

Att arbeta i samverkan – erfarenheter från partneringsprojekt i Roslagen och Sundsvall

Elin Smith
Anna Thomasson



Svenskt Vatten Utveckling

Svenskt Vatten Utveckling (SVU) är kommunernas eget FoU-program om kommunal VA-teknik. Programmet finansieras i sin helhet av kommunerna. Programmet lägger tonvikten på tillämpad forskning och utveckling inom det kommunala VA-området. Projekt bedrivs inom hela det VA-tekniska fältet under huvudrubrikerna:

Dricksvatten
Rörsnät & Klimat
Avlopp & Miljö
Management

SVU styrs av en kommitté, som utses av styrelsen för Svenskt Vatten AB. För närvarande har kommittén följande sammansättning:

Agneta Granberg (m), Ordförande	Göteborg
Daniel Hellström, Utvecklingsledare	Svenskt Vatten
Henrik Aspegren	VA SYD
Per Ericsson	Norrsvatten
Tove Göthner	Sveriges Kommuner och Landsting
Per Johansson (s)	Gävle kommun
Stefan Johansson	Skellefteå kommun
Annika Malm	Kretslopp och vatten, Göteborgs Stad
Lisa Osterman	Örebro kommun
Kenneth M. Persson	Sydvatten AB
Carl-Olof Zetterman	SYVAB

Författarna är ensamt ansvariga för rapportens innehåll, varför detta ej kan åberopas såsom representerande Svenskt Vattens ståndpunkt.

Svenskt Vatten Utveckling
Svenskt Vatten AB
Box 14057
167 14 Bromma
Tfn 08-506 002 00
Fax 08-506 002 10
svensktvatten@svensktvatten.se
www.svensktvatten.se
Svenskt Vatten AB är servicebolag till föreningen Svenskt Vatten.

Rapportens titel:	Att arbeta i samverkan – erfarenheter från partneringsprojekt i Roslagen och Sundsvall
Title of the report:	To collaborate – experiences from partnering projects in Roslagen and Sundsvall
Författare:	Elin Smith, Högskolan Kristianstad och Anna Thomasson, Ekonomihögskolan, Lunds universitet
Rapportnummer:	2015-08
Antal sidor:	52
Sammandrag:	Syftet med den här studien är att följa upp och ta till vara på kunskapen kring att driva VA-projekt i partneringsform. Rapporten studerar användandet av partnering som form i två stora omvandlingsprojekt ett i Sundsvall och ett i Svinninge i Roslagen. Rapporten visar att partnering som form för samverkan mellan privata och offentliga aktörer skapar bra förutsättningar för fokus på problemlösning och gemensamt ansvar för projektet och en relation som vilar på förtroende parterna emellan. Partnering är därför ett bra alternativ till traditionell upphandling för stora projekt vars förutsättningar i förväg är svåra att beräkna. Formen visar sig även ha positiva effekter på kunskapsutveckling inom organisationerna.
Abstract:	The purpose with this is to document experiences from the use of partnering as a form of collaboration between public and private organizations in urban development projects. The report focuses on two cases: one in Svinninge in Roslagen and the other in Sundsvall. The result of the study shows that partnering is a good way to put focus on problem solving and puts focus on shared responsibility and trust. To use partnering to collaborate in large projects that in advance are difficult to specify in a contract could therefore be a good solution. Furthermore, the results of the study show that partnering has a positive effect on knowledge development in the collaborating organizations.
Sökord:	Partnering, samverkan, offentligt-privat, upphandling
Keywords:	Partnering, collaboration, public-private, procurement
Målgrupper:	Tjänstemän och politiker inom VA-sektorn.
Omslagsbild:	Utbyggnad av kommunalt vatten och avlopp på södra och östra Alnö. Foto från Dahl Mark & VA. Fotograf: Johan Berglin
Rapport:	Finns att hämta hem som PDF-fil från Svenskt Vattens hemsida www.svensktvatten.se
Utgivningsår:	2015
Utgivare:	Svenskt Vatten AB © Svenskt Vatten AB
Om projektet	
Projektnummer:	11-101
Projektets namn:	Partnering i Svinninge och Sundsvall
Projektets finansiering:	Svenskt Vatten Utveckling

Förord

Vid Institutet för ekonomisk forskning (Ekonomihögskolan vid Lunds universitet) bedrivs sedan början av 1990-talet ett antal forskningsprojekt inriktade mot organisering, styrning och finansiering av lokal teknisk infrastruktur. Forskningsmiljön initierades i samarbete med Gatu- och fastighetssektionen inom Svenska kommunförbundet, VA-FORSK inom Svenskt Vatten, MOVIUM samt BFR. Under senare år har finansieringen främst skett via Svenskt Vatten Utveckling och Avfall Sverige.

Syftet med den här studien är att följa upp och ta till vara på kunskapen kring att driva VA-projekt i partneringsform. Studien har finansierats av Svenskt Vatten Utveckling och Avfall Sverige och har utförts som en del i en större forskningssatsning i form av ett flerårigt forskningsprogram, Teknikprogrammet, vid Ekonomihögskolan vid Lunds universitet. Den här studien och den här rapporten är en i raden av flera forskningsstudier inom ramen för ovan nämnda program.

Rapporten är författad av Anna Thomasson, ekonomie doktor i företagsekonomi vid Ekonomihögskolan, Lunds universitet samt Elin Smith ekonomie doktor i företagsekonomi vid Högskolan i Kristianstad. Ett stort tack till de verksamma i projekten i Sundsvall och Svinninge som ställt upp på de intervjuer som ligger till grund för denna rapport. Vi tar mer än gärna emot synpunkter på materialet som presenteras i rapporten och uppslag på vad som kan vara intressant att belysa närmare. Ni når oss säkrast under adressen:

Institutet för ekonomisk forskning
Box 7080
220 07 Lund

Innehåll

Förord.....	3
Sammanfattning	6
Summary.....	7
1 Studiens bakgrund och syfte.....	8
1.1 Organisering av samhällsbyggnadsprojekt.....	8
1.2 Tillvägagångssätt och rapportens upplägg	9
2 Kunskapsöversikt	11
2.1 Bakgrund till framväxten av partnering som form.....	11
2.2 Vad är partnering?.....	12
2.3 Implementering och verktyg	13
2.4 Skillnaden partnering och traditionell upphandling/entreprenad	14
3. Partnering i Sundsvall	16
3.1 Bakgrundsbeskrivning	16
3.2 Upphandlingsprocessen	17
3.3 Organisation	17
3.4 Finansiering.....	19
3.5 Styrning.....	20
3.6 Partneringprocessen.....	21
3.7 Partneringkultur.....	23
3.8 Kunskapsöverföring.....	24
3.9 Uppföljning	25
3.10 Lärdomar.....	25

4	Svinninge Partnering	27
4.1	Bakgrundsbeskrivning	27
4.2	Upphandlingsprocessen	28
4.3	Organisation	29
4.4	Finansiering.....	30
4.5	Partneringprocessen.....	31
4.6	Styrning.....	32
4.7	Partneringkultur.....	35
4.8	Kunskapsöverföring.....	36
4.9	Uppföljning	37
4.10	Lärdomar.....	38
5	Slutsatser och generella lärdomar.....	40
5.1	Organisation och partneringprocessen.....	40
5.2	Finansiering, styrning och uppföljning	41
5.3	Kultur	42
5.4	Kunskapsöverföring.....	43
5.5	Generella lärdomar och slutsatser.....	43
6	Referenser.....	45

Sammanfattning

Det är kostsamt att investera i och bygga ut infrastruktur, men nödvändigt för att säkerställa ett väl fungerande och hållbart samhälle. Ofta har den offentliga organisationen knappa resurser, och det finns inte möjlighet att inom ramen för den befintliga organisationen hantera större utbyggnads- och investeringsprojekt. Ett alternativ är att samverka med andra aktörer, både offentliga och privata. Ett sätt att samverka är genom partnering.

Partnering kan beskrivas som en samarbetsform där skillnaden gentemot traditionell entreprenadupphandling ligger i hur relationen mellan beställare och utförare ser ut efter det att upphandlingen har gjorts. I partnering arbetar inte utföraren isolerat från beställaren med ett avtal som grund. I stället har beställare och utförare under projektiden ett gemensamt ansvar för att säkerställa att projektet utförs i enlighet med parternas intresse och mål – och fokus ligger på problemlösning.

Hitills har partnering använts i begränsad utsträckning i Sverige. Syftet med projektet var att studera hur väl partnering som organisationsmodell fungerar för stora samhällsbyggnadsprojekt med fokus på infrastruktur och utbyggnad av vatten och avlopp inom utvecklings- och omvandlingsområden i kommuner. Studien har dokumenterat lärdomar från två projekt – ett i Svinninge i Roslagen och ett i Sundsvall.

I rapporten görs en jämförande analys av projekten. En intressant slutsats är att en kultur baserad på gemensamt ansvar och samarbete, det som i litteraturen kallas partneringandan, inte uppstår automatiskt utan tar tid att åstadkomma och kräver ömsesidigt förtroende. I båda de studerade projektens inledande faser förekom det diskussioner när det gällde till exempel rollfördelning och kostnader. I båda projekten har också diskussioner förts kring hur incitamentssystem ska utarbetas och skrivas i avtalen, men inga konkreta slutsatser kan dras förutom att det tycks vara svårt att utarbeta lämpliga incitamentsstrukturer för partneringsamverkan där fokus är på samarbete.

Ytterligare en slutsats är att det är viktigt att noga analysera vilka som bör ingå i projektorganisationen. I de fall en aktör bedöms ha inflytande över hur ett projekt fortskrider är det viktigt att låta denna aktör ingå i projektorganisationen eftersom det kan ha positiv inverkan på hur projektet fortskrider och på resultatet av projektet, samt bidra till kunskapsutveckling och förståelse.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att partnering har positiva effekter när det gäller att skapa en flexibel och problemorienterad projektkultur, något som lämpar sig för stora och komplexa projekt där det är svårt att i förväg specificera aktiviteter och kostnader. För att fungera kräver modellen en kultur med inriktning på samarbete och delaktighet samt gemensamt ansvarstagande för projektets utgång.

