underhåll kort efter det att beställaren tar över vägen. Detta ger också en bakgrund till de resonemang om teknisk standard vid överlämnandetidpunkten som förts vid utformningen av förfrågningsunderlaget för Norrortsleden.

Det finns emellertid åtminstone två problem med långa avtalstider. Ju längre in i framtiden ett avtal har giltighet, desto större är sannolikheten att oväntade händelser påverkar förutsättningarna för att slutföra avtalet på avsett sätt. Detta kan innebära att anbudsgivarna garderar sig för sådana risker i anbudet; avtalet blir dyrare ju längre tid det omfattar och ju mer osäkerhet man därmed måste gardera sig mot.

En annan svårighet har att göra med möjligheten att – med ett traditionellt avtal – genomföra relativt regelbundet återkommande upphandlingar på det sätt som illustrerats av figuren 3.1 och 3.2. Ju oftare man upphandlar drift och underhåll, desto större är möjligheten att kontinuerligt skapa konkurrens om rätten att genomföra verksamheten. Långa avtal gröper ur detta konkurrenstryck. Det blir i så fall utföraren som under lång tid kan tjäna pengar på nya produktions- (underhålls-) metoder, innan en ny upphandling gör det möjligt också för beställaren att tillgodogöra sig en sådan besparing.

Man har också uppmärksammat att framtida förändringar av lagar och bestämmelser kan påverka förutsättningarna för att ta hand om en anläggning på det sätt som regleras i det ursprungliga avtalet. Ny lagstiftning påverkar givetvis också dagens driftavtal. De nya reglerna kan emellertid då hanteras i samband med nästkommande upphandling, som normalt görs vart femte år. Ett långt funktionsavtal innebär att beställaren kan tvingas till omförhandlingar med en utförare som har ett juridiskt övertag. Det kan då bli dyrare att införa de nya bestämmelserna för verksamheten än om man tecknat kortare avtal.

15.7 Slutsatser

Resonemangen i detta kapitel har bland annat resulterat i följande rekommendationer:

- Normer ska vara rådgivande, inte styrande.
- Funktionskrav måste utformas för att säkerställa att tredje parts intressen inte kommer i kläm i strävan efter att minimera verksamhetens kostnader. Dessa krav måste utformas på ett sätt som gör det möjligt att följa upp efterlevnaden, och bonus och avdrag ska kopplas till om man levererar tjänster som är bättre eller sämre än den norm som sätts.
- Ju tidigare i en upphandling som man kan teckna ett avtal med utföraren, desto större frihet kan denne ges att anpassa genomförandet till de funktionella krav som beställaren vill ha tillgodosedda.
- Avtalen måste vara tillräckligt långa för att säkerställa att utföraren måste bära de fulla konsekvenserna av de tekniska lösningar man väljer. Detta betyder att avtalet åtminstone bör omfatta den tid som krävs för att den första reinvesteringen behöver genomföras. Det kan också finnas skäl att utforma tekniska minimikrav på anläggningens standard vid det framtida överlämnandetillfället.

En av de största utmaningarna i arbetet med att utveckla funktionella krav ligger i den förändring av parternas roller som uppstår. I stället för att själv kunna peka ut precis vad utföraren ska åstadkomma måste beställaren lämna över många sådana frågor till utförarens eget gottfinnande. Ju mer beställaren hänger kvar vid gamla invanda mönster, exempelvis därför att man tvivlar på utförarens förmåga i dessa avseenden, desto mindre tydlig blir fördelningen av ansvar mellan parterna. Det kommer exempelvis att vara svårt att ställa utföraren till svars för tekniska lösningar som under hand »föreslagits» av beställaren och som efter en tid visat sig vara förenade med oväntade kostnader.

16. Anläggningsprojekt och risk

Inför en upphandling och ett avtal har parterna en uppfattning om kostnaderna för att bygga en anläggning, kostnaderna för att ta hand om den och om hur anläggningen kommer att användas och eventuellt generera intäkter under avtalsperioden. Detta är uppenbarligen förhandsbedömningar, de bästa gissningarna som i dag kan göras om hur framtiden kommer att gestalta sig. Avsikten är att i detta kapitel diskutera vem som ska bära ansvaret för om dessa bedömningar visar sig felaktiga, det vill säga om kostnaderna ökar i förhållande till förhandsbedömningarna eller om användningen och därmed nyttan av den färdiga anläggningen visar sig vara mindre än vad den ursprungliga analysen visade.

Inledningsvis ges i avsnitt 16.1 en beskrivning av vad som avses med risk och vilka risker vi pratar om. Avsnitt 16.2 behandlar de instrument som finns för att fördela risker och närmare bestämt vad ersättningsformen i kontraktet betyder för riskfördelningen, medan avsnitt 16.3 visar hur projektbolaget är en konstruktion som begränsar utförarens risktagande. Avsnitt 16.4 identifierar vilka principer som ska vara styrande för riskfördelningen mellan parterna, medan avsnitt 16.5 sammanfattar kapitlets slutsatser.

16.1 Vilka är riskerna?

Med risk avses en osäker men kvantifierbar konsekvens av en verksamhet, endera med avseende på dess kostnader eller dess nytta/intäkt. Osäkerhet är ett vidare begrepp och omfattar också företeelser som är svåra att konkretisera och där man på förhand inte kan skapa mått på sannolikheten för att olika händelser ska inträffa. En vanlig uppfattning är att avtal mellan olika parter kan slutas först när det är möjligt att omvandla osäkerhet till en precis, kalkylerbar risk (Riess och Väilä 2005).

Det finns många typer av risk, och olika projekt är normalt förenade med olika risker. En central uppgift under de förberedande faserna av ett nytt projekt är att belysa dess specifika förutsättningar och de risker som dessa ger upphov till. Risker kopplade till kostnaderna för och nyttan eller intäkterna från ett projekt kan exempelvis brytas ner på följande sätt (uppräkningsen har ingenting att göra med vem som bär risken utan är helt deskriptiv):

- Designrisk eller teknisk risk syftar på problem som beror på felaktiga bedömningar under utformningen av ett nytt projekt och de tekniska vägval som görs under planeringen.
- Byggrisk syftar på om ett projekt genomförs på ett skickligt sätt eller inte och om tids- och kostnadsplanen följs.
- Tillgänglighetsrisk har koppling till nyttjandet av en färdig anläggning. En anläggning som inte är färdig i tid innebär att man tappar i tillgänglighet och om den helt eller delvis måste stängas för ombyggnader försämras tillgängligheten för de slutliga användarna.
- Efterfrågerisk handlar om hur stor den framtida efterfrågan kommer att bli. För en fastighet är frågan om man får hyresgäster. Man kan notera att Norrporten redan från början hade en hyresgäst till den kontorsfastighet som byggdes i anslutning till Idrottsparken i Sundsvall, och att man därmed kunde eliminera denna källa till osäkerhet. I infrastruktursektorn kommer alla färdiga vägar och järnvägar att kunna användas. Inte sällan motiveras sådana investeringar med en förväntad efterfrågetillväxt, och om denna inte materialiseras borde man kanske ha väntat med att genomföra ett projekt. Lönsamheten hos anläggningar som finansieras med tullar är också beroende av hur stor den förväntade ökningen av trafik är, och det finns gott om exempel på tullvägsprojekt som misslyckats till följd av felaktiga bedömningar av trafiktillväxten.
- Operativa risker har att göra med att kostnaderna för drift och underhåll avviker från de ursprungliga bedömningarna. Inte sällan har sådana avvikelser kopplingar till den tekniska lösning som valdes när ett projekt färdigställdes. Om projektbolaget prövar en ny teknisk lösning kan det efter några år visa sig att kostnaderna blir högre än vad man ursprungligen trodde.

- Finansiella risker kan uppstå till följd av felaktiga förhandsbedömningar av skuldtjänstkostnaderna, framför allt ränteutvecklingen.
- Politiska risker beror på att politiska församlingar, efter det att ett projekt påbörjats, kan fatta beslut som har konsekvenser för möjligheten att genomföra ett projekt enligt planerna. Exempelvis kan nya lagar få betydande konsekvenser för kostnaderna för ett projekt.
- En näraliggande risk har koppling till de tillstånd som krävs för att få påbörja ett projekt. Tillståndsprövningar enligt miljölagstiftningen liksom upphandlingar som överklagas kan få stora konsekvenser för möjligheterna att genomföra ett uppdrag enligt den planering som ursprungligen fastställts.
- Miljörisker har framför allt kopplingar till negativa miljökonsekvenser av en anläggning som inte på ett korrekt sätt har identifierats i samband med att ett projekt påbörjats.
- *Force majeure* syftar på oförutsedda händelser av naturkatastroftyp (som extrema vädersituationer, jordbävningar, jordskred) som inte hanterats i planeringsarbetet.

Ett sätt att kategorisera risker är att göra en åtskillnad mellan exogena (eller globala) och endogena (eller projektspecifika) risker. Exogena risker är genuint omöjliga att påverka för både beställare och utförare. Risken för naturkatastrofer är ett uppenbart exempel. Ett annat exempel kan vara att konjunkturutvecklingen avviker från vad man förväntat sig vid beslutstillfället. I andra änden av skalan finns de endogena risker som direkt kontrolleras av någon av parterna i ett avtalsförhållande. Utföraren har uppenbarligen ansvar för, och full möjlighet att påverka kvaliteten på sina arbetsinsatser, exempelvis genom att anstränga sig mer eller mindre under genomförandeprocessen.

Yescombe (2002, kapitel 8, 9 och 10) använder en något annorlunda klassificering. Han definierar den kommersiella risken eller projektrisken som en del av projektet i sig eller av den marknad som projektet ska leverera varor eller tjänster till. Makroekonomiska eller finansiella risker kopplas till externa ekonomiska förhållanden som inte är direkt relaterade till projektet men som uppenbarligen har betydelse för projektresultatet. Exempel är hur prisnivån utvecklas

liksom förändringar av ränta och växelkurser. Slutligen har den politiska risken eller landrisken att göra med de konsekvenser åtgärder som vidtas inom offentlig sektor kan ha för projektresultatet. I detta begrepp innefattas också krig eller civil oro.

16.2 Ersättningsform och risk

Det finns en omfattande litteratur kring avtalsutformning och risk. En central del av denna forskning behandlar valet av ersättningsform; ska en utförare få en fast ersättning (fast pris) för att utföra ett uppdrag, ska ersättningen motsvara de faktiska kostnaderna (löpande räkning) eller ska ersättningen ligga någonstans mellan dessa extremer (incitamentsavtal)?

Man kan sammanfatta balansgången mellan ersättning på löpande räkning respektive till ett fast pris på följande sätt:¹⁹

- Avtal med fast ersättning innebär att entreprenören drar nytta av kostnadsbesparingar. Denne får på så sätt maximal anledning att anstränga sig för att hålla nere kostnaderna för uppdraget, eftersom alla besparingar innebär ett förbättrat ekonomiskt resultat. I en samhällsekonomisk analys är detta också värdefullt för samhället som helhet, eftersom entreprenören givetvis är en del av samhället. Samtidigt kommer oväntade kostnadsökningar att få bäras av utföraren som därmed får bära hela denna risk. Anbudsgivarna kan gardera sig mot obehagliga överraskningar genom att i upphandlingen lägga in en säkerhetsmarginal i sina anbud.
- Ersättning på löpande räkning innebär i stället att det är beställaren som bär hela kostnaden för osäkerhet; om något oväntat inträffar kommer den som köper tjänsten att få betala räkningen. Utföraren har med denna ersättningsform inte heller anledning att anstränga sig mer än nödvändigt för att genomföra ett uppdrag.

19. Förutom att påverka balansgången mellan risk och kostnadseffektivitet har valet mellan fast pris och löpande räkning också betydelse för utförarens möjlighet att göra vinster på ett uppdrag. Detta behandlas i litteraturen kring asymmetrisk information, med läroboken av Jean-Jaques Laffont och Jean Tirole (1993) som den centrala referensen. Denna dimension av valet ändrar emellertid inte de avvägningar som diskuteras, varför utförarens uttrymme för att göra vinster inte behandlas ytterligare här.

Detta kan driva upp kostnaderna, vilket innebär att ersättningsformen inverkar negativt på kostnadseffektiviteten; ersättningar på löpande räkning blir ofta dyra.

Incitamentsavtal är en mellanform mellan ersättning till fast pris och på löpande räkning. Ett sådant avtal baseras på förhandsbedömningen av kostnaderna för att genomföra ett projekt. Om det visar sig att kostnaden blir högre eller lägre än förväntat delar man på mer-respektive mindrekostnaden med utgångspunkt från en kostnadsdelningsparameter som också anges i överenskommelsen. I vissa fall kanske man delar på kostnadsöverskridanden eller kostnadsbesparingar lika, andra gånger kanske delningsparametern ska vara 30/70 och under åter andra förutsättningar antar den andra värden.

I funktionsavtalet avseende *Norrortsleden* användes ett incitamentsavtal för en del av den totala kostnaden för att bygga vägen. Utgångspunkten i förfrågningsunderlaget var att ersättningen till utföraren skulle ske till fast pris. I det vinnande anbudet var detta 575 miljoner kronor (vilket i slutänden kom att förhandlas ner till 555 miljoner kronor). Den riskanalys som gjordes innan upphandlingen inleddes pekade emellertid på en betydande osäkerhet om kostnaderna för den tunnel som ingår i projektet. Man kom därför att bryta ut denna del av kostnadsmassan för att betala ut ersättning enligt en särskild modell.

Arbetet med en tunnel utgörs av fyra delverksamheter: dränering, förstärkning, injektering och berguttag. Den sista komponenten kan i princip beräknas genom att multiplicera tunnellängd med diameter, och kostnaden för att transportera bort berget är därmed förhållandevis lätt att beräkna. Så är inte fallet för de tre övriga delarna. Dräneringen består av de åtgärder som krävs för att leda bort vatten från tunneln, bland annat med syfte att minska risken för isbildning under vintern. Förstärkning och injektering beror på bergets kvalitet; ju sämre berget är, desto mer måste man borra och desto mer material måste injekteras för att minska risken för att berget spricker. Det är ofta svårt att på förhand beräkna omfattningen av det arbete som måste utföras för att minimera risken för framtida ras.

I de anbud som lämnades särbehandlades därför denna del av kostnaden och det vinnande anbudet innefattade en kostnad för berg-

arbeten som uppgick till 51 miljoner kronor. Detta belopp baserades på anbudsgivarens egen klassning av bergets kvalitet och det arbete som krävs för de tre beskrivna kategorierna av arbetsinsatser. Skattningarna baserades i sin tur på de geotekniska undersökningar som beställaren låtit genomföra och som redovisats för samtliga anbudsgivare.

