



Utveckling av Fastighetsföretagande i Offentlig Sektor

# Driftig konkurrens

Utvärdering av konkurrensutsatt  
fastighetsdrift vid Stockholms läns  
landstings fastighetsbolag Locum



© Svenska Kommunförbundet 1996, 2003

**Adress:** 118 82 Stockholm. Tfn 08-452 71 00

**ISBN:** 91-7099-579-6

**Tryckeri:** Detta är en elektronisk upplaga som ersätter den slutsålda pappersupplagan.

**Text:** Claes Charpentier & Lars A Samuelson

**Redigering, form och foto:** Björn Hårdstedt

**Distribution:** Kan hämtas på [www.svekom.se](http://www.svekom.se), välj Publikationer.

## Förord

---

UFOS står för Utveckling av Fastighetsföretagande i Offentlig Sektor. Bakom UFOS finns Byggforskningsrådet, Svenska Kommunförbundet, Landstingsförbundet, Försvaret, Statens Fastighetsverk och Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund som samarbetar i FoU-frågor inom fastighetsområdet.

Ett angeläget och aktuellt område som tas upp i denna rapport är förvaltningsentreprenader och konkurrensutsättning. Rapporten är en utvärdering av den konkurrensutsatta fastighetsdriften vid Locum AB, som förvaltar Stockholms läns landstings fastigheter.

Syftet med rapporten är att få en objektiv beskrivning av vilka ekonomiska resultat som uppnåtts, vilka övriga effekter som konkurrensutsättningen har haft, samt en beskrivning av själva processen vid genomförandet.

Ansvarig för genomförande och rapport är professor Lars A Samuelson och ekon dr Claes Charpentier, båda verksamma vid Handelshögskolan i Stockholm.

Landstingsförbundet har varit ansvarigt kansli för projektet och Ulf Sandgren har varit projektansvarig inom UFOS.

En referensgrupp med representanter från parterna inom UFOS har under projektets gång lämnat värdefulla synpunkter. Den har bestått av Rolf Einar, TS Fastigheter i Örebro, Björn Gustavsson, Tekniska kontoret Danderyds kommun och Ronny Johansson, Landstingsfastigheter Uppsala.

*Landstingsförbundet, Svenska Kommunförbundet, Försvaret, Statens Fastighetsverk, Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund samt Byggforskningsrådet i augusti 1996*

## Innehåll

---

<b>Sammanfattning och slutsatser .....</b>	<b>5</b>
<b>1. Bakgrund, mål och förväntade effekter .....</b>	<b>7</b>
Erfarenheter från andra utvärderingar av konkurrensutsättning .....	7
Principer för utvärdering och denna utvärderings genomförande .....	9
<b>2. Locum AB .....</b>	<b>12</b>
<b>3. Ekonomiska analyser av konkurrensutsättningen .....</b>	<b>14</b>
Den totala kostnadsutvecklingen .....	15
Sammanställning av anbud .....	16
Kostnadsanalys för några objekt .....	17
Övriga kostnader .....	19
Sammanfattningsvis: Kraftig minskning av totalkostnaderna .....	22
<b>4. Processbeskrivning .....</b>	<b>24</b>
Förberedelser för konkurrensutsättningen hos beställaren .....	24
Förberedelser hos utföraren .....	27
Förfrågningsunderlag och beskrivning av förvaltningsuppdrag .....	28
Upphandlingsförfarandet .....	31
Utvärderingen av anbudena .....	35
Kontraktet .....	44
Beställarens kontroll av entreprenören under avtalstiden .....	47
Kvalitativa effekter av konkurrensutsättningen .....	49
Negativa effekter av konkurrensutsättningen .....	53
Framtida konkurrensutsättning .....	55
<b>Bilaga – Intervjufrågor .....</b>	<b>59</b>
<b>Referenser .....</b>	<b>64</b>

## Sammanfattning och slutsatser

---

En metod för effektivisering som särskilt prövats i offentliga verksamheter under senare år är konkurrensutsättning. Syftet är att genom konkurrens stimulera till en ökad effektivitet.

Denna undersökning har syftat till att klargöra effekterna av konkurrensutsättning inom offentlig fastighetsskötsel. Det som studerats är den konkurrensutsättning som sedan 1993 genomförts av Locum AB, alltså det bolag som förvaltar Stockholms läns landstings fastigheter.

Utvärderingen visar att en effekt av konkurrensutsättningen är att kostnaderna för skötsel och förebyggande underhåll av fastigheterna har minskat, med bibehållen kvalitet och service till primär verksamhet. Kostnadsminskningen gäller såväl totalt som per kvm bruttoarea. Minskningarna är betydande och är av storleksordningen 20–30 %. För att genomföra konkurrensutsättningen har vissa sk transaktionskostnader uppstått. Dessa synes vara av relativt marginell storleksordning — cirka 2 mnkr — i relation till en årlig minskning av de totala kostnaderna i storleksordningen 60 mnkr.

Kostnadsminskningen hänför sig såväl till den konkurrensutsatta delen av verksamheten som till den övriga egen regi-delen. Konkurrensutsättningen har således medverkat till en allmän ökning av effektiviteten, även om effekterna är störst för de objekt som konkurrensutsatts. Att effektiviteten har ökat beror således på att kostnaderna minskat samtidigt som verksamheten enligt gjorda undersökningar bedrivits med samma kvalitet som tidigare.

Ytterligare en viktig post finns i den övergripande kalkylen, och den gäller kostnad för övertalig personal. I dagens arbetsmarknadssituation och med landstingets personalpolicy så försvinner inte personalkostnaderna helt i samband med personalreducering. Kalkylen bör därför reduceras med beaktande av detta förhållande. För 1995 har framkommit en total övertalighetskostnad på 30 mnkr, vilket belopp kan relateras till de beräknade besparingarna. Denna kostnad minskar i takt med att man finner nya arbeten för den övertaliga personalen. De uppnådda besparingarna är däremot bestående.

I undersökningen redovisas utförligt hur konkurrensutsättningen har gått till. Det ger underlag för att bedöma bl a konkurrensneutralitet och kvalitetsaspekter. Den bild som framkommer är att Locum har genomfört konkurrensutsättningen väl, att kvaliteten i fastighetsskötseln håller sig på en hög nivå, samt att få negativa effekter av konkurrensutsättningen iakttagits.

När det gäller att förklara mer i detalj hur kostnaderna kan minska så kraftigt som visats, är en första faktor att kostnaderna i utgångsläget var förhållandevis höga. Potentialen till effektivitetsökningar var därmed stor. Genom att man satsade på konkurrensutsättning vidtogs många åtgärder som samfällt ledde till observerade effekter:

- Organisationen tydliggjordes med uppdelning på beställare och utförare;
- Locum Drift AB bolagiserades som utförare;
- Man preciserade vilka aktiviteter som fastighetsskötseln skulle omfatta kostnadsinformationen förbättrades med möjlighet till jämförelser mellan olika objekt;
- Konkurrens etablerades.

Helt klart är att såväl beställare som utförare har blivit betydligt mer kostnads- och produktmedvetna på grund av konkurrensutsättningen. Man har gått från ett anslagstänkande till ett kostnadstänkande. Man vet nu mera och har fått mera erfarenhet. Hela fastighetsdriftsområdet har fått högre status genom den marknadslika styrningen. Arbetet har blivit mer intressant.

Man kan ställa frågan om inte effektiviseringen skulle kunnat uppnås på ett annat, mindre dramatiskt sätt. Svaret är att det är tänkbart. Samtidigt har det visat sig att man med traditionella rationaliseringsprojekt har svårt att i längden åstadkomma betydande besparingar. Det behövs nya grepp, och konkurrensutsättning är ett sådant.

**Denna utvärdering visar att konkurrensutsättning är en väg till effektivisering. Den visar också att effekterna inte bara uppkommer genom själva konkurrensmomentet, utan också genom de olika aktiviteter som skapar förutsättningar för konkurrens.**

# Bakgrund, mål och förväntade effekter

Konkurrensutsättning ses som ett medel för effektivisering av offentliga verksamheter. Detta är en huvudtanke i den s k public choice-skolan inom ekonomisk teori (se t ex Beesley & Littlechild, 1988 och Niskanen, 1971). För effektivisering av den offentliga sektorn i Sverige har detta medel tillämpats först under senare år (sedan början av 90-talet). I grova drag kan sägas att rationaliseringsstrycket var svagt under den offentliga sektorns uppbyggnad fram till omkring 1970. Ökade satsningar inom många områden fördelades med hjälp av anslagsbudgeter.

När man började se att effektiviteten i resursanvändningen var låg och att den totala kost-

naden för den offentliga sektorn verkade hamna på en för hög nivå i förhållande till vad ekonomin långsiktigt kunde klara av, har olika medel för effektivisering prövats. Först var det budgettekniker som program-, ändamåls- och nollbasbudgeter (70- och 80-talet); därefter kom prestationsbudgeter där enheterna fick medel i förhållande till utförda prestationer. Därifrån var steget sedan inte långt över till marknadslänkande lösningar med köpsälj-system och beställar-utförar-modeller. Det är i den senare typen av lösningar som konkurrensutsättning kommer in som ytterligare ett moment, och enligt många ett moment som på ett kraftfullt sätt kan bidra till en effektivare resursanvändning.

Tidigare studier har visat att den egna enheten inför hotet om en konkurrensutsättning ser över verksamheten och ökar effektivite-



ten (t ex Jonsson, 1995). Det är en första effekt som en konkurrensutsättning medför. I samband med själva konkurrensutsättningen sker sedan en ytterligare effektivitetsökning avseende just den berörda verksamhetsdelen.

### **Erfarenheter från andra utvärderingar av konkurrensutsättning**

I februari 1993 beslutades att all verksamhet inom Stockholms stad exklusive pengfinansierad verksamhet och myndighetsutövning skulle konkurrensutsättas. Syftet var att kostnadsbesparingar i storleksordningen 10 % skulle erhållas samtidigt som kvaliteten skulle förbättras. Konkurrensutsättningen avbröts efter valet hösten 1994 i avvaktan på en utvärdering.

Rapporter från denna utvärdering har nu publicerats. Forskare vid IKE har studerat effekterna vid drift och underhåll av gator, missbruksvård för vuxna samt äldreomsorg.

För drift och underhåll av gator har konstaterats att programmet ledde till en kostnadsreducering motsvarande cirka 18 % eller knappt 25 mnkr. Denna reduktion är en direkt följd av upphandlingsförfarandet (Nurmis, 1996). Inom denna verksamhet har antalet anställda minskat med 60 personer, vilket skett framför allt via naturlig avgång, avgångsvederlag, garantipensioner och utbildning.

Inom missbruksvården för vuxna har man beräknat besparingen till cirka 16 % eller knappt 3 mnkr (Nurmis, 1996). Effekterna på kvaliteten har ej undersökts.

Av de undersökta områden är äldreomsorgen den största med en total kostnad på cirka 3 600 mnkr (Högberg, 1996). Den del som konkurrensattes hade en kostnad på cirka 2 750 mnkr. Den besparing som uppnåtts har beräknats till 4–5 % eller cirka 130 mnkr. Den största effekten har erhållits i enheter som sänkt sina kostnader pga hotet om framtida konkurrensutsättning (cirka 88 mnkr). Därefter kommer effekter från själva upphandlingsförfarandet (cirka 48 mnkr). Externa entreprenörer har lämnat bud som legat minst 3 % under egenregibud, vilka i sin tur legat cirka 7,5 % under tidigare kostnadsnivåer. Besparingarna förklaras främst genom ändrad organisation och ledning av arbetet (plattare organisation) och prestationsanpassade scheman.



Kvaliteten inom äldreomsorgen har också följts upp med ett antal olika enkäter. Sammanlagt har sexton av sjutton socialdistrikt berörts och en av de tre stadsdelsförvaltningarna. I sin helhet har man ej funnit belägg för att kvaliteten har försämrats pga konkurrensutsättningen (Jonsson, 1996). Programmet har samtidigt stimulerat intresset för kvalitetsfrågor vilket i sig kan ha bidragit till att kvalitetsfrågorna fått en ökad uppmärksamhet.

### **Principer för utvärdering och denna utvärderings genomförande**

Det är populärt att göra utvärderingar i dessa dagar. Själva ordet är tämligen nytt i det svenska språket – det har tilldelats födelseåret 1959. Språknämnden definierar ordet som "att fastställa värdet av, bedöma resultatet av..." och anger ordet "evaluera" som synonym.

Utvärdering är således något som görs i efterhand. Termen betecknar såväl själva processen — att göra utvärderingen, som resultatet — utvärderingsrapporten. "I utvärderingar ligger en ambition att förklara varför ett visst resultat uppstått" (Rombach & Sahlin-Andersson, 1995, s 21).



Enligt den sk ingenjörsmodellen för utvärderingar (aa, s 30) beslutar politiker om en försöksverksamhet som utvärderas innan försöket förs in i full skala. Utvärderingen ska sedan genomföras av forskare med tillämpning av lämpliga vetenskapliga metoder. Idealt levererar sedan forskarna objektiva resultat avseende försöket.

Det har visats att ingenjörsmodellen inte är generellt giltig — det hävdas t o m att den är sällsynt förekommande (aa, s 34). Utvärderingar kan beställas och utnyttjas också med andra syften — de kan t ex användas för att legitimera redan genomförda åtgärder, vilket är vanligt i den sociala maktkamp som präglar offentlig verksamhet (aa, s 33). De kan också användas mer begränsat för att öka mottagarnas kunskaper och förståelse om de studerade förhål-

landena — effekterna kan bli förslag till fortsatta åtgärder av helt annat slag än de som prövats. Det är också så att värdet av försök i samhället är mindre än i naturvetenskapliga sammanhang — det är så många faktorer som ändras samtidigt att kontrollerade försök sällan är möjliga att genomföra. Dessa förhållanden bör man vara medveten om när man genomför och tar del av utvärderingar av samhällsförhållanden.

Mot denna bakgrund kan vi slå fast några principer som varit vägledande för utvärderingen av konkurrensutsättningen inom Locum:

- 1.** Det är först och främst viktigt att klargöra föremålet för utvärderingen;
- 2.** I ett andra steg preciseras olika metoder för att samla information som belyser hur aktuell verksamhet bedrivits och vilka resultat som erhållits. En strävan är att använda flera metoder för att därigenom belysa verksamheten utifrån olika perspektiv;
- 3.** Om totalundersökning ej kan göras väljes studieobjekt antingen slumpmässigt eller enligt relativt preciserade och uttalade kriterier.

I utvärderingsrapporten redogörs för såväl resultat som hur de erhållits.

Denna utvärdering av konkurrensutsättningen av fastighets-skötseln inom Locum har initierats och finansierats av samarbetsgruppen Utveckling av fastighetsföretagande i offentlig sektor (UFOS), som är ett samarbete mellan Svenska Kommunförbundet, Landstingsförbundet, Fortifikationsverket, Försvarmakten, Statens Fastighetsverk, Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund samt Bygghörsningsrådet. Uppdraget har utförts av professor Lars A Samuelson och ekon dr Claes Charpentier, båda verksamma vid Handelshögskolan i Stockholm. De har fått uppgiften att som oberoende utredare och på basis av beprövad vetenskaplig metodik utvärdera effekterna av konkurrensutsättningen. Till stöd för uppdragets genomförande har en särskild referensgrupp tillsatts med Ulf Sandgren, handläggare hos UFOS, som ordförande. I gruppen har deltagit representanter för TS Fastigheter i Örebro, Danderyds kommun, Landstingsfastigheter i Uppsala och Locum.