Summary

The purpose with this study is to analyze the applicability of partnering as a form of collaboration in large urban development projects with focus on the development of infrastructure for water and sewage in local governments. More specifically, the purpose of the study have been to over a longer period of time document the experiences from two urban development projects using partnering for collaboration between local government and private corporations. The researchers have followed the two projects in focus for the study from beginning to end. The two projects studied are one in Sundsvall, a collaboration between MittSverige Vatten and Skanska and one in Svinninge, a collaboration between Roslagsvatten and NCC.

The analysis of the cases as well as the conclusions drawn focuses on themes that have been identified as central for partnering in previous studies as well as in this one. The themes are: the procurement process, organization, financing, governance, the partnering process, culture, knowledge transfer and evaluation. The study conducted shows that partnering has positive effects when it comes to creating a flexible and problem oriented project culture. This is something that is especially valuable in large and complex projects where it is difficult to in advance specify project activities as well as costs. In order to work, partnering require a culture characterized by collaboration and mutual recognition of responsibility. To form a culture is however something that takes time.

1 Studiens bakgrund och syfte

1.1 *Organisering av samhällsbyggnadsprojekt*

Investeringar och utbyggnad av infrastruktur av olika slag, däribland VA, är kostsamt men nödvändigt för att säkerställa ett väl fungerande och hållbart samhälle. Hur stora samhällsbyggnadsprojekt ska finansieras och genomföras är däremot inte helt självklart. Ofta har den offentliga organisationen knappa resurser och inte möjlighet att inom ramen för befintlig organisation hantera större utbyggnads- och investeringsprojekt. Frågan är också om det är önskvärt att offentliga organisationer ska ha den organisatoriska kapaciteten då det skulle innebära att offentliga organisationer skulle dimensioneras för behov som uppstår vid specifika och ofta unika projekt, vilket inte torde vara samhällsekonomiskt försvarbart. Frågan som uppstår blir således: Om inte stora investerings- och utbyggnadsprojekt av offentlig infrastruktur kan och bör hanteras inom ramen för offentliga organisationers befintliga resurser – hur ska de då organiseras och finansieras?

Om man ser på de organisationsformer som finns tillgängliga finns det några möjliga alternativ som en offentlig verksamhet med uppdraget att investera och/eller bygga ut infrastruktur kan välja mellan. Det ena är att köpa in resurser från externa leverantörer, d.v.s. handla upp projekten på entreprenad och styra själva arbetet genom avtal. Detta ställer stora krav på möjligheten att i avtal specificera och beskriva projektet, dess olika aktiviteter samt beräkna kostnaderna för projektet. Denna lösning förutsätter också att all finansiering sker av den offentliga uppdragsgivaren. Utöver det har entreprenadformen en del kända svagheter. En sådan är svårigheten att styra en entreprenör och följa upp hur väl entreprenören lever upp till avtalet och hantera eventuella avvikelser (Bance, 2003; Hefetz och Warner, 2004; Eeredmans et al. 2010; Beck, 2011). En uppföljning och kontroll tenderar att vara kostnadskrävande och kräva en tydlig beställarroll hos den offentliga organisationen (Mattisson och Thomasson, 2007).

Ett andra alternativ är att samverka med andra aktörer. Samverkan är ett mångfacetterat begrepp där graden av samverkan skiljer sig mellan projekt (Brinkerhoff och Brinkerhoff, 2011). Vanligt för definitioner är att man framhåller vikten av resursutnyttjande och ett gemensamt intresse eller mål (SKL, 2005), vilket leder till att man måste komma bort från den annars vanliga kontraktuella synen på beställare och utförare och hitta nya och mer effektiva lösningar på komplexa problem (Liu och Wilkinson, 2011).

Ett exempel på en samverkans form är partnering. Partnering har sitt ursprung i framförallt Storbritannien och USA med bakgrund i att man ville införa metoder där det privata näringslivet skulle tillhandahålla offentlig service (SKL, 2003). Man fokuserar här på engagerat ledarskap, kundfokus, integrerade processer, kvalitetstänkande och medarbetaromsorg.

Hittills har emellertid partnering använts endast i en begränsad utsträckning i Sverige och framförallt inom fastighetsbranschen. Det finns emellertid ett intresse för organisationsformen även i andra branscher och det är bakgrunden till den här studien.

Studiens syfte

Syftet med den här studien är att studera hur väl partnering som organisationsmodell fungerar för stora samhällsbyggnadsprojekt med fokus på infrastruktur och utbyggnad av VA inom utvecklings- omvandlingsområden i kommuner.

Mer specifikt har studiens mål varit att över en längre tid studera partneringformen som modell och dokumentera erfarenheter och lärdomar från två projekt med partnering inom VA-sektorn i Sverige.

1.2 Tillvägagångssätt och rapportens upplägg

För den här studien har två partneringsprojekt inom VA-sektorn i Sverige studerats. Projekten har pågått parallellt med varandra och så har även studierna av dem. Respektive projekt har följts över tid från uppstart till avslut. Den föreliggande studien kan således klassificeras som en longitudinell fallstudie. De båda projekt som studerats är parntering mellan MittSverige Vatten och Skanska i Sundsvall samt Svinninge partnering som är ett projekt mellan Roslagsvatten och NCC. Respektive projekt presenteras närmre i rapportens tredje och fjärde kapitel.

Det empiriska materialet som presenteras i den här rapporten och som ligger till grund för den analys som här görs av partnering som organisationsform, grundar sig främst på intervjuer genomförda med för projektet centrala personer och med representanter för såväl den kommunala utförande organisationen som den privata motpartnern. Vilka intervjuer som genomförts och när i tiden de genomförts framgår av tabell 1.1 respektive 1.2 nedan.

I rapportens följande kapitel presenteras en kunskapsöversikt baserad på en litteraturstudie av forskningen kring partnering som samverkans form och vad den innebär. Därefter följer en beskrivning av de båda fallen, partneringsprojektet i Sundsvall respektive Svinninge. Presentationen och beskrivningen av de båda fallen görs utifrån centrala teman som identifierats i fallen. Dessa är: upphandlingsprocessen, organisation, finansiering, styrning, partneringsprocessen, partneringskultur, kunskapsöverföring och uppföljning. Rapporten avslutas med en jämförande analys av de båda fallen samt en diskussion avseende generella lärdomar och slutsatser som kan dras av studien.

Tabell 1.1 Sammanställning av intervjuer och möten i Sundsvall projektet

Datum	Aktivitet	Deltagare
2011-08-23	Möte angående att göra två parallella studier: Sundsvall och Svinninge	Roslagsvatten: Kristina Magnusson, Mikael Algvere MittSverige Vatten: Åsa Snith, Michael Löfgvist
2012-04-18	Intervjurunda 1 samt besök på Alnön	Michael Löfqvist, VD MittSverige Vatten Åsa Snith, Avdelningschef produktion MittSverige Vatten Kjell Dahlqvist, Projektledare MittSverige Vatten Peter Nyhlén, Projektledare Skanska
2014-09-11	Intervjurunda 2	Michael Löfqvist, VD MittSverige Vatten Kjell Dahlqvist, Projektledare MittSverige Vatten Eva Thorén, Administrativ chef

Tabell 1.2 Sammanställning av intervjuer, möten och observationer i Svinninge Partnering

Datum	Aktivitet	Deltagare
2008-09-15–16	Startworkshop av partnering projektet med observation och kortare samtal med involverade	Roslagsvatten NCC Kommunen
2008-11-10	Intervju	Roslagsvatten: Kristina Magnusson
2009-08-25	Partneringworkshop med observation och kortare samtal med involverade	Roslagsvatten NCC Kommunen
2011-08-23	Möte med uppstartsdiskussion av jämförande partneringstudie	Roslagsvatten: Kristina Magnusson, Mikael Algvere MittSverige Vatten: Åsa Snith, Michael Löfgvist
2011-10-26	Intervjurunda	Roslagsvatten: Mikael Medelberg Kristina Magnusson NCC: Peter Sundström, Gunnar Ståhl Kommunen: Kristina Gewers
2012-06-14–15	Intervjurunda	Roslagsvatten: Mikael Medelberg Kristina Magnusson, Ulf Kjellberg, Mikael Algvere NCC: Urban Sundström Kommunen: Viveka Larsson
2014-10	Intervjuer, telefon	Roslagsvatten: Mikael Medelberg, Ulf Kjellberg, Mikael Algvere NCC: Urban Sundström

2 Kunskapsöversikt

2.1 *Bakgrund till framväxten av partnering som form*

Partnering som samverkansform har sina rötter i strategiska allianser och det är en form som blivit vanligt förekommande i byggbranschen i framförallt Storbritannien, USA och Australien (Naoum, 2003). Anledningen till att partnering som form växt fram och fått fotfäste är de problem som upplevdes i kontraktsrelationer i framförallt byggbranschen i de ovan nämnda länderna. Orsaken var att den ökade graden av komplexitet och storlek på projekt resulterade i problem med att säkerställa att det som efterfrågades av kunderna verkligen levererades (Naoum, 2003). Detta ledde i sin tur bl. a. till ökade konflikter, skenande kostnader, sämre kvalitet och ett ständigt ifrågasättande av motparten (Naoum, 2003).

Det råder delade meningar bland de som bedriver forskning med fokus på partnering exakt hur begreppet eller fenomenet ska definieras. Utgångspunkten är emellertid att det är en form med betoning på samverkan mellan beställare och utförare. Detta gör att partnering skiljer sig från en traditionell entreprenadupphandling vars problem partnering syftar till att undvika.