I avtalet stipuleras också hur kostnadsökningar respektive -minskningar fördelas mellan parterna: Om den sammanlagda kostnaden för denna del av arbetet blir mindre än 51 miljoner kronor får utföraren behålla 40 procent av besparingen som en bonus; om kostnaden i stället överstiger riktpriiset måste entreprenören själv stå för 30 procent av merkostnaden. Det betyder att om den verkliga kostnaden skulle uppgå till 60 miljoner kronor får utföraren en ersättning om $(60 - 0,3 \cdot (60 - 51) =) 57,3$ miljoner. Man gör på så sätt en förlust på denna del av uppdraget med 2,7 miljoner men förlusten begränsas jämfört med om man hade behövt bära hela risken själv. Om det i stället skulle visa sig kosta 40 miljoner kronor att genomföra uppdraget får utföraren $(0,4 \cdot (51 - 40) + 40 =) 44,4$ miljoner och skulle därmed göra en vinst på denna del av uppdraget. Också beställaren sparar pengar då kostnaden blir lägre än ursprungligen beräknat.²⁰

Även den ersättningsform som används i utförandeentreprenaden kan sägas utgöra en mellanform mellan fast pris och löpande räkning. Den ena delen av ersättningen består av de mängder som beställaren har ansvar för att beräkna. Det betyder att beställaren får ta konsekvenserna av om man underskattat mängderna. Utföraren bär i stället prisrisken. Om det visar sig möjligt att genomföra ett uppdrag till lägre styckkostnad än vad som ingick i anbudet tjänar utföraren på detta; samtidigt får denne ta de fulla konsekvenserna om priset i anbudet visar sig vara för lågt.

Det kan vara klokt att på detta sätt låta beställaren, som har lättare att bära oväntade kostnadsökningar, bära denna exogena risk. Detta baseras emellertid på en underliggande tanke om att det existerar väsentligen ett enda tillvägagångssätt för att genomföra projektet. I den utsträckning det faktiskt är möjligt att ändra genomförandet begränsar i stället ersättningsmodellen möjligheten att hitta kreativa lösningar. Incitamentsavtalets styrka ligger inte bara i att parterna

20. Vi har inte information om kostnadsutfallet för denna del av projektet.

delar på upp- och nedrisker utan också att utföraren ges en frihet att hantera den situation som föreligger på byggsplatsen på ett sätt som tillgodoser båda parternas önskemål.

Förutom incitamentsavtalet ryms i de traditionella utförandeentreprenaderna ytterligare ett tillvägagångssätt för att hantera riskfördelningen mellan parterna. Detta ligger i att låta olika delar av kostnadsmassan omfattas av olika ersättningsprinciper. Tabell 4.1 illustrerar denna tanke. Vissa delar av arbetsuppgifterna kan inte på förhand kvantifieras varför anbudet i denna del avser ett fast pris. I tabellen görs därför en åtskillnad mellan »reglerbar» ersättning (som beror på hur stor kvantiteten i slutänden blir) respektive »icke reglerbar» ersättning eller fast pris. Konsekvensen är att riskerna på detta sätt inte hanteras på ett helt homogent sätt i utförandeentreprenaden.

16.3 Projektbolag

Avsnitt 16.2 pekade på hur ersättningsformen är av stor betydelse för att hantera riskfördelningen mellan parterna i ett avtal. Det finns emellertid ytterligare en mekanism för utföraren att avgränsa den risk man bär. Genom att »sätta ett projekt på bolag» avgränsar man sitt risktagande till det egna kapital som går in i projektet. Om projektresultatet skulle bli riktigt dåligt kommer det eller de företag som genomför ett projekt inte att riskera att behöva ta fram ytterligare kapital för att rädda ett sjunkande skepp.

Norrortsleden är *inte* ett exempel på ett självständigt bolag i denna bemärkelse utan parterna i avtalet är Vägverket och NCC. Konsekvensen är att NCC kommer att få bära konsekvenserna av alla tänkbara kostnadsökningar som skulle kunna inträffa. Det var ett krav från Vägverket att man skulle hantera avtalet på detta sätt.

Det kan finnas flera förklaringar till att företaget accepterade denna konstruktion. För det första kommer man att få betalt för projektets byggdel så snart vägen tas i bruk. Detta innebär att de risker man bär i första hand hänför sig till oväntade stegringar av de framtida underhållskostnaderna. Avtalet, och därmed riskexponeringen, är också – för det andra – relativt kortvarigt. Ju större kostnader och ju längre avtalstider, desto större är risken för att utförare kommer att tacka nej till att delta i OPS.

Om utföraren består av ett projektbolag kommer inte heller ägarerna eller de olika parterna (jämför med Arlandabanan som hade fem delägare i konsortiet) att stå risken för hela den kostnad som är förenad med att genomföra den initiala investeringen. Beroende på hur stor man bedömer att risken i ett sådant projektbolag är kommer andra finansiärer – banker och olika typer av finansinstitut – också att vilja låna ut olika mycket. Det finns exempel på projektbolag som bara behövt lägga in mellan 5 och 7 procent av projektkostnaden som eget kapital medan man andra gånger tvingas gå in med ett riskkapital på mellan 15 och 20 procent, det vill säga att man inte får låna mer än 80 till 85 procent av investeringskostnaden.

Balansen mellan eget och lånat kapital beror på långivarnas bedömning av hur stora risker som är förenade med ett projekt. Långivarna kommer därför att göra en noggrann genomlysning av projektbolagets planer för att avgöra vilka lån man kan ställa upp med. Efter det att byggfasen är avslutad har också en betydande del av risken i ett projekt försvunnit. Det är inte ovanligt att man då refinansierar projektet och på så sätt kan minska räntan för de långsiktiga lån som tagits upp för att bekosta investeringen.

Bank- och obligationslån och andra finansiella instrument har prioritet framför utförarens eget kapital i händelse av konkurs. Detta är också grunden för att projektbolaget behöver betala en lägre ränta jämfört med den avkastning man kräver för det egna riskkapitalet. Det är mycket troligt att finansiärernas bedömningar av projektrisk och andel av kostnaderna som kan lånas upp kommer att påverkas av den finansiella kris som drabbade världsekonomin 2008, åtminstone på kort sikt.

16.4 Hur ska man göra?

Avsnitt 16.1 har ägnats åt att beskriva vilka olika typer av risker som är förenade med genomförandet av bygg- och anläggningsprojekt medan olika tekniker för att fördela riskerna mellan parterna har beskrivits i avsnitt 16.2 och 16.3. Avsikten är att i detta avsnitt ta nästa steg i analysen och slå fast vilka principer för riskfördelning som bör tillämpas under olika förutsättningar.

Ett centralt resultat från ekonomisk teori är att risker bör fördelas

mellan beställare och utförare på ett sätt som minimerar de förväntade kostnaderna för att genomföra en verksamhet. Ibland brukar detta sammanfattas som att »den part som har lättast att bära risk också bör göra så«. En sådan formulering kan emellertid resultera i felaktiga slutsatser. Vanligtvis anser man att staten har lättare än den privata sektorn att bära risk. Det har att göra med att staten är involverad i ett mycket stort antal olika aktiviteter, vilket innebär en god riskspridning inom »bolaget«.

Med ett sådant perspektiv vore det lämpligt att staten tar på sig så mycket risk som möjligt. Dagens standardavtal – utförandeentreprenaden – är då bra: Staten bär all volymrisk eftersom man har lättare att ta på sig de merkostnader som olyckliga omständigheter innebär, exempelvis i form av att de geotekniska förutsättningarna är sämre än vad man ursprungligen trodde.

Problemet är emellertid att när för mycket risk läggs på beställaren tar man också bort alla incitament för utföraren att hushålla, och genomförandekostnaderna kan springa iväg. Logiken är enkel och behandlades redan i föregående avsnitt. Den entreprenör som vinner en anbudstävling kanske redan på förhand inser att den uppdragsbeskrivning man fått kommer att leda till kostnadsöverdrag. Exempelvis kanske man förstår att de geotekniska förutsättningarna på byggsplatsen är sämre än beställaren tror, varför man kommer att behöva gräva bort mycket mer dåligt material än vad som framgår av det avtal som ingås.

Utföraren skulle kunna göra något åt kostnadsutfallet genom att genomföra vissa arbetsmoment på ett annat sätt än vad som ursprungligen var tänkt, eller genom att välja en något annorlunda dragning av vägen för att på så sätt begränsa det olyckliga utfallet. Men en entreprenör som inte behöver ta kostnadskonsekvenserna av obehagliga överraskningar har givetvis inte skäl att lägga ner pengar på att förändra genomförandeprocessen. Man har ingen anledning – och i princip inte heller någon möjlighet – att utföra arbetet på något annat sätt än vad beställaren preciserat i sin beskrivning.

Även i de fall då utföraren inte kan påverka sannolikheten för att en händelse ska inträffa – då risken är helt exogen – kan det vara möjligt att i utformningen av ett projekt begränsa kostnaderna om olyckan skulle vara framme. Risken för att ett fartyg seglar på en

bropelare är i huvudsak exogen eftersom sannolikheten inte beror på vare sig vad beställaren eller utföraren gör utan på befälhavarna på de fartyg som passerar. Men en bropelare kan förses med belysning för att minska risken för att bli påseglad, och den kan förstärkas eller byggas in för att begränsa konsekvenserna av en påsegling.

Ett väl avvägt kontrakt måste väga dessa och flera andra aspekter på risk mot varandra: Om utföraren inte bär någon risk alls finns inga skäl att vara innovativ och att prova nya lösningar; om utföraren får bära för mycket risk som inte går att påverka kommer denne att begära en hög riskpremie. Varje OPS måste därför föregås av en noggrann genomlysning av de risker som kan finnas. Beroende på de specifika förutsättningarna som är för handen kan avtalen för olika projekt behöva utföras på delvis olika sätt. Man kan sammanfattningsvis peka på följande rekommendationer:²¹

1. Om en entreprenör inte har några problem med att bära risk bör man använda sig av fastprisavtal.
2. Ju mera illa en viss entreprenör tycker om att bära risk, desto mer risk bör ligga kvar hos beställaren. Detta kan tala för att stora företag som har möjlighet att diversifiera sin produktportfölj, och som därför kan ha lättare att bära kostnaderna för ogynnsamma utfall, ska bära mer risk än små företag. Ett incitamentsavtal skulle exempelvis ligga närmare ett fastprisavtal för det stora än för det lilla företaget.
3. Ju bättre möjligheter entreprenören har att påverka kostnadsutfallet, desto närmare fastpriskontrakt ska man lägga sig i utformningen av ersättningsmodellen. Med »påverka« avses här möjligheten att anpassa tillvägagångssättet för att genomföra uppdraget till förutsättningarna på platsen. Incitamenten ska därför vara särskilt starka – man ska ligga nära fastpriskontraktet – när utföraren kan reagera på incitamenten genom att anpassa utförandet efter omständigheterna. Om det inte finns några alternativa lösningar att ta till finns heller ingen anledning att låta utföraren bära risk.

21. Just den här formuleringen av rekommendationer baseras på kapitel 7 i Milgrom och Roberts (1992).

4. Ju närmare man kommer en ersättning på löpande räkning, desto mer resurser måste beställaren lägga på att kontrollera kostnaderna för genomförandet.

Det finns skäl att åter betona den koppling som finns mellan den tredje punkten i uppräknigen och den distinktion som gjorts mellan exogena respektive endogena risker. Exogena risker syftar på de händelser som har sannolikhetsfördelningar som ingen kan påverka. Exempel är merkostnader som uppstår till följd av oväntade väderfenomen, konjunktursvängningar eller ogynnsamma (men på förhand okända) geotekniska förutsättningar.

Eftersom exogena risker inte kan påverkas skulle detta – allt annat lika – tala för att beställaren bör bära den exogena risken. Om inte, måste de anbud som lämnas vid en upphandling dels ta hänsyn till risken för olyckliga omständigheter – att kostnaderna blir högre än vad man i genomsnitt har anledning att tro – dels kanske innehålla en riskpremie, ett ersättningskrav för att man tar på sig denna risk. Detta kan bli kostsamt för beställaren. Men trots att utföraren (per definition) inte kan påverka sannolikheten för exogena risker, kan denne stundtals vidta åtgärder som lindrar konsekvenserna om de olyckliga omständigheterna inträffar (punkt två ovan).

Det finns flera exempel på avtalskonstruktioner som kan tolkas i termer av de avvägningar som nu lyfts fram:

Arlandabanan: Som framgick av kapitel 7 bär utföraren hela efterfrågerisken för Arlandabanan. Minskningen av flygresandet i början av 2000-talet, som uppenbarligen berodde på faktorer som utföraren inte hade möjlighet att påverka, slog hårt mot företagets ekonomiska resultat. De förändrade förutsättningarna för trafiken kan emellertid ha tvingat fram motåtgärder från bolagets sida för att minimera konsekvenserna av det minskade resandet, exempelvis i form av förändrad prissättning och nya former för marknadsföring. Med denna avtalskonstruktion har den som bedriver trafiken både incitament och kunskaper för att begränsa skadeverkningarna av den exogena chocken.

De enda risker som beställaren tog på sig var att stå för merkostnader som kunde härledas till att man antog nya lagar. Också om man

under genomförandet av projektet hade gjort arkeologiska fynd som inte förutsetts skulle kostnaden för detta få bäras av beställaren. Detta är exempel på risker som lämpar sig mindre väl att föra över på utföraren eftersom denne inte kan påverka risken och inte heller har möjligheter att välja andra lösningar för att hålla nere kostnaderna.²²

Säkerhet på flygplatser: Man kan med samma logik tolka fördelningen av kostnader för terrorhot mellan flygindustrin och samhället som helhet. Tidigare var säkerhetskontroller på flygplatser en polisiär uppgift och betalades via skattsedeln. Ansvaret för säkerheten ligger emellertid nu på flygplatserna och 2008 kostade det 35 kronor per resa för svenska flygresenärer att täcka kostnaderna för säkerhetskontroller, en kostnad som ligger inbakad i flygplatsavgiften och därmed i biljettpriset. Trots att terrorhot är en helt exogen företeelse skapas på detta sätt incitament att genomföra kontrollerna på ett mera kostnadseffektivt sätt än om uppgiften legat hos en central statlig byråkrati.

Skuggtullar: Hanteringen av efterfrågerisk i vägprojekt i form av OPS-avtal kan tolkas i motsatt riktning. De första exemplen på sådana avtal i England gav utföraren ersättning baserad på skuggtullar, vilket innebär att denne fick betalt från staten beroende på trafikens storlek och tillväxt. Avtalen gav emellertid utföraren små möjligheter att använda priset för att påverka trafiken. Man har därför i successivt ökande utsträckning valt att i stället lägga trafikrisken på beställaren. I tre norska OPS-projekt som (delvis) bekostas av tullavgifter bär utföraren kostnadsrisken för de projekt som byggs medan staten bär (den exogena) risken kopplad till framtida trafikökning (se Sandberg Eriksen m.fl. 2007).