Följande redogörelse bygger på dokumentstudier och en intervjuundersökning där 19 personer har intervjuats, varav fem från Locum centralt, fyra från Locums divisioner, en person från Locum Drift AB, en av de utomstående konsulter som utvärderat anbud, en representant för Sveriges Fastighetsägareförbund, tre fackliga representanter, tre representanter från utomstående entreprenörer, som erhållit uppdrag i konkurrenstävlan, och slutligen en representant från utomstående entreprenör som ej erhållit något uppdrag.

Representanten ifrån Locum Drift AB är dess VD, som i detta fall är utförare. Utförare är även representanterna från utomstående entreprenörer. De nio intervjuade vid Locum AB representerar beställarsidan. Den fackliga sidan representerades av två personer från Locumkoncernen, vilka tillhörde avdelning 92 inom SKAF, och en person från Kommunalarbetarförbundets centrala kansli.

Intervjuundersökningen var strukturerad på så sätt att samma intervjufrågor ställdes till samtliga intervjupersoner (IP). Intervjufrågorna framgår av bilaga 1. Varje intervju tog omkring två timmar.

För de ekonomiska beräkningarna har Locums ekonomiavdelning bistått med uppgifter som preciserats av utredarna.

### **Locum AB**

Locum AB bildades i december 1991. Locum AB har ansvaret för förvaltningen av Stockholms Läns Landstings (SLL) vårdfastigheter. Den sammanlagda bruttoarean (BTA) var vid årsskiftet 1994/95 cirka 3,2 miljoner kvm.

Locumkoncernen består av moderbolaget Locum AB och de helägda dotterbolagen Locum Drift AB, Länsbyggen i Stockholms län AB samt AB Terreno.

Locum AB har en divisionaliserad organisationsstruktur med en centralt placerad VD och koncernstab. Under VD finns fyra geografiskt uppdelade divisioner. Respektive division har ansvaret för konkurrensutsättningen av sina fastigheter.

Inom Locum tillämpas en beställare/utföraremodell där Locum AB är beställare och dotterbolaget Locum Drift AB är utförare av fastighetsdriften.

Denna modell infördes den 1 april 1994 i och med skapandet av Locum Drift AB.

Fram till 31 dec 95 har viss del av fastighetsdriften av dessa fastigheter, motsvarande 530 000 kvm BTA, konkurrensutsatts. En första pilotupphandling skedde under 1993 och avsåg Jakobsbergs sjukhus.

Den första större upphandlingen företogs under 1994 och omfattade bland annat Tumba och Åkersberga sjukhus. Tillsammans med Jakobsbergs sjukhus hade då fastigheter med en sammanlagd yta på 100 000 kvm konkurrensutsatts.

En andra större upphandling ägde rum under 1995 då driften vid bl a Löwenströmska, Täby och Södertälje sjukhus upphandlades. Den sammanlagda ytan var här 430 000 kvm.

Totalt har således under perioden 1993–95 fastighetsdriften inom 17 % av det Locum fastighetsbestånd, konkurrensutsatts.

Konkurrensutsatta delar är det som inom Locum kallas för fastighetsdrift. Innebörden härav har preciserats av Locum i upphandlingsunderlaget. Begreppet fastighetsdrift omfattar fastighetskötsel, årligt förbyggande underhåll samt oförutsett underhåll i de fall kostnaderna för det gjorda underhållet varit måttligt och understigit ett visst preciserat belopp (här 5 000 kr). Dessa tre begrepp har av Locum definierats enligt följande:

**Fastighetsskötsel** Allmän skötsel, service och justeringar av byggnad och dess tekniska system, kontroll, rondering, larmövervakning, avfallshantering, sotning m m.

**Årligt förebyggande underhåll**

Underhåll med en periodicitet på mindre än eller lika med ett år som är avsett att förebygga oförutsett och långtidsplanerat underhåll. Exempelvis byte av luftfilter, smörjning av lager, byte av batterivatten, byte av fläktrém, städning av tekniska utrymmen m m.

**Oförutsett underhåll** Underhåll till följd av haveri på material, komponent eller byggnadsdel, som inte varit möjligt att förutse och som inträffar före det att material, komponent eller byggnadsdel nått sin planerade livslängd.

(Beskrivningen av Locum-koncernens organisation gäller främst situationen under 1995 då den största upphandlingen ägde rum. Organisationen har därefter ändrats.)



# **Ekonomiska analyser av konkurrensutsättningen**

Redogörelsen för konkurrensutsättningen inom Locum har delats upp i två huvudavsnitt: ekonomiska analyser och processbeskrivning. I detta avsnitt presenteras resultatet av de ekonomiska analyser av effekterna av konkurrensutsättningen som varit möjliga att utföra inom projektets ram.

På basis av diskussioner med ansvariga inom ekonomiavdelningen beträffande vilka möjligheter som föreligger att genomföra ekonomiska analyser valdes att göra tre olika beräkningar:

- 1.** beräkning av de totala kostnaderna för fastighetsdriften åren 1992–95;
- 2.** en sammanställning av vissa anbud från Locum Drift AB och från externa anbudslämnare;
- 3.** en detaljerad analys av kostnaderna för ett par objekt där tillfredsställande data föreligger (Södertälje, Tumba och Uttran).

Ett problem vid beräkningarna har varit att ur redovisningen få fram helt jämförbara siffror. Särskilt när det gäller att bestämma den normala årskostnaden för drift och underhåll för objekten utan att denna kostnad innehåller olika tilläggsdebiteringar.

Den ekonomiska analysen sker enligt en modell där eventuella vinster i form av kostnadsreduceringar för drift och underhåll ställs mot de sk transaktionskostnader som krävs för att erhålla dessa vinster, alltså kostnader förknippade med själva konkurrensutsättningen. Vid bestämningen av kostnadsreduceringarna beaktas även att de egna kostnaderna kanske ej kan minskas helt pga anställningstrygghet när en extern entreprenör tar över viss verksamhet (sk övertalighetskostnader). Modellen har således följande form:

Beräknad årlig kostnadsförändring: Kostnader för eventuell övertalighet – transaktionskostnader = årlig kostnadsförändring netto.

Med hänsyn till svårigheterna att bestämma en ekonomisk livslängd för de vidtagna åtgärderna och därmed på ett rättvist sätt periodisera såväl transaktions- som övertalighetskostnader görs nedan vissa förenklingar. Således ställs den årliga kostnadsförändringen dels mot det aktuella årets kostnad för övertalighet, dels de beräknade utgifterna för konkurrensutsättningen. I princip torde detta innebära en viss underskattning av den årliga nettokostnadsförändringen.

Den närmare definitionen av respektive post görs i följande avsnitt.

### Den totala kostnadsutvecklingen

Kostnaderna för fastighetsskötseln inklusive förebyggande underhåll har utvecklats enligt tabell 1 enligt uppgifter från Locums redovisning. Även om inflationen under den studerade perioden varit måttlig (prisökningen från januari 1992 till januari 1995 uppgår till 9,2 % enligt konsumentprisindex) har omräkning också skett av de nominella kostnaderna till kostnader i 1992 års penningvärde:

	1995	1994	1993	1992
<b>Totalt (mnkr)</b>				
löpande priser	187	250	300	350
fasta priser	171	235	289	350
<b>Kr/kvm BTA:</b>				
löpande priser	62	77	90	105
fasta priser	57	72	86	105

**Tabell 1. De totala kostnaderna för fastighetsskötseln åren 1992–95.**

Kostnaderna för 1992 och 1993 har beräknats på basis av data i redovisningen. Grunduppgifterna redovisades ej dessa år med en uppdelning på verksamhetsområden. Schablonmässiga kostnadsfördelningar har gjorts vilket innebär att det finns viss osäkerhet i dessa kostnader. Det torde dock vara klart att en betydande kostnadsminskning har ägt rum åren 1992–95. Vad gäller uppgifterna för 1994–95 är också tillförlitligheten hög. Mellan dessa år har kostnaderna i löpande priser minskat med drygt 60 mnkr eller nästan 20 % räknat i kronor per kvm BTA.

VD liksom flera representanter för entreprenörerna tror att besparingarna ligger omkring 30 % och att de utförda beräkningarna

därför i stort är rättvisande. Facket betvivlar dock denna siffra och uppger att man inte litade på Locums beräkningar av dessa besparingar.

En central fråga är i vilken grad kostnadsminskningarna beror på konkurrensutsättningen. Enligt intervjupersonerna är detta den



huvudsakliga åtgärd som vidtagits under perioden, varför ett orsakssamband torde föreligga. Det observeras att effekten av konkurrensutsättningen är dels direkt vad gäller just de objekt som konkurrensutsatts, dels indirekt genom att även kostnaderna för ej konkurrensutsatta objekt har minskat.

Konkurrensutsättningen har således lett till en allmän effektivisering av hela verksamheten.

Samtliga intervjupersoner (IP) förutom de fackliga representanterna anser att konkurrensutsättningen även fått ekonomiska effekter på de icke konkurrensutsatta fastigheterna. Man uppskattar i allmänhet att besparingen där låg på mellan 15–30 %. För Karolinska Sjukhuset hade exempelvis priset sänkts med 15 % under 1995.

Helt klart är att såväl beställare som utförare hade blivit betydligt mer kostnads- och produktmedvetna på grund av konkurrensutsättningen. Det anser samtliga IP inklusive facket.

Enligt en IP har man gått ifrån ett anslagstänkande till ett kostnadstänkande, man vet nu mera och man har fått mera erfarenhet. Hela fastighetsdriftsområdet har fått högre status genom marknadsstyrningen och arbetet har blivit mer intressant.

### **Sammanställning av anbud**

Under 1993 genomfördes en första konkurrensutsättning av sex objekt. Dessa pilotupphandlingar omfattade Jakobsbergs sjukhus,



Tumba sjukhus, Åkersberga sjukhus, Norrtulls sjukhus, Bollmora vårdcentral och Mälarblick sjukhem. Fem av dessa upphandlingar vanns av externa entreprenörer. Årskostnaden för dessa sex objekt blev efter upphandlingen cirka 4,1 mnkr vilket innebar en besparing på cirka 30 % eller cirka 1,8 mnkr (jämförelse har skett med redovisade värden för 1993 och avser således löpande priser). För Jakobsbergs sjukhus, som var det största objektet, var besparingen 17 %.

Det har varit svårt att beräkna jämförbara kostnader för fastighetsdriften före och efter konkurrensutsättningen.

En entreprenör som fått ett objekt efter en konkurrensutsättning hade enbart ansvar för kostnaden för själva fastighetsskötseln. Före konkurrensutsättningen hade utföraren förutom själva fastighetsskötseln även gjort vissa andra uppgifter av typ långsiktigt fastighetsunderhåll, samt uppgifter som egentligen tillhörde vårdens område. För båda de senare typerna av uppgifter utgick nu speciell ersättning i form av tilläggstjänster. I de ovannämnda jämförelserna har dock kostnaderna före konkurrensutsättningen justerats. Siffrorna före och efter konkurrensutsättningen har därför gjorts jämförbara. Denna justering har gjorts av koncernstaben genom att de haft grundmaterialet, dvs verifikationerna, som underlag. Detta har enligt koncernstaben varit ett jättejobb.

En andra konkurrensutsättning skedde 1994. Upphandlingen omfattade Södertälje sjukhus, S:t Eriks sjukhus, Löwenströmska sjukhuset och Norrtälje sjukhus samt 16 något mindre enheter, totalt omfattande en sammanlagd yta på cirka 430 000 kvm BTA. Av denna avsåg 389 540 kvm sjukvårdsfastigheter och 40 600 kvm andra fastigheter. Cirka 55 % av ytan gick till externa entreprenörer. (huvudsakligen till Essef Service). I följande avsnitt redovisas



detaljer rörande upphandlingen för Södertälje sjukhus med tillhörande enheter.

### Kostnadsanalys för några objekt

Den första analysen gäller *Södertälje* vilket omfattar fyra enheter: Södertälje sjukhus, underläkarvillan vid sjukhuset, Karlberga sjukhus och Tallhöjdens sjukhem.

Sammanställningen över anbuden visade att två anbud låg nära varandra: Locum Drifts och en extern leverantör enligt tabell 2 (därutöver hade ytterligare fem anbud inlämnats samtliga med högre eller betydligt högre priser):

**Tabell 2. Sammanställning av anbud avseende Södertälje.**

Objekt	Anbudslämnare	Fast årskostnad (kr)	Kr/kvm
Södertälje sjukhus	Locum Drift AB	2 350 000	35,27
	Extern	2 165 500	32,73
Underläkarvillan	Locum Drift AB	17 780	
	Extern	16 200	
Karlberga sjukhus	Locum Drift AB	436 370	32,86
	Extern	370 000	28,14
Tallhöjdens sjukhem	Locum Drift AB	332 770	33,54
	Extern	250 750	25,18

Sammanlagt var den externa leverantörens årskostnad 334 470 kr eller cirka 9,4 % lägre än Locum Drifts. I förhållande till kostnaden under 1994 har betydande besparingar uppstått. Beräkningar utförda av Kjell Ahlberg, Locum AB, på basis av redovisningen visar att de sammanlagda kostnaderna för Södertälje utvecklats enligt tabell 3:

**Tabell 3. De totala kostnaderna för Södertälje åren 1993–95.**

Post	1995	1994	1993
Summa kostnader (tkr)	3 933	7 474	8 665
Kr/kvm BTA	46	88	102

Som framhållits i föregående avsnitt framgår inte uppgifterna i tabell 3 för år 1993 och tidigare direkt ur redovisningen, utan här har vissa beräkningar utförts av de redovisade värdena. För 1994 och 1995 är tillförlitligheten däremot hög. Det kan också påpekas att den externa leverantören tog över driften 1 april 95. Locum Drifts debitering för det första kvartalet 1995 uppgick till 1,45 mnkr.

Kostnadsreduceringarna är således betydande och kan anges till storleksordningen 3,5 mnkr eller nästan 50 %.

Mot dessa besparingar ska ställas kostnaderna för konkurrensutsättningen. Transaktionskostnaderna för denna upphandling består av kostnader för upprättande av kravspecifikationer och kostnader för utvärdering av inlämnade anbud.

Upprättande av kravspecifikationer beräknas till cirka 3 månader. Det är dock oklart hur mycket av detta som är direkt merarbete då en stor del av arbetet består i att upprätta driftsinstruktioner vilket måste göras under alla förhållanden



En exakt siffra för kostnader för utvärdering av inlämnade anbud har inte gått att få fram, men en grov uppskattning är att de är av storleksordningen 3–400 tkr.

Ytterligare en post i kalkylen avser kostnaderna för övertalig personal. En specifik kostnad härför för just detta objekt har ej kunnat beräknas. De totala kostnaderna för övertalig personal diskuteras i stället nedan.

Det torde dock vara möjligt att konstatera att en inte oväsentlig besparing har uppstått i samband med konkurrensutsättningen av Södertälje.

Kvalitetsmässigt bedömdes de två leverantörerna ligga mycket nära varandra.