I praktiken innebär det att avtalet utformas av beställare, utvärderingen av anbud tenderar att fokusera på pris, underleverantörer anlitas av entreprenören och kompensationen består i ett fast pris och efter avslutat uppdrag gör beställare en utvärdering (Eriksson, 2010). Att allt är fastställt i förväg gör att det efter det att upphandlingen är genomförd inte finns något utrymme till anpassning av avtalet och villkoren till behov som uppkommer under projektets gång (Eriksson, 2010). Det i förväg förhandlade priset ger inte heller utföraren några incitament till att anpassa arbete eller resultat efter kunders behov eller andra kvalitetshöjande aspekter, utan fokus är ofta mer kortsiktigt (Chan et al., 2004; Eriksson och Weserberg, 2011). Detta ökar risken för att konflikt ska uppstå parterna emellan (Eriksson och Weserberg, 2011). Vidare, i projekt som är komplexa och stora och där projektiden är lång fungerar inte det mer kortsiktiga fokus på kostnad, tid och kvalitet som kännetecknar avtal i traditionell upphandling (Eriksson och Weserberg, 2011). Detta var också de problem som upplevdes i byggindustrin och som föranledde att partnering kom att bli en form som används i allt större utsträckning (Black et al. 2000; Chan et al., 2004; Eriksson och Weserberg, 2011).

Studier av entreprenadupphandlingar inom offentlig sektor visar på att initialt sker det ofta en sänkning av kostnaderna (Domberger och Jensen, 1997; Boyne, 1998; Dijkgraaf et al., 2003), vilket är ett resultat av att beställaren traditionellt sett valt att fokusera på priset när urval av anbud görs. Effekten på kostnaderna är emellertid ofta enbart kortsiktig och vid upprepade upphandlingar tenderar kostnaderna att inte förändras alternativt till och med öka något, vilket gör att det är svårt att fastställa om det verkligen har någon effekt på kostnad (Van Syke, 2003; Hansen 2010). Studier av entreprenader pekar vidare på att det finns en risk att kvaliteten blir lidande,

speciellt i de fall där utföraren pressat kostnaden i anbudet (Szymanski och Wilkins, 1993; Domberger och Rimmer, 1994; Van Syke, 2003; Hefetz och Warner, 2004)

Det har även visat sig vara svårt att för mer komplexa tjänster i förväg specificera i ett avtal exakt vad det är som ska göras och vilken kvalitet som de utförda tjänsterna ska ha. Kvalitet och resultat är också ofta något som det kan vara svårt att utarbeta tydliga uppföljnings- och utvärderingskriterier för och det gör att hur avtalet utformas i förväg och hur upphandlingsprocessen ser ut ofta blir avgörande för resultatet av upphandlingen (Bance, 2003; Van Syke, 2003; Násh och Wolanski, 2010). Det har därför i samband med entreprenadupphandlingar i offentlig sektor förekommit diskussioner parterna emellan efter ingånget kontrakt avseende tolkningen och innebörden i avtalet (Thomasson, 2006; Mattisson och Thomasson, 2007).

Problemen med entreprenadupphandlingar som rapporterats från byggsektorn och som föranlett det ökade användandet av partnering som form är således inte unikt för denna sektor, utan liknande erfarenheter har gjorts av beställare och utförare i offentlig sektor. Det är därför inte förvånande att partnering som metod väckt intresse även i offentlig sektor. Vad är det då som skiljer partnering från en traditionell entreprenadupphandling och vad menas med partnering?

2.2 Vad är partnering?

Om vi inleder med den senare frågan går det efter en litteraturgenomgång att konstatera att definitionen av partnering så som fenomenet beskrivs i litteraturen inte är entydig (Eriksson, 2010; Bygballe et al., 2010, Bresnen och Marshall, 2000a). En del definitioner lägger tonvikten på hur samarbetet mellan beställare och utförare utformas. Andra definitioner har valt att lägga tonvikten på vilka verktyg som används i partnering. Ytterligare definitioner lägger tonvikten på att beskriva fördelarna med partnering eller snarare förväntade fördelar. Problemet med den sistnämnda kategorin av definitioner är att den förutsätter att alla parteringsprojekt är framgångsrika, vilket inte fallet är (Eriksson, 2010; Bresnen och Marshall, 2000a). Slutligen, en sista grupp av definitioner beskriver partnering som en styrform som kan användas för att styra projekt och då framförallt relationen mellan beställare och utförare i ett projekt.

Oavsett vilken definition man föredrar går det att utifrån en syntes av de olika typerna av definitioner att göra en beskrivning av partnering och dess karakteristika. Partnering kan beskrivas som en samarbetsform och skillnaden gentemot en traditionell entreprenadupphandling ligger i hur relationen mellan beställare och utförare ser ut efter det att upphandling gjorts. I en partnering arbetar inte utföraren isolerat från beställaren med ett avtal som grund, utan istället har beställare och utförare under hela tiden ett gemensamt ansvar för att säkerställa att projektet utförs i enlighet med bådats intresse och mål och fokus ligger på problemlösning och kundanpassning, d.v.s. att efterhand som problem dyker upp i projektet har parterna ett gemensamt ansvar för att lösa dem (Black et al., 2000; Bygballe et al., 2010). En gemensam partneringorganisation bildas med representanter

från såväl beställare som utförare. Det är sedan denna organisation som ska utföra projektet. Eventuella underleverantörer har parterna ett gemensamt ansvar för.

I en partnering är det således inte ett avtal som ligger till grund för relationerna parterna emellan utan de samverkar med varandra. Som grund för samverkan finns emellertid skriftligt utarbetade former avseende styrning av projektet, projektets mål samt hur relationen parterna emellan ska se ut (Bygballe et al., 2010). Denna överenskommelse utarbetas efter det att upphandlingsprocessen är genomförd, vilket innebär att projektets mål och förutsättningar inte baseras på i förväg specificerade villkor i ett avtal, utan det är något som parterna i parntering projektet utarbetar gemensamt.

Vad som skiljer parntering från traditionell entreprenad och som generellt anses utgöra partneringsens värdegrund eller den så kallade "partnering andan" är fokus på förtroende och samarbete, parntering kan därför enligt vissa definieras som en filosofi (Naoum, 2003) och ett sätt att förändra attityder och inställningar (Bresnen och Marshall, 2000a). Det är denna värdegrund som anses ge upphov till partneringformens fördelar och det är kanske framförallt detta som särskiljer partnering från en traditionell upphandling (Naoum, 2003).

En av de fördelar som ofta nämns är att fokus på problemlösning och kundanpassning ger ökad kvalitet och effektivitet i projektet samt också kan resultera i kostnads- och tidsbesparingar då parterna arbetar gemensamt för att hitta lösningar och komma till rätta med problem (Black et al., 2000; Naoum, 2003; Cheung et al., 2003; Gadde och Dubois, 2010; Eriksson och Weserberg, 2011). Vidare anses partnering ha den fördelen att med fokus på gemensamma mål skapas situationer av "win-win" vilket innebär att alla inblandade intressenter kan få sina intressen tillgodosedda (Ng et al., 2002; Naoum, 2003; Chan et al., 2003; Chan et al., 2004).

2.3 Implementering och verktyg

Utmaningen ligger i implementeringen av formen och att bygga upp förtroende parterna emellan vilket krävs för ett djupgående samarbete mot gemensamma mål (Ng et al., 2002; Eriksson, 2010; Gadde och Dubois, 2010). Det senare kan vara svårt för organisationer som lever i en konkurrensutsatt tillvaro där fokus vanligtvis är på att motarbeta konkurrenter och andra företag och inte att samarbeta med dem (Cheung et al., 2003). Bayliss et al. (2004) pekar i sin studie på att förtroende är något som ofta växer genom gemensam krishantering där parternas gemensamma behov och beroende av varandra blir tydligt. Vidare kan det upplevas som problematiskt att omsätta partnering filosofin eller andan till något konkret att arbeta utifrån (Gadde och Dubois, 2010).

Tidigare studier har framförallt lyft fram följande typer av problem som riskerar att uppstå i en partnering relation (Black et al., 2000; Ng et al., 2002; Naoum, 2003; Chen et al., 2004; Gadde och Dubois, 2010): svårigheter att fastställa gemensamma mål och syften med projektet, svårigheter att överkomma kulturskillnader som kan uppstå i parnteringorganisationen på grund av att medarbetarna där har sin bakgrund i olika organisationer,

svårigheter med att bortse från samt att arbeta över organisatoriska gränser. att säkerställa att alla parter är lika engagerade i relationen och projektet, att alla intressenter som påverkar projektet ska inkluderas samt att det finns en god kommunikation parterna emellan och tydligt utarbetade roller. Gemensamt för flera av de här nämnda faktorerna är att de alla är viktiga förutsättningar för att det förtroende mellan parterna i partnering samarbetet ska uppstå och utvecklas. Vidare pekar de på vikten av inställningen hos parterna i partnering samverkan (Ng et al., 2002).

Problemen måste överbryggas för att uppnå fördelarna (Cheung et al., 2003; Bayliss et al., 2004; Chan et al., 2004; Kadefors, 2004) och de verktyg som anses vara specifika för partnering syftar till att åstadkomma är att ovan nämnda problem överbryggas. Det ska här poängteras att alla verktyg inte behöver användas för att samverkan mellan beställare och utförare ska anses utgöra en partnering. Centrala verktyg som nämns i litteraturen är workshops, förberedelser och träning av medarbetarna, gemensamma utvärderingar som sker löpande under projektarbetet, att arbeta med öppna böcker när det gäller den ekonomiska redovisningen, tidig respons när det gäller problemhantering, regelbundna projektmöten samt benchmarking (Ng et al., 2002; Bayliss et al., 2004; Eriksson, 2010). Inledande workshops lyfts ofta fram som viktiga för att skapa förutsättningar för en gemensam kultur och målbild (Black et al., 2000; Chan et al., 2003).