Force majeure: Även om man inte kan påverka sannolikheten för skyfall och åtföljande jordskred kan det vara möjligt att begränsa konsekvenserna av det olyckliga utfallet. Ofta är det också utföraren som befinner sig närmast dessa konsekvenser och som därför har bäst överblick över vad som kan göras, exempelvis att bygga skydd mot väder och vind för att minska risken för störningar av sådana or-

22. I själva verket kanske en annan fördelning av ansvaret för merkostnader för arkeologiska utgrävningar hade skapat andra och oönskade incitament: I den utsträckning utföraren står för sådana kostnader finns alltid en risk att denne försöker dölja eventuella nya arkeologiska fynd.

saker. Också detta talar för att det är lämpligt att lägga åtminstone en del av den exogena risken hos utföraren.

Med denna riskfördelning ges utföraren dessutom anledning att på förhand skaffa sig bättre kunskaper om riskerna. Berget eller jorden där en anläggning ska byggas har de facto vissa bestämda egenskaper och man kan välja att skaffa sig bättre eller sämre kunskap om dessa. En noggrant genomförd geoteknisk förstudie kan därmed närmast till fullo eliminera sannolikheten för obehagliga överraskningar och därmed också risken för kostnadsöverskridanden. Samtidigt är det givetvis kostsamt att genomföra sådana förstudier, vilket i sin tur bromsar viljan att göra förhandsstudier av denna art.

Sammanfattningsvis är alltså syftet med ett optimalt kontrakt att hitta en balans mellan kostnaderna för att bära risk respektive de incitament man vill skapa för att vara kostnadseffektiv. Ofta är det den entreprenör som får kontrakt på att genomföra ett projekt som också är bäst informerad om förutsättningarna på platsen och därmed också mest lämpad att bära de risker som på olika sätt kan begränsas. I vissa andra fall kan det vara helt meningslöst att fördela risken på detta sätt.

Diskussionen har helt och hållet uppehållit sig vid risken för att kostnader skenar eller att intäkter från trafikanter och hyresgäster blir lägre än förväntat. I riskbegreppet ligger emellertid också att man kan ha gjort felbedömningar åt andra hållet, vilket innebär att utfallet blir bättre än förväntat. Så länge som avtalet är utformat på ett sätt som innebär att parterna delar på överskottet är detta inte något problem för någon av parterna. Om enbart utföraren skulle få ett bättre utfall än vad man ursprungligen avsett kommer inte projektet i sig i fara. Däremot kan det bli en politisk belastning att ett kommersiellt företag tjänar mycket pengar på ett avtal med offentlig sektor.

Några av Englands första OPS-projekt inom vägsektorn hanterade utförarens ersättning via skuggtullar, det vill säga staten betalade ut ersättningen kopplat till den trafik som använde vägen. Till följd av att trafikökningen kom att bli större än beräknat kom också entreprenören att tjäna mer än vad som ursprungligen var avsikten. Ett sätt att begränsa dessa intäktsökningar har varit att använda strukturerade skuggtullar som innebär att ersättningen per fordon sjunker

när trafikflödet passerat vissa tröskelnivåer. Man har också i ökad omfattning kommit att använda tillgänglighetsbetalningar på det sätt som behandlades i förra kapitlet. På så sätt begränsas risken för att utföraren ska kunna tjäna pengar på något som denna inte själv har bidragit till att åstadkomma.

Också Arlandabanan innehåller en komponent som medverkar till att staten får del av eventuella resultat som är bättre än förväntat. Statens villkorslån kommer inte att börja betalas tillbaka förrän alla andra lån har återbetalats. Å andra sidan har då staten rätt att vara med och dela på intäkterna. Ju bättre verksamheten går – ju bättre operatören kan få verksamheten att löpa – desto snabbare inträffar den tidpunkt då staten kan få vara med och tjäna pengar på överenskommelsen. På så sätt lindras också kritiken mot att operatören kan tjäna stora pengar på en investering som redan är slutbetald.

16.5 Slutsatser

Ett avgörande första steg för alla projekt där man överväger OPS består i att på förhand försöka identifiera vad som kan gå fel i genomförandet. Även om man genomför en sådan kartläggning finns emellertid ingen enkel formel för att fördela risken mellan parterna utan detta måste göras med hänsyn till de specifika förutsättningar som är för handen. Vissa risker är det naturligt att lägga på beställaren. Vanliga exempel är risker kopplade till nya lagar och bestämmelser och arkeologiska utgrävningar som inte förutsetts vid kontraktsskrivandet. Andra risker måste läggas på utföraren som framför allt måste ges skäl att genomföra projektet på ett grannliga sätt. Mellan dessa uppenbara exempel finns en stor mängd risker som måste identifieras och fördelas på ett lämpligt sätt.

Det vanligaste sättet att operationalisera riskfördelningen ligger i valet mellan ersättning till fast pris respektive löpande räkning. Utförandeentreprenaden utgör en mellanform mellan dessa i så måtto att beställaren bär risken för att man beräknat arbetsmängden på felaktigt sätt medan utföraren får ta konsekvenserna av felaktiga styckpriser. Denna modell innebär emellertid stora begränsningar på utförarens frihet att anpassa projektets genomförande till förutsättningarna på platsen. I stället är incitamentsavtal där parterna delar

på kostnadsöverskridanden respektive kostnadsbesparingar enligt någon formel bättre ämnade att ge utföraren frihetsgrader i genomförandet.

Etableringen av projektbolag är ett sätt för den vinnande anbudsgivaren att begränsa sitt risktagande till det egna kapital som sätts in i projektet. Långivarnas benägenhet att ge lån beror i stor utsträckning på hur stor denna risk är. Projektbolaget har också flera andra egenskaper som gör det till ett attraktivt sätt att begränsa den risk olika parter bär.

17. Funktionsavtal eller OPS?

OPS innebär att ett kommersiellt företag – projektbolaget – genomför en investering med en kombination av lån och riskkapital och därefter får betalt under avtalets löptid. Ett uppenbart argument mot privat finansiering är att staten normalt kan låna till lägre kostnad än ett privat företag. Detta beror i princip på att långivare vet att man får tillbaka pengarna från staten även om projektet skulle gå sämre än planerat, det vill säga att den lägre räntesatsen inte har med det enskilda projektet att göra utan har koppling till statens »djupa fickor«. Det finns också exempel på länder som *inte* på motsvarande sätt betraktas som säkra låntagare och som därför får betala högre räntor än länder som har ordning på statsfinanserna.

Privat finansiering i Sverige innebär därför – allt annat lika – att projektets kostnader blir högre än om staten själv lånar upp erforderliga medel. Annorlunda uttryckt krävs det att allt annat *inte* är lika för att OPS ska kunna legitimeras; ett OPS-projekt måste leda till lägre kostnader för beställaren i andra avseenden för att kunna legitimera den högre räntekostnaden.

Genom att i stället för OPS använda en funktionsentreprenad vore det möjligt att gå runt problemet. Frågan är därför om det verkligen är lämpligt att låta ett projektbolag betala för investeringen. I avsnitt 17.1 behandlas de argument som trots allt finns för att använda ett projektbolag inom ramen för OPS. Dessutom behandlas i avsnitt 17.2 en följdfråga med återkoppling till de resonemang som fördes i kapitel 13 om finansiering; hur bör de statsfinansiella konsekvenserna av OPS hanteras om man skulle välja denna lösning?

17.1 Nyttan med att låta projektbolaget bekosta investeringen

Om ett projektbolag står för kostnaderna för en investering görs detta med en kombination av riskkapital och kommersiella lån på det

sätt som behandlades i avsnitt 16.3. En fördel med den privata upplåningen är att finansörerna kommer att kontrollera projektbolagets sätt att genomföra uppdraget för att inte riskera sina pengar. Krav ställs på effektivitet i projektorganisation och projektstyrning. Verksamheten granskas såväl innan ett projekt påbörjas – innan långivarna skriver på en förbindelse – som under byggfasen och den följande driftsfasen.

Det finns självfallet ingenting som utesluter att man skulle kunna genomföra motsvarande externa granskningar också av åtgärder som genomförs inom ramen för traditionella upphandlingar.²³ Sådana rimlighetskontroller är emellertid i dag ovanliga inom offentlig sektor.

Ägarnas engagemang med riskkapital i ett OPS-projekt kan också medverka till ett ökat intresse för kvalitet. Denna aspekt kan härledas till att ett företag mår om sitt rykte och sitt varumärke. För Macquarie Bank som äger Arlandabanan vore det olyckligt om »deras» projekt skulle förknippas med dålig service, olyckor med mera, eftersom detta skulle kunna försvåra andra affärer.

Ett tredje argument för privat finansiering i ett OPS-kontrakt har att göra med att man på detta sätt starkare binder utföraren till det avtal som ingåtts; man skapar vad som på engelska brukar kallas *commitment*. Man kan på detta sätt skapa drivkrafter som bidrar till att anläggningen utformas på ett sätt som begränsar risken för framtida öknings av kostnaderna för drift och underhåll och som därmed begränsar risken för framtida omförhandlingar.

Följande stiliserade exempel illustrerar tankegången: En entreprenör kan välja mellan att bygga en bra väg med rejäl underbyggnad som är dyr eller en dålig väg med svagare underbyggnad som är jämförelsevis billig. Den dyra vägen innebär att de framtida drifts- och underhållskostnaderna blir lägre medan en sämre nybyggnadsstandard leder till högre framtida kostnader för drift och underhåll. Hur den enskilde budgivaren väljer att balansera dessa motriktade effekter manifesteras i det anbud som lämnas. Även om alla vet att sam-

23. I Norge genomförs granskningar av projektidéer under ett tidigt skede av beslutsprocessen för att säkerställa att man inte driver samhällsekonomiskt olönsamma projekt alltför långt. Detta är emellertid inte exempel på *due diligence*-granskningar.

banden ser ut på det sätt som nu beskrivits är det inte möjligt – eller åtminstone mycket kostsamt – att bevisa vilken standard som den nybyggda vägen har. Det är inte heller möjligt att avgöra om ett lämnat anbud baseras på rimliga överväganden i dessa avseenden.²⁴

Låt oss nu anta att en budgivare drar ned på anläggningskostnaden genom att välja att genomföra en billig nyinvestering. Detta innebär att man ofelbart kommer att få höga underhållskostnader i framtiden. Man låtsas emellertid inte om detta i sitt anbud utan beräknar och lämnar ett anbud på framtida underhållskostnader *som om* en högkvalitativ väg byggs. Anbudet består därför av en låg investeringskostnad och låga underhållskostnader vilket innebär en hög sannolikhet för att företaget i fråga vinner upphandlingen.

Låt oss vidare anta att vägen efter tio år har brutits ned så mycket att en icke planerad reinvestering blir nödvändig. Med en funktionsentreprenad har byggherren fått den slutliga betalningen för investeringen när den färdigställt, år 3 i figur 3.2. Man får därefter löpande betalt för sitt underhållsarbete baserat på det ursprungliga anbudet. När kostnaderna skenar år 10 påkallas en omförhandling. Det kan finnas flera argument för att utföraren vill ha mer betalt, exempelvis att marken i realiteten visat sig vara sämre än vad som framgick vid avtalstidpunkten och att trafiken ökat snabbare än beräknat, eller också hänvisar man till något annat förhållande som inte regleras av det ursprungliga avtalet.

Utföraren har i denna situation ett fördelaktigt förhandlingsläge eftersom det alltid är kostsamt för beställaren att byta entreprenör. Utföraren har också lite att förlora eftersom projektbolaget sitter med mycket små resurser och därför inte har något att förlora på en konkurs. Oavsett utfallet av förhandlingarna – oavsett om den ursprunglige entreprenören får mer betalt eller om en ny kontrakteras – är risken stor att beställarens kostnader ökar jämfört med om en optimal lösning hade valts från början.

24. Ett kuriosaxempel för att illustrera svårigheterna. Det vinnande anbudet på den första upphandlingen av en tunnel genom Hallandsåsen kostade cirka 1 miljard kronor för att borra de två tunnelrören. Detta var med stor marginal billigare än de förhandsbedömningar som hade gjorts av en traditionell sprängd lösning. Beställaren hade emellertid ingen grund för att tacka nej till den oväntade besparingen. Som bekant kom verklighetens kostnader att utvecklas i en riktning som ingen förutsåg vid den tidpunkt då avtalet skrevs på.

Också med en OPS-lösning kan man ställas inför oväntade kostnadsökningar. Läget vid omförhandlingstidpunkten är emellertid då annorlunda. Projektbolaget har fortfarande en fordran på beställaren, det vill säga på staten. I denna fordran ligger en del av den vinst som man hoppas kunna göra på sitt engagemang i bolaget. Eftersom man har något att förlora vid en eventuell konkurs befinner man sig inte i samma utpressningssituation gentemot beställaren som med den traditionella lösningen. Konsekvensen är att sannolikheten är större att utföraren från början väljer tekniskt lämpliga lösningar med en OPS-konstruktion.

Man kan illustrera detta resonemang med det avtal som skrevs för Arlandabanan. När trafikprognoserna under de första åren av 2000-talet kom på skam kom Arlanda Express i ett besvärligt läge med dålig intjänandeförmåga. Konkursen kan ha varit nära under en period. Läget har sedan dess förbättrats avsevärt och framtidsutsikterna är goda. Vad som är betydelsefullt för resonemanget här är emellertid att *om* Arlanda Express hade gått i konkurs hade detta i första hand drabbat de privata finansörerna. Investeraren skulle ha förlorat sitt eget kapital på kanske 600 miljoner kronor medan banker och staten skulle sitta med en fordran på konkursboet. Trafiken skulle kunna fortsätta oavsett om bolaget skulle gå i konkurs och en förhandling mellan fordringsägarna skulle äga rum.

Det avtal som skrevs i början av 1990-talet innebär därför att projektbolaget tvingas bära de fulla konsekvenserna av det åtagande man gjort på ett helt annat sätt än om man hade använt en utförande- eller funktionsentreprenad. I händelse av obestånd hade man haft svaga argument för att förmå staten att lämna bidrag till bolagets fortbestånd eftersom trafiken skulle kunna bedrivas med annat huvudmannaskap efter rekonstruktion.

Det är inte nödvändigt att tro att ett projektbolag avsiktligt mörkar framtida kostnadsökningar på det sätt som skisseras i exemplet. Inte desto mindre innebär funktionsavtal att utföraren har mindre anledning att bekymra sig om framtida kostnader för drift och underhåll än med ett OPS-avtal.

Sannolikheten för att avtal som sträcker sig över många år kommer att behöva omförhandlas är stor. Huvudargumentet för OPS är därför att parterna kan genomföra sådana förhandlingar på ett mera

balanserat sätt än om man använder funktionskontrakt. I frånvaro av sådana incitament, finns betydande risker för att skattebetalarna kommer att få bära konsekvenserna av tekniska lösningar som efter ett antal år visar sig inte hålla måttet.

Ett alternativt förfarande är att använda funktionsavtal på det sätt som skedde för Norrortsleden där Vägverket hade som utgångspunkt för upphandlingen att man inte skulle ingå avtalet med ett skapat projektbolag. Mycket talar emellertid för att detta kan minska antalet anbud i upphandlingen. Som tidigare påtalats kommer det att vara mera riskabelt och mindre attraktivt att teckna sådana avtal ju större belopp som avses och ju längre tid avtalen täcker. En sådan konstruktion innebär också att man tappar den granskningsfunktion som externa finansörer tar på sig.