En andra analys avser *Tumba sjukhus* och *Uttråns sjukhus*. Tumba ingick i den första konkurrensutsättningen. Uttran har tagits med som jämförelseobjekt då Locum Drift AB fortfarande sköter driften där. Utvecklingen av kostnaderna för Tumba och Uttran har beräk-

**Tabell 4. Kostnaderna för Tumba och Uttran åren 1993–95.**

nats enligt tabell 4 (nominella belopp i tkr; omräkning till fasta priser har relativt liten inverkan på siffrorna):

Objekt/post	1995	1994	1993
<b>Tumba</b>			
Summa kostnader (tkr)	1 500	2 260	2 110
Kr/kvm BTA	54	81	76
<b>Uttran</b>			
Summa kostnader (tkr)	850	860	1 270
Kr/kvm BTA	52	53	78

Med reservation för osäkerheten i kostnaderna för 1993 kan man se att även i dessa fall betydande kostnadsminskningar erhållits, och att detta också gäller för ej konkurrensutsatta objekt. En detaljerad analys av kostnaderna för Tumba har visat att den externa leverantören debiterade här totalt cirka 900 tkr för 1994 och cirka 1 350 tkr för 1995. Ökningen gäller tilläggsdebiteringar. Är det så att leverantören har gått in med ett lågt pris för att få objektet och sedan försöker uppnå egen lönsamhet genom tveksamma tilläggsdebiteringar eller är det fråga om reella merkostnader för t ex större oförutsedda underhållsåtgärder? Den direkta orsaken till ökningen utreds f n inom Locum.

### Övriga kostnader

Alltsedan bildandet av Locum AB den 5 dec 1991 har antalet anställda reducerats kraftigt. Från början fanns cirka 1 110 årsarbetare. Då bedömdes övertaligheten till cirka 200 personer. Per 1 jan 96 är antalet årsarbetare 629, alltså en minskning med 481, eller 43 %. Bakom denna minskning ligger ett stort antal åtgärder:

- överflyttning av viss verksamhet till andra interna och externa organisationer (171)
- garantipensioner (110)
- övriga pensioner (63)
- slutat på egen begäran (127)
- arbetsbrist (101)
- avgångsvederlag (87)

Totalt 659 personer har således slutat, och under samma period har 103 nyanställts (orsaken till att nettot mellan antalet som slutat och

antalet nyanställda ej blir 481 beror framför allt på att i antalet som slutat också ingår ett antal personer som berörts av interna organisatoriska förändringar).

Det har således skett stora förändringar i personalstyrkan. En orsak till detta är konkurrensutsättningen hösten 1994 som direkt ledde till att 40 personer berördes när externa enheter tog över vissa uppdrag. Av dessa gick fyra över till den nye entreprenören. Sju slutade, 22 fick nya uppgifter och sju överfördes till Effektum.

Effektum är Locums jobb- och kompetenscentrum som tar hand om överflödig personal. (Effektum ombildades vid årsskiftet 1995/96 till en enhet inom Locum AB kallad "Jobb- och kompetenscentrum".) I slutet av 1995 tillhörde cirka 35 personer den enheten. Tidigare hade enligt VD problemet med anställda med vissa handikapp bara "sopats under mattan". Effektum finansieras av den sysselsättningsgaranti som finns inom SLL sedan 1994 (1996 finansieras denna verksamhet bara delvis på detta sätt). Denna garanti innebär att överflödig personal finansiellt tas hand om av Landstinget.

Det är rimligt att som kostnader för konkurrensutsättningen räkna med effekterna av övertalighet. För konkurrensutsättningen hösten 1994 kan kostnaden kanske beräknas avse de sju personer som överfördes till Effektum. Eventuellt kan ytterligare kostnad för övertalighet förekomma i form av övertalighet på grund av effektivisering hos Locum Drift AB betingat av konkurrensutsättningen (alltså genom hotet av konkurrens). Kostnader för personal som förtidspensioneras kan också tillkomma här.

Budgeterade kostnader för Effektum för 1995 var 30 mnkr. Om det slås ut på cirka 50 personer blir kostnaden per övertalig person 600 000 kr per person.

Att privata entreprenörer tagit över vissa uppdrag hade även medfört vissa övergångsproblem på grund av ny personal.

### **Transaktionskostnader**

Mot de kostnadsbesparingar som erhålls genom konkurrensutsättningen ska också ställas de s k transaktionskostnader som denna aktivitet kräver. Här kan man i detta fall skilja mellan två typer av transaktionskostnader:

1. sådana som är av engångskaraktär och som skapar möjligheter för konkurrensutsättning under lång tid. Hit räknas t ex arbetet med att utforma anbudsunderlaget, utbildning av personal, eventuellt anställning av personal som ska ansvara för konkurrensprogrammet (gäller här anställningskostnaden; lönekostnaden hör till punkt 2 nedan), s k missnöjeskostnader där berörd personal orsakar kostnader pga oro för programmet. Det kan yttra sig i ökad sjukfrånvaro, tid för möten och diskussioner. Dessa kostnader kan i princip slås ut som en annuitet på den period under vilken underlaget kan användas (t ex 10 år)
2. sådana som avser kostnader för varje konkurrensutsättning: framtagande av anbudsunderlag, annonsering, insatser för att utvärdera anbud etc. Kostnader av detta slag kan fördelas som årskostnader i form av en annuitet på den tid som anbudena omfattar (t ex tre år).

### **Kostnader av engångskaraktär**

Koncernstaben utarbetade under åren 1993–94 dokumenten ABF-94 och LOT-94, som ger detaljerade anvisningar för anbuds-förfarandet. Enligt en uppgift tog det cirka ett manår att utarbeta dokumenten. Man gick också vissa kurser i offentlig upphandling. Den sammanlagda kostnaden för dessa aktiviteter kan uppskattas till storleksordningen 1–2 mnkr.

### **Kostnader per upphandling**

Dessa varierar kraftigt i förhållande till storleken på det aktuella objektet. En mindre upphandling (t ex för Norrtulls sjukhus) kan kosta cirka 70 000 kr. För en större upphandling kan nämnas att Locum Division Huddinge lade ned ett stort jobb på kravspecifikationerna för upphandlingen av fastighetsdriften av Södertälje sjukhus och två sjukhem i Södertälje. Man uppskattar att arbetet motsvarade ett heltidsarbete för en person under några månader. Nu utfördes arbetet av tre man på deltid. Enbart denna kostnad uppgick således till ungefär samma kostnad som en hel mindre upphandling. Den totala kostnaden för en större upphandling uppgår uppskattningsvis till det dubbla.

### **Sammanfattningsvis: Kraftig minskning av totalkostnaderna**

En mycket grov sammanställningen av de ekonomiska effekterna kan uppställas på basis av de nu redovisade uppgifterna:

Beräknad årlig kostnadsförändring	60 mnkr
Kostnader för övertalighet	- 30 mnkr
Transaktionskostnader	- 2 mnkr
Kostnadsförändring, netto år 1	+ 28 mnkr

Att totalkostnaderna minskat kraftigt är ju klart. Den förändringen kan ses som bestående. Kostnaderna för övertalighet visar den aktuella årskostnaden. I takt med att personalen finner annan sysselsättning så minskar denna post. Transaktionskostnaderna uppfattas vara av en mer begränsad storleksordning i detta fall; de har ej periodiserats och visar således de beräknade utgifterna för upphandlingarna. Sammantaget synes en betydande positiv kostnadsförändring ha uppstått på grund av konkurrensutsättningen. Kommande år ökar överskottet med hänsyn till ovan nämnda faktorer.

VD för Locum Drift AB uppskattar besparingarna inom Locum Drift AB som stora. Locum Drift AB hade på två år minskat sin personal ifrån drygt 600 till knappt 400, dvs med en tredjedel. Han anser att utan konkurrensutsättningen hade Locum Drift AB inte kunnat åstadkomma hälften av den personalrationalisering som gjorts idag.

Som svar på frågan om Locum Drift AB även på annat sätt blivit en mer effektiv organisation, anser de flesta IP detta. Sedan Locum Drift AB blivit bolag 1 jan 94 går det att mäta Locum Drift AB:s intäkter, kostnader och resultat. Locum Drift AB kan följa upp sina intäkter och kostnader löpande. Locum Drift AB:s ekonomisystem är dock enligt Locum Drift AB:s VD fortfarande inte bra.

Beträffande vilka skäl som låg bakom de ekonomiska effekterna anser samtliga IP att det beror på att fastighetsdriften nu sköts av mindre personal än tidigare. Locum Drift AB har enligt de flesta IP minskat antalet anställda, fått en bättre organisation, fått tydligare mål och arbetar mer strukturerat. De externa entreprenörer som fått objekt tycker att skälet till att de kunnat göra jobben billigare än vad Locum Drift AB själv lyckats med, var 1) att de har en mer effektiv organisation med mindre administration och 2) att man har en bättre teknisk kompetens och arbetar mer strukturerat än Locum Drift AB. Några IP anser även att de ekonomiska effekterna delvis uppkommit på grund av sänkt kvalitet. Huruvida kvaliteten verkligen sänkts eller ej behandlas i avsnittet Kvalitativa effekter...

# Processbeskrivning

## Förberedelser för konkurrensutsättningen hos beställaren

I beställarfunktionen ingår följande uppgifter:

- att upprätta verksamhetsspecifikation och förfrågningsunderlag
- utvärdera anbudena och utforma kontrakt
- utforma system för kontroll av kontraktutförandet
- ta andra kontakter med entreprenörerna
- hantera en mängd andra relationer, exempelvis med politiker, interna utförandeenheter, konsulter, andra landstingsförvaltningar och statliga myndigheter.

Samtliga IP menar att beställaren, Locum AB, har förberett konkurrensutsättningen på ett bra sätt genom att utarbeta en pärm innehållande dokumenten ABF-94 samt LOT-94. Detta arbete hade sammantaget tagit Locum ungefär ett manår att göra. Det hade varit ett pionjärarbete, eftersom något liknande material ej tidigare funnits. Branschen var enligt Locums VD omogen i detta avseende. Locums VD benämns i denna PM i fortsättningen enbart VD.

Dessa dokument utarbetades av koncernstaben under åren 1993–94. I denna pärm framgår hur anbudsförfarandet bör gå till både i stort och i detalj, exempelvis vilka kravspecifikationer som bör göras och hur kontraktet ska utformas. Att detta material håller bra klass visas exempelvis genom att Sveriges fastighetsägarförbund och SABO, när de utformade sin AFF-pärm om hur upphandlingar bör ske, delvis använde materialet från Locum. Detta enligt konsult Jan Karpe, som varit huvudansvarig för utformandet av AFF-pärmen.

ABF står för Allmänna Bestämmelser för Fastighetskötsel. LOT innebär LeveransOmfattning med Teknisk beskrivning.

Följande områden behandlas i ABF-94:

- kontraktsarbetets omfattning
- sekretessbestämmelser



- kontraktarbetets utförande
- kontraktarbetets organisation
- kontraktstider
- ansvar och försäkring
- kontraktets ekonomi
- bestämmelser avseende besiktning
- hävningsbestämmelser
- giltighetsbestämmelser
- bestämmelser avseende tvist

LOT-94 har följande kapitelrubriker:

- begreppsbestämningar
- leveransomfattning
- kvalitet
- organisation
- säkerhet
- ekonomi
- statusbesiktning
- miljö

Förutom ABF-94 och LOT-94 innehåller Locum-pärmen underlag till anbudsförutsättningar. Den innehåller bl a följande:

- en allmän orientering om Locumkoncernen och det konkurrensutsatta objektet
- upphandlingsföreskrifter vad gäller upphandlingsform
- annonsering
- förfrågningsunderlaget
- anbudets form och innehåll
- krav på leverantör
- anbudstid
- anbudets giltighetstid
- underrättelse efter avslutad upphandling

Dessutom innehåller denna pärm skötselbeskrivning och skötselintervaller för fastighetsskötsel med årligt förebyggande underhåll. I skötselbeskrivningen tas exempelvis upp följande områden; brandskydd, hus, VVS- och kylsystem, elanläggningar, transportanläggningar, styr- och reglersystem.

Locum-pärmen har gjorts utifrån beställarperspektivet. Vissa utomstående entreprenörers åsikter har dock medtagits. Utgångspunkten för koncernstaben vid skapandet av dessa dokument har således varit att få fram handlingar som såväl beställare som utförare kan acceptera.

Flera IP anser dock att dokumenten ABF-94 och LOT-94 successivt bör utvecklas. Inte minst anser staben på Locum AB och vissa utomstående entreprenörer detta. Följande punkter anser IP att man borde jobba vidare med. Specifikationsbeskrivningarna bör göras mer funktionsinriktade än de var i dag. De mjuka delarna i fastighetsdriften bör framhållas mer. Materialet bör göras lite mer lättgenomträngligt och enklare. Materialet var nu i vissa avseenden mycket detaljerat och i andra avseenden mycket grovt och kan därför trimmas ytterligare.

Enligt VD har Locum för avsikt att i den fortsatta konkurrensutsättningen under 1996 istället för Locum-pärmen använda AFF-pärmen. AFF står för Avtal för Fastighetsförvaltning (ej att förväxla med Kommunförbundets nyhetsbrev Aktiv Fastighetsförvaltning med samma förkortning). AFF har följande kapitelrubriker:

- allmänna bestämmelser
- AFF-definitioner
- särskilda föreskrifter
- administrativ arbetsuppläggning/ gränsdragningslista
- tekniska arbetsuppgifter
- formulär

Detta material tillhandahålles av Sveriges Fastighetsägareförbund för omkring 1 600 kr exkl moms. Ett skäl för Locum att övergå till AFF är att man därmed ansluter till branschens terminologi.

På frågan om någon marknadsanalys hade gjorts innan man satte igång upphandlingsförfarandet uppger ingen intervjuperson att en sådan hade gjorts. Man menar heller inte att det hade varit någon brist att detta inte gjorts.

Överhuvudtaget tycker IP med undantag av vissa utomstående entreprenörer och fackliga representanter att Locum AB hade rätt beställarkompetens när man satte igång upphandlingarna. Som skäl till att man haft rätt beställarkompetens uppges bland annat att man innan upphandlingarna 1994 och 1995 varit van inom

Locum att göra upphandlingar. Man hade även gått kurser om offentlig upphandling. De första upphandlingarna som skett under 1993 har varit pilotprojekt som man tränat sig på. De driftsansvariga inom de olika divisionerna träffades och utbytte erfarenheter, vilket ökade deras kompetens.

Några beställarrepresentanter är dock lite självkritiska och menade att de kan bli bättre. Speciellt anser man att man borde förstärka den juridiska kompetensen och även i viss mån driftskompetensen. De utomstående entreprenörerna som är kritiska menar att beställarkompetensen skiljer sig åt mellan Locum AB:s olika divisioner. Den tekniska och juridiska kompetensen anses vara bristfällig på vissa håll.

Koncernstaben bistår divisionerna i deras beställarfunktion främst genom att tillhandahålla mallar för kvalitetsvärdering av entreprenörerna och vara tillgänglig för anbuds-givarnas frågor.

Någon central stödenhet hade dock ej bildats inom Locum AB. En sådan anses redan finnas genom den kompetens som finns inom staben. Vissa utomstående entreprenörer saknar en central stödenhet. De efterlyser mer kontakter med

Locum AB, exempelvis i frågor av övergripande karaktär. Man vill bli betraktad mer som samarbetspartner än som rena entreprenörer.