Det finns emellertid de som hävdar att den här typen av relationer som baseras på förtroende och samverkan och gemensam värdegrund/förändring av organisatorisk kultur tar tid att utarbeta (Bresnen och Marshall, 2000a; Kadefors, 2004; Gadde och Dubois, 2010). Det kräver ofta upprepade samarbeten och är således något som svårigen skapas m.h.a. en specifik uppsättning verktyg som implementeras inom ramen för ett projekt. Av samma skäl kan det vara svårt att utarbeta incitamentssystem som stödjer ”partnering andan”. Det finns de som hävdar att incitamentsbaserad kompensation är av betydelse för resultatet av en partnering samverkan (Eriksson, 2010). Andra menar att det snarare är mer outtalade incitament och underliggande incitament som är av betydelse (Eriksson, 2010). Enligt Kadefors (2004) och Bresnen och Marshall (2000b) finns det risker med att förlita sig på ekonomiska incitament då det riskerar att uppmuntra fokus på egen vinning snarare än samverkan. Studier har istället visat att t.ex. möjligheten till framtida uppdrag kan väga tyngre än mer kortsiktiga ekonomiska incitament (Bresnen och Marshall, 2010b). Hur incitaments system ska användas och utformas i partnering sammanhang är således än så länge en fråga utan ett tydligt svar.

2.4 Skillnaden partnering och traditionell upphandling/entreprenad

Ett sätt på vilket skillnaderna mellan traditionell upphandling/entreprenad och partnering kan illustreras är genom att utgå från graden av konkurrens och samverkan i relationen mellan beställare och utförare. Traditionell upphandling karakteriseras av konkurrens medan partnering vilar på samverkan. En sådan sammanställning har gjorts av Eriksson (2010). I sam-

manställningen nedan av skillnaderna har utgångspunkt tagits i den sammanställning som Eriksson (2010) gjort, men det är en förenkling av denna. Tilläggas ska också att Eriksson (2010) tar sin utgångspunkt i byggindustrin.

Partnerings karakteristika så som de beskrivs i tabell 2.1 nedan gör enligt Eriksson (2010) att formen lämpar sig för situationer där komplexiteten är hög och projektet omfattande, relationen mellan beställare och utförare är långvarig och där behov av kundanpassning finns. Anledningen är att traditionell entreprenad upphandling som vilar på ett i förväg fastställt avtal som reglerar pris, tid och kvalitet är svårt att applicera på mer komplexa och omfattande projekt där många faktorer som påverkar just pris, tid och kvalitet är svåra att förutse i projektets uppstartsfas (se t.ex. Eriksson och Westerberg, 2011).

Tabell 2.1 Illustration av skillnaderna mellan traditionell upphandling och partnering

	Traditionell upphandling – konkurrens	Partnering – samverkan
Specifisering av villkor	En part ansvarar	Gemensamt ansvar
Upphandling	Öppet anbudsförfarande med utvärdering och urval	Förhandling sker med en anbudsgivare efter urval
Utvärdering av anbud	Med fokus på pris	Med fokus på gemensamma kriterier
Anlitande av underentreprenörer	En part ansvarar	Gemensamt ansvar
Kontraktstyp	Avtal	Relation grundar sig på överenskommelser om hur samarbete ska ske och ej i förväg specificerade kriterier i avtal.
Ersättning	Fast pris	Gemensamma mål. Incitament inkluderat
Samverkans verktyg	Ringa omfattning	Hög omfattning
Utvärdering av prestation	Görs av beställaren	Görs av utföraren

3. Partnering i Sundsvall

3.1 Bakgrundsbeskrivning

Partneringprojektet i Sundsvall är ett samarbete mellan offentliga och privata aktörer med syfte att hantera utbyggnaden av VA-nät i två omvandlingsområden i Sundsvalls kommun, Alnön och Lubban-Galtström.

Beslutet om att bygga ut VA-nätet i omvandlingsområdena fattades av fullmäktige i Sundsvall. Vad som föranledde beslutet var att såväl Lubban-Galtström som Alnön som länge varit områden som dominerats av fritidsbostäder ökat i popularitet. Detta har medfört en ökning av andelen åretruntboende och med detta uppstod behovet uppstått av att bygga ut VA-nätet inom de båda områdena. Inte minst av den anledningen att en sådan utbyggnad av VA-nätet krävs av miljö- och hälsoskäl i enlighet med Lagen om allmänna vattentjänster (LAV § 6).

Fullmäktige i Sundsvall fattade således beslutet att utbyggnaden av VA-nätet skulle ske i de två områdena och delegerade projektet till Sundsvall Vatten. Sundsvall Vatten är en del av MittSverige Vatten gruppen. MittSverige Vatten är ett kommunalt bolag som samägs av Sundsvalls, Timrås och Nordanstigs kommuner. Sundsvalls kommun är majoritetsägare och äger 80 % av MittSverige Vatten medan Timrå äger 18 % och Nordanstig 2 %. Respektive kommuns anläggningstillgångar ägs av ägarbolagen (Sundsvall Vatten, Timrå Vatten och Nordanstig Vatten), medan personalen är anställd av MittSverige Vatten och huvudmannaskapet för respektive kommuns VA-verksamhet är enligt aktieägaravtalet delegerat till MittSverige Vatten. Givet konstruktionen av MittSverige Vatten gruppen gavs uppdraget av fullmäktige i Sundsvall till kommunens ägarbolag, d.v.s. Sundsvall Vatten. Sundsvall Vatten är därför huvudman och beställare av projektet och MittSverige Vatten där personen är anställd är den som utför projektet på uppdrag av Sundsvall Vatten.

När arbetet med projektet inleddes av personalen på MittSverige Vatten fattades beslutet att projektet skulle handlas upp som en totalentreprenad, men att man inom ramen för denna entreprenad skulle arbeta i enlighet med formerna för utökad samverkan eller som det också kallas, partnering. Ersättningsformen som valdes för entreprenaden var verifierad självkostnad med känt entreprenadarvode.

Anledningen till att man valde en totalentreprenad och att man inom ramen för denna form valde att arbeta med partnering som samarbetsform var projektets karaktär. Storleken på projektet kombinerat med de varierande geologiska förutsättningarna inom projekteringsområdena gjorde att man bedömde att det var lämpligt att samarbetet med de upphandlade parterna i projektet skulle ske i enlighet med formerna för partnering.

Inför upphandlingen gjordes en första projektering av området. Områdets storlek och de varierande geologiska förutsättningarna gjorde emellertid att det inte var möjligt av resursskäl (såväl finansiella som tidsmässiga sådana) att utarbeta ett fullständigt färdigt projektunderlag inför upphandlingen. Detta var något som ytterligare motiverade valet att använda sig av partnering som samarbetsform inom ramen för entreprenaden.

3.2 Upphandlingsprocessen

Själva utredningen av utbyggnaden inleddes redan under 2008 och det var också då underlag för beslut arbetades fram. Själva upphandlingen av projektet inleddes i mars 2010 och projektet startade i augusti samma år. Utbyggnaden av områdena var i stort sett klar 2014, men undantag för ett område på Alnön som beräknas bli klart under 2015. Detta innebär att utbyggnaden till stora delar avslutades tidigare än beräknat.

I upphandlingen föll valet av partner på Skanska. Parterna i projektet kom således att bli Sundsvall Vatten och Skanska. Utöver det och i enlighet med formerna för totalentreprenad anlidade Sundsvall Vatten genom en upphandling Sweco i syfte att ha en samarbetspart som kunde tillföra projektet den kompetens och den erfarenhet som inte fanns inom MittSverige Vatten. Utöver de tre parter som direkt varit involverade i projektet har även Sundsvalls kommun i egenskap av uppdragsgivare och delägare i MittSverige Vatten utgjort en viktig samarbetspart i projektet.

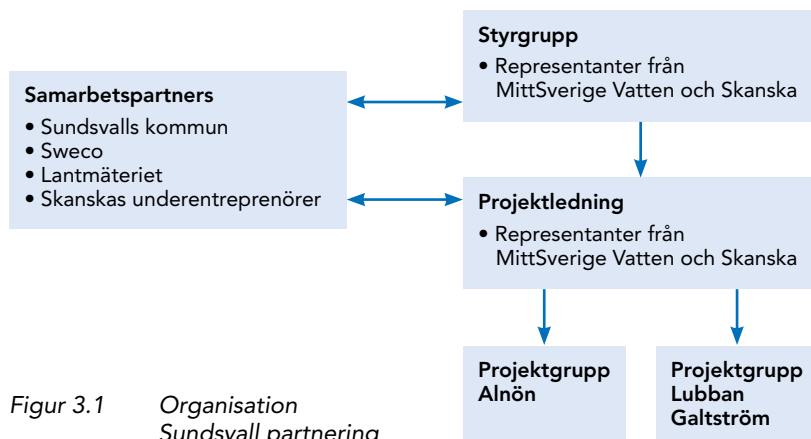
Upphandlingen av projektet genomfördes som tidigare nämnts i mars 2010 och därefter startade projektet i augusti samma år. Tiden mellan upphandling och projektstart var således kort. Att tiden blev kort mellan upphandling och projektstart hade framförallt sin förklaring i att beslutet från kommunfullmäktige om ingångsättning av projektet drog ut på tiden. Huruvida den korta tiden mellan upphandling och projektstart varit till nackdel för projektet råder det lite olika uppfattningar om. När projektet var nystartat uttryckte såväl Skanskas projektledare som projektledare från MittSverige Vatten åsikten att det kanske hade gått lite väl fort. En liten längre tidsperiod mellan upphandling och projektstart hade inneburit att nödvändiga tillstånd kunnat inskaffas innan projektstart samt att det funnits tid för parterna att utarbeta förutsättningar för samarbetet. När projektet led mot sitt slut ansåg personer som arbetat med projektet att det inte hade haft någon större betydelse för projektets utgång och resultat om mer tid hade getts till förberedelser eftersom förtroende och samarbetsformer är något som växer fram över tid och det är också själva kärnan i partneringsformen.

3.3 Organisation

Samarbetet parterna emellan sker genom en styrgrupp och en projektledningsgrupp (se figur 3.1 för en illustration av partneringsorganisationen). Styrgruppen består av representanter från MittSverige Vatten och Skanska Sverige. Det övergripande ansvaret för partneringsprojektet ligger hos styrgruppen. Projektledningsgruppen består även den av representanter från båda organisationerna och har ansvar för att själva projekten genomförs och att styrgruppen hålls informerad om vad som sker i projektet. Under projektledningsgruppen finns projektgruppen som utför det faktiska arbetet med projektet, även här återfinns anställda från såväl MittSverige Vatten som Skanska.