17.2 Statsfinansiella konsekvenser

Det finns skäl att nu återknyta till diskussionen i kapitel 13 om de statsfinansiella konsekvenserna av OPS. Slutsatsen var där att det inte finns några finansieringsargument för att övergå från direktavskrivning till att betala för infrastruktur över en längre tidsperiod. Samtidigt har resonemanget i förra avsnittet lett fram till att det finns starka skäl för att ändå låta projektbolaget stå för finansieringen, i synnerhet för riktigt kostsamma investeringar. Finansieringen blir på så sätt ett instrument för att öka sannolikheten för att parterna genomför eventuella framtida omförhandlingar på ett förutsättningslöst sätt.

Som en konsekvens av denna rekommendation uppstår med logisk nödvändighet ett budgetutrymme vid varje tillfälle man väljer att låna i stället för att betala för investeringen via anslaget på traditionellt sätt. Frågan är hur man ska välja att hantera detta utrymme, det vill säga hur man kan tänka sig att kombinera låne- och anslagsfinansiering.

Det finns åtminstone två sätt att göra detta på. Det ena är i princip att fortsätta som i dag. Som framgick av figur 13.1 beslutar riksdagen både nu och då att låna upp pengar via Riksgälden för att bekosta infrastrukturinvesteringar. Man gör detta för att kunna genomföra projekt som annars inte hade fått finansiering, man intecknar

således det framtida budgetutrymmet för att kunna investera mer i dag utan att detta går ut över dagens konsumtion. Skillnaden med OPS är enbart att det betalningsåtagande som staten tar på sig gentemot projektbolaget inte syns i den officiella redovisningen av statens tillgångar och skulder på det sätt som är fallet med ett lån via Riksgälden.

Ett alternativt förfaringssätt är att ett OPS-projekt beslutas av regering och riksdag på traditionellt sätt. Men i stället för att betala ut de medel som åtgår för en investering till utföraren fonderas dessa på ett särskilt konto. Det avtal som tecknas med utföraren kan utformas på det sätt som diskuterats i kapitel 15: ersättningen baseras på att man levererar den efterfrågade funktionen under kontraktets livslängd. Detta eliminerar budgeteffekten av OPS och det betalningsåtagande som ingås balanseras av en tillgång som kan användas för att betala ut ersättningen till projektbolaget. Med detta förfarande kommer man dessutom att tvingas lyfta fram att motivet för OPS är att man vill stärka effektiviteten, i stället för att hamna i olyckliga resonemang om finansiering.

En invändning som ibland framförs mot OPS är att man tillåter sig genomföra investeringar som kommer att få betalas av framtida generationer. Oavsett om påståendet är relevant eller inte – exempelvis kommer framtida generationer att kunna dra nytta av de investeringar som görs i dag – så innebär en fondering att man helt och hållet kommer runt denna invändning.

17.3 Slutsatser

Med avtal som sträcker sig över långa tidsperioder är sannolikheten betydande för att man kommer att behöva omförhandla innehållet i och ersättningen för uppdragen. Valet mellan funktionsavtal och OPS har bland annat betydelse för den relativa styrkefördelningen mellan parterna vid sådana omförhandlingar. OPS innebär att projektbolaget fortfarande sitter med en fordran på beställaren/staten om en omförhandling påkallas. Detta gör att man löper risken att förlora en del av detta kapital om man inte tillmötesgår åtminstone en del av beställarens krav och önskemål.

Denna mekanism innebär också att risken för att utföraren väljer

oprövade tekniska lösningar minskar; det blir en högre grad av säkerhet kring kostnadsutvecklingen under projektets livslängd. Dessutom innebär OPS att utomstående granskare i form av långivarna till projektbolaget kommer att detaljgranska projektets utformning för att minimera risken för att förlora pengar på att låna. Någon sådan extern granskning finns inte om man baserar överenskommelsen på funktionsentreprenaden.

Det kan avslutningsvis finnas skäl att påtala att den distinktion som här görs mellan funktionsentreprenad och OPS – att det senare är en funktionsentreprenad där utföraren finansierar projektet – inte är generellt vedertagen. En viktig förklaring till detta är att funktionsentreprenaden tycks vara relativt ovanlig i vår omvärld. I forsknings- och utredningslitteraturen har man därför ännu inte analyserat de två avtalsformerna på det sätt som görs här.

18. Samverkan

S:et i OPS står för samverkan. Avsikten är att i detta kapitel i korthet diskutera innebörden av detta begrepp för att klarlägga likheter och skillnader mellan OPS och traditionella avtal i detta avseende. Detta görs i avsnitt 18.1 genom att återge de delar av Johan Nyströms forskning som behandlar partnering, ett begrepp som ligger nära innebörden av samverkan. I avsnitt 18.2 behandlas samverkan med utgångspunkt från de ekonomiska delarna av OPS-avtal.

18.1 Partnering²⁵

Partnering har förts fram som en lösning på problem i bygg- och anläggningsbranschen i flera länder. Syftet har varit att bygga upp en bättre relation mellan beställare och entreprenör. Det har beskrivits som att man ska tillbaka till ett tänkande där ett handslag gäller och parterna litar på varandra.

Partnering är ingen ny upphandlingsform, entreprenadform eller ersättningsform utan bör snarare ses som ett strukturerat sätt att organisera den dagliga verksamheten i syfte att skapa en god relation mellan parterna. Det inkluderar komponenter som gemensamma mål, tillit, öppenhet och kontinuerlig uppföljning. Avsikten är att ett gott förhållande mellan beställare och entreprenör ska resultera i god kvalitet till lägsta tänkbara kostnad.

Ett traditionellt byggprojekt innebär att den vinnande entreprenören påbörjar sitt uppdrag med stöd av ritningar och kontrakt. Under genomförandeprocessen sker några få möten mellan parterna för att stämna av arbetet. Man har därefter en slutbesiktning innan uppdraget anses slutfört.

Partnering innebär att beställare och entreprenör träffas mer frekvent både innan och under byggnationen i syfte att skapa en god re-

25. Det här avsnittet baseras på Nyström (2008); se även Nyström (2007).

lation. Därmed kan man också reda ut oklarheter på ett smidigt sätt. Efter det att en upphandling slutförts och kontraktet är påskrivit anordnas därför ett startmöte. Därefter tar nyckelpersonerna fram ett gemensamt måldokument som ska genomsyra arbetet. Måldokumentet uppdateras löpande som ett resultat av de möten som genomförs. FIA:s²⁶ modell för samverkan i anläggningsbranschen illustrerar vilka överväganden som hanteras inom ramen för vad som kallas »utökad samverkan»; se figur 18.1.

I en fallstudie har Nyström granskat Vägverkets driftområde Arvika som ligger i Region Väst och tillhör distrikt Karlstad. Området har 790 kilometer väg och gränsar till Norge, med tung trafik till och från grannlandet på riksväg 61 som följd.

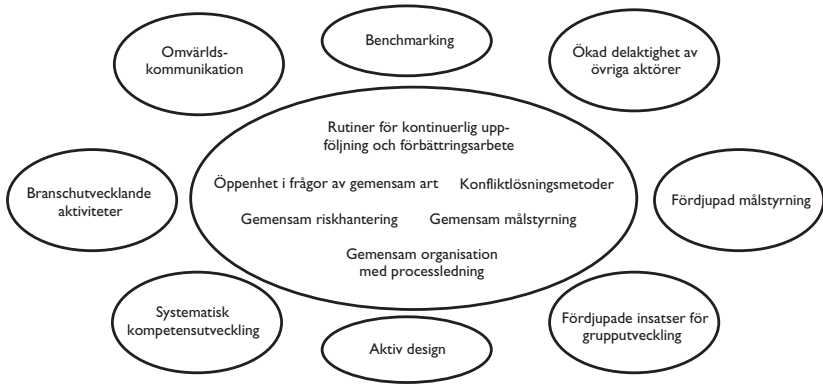
Driftområdet konkurrensutsattes år 1997 och en andra upphandling gjordes år 2003. I förfrågningsunderlaget fanns en möjlighet att driva entreprenaden som partnering. Arbetet skulle ersättas med ett fast pris, men om parterna valde att jobba i partnering skulle ersättningsformen ändras till vad som kallades rikt kostnad med incitament, det vill säga till incitamentsavtal enligt den definition som gjordes i kapitel 16. Eventuella avvikelser från rikt kostnaden ska i detta fall delas lika mellan parterna. Kontraktet var på tre år med en option på ytterligare tre år.

Ett sätt att identifiera effekten av partnering är att göra en jämförelse med ett annat kontrakt som i övriga avseenden är så lika som möjligt. Arvika matchades därför mot det angränsande driftområdet Fryksdalen. Områdena är i flera avseenden jämförbara. Bland annat hade man samma projektledare, samma geografiska förutsättningar och samma entreprenadform. Däremot skilde sig ersättningsformen och andelen reglerbara mängder mellan projekten.

I den jämförelse som gjordes finns flera indikationer på att partneringavtalet i Arvika hade betydelsefulla fördelar. De diskussioner mellan parterna som redovisades i byggmötesmaterialet var mer konstruktiva och ledde till fler innovativa lösningar vad gäller tekniska lösningar. Detta innebar också att omförhandlingar av kontraktet

26. FIA (2006). FIA står för *Förnyelse i anläggningsbranschen*, och skapades på initiativ av generaldirektörerna på Vägverket och Banverket i december 2003. FIA samlar hela den svenska anläggningsbranschen – både beställare och utförare – för att skapa ett forum för nödvändig förnyelse.

blev lättare att genomföra. Dessutom var driftkostnaden per kilometer lägre i Arvika än i Fryksdalen.



FIGUR 18.1. Partneringblomma med FIA:s komponenter.

Källa: Nyström 2007.

Den allmänna uppfattningen bland de involverade i projektet var övervägande positiv även om det fanns utrymme för förbättringar, bland annat på följande punkter:

- Det krävs alltid extra resurser första gången som ett nytt arbetssätt prövas, både för beställare och för entreprenör.
- Ledningen måste bättre kunna motivera vad man vill uppnå med partnering för att få med sig dem som ska utföra arbetet.
- Beställaren måste ha klart för sig hur arbetet påbörjas och hur det ska följas upp innan projektet sätts igång.
- En ledare som driver på arbetet med partnering är att rekommendera.
- Någon typ av ekonomiska incitament i kontraktet underlättar arbete med partnering.

18.2 Samarbete ex ante och ex post

Redovisningen av erfarenheterna av att använda partnering i Värmland pekar på flera potentiella fördelar med förfarandet. Man bör samtidigt komma ihåg att partnering i detta fall kombinerades med

incitamentsavtal, vilket innebär att man inte utan vidare kan avgöra i vilken utsträckning det var samarbetet eller de annorlunda ekonomiska incitamenten som påverkade utfallet.

Det är emellertid uppenbart att kommunikationen mellan beställare och utförare har betydande fördelar. Beställaren kan då bättre klargöra intentionerna med projektet medan utföraren kan redovisa vilka problem man stöter på under genomförandefasen. All kommunikation av denna art som sker efter det att avtalet skrivits på kommer därför att öka sannolikheten för att både beställare och utförare blir mer nöjda med resultatet av projektet. Den uppenbara begränsningen ligger i att de resurser i form av tid för ansvariga på båda sidor om bordet som avsätts för den ökade intensiteten i kontakterna inte får kosta mer än de besparingar man kan räkna hem.

Man kommer således på detta sätt att kunna lösa problem som annars hade kunnat innebära tvister mellan parterna. Samtidigt finns det ingenting som talar för att kommunikation i sig kan eliminera oväntade negativa utfall. När kostnaderna passerar de nivåer som man kommit överens om uppkommer därför ett uppenbart behov av att fastställa vem som ska betala räkningen: beställare eller utförare.

I exemplet från Sundsvall i kapitel 9 hade man ett kostnadsöverdrag om 6 miljoner kronor till följd av att markn visade sig vara sämre än beräknat vilket krävde kompletterande pålningsarbete. Man hade ingått ett fastpriskontrakt, vilket innebär att det borde ha varit utföraren som stått för merkostnaden. Man valde emellertid en förlikningslösning som innebar att merkostnaden delades mellan parterna.

Av skäl som vi inte känner till kan kostnadsdelningen ha varit en lämplig lösning på det uppkomna problemet. Exemplet illustrerar emellertid att oväntade förändringar i förutsättningarna för ett projekt kan leda till merkostnader som vare sig partnering eller samverkan kan eliminera. I slutänden kan därför situationer uppstå där parterna är djupt oeniga om vem som ska betala. Samarbete är viktigt för att öka sannolikheten för att projekt genomförs på ett smidigt sätt. Man kan emellertid inte på detta sätt eliminera den grundläggande intresse motsättning som alltid finns i denna typ av uppdrag.

19. Vem ska betala?

Resonemangen i boken har så här långt i huvudsak ägnats åt en avtalskonstruktion som baseras på tillgänglighetsbetalningar, det vill säga att ett projektbolag får ersättning från staten under en kontraktstid för att bygga och tillhandahålla en anläggning. Avsikten är att i avsnitt 19.1 i korthet resonera om några alternativa tillvägagångssätt för att i slutänden betala räkningen för anläggningarna. I avsnitt 19.2 argumenterar vi därefter för att allt som sägs i de åtta rekommendationskapitlen i del 4 har bärighet oavsett hur den slutliga ersättningen utformas.

19.1 Vilka är alternativen?

Det finns två, i enstaka fall tre olika egentliga finansiärer:

- De som använder infrastrukturen, fastigheten eller idrottsanläggningen och betalar i form av tullar, hyror och biljettpriser.
- Skattebetalarna.
- En intressent som har direkt nytta av en investering.

Den tredje finansieringslösningen kan i vissa fall ge värdefulla bidrag till att täcka kostnaderna för infrastrukturprojekt. Ett exempel är den utbyggnad som genomförts av Köpenhamns tunnelbana. Investeringen har bekostats genom att staten och staden sålt mark som tidigare användes av militären för att i stället bygga nya kontors- och bostadsområden. Ett annat exempel är de bussterminaler som byggts i Madrid och som bekostats med en kombination av avgifter på de bussföretag som använder terminalerna, hyresintäkter från kommersiell verksamhet i terminalerna och stöd från staden som ansvarar för tunnelbanenätet (Di Ciommo m.fl. 2009). Som exemplen antyder är det emellertid endast i vissa situationer som en fastighetsägare har så stor nytta av en infrastrukturinvestering att det motiverar en direktfinansiering. Denna möjlighet behandlas därför inte ytterligare.

Finansiering av vägar med användaravgifter är relativt ovanlig i Sverige. Motivet är uppenbart. Om man bygger en ny, fin väg är kostnaden för att släppa på trafiken och för att tillåta ytterligare fordon låga. Personbilar ger upphov till mycket marginellt slitage medan lastbilar som har hög vikt per fordonsaxel sliter något mer. Avgifter som skulle räcka för att betala för investeringen skulle därför medföra att vägen inte används om trafikanterna kan välja något annat, avgiftsfritt alternativ.