### **Förberedelser hos utföraren**

Den viktigaste förberedelsen för konkurrensutsättningen som Locum Drift AB gjort i egenskap av utförare var att man blivit eget bolag, skilt från beställaren Locum AB. Att denna förutsättning



haft en direkt inverkan på verksamheten framgick av intervjuerna, se t ex avsnittet Kvalitativa effekter.

Enligt Locum Drift AB:s VD söker Locum Drift AB på olika sätt öka sin kompetens som utförare. Man tar exempelvis chansen att räkna på alla anbud som man kan, inte bara på fastighetsdrift av sjukhus inom SLL utan även på annan typ av fastighetsdrift. Det hade exempelvis medfört att de tagit hem några externa entreprenader. VD menar att Locum Drift AB har stor marknadskunskap av fastighetsdrift inom Stockholms län.

VD anser att Locum Drift AB har haft ungefär ett halvårs förberedelsestid innan den första stora konkurrensutsättningen satte igång. Det anser han vara tillräckligt. Vissa beställarrepresentanter är dock mera kritiska och menar att Locum Drift AB syntes ha varit lite oförberedd för de första stora konkurrensutsättningarna under 1993 och 1994. Detta anser även facket.

Som framgår av avsnitt nedan är även VD för Locum Drift AB lite kritisk till bolagets nuvarande administrativa kompetens. De ekonomiska styrsystemen och de administrativa systemen anses lite föråldrade. Det uppgavs vara en konkurrensnackdel för Locum Drift AB.

## **Förfrågningsunderlag och beskrivning av förvaltningsuppdrag**

Förfrågningsunderlagets och innehållet i beskrivningarna av förvaltningsuppdragen bestäms i stort sett av dokumenten ABF-94 och LOT-94. Som framgår ovan anses dessa dokument ha hög kvalitet. En kritik mot dokumenten är dock att de är alltför mycket input- och för lite output-orienterade. Med input avses vilka insatser och åtgärder som ska utföras och output är vilket resultat som insatsen medför.

Specifikationsbeskrivningarna föreskriver mer vilka metoder och utrustning av material (input) som ska användas än vilka funktioner och resultat (output) som ska upprätthållas och uppnås. Ingen IP anser att beskrivningarna är helt output-orienterade. 60 % av IP menar att de är rent input-orienterade och 40 % anser att det är en blandning av input- och funktionsorienterade. Enligt flera IP har det förekommit en debatt internt inom Locum om dokumentens inriktning. Många hade då tyckt att det var bra med en input-orientering. De ansvariga för dokumenten menar dock att en kom-

bination av input och output behövs. Det senare genom en beskrivning hur ett sjukhus bör fungera och vilka funktioner (output) som ska upprätthållas vad gäller klimat mm. Samtidigt måste lägsta tänkbara skötselnivå, input, fastställas, exempelvis vad gäller vilka filter som ska användas i ventilationen(input).

Enligt VD har det varit svårt att definiera funktionerna, eftersom några definitioner inte fanns i branschen. Det har därför varit enklare att göra dokumenten input-orienterade. När branschen funnit funktionsdefinitioner som parterna är överens om ska man gå över till en output-orientering eftersom dessa ger bättre möjlighet för entreprenören att utveckla och effektivisera sitt arbete.

Specifikationsbeskrivningarna bör enligt koncernstaben utgå ifrån följande tre kriterier:

1. hyresgästkriteriet,
2. funktionskriteriet och
3. kriteriet långsiktigt värde på fastigheten.

Genom att även ha med ett långsiktigt kriterium ser man till att det långsiktiga underhållet inte eftersätts, se avsnittet nedan.

Enligt en entreprenör skulle kriterierna kunna vara:

1. klimatkriteriet,
2. servicegraden för kunden,
3. teknisk status på objektet när kontraktstiden är slut.

På frågan om det var ett problem med att identifiera gränssnittet mellan fastighetsförvaltning och kärnverksamhet uppger de flesta IP att så ej varit fallet. Det är i allmänhet klart vad som ska tillhöra fastighetsdriften respektive den typ av underhåll och drift av fastigheter och inventarier som tillhör vårdens ansvarsområde.

Några IP menar dock att detta är ett stort och allvarligt problem. Definitionen av dessa två områden sker i hyreskontraktet, och det uppkommer ofta tolkningsproblem som får lösas i konflikt efter konflikt. För att komma bort från detta bör det i upphandlingen finnas en gränsdragningslista över vad som ingår och inte ingår i fastighetsdriften. Därigenom skulle den gråzon som finns i förhållande till vårdens ansvar elimineras.

Ett annat gränssnittsproblem gäller vad som ska tillhöra entreprenörens löpande åtagande respektive vara tilläggsåtagande. Det senare gäller större reparationer, dvs långsiktigt fastighetsunder-

håll. För att minska detta problem har man infört en 5 000-kronorsgräns. Alla reparationer som kostar mindre än 5 000 kr tillhör entreprenörens löpande åtaganden och ska ingå i det fasta priset. Reparationer över 5 000 kr är däremot beställarens ansvarsområde. För dessa kan entreprenören begära tilläggsersättning.

Majoriteten av IP tycker att denna 5 000-kronorsgräns är en bra gräns. Det innebär att antalet fakturor hade minskat i hög grad, eftersom 75 % av alla reparationer ligger under 5 000 kr. I allmänhet hade inte entreprenörerna accepterat denna gräns direkt utan tyckt att den var för hög. Successivt har de dock accepterat den.

Locum Drift AB:s VD tycker att det i princip är en bra gräns. Genom att ha denna gräns anser dock Locum Drift AB:s VD att entreprenören kan tjäna på att saker och ting går sönder ordentligt. Av detta skäl anser en IP att gränsen är för låg. Den borde vara minst 10 000 kr. Det skulle medföra att entreprenören i högre grad försökte göra förebyggande åtgärder, istället för att vänta på att det skulle gå sönder så att reparationen skulle kosta över 5 000 kr.

Andra IP menar att det är fel att ha någon gräns överhuvudtaget. De menar att entreprenören ska få betala alla typer av reparationer oavsett kostnaderna. Enda fallet när Locum AB skulle betala är när entreprenören meddelade att någonting behövde bytas ut i förebyggande syfte.

Någon vill även ändra konstruktionen så att beställaren alltid skulle få betala 5 000 kr även om reparationen kostade mer. Det skulle ta bort incitamentet för entreprenören att vänta tills skadan blev så stor att den förmodligen skulle kosta mer än 5 000 kr. Som det nu var hade entreprenören incitament att strunta i att reparera och slapp då helt att betala.

En entreprenör upplever det som obehagligt att alltid bli misstänkt av beställaren för att tänka på detta sätt. Enligt flera entreprenörer var det mer viktigt för dem att ha nöjda beställare och kunder. Då kunde man inte agera på detta sätt.

En ytterligare alternativ konstruktion vore att Locum AB alltid skulle få betala om det var en förutsedd skada. Som nämns ovan är dock majoriteten nöjd med denna 5 000-kronorsgräns och tycker att den fungerar bra. Det har dock varit en stor diskussion inom Locum AB om lämpligheten av denna gräns.

## Upphandlingsförfarandet

Enligt litteraturen finns ett flertal normativa kriterier för hur en god upphandling bör gå till. Följande exempel på kriterier brukar nämnas:

- Antalet anbudsgivare bör vara minst fem–sex.
- Anbudsgivare bör ha ett fritt tillträde.
- Det ska inte finnas några möjligheter till omförhandlingar under löpande kontraktstid.
- Kontraktstiden bör inte vara längre än tre år.
- Den egna driftsenhetens kompetens ska bevaras även om den ej vinner anbudstävlan.
- En uppföljning av kvalitetsnivån hos uppdragstagarna bör göras
- Det bör finnas ett tydligt kontraktsansvar.
- Konkurrensutsättningen bör ske opåverkad av politiskt inflytande.
- Det bör finnas precisa krav på prestation och kvalitet.
- Den egna driftsenheten bör inte ha något som helst inflytande på anbudsörfarandet.

Varför satte Locum AB överhuvudtaget igång med denna konkurrensutsättning? Vad var målet med konkurrensutsättningen och vad ville man uppnå? Som svar uppges i allmänhet att skälet varit att sänka kostnaderna för fastighetsdriften. En annan orsak är att man sökte höja kvaliteten på fastighetsdriften. Ett tredje skäl är rent politiskt. Landstingsledningen hade helt enkelt bestämt att en viss del av fastighetsdriften skulle konkurrensutsättas.

Det vanligaste svaret är det förstnämnda, en effektivare fastighetsdrift, dvs sänkta kostnader för fastighetsdriften med bibehållen kvalitet. Beställarna uttrycker det ofta som att man vill veta vad fastighetsdrift av sjukhus egentligen kostar. Man vill få en ökad kostnadsmedvetenhet och bättre produktkunskap.

Facket hänvisar främst till politiska motiv. Den tidigare borgerliga landstingsmajoriteten ville konkurrensutsätta 20 % av verksamheten. Ett annat skäl var att Locumkoncernen vill reducera den egna personalen. Facket är inte mot en effektivisering av verksamheten, men menar att det kunde uppnås genom andra medel än konkurrensutsättning.

De flesta anser att dessa mål enligt ovan har uppnåtts. Framförallt menar man att kostnaderna för fastighetsdriften har sjunkit. Några IP menar att målen ännu inte helt hade uppnåtts men att man var på god väg. Vilka effektivitets- och kvalitetseffekter som hade uppnåtts redogörs närmare för i avsnittet Ekonomiska analyser och Kvalitativa effekter... .

De utomstående entreprenörer svarade att de deltagit i denna anbudstävlan för att man velat komma in på en ny marknad — fastighetsdrift av offentligt ägda fastigheter. På sikt räknar man med att denna marknad kan bli omfattande. Både kortsiktiga och långsiktiga vinstmotiv uppges också. Enligt en entreprenör som deltagit och vunnit vissa förvaltningsuppdrag är den kortsiktiga lönsamheten positiv. Dvs man tjänar pengar på de erhållna förvaltningsuppdragen, även om vinstmarginalen är relativt presad. Enligt en entreprenör som haft planer på att delta i anbudstävlan men ej gjort detta finns det inga möjligheter att på kort sikt tjäna pengar på dessa förvaltningsuppdrag. Denna entreprenör tror snarare att det är ett långsiktigt vinstmotiv som entreprenörerna hade.

Samtliga IP utom fackets företrädare anser att "timing" av upphandlingen har varit bra. Locum AB har varken haft för bråttom eller dröjt för länge med konkurrensutsättningen. Facket tycker däremot att man har haft för bråttom.

Entreprenörerna uppger att de informerats om anbudsupphandlingen genom annonser i dagspressen. Några direktkontakter med entreprenörerna med uppmaningar att de borde lägga ett anbud hade ej gjorts. Vissa IP menar att det kanske borde göras i framtiden för att få fler anbudsgivare. Man har även annonserat i Official Journal, vilket man enligt lagen om offentlig upphandling (LOU) nu måste göra.

Ingen IP, facket undantaget, tycker att upphandlingsförfarandet tagit en oproportionell stor del av Locums arbete. En divisionschef menar att de visserligen lagt ned mycket stor arbetsinsats, men att mycket värdefullt kommit fram i samband med upphandlingsförfarandet, så att denna tid var väl använd. Han tycker dock att det inte får vara för tätt mellan upphandlingarna. Som ovan nämns ville facket överhuvudtaget inte ha någon konkurrensutsättning.



Antalet anbudsgivare var i allmänhet omkring tio. Vid vissa upphandlingar hade det varit färre anbudsgivare, vilket av IP då anses ha varit för få. Vid anbudsupphandlingen av Södertälje sjukhus hade exempelvis antalet anbudsgivare varit tio. Detsamma gällde anbudsupphandlingen av Åkersberga sjukhus. För Täby sjukhus hade antalet anbudsgivare varit färre.

En vanlig mening är, att även om antalet anbudsgivare kvantitativt hade varit många, var det kvalitativt för få bra anbudsgivare. Framförallt saknar man de stora privata företagen, som med undantag av Essef Service, inte deltagit i dessa upphandlingar.



Man menar att detta var ett av de största problemen med denna anbudsupphandling. Det verkar som om de stora firmorna, med ett undantag, inte varit intresserade av fastighetsdrift av sjukhus. En annan förklaring kan vara att det inte finns så många företag som kan detta område och att det därför råder brist på kompetenta entreprenörer.

Den kvantitativa konkurrensen hade således uppnåtts men inte den kvalitativa. Av de utländska internationella bolagen inom branschen hade enbart det engelska företaget SERCO varit med i tävlan av vissa förvaltningsuppdrag men inte fått något. På sikt hoppas både beställare och vissa utförare att nya kvalificerade konkurrenter skulle uppträda på marknaden. VD menar att branschen i Sverige fortfarande var omogen. Denna omognad medförde att de svenska entreprenörerna inte visste vad denna typ av teknisk fastighetsdrift kostade. Därför kunde de inte räkna på anbuden. Enligt en entreprenör är orsaken dock inte detta utan att priset pressats ner så lågt att det var ointressant att nu komma in med anbud.

Rapporter om avslutad upphandling har gjorts enligt krav i LOU. Dock var kunskapen hos vissa IP om var dessa rapporter fanns begränsad.

Möjligheter för anbudsgivaren att klaga på anbudsupphandlingen hade i allmänhet funnits. Denna möjlighet hade även utnyttjats i de flesta fall. Exempel på synpunkter som kommit fram var att några anbudsgivare varit missnöjda med 5 000-kronorsgränsen (se föregående avsnitt).

Locum Drift AB hade klagat på utvärderingen av anbuderna vid upphandlingen av fastighetsdriften för Södertälje sjukhus. Locum Drift AB tyckte inte att beställaren tagit någon hänsyn till denna klagan. Av beställaren uppgavs i allmänhet att de synpunkter som kommit fram varit av relativt obetydlig karaktär. Essef Service uppgav att de klagat på anbudstävlan 1993 gällande driften vid Jakobsbergs sjukhus. De tyckte att de hade haft lägst pris och borde därför ha fått entreprenaden. De uppgav att de inte fått något gehör för sin klagan.

VD menar att beställaren fått mera positiva än negativa synpunkter ifrån entreprenörerna. Facket ansåg att externa entreprenörer getts mer möjlighet att klaga och komma med synpunkter än det egna driftsbolaget Locum Drift AB. Enligt facket syntes ledningen för Locum AB vara alltför rädda för att ge Locum Drift AB några fördelar. Enligt både VD och Locums bolagsjurist var beställaren noga med att följa lagen om offentlig upphandling (LOU).

Entreprenadens omfattning hade enbart gällt operativa fastighetsuppgifter och inte strategiska förvaltaruppgifter.

Kostnaden för själva upphandlingen har i allmänhet varit rätt stor. Det vanligaste är dock att man inte känner till de faktiska kostnaderna. Några beräkningar hade inte gjorts. Stabens arbete med utformandet av ABF-94 och LOT-94 uppges totalt ha kostat ett månads lönekostnad. Upphandlingen av Norrtulls sjukhus uppges ha kostat cirka 70 000 kr. Det var dock en relativt liten upphandling. För själva förfrågningsunderlaget hade i allmänhet tagits ut en avgift på omkring 1 000 kr från anbudsgivarna.

Några större fel vid upphandlingsförfarandet tycker de flesta IP inte att beställaren har gjort. Det gällde både representanterna ifrån beställarna och utförarna. Undantaget är facket som menar att anbuds-förfarandet varit olämpligt.