Utöver den samverkan som sker mellan beställare och utförare har beställaren inom ramen för totalentreprenaden valt att engagera Sweco i projektet

och Skanska har anlitat underentreprenörer. Samordning har under projektets gång även skett med Sundsvalls kommun och andra berörda myndigheter, men ingen av dessa ingår i projektets organisation.



Figur 3.1 Organisation Sundsvall partnering

När det gäller organisationen har den främsta utmaningen varit att inom MittSverige Vatten hantera det ökade behovet av resurser som projektet har krävt. Ledningen för MittSverige Vatten var inför projektstarten medvetna om att projektet skulle ta mycket resurser i anspråk och att det var resurser som den egna organisationen saknade.

Vad man däremot inte var beredd på var den omfattning projektet kom att beröra organisationen och dess olika delar. Från början valde de att enbart ge ansvaret för samordning av projektet till en avdelning inom MittSverige Vatten, men de insåg ganska snart att detta inte var tillräckligt då alla delar av verksamheten berördes av det som skedde i projektet och arbetsformerna ändrades därför under projektets gång.

Att partneringsprojektet tagit stora delar av MittSverige Vattens resurser i anspråk har även inneburit att andra projekt har fått stryka på foten något. Enligt VD för MittSverige Vatten är det emellertid inte ekonomiskt försvarbart att ha en organisation som alltid varit dimensionerad för att klara av den typ av stora projekt som utbyggnaden på Alnön och Lubban Galtön är. Istället är det bättre att när behov uppstår i samband med stora projekt knyta till sig de resurser som behövs genom att som i det här projektet hyra in personal utifrån och/eller anlita en partner som Sweco som kan tillföra den kompetens och erfarenhet som organisationen själv saknar.

Ett exempel på den ökade belastningen på organisationen är hur kundtjänst kom att påverkas. I och med att utbyggnaden tog fart började abonnenter som berördes av den att höra av sig med frågor och en av de vanliga vägarna in i organisationen var via kundtjänst. För att säkerställa att personalen på kundtjänst var uppdaterade och hade korrekt information om hur projektet fortskred på olika platser kom det under projektets gång att utarbetas ett samarbete mellan kundtjänst på MittSverige Vatten och projektorganisationen ute i omvandlingsområdet. Efterfrågan på information var emellertid stor och för att minska belastningen på den egna organisationen startades det även ett informationscenter ute i omvandlingsområdet.

Även de som ingick i projektgruppen och som arbetade dagligen med projekteringen fick frågor av förbipasserande allmänhet och anledningen till

detta var antagligen projektets omfattning och antalet som berördes av det. För att säkerställa att samma information gavs till allmänheten instruerades de som arbetade med projektet att hänvisa de som frågade till kundtjänst eller informationscentret. För att ytterligare säkerställa informationsflödet valde man att efter projektets start införa informationsmöte en gång i veckan för alla anställda. Detta informationsmöte organiserades av Skanska.

En annan utmaning av organisatorisk karaktär har varit avståndet mellan projektgruppen på Alnön och den på Lubban-Galtström. Det är på den förre själva projektledningen har suttit och det har inneburit att har blivit en del ställdtid i produktionen och det har varit svårt att låna personal från den ena arbetsplatsen till den andra. Ur styrgruppens perspektiv har det emellertid fungerat då de haft regelbundna styr- och projektledningsmöten.

3.4 Finansiering

Fullmäktige i Sundsvall fattade beslut om verksamhetsområdets omfattning samt gav projektet ingångssättningstillstånd. Därefter som ett led inför upphandlingen av projektet gjorde MittSverige Vatten en projektering av utbyggnadsområdena, men det var på grund av såväl tid- som pengaskäl inte försvarligt att ta fram ett fullständigt underlag inför upphandlingen. Den budget för projektet som utarbetades utgjorde därmed en uppskattning av kostnaderna för projektet. Kostnadsbilden har därefter förändrats efterhand som projektet fortskridit.

Kostnaderna för projektet ska täckas, dels av anslutningsavgifter, dels av VA-taxan som abonnenterna kommer att betala framöver. Som ett led i detta beslutade därför VA-huvudmannen om en höjning av VA-taxan under projektets inledande skede. Utmaningen med den här typen av projekt ligger emellertid i att få jämna kassaflöden då intäkterna först kommer efter det att utbyggnaden av det nya VA-nätet är klart och efterhand som nya abonnenter ansluter sig och betalar anslutningsavgiften. Strävan har därför att efterhand utbyggnaden av nätet färdigställts ansluta abonnenter.

Som nämndes i det inledande skedet handlades projektet upp som en totalentreprenad med verifierad självkostnad och känt entreprenadarvode som modell för finansiering och en del i upphandlingsprocessen var att förhandla om hur stort arvudet till entreprenören skulle vara. Ersättningen till utföraren har baserats på en prislissa som fastställdes inför projektstarten. Ursprungligen arbetade man även med en incitamentsmodell vars tanke var att utföraren skulle kunna få ytterligare intäkter utifrån prestation. Denna modell togs emellertid bort ganska tidigt och en av anledningarna var att partnering som samarbetsform inte vilar på finansiella incitament utan handlar om att skapa förtroende parterna emellan.

Då projektet är omfattande har budgeten noga följts upp under projektets gång och parterna har under hela projektets gång arbetat med så kallade öppna böcker, vilket innebär att båda parter har haft full insyn i hur kostnaderna för projektet har utvecklats. Information om utfall har löpande getts till beställaren av projektledarna ute i projektorganisationen. Utöver det har det finansiella utfallet och hur detta förhåller sig till budgeten regelbundet redovisats för styrgruppen för partneringsprojektet.

Den budgetram som togs fram under projekteringen var på 200 miljoner kronor med ett spann på plus/minus 25 %. Efter upphandlingen och inför projektstarten gjordes en justering av budgeten där hänsyn även togs till Skanskas beräkningar och då uppskattades kostnaderna för projektet till 300 miljoner kronor. Denna summa har sedan justeras vid olika tillfällen under projektets gång.

En förklaring till att budgeten kom att justeras under projekttiden var att fullmäktige i Sundsvall under 2011 beslutade att utöka planen för verksamhetsområdet vilket innebar att fler fastigheter skulle anslutas till det kommunala VA-nätet. Kostnaderna för tillägget av fastigheter beräknades till 50 miljoner kronor. Ytterligare en justering av budgeten kom att göras under 2012. Denna gång var anledningen den att efterhand som förutsättningarna ute i projektområdena blev mer kända insåg man att det skulle kosta mer än vad man räknat med tidigare. Kostnaderna justerades därför med ytterligare 50 miljoner kronor.

Efter justeringarna som gjordes 2011 och 2012 låg budgetramen på 400 miljoner kronor. Det faktiska utfallet för projektet blev 480 miljoner kronor. Avvikelsen upplevs inte som något konstigt av de inblandade parterna då det inte är helt ovanligt med den här typen av avvikelser i stora och komplexa projekt. Här ska det poängteras att den ursprungliga budgeten enbart var en uppskattning baserat på vad som var känt i projektets inledande skede.

Ökningen av kostnaderna har emellertid föranlett en del diskussioner mellan MittSverige Vatten och politikerna i Sundsvalls kommun. En anledning är att detta projekt inte varit det enda partneringsprojektet i Sundsvall där slutkostnaderna överstigit de kostnaderna som projektet uppskattats kosta i ett inledande skede. En annan anledning kan vara att politikerna har ett behov av att ha den faktiska kostnaden för ett projekt när de fattar beslut om igångsättning, vilket sällan är möjligt att ge. Speciellt inte vid stora komplexa projekt. VD för MittSverige Vatten kan förstå att detta behov finns då politikerna är ansvariga för de beslut de fattar och hur de förvaltar invånarnas tillgångar. Däremot tycker han att det i det demokratiska styret även borde finnas en respekt för vilken typ av underlag det är möjligt för tjänstemännen att ta fram och hur arbetsprocesserna ser ut.

3.5 Styrning

I avtalet parterna emellan står det vilka möten som ska hållas med regelbundenhet samt vilka målen med projektet är. Det är utifrån dessa riktlinjer och mål som projektet styrs av styrgruppen och projektledningen.

Ett forum för dialog har styrgruppsmötena utgjort. Inför styrgruppsmöten sker det en dialog inom ledningsgruppen för MittSverige Vatten där beställarrollen och MittSverige Vattens strategi i projektet diskuteras och utformas. Det är på styrgruppsmötena som strategiska frågor angående projektet lyfts upp och beslut fattas. Det är även i denna grupp som budgeten diskuteras och där båda de involverade parterna kan påverka hur det går i projektet. Det är först under 2012, några år in i projektet som det börjar bli möjligt att göra kostnadsberäkningar då man genom att titta på hur det har

sett ut i tidigare etapper kan de mer exakt beräkna de faktiska kostnaderna för projektet. Det är också därför först nu det börjar bli möjligt att styra budgeten.

Ansvar för projektet och budgeten låg från början under avdelningen för produktion och ledningsnät på MittSverige Vatten. Efterhand som projektet tog form och utvecklades blev det allt mer uppenbart att detta projekt involverar hela MittSverige Vatten, det vill säga alla avdelningar inom bolaget berörs av projektet och en anpassning av hur man arbetar inom MittSverige Vatten med projektet har därför gjorts under projektets gång.

Utöver styrgruppen finns det en projektgrupp som ansvarar för själva utförandet av projektet. Denna grupp består av arbetsledare från Skanska och från MittSverige Vatten. Denna grupp är fysiskt placerad ute på projektplatsen, det vill säga Alnön och utgör en egen arbetsplats.

Ute i partneringsorganisationen som arbetar med projektet har under hela projektet upplevelsen varit den att samarbetet mellan anställda från Skanska respektive MittSverige Vatten har fungerat bra. Arbetet görs tillsammans och man arbetar tillsammans dagligen. Ute i projektorganisationen har det arbetats med att säkerställa att det finns någon som är ansvarig för de olika delarna i projektet och att det sker en samordning dem emellan. Ett led i detta arbete har varit de regelbundna byggmöten som hållits.