Om trafiken ökar så att det blir trångt på vägen stärks argumenten för att ta betalt. Det kan då vara skäl att ta ut trängselavgifter på det sätt som i dag sker i Stockholm. Detta är emellertid sällan ett problem på en ny väg.

Argumentet mot brukaravgifter i form av tullar är alltså att man riskerar att tränga undan trafik trots att kostnaderna för att använda den nya vägen är mycket låg. När man öppnade en ny tullmotorväg i Ungern i slutet av 1990-talet blev konsekvensen att huvuddelen av trafiken kom att också fortsättningsvis använda de gamla, sämre men avgiftsfria vägarna. På motsvarande sätt innebär franska tullmotorvägar att trafiken använder mindre vägar och bidrar till fler olyckor än om de stora vägarna vore avgiftsbefriade.

Normalt menar man därför att tullar och andra avgifter är olämpliga eftersom det innebär att den dyra resursen underutnyttjas. I stället bekostas merparten av all infrastruktur, inte bara i Sverige utan också i stora delar av världen, av skatter.

Men det är emellertid inte bara tullar som har önskade bieffekter; det har också de skatter som i stället betalar för investeringarna. Man brukar tala om att skatter leder till dödviktskostnader. Tanken är att en skatt, exempelvis på konsumtionen i form av moms, innebär att varorna blir dyrare och därmed att människor köper mindre. Skatten representerar emellertid ingen »riktig kostnad«, och därför är undanträngningen av konsumtion samhällsekonomiskt önskad. Också skatter på lön (arbetsgivaravgifter) och många punktskatter har sådana önskade effekter.²⁷

27. I de samhällsekonomiska investeringskalkyler som görs hade storleken på denna aspekt tidigare till och med ett specifikt värde genom att man antog att varje skattekrona i själva verket kostar 1:30. Den snedvridning av resursanvändningen som skatter ger upphov till anges därför till 30 procent.

Eftersom skattefinansiering har snedvridningseffekter kan man tänka sig att acceptera sådana snedvridningseffekter också av tullar och avgifter. Man skulle därför kunna låta infrastrukturen bekostas av avgifter, bara inte snedvridningseffekten av tullen blir »för hög». De tullar som tas ut på Öresundsbron och på den nya Svinesundsbron kan sägas illustrera denna tankegång. Trafikanterna har i dessa fall relativt dåliga alternativ; de får köra en lång omväg eller avstå från att resa. Tullarna har därför inte så stora samhällsekonomiska snedvridningseffekter. Också de nya broar som i skrivande stund planeras av regeringen och Vägverket i Motala och Sundsvall, och som kommer att delfinansieras med tullavgifter, har alternativ som innebär omvägar, i synnerhet för lastbilar.

En samlad bedömning är mot denna bakgrund att väg- och järnvägsprojekt i Sverige normalt sett bör bekostas via statsbudgeten. Det kan emellertid i specifika situationer finnas anledning att överväga om brukarfinansiering kan vara ett lämpligt undantag från denna övergripande princip.

Det finns också situationer där man kan tänka sig att använda avgifter som tas ut på ett ställe i vägnätet för att bekosta investeringar i andra delar. Exempelvis finns i dag en sådan koppling mellan trängselavgifterna i Stockholm och byggandet av en västlig förbifart. Även om sådana lösningar är fullt möjliga handlar det i så fall i mycket begränsad utsträckning om en konstruktion som kan kopplas till OPS-fenomenet i sig. I stället är det en politisk förhandling som kan leda fram till en överenskommelse som synbarligen skapar en koppling mellan ett projekt och en trängselavgift någon annanstans.

19.2 Har det någon betydelse för rekommendationerna?

I Norge tar man ut tullavgifter på cirka 25 platser i vägnätet. En tolkning är att detta i Norge har relativt begränsade effekter för effektiviteten eftersom alternativet till att betala en »bompeng» är en lång omväg kring ett fjäll, om det över huvud taget finns alternativa vägar.

I den uppföljning som redovisas i rapporten av Sandberg Eriksen m.fl. (2007) av de tre norska OPS-projekten framgår att dessa åtminstone delvis bekostas med tullintäkter. Det är emellertid staten

och inte respektive utförare som bär risken för eventuella avvikelser mellan prognostiserat och faktiskt resande. Rent praktiskt tas avgiften upp av OPS-bolaget men om det skulle visa sig att intäkterna är lägre än vad som avtalats kommer man att få en kompletterande ersättning från staten.

Exemplet illustrerar att den framställning som görs i boken, som i huvudsak fokuserar på finansieringskonstruktioner där ett projektbolag får betalt från staten på grundval av att anläggningen är tillgänglig och i acceptabel standard, kan generaliseras också till en ersättning som helt eller delvis kommer från användarintäkter. De incitament som skapas genom att på olika sätt postulera en anläggnings funktion och genom valet av riskdelningsprinciper med mera är tillämpbara också om man använder brukarfinansiering.

Samma förhållande illustreras av diskussionen kring Arlanda-banan. En betydande del av investeringskostnaderna kommer där att betalas av resenärerna via det biljettpris som tas ut. Dessutom har staten direkt stått för de delar av projektet som innebar att man byggde fyra spår på huvuddelen av sträckan. Staten har också bistått med ett så kallat villkorslån som i realiteten innebär att staten och ägaren kommer att dela på överskotten när väl övriga lån har betalats. Logiken i överenskommelsen vad gäller riskdelning och annat kvarstår.

Inte heller vad gäller finansiering av projekt utanför infrastruktur-sektorn förändras analysen av strukturen på OPS av att konsumenterna är med och betalar. Man kan notera att Gotlandstrafiken redan i utgångsläget betalas med en kombination av biljettintäkter och statliga driftbidrag. På samma sätt finansieras kommunala simhallar och ofta också större idrottsanläggningar med en kombination av avgifter och skatter. Sjukhus betalas i allt väsentligt med skattemedel.

20. Några juridiska aspekter på OPS

Privata företag kan använda underleverantörer och köpa varor och tjänster i stort sett enligt eget gottfinnande. Det är först och främst önskemålet om att säkerställa ett gott verksamhetsresultat som avgör hur, mera precist, man går till väga för att bestämma med vem som sådana avtal ska skrivas och hur ersättningen ska utformas.

Situationen är mera komplex i offentlig verksamhet. Myndigheter har att hålla sig till ett omfattande regelverk för offentlig upphandling när man ska bestämma vem som ska få leverera en vara eller en tjänst. Reglerna omfattar också upphandling av entreprenader i allmänhet liksom OPS i synnerhet. Några aspekter på det regelverk som styr upphandlingarna redovisas i avsnitt 20.1. Avsnitt 20.2 definierar och behandlar de upphandlingar som klassificeras som koncessioner. Ytterligare ett steg på denna väg utvecklas i avsnitt 20.3 där den konkurrenspräglade dialogen beskrivs, en ny upphandlingsform som ingår som en del av EU-lagstiftningen men som ännu inte har införlivats i det svenska regelverket. I avsnitt 20.4 görs några avslutande observationer med anledning av genomgången.

20.1 Vad säger LOU?

Från den 1 januari 2008 har den gamla lagen om offentlig upphandling (LOU) ersatts av två nya, dels lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (klassiska lagen och man talar om klassisk sektor), dels lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (försörjningslagen respektive försörjningssektorn). Regelverken är i långa stycken lika men har några skillnader, som anges nedan, med viss betydelse för tillämpningar inom transportsektorn.

Lagarnas grundprinciper är att alla offentliga inköp ska ske i konkurrens, vara affärsmässigt genomförda och ske på ett objektivt sätt.

De grundläggande gemenskapsrättsliga principer som ska efterlevas är icke-diskriminering, likabehandling, transparens (öppenhet och förutsebarhet), proportionalitet och ömsesidigt erkännande.

Med detta regelverk begränsas risken för att somliga leverantörer favoriseras på andras bekostnad. I förlängningen bidrar reglerna till ett samhälle där risken för ineffektivitet och korruption är mindre än om representanter för offentlig sektor skulle få anlita leverantörer enligt eget gottfinnande. Priset för detta är regler som stundtals upplevs som byråkratiska.

Det svenska lagverket är harmoniserat med EG:s direktiv. Tröskelvärden anger vilka projekt som måste upphandlas enligt det EU-gemensamma regelverket. Om upphandlingen uppgår till eller överstiger tröskelvärdet måste den publiceras i TED (Tenders Electronic Daily) som är EU-ländernas databas för upphandlingar. I maj 2009 är tröskelvärdet för byggtreprenader ungefär 54 miljoner kronor. I Sverige tillämpas reglerna också för upphandlingar under dessa tröskelvärden.

Det finns tre förfaranden som kan användas för upphandlingar.

Öppen upphandling: En upphandling där alla leverantörer som vill får lämna anbud. Leverantören begär efter annonsering ett förfrågningsunderlag från myndigheten. Inga förhandlingar förekommer.

Selektiv upphandling: Myndigheten annonserar på samma sätt som vid en öppen upphandling, men anger dessutom att man genomför en selektiv upphandling. De leverantörer som anser sig uppfylla de krav som formuleras i utlysningen styrker detta och anmäler sitt intresse. Myndigheten väljer ut lägst 5, högst 20 företag som får delta i upphandlingen. Förfrågningsunderlaget skickas samtidigt ut till dem som valts ut. Inga andra anbud får provas än från dem som fått förfrågningsunderlaget. Någon förhandling med leverantörerna får inte förekomma.

Förhandlad upphandling: En kvalificering görs av ett antal leverantörer, exempelvis på det sätt som beskrevs för den selektiva upphandlingen, varefter beställaren förhandlar med de företag som valts ut.

Upphandlingsformerna skiljer sig åt dels med avseende på vilka som i slutänden får lägga anbud, dels med avseende på möjligheten till förhandlingar mellan beställare och utförare. Om det är möjligt att

förhandla är det också möjligt att successivt anpassa beskrivningen av den vara eller den tjänst som ska köpas till de faktiska krav som beställaren vill tillgodose. Den flexibilitet som förhandlad upphandling medger får emellertid endast användas i undantagsfall inom den klassiska sektorn, dit bland annat Vägverket hör. Undantaget avser situationer där de anbud som har kommit in är ofullständiga eller om endast en anbudsgivare finns. Inom försörjningssektorerna, dit bland annat Banverket hör, får däremot de upphandlande enheterna välja fritt mellan de tre upphandlingsförfarandena.

Gemensamt för alla tre upphandlingsformerna är att man inte får ändra på förutsättningarna för upphandlingen efter det att en anbudsförfrågan lämnats ut. Förhandlingen i den tredje upphandlingsformen avser därför primärt *tolkningen* av det uppdrag som diskuteras men ger inte utrymme att förändra uppdraget baserat på det som framkommer under förhandlingarna. Om man skulle finna det nödvändigt att genomföra mera omfattande förändringar av uppdragets inriktning måste det därför upphandlas på nytt. Detta är ett sätt att garantera att alla potentiella leverantörer får samma möjligheter att lämna anbud på den verksamhet man i slutänden bestämmer sig för att man vill ha utförd.

20.2 Koncessioner

Under vissa omständigheter kan en upphandlande enhet också inom den klassiska sektorn genomföra en förhandlad upphandling. Så är fallet då man upphandlar en koncession, det vill säga en entreprenad där ersättningen för uppdraget helt eller till en betydande del utgörs av intäkter från avgifter, biljettförsäljning och dylikt. Detta är den juridiska motsvarigheten till de avgiftslösningar som behandlades i kapitel 19.

En koncessionshavare har alltså rätt att kommersiellt utnyttja anläggningen eller tjänsten. Det betyder att den upphandlande enheten överlåter en ekonomisk risk på utföraren. Koncessionshavaren bär då inte endast den risk som förekommer under själva bygget utan dessutom de risker som är förenade med drift och nyttjande av anläggningen. Upphandlingar där entreprenören ges garantier om full kostnadstäckning i de fall han utför arbetet tillfredsställande är därför inte en koncession.

Syftet med att upphandla en koncession i stället för ett offentligt upphandlingskontrakt är inte att ge den upphandlande enheten möjlighet att förhandla inom ramen för en förhandlad upphandling. I stället är avsikten att offentliga byggnationer eller tjänster ska kunna levereras till en lägre kostnad för den offentliga sektorn. Med en koncession flyttar beställaren över risken för eventuella förluster på utföraren vilket har de konsekvenser som diskuterades i kapitel 16.

20.3 Konkurrenspräglad dialog

Vid upphandlingar av kontorsmateriel, datorer och en stor mängd andra varor och tjänster är det förhållandevis lätt att beskriva vilken produkt beställaren vill ha. Inom infrastruktursektorn och i många andra sammanhang där man vill köpa mera komplexa tjänster kan uppdragsspecifikationen vara svårare. Man kan ofta ha en övergripande tanke om vad som ska åstadkommas men det kan vara svårt att omvandla denna tanke till ett avtal som verkligen kan binda utföraren till ett konkret åtagande.

Som framgått av beskrivningen i tidigare kapitel har man i anläggningsbranschen hanterat dessa svårigheter genom att i detalj reglera inte bara vad, utan också hur ett projekt ska genomföras. En konsekvens har varit att utförarens möjligheter att lösa det grundläggande problemet i form av otillräcklig vägkapacitet och behov av nya lokaler på något annat sätt än vad beställaren kommit fram till har blockerats. Man har inte heller haft möjligheter att under genomförandeprocessen hitta lösningar som med bibehållen kvalitet sänker genomförandekostnaderna.

Det har mot denna bakgrund funnits ett intresse av att försöka anlita en utförare i ett tidigt skede i planeringsprocessen eftersom man på så sätt ännu inte hunnit låsa sig vid specifika metoder. Men ju tidigare i planeringsprocessen man vill anlita en utförare, desto svårare är det att specificera uppdragets natur. Med stöd i framför allt engelska erfarenheter har en ny upphandlingsform upptagits i EU:s regelverk. Avsikten är att man för särskilt komplexa upphandlingar ska kunna använda sig av konkurrenspräglad dialog.²⁸

Ett exempel på hur regelverket har utnyttjats i Sverige kan hämtas från Sollefteå kommun som genomfört en upphandling i form av

konkurrenspräglad dialog om byggande och drift av en friskvårdsanläggning med simhall i koncessionsform.²⁹ En simhall kan bli en simhall med äventyrsbad, den kan också utrustas med gym eller så bygger man rent av en multifunktionsanläggning som också inkluderar till exempel spa, caféer, restauranger och biograf.

I en konkurrenspräglad dialog finns varken ett komplett förfrågningsunderlag eller en kravspecifikation när upphandlingsprocessen påbörjas. I Sollefteås beskrivande dokument var också väldigt få faktorer bestämda från början. Kommunen ville att anläggningen skulle innehålla en 25-meters simbassäng och vara dimensionerad för 140 000 besök om året. I övrigt kunde anbudsgivarna föreslå innehåll och utformning. Även anläggningens placering var en öppen fråga. Avsikten var att alla relevanta aspekter på projektet, såsom innehåll, utformning, riskfördelning, avtalstid och ersättning från kommunen ska behandlas under dialogen.