Däremot nämns vid interjuerna en hel rad mindre fel. Exempel på detta är att man vid upphandlingen tagit för lätt på de mjuka kvalitetsdelarna i fastighetsdriften vid utvärderingen samt att man varit för input-orienterade i beskrivningarna av förvaltningsuppdragen. En extern entreprenör tycker att beställaren inte alltid varit konkurrensneutral.

I allmänhet anser dock såväl beställare som utförarrepresentanter att konkurrensutsättningarna fungerat allt bättre. Det är en klar skillnad mellan den första fasen konkurrensutsättning under 1993 och den stora upphandlingen under 1995.

### **Utvärderingen av anbuden**

Hur har utvärdering skett skett utifrån kriterier som pris, kvalitet, kompetens, förtroende och referenser? Samtliga IP med undantag av två menar att det främst hade varit priset som har varit avgörande. Dessa två IP anser att kvalitetsaspekten har varit väl så viktig som prisaspekten. Även om de flesta således menar att priset har varit avgörande betonardock flera IP att kvalitetsaspekten inte helt hade negligerats. Facket liksom den externa entreprenör som inte deltagit i tävlan anser att priset helt har varit avgörande. Facket menar att om det hade varit någon annan faktor med så är det beställarens vilja att lägga ut vissa förvaltningsuppdrag till externa entreprenörer.

Beträffande vissa enskilda objekt hade vid upphandlingen av Åkersberga och Täby sjukhus Essef Service haft klart lägsta pris och därför fått upphandlingen. Rörande Norrtälje sjukhus hade Locum Drift AB haft klart lägst pris och även fått anbudet. Beträffande Norrtulls sjukhus hade Locum Drift AB haft lägst pris och även fått den.

För Södertälje sjukhus var prisdifferensen mellan Essef Service och Locum Drift AB relativt liten, Essef Service pris var 32,73 kr/kvm och Locum Drift AB:s pris var 35,27 kr/kvm, vilket innebar att Essef Service fick uppdraget. Locum Drift AB är kritisk till det. Locum Drift AB ansåg att de hade bättre kvalitet. VD för Locum Drift AB tycker även att priset var det avgörande. Koncernstaben menar att kvalitetsaspekten var lika viktig. Det var enligt dem endast vid lika kvalitetspoäng vid utvärderingen som priset var avgörande vid utvärderingen. Enligt VD var ett exempel på att kvali-

teten var viktig vid utvärderingen att de små entreprenörerna i allmänhet fallit bort trots att de haft låga priser.

Kvalitetsutvärderingen gjordes av en utomstående konsult som inte visste vilket pris som anbudsgivarna hade lagt. Sedan nollställde konsulten anbuderna genom att räkna ut priset för varje anbud där underlaget var precis detsamma. Därefter gjordes själva valet av entreprenör av beställaren utifrån konsultens rekommendation.

Kvalitetsutvärderingen skedde på basis av fastställda kriterier inom fyra områden: allmänt om företaget, dess erfarenheter, organisatoriska aspekter samt personal. Totalt kunde 1 000 poäng erhållas. I de enskilda fallen begränsades utvärderingen av den utomstående konsulten till de mest relevanta kriterierna. Leverantörerna fick poäng mellan 300 och 500 poäng.

Beträffande ett annat enskilt objekt, hade DUFAB (ett mindre företag som bildades dels av den personal hos Locum som skött driften på Jakobsbergs sjukhus, dels av ett mindre företag i branschen, Wahlings Installationservice AB) lagt lägst pris på Sollentuna sjukhus och även fått det. Skillnaden mellan DUFAB:s pris på 28,40 kr/kvm och Essef Service pris på 29 kr/kvm var liten. DUFAB hade dock även fått högst kvalitetspoäng. I fallet Södertälje sjukhus hade Essef Service fått 435 kvalitetspoäng mot Locum Drift AB:s 430. Konsulten föreslog Essef Service som ju även fick upphandlingen.

I ett fall har konsulten föreslagit en privat entreprenör. Det gällde sjukhemmen Bylehemmet och Solstickan. Locum AB valde trots detta Locum Drift AB. Den privata entreprenören och Locum Drift AB låg dock relativt nära varandra beträffande pris. Jakobsbergs sjukhus hade gått till DUFAB på grund av att de hade lägst pris.

Hur har Locum Drift AB klarat sig i anbudskonkurrensen? Locum Drift AB har tagit ungefär hälften av de konkurrensutsatta förvaltningsuppdragen. Åsikterna är här delade. Enbart en IP menar att Locum Drift AB inte haft några problem i konkurrensen. VD för Locum AB som tillika var styrelseordförande i Locum Drift AB är av åsikten att med tanke på förutsättningarna hade Locum Drift AB klarat sig bra. Essef Service ansåg att Locum Drift AB var en värdig motståndare.

Locum Drift AB:s egen VD menar att man inte hade klarat sig så bra på grund av att Locum Drift AB hade en tung administrativ apparat att bära på. Den utomstående konsulten uppger att Locum Drift AB hade haft vissa problem att klara konkurrensen, vilket visat sig genom att de inte fått alla uppdragen. Även facket tycker att Locum Drift AB borde ha tagit hem mer än hälften av uppdragen. Enligt en extern entreprenör är Locum Drift AB:s svaga sidor kundunderhåll, teknisk kompetens och långsiktigt fastighetsunderhåll.

Övriga IP anser att Locum Drift AB klarat sig "så där". Vissa menar att de inte hade trott att Locum Drift AB skulle klarat sig så bra som de gjort. Att Locum Drift AB trots allt klarat sig hyfsat beror enligt dem kanske på

att det varit för få kvalificerade anbudsgivare. Andra uppger att de privata entreprenörerna varit något bättre men att Locum Drift AB varit bästa förlorare. En beställarrepresentant tycker att Locum Drift AB har haft problem att räkna på anbudet. Successivt har dock Locum Drift



AB blivit alltmer kostnadseffektivt genom att minska kostymen. Det har skett genom att minska antalet anställda, se nedan.

I de fall Locum Drift AB fått uppdraget har man i allmänhet haft lägst pris. I ett fall var beställarrepresentanten nästan orolig att Locum Drift AB gått ner för lågt i pris. Det gällde Norrtälje sjukhus.

Har det förekommit någon dumping vid prissättningen av anbudet? Med dumping menar vi här att anbudspriset medvetet läggs under självkostnaden. Denna intervjufråga är föranledd av att anbudspriserna låg långt under Locum Drift AB:s genomsnittliga kostnader för fastighetsdriften av SLL:s sjukhus. I allmänhet

menar IP att dumping inte har skett. VD tror inte detta skett, eftersom kontraktstiderna var så långa som tre år. Några tror dock att det fanns möjligheter att det skett. Ett exempel nämndes ovan. Några ser till och med möjligheten att Locum Drift AB medvetet har gått ner på de konkurrensutsatta fastigheterna och tagit igen det på de icke prisutsatta. Man pratar om gungor och karusell.

Markant är således att vissa objekt som konkurrensutsatts fått mycket lågt pris. Förutom de ovan nämnda fallen fick...

- Essef Service Täby sjukhus för 26 kr/kvm.
- Locum Drift AB fick Norrtälje sjukhus för 22 kr/kvm
- Locum Drift AB fick även Rånäs sjukhus för 29 kr/kvm
- Essef Service fick Löwenströmska sjukhuset för 36 kr/kvm.

Locum Drift AB:s VD menar att det finns betydligt större chanser för de privata entreprenörerna att dumpa marknaden än för Locum Drift AB. Locum Drift AB är enligt kommunallagen förhindrad att gå utanför den offentliga sektorn, medan privata företag har möjlighet att både vända sig till den privata och offentliga sektorn. För att slå sig in på den offentliga sektorn kan de vara beredda att dumpa priset där. Det kan tas igen på mer lönsamma privata objekt.

De privata entreprenörerna som vunnit anbudtävlan förnekar att de dumpat priset. Enligt distriktchefen för Essef Service i Stockholm är varje enhet i Essef Service egen resultatenheter och måste bära sina egna kostnader. Enheten i detta fall var sjukhusgruppen. Att gå under självkostnaden på något förvaltningsuppdrag är därför omöjligt. Priset för Södertälje sjukhus har enligt Essef Service legat nära självkostnaden. Vid ytterligare prispress uppgavs kvaliteten komma i kläm. Essef Service anser vidare att de hade lägre självkostnader än Locum Drift AB. Detta eftersom de hade lägre "over-head"-kostnader. De hade också egna specialister på exempelvis kyla, ställverk och styr och reglering, medan Locum Drift AB enligt Essef Service måste köpa dessa tjänster externt.

De externa entreprenörerna anser att det snarare är Locum Drift AB som dumpat priserna. Locum Drift AB uppges ta igen detta på det icke konkurrensutsatta beståndet. Prisskillnaden mellan de konkurrensutsatta objekten och de icke konkurrensutsatta bevisar enligt dem detta. Enligt en representant för en extern entreprenör är detta ett allvarligt missförhållande. I framtida upphandlingar

måste enligt honom "pengarna öronmärkas" inom Locum Drift AB.

Enligt en annan mindre extern entreprenör och den externa entreprenör som dragit sig ur anbudstävlan har samtliga stora entreprenörer, inklusive Locum Drift AB, dumpat priserna på vissa objekt under 1994 och 1995. Exempel som nämndes var Täby och Norrtälje sjukhus. Priserna har är enligt dem varit långt under självkostnaderna.

En representant ifrån koncernstaben uppger att ifrån beställarens synpunkt fick entreprenörerna gärna dumpa priserna. Det är mycket möjligt att så gjorts på vissa objekt för att komma in på marknaden eller i Locum Drift AB:s fall behålla objekten. På sikt kommer ett marknadspris för teknisk drift att utkristallisera sig.

Två skäl kan finnas till att en entreprenör går in i konkurrensutsättningen med ett dumpat pris, dvs ett pris som ligger under självkostnaden. Den första orsaken är att genom att komma in på en fastighet så kan man räkna med att erhålla de tilläggstjänster som både Locum AB och vården kommer att efterfråga. Locum AB vill ha sådana genom att försäkra sig om att det långsiktiga fastighetsunderhållet sköts. Vården vill ha tilläggstjänster genom att vissa fastighetsunderhållskostnader fortfarande ligger kvar hos vården. Även kan förekomma sådana tjänster som vården efterfrågar som egentligen tillhör vårdens område.

Ett annat skäl är att entreprenören vill komma in i fastigheten och i branschen för att på detta sätt få ett kompetensövertag gentemot konkurrenterna. Har man skött fastighetsdriften några år lär man sig fastigheten. I nästa konkurrensutsättning har man då möjlighet att kunna erbjuda en högre kvalitet än vad konkurrenterna kan. På sikt är det då även möjligt att kunna höja priset över självkostnaden och på det sättet kunna erhålla en positiv vinstmarginal. Företrädare för branschen har uppgett att det inom branschen anses som väsentligt att få komma in på en fastighet, då erhåller man ett övertag gentemot konkurrenterna på sikt.

Beställaren har delvis tagit hänsyn till i vilken grad entreprenaden utgjorde stor eller liten del av entreprenörens verksamhet. Alltför små entreprenörer brukar exempelvis få låg kvalitetspoäng. Någon liten entreprenör har heller aldrig varit lägst i pris med ett undantag. Det gällde DUFAB, som fått uppdraget vid Jakobsbergs sjuk-

hus och senare även Sollentuna. För DUFAB var dessa två förvaltningsuppdrag deras totala verksamhet. Det beror på att bolaget bildats av de anställda vid Jakobsbergs sjukhus. Att de sedan fick Sollentuna sjukhus beror på att de har skött Jakobsbergs sjukhus på ett bra sätt.

Det framgår att man vid utvärderingen tagit hänsyn till att anbudsgivaren rätt har förstått upphandlingen. Konsulten som gjort utvärderingarna uppger exempelvis att det var svårt för en entreprenör att komma rätt första gången. Det är i allmänhet inte förrän vid den andra eller tredje upphandlingen som entreprenören kom med ordentligt i anbudstävlan.

Vid upphandlingen av Södertälje sjukhus har exempelvis flera anbudsgivare lämnat felaktiga uppgifter. De har lämnat skilda anbud och inte ett huvudanbud. Denna upphandling gällde förutom Södertälje sjukhus även Tallhöjdens sjukhem och Karlberga sjukhem. Dessa anbudsgivare hade lämnat anbud på var och en av de tre objekten och inte på de tre tillsammans. Dessutom hade de missuppfattat upphandlingen och trodde att de skulle få överta all personal, vilket de inte behövde. Detta medförde att vid denna upphandling fanns enbart tre seriösa anbudsgivare kvar vid utvärderingen, Essef Service, Locum Drift AB och Riksbyggen.

### **Konkurrensneutraliteten**

Ett viktigt kriterium på en god utvärdering är att den ska vara konkurrensneutral. Den egna driftsenheten ska inte ha gynnats speciellt och inte heller missgynnats.

Den egna driftsenheten ska ges samma möjligheter som de privata anbudsgivarna.

I vissa avseenden har Locum Drift AB haft samma möjligheter som de privata budgivarna. Samma möjligheter gavs vad gällde exempelvis möjligheterna till fri lönesättning. Däremot gavs inte samma möjligheter vad gällde att avskeda personal. Sysselsättningsgarantin, som kom 1994, medförde att det inte gick att avskeda personal inom SLL. Enligt detta regelverk är det dock möjligt att flytta personal ifrån Locum Drift AB till Locum AB eller till övriga Landstinget. Kostnaden för överförd personal bärs därför inte av Locum Drift AB utan av Landstinget. Därmed ges Locum Drift AB nästan samma möjligheter att avskeda personal som privata entre-



prenörer. Som framgår nedan behöver dock inte privata entreprenörer ta hand om överflödigt personal.

En annan viktigare begränsning är dock att Locum Drift AB enligt kommunallagen i princip inte får bedriva verksamhet på andra marknader än den offentliga. Man kan konkurrera på den primärkommunala marknaden om förvaltningsuppdragen ligger inom

Locum Drift AB:s naturliga geografiska område, dvs ligger inom SLLs geografiska område.

Detta hade också skett under 1995. Locum Drift AB:s VD ser det som en besvärande begränsning att man inte kunde gå in på den privata marknaden.

En annan begränsning för Locum Drift AB är att man är ett 1:9-företag

enligt sekretesslagen. Detta därför att man är ett Landstingskommunalt företag. Allmänna handlingar är därmed offentliga. Ytterligare en begränsning är att Locum Drift AB är offentlig upphandlande myndighet och man är därmed skyldig att följa lagen om offentlig upphandling

De externa entreprenörerna tror dock att på sikt kommer Locum Drift AB att få konkurrera på lika villkor.

Viktigt för konkurrensneutraliteten är om en extern entreprenör som har personal ska behöva ta hand om överflödigt personal, dvs om den nya arbetsgivaren måste ta över den gamla arbetsgivarens personal.

I de konkurrensutsättningar som hittills skett under 1993–95 har Locum AB inte ställt det kravet på entreprenören. Orsaken till detta är enligt VD att man velat få fram så rena marknadspriser som möjligt för fastighetsdriften. Skulle detta krav ha ställts hade det sannolikt medfört högre priser, eftersom det förmodligen är betingat med vissa kostnader för entreprenören att ta hand om Locum Drift AB:s tidigare personal. Enligt de externa entreprenö-



terna har en av de viktigaste effekterna av konkurrensutsättningen varit att entreprenören kunnat driva fastighetsdriften ifråga med minskad och mer effektiv personal.