Det är i kontakten med beställaren som sitter på MittSverige Vattens kontor i Sundsvall som är mer komplicerad. Avrapportering görs regelbundet och representanter från MittSverige Vatten är ute på plats och besöker arbetsgruppen, men detta tycks inte fullt ut kompensera för det fysiska avståndet. I stället upplever beställare att flödet av information och möjligheten till uppföljning och kontroll begränsas av detta avstånd.

3.6 Partneringprocessen

Partneringprojektet i Sundsvalls kommun har omfattat två omvandlingsområden, Alnön och Lubban-Galtström. Arbetet med utvecklingen startade på båda områdena samtidigt. Lubban-Galtström beräknades stå klar under 2012, men färdigställdes redan under 2011. Alnön beräknades vara klar 2015. Stora delar av Alnön var klara under 2014, men det återstår en del som kommer att avslutas under 2015.

En utmaning under projektet har varit att hantera dialogen med fastighetsägarna och de VA-abonnenter som påverkas av utbyggnaden. En del fastighetsägare har varit positiva till utbyggnaden medan andra har varit mer negativt inställda då det för den enskilda fastighetsägaren innebär en stor kostnad att ansluta sig till det kommunala VA-nätet. Att projektet blev dyrare än beräknat har till viss del spätt på kritiken från de som redan från början var negativt inställda.

För att säkerställa att fastighetsägare och abonnenter får den information de anser sig behöva har det varje vecka anordnats ett öppet hus i anslutning till arbetsplatsen på Alnön. Trots detta och trots de informationsmöten som har hållits har arbetsbelastningen på kundtjänst och övriga delar av organisationen ökat då medborgare som berörts av utbyggnaden har hört av sig med frågor. De har totalt sett anordnat 80 informationsmöten med totalt

sett ungefär 1 700 fastighetsägare. En enkät har också skickats ut till alla berörda abonnenter för att efter det att de blivit anslutna ta reda på hur de upplevde processen. De enkäter som skickats ut har visat att upplevelsen av projektet utifrån abonnenternas perspektiv blev bättre mot slutet då även partnerorganisationen arbetade mer effektivt.

Utöver relationen till fastighetsägare har relationen till kommunen och olika myndigheter som t.ex. Lantmäteriet varit av betydelse för projektet och hur det fortlöpt. Det är t.ex. kommunen som utarbetar detaljplaner och sköter planeringen för övrig del av samhällsbyggnaden inom de aktuella områdena.

Samverkan med kommunen har emellertid inte alltid fungerat på ett för projektet bra sätt. En anledning till detta som lyfts fram av de som varit involverade i projektet, är att kommunen inte har ansett sig vara en del i projektet. På kommunen har man haft bilden av att det är ett VA-projekt och att det därför främst är MittSverige Vatten som äger projektet. Problemet är att projektet har växt och är mer av ett samhällsbyggnadsprojekt som involverar olika delar av kommunen. Från MittSverige Vattens håll har man därför ansett att kommunen borde vara mer involverad då många av de frågor som dykt upp under projektets gång har behövt hantearas i samråd med kommunen. Bland annat hade det varit bra om kommunen satt med på styr- och planeringsmöten och att beslut om detaljplaner och dylikt följde projektets process bättre. Det finns en kommunal samverkansgrupp som en representant från MittSverige Vatten deltar i, men samarbetet kunde varit djupare och mer strukturerat. Det är framförallt samarbetet med gata och planeringen av gång- och cykelvägar som upplevts vara problematisk, medan samarbetet med miljökontoret har fungerat väl. Ett bättre samarbete mellan kommunen och MittSverige Vatten hade eventuellt kunnat leda till att projektet löpt på fortare, att kostnaderna för genomförandet blivit lägre och att man hade hunnit med att färdigställa gång- och cykelvägar i berörda områden inom ramen för projektiden.

Under projektet har situationen varit pressad för såväl projektledarna som för de anställda, speciellt då diskussioner uppstått i media om att kostnaderna för projektet ökade avsevärt. Ute bland personalen på arbetsplatsen har det funnits en viss frustration eftersom de upplevde att deras verklighet och det de upplevde i sitt dagliga arbete inte var den bild som återgavs av media eller politikerna. För de som arbetade ute med projektet var det viktigaste att inte kompromissa med kvaliteten då det finns en yrkesstolthet som är stark och detta gjorde att de ibland upplevde att de inte fick förståelse för varför kostnaderna blev högre än beräknat.

Under våren 2012 kom projektet till ett vägskäl där de behövde besluta om de ska gå in och styra mer aktivt. Framförallt handlar det om vilken tid projektet skulle ta. Vid den tidpunkten låg projektet före tidsplaneringen. Samtidigt hade också kostnaderna för projektet ökat. I slutändan blev det på det viset att projektet blev klart före utsatt tid och kostnaden blev högre än beräknat. Ansvar för styrningen av projektet låg hos styrgruppen och det är också där man gjort avvägningar avseende hur resurser ska användas. Den diskussion som förts i styrgruppen kring framförallt budgeten har i slutändan visat sig vara positiv då det inneburit att parterna kommit närmre

varandra ett förtroende uppstod mellan parterna i styrgruppen som underlättade arbetet under projektets andra halva. För att nå dit har det emellertid krävs, enligt VD för MittSverige Vatten, att parterna varit lösningsorienterade och att det har funnits en vilja att komma vidare samt att det varit högt i tak i såväl arbetsgrupperna som i styrgruppen. Det är denna öppenhet och detta förtroende som är själva grundbulten i partneringandan och en förutsättning för att en entreprenad som bedrivs som partnering ska fungera.

Erfarenheterna kring processen från de inblandade parterna (såväl inom styrgruppen som inom projektorganisationen) är den att det tog ett tag innan alla hittade sina roller och man fick det förtroende för varandra som partneringprocessen kräver att man har. Förtroende är emellertid något som gradvis växter fram under projektets gång och i projektets avslutande del fungerade samarbetet mycket väl. Från MittSverige Vattens sida är man mycket nöjd med samarbetet med Skanska som man upplever ha delat med sig av all den information man från MittSverige Vattens sida har frågat efter samt har varit engagerade och tagit sitt ansvar under hela processen. Vidare har representanter från MittSverige Vatten svårt att se hur de skulle klarat av att genomföra de båda exploateringsprojekten utan tillgång till den kunskap och expertis som Skanska har i sin organisation. Något alternativ till partnering som lösning för att genomföra projekten kan därför inte tillfrågade inom MittSverige Vatten se att de hade. En kommun har enligt VD för MittSverige Vatten inte den kompetensen eller dem resurserna i sin VA-organisation.

3.7 Partneringkultur

En utmaning under projektets gång, och då speciellt i projektets inledande skeden, har varit att hantera kulturskillnaderna mellan de tre stora aktörerna i projektet, MittSverige Vatten, Skanska och Sweco. Det är tre stora organisationer som var och en har sin kultur och sin expertkunskap. Här handlar det om att inse att alla behöver varandra. Som ett led i arbetet med att överbrygga eventuella kulturskillnader och säkerställa att målen för projektet delades och förstods av alla anordnades det under projektets inledning workshops för projektnedlärarna.

Inom projektgruppen som arbetar med själva utförandet av projektet förekom en daglig kontakt mellan personal från Skanska och MittSverige Vatten och de fick snabbt en god relation till varandra. Vad som underlättade processen var att alla i projektgruppen satt på samma arbetsplats och arbetar nära varandra, vilken organisation de ursprungligen tillhörde blev därmed mindre relevant. En av de intervjuade nämnde att det i sådana här stora projekt kan förekomma att de anställda i projektet blir mer trogna projektet än sin egen arbetsgivare. Projektet är något man lever i och med varje dag och det blir det viktiga, själva uppgifterna som utförs blir snarare bisysslor. Det lyfts emellertid fram som viktigt att det är tydligt att i ett sådant här projekt delar alla allt, framgångar såväl som motgångar. Det krävs att det är högt i tak, att all information är öppen och tillgänglig för alla. Det har på grund av denna lojalitet som växt fram varit på det viset att flera av de som arbetade i projektet har upplevt ett tomrum när projektet har avslutats och det är dags att bryta upp projektorganisationen.

Den starka kultur som växer fram i projektorganisationen har såväl för- som nackdelar. Fördelen är att de som arbetar med projektet har en bra arbetsmiljö. Känslan av samhörighet behövs för att driva projektet framåt. Nackdelen är att det lätt blir en skiljelinje mellan projektet och de organisationer som äger projektet. Denna skiljelinje kan ha bidragit till att stärka den upplevelse av att det fanns ett informationsgap mellan styrgruppen och projektgruppen, som framförallt i projektets inledande skeden upplevedes som ett problem. Efterhand lärde man sig emellertid att hitta sätt att arbeta på som underlättade informationsutbytet.

Den starka kulturen var något som också ledningen för MittSverige Vatten upplevde och utifrån deras perspektiv såg man att det riskerade att skapa en ”vi och dem känsla” mellan de som arbetade i projektet och de som arbetade kvar i MittSverige Vattens organisation. För att motverka denna splittring bland personalen valde man att anordna studiebesök ute på projektplatsen för att öka förståelsen för- och kunskapen om projektet inom MittSverige Vattens organisation.

3.8 Kunskapsöverföring

De som har varit involverade i projektet och arbetat med det dagligen har samlat på sig många erfarenheter, men deras erfarenheter kan ju skilja sig åt beroende på var i projektet de arbetat och vilka arbetsuppgifter de haft. Under projektets gång har det därför skett en löpande dokumentation av lärdomar. Ett exempel på det är det utrymme för att skriva ned erfarenheter som fanns på de timblanketter som de anställda lämnade in. En annan var de möte som hölls varje tisdag i projektorganisationen där erfarenheter diskuterades. Dessutom har alla aktiviteter som gjorts i projektet dokumenterats efterhand som de utförts och denna dokumentation finns tillgänglig efter det att projektet avslutats.