Kommunen ansåg sig ha rätt att använda den konkurrenspräglade dialogen trots att denna upphandlingsform ännu inte införts i den svenska upphandlingslagstiftningen eftersom man avsåg att låta inträdesavgifter betala för en betydande del av anläggningskostnaderna. Som framgått av förra avsnittet är det uppenbarligen möjligt att upphandla koncessioner på ett mer flexibelt sätt än traditionella entreprenadkontrakt.

Sollefteå hade kunnat välja ett förhandlat upphandlingsförfarande men man menade att en konkurrenspräglad dialog ger bättre utrymme för förhandlingar som gör det möjligt att ta upp alla relevanta aspekter på uppdraget. Dialogen får dessutom fortgå så länge den upphandlande enheten anser sig ha behov av att föra den. De »slutgiltiga anbud» som leverantörerna lämnar efter det att dialogen avslutats är alltså inte detsamma som »anbud» i en förhandlad upphandling.

Det finns åtminstone tre skäl till varför den konkurrenspräglade dialogen kan vara lämpad för upphandling av OPS-avtal:

28. Direktiv 2004/18/EC; se även den brittiska förklarande texten på http://www.govopps.co.uk/guidance_db_files/guidances/guidance_18_2006.pdf.

29. Exemplet bygger på Sylwan (2007).

1. *En konkurrenspräglad dialog får vara mer förutsättningslös.* När dialogen inleds finns varken en kravspecifikation eller ett anbud. I stället tar både kravspecifikation och anbud form i dialogen. Den upphandlande enheten ska visserligen ange sina behov och krav, men detta får, som framgår av exemplet Sollefteå, göras i mycket allmänna termer. Den upphandlande enheten behöver inte heller ha bestämt sig för om projektet ska genomföras som en koncession eller med offentlig direktfinansiering. En förhandlad upphandling förutsätter i stället att man utgår från en kravspecifikation och från lämnade anbud. Först därefter får man förhandla och förhandlingen får inte väsentligen avvika från de ramar som satts i dessa två handlingar.
2. *Initialkostnaderna för att delta i en konkurrenspräglad dialog är låga.* Att lämna anbud i en entreprenadupphandling är förenat med höga transaktionskostnader. Bland annat därför lämnas i många entreprenadupphandlingar få anbud. I exemplet Sollefteå behövde ansökan endast innehålla bevis på att utföraren har tillräcklig kreditvärdighet och erfarenhet av liknande byggprojekt. När dialogen väl börjar måste entreprenören kunna presentera något mer konkret, men fortfarande långt ifrån ett fullständigt anbud. Eftersom dialogen får föras i successiva steg kan den upphandlande enheten också tidigt välja bort lösningar som inte är intressanta. Inget hindrar heller att utföraren själv väljer att lämna dialogen. Ju längre dialogen pågår desto mer arbete måste anbudsgivarna lägga ner på beskrivningen av sina respektive lösningar. Samtidigt är det då också möjligt att väga sådana kostnader mot sannolikheten att vinna upphandlingen.
3. *Utföraren har ett starkare idéskydd i en konkurrenspräglad dialog.* I lagen om upphandling inom klassisk sektor finns en särskild regel som förbjuder den upphandlande enheten att röja konfidentiell information som någon deltagare lämnat i dialogen utan dennes samtycke. Motsvarande skydd saknas i reglerna för förhandlad upphandling. Syftet är att utföraren ska våga beskriva sin lösning i detalj utan att informationen kommer till övriga deltagares kännedom. Det kan dock tänkas att två deltagare presenterar lösningar som kompletterar varandra. Enligt direktivet är det då möjligt för den upphandlande enheten att föreslå att parterna förs samman för ett trepartssamtal.

Den konkurrenspräglade dialogen har tillkommit för att underlätta upphandling av OPS-avtal. År 2005 hade cirka 500 konkurrenspräglade dialoger inletts, framför allt i Frankrike och England (Treumer 2006).

Ett problem med den konkurrenspräglade dialogen hänger samman med den tredje punkten ovan, och risken för att beställaren trots allt för över information mellan olika anbudsgivare. Genom att ställa skickligt formulerade frågor till ett av företagen som deltar i dialogen, ett företag som kanske på någon grund föredras av beställaren, kan det vara möjligt att få företaget i fråga att ta upp en idé som i själva verket framkommit från någon av de andra anbudsgivarna. Även om detta inte är tillåtet kan det vara svårt att i praktiken kontrollera.

En annan risk med den konkurrenspräglade dialogen är att det eller de företag som följt med långt i dialogen, men inte fått det slutliga anbudet, kommer att kunna överklaga beställarens tilldelningsbeslut. Det kan i sådana situationer vara svårt att belägga att beställaren verkligen följt de grundläggande intentionerna i direktivet. Konsekvensen kan bli komplicerade processer som handlar om juridiska tolkningar av direktivet i förhållande till hur upphandlingen genomförts.

Ett särskilt problem som kan bli akut i samband med att projekt upphandlas via en konkurrenspräglad dialog är den sammankoppling som stundtals görs mellan uppdraget att genomföra ett projekt och dess finansiering via olika former av exploateringsavtal. Kommuner utnyttjar således nu och då möjligheten att knyta tillkomsten av en samhällelig nytta till rättigheten för ett företag att exploatera kommunal mark. Ett exempel gavs i kapitel 9 där Sundsvalls kommun kopplade upprustningen av en fotbollsarena till uppförandet av en kontorsfastighet på intilliggande, av kommunen ägd, mark.

Ett annat exempel kan hämtas från Eskilstuna kommun som hösten 2000 godkände ett samarbetsavtal med ett stort byggbolag. Kommunen ville ha moderna tävlings- och träningsarenor för fotboll, speedway och friidrott, och man ville också att det skulle byggas cirka 100 bostäder i centrala lägen samt att det uppfördes nya lokaler för att förstärka befintliga köpcentrum. För dessa ändamål upprättades två avtal mellan kommunen och exploatören.

- Kommunen utfäste sig att sälja vissa fastigheter till exploatören med syfte att denne i gengäld skulle få byggrätter för bostäder och affärsområden. Köpeskillingen uppgick till 61 miljoner kronor och exploatören tog på sig all risk för förekomst av eventuella markföroreningar, arkeologiska utgrävningar med mera samt alla kostnader för planläggning och exploatering av områdena.
- Kommunen förband sig att under minst 25 år hyra de tre idrottsanläggningarna till en kostnad som motsvarade kapitalkostnaden med en lika lång avskrivningstid. Kommunen skulle svara för drift och underhåll av anläggningarna. Det fanns också ett antal andra delar i överenskommelsen med koppling till byggande av lokalgator och dylikt.

Efter ett överklagande fann EG-kommissionen att de avtal som tecknats stred mot gällande EU-bestämmelser i flera delar, bland annat eftersom kommunen inte hade upphandlat byggandet av idrottsanläggningarna enligt gällande regler. Exemplet är hämtat från Madell (2007) som också menar att de olika till viss del motstridiga bestämmelser som aktualiseras i samband med OPS gör det svårt att på detta sätt koppla samman kommersiellt motiverad exploatering av mark med genomförandet av samhällsnyttig verksamhet. Inte heller en konkurrenspräglad dialog, som gör det möjligt att föra förhandlingar under upphandlingsfasen, löser upp dessa knutar.

Det finns också anledning att lyfta fram att flera av de problem som påtalats är generiska för upphandlingar och därför inte primärt kan kopplas till den specifika upphandlingsform som tillämpas. Svårigheterna hänger nära samman med det dilemma som ligger i att beställaren behöver bestämma sig för vilken produkt man vill tillhandahålla vid en tidpunkt i beslutsprocessen då man ännu inte riktigt vet själv vad man vill åstadkomma.

20.4 Slutsatser

OPS innebär att man lämnar formerna för de upphandlingar som traditionellt görs i bygg- och anläggningsbranschen. Detta betyder emellertid inte att man kan lägga lagen om offentlig upphandling åt sidan. I frånvaro av konkurrens i upphandlingen finns också en risk

att de besparingar som görs i första hand tillfaller utföraren och att kostnaden för skattebetalarna är oförändrad. Det finns också en risk för att behovet av att utveckla produktionstekniken minskar med endast några få företag på marknaden.

Om upphandlingarna inom ramen för OPS kan utformas som koncessioner ökar uppenbarligen möjligheterna för beställaren att kunna kommunicera med olika anbudsgivare. Denna möjlighet är emellertid fortfarande begränsad i jämförelse med det förfarande som införts på europeisk nivå men ännu inte i Sverige. Mycket talar för att en konkurrenspräglad dialog har viktiga bidrag att lämna till utvecklingen av OPS i Sverige. Med denna upphandlingsform behövs sannolikt inte heller någon särskild lagstiftning för att underlätta genomförandet av OPS; se vidare Burnett (2007) för en diskussion av denna fråga.

Däremot måste sannolikt riksdagen ta ställning till denna typ av projekt på det sätt som skedde för Arlandabanan. Detta betingas emellertid mindre av den konkurrensrättsliga problematiken än av att riksdagen normalt vill ha sista ordet i situationer då staten beslutar om stora ekonomiska åtaganden.

Det finns uppenbarligen också begränsningar i potentialen hos den konkurrenspräglade dialogen. Två sådana utgörs av svårigheterna att verkligen garantera att goda idéer inte förs vidare i förhandlingsprocessen samt risken för att hamna i utdragna processer med överklaganden. Kommunernas tendens att koppla samman genomförandet av samhällsnyttiga investeringar med kommersiella intressen genom att överföra kommunala tillgångar till utföraren har också uppmärksamrats. Detta torde emellertid ha mindre att göra med OPS i sig än att kommunerna på detta sätt vill slippa bekosta investeringar via skattsedeln eller med brukaravgifter. Det måste därför alltid vara ett krav att hålla isär försäljningen av tillgångar från genomförandet av specifika större investeringar, även om detta på kort sikt skulle begränsa kommunernas handlingsutrymme. Om inte, riskerar man att bryta mot grundläggande principer i lagstiftningen, till exempel vad gäller likabehandling och transparens.

21. OPS och beställarkompetens

Del fyra av boken har behandlat ett antal frågor kring den lämpliga utformningen av avtal baserade på offentlig-privat samverkan. Fokus har så här långt riktats mot behovet av att definiera och följa upp funktion och att koppla betalningarna till utföraren till att denna funktion verkligen levereras. En annan central fråga har handlat om hanteringen av risk, både vem som ska få stå för oväntade kostnadsökningar och hur ersättningskonstruktionen ska användas för att fördela ansvaret för olyckliga omständigheter.

Inom ramen för några övergripande principer har emellertid en återkommande slutsats varit att »det beror på«. Den specifika lösning som bör väljas kommer i stor utsträckning att variera med de förutsättningar som är för handen i respektive projekt. Beroende på i vilka avseenden osäkerheten om byggkostnader och framtida efterfrågan är särskilt stor kan man behöva ta till olika kontraktstekniska lösningar. För att kunna hantera dessa avvägningar på ett klokt sätt krävs en kompetent beställare.

Det är också uppenbart att man särskilt i kommunala sammanhang mer prioriterar att få ett projekt genomfört än att avtal tecknas på ett sätt som verkligen är till gagn för skattebetalarna. Framställningen i Andersson (2008) reser indirekt frågan om skattebetalarna verkligen får valuta för pengarna. Också detta pekar på behovet av beställarkompetens för att minska risken för att saker går snett, inte minst i form av att de framtida kostnaderna för beställaren växer jämfört med ett traditionellt förfarande.

Merparten traditionella upphandlingar innebär att beställaren köper input i projekt. Man genomför en projektering som resulterar i en detaljerad lista som beskriver exakt vilka arbetsmoment som ska genomföras och i vilken mängd. Efter det att förfrågningsunderlaget skickats ut handlar relationen mellan beställare och utförare i betydande utsträckning om ingenjörsmässiga bedömningar av vad som

är rimliga utökningar av mängden arbete i förhållande till den ursprungliga beskrivningen.

OPS innebär en radikal förändring av denna rollfördelning mellan parterna. Den typ av ingenjörsmässiga avvägningar som krävs för att utforma ett OPS-projekt är av en annan natur än då traditionella entreprenadformer används. Kopplingen mellan de effektsamband som knyter samman kvaliteten på den färdiga anläggningen med kostnader och nytta för dem som i framtiden ska använda den kommer att vara av stor betydelse för att avgöra standardkrav och för att beräkna bonus till, eller avdrag från, en grundersättning.

Man måste exempelvis veta *hur mycket* som drivmedelsförbrukning och slitage ökar när vägens standard försämras. I frånvaro av sådana kunskaper blir det svårt att utforma krav på vägytans standard, och därmed att beräkna vilka avdrag från ersättningen som ska göras när standarden sjunker. På motsvarande sätt måste man på förhand bestämma sig för projektbolagets möjligheter att påverka trafiksäkerhet och miljö, och hur man på bästa sätt ska skapa incitament för att hantera sådana hänsyn.

Som också framgått av diskussionen i tidigare kapitel ska beställaren däremot i princip inte ta ansvar för hur ett projekt ska genomföras, som exempelvis vilken tjocklek olika konstruktioner ska ha och vilket material som ska användas. Ju längre tidsperiod som ett avtal omfattar, och ju tydligare krav som kan formuleras på anläggningen vid den tidpunkt som den sedermera överlämnas till beställaren, desto mindre påverkan ska beställaren ha på hur ett arbete utförs.

Samtidigt som betydelsen av ingenjörskunnande minskar måste beställaren i större utsträckning ha tillgång till expertis på hur avtal ska utformas för att ge parterna lämpliga incitament. Kombinationen av ekonomisk och juridisk expertkunskap är därför väsentligt viktigare för OPS än för traditionella kontrakt. Till detta kommer att man också måste tänka sig att det finns betydande skillnader mellan olika OPS-projekt eftersom risker varierar beroende på projektens förutsättningar.

I England etablerades 1997 *Treasury Taskforce* för att koordinera arbetet med OPS/PPP i England. Avsikten var att återuppliva *Private Finance Initiative*, vilket är den arbetsbenämning som OPS har i England sedan början av 1990-talet. Gruppen bemannades både med

tjänstemän på departementet och med experter från privat sektor. Den nya arbetsgruppen var ett sätt att markera att interaktionen mellan privat och offentlig sektor höll på att bli allt mer komplex och att det fanns ett behov att stödja utvecklingen av beställarkompetens. Nya avtalsprinciper blev klara 1999.