Under 1995 kom en EU-regel i denna fråga. Den har medfört en förändring av lagen om anställningsskydd. Den nya lagregeln, § 6 B i anställningsskyddslagen, anger att "i övergång av ett företag, en verksamhet eller del av en verksamhet från en arbetsgivare till en annan, också de rättigheter och skyldigheter som följer av anställningsavtalet övergår från överlåtaren till förvärvaren". Lagen medför således att anställningsavtalet automatiskt övergår från överlåtaren till förvärvaren i dessa situationer. Detta gäller också i princip när en verksamhet läggs ut på entreprenad, se, Iseskog; Anställningsskydd vid övergång av verksamhet 1995, sid. 12–13.

Med hänsyn till denna lagregel men framför allt på grund av att Locum Drift AB nu inte har övertalighet på fastighetsobjekten anser VD att vid den fortsatta konkurrensutsättningen år 1996 ska ställas krav på entreprenören att ta över den befintliga personalen som vill gå över till entreprenören. Enligt Essef Service innebär dock detta inte att de tänker sluta att delta i konkurrensutsättningen.

Enligt Locum AB:s bolagsjurist kan det vara svårt att fastställa när en övergång i lagens mening föreligger. Vissa villkor ska vara uppfyllda, se Prop. 1994/95:102 sid. 26, 31–32 och Iseskog sid. 9–15. Sannolikt föreligger ej övergång av verksamhet om entreprenören inte tar över arbetsgivaransvaret för den av övergången berörda personalen.

I de fall som hittills skett innan lagen tillkom har det dock klart varit fråga om en övergång. Detta eftersom vissa av den tidigare personalen erbjudits förnyad anställning. Essef Service tog exempelvis över två personer från Löwenströmska sjukhuset, en person ifrån Tumba sjukhus och två personer från Södertälje sjukhus. Detta skedde efter ett nytt rekryteringsförfarande från Essef Service sida. Ett sådant förfarande måste nu ses som en övergång i lagens mening.

Enligt VD kommer ett sådant krav dock inte att vara en allvarlig begränsning på möjligheterna att effektivisera verksamheten, eftersom nu Locum Drift AB redan har rationaliserat så hårt.

Beträffande de konkurrensutsättningar som skett hade det således i allmänhet varit så att den bästa personalen hade erbjudits nytt arbete av entreprenören och övriga gått till en övertalighetsgrupp, se avsnittet Övriga kostnader i kap 3.

En annan aspekt på konkurrensneutralitet är att inga tvivel får finnas att beställaren vid utvärderingen är helt neutral och det är därför av intresse om utvärderingen gjordes av en extern konsult eller av beställaren Locum AB.

Det visar sig att vissa utvärderingar hade gjorts av Locum AB. Det gällde framförallt de första pilotuppdragen, exempelvis Jakobsbergs sjukhus. Små upphandlingar hade även utvärderats av Locum AB. Beträffande 1994 och 1995 års stora upphandlingar hade dessa skett med hjälp av utomstående konsult. Condokonsult AB hade utvärderat Södertälje sjukhus, Åkersberga sjukhus, Löwenströmska sjukhuset och Sollentuna sjukhus. HIFAB har utvärderat Norrtulls sjukhus och Sankt Eriks sjukhus. Konsulterna gjorde en kvalitetsutvärdering utan att veta namn på entreprenören och det pris som man lagt. Därefter gjorde konsulten ett förslag till val med utgångspunkt ifrån pris och kvalitet. I samtliga fall utom ett hade som nämnts ovan Locum AB gått på konsultens linje.

Samtliga IP utom de fackliga representanterna tycker att konsulterna gjort utvärderingarna på ett objektiva och rättvist sätt. De fackliga representanterna sätter frågetecken för hur utvärderingen av fastighetsdriften av Täby sjukhus gått till. De menar att facket aldrig fått en redogörelse för vad som hade tagits med och inte tagits med i anbudsutvärderingarna.

Ska utföraren vara helt skild från beställaren för att uppfylla kravet på konkurrensneutralitet? I ett avseende är Locum AB och Locum Drift AB helt skilda, eftersom de är två separata bolag. I ett annat avseende är de bundna till varandra, genom att de har samma ägare samt att Locum AB:s VD är styrelseordförande för Locum Drift AB.

Är det några problem med att de båda bolagen har samma ägare? IP har på denna punkt helt skilda åsikter. Det är inte så vanligt i denna intervjuundersökning. Häftan anser att det är ett problem, medan andra hälften inte tycker att det är något problem. De som inte anser att det är något problem hänvisar till att de två bolagen

är skilda juridiska personer. De menar även att Locum AB sedan länge skaffat sig en god beställarkompetens och därmed kan vara neutral. Vidare att man använder en utomstående konsult för utvärderingen av anbudet.

De som ser det som ett problem hänvisar bland annat till att Locum AB ännu inte har skaffat den rätta beställarkompetensen och därför har problem med att vara neutral. De tycker vidare att en bodelning mellan Locum AB och Locum Drift AB i högre grad bör ske. Exempelvis genom att Locum Drift AB byter ägare eller genom att låta beställarna bli ett separat dotterbolag inom Locum-koncernen.

En extern entreprenör tycker, som ovan nämnts, inte att Locum AB varit helt konkurrensneutral utan gynnat Locum Drift AB. De fackliga representanterna har precis motsatt uppfattning. De menar att på grund av att beställare och utförare tillhörde samma koncern har beställaren missgynnat det egna driftsbolaget.

## **Kontraktet**

Samtliga IP uppger att standardkontrakt, LOT-94 fanns och användes.

Kontraktstiden har i samtliga upphandlingar med ett undantag varit 3 år. För Jakobsbergs sjukhus har kontraktstiden varit något kortare än 3 år. Tre år ansågs i allmänhet vara den rätta tiden för att undvika onödig riskexponering både ur beställarens och entreprenörens synvinkel. Då har man även nått en god avvägning mellan viljan att satsa på långvarig entreprenörrelation och viljan att skapa konkurrens bland entreprenörerna.

Några IP tycker att 3 år var för kort och att 4–5 år är att föredra. Framförallt är det företrädare för utförarna som anser detta. Skälet är enligt dem att etableringskostnaderna för en ny entreprenad är höga. De fasta kostnaderna behöver spridas ut över en längre tid än 3 år. Utförarna tycker dock inte att kontraktstiden ska vara längre än 5 år. En extern entreprenör menar att det är bra att röra om i grytan ibland men inte för ofta. Essef Service byter exempelvis ut sin personal på varje objekt vart femte år. Även vissa representanter ifrån beställarna vill ha längre tid än 3 år. Detta beroende på att man vill ha mer långvariga entreprenörrelationer. Andra representanter ifrån beställarna menar å andra sidan att det var

viktigt att skapa en konkurrens mellan entreprenörerna. Längre tid än 3 år skulle inte medföra det.

Det synes som om beställarna vill ha relativt kort kontraktstid och utförarna relativt lång. Enligt VD finns ett samband mellan kontraktstidens längd och marknadens mognadsgrad. De relativt korta kontraktstiderna som hittills tillämpats har behövts i den relativt omogna marknad som hittills funnits. I framtiden när marknaden blivit mer mogen kan kontraktstiderna förlängas. VD påpekade även att beställarna följer vad som är brukligt i branschen. Det är 3 år. Det bekräftades även av de externa entreprenörerna.

Nämnden för offentlig upphandling anser att 2–3 år är lämplig kontraktstid för enkla entreprenader. Enligt nämnden ska avtalstidens längd bestämmas utifrån entreprenadens art och omfattning. Denna rekommendation ger nämnden utifrån 1kap 4 § i lagen om offentlig upphandling, 1992:1528, som trädde i kraft 1 april 94.

Om fastighetsdriften bedöms som en komplicerad entreprenad bör därför förmodligen kontraktstiden vara längre än tre år, om nämndens rekommendationer ska följas strikt. De normer som finns på marknaden är dock förmodligen viktigare. Helt klart är dock att om något av de fyra stora kärnsjukhusen, Danderyd, Huddinge, Karolinska eller Södersjukhets, skulle läggas ut på entreprenad, behöver kontraktstiden vara längre än tre år.

Är det vanligt att kontraktet innehåller en klausul om förlängning av kontraktstiden efter tre år? I allmänhet uppges att reglerna är sådana att om inte kontraktet sägs upp ett halvår eller 9 månader i förväg sker en automatisk förlängning på ett år i sänder. Flera IP menar att det var självklart att kontrakten alltid ska sägas upp och att ny anbudstävlan ska hållas efter de tre åren.

En annan uppfattning som i allmänhet de externa entreprenörerna har är att "en första tjing"-klausul ska finnas. Dvs i första hand ska beställaren efter det att en uppsägning sker diskutera med den gamla entreprenören om en förlängning. Detta ska gälla den andra omgången konkurrensutsättning och inte den första, dvs efter det att den externa entreprenörens första kontraktstid gått ut. VD menar att i princip gör beställaren så nu. Beställaren bestämmer sig ifrån fall till fall om entreprenören ska få en ny kontraktstid eller ej.

Detta är beroende på omständigheterna. Exempelvis hur nöjd beställaren har varit med entreprenören.

Lagen om offentlig upphandling är relativt tydlig på denna punkt. Om inte en förlängningsklausul finns måste ny upphandling ske. Enligt bolagsjuristen hade dock alla entreprenörskontrakt inom Locum en förlängningsklausul.

I vissa fall har också kontrakten förlängts utan ny tävlan. Det gällde exempelvis Jakobsbergs sjukhus. Man har även för avsikt att göra det beträffande Norrtulls sjukhus. För Jakobsbergs sjukhus gäller det DUFAB och för Norrtulls sjukhus Locum Drift AB. I båda fallen förklarar beställaren att man har varit nöjd med entreprenören och därför förlängt kontraktstiden utan ny tävling.

Det finns i alla hittillsvarande upphandlingar en klausul om hävning i kontrakten om entreprenören misskötte sig, eller om Locum AB inte skulle få förlängt uppdrag ifrån Landstinget. Denna hävningsklausul finns i ABF-94.

I en studie av upphandlingar i offentliga sektorn i England har en svensk forskare funnit att det är vanligt med klausuler om sanktioner. Det finns ifall beställaren inte är nöjd med hur entreprenören utför uppdraget. I ABF-94 kapitel 6 finns en sådan sanktionsklausul. Dels genom den ovannämnda klausulen om hävning dels genom en skadeståndsklausul. Locum följer här vad som är brukligt i svensk avtalsrätt.

Samtliga representanter ifrån såväl beställare som utförare understrycker dock att förhållandet mellan beställare och entreprenör skulle grundas på ömsesidigt förtroende. En annan företagskultur finns inom detta område inom Sverige jämfört med England. Vissa externa entreprenörer vill gå så långt att de tycker att entreprenaden skulle skötas tillsammans av entreprenören och beställaren. Man ville ha en modell för samarbete mellan beställare och utförare. Man önskade riva rollspelet mellan beställare och utförare. Gemensamt ska parterna försöka få ned kostnaderna för fastighetsdriften. Parterna ska ha full inblick i varandras budgeter. Den ovannämnda forskaren fann inte heller att det var vanligt med sanktionsklausuler i upphandlingar av kommunala uppdrag i Sverige.

Samtliga IP med undantag av en svarade att det finns möjlighet till omförhandling under löpande avtalstid, om väsentliga föränd-

ringar har skett av villkoren för upphandlingen. Enligt Lagen om offentlig upphandling kan sådana omförhandlingar ske. Locum AB och dess dotterbolag Locum Drift AB omfattades ju av denna lag. VD för Locum Drift AB påstår t o m att det pågår ständiga omförhandlingar. Beträffande Jakobsbergs sjukhus, som DUFAB fick fortsatt entreprenad för utan ny tävlan, omförhandlades priset ifrån 59 till 48 kr per kvm.

### **Beställarens kontroll av entreprenören under avtalstiden**

Beställaren kontrollerer entreprenören på olika sätt. Man kan t ex göra statusbesiktningar, hålla driftsmöten eller göra värdmätningar. Teknisk ansvarig på divisionen kan också kontrollera genom stickprov. Slutligen finns möjligheten att häva avtalet.

En beställarrepresentant var lite självkritisk och menade att Locums kontroll tidigare inte hade varit så bra. Man har tillstyrkt saker som man inte borde tillstyrkt. De har nu börjat jobba mer med kontroll än tidigare. För att kontrollen ska bli bra är det väsentligt att beställarna har minst lika god kompetens som entreprenören. Tidigare hade det varit lite så och så med det. Successivt försöker man höja kompetensen hos de ansvariga teknikerna. Alltmera skulle denna kontroll skötas av divisionerna. Tidigare och till viss del fortfarande låg värdmätningarna hos staben, men divisionerna ämnade ta över detta. Värdmätningen är ett sätt att mäta attityderna hos nyttjarna, dvs hos vården som är brukare. Dessa brukarenkäter redogörs för i avsnitt Kvalitativa effekter... nedan.

Beträffande statusbesiktningarna har sådana besiktningar av objekten genomförts i och med att konkurrensutsättningen startade. Det var således någonting nytt inom Locum AB. De flesta IP är klart positiva till dessa statusbesiktningar. Statusbesiktningar innebär en fullständig genomgång av fastighetens status, som beställare och entreprenör gör tillsammans. Det görs både i början av kontraktstiden och i slutet. Nu ser de flesta det som ett helt nödvändigt instrument för att klara upphandlingen. Om inte det gjordes skulle beställaren få en massa extra tilläggsräkningar. Genom detta vet såväl beställare som utförare vad entreprenaden omfattade. Det medför även en viktig utvärdering av fastigheten.

Den kritik som finns mot dessa statusbesiktningar gick ut på att dessa kunde bli lite väl omfattande. VD tycker att statusbesikt-

ningarna var en svag punkt i beställarens kontroll. Formerna för denna besiktning kan vidareutvecklas. Enligt VD finns det ingen nomenklatur för vad som ska ingå i dessa statusbesiktningar. För de första konkurrensutsatta objekten, exempelvis Jakobsbergs sjukhus, har inte gjorts någon sådan besiktning. Ett exempel på ett statusbesiktningsprotokoll lämnas i bilaga 2.

Locum Drift AB:s VD förklarar att på grund av att dessa statusbesiktningar tar lång tid, har man ännu inte börjat gå igenom alla fastigheter som Locum Drift AB hade fastighetsdrift för. En beställarens representant menar att man nu inte bara gjort statusbesiktningar på de fastigheter som skulle upphandlas utan även på de övriga fastigheterna, exempelvis på de stora sjukhusen.

Man är i allmänhet mycket positiva till de driftsmöten som i allmänhet hålls en gång i månaden mellan driftsansvariga på divisionen och ansvariga på entreprenörsidan. Vid dessa möten går man bland annat igenom vad som borde göras under nästa månad, om det som man kommit överens om förra månaden nu blivit verkställt och hur hyresgästen uppfattade entreprenören. I allmänhet hade man stående punkter som man gick igenom vid dessa möten. I bilaga 3 finns ett exempel på protokoll ifrån ett driftsmöte.

Flera IP anser att parterna behöver mötas t o m oftare än en gång i månaden.