Utöver det har Skanskas projektledare på plats fört en regelbunden dokumentation över vad som skedde och vilka erfarenheter som gjordes under projektets gång. Skanska valde även att inför projektets avslut samla alla medarbetare och diskutera erfarenheter kring projektet och göra en formell avtackning av dem. Utöver ovan nämnda exempel har det anordnats en avslutande work-shop till vilka alla som arbetat med projektet samlats. I den inledande work-shopen var syftet att gå igenom målen med projektet och former för samarbetet och i den avslutande work-shopen har syftet varit att dokumentera erfarenheter. Speciellt för Skanska har det varit viktigt med en dokumentation av erfarenheter då det råder en annan omsättning bland deras personal då flertalet är projektanställda.

Vad som lyfts fram av medarbetare på MittSverige Vattens organisation som viktiga lärdomar av projektet är att man fått en ökad kunskap om projekt och projektledning och en ökad kunskap inom områdena arbetsmiljö och miljöfrågor. De senare är två områden där Skanska är erkänt duktiga. I och med samarbetet i partneringsprojektet har arbetsmiljöfrågor och miljöfrågor lyfts fram under projektets gång vilket gjort att arbetsprocesser kunnat förbättras.

Framförallt projektledaren anställd av MittSverige Vatten lyfter fram hur projektet, med tanke på dess omfattning och komplexitet, har varit

en bra erfarenhet som har bidragit till att ge honom en ökad kompetens och erfarenhet av projektledning. Detta är något som han tar med sig in i kommande projekt. Resultatet av detta är att de projekt som påbörjats efter partneringsprojektet upplevs genomföras på ett mer effektivt sätt.

Ytterligare kunskap som man från MittSverige Vattens sida tillskansat sig under projektets gång är hur man kan förbättras i rollen som beställare samt hur dialogen med kommunfullmäktige rörande budget kan och bör hanteras i framtida projekt.

Vad som framförallt möjliggjort kunskapsöverföringen är att MittSverige Vatten har en platt organisation och att organisationen är flexibel och öppen för förändring. Även om själva partnering metoden som sådan syftar till lärande är det inget som sker per automatik om inte rätt stöd finns i de organisationer som samverkar i partneringsprojektet. Enligt projektledaren på MittSverige Vatten ligger utmaningen i att hinna med att göra den dokumentation och reflektion som krävs trots att projektet man arbetar i är komplext och omfattande och det ibland är svårt att tillskansa sig den helhetsbild som krävs.

3.9 Uppföljning

När det gäller utvärdering står det i avtalet parterna emellan att denna ska ske fortlöpande gentemot de mål som anges i avtalet. Detta är något som också har gjorts och det har främst varit styrgruppens roll att utföra detta arbete. Arbetet med uppföljning av projektets olika delar är något som pågått löpande under projektet. Utöver uppföljning av kostnader har det skett en noggrann uppföljning av arbetsmiljö, faktorer som påverkar miljö och klimat samt produktion.

3.10 Lärdomar

En erfarenhet är att en viktig framgångsfaktor är människorna i organisationen och vilken typ av ledarskap det finns i projektet. Partnering handlar om samverkan och förtroende och det kommer inte automatiskt, utan det är något som växer fram under projektets gång förutsatt att parterna som är involverade i projektet har samma grundsyn avseende projektet och dess mål och att det råder ett öppet samarbetsklimat.

En annan viktig lärdom som lyfts fram av de inblandade i projektet är betydelsen av att ha alla berörda parter med i projektet och gärna i styrgruppen. I det här fallet har kommunen valt att stå utanför projektet och inte velat se att det är ett samhällsbyggnadsprojekt. Detta har försvårat såväl dialogen som förhindrat att delar av utbyggnaden inom de berörda områdena genomförts. Även dialogen med övriga intressenter är viktig. I inledningen av detta projekt underskattade man behovet av dialog och information till bland annat abonnenterna. Detta var således något man fick hantera och hitta formerna för under projektets gång, vilket man också lyckades med. Det är även viktigt att planera för dialogen med andra intressenter som är av betydelse för projektet.

Ytterligare en faktor som har betydelse är vilken organisation beställaren har. I MittSverige Vattens fall visade det sig en bit in i projektet att projektet inte enbart involverade en avdelning, utan flera och att detta krävde en bättre och tydligare dialog mellan de olika verksamhetsområdena i organisationen. Att göra organisationen redo innan partneringsprojektet startar är därför en viktig lärdom.

Vad detta projekt också belyser är att VA-projekt, speciellt om de är omfattande, inte är renodlade VA-projekt utan bör istället hanteras och styras som samhällsbyggnadsprojekt och kommunen bör därför vara med på ett tydligare sätt i organisationen än vad Sundsvalls kommun varit i det här fallet. I efterhand har man insett att kommunen borde ha haft en representant med i styrgruppen för att få insyn i och förståelse för projektets omfattning samt även för att underlätta dialogen mellan kommunen och partneringsorganisationen.

Utbyggnaden av VA-nätet i utvecklingsområdena var av den storleken och komplexiteten att det bästa alternativet var att inom ramen för en totalentreprenad samarbeta med entreprenören i en partnering. Detta är något MittSverige Vatten är övertygade om, även efter det att projektet avslutats. Det öppna klimatet som kännetecknar partneringsformen hjälpte dem framåt i projektet och möjliggjorde den flexibilitet som krävdes för den här typen av komplexa projekt.

Vad som kastat en viss skugga över projektet, som överlag fungerat väl, är kostnadsutvecklingen och hur den sett ut under projektets gång. Vad som är olyckligt är att den här typen av problem även spiller över på övriga parter i projektet samt de som arbetar ute i partneringsorganisationen. En bidragande orsak till att kostnaden blivit en stor medial fråga i det här projektet kan vara kommunens tidigare erfarenheter av partnering projekt som även de slutat med att budgeten har överskridits.

4 Svinninge Partnering

4.1 Bakgrundsbeskrivning

Svinninge Partnering är ett offentligt-privat samverkansprojekt som berör utbyggnad av allmänna vatten- och spillvattenledningar inom ett 30-tal detaljplaneområden i kommundelen Svinninge utanför Åkersberga i Österåkers kommun. Kommunen är en mindre men starkt växande kommun med ca 40 000 invånare. Svinninge är ett omvandlingsområde där tidigare enskilda VA-lösningar i sommarstugeområden varit ett kommunalt prioriterat område för VA-utbyggnad för permanentboende. Även de boende i området har generellt haft en positiv inställning till en VA-utbyggnad. Omvandlingsområdet berör ca 1 150 befintliga fastigheter och kommunen räknar med en områdesförtätning på 25–30 procent.

Huvudman för VA-frågor i kommunen är det kommunala bolaget Roslagsvatten AB som bildades 1989 och som ägs av de sju kommunerna Österåker, Ekerö, Vaxholm, Vallentuna, Knivsta, Täby, Danderyd. Roslagsvatten AB är moderbolag och äger till 99 procent de kommunala dotterbolagen Österåkersvatten AB, Vaxholmsvatten AB, Vallentunavatten AB och Knivstavatten AB. Resterande ägarandel ägs av respektive kommun. Dotterbolagens verksamhet består i att äga och förvalta anläggningstillgångarna i respektive kommun, samtliga anställda finns i Roslagsvatten. Ägarkommunerna använder de tjänster de behöver, exempelvis driver Roslagsvatten VA-anläggningar i Österåkers kommun, Knivsta kommun, Vaxholm kommun och Vallentuna kommun.

Planering av VA-utbyggnad i Österåkers kommun i området kallat Svinninge hade fortgått en längre tid hos kommunen och hos Roslagsvatten. En anledning till detta behov är att andelen permanent boende har ökat de senaste 20 åren, vilket har lett till en ökad belastning på de allmänna vatten och avloppsledningarna och även lett till en ökad miljöbelastning. Genom en utbyggnad av VA-nätet säkras tillgången på bra dricksvatten och man kan erbjuda bättre beredskap till boende, samt få en bättre miljö utifrån att avloppsvatten förs till reningsverk.

På uppdrag av Österåkers kommun har därmed en VA-utbyggnad beträffande dricksvatten och spillavlopp gjorts i Svinninge under åren 2008 till 2014. Samtidigt som man gjort denna utbyggnad har man byggt kommunala gång- och cykelvägar, och de kommunala vägarna har rustats upp.

Roslagsvatten insåg tidigt att detta var ett komplext projekt. En anledning var den mängd detaljplaner som fanns inom området. Kommunen hade sedan 2005 arbetat med att detaljplanera området men det var ett stort antal detaljplaner som ännu inte vunnit laga kraft. Detta såg man som starkt resurs- och tidskrävande, och det gjorde att det var svårt att planera de olika skedena i en VA-utbyggnad. Dessutom var det många intressenter som var kopplade till området och en utbyggnad skulle kräva mycket samordning med exempelvis ett stort antal fastighetsägare, vägföreningar, samt el och telebolag. Ytterligare en parameter att ta hänsyn till var att såväl kommunen som de boende önskade en snabb utbyggnad. En traditionell upphandling

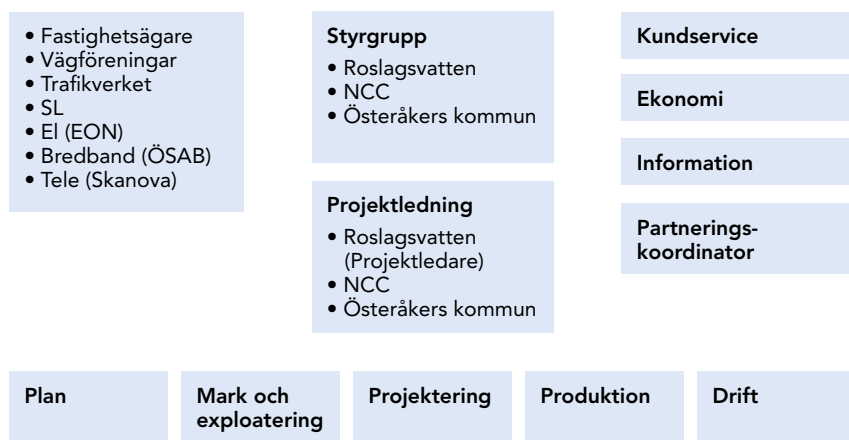
ansågs förvisso möjlig att genomföra men det skulle ta väldigt lång tid att genomföra då man skulle behöva ta varje område för sig, vänta tills det var klart innan nästa skulle kunna inledas. Man ansåg även att det vore en fördel om man skulle kunna lösa både tekniska och markproblem efterhand. Tankar uppkom då inom Roslagsvatten att man skulle kunna lösa detta genom ett offentligt-privat partneringsprojekt. Roslagsvatten hade sett goda resultat av partnering för drift av VA i grannkommun, dock hade man inget exempel på VA-produktion. Vad som främst låg till grund för valet av partnering för VA-utbyggnad i Svinninge var projektets storlek och dess komplexitet. Syftet med partneringsprojektet var således att alla parter på ett effektivt sätt ska vara med att bidra till genomförandet av ett, för de inblandande parterna, lönsamt projekt. Parterna i Svinningeprojektet inkluderar Österåkers kommun, Roslagsvatten, och NCC.