År 2000 omvandlades denna tillfälliga grupp till *Partnerships UK* (PUK). PUK är i sig ett OPS med en ägarandel om 51 procent för den privata sektorn medan den offentliga delen av företaget ägs av finansdepartementet i London och av *Scottish Executive*. Företaget bedriver sin verksamhet på kommersiell grund för att bidra till en förändring av den offentliga beställarkulturen men är icke vinstdrivande. Man vill på detta sätt slippa att sätta samman nya grupper av experter varje gång nya projektförslag tas fram och även säkerställa att offentliga beställare har tillgång till kompetens och kunskap.

PUK är aktivt i alla delar av Storbritannien och i projekt som genomförs i alla delar av offentlig sektor. Sedan PUK etablerades har man deltagit i över 450 projekt med ett sammanlagt värde av mer än 40 miljarder pund. Efter att inledningsvis haft ungefär 15 anställda uppgår personalen nu till omkring 60 personer. Samtliga uppgifter avser situationen i slutet av 2008; se vidare <http://www.partnershipsuk.org.uk>.

I Italien etablerades *Unità tecnica Financa di Progretto* (UFP, ungefär Italiens arbetsgrupp för OPS) 1999. Bemanningen utgörs av 15 experter från både privat och offentlig sektor där både juridisk, finansiell och teknisk expertis finns representerad. Man har tre arbetsuppgifter: utbildning, direkt bistånd till centrala, regionala och lokala myndigheter och policyutveckling i så måtto att man kan föreslå regeringen ny lagstiftning och också etablera vad som kan anses vara bästa praktiska förfarande inom olika områden. Mer information finns på hemsidan <http://www.utfp.it>. På motsvarande sätt har man i Tyskland etablerat *VerkehrsInfrastrukturFinanzierungsGesellschaft mbH* (VIFG); se <http://www.vifg.de>.

Edward Yescombe (2007) menar att alla länder som överväger att använda OPS bör etablera en särskild enhet för att utveckla gemensamma principer för tillämpningar inom olika områden. En sådan enhet kan exempelvis ha nedanstående arbetsuppgifter:

- Utarbeta ett juridiskt ramverk.
- Publicera rådgivande dokument.
- Anordna träning av sektorsspecifik kompetens.
- Utveckla pilotprojekt.
- Lämna löpande teknisk rådgivning och stöd.
- Följa upp projekt för att löpande kunna rekommendera förändringar i avtalsformerna.
- Säkerställa en enhetlig strategi inom offentlig sektor.
- Koordinera utlysningar för att begränsa risken att fler projekt genomförs än vad det finns kapacitet för.

OPS handlar ofta om upphandlingar av stora värden av komplexa projekt. Sund projekthantering och sunda upphandlingsrutiner räcker emellertid ofta långt för att genomföra också sådana projekt. De nya formerna för avtalsskrivande talar emellertid för att man åtminstone under en inledningsperiod bör etablera en särskild expertfunktion för att bistå i utvecklingen av de nya principerna. Man bör på detta sätt säkerställa ett gemensamt tänkande kring den nya avtalsformen även om detta inte innebär att man landar i gemensamma regler för hur de övergripande principerna ska tillämpas.

I utformningen av avtalen måste man också ha i åtanke att om privata företag inte tror att man kan tjäna pengar på OPS, och om banker inte tror att man får tillbaka de pengar som lånas ut till projektet, så blir det heller inget OPS. Detta perspektiv är viktigt att hålla i minne för den som är ansvarig för upphandlingen.

REFERENSER

- AB 04. »Allmänna bestämmelser för byggnads-, anläggnings- och installationsentreprenader«. Bygandets Kontraktskommitté.
- ABT 06. »Allmänna bestämmelser för totalentreprenader avseende byggnads-, anläggnings- och installationsarbeten«. Bygandets Kontraktskommitté.
- ATB VÄG 2005. »Allmän teknisk beskrivning för vägkonstruktion«. Vägverket, Borlänge.
- Andersson, L. (2008). »Public Private Partnerships (PPP) – Theoretical models and an analysis of Swedish contracts«. Licentiatsavhandling, Institutionen för fastigheter och byggande, Kungliga Tekniska högskolan, Stockholm.
- Arnek, M., L. Hellsvik och M. Trollius (2007). »En svensk modell för offentlig-privat samverkan vid infrastrukturinvesteringar«. Rapport framtagen av en för Banverket, VTI och Vägverket gemensam arbetsgrupp, VTI rapport 588, Linköping.
- Bergman, M. (2002). *Lärobok för regelnissar – en ESO-rapport om regelhantering vid avreglering*. Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, Finansdepartementet, Stockholm.
- Bergman, M. (2008). »Offentlig upphandling och offentliga inköp«. Konkurrensverket, Stockholm.
- Bruzelius, N. (2006). *Väghållning på ny väg*. Institutet för Ekonomisk Forskning, Lunds universitet i samarbete med Sydsvenska industri- och handelskammaren.
- Burnett, M. (2007). *Public Private Partnerships (PPP) – A Decision Maker's Guide*. European Institute of Public Administration, Maastricht.
- C(2007)666I. »Kommissionens tolkningsmeddelande om tillämpningen av EG-rätten om offentlig upphandling och koncessioner på institutionella offentlig-privata partnerskap (IOPP)«.
- Cambridge Economic Policy Associates (CEPA) (2005). »Public Private Partnerships in Scotland – Evaluation of Performance«. Beställd av Scottish Executive.
- Di Ciommo, F., J.M. Vassallo och A. Oliver (2009). »Private Funding Intermodal Exchange Stations in Urban Areas: The Case of Madrid«. Transportation Research Board, Washington, D.C.
- Direktiv 2004/18/EC. »Offentlig upphandling av byggentreprenader, varor och tjänster«.

- FIA (2006). »Utökad samverkan – En svensk modell för anläggningsbranschen«.
- Finanspolitiska rådet (2008). *Svensk finanspolitik*. Finanspolitiska rådets rapport 2008, Stockholm.
- Flyvbjerg, B., N. Bruzelius och W. Rothengatter (2003). *Megaprojects and Risk: An Anatomy of Ambition*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Flyvbjerg, B., M.K. Skamris Holm och S. Buhl (2002). »Underestimating Costs in Public Works Projects: Error or Lie?«. *Journal of the American Planning Association*, vol. 68, nr 3, s. 279–295.
- Försvarsmakten (2006). »Offentlig-Privat Samverkan«. Högkvarteret, Stockholm.
- Grennberg, T. och U. Olsson (1996). »Restvärdebedömning vid avlämnande-besiktningen«. Teknisk rapport 1996:04 T, Avdelningen för anläggningsproduktionsteknik, Tekniska Högskolan i Luleå.
- Guash, J.L. (2004). *Granting and Renegotiating Infrastructure Concessions. Doing it Right*. World Bank Institute Development Studies, World Bank, Washington, D.C.
- Guash, J.L., J.-J. Laffont och S. Straub (2005). »Infrastructure Concessions in Latin America. Government-led Renegotiations«. World Bank Policy Research Working Paper 3749, Washington, D.C.
- Hansson, B. (1994). »Funktionsentreprenad för motorväg. Utvärdering av Gammelsta-projektet«. Institutionen för Byggnadsekonomi, Tekniska Högskolan i Lund.
- Hart, O., A. Shleifer och R.W. Vishny (1997). »The Proper Scope of Government: Theory and an Application to Prisons«. *Quarterly Journal of Economics*, vol. 112, nr 4, s. 1127–1161.
- Iossa, E., G. Spagnolo och M. Vellez (2007). »Contract Design in Public-Private Partnerships«. World Bank, Washington, D.C.
- Kommunförbundet och Svenskt Näringsliv (2003). »Kraft genom samverkan. Exempel på projekt mellan kommuner och näringslivet«. Rapport nr 2, Stockholm.
- Konkurrensverket (2002). »Vårda och skapa konkurrens – Vad krävs för ökad konsumentnytta?«. Konkurrensverkets rapportserie 2002:2, Stockholm.
- Laffont, J.-J. och J. Tirole (1993). *A Theory of Incentives in Regulation and Procurement*. MIT Press, Cambridge.
- Liman, L.-O. (2007). »ABC om AB 04 & ABT 06«. Svensk Byggtjänst, Stockholm.
- Lindberg, H. (2008). *Korporativa karteller. En studie av byggsektor och jordbruk i den svenska modellen*. Norstedts Akademiska Förlag, Stockholm.

- Lindgren, A-M. (2009). »Ta tillbaka demokratin! En genomgång av effekterna av privatiseringar inom tre sektorer«. Rapport nr 8/2008, uppdaterad i januari 2009, Arbetarrörelsens Tankesmedja.
- Madell, T. (2007). »Konkurrenspräglad dialog – ett alternativ vid offentlig-privata partnerskap?«. S. 35–59 i *Svensk rätt i EU – en antologi*, red. Örjan Edström, Iustus Förlag, Uppsala.
- Milgrom, P. och J. Roberts (1992). *Economics, Organisation and Management*. Prentice Hall, Englewood Cliffs, New Jersey.
- Mintz, J. och M. Smart (2006). »Incentives for Public Investment under Fiscal Rules«. World Bank Policy Research Working Paper 3 860.
- National Audit Office (2003). *PFI: Construction Performance*. Report by the Comptroller and Auditor General, London.
- National Audit Office (2005). *Darrent Valley Hospital: The PFI Contract in Action*. Report by the Comptroller and Auditor General, London.
- Nilsson, J-E. (1990). »Private Funding of Public Investments. A Case of a Voluntarily Funded Public Road«. *Journal of Transport Economics and Policy*, vol. 24, nr 2, s. 157–170.
- Nilsson, J-E. (2008). »Upphandling, avtalsutformning och innovationer«. VTI rapport 626, Linköping.
- Nilsson, J-E. (2009). »The value of public private partnerships in infrastructure«. VTI Working Paper, Linköping.
- Nilsson, J-E., M. Bergman och R. Pyddoke (2005). *Den svåra beställarrollen. Om konkurrensutsättning och upphandling i offentlig sektor*. SNS Förlag, Stockholm.
- Nilsson, J-E., A. Ihs, L. Sjögren, L.G. Wiman och L-G. Wågberg (2006). »Funktionsupphandling. Sammanfattning av kunskapsläge och rekommendationer för fortsatt forskning«. VTI rapport 560, Linköping.
- Nilsson, J-E., L. Hultkrantz och U. Karlström (2008). »The Arlanda Airport Rail Link: Lessons Learned from a Swedish Construction Project«. *Review of Network Economics*, vol. 7, nr 1, s. 77–94.
- Nilsson, J-E. och R. Pyddoke (2007). »Offentlig-privat samverkan kring infrastruktur. En forskningsöversikt«. VTI rapport 601, Linköping.
- Nyström, J. (2007). »Partnering: definition, theory and evaluation«. Doktorsavhandling, Institutionen för fastigheter och byggande, Kungliga Tekniska högskolan, Stockholm.
- Nyström, J. (2008). »Fem år med partnering i driftområde Arvika. Definition, utvärdering och erfarenheter«. Rapport CDU 2008:2, Centrum för drift och underhåll, Kungliga Tekniska högskolan, Stockholm.
- OECD (2008). *Transport Infrastructure Investment: Options for Efficiency*. Paris.

- Pakkala, P., W.M. de Jong och J. Äijö (2007). *International Overview of Innovative Contracting Practices for Roads*. Finnish Road Administration (Tiehallinto), Helsingfors.
- Perée, E. och T. Vällilä (2005). »Fiscal Rules and Public Investment«. Economic and Financial Report 2005/02, European Investment Bank, Luxemburg.
- Riksrevisionen (2004). »Arlandabanan. Insyn i ett samfinansierat järnvägsprojekt«. RiR 2004:22, Stockholm.
- Rikstrafiken (2009). »Säkerställd linjesjöfart. Handlingsalternativ för Gotlandstrafiken från 2015«. Rapport februari 2009.
- Riess, A. och T. Vällilä (2005). »Editors' introduction«. S. 11–16 i »Innovative financing of infrastructure – the role of public-private partnerships: Infrastructure, economic growth and the economics of PPPs«. *EIB Papers*, vol. 10, nr 1, European Investment Bank, Luxemburg.
- Sandberg Eriksen, K., H. Minken, G. Steenberg, T. Sunde och K-E. Hagen (2007). »Evaluering av OPS i vegsektoren«. TØI rapport 890/2007, Oslo.
- SOU 2002:115. *Skärpning gubbar! Om konkurrensen, kvaliteten, kostnaderna och kompetensen i byggsektorn*. Fritzes, Stockholm.
- Statskontoret (2009). *Sega gubbar? En uppföljning av Bygghälsöns betänkande »Skärpning gubbar!«*. Rapport 2009:6, Stockholm.
- Sylwan, M. (2007). »Konkurrenspräglad dialog i Sollefteå«. *Anbudsjournalen* nr 41/2007.
- Treumer, S. (2006). »The Field of Application of Competitive Dialogue«. *Public Procurement Law Review*, nr 6, s. 307–315.
- Yescombe, E.R. (2002). *Principles of Project Finance*. Academic Press, San Diego.
- Yescombe, E.R. (2007). *Public Private Partnerships: Principles of Policy and Finance*. Butterworth-Heinemann, Oxford.