En entreprenör menar att för att dessa driftsmöten skulle bli bra fordrades att beställare och utförare har kommit överens om ett gemensamt mål med fastighetsdriften. En representant ifrån en extern entreprenör är kritisk till de nuvarande driftsmötena. Han tycker att man nu diskuterar för mycket detaljer på dessa möten, "för mycket skruv och spik". Han menar att enbart övergripande driftsfrågor borde tas upp på dessa möten. Beställaren ska ha ett förtroende för hur entreprenören sköter småfrågorna, så att dessa inte behöver tas upp på dessa möten.

Väsentligt är även att de som kontrollerar entreprenaderna även varit med vid beställningen. Det tycker samtliga IP.

Beställaren anses styra entreprenören genom denna kontroll samt genom anbudsförfarandet, kravspecifikationen och förfrågningsunderlaget.



En entreprenör tycker att det bästa kontrollsystemet är om beställare och utförare hade närmare kontakt med varandra än nu. Man ska göra kontrollarbetet gemensamt en gång om året. Kontrollen ska då inriktas på följande tre faktorer; kunden, status och kostnad.

### **Kvalitativa effekter av konkurrensutsättningen**

Beträffande de kvalitativa effekterna är IP inte överens. Några menar att kvaliteten klart har blivit bättre, några att kvaliteten är oförändrad och några att den har blivit lite sämre. Ingen anser dock att kvaliteten blivit klart sämre.

Till dem som anser att kvaliteten hade blivit bättre hör den externa konsulten, som gjort en hel del av utvärderingarna av de konkurrensutsatta objekten. Han påpekar det märkliga i att de som haft lägst pris i allmänhet även var de som har lägst kvalitetspoäng vid utvärderingen.

Den externa entreprenör som fått flest uppdrag anser att kvaliteten blivit klart bättre på de objekt som detta företag nu skötte. Framförallt har de förbättrat kontakterna med hyresgästerna, vården. De arbetade också mer förebyggande och kunde därmed minska kostnaderna för långsiktigt fastighetsunderhåll och samtidigt höja den tekniska kvaliteten.

Enligt VD har en kvalitetssänkning inte skett. Det visar både statusbesiktningarna, protokoll ifrån driftsmötena och värdmätningarna.

Några menar att man nu vet vilken kvalitet man ville ha. Därmed hade kvaliteten förbättrats.

Flera IP påpekar att de inte tror att kvaliteten hade sjunkit, men att om en fortsatt konkurrensutsättning skulle medföra ytterligare prispress skulle förmodligen kvaliteten komma i kläm.

De IP, som anser att kvaliteten har minskat något, menar att det är de mjuka bitarna i fastighetsdriften som har reducerats. Till de mjuka delarna menar man att kundkontakterna hör. Man har blivit mindre tillgänglig för kunden, dvs för vården. Locum Drift AB har exempelvis ingen personal tillgänglig på plats på alla sjukhus, vilket man hade tidigare. Bland dem som anser att kvaliteten sjunkit något var Locum Drift AB:s VD. Locum Drift AB befinner sig nu i

ett övergångsskede. Kvaliteten har därför sjunkit något. Denna uppfattning delas av de fackliga representanterna.

Värdmätning är Locums interna namn på sina kundattitydmätningar. Kunden är hyresgästen, dvs vården. Två kundmätningar har gjorts 1994 och 1995. De två mätningarna är tyvärr inte helt jämförbara.

De representanter ifrån vården, vars attityder till fastighetsdriften mätts, har varit den vårdpersonal som har någon typ av ansvarsställning för lokalen. Dessa har varit avdelningsföreståndare eller andra enhetschefer typ restaurangchefer. De är ofta lokalansvariga och handhar kontakterna med utföraren av fastighetsdriften och Locum AB. Själva mätningen har gjorts av ett externt konsultföretag, Aktiv Bo. Ett exempel på frågeformulär ifrån värdmätningen 1994 finns i bilaga 4.

Resultatet ifrån värdmätning 1994 var att tre objekt som konkurrensutsatts kan bedömas sammanlagt har fått de bästa värdena. Dessa tre var Norrtulls sjukhus som sköts av Locum Drift AB, Tumba sjukhus och Åkersberga sjukhus som sköts av Essef Service.

Värdmätningen 1995 riktade sig enbart till vissa vårdinstitutioner norr och nordväst om Stockholm, dvs Karolinska, Sollentuna, Löwenströmska och Jakobsbergs sjukhus. En tydlig tendens i denna mätning var att hyresgästen är mindre nöjd med Karolinska, som ej konkurrensutsatts. Löwenströmska sjukhuset som ej fanns med i värdmätningen 1994 hade klart bättre resultat än Karolinska. Jakobsbergs sjukhus som fanns med i 1994 års mätning och då fått ganska dåliga resultat, fick nu det bästa resultatet av alla. DUFAB som var entreprenör för Jakobsbergs sjukhus syntes ha förbättrat sig avsevärt sedan 1994. En representant ifrån DUFAB menade även att de dåliga resultaten 1994 gjort att de sökt förbättra sig under 1995.

De variabler som hyresgästerna i allmänhet var mest nöjda med i mätningen 1995 var hur de bemöttes av kundmottagaren och reparatören, lokalens allmänna trivsamt, skötseln av utemiljön, kundmottagarens beskrivning av uppkomna fel, anpassning av lokalen till verksamheten samt inbelysningen.

De variabler som i allmänhet var sämst var städningen, ventilationen, temperaturen, färgsättningen, rumsklimatet för personalen,

säkerheten, få en bestämd tid för att åtgärda felet, samtidigt få annat åtgärdat samt utomhusbelysningen.

Sammantaget ger värdmätningarna ett intryck att de objekt som konkurrensutsatts har bättre kvalitet än de som icke konkurrensutsatts. Om detta beror på själva konkurrensutsättningen eller av andra faktorer är svårt att uttala sig med bestämdhet om, eftersom enbart ett fåtal objekt deltagit i båda mätningarna.

Har det långsiktiga fastighetsunderhållet reducerats på grund av konkurrensutsättningen? Här är IP oense. Några menar att det långsiktiga fastighetsunderhållet snarare förbättrats, andra att det är oförändrat och en tredje grupp menar att det förmodligen har sjunkit något.

VD liksom de privata entreprenörerna anser att det långsiktiga fastighetsunderhållet har förbättrats. Enligt VD beror detta på de sänkta kostnaderna för fastighetsdriften. Därmed hade Locum AB mer resurser att satsa på långsiktigt fastighetsunderhåll. Tidigare har man satsat omkring 70 kr per kvm och år på långsiktigt underhåll. Nu ligger nivån på 130 kr per kvm och år



De privata entreprenörerna menar att beställarens benägenhet att satsa på långsiktigt fastighetsunderhåll skiljer sig mycket åt mellan Locums divisioner. En representant ifrån entreprenörerna efterlyser mer kontakter ifrån divisionerna om vilka objekt som beställaren satsade på vad det gäller långsiktigt fastigunderhåll.

Facket anser att Locum AB nu hade blivit för kortsiktiga och att det långsiktiga fastighetsunderhållet minskat på grund av konkurrensutsättningen.

Enligt Locum Drift AB:s VD finns ett eftersatt långsiktigt fastighetsunderhåll på länets sjukhus. Ägaren, dvs Landstinget, har därför markerat att det långsiktiga underhållet måste förbättras. Det

har enligt Locum Drift AB:s VD medfört att en tredjedel av Locum Drift AB:s verksamhet består av tilläggstjänster i form av långsiktigt fastighetsunderhåll. Några beställarrepresentanter uppger att de privata entreprenörerna ofta kommer med förslag om långsiktiga underhållsåtgärder, för att få dessa som tilläggstjänster.

Har kontakten med vården blivit bättre eller sämre på grund av konkurrensutsättningen. Även på denna punkt är IP oense. Några menar att de blivit bättre, andra att de är oförändrade och några tycker att de blivit både bättre och sämre. De fackliga representanterna tycker att de blivit sämre. Uppdelningen i beställare och utförare har enligt dem skapat en motsättning som ej fanns tidigare. Vården tycker nu enligt de fackliga representanterna att det blivit krångligt. Vad är exempel Locum AB och Locum Drift AB? Vilka ska man kontakta vid fel? Enligt facket funderar nu många vårdenheter på att skaffa sig egna resurser för fastighetsdrift på grund av att de var missnöjda.

Den konsult som gjort de flesta utvärderingarna menar att han vid utvärderingen tagit hänsyn till hur entreprenören skött sina tidigare kontakter med nyttjarna.

De som menar att kundvården kanske blivit något sämre anser det på grund av att de tyckte att kundkontakterna blivit färre. Entreprenören tar nu betalt för alla tilläggstjänster gentemot vården, vilket man inte gjort tidigare.

Utifrån dessa mätningars resultat är vårt intryck att konkurrensutsättningen inte medfört försämrade kontakter mellan fastighetsdriften och vården.

Samtliga IP menar att Locum AB och Locum Drift AB nu blivit mer kundinriktade. I synnerhet gällde det Locum Drift AB. Locum Drift AB arbetar nu på ett annat sätt än tidigare. Man är mer affärs-mässiga. De fackliga representanterna vet dock ej om detta beror på konkurrensutsättningen eller andra faktorer. VD talar om en kulturförändring. Locum Drift AB talar nu bara om kunden, vilket man inte gjorde förut.

Angående kundtjänstmottagningar eller speciella rutiner för klagomålshantering, svarar de flesta att sådana rutiner i allmänhet finns. De privata entreprenörerna uppger exempelvis att de har jour dygnet runt. Däremot finns inga kundtjänstmottagningar hos beställaren, Locum AB, utan de finns hos entreprenören. Helst vill

några beställarrepresentanter ha sådana mottagningar även hos Locum AB. En extern entreprenör samarbetar med Locum Drift AB vad det gäller ordermottagning. Denna mottagning delar upp jobben mellan Locum Drift AB och den externa entreprenören.

Regelbundna hyresgästräffar har vissa divisioner och entreprenörer en gång i månaden.

Felanmälningsrutinerna ligger i allmänhet hos entreprenören och är reglerade i kontraktet. Några menar att denna typ av rutiner kanske ska ligga hos beställaren istället, eller att man ska ha gemensamma felanmälningsrutiner.

### **Negativa effekter av konkurrensutsättningen**

Följande negativa effekter av konkurrensutsättningen kunde urskiljas i intervjuvaren:

- höga kostnader för att genomföra konkurrensutsättningen
- kort- och långsiktiga kvalitetsförsämringar
- problem för personal som blivit överflödiga
- prisdumping av det konkurrensutsatta objektet som gått ut över de icke konkurrensutsatta
- uppkomsten av privata monopol och alltför stor byråkrati.

Beträffande kostnaden för upphandlingen redogörs det för ovan. Där framgår att kostnaderna visserligen var stora, men att det gav upphov till ett gott upphandlingsförfarande.

Vad gäller den tid som hade lagts ned på konkurrensutsättningen tyckte ingen IP, facket undantaget, att det hade tagit alltför lång tid. De positiva effekterna av konkurrensutsättningen ansåg man väl kompensera nedlagd tid.

För kvalitetsförsämringarna framgick ovan att dessa var relativt begränsade. Inte heller är vårt intryck att det långsiktiga fastighetsunderhållet har lägre standard än tidigare.

Vad gäller dumpingfrågan framgår ovan att detta synes vara ett problem i vissa fall. Samtidigt framgår att priserna på det icke konkurrensutsatta fastighetsbeståndet snarare sjunkit än höjts.

Beträffande problemet med privata monopol menar flera IP att detta på sikt kan bli ett problem. Essef Service har ju i många fall varit mer framgångsrika än Locum Drift AB vid upphandlingarna.

Essef Service är ett dotterbolag till den multinationella koncernen ABB. Ifall Essef Service fortsätter att vara framgångsrikt vid fortsatta upphandlingar, kan ett problem uppkomma. Essef Service kan få en alltför dominerande ställning.

Enligt flera IP är detta en strategisk fråga. Väsentligt är enligt dessa IP, exempelvis de fackliga representanterna, att Locum behåller ett eget driftbolag med god kompetens. Även representanterna för Essef Service tycker att det var väsentligt att Essef Service inte skulle få alla uppdrag. Man vill gärna att något eller några av de stora företagen som finns inom denna bransch i Europa satsar på att komma in på den svenska offentliga marknaden.

Vid de konkurrensutsättningar som hittills skett har de privata entreprenörerna haft en mycket fördelaktig situation. Detta genom att de har kunnat ta över Locum Drift AB:s bästa personal. När och om dessa övertagna objekt återigen ska konkurrensutsättas, kommer andra entreprenörer, Locum Drift AB inkluderat, inte ha samma gynnsamma situation. Det kan inte förmodas att exempelvis Essef Service låter en ny entreprenör få ta över dess bästa personal.

Man kan säga att vid de konkurrensutsättningar som hittills skett har entreprenörerna "kommit till dukat bord". Så länge som någon fullgod privat konkurrent till Essef Service inte finns på marknaden anser vi därför att det ur konkurrenssynpunkt är väsentligt att Locum Drift AB finns kvar med god kompetens.

### **Motåtgärder**

Som motåtgärder mot att Essef Service får en för dominerande ställning gavs i intervjuundersökningen följande förslag:

Konkurrensutsättningen ska stanna vid 20 % av beståndet, för att inte Essef Service skulle kunna ta sig in även på de stora sjukhusen.

En annan åtgärd är att medvetet lägga ut beställningen till någon annan privat entreprenör, som kanske har högre priser än Essef Service.

Ett tredje förslag är att sälja ut Locum Drift AB på privata marknaden. Därmed skulle Locum Drift AB kunna konkurrera på lika villkor med Essef Service. Nu förhindrar lagen om offentlig upphandling det, se avsnittet Konkurrensneutraliteten.

Locum Drift AB:s VD menar att Locum Drift AB måste fortsätta att förbättras. De flesta IP tycker att Locum Drift AB har klarat sig hyfsat i konkurrensen, se ovan. Enligt Locum Drift AB:s VD har man bara förlorat ett anbud som man verkligen ville ha. Det var Södertälje sjukhus.

Några IP nämner som skäl till att Locum Drift AB:s kompetens måste bibehållas att en privat entreprenör inte klarar av att sköta fastighetsdriften på SLL:s fyra stora kärnsjukhus, Danderyd, Hudinge, Karolinska och Södersjukhuset. Detta skäl framförs framförallt av de fackliga representanterna.

De privata entreprenörerna som tagit sig in på marknaden delar dock inte alls denna mening. De är övertygade om att de kan klara detta minst lika bra som Locum Drift AB. Även VD uppger att de privata entreprenörerna genom att kunna sköta rätt stora sjukhus som exempelvis Löwenströmska och Södertälje sjukhus bevisat att de även kunde klara stora sjukhus.

En annan negativ effekt av konkurrensutsättningen och uppdelningen i beställare och utförare är att det blivit mer administrativt arbete. En IP menar att man nu skyfflade fakturor fram och tillbaka. Detta syntes dock vara en relativt liten negativ effekt som få IP upplever.

En negativ effekt som både facket och VD pekar på var att beställare-/utföraremodellen skapar ett visst avstånd och motsättning mellan Locum AB och Locum Drift AB som ej fanns tidigare.

Ytterligare en negativ effekt var de personalnedskärningar inom Locum-koncernen som konkurrensutsättningen medfört. En orsak till det var att fastighetsdriften tidigare hade rekryterat personal med vissa handikapp. I en konkurrenssituation fick denna typ av personal först stryka på foten. Det är alltid dilemmat mellan högre ekonomisk effektivitet och arbetsmarknadspolitik. Ekonomisk effektivitet är en medicin som har många biverkningar. Enligt facket känner nu många inom Locum-koncernen en otrygghet.

Sammantaget är de negativa effekterna av konkurrensutsättningen relativt få. Värst synes ha varit problemet med personalnedskärningarna.

## Framtida konkurrensutsättning

Beträffande frågan om Locum AB borde fortsätta att konkurrensutsätta fastighetsdriften för sitt fastighetsbestånd, finns ingen enhetlig uppfattning om detta. 70 % av IP menar att man bör fortsätta, medan 30 % tycker att man antingen skulle stanna vid 20 % konkurrensutsättning eller ta några års paus i konkurrensutsättningen. De som menar att man skulle stanna vid nuvarande 20 % gräns, anser i allmänhet att kvaliteten kan bli lidande ifall man fortsätter att konkurrensutsätta. De menar att hittills har inte kvaliteten fått reduceras, men att den skulle göra det om konkurrensutsättningen fortsätter. Locum Drift AB har nu blivit relativt effektivt genom att ta in ny personal och avskeda överflödiga sådana. Ytterligare effektivitetsvinster går enligt dem inte att ta ut.

Enligt de fackliga representanterna vet nu beställaren vad marknadspriset för fastighetsdrift är. Därmed har man uppnått målet med konkurrensutsättningen. För att bli ytterligare effektiva bör Locumkoncernen använda andra strategier än konkurrensutsättning. Facket anser att fortsatt konkurrensutsättning bara kan få negativa effekter exempelvis i form av stora kostnader för upphandling och anser därför att Locum i fortsättningen ska bedriva fastighetsdrift i egen regi. Att konkurrensutsätta är enligt dem bara ett enkelt medel för Locums ledning att effektivisera verksamheten.

De IP som menar att man bör göra en paus i åtminstone två år, exempelvis Locum Drift AB:s VD, anser det på grund av att man tycker att Locum Drift AB bör få tid att trimma sin organisation så att de kunde bli mer konkurrenskraftiga, exempelvis genom att få ett bättre ekonomisystem.

De 70 % av IP, som tycker att man bör fortsätta, har allmänhet olika uppfattningar hur långt denna konkurrensutsättning bör gå. Några tycker att man bör fortsätta upp till 50 % av hela fastighetsbeståndet, genomfört i lugn takt, exempelvis med 10 % om året. Att nu ta en paus kan innebära att man tappar tempot i konkurrensutsättningen.

De privata entreprenörerna som redan erhållit vissa objekt menar att det är viktigt att Locum går vidare i konkurrensutsättningen redan under 1996. Man bör följa konkurrensprogrammets mål och konkurrensutsätta 3,2 miljoner kvm. Hittills har bara 530 000 kvm



konkurrensutsatts. De privata entreprenörerna är oroliga för att konkurrensutsättningen nu stannar upp. Man frågar sig om man bara har varit ett verktyg för att få Locum Drift AB att bli en mer effektiv organisation. Kanske är arbetsmarknads-situationen nu så besvärlig att beställaren inte vill konkurrens-



utsätta mer? De privata entreprenörerna tycker således att konkurrensutsättningen ska fortsätta, men i lugn takt. Genom att konkurrensutsätta i lugn takt kan Locum Drift AB bli lika konkurrenskraftig som sina privata entreprenörer. Likaså kan ytterligare privata konkurrenter då dyka upp.

VD uppger att Locum AB har för avsikt att fortsätta med att konkurrensutsätta ytterligare 200 000 kvm under 1996. Det fortsatta tempot på konkurrensutsättningen ska avgöras av hela Locumförvaltningen. Någon gräns för hur många kvadrater som skulle konkurrensutsättas finns enligt VD ej. Det enda krav som finns ifrån politikerna är att fastighetsdriften ska bli mer effektiv. Att konkurrensutsättningen tagit en paus under andra halvåret 1995 och under första halvåret 1996 beror på att Locum Drift AB behöver tid för att trimma sin organisation för att bli mer konkurrenskraftig.

Beredskapen för nästa upphandlingstillfälle anser de av de flesta IP vara god hos Locum AB. Detta trots att några inblandade IP på Locum AB tycker att de hittillsvarande upphandlingarna tagit mycket av deras tid. Som skäl till att beredskapen var god uppges erfarenheter ifrån tidigare konkurrensutsättningar samt att man har att tillgå AFF-pärmen. AFF anses av beställaren vara ett utmärkt instrument för den fortsatta konkurrensutsättningen. Några andra IP menar att beredskapen inte är god och att man därför bör göra en paus minst fram till 1997.

Är resultatet från den genomförda konkurrensutsättningen enbart ett Stockholmsfenomen? Dvs beroende på att det bara i Stockholm finns tillräckligt många entreprenörer för att en anbudstävlan ska bli meningsfull.

De flesta IP menar att det förmodligen inte är något rent Stockholmsfenomen. Vissa garderar sig med att det kanske var det just nu, men att på sikt när entreprenörerna hinner vänja sig, bör det vara möjligt att konkurrensutsätta fastighetsdriften på sjukhus över hela landet.

VD tror dock att det är ett storstadsfenomen. Om man vill få med nya entreprenörer från Europa måste de konkurrensutsatta objekten vara relativt stora. Dessa entreprenörer är inte intresserade av för små enheter. Efter det pionjärbete som Locum nu gjort bör det på sikt vara möjligt att även konkurrensutsätta andra landstings fastighetsförvaltningar.

De privata entreprenörerna anser i allmänhet att det var möjligt att göra detta i hela landet. Essef Service har exempelvis en organisation över hela landet och var intresserade av att komma in på andra landsting.

Vissa IP, speciellt de fackliga representanterna, tror att det kan vara svårt för privata entreprenörer att ta hand om fastighetsdrift av stora sjukhus. Detta ansåg inte de privata entreprenörerna.

Det syntes som om de stora företagen med undantag av Essef Service drar sig för att uppdragsförvalta fastighetsdrift av sjukhus. Det verkar vara lättare att konkurrensutsätta kommunal service än att konkurrensutsätta sjukhus. Det kan bero på att fastighetsdrift av sjukhus anses mer komplicerat samt att prismarginalerna är relativt pressade inom denna sektor på grund av Locum Drift AB:s konkurrens. För att den framtida konkurrensutsättningen ska bli bra, menar flera IP att det är viktigt att få fler stora kvalificerade anbudsgivare.

### Intervjufrågor

1. Vilka speciella kravspecifikationer gjorde Locum AB innan anbudsgivningen?
2. Vad tycker Ni om de av Locum AB utarbetade materialet ABF-94 och LOT-94?
3. Gjorde Locum AB någon form av marknadsanalys som låg till grund för utformningen av förfrågningsunderlaget?
4. Har Locum AB haft rätt beställarkompetens?
5. Har Locum AB kollat att personalen hos Locum Drift AB känt till konkurrensutsättningen?
6. Har en central stödenhet bildats hos Locum AB?
7. Vad har Locum Drift AB gjort för att höja sin kompetens som anbudsgivare?
8. Hur lång förberedelsestid i anbudstävlingen har Locum Drift AB haft?
9. Vad har förfrågningsunderlag och verksamhets-specifikationerna innehållit?
10. Är specifikationsbeskrivningarna input- eller output-orienterade? Dvs föreskriver beskrivningarna, antingen vilka uppgifter som ska utföras och vilka metoder, utrustning och material som ska användas eller vilka funktioner de ska upprätthålla och vilka resultat som ska uppnås eller både ock?
11. Hur har gränssnittet mellan fastighetsförvaltning och kärnverksamhet definierats och preciserats?
12. Vad tycker Ni om 5 000 kronorsgränsen, är den för låg, för hög eller lagom?
13. Vilka mål och syften Locum AB haft med sin upphandling? Har dessa mål uppnåtts?
14. Vad har själva upphandlingsförfarandet bestått av?
15. Har Locum AB haft rätt "timing" i anbudsgivningen? Har man haft för bråttom eller har man dröjt för länge?

16. Vilka fel har Locum AB gjort i konkurrensutsättningen? Var möjligheterna till konkurrens otillräckliga, var anbuds-förfarandet olämpligt, var uppdrag och kravspecifikationerna vagt formulerade, var det en svag styrning av uppdragstaga-na?
17. Hur har anbuderna publicerats?
18. Vilken grad av kvalitativ konkurrens har uppnåtts, dvs hur kompetenta var anbudsgivarna?
19. Vilken grad av kvantitativ konkurrens har uppnåtts, dvs hur många anbudsgivare fanns det?
20. Finns rapport om avslutad upphandling?
21. Har anbudsgivarna haft möjligheter till klagan om utform-ningen av spelreglerna för anbudstävlan?
22. Har entreprenadens omfattning enbart gällt operativt fastighetsrelaterade uppgifter eller har det även gällt strate-giska förvaltaruppgifter?
23. Vad avgjorde valet av entreprenör? Var det pris, kvalitet, kompetens, förtroende eller referenser?
24. Hur har Locum Drift AB klarat sig i konkurrensen?
25. Varför vann eventuellt Locum Drift AB? Berodde det på att Locum Drift AB haft lägst pris och bäst kvalitet eller för få an-budsgivare, för dålig kompetens hos externa anbudsgivare, Locum Drift AB gynnats otillbörligt, att Locum Drift AB dumpat priset?
26. Förekom klara underpriser vid anbudsgivningen? Om ja, vad tror Ni syftet var med dessa?
27. Har det funnits möjligheter att dumpa priset och kompensera det genom högre pris på det övriga fastighetsbeståndet?
28. Har privata entreprenörer/Locum Drift AB dumpat priset i högre grad än Locum Drift AB/privata enteprenörer? Om Ja, vad beror det på?
29. Hur stor del av den privata anbudsgivarens verksamhet inne-bär entreprenaden?
30. Har entreprenören behövt ta hand om överflödiga personal?
31. Har det varit några problem vid upphandlingen med EES-av-talet?

32. Var Locum Drift AB:s anbud lika med de kostnader som skulle falla bort ifall Locum Drift AB inte fick anbudet?
33. Finns det möjligheter för Locum Drift AB att sköta sin verksamhet på samma sätt som de privata anbudsgivarna? Exempelvis möjlighet att rekrytera och avskeda personal, till fri lönesättning, att ta samma affärsrisker som en privat anbudsgivare?
34. Har det varit några problem med att Locum AB och Locum Drift AB haft samma ägare?
35. Hur fungerar en organisation med Locum AB som beställare och Locum Drift AB som utförare?
36. Vem sköter utvärderingarna av anbuden?
37. Hur lång var kontraktstiden?
38. Vilken avvägning av avtalstid kontra riskdisponering för anbudslämnarna har gjorts?
39. Finns det föreskrivet i kontraktet att ny anbudstävlan ska hållas innan kontraktstiden gått ut?
40. Finns det möjligheter att häva kontraktet? Har det utnyttjats?
41. Finns det en sanktionsklausul i kontraktet, ifall inte anbudsgivaren fullföljer kontraktet med rätt effekter vad gäller resultat och kvalitet?
42. Finns det möjligheter till omförhandling av kontraktet under löpande kontraktstid?
43. I vilken utsträckning har man försökt undvika onödig risk-exponering a) ur beställarens synvinkel, b) ur entreprenörens synvinkel?
44. Finns en konflikt mellan viljan att satsa på långvariga entreprenörsrelationer och viljan att skapa en konkurrens mellan entreprenörerna?
45. Vad tycker Ni om statusbesiktningarna?
46. Existerar driftmöten, dvs regelbundna möten med utförarna? Vad avhandlas där och hur går de till?
47. Vilka kontrollrutiner har Locum AB haft under löpande avtalstid? Har kontrollen byggts på självkontroll, göra jämförelser mellan åren eller värdmätningar?
48. Hur har Locum AB styrt uppdragstagarna?

49. Är kontrollant och beställare samma personer?
50. Vilka har de ekonomiska effekterna varit av upphandlingen?
51. Vilka har de ekonomiska effekterna varit på det icke konkurrensutsatta fastighetsbeståndet?
52. Har samma pris använts på de icke konkurrensutsatta fastighetsbeståndet som på det konkurrensutsatta?
53. Vad har förfrågningsunderlag respektive upphandling kostat?
54. Vad låg bakom den eventuella besparingen för konkurrensutsättningen? Vad det färre anställda, lägre frånvaro, bättre organisation, bättre kapitalutrustning, lägre löner, bättre ledning eller sämre kvalitet?
55. I vilken grad har Locum Drift AB minskat antalet anställda?
56. Går det att mäta Locum Drift AB:s intäkter och kostnader och resultat?
57. Kan Locum Drift AB följa upp sina kostnader och intäkter löpande?
58. Har Locum Drift AB ett effektivt ekonomisystem?
59. Vilka kvalitativa effekter har uppkommit av konkurrensutsättningen?
60. Har det långsiktiga fastighetsunderhållet kommit i kläm vid konkurrensutsättningen?
61. Förekommer brukarenkäter eller andra kontakter med hyresgästerna, exempelvis kundtjänstmottagningar eller rutiner för klagomålshantering?
62. Hur har samarbetet mellan Locum AB, Locum Drift AB och vården fungerat före och efter konkurrensutsättningen?
63. Har det uppkommit några indirekta effekter av konkurrensutsättningen? Exempelvis ökad kundorientering hos Locum AB och Locum Drift AB?
64. Vilka har varit de största positiva respektive negativa effekterna av konkurrensutsättningen?
65. Vilka åtgärder är vidtagna för att minimera risken för privata monopol?
66. Varför blev effekterna eventuellt negativa vid konkurrensutsättningen? Berodde det på dålig kunskap av anbuds-förfarandet hos Locum AB eller otillräcklig uppföljning?

67. Tycker Ni att Locum AB ska fortsätta att konkurrensutsätta utöver 20 %?
68. Hur är beredskapen för nästa upphandlingstillfälle?

## Referenser

---

Beesley, M & Littlechild, S, 1988, Privatization principles, problems and priorities. Ingår i Johnson, C, red, *Privatization and ownership*, Lloyds Bank Annual Review, vol 1 (London och New York: Pinter Publishers)

Högberg, O, (1996), *Kostnadseffekter av konkurrensutsättning – en studie av Stockholms stads äldreomsorg* (Stockholm: IKE)

Iseskog; Anställningsskydd vid övergång av verksamhet 1995

Jonsson, E, 1995, Genomförandet av Stockholms stads konkurrensprogram – en granskning av konkurrensgruppens verksamhet, *Kommunal Ekonomi* (nr 6, sid 16-7)

Jonsson, E, 1996, *Konkurrensutsättning och kvalitet – en studie av Stockholms stads äldreomsorg* (Stockholm: IKE)

Niskanen, W A, 1971, *Bureaucracy and representative government* (Chicago: Aldine-Altherton)

Nurmis, P, 1996, *Kostnadseffekter av konkurrensutsättning – en studie av Stockholms stads gatudrift och -underhåll samt missbruksvård för vuxna* (Stockholm:IKE)

Rombach, B & Sahlin-Andersson, K, red, 1995, *Från sanningssökande till styrmedel. Moderna utvärderingar i offentlig sektor* (Stockholm: Nerenius & Santérus)