4.2 Upphandlingsprocessen

För att säkra Roslagsvattens egen kompetens gällande upphandlingsförfarandet gjorde Roslagsvatten tidigt en tillfälligt riktad värvning av en person från grannkommunen som hade stor erfarenhet och intresse av partneringverksamhet. Denna person var en viktig resurs under upphandlingsprocessen och uppstarten av projektet. Under själva upphandlingen la Roslagsvatten stor vikt vid att utföraren skulle ha stor erfarenhet av framförallt markentreprenad och av partneringverksamhet. Efter en prekvalificering fanns tre företag kvar som uppfyllde kraven om att få lämna anbud. I den fortsatta selektionen önskade Roslagsvatten bl a att kandidaterna skulle dumpyprojektera en specifik del och ge en beskrivning över tillvägagångssätt, materialåtgång, personal, markförebereelser, ekonomisk redovisning med påslag, etc., dvs. likt en traditionell upphandling. Det var viktigt att kandidaterna kunde ange specifika personer som skulle vara aktuella för projektet, detta då man värderade det högt att få veta vilka resurser som praktiskt skulle arbeta i projektet. Därefter gjordes valet av utförare, vilket föll på NCC. NCC har en tradition av att arbeta i partneringsprojekt med olik grad av samverkan, och uppskattningsvis drivs knappt hälften av deras projekt i någon form av samverkan. Att det blev just NCC menar man inom Roslagsvatten var relativt givet då det enbart var detta företag som man upplevde gick in till 100 procent och visade kapacitet och kompetens för att kunna genomföra projektet. Dock är det ett projekt som inkluderar tre parter för även om frågan om partnering initialt drivits av Roslagsvatten och det är Roslagsvatten som genomfört upphandlingsprocessen har det genomgående varit viktigt att ha med Österåkers kommun då kommunen ansvarar för marklösen, detaljplaner och exploateringsfrågor. Dessutom hade kommunen intresse av att bygga en ny busslinga samt att anlägga gång- och cykelväg, något som även ingår i projektet. Därmed kom projektet att bli en offentligt privat samverkansprojekt mellan de tre parterna Roslagsvatten, Österåkers kommun och NCC där den formelle beställaren Österåkersvat-
ten ABs styrelse i augusti 2008 beslutade att anta NCC som entreprenör för VA-utbyggnad i Svinninge. I uppdraget ingår även en vägutbyggnad åt kommunen.

4.3 Organisation

I uppstarten av Svinninge Partnering var det viktigt att skapa en organisation för projektet och även om det förekommit viss personalomsättning under projektets gång så har strukturen bibehållits (figur 4.1).



Figur 4.1 Organisation Svinninge Partnering

Det övergripande ansvaret för projektet är styrgruppen och här sitter en representant för respektive part. Man ses formellt 4–5 ggr per år, alternativt efter behov, och har då främst lägesrapportering och framtidsplanering. Styrgruppen får även kontinuerlig information om hur projektet fortlöper ifrån projektledningsgruppen och rapporterar även vidare till Österåker ABs styrelse. En förändring i sammansättningen av styrgruppen är att Roslagsvattens VD våren 2012 lämnar sin plats för en nyrekryterad affärsområdeschef. Detta ses naturligt då projektet nu kommit igång ordentligt med sin produktion samt att en relevant person rekryterats. Överlag är man nöjd med hur styrgruppen fungerat och man menar att det sällan har varit större problem som har behövts lyftas till styrgruppen utan dessa har oftast lösts tidigare.

Spindeln i nätet för hela partneringorganisationen är projektledningsgruppen och i denna finns två medarbetare från respektive part. Gruppens primära uppgift är att ansvara för att projektet drivs på bästa sätt för att uppfylla målsättningen. Viktiga delar blir då att kontinuerligt analysera hur projektet fortlöper, samt att rapportera och informera berörda parter, vilket inkluderar såväl projektmedlemmar, politiker, boende, som styrgrupp. Projektledningsgruppens möten följer en strukturerad agenda. Vissa av de som sitter i projektledningsgruppen, framförallt ifrån Roslagsvatten och NCC, finns även med i andra specifika grupper inom partneringorganisationen. Projektledningsgruppen anses ha stor kompetens men även fullmakt att fatta beslut, så länge besluten ligger inom ram för fastställd budget och verksamhetsplan. Skulle det vara så att beslut ligger utanför dessa ramar, t ex gällande budget eller omdirigering av produktion, så tas det vidare till styrgruppen. Enbart ett fåtal ärenden, t ex dagvattenfrågan, har gått vidare till Österåkersvatten ABs styrelse. En viktig roll för projektledningsgruppen, men även projektet i stort, har projektledaren. För Roslagsvatten var det viktigt att projektledaren kom från Roslagsvatten, och man rekryterade en

kvinna externt till just denna position. Även om hon inte hade erfarenhet från specifikt partneringsverksamhet så hade hon god erfarenhet från bl. a. VA- och byggbranschen. När projektet löpt halvvägs, våren 2012, byter man projektledare till Roslagsvattens driftschef för VA då den som innehade tjänsten gick på föräldraledighet samtidigt som hon sökte en annan tjänst inom Roslagsvatten.

Det finns även stödfunktioner, bland annat partneringskoordinatorerna. Koordinatorerna är anställda av NCC men tar inte del i det operativa arbetet utan ska istället fungera som stöttepelare och observatörer för projektet. Bland annat håller koordinatorerna i workshops där man bl.a. har gruppövningar med syfte att underlätta samarbete och för att skapa en miljö som alla är delaktiga i. Koordinatorerna behöver inte vara just ingenjörer utan kan vara exempelvis ekonomer eller beteendevetare. Workshops för hela partneringsorganisationen har framförallt förekommit inledningsvis i projektet då det funnits mycket oklarheter samt innan projektet var helt igång. De sista åren har denna typ av aktivitet förekommit i mindre utsträckning.

Utöver det ovan nämnda är partneringsorganisationen indelad i följande grupper: plan, mark och exploatering, projektering, produktion, drift VA samt drift väg och trafik och personaltillsättning varierar med vem som bär ansvaret för just den delen. En viktig del är även själva produktionen där NCC har platschefer på plats på etableringsområdet. NCC förefaller vara den som har haft minst personalomsättning, förutom just platschefsrollen som pga. pensionering ersattes under 2012. I och med att det varit många delar som varit igång samtidigt har det varit viktigt att respektive grupp har mandat att fatta beslut och det är här det är viktigt att lägga mötestid.

4.4 Finansiering

I Österåkers kommun är den allmänna VA-verksamheten självfinansierad av avgifter bestående av bruksavgifter och anläggningsavgifter och det är kommunfullmäktige som fattar beslut om avgifterna. Sedan uppstarten på Svinningeprojektet, och eventuellt även innan dess, har det i kommunen förts diskussioner om en höjd VA-avgift. En stark anledning till detta är att det de senaste åren har det skett en kraftig befolkningsökning i kommunen och det finns många områden som håller att byggas ut, eller som ligger i planeringsfasen, exempelvis Östanå och Vira. Sammantaget innebär detta att såväl pågående utbyggnadsprojekt, som framtida investeringar medfört att kostnaderna för Österåkers kommuns VA-verksamhet har ökat.

Under en tid har anläggningsavgifterna inte täckt utbyggnaden av VA i kommunen och under Svinningeprojektets tid så har kommunen fattat beslut om två höjningar av anläggningsavgiften, dels juni 2012 och dels januari 2013. Den totala höjningen är 20–40 % beroende på tomtens storlek. För en tomt på 800 kvadratmeter innebär det t ex en höjning från 140 000 kr (år 2010) till 180 000 kr (år 2014). Denna ökade avgift är något som väckt debatt bland de boende då det lett till att vissa fastighetsägare vars tomter varit klara tidigt i projektets skede fått en lägre avgift än de som blivit färdiga senare eftersom avgiften först betalas när anslutningen är klar.

Den ökade avgiften är dock inte något som enbart förklaras av utbyggnaden i Svinningeområdet utan det beror på hela kommunens existerande och framtida VA-investeringar något man har fått informera de boende om. Även om de boende varit kritiska så behöver det inte tolkas som ett missnöje med den höjda avgiften per se, utan snarare som ett uttryck för orättvisan i det faktum att avgiften har varierat beroende på när i tiden anslutningen gjorts. Då man inte har avgiftstäckning är en del av Svinningeprojektet lånefinansierat och man räknar med kostnadstäckning först om 10–20 år. Detta gäller emellertid enbart VA-utbyggnaden då kommunen står för finansieringen av utbyggnaden av gång- och cykelväg.

Roslagsvatten gjorde initialt en uppskattning av projektets storlek och kostnad vilken låg på 175 miljoner kronor. Under projektets gång har olika faktorer som i inledningsskedet inte kunde förutses, medfört att projektet blivit dyrare och den beräknade slutliga totalkostnaden ligger därför istället på 280 miljoner kronor. Utvecklingen av kostnadsbilden har