REGISTER

- AB 04 (Allmänna bestämmelser för byggnads-, anläggnings- och installationsentreprenader) 36
- affärsmässig 53, 153
- aktiekapital 51, 64
- allmänna bestämmelser för totalentreprenad 40
- anbud 15, 24, 35 f, 40, 42, 44, 59, 65, 69 ff, 81 f, 106 ff, 118, 121, 126 ff, 133, 139 f, 142, 154 f, 157 ff
- anbudsförfrågan 36, 60, 69, 155
- anbudsgivare 24, 41 f, 44, 49, 58, 71, 107, 121, 126, 128, 137, 155, 157 ff, 161
- anbudsprocess 69
- anläggning 9, 12 f, 16, 27, 29 ff, 36, 39 ff, 43, 46 f, 53 f, 56, 59, 61, 63 ff, 73, 86 f, 93 f, 96, 105, 109 ff, 121, 123 ff, 135, 139, 149, 152, 155, 157, 160, 163
- anläggningsentreprenad 36
- annuitet 105, 106
- anslag 51, 92 ff, 97, 142
- anslagsmedel 80
- ansvar 14 f, 23 ff, 29 ff, 39, 42, 44, 46, 50 f, 58, 64, 69 f, 90, 98, 109, 116, 120, 122, 125, 134, 162 f, 165
- användare 111
- arbetsdelning 79
- arbetsfördelning 18, 23 ff
- arbetskraftsproduktivitet 76
- arbetsplan 53
- arkitekttävling 57
- Arlanda Link Consortium (ALC) 49 f, 53
- Arlandabanan 9, 12, 14, 17, 33, 49 ff, 88 f, 119, 130, 133, 136, 139, 141, 152, 161
- ATB VÄG 2005 (Allmän teknisk beskrivning för vägkonstruktion) 39, 120
- avbetalning 51, 94 ff, 105
- avdrag 13, 42, 45 f, 59, 62, 113 f, 122, 163
- avreglering 24
- avtal 9, 12 ff, 18 f, 26 f, 29 f, 33, 37, 40, 43 f, 46, 48 ff, 53 f, 60 f, 63, 66 ff, 86, 89 f, 92, 103 ff
- avtalets längd 12, 47, 119 ff
- avtals- och entreprenadform 33
- avtalsbrott 59 f
- avtalsperiod 14 f, 41, 46, 62, 86, 89, 118, 120, 123
- avtalsstruktur 49 ff
- avtalstid 53, 58 ff, 86 f, 89 f, 105 ff, 120 f, 129, 138, 157
- avtalsutformning 19, 126
- balanskrav 98
- Banverket 35, 49 ff, 75 f, 93, 119, 146, 155
- barnomsorg 23
- besparing 13, 16, 61, 82, 90 f, 109, 111, 120 f, 126 ff, 137, 140, 148, 161
- beställaransvarig 61

- beställare 12 ff, 18, 24 f, 27, 29 f,
35 f, 38 f, 40 ff, 46 ff, 52, 58 ff,
61 f, 68, 71 ff, 81 ff, 86 ff, 105 ff,
109 ff, 116 ff, 125 f, 128, 131 ff,
136, 138, 140 f, 143, 145 ff,
154 ff, 159 ff
- beställarkompetens 15, 19, 104,
162 ff
- biljettpris 53, 134, 149, 152
- bolagisera 35
- bonus 13, 46, 122, 128, 163
- bro 27, 29, 37, 75, 92, 111 f,
119 f, 132, 151
- brukaravgift 15, 150, 161
- brukarfinansiering 92, 151 f
- budget 13, 18, 44, 49, 75, 92,
94 ff, 98 f
- budgetprocess 88
- budgetrestriktion 13, 88
- budgettekniska knep 100
- budgetutrymme 96, 142 f
- bygg- och anläggningsbranschen
12, 16, 18 f, 29, 31, 39, 73,
75 ff, 84, 103, 145, 160
- byggande 14, 26, 29 f, 39 ff, 44,
47, 54, 56, 64, 71, 83, 89, 92,
98, 107, 109, 116 f, 151, 157,
160
- Byggandets Kontraktskommitté
(BKK) 29 f, 36
- byggentreprenad 29, 154
- byggfasen 30, 130, 139
- byggnader 9, 13,, 31, 37 f, 43, 56,
111, 120
- byggnorm 13, 111
- byggrisk 124
- byggtid 16, 57, 87, 90
- byråkratiska 154
- commitment 139
- databas 77 ff, 154
- designrisk 124
- detaljkontroll 73
- dimensionering 47
- direktavskrivning 93 ff, 99, 142
- drift och underhåll 14, 27, 30 ff,
41 f, 44, 46 f, 51, 64, 83, 95, 107,
109 ff, 113, 116 f, 120 f, 124,
139, 141, 160
- driftbudget 98
- dynamik 16, 75
- efterfrågan 61, 89, 124, 162
- efterfrågerisk 124, 133 f
- eftersläpningar 80
- eget kapital 46, 130, 141
- endogen (projektspecifik) risk 125,
133
- entreprenad 18, 21 ff, 29 ff, 33 ff,
119, 146, 153, 155
- entreprenadmodell 24, 33, 90
- entreprenör 14, 36, 40 f, 46 f, 59,
81, 89, 92, 95, 113 ff, 118 f, 126,
128, 131 f, 135, 139 f, 145, 147,
155, 158
- entreprenörskap 88
- erfarenhet 16, 59, 73, 83 ff, 99,
112, 114, 147, 156, 158
- ersättning 9, 15, 26, 30, 36 ff, 41 ff,
58 ff, 65, 68, 82, 86, 88 f, 91,
97, 105, 113 f, 123, 126 ff, 129,
133 ff, 143, 149, 152 f, 155, 157,
163
- ersättningsmodell 59, 81, 128, 132
- exogen (global) risk 125, 128, 131 ff
- expertfunktion 16, 165
- exploateringsavtal 159
- expropriationslag 29

- fast ersättning 39, 42, 126
- fast pris 37, 126 ff, 136, 146
- fastighet 13, 27, 29 ff, 36 f, 59 f,
63 f, 80, 110 ff, 116, 118, 124,
140, 160
- fastighetsförvaltning 58, 163
- fastpris 38, 41, 46, 65, 132
- fastpriskontrakt 41, 86, 91, 132,
148
- finansiell risk 125
- finansiella kostnader 14, 110 f
- finansiellt sparande 97 ff
- finansiera 9, 15, 25, 47, 49, 58, 61,
85, 90 ff, 95 f, 124, 144, 151 f
- FM-tjänst 58, 62, 116, 118
- force majeure* 125, 134
- fotbollsplan 31
- fragmenterad 76
- funktion 35, 41 f, 47, 66, 76, 105,
111, 118, 152, 162
- funktionella egenskaper 13, 48,
83, 118
- funktionella krav 14, 58, 115, 117,
122
- funktionsentreprenad 14, 19, 33,
40 ff, 46, 48, 113, 120, 138,
140 f, 144
- funktionskrav 13, 43, 48, 59, 114,
118, 120, 122
- förfrågningsunderlag 24, 36, 38 f,
42 f, 61, 69, 88, 107, 109, 115,
117 f, 121, 127, 146, 154, 157,
162
- förhandlad upphandling 59, 154 ff
- förlängd garantitid 41
- försörjningssektorn 153
- förtida uppsägning 60
- geoteknisk undersökning 29, 128,
131, 133, 135
- grundpaket Drift 37
- gyllene regel 98, 100
- handbok 111
- handlingsfrihet 47 f, 58, 68, 119
- horisontell relation 26
- horisontellt OPS 27, 67
- huvudman 29, 111, 141
- hyresgäst 60, 63, 111, 117, 124,
135
- icke-diskriminering 67, 154
- incitament 15 f, 47, 81 f, 90, 114,
117, 131 ff, 142, 146 ff, 152,
163
- incitamentsavtal 126 ff, 132, 136,
146, 148
- index 65, 75 ff
- informationsövertag 69
- infrastruktur 16, 27, 29, 46, 80,
89, 93, 96, 142, 149
- infrastrukturprojekt 56, 75, 94,
109, 113 ff, 149
- infrastruktursektorn 88, 98, 114,
124, 152, 156
- ingenjörskunnande 163
- innovationstakt 80
- innovativa lösningar 16, 146
- innovativt sätt 73
- input 36, 41, 162
- institutionell lösning 100
- institutionellt OPS 27, 67 ff
- insyn 65, 67
- intäktsrisk 51
- investerare 60, 141
- investering 12, 14, 17, 27, 29, 37,
40 f, 46 f, 50 f, 53, 56 f, 59, 65 f,
69, 71, 76, 80, 85, 91 ff, 97 ff,

- 105 f, 109, 111, 114, 119,
124, 130, 136, 138, 140, 142 f,
149 ff, 161
- juridisk tolkning 159
- järnväg 13, 29, 31 f, 37, 40, 46,
54, 80, 84 f, 92 f, 113 f, 119,
124, 151
- kapacitet 30, 49, 52 f, 56, 81, 156,
165
- kapitalbudget 98
- klassiska sektorn 153, 158
- kommersiella lån 12, 138 f
- Kommissionen 27, 65, 67 f, 160
- kommuner 17 f, 23, 43, 59, 63 ff,
92, 96, 98, 152, 156 ff, 159 ff
- komplexa upphandlingar 156
- koncession 47, 67 f, 71, 88, 153,
155 ff, 161
- konfidentiell information 158
- konjunkturcykel 97
- konkurrenspräglad dialog 156 ff
- konkurrensutsättning 13, 18, 23 ff
- konkurs 59 f, 66, 89 f, 130, 140 f
- konsortium 9, 46, 58, 60
- konstbyggnad 37, 42 f, 111, 120
- korporativa karteller 80
- korruption 154
- kostnadsbesparing 13, 16, 90 f,
111, 126 f, 137
- kostnadseffektivitet 16, 44, 82, 84,
91, 103, 126 f
- kostnadsrisk 51, 61, 134
- kostnadsutveckling 73, 75 f, 91,
103, 144
- kostnadsöverskridande 13 f, 16,
65, 75, 80, 88, 107, 127, 135,
137
- kreativitet 16
- kunskapsövertag 69
- kvalitet 24, 45, 57, 59, 61, 79, 91,
103, 109 ff, 125, 127 f, 139,
145, 156, 163
- kvantitet 36 ff, 82, 88, 129
- Lagen om offentlig upphandling
(LOU) 59, 65, 153 ff, 160
- landsting 12, 15, 17, 23, 56, 58 f,
96, 116
- likabehandling 67, 154, 161
- likvidation 59
- livscykel 12 f, 16, 58, 86
- livscykelkostnader 18, 21, 29 ff,
72 f, 103, 106, 109 ff
- livscykeltankande 47
- lokal försörjning 117
- lånat kapital 130
- långa avtal 47, 86 f, 89, 109, 121
- långivare 14, 16, 18, 59 f, 138
- läroprocess 87
- löpande konsumtion 93, 96, 99
- löpande räkning 126 ff, 133, 136
- manual 111 f
- merkostnad 14, 44, 60, 65, 120,
128, 131, 133 f, 148
- miljö 43, 54, 57, 113, 163
- miljörisk 125
- mängdbeskrivning 38
- mätproblem 79
- nationalräkenskaper 91, 95
- naturkatastrof 125
- nettoförmögenhet 98, 100
- nettoinvesteringar 98
- nettoskuld 100
- norm 13, 30, 40, 47, 80 f, 111 ff,
122

- objektivt sätt 153
- offentlig sektor 23 ff, 84, 92, 107, 126, 135, 139, 154, 164 f
- offentlig upphandling 15, 59, 65, 68, 153, 160
- offentligt ägda bolag 12, 17
- omförhandling 55, 89 ff, 121, 139 ff, 146
- operativ risk 124
- optimalt kontrakt 135
- osäkerhet 29, 44, 77, 90, 121, 123 f, 127, 162
- output 41
- partnering 145 ff
- politisk risk 125 f
- priser 36 f, 44, 46, 81, 93, 136, 149
- priskonkurrens 24
- privatisering 18, 24
- produktionskostnad 81, 89
- produktivitet 76, 78
- produktivitetsutveckling 16, 19, 75 ff
- produktportfölj 132
- projektbolag 12 ff, 26, 46 f, 67, 86, 89, 119, 123 f, 129 f, 137 ff, 149, 152, 163
- projektering 15, 30, 35 f, 37 f, 40 f, 43 f, 57 f, 75, 83, 88, 107 f, 112, 162
- projektidé 105, 139
- projektutformning 14
- proportionalitet 67, 154
- Public Sector Comparator (PSC) 105
- Public-Private Partnerships (PPP) 9, 17, 163
- refinansiera 61 f, 130
- regelverk för offentlig upphandling 153
- regler 39, 43, 68, 80, 89, 105, 112 ff, 115 f, 121, 153 ff, 158, 160, 165
- reglerbar 38 f, 129, 146
- reinvestering 30 f, 37, 40, 59, 65, 87, 105, 120, 122, 140
- resultat 13, 15, 30, 36, 41, 43, 46, 52, 56, 82 f, 91, 107, 113, 125 f, 129 f, 133, 136, 146, 148, 153
- risk 12 ff, 30, 42, 44, 48, 52, 60, 65, 69 ff, 82, 90, 97, 107, 112, 116 f, 121, 123 ff, 138 ff, 154
- riskexponering 129
- riskkapital 12, 130, 138 f
- riskpremie 132 f
- ränta 14, 31, 51, 60, 90, 94 ff, 126, 130
- räntekostnad 46, 51, 95 f, 105, 138
- samarbete 15, 27, 65, 67, 116, 147 f
- samarbetspartner 70 f
- samhällsekonomisk effektivitet 54
- samhällsekonomiskt lämplig standard 111
- samverkan 12, 17, 23, 25, 46 ff, 73, 92, 103, 112, 145 ff, 162
- samägande 9, 68
- selektiv upphandling 154
- sjukhus 12 f, 15, 30 ff, 46, 56 ff, 61 f, 90, 115 ff, 152
- sjukvård 23, 31, 57, 60, 116
- självvalsmodell 24
- skuggavgift 46
- slutbesiktning 145
- snedvridningseffekt 151

- specialisering 79
standard 30 ff, 37, 45, 62, 64, 66,
71, 80 f, 110 f, 1113, 115, 118,
121 f, 131, 139 f, 152, 163
säkerhet 60, 63, 77, 111 ff, 126,
134, 144, 163

teknisk risk 124
tekniska lösningar 14 f, 83, 107 f,
118, 122, 142, 144, 146, 162
tillgänglighet 45, 59, 113, 118, 124
tillgänglighetsbetalning 136, 149
tillgänglighetsersättning 46
tillgänglighetsrisk 124
tillståndsprovning 125
tillväxtredovisning 78
tjänst 12 f, 17 f, 23 ff, 29, 41, 46,
58 f, 61, 66, 76, 80, 84, 89, 116,
118, 122, 125 f, 153, 155 f, 164
total faktorproduktivitet 78 f
totalentreprenad 40 f
totalt sparande 98 ff
trafikupplägg 70
transaktionskostnad 87, 158
transparent 98
tredje part 13, 50, 122
trängselavgift 150 f
tröskelvärden 154
tull 46 f, 53, 89, 92, 124, 134 f,
149 ff

underleverantör 73, 153
uppdragsbeskrivning 26, 44, 131
uppdragsspecifikation 68, 156
uppföljning 56, 58 f, 61. 76, 86 f,
90 f, 113, 118, 145, 147, 151
upphandling 12, 15, 17 f, 24, 33,
35 ff, 41, 44, 47, 56, 58 f, 65,
67 ff, 81 f, 90, 104, 108, 112,
116, 118, 120 ff, 125 ff, 133,
139 f, 142, 145 f, 153 ff, 165
utförandeentreprenad 14, 16, 19,
33, 35 ff, 40 f, 43, 47, 81 f, 88,
119, 128 f, 131, 136
utföraren 12, 14 ff, 29, 42, 44 f,
46 ff, 58 f, 61 f, 68 f, 71, 81 ff,
86, 88, 90, 104, 109 ff, 113 f,
116, 118 ff, 122 f, 125 ff 139 ff,
143 f, 148, 155 f, 158, 161 f
utvärdering 13, 35, 86 f

vertikal relation 26
villkorslån 51 f, 54, 136, 152
volymrisk 131
väg 213, 27, 29 ff, 35 ff, 46, 49,
52 ff, 80, 84 f, 92, 98 f, 110 f,
113 f, 120 f, 124, 127, 129, 131,
135, 139 f, 146, 150 f
vägområde 43
vägtull 47, 53, 92, 124, 150
vägverket 14, 23, 35, 37, 39, 41 ff,
48, 75, 93, 119 f, 129, 142, 146,
151, 155
vägryta 113, 115, 163
välstånd 79
”värde för pengarna” 105 ff

ägarförändring 60
äldrevård 23

ömsesidigt erkännande 67, 154
öppen upphandling 154
överblickbarhet 67
överlämnandetidpunkt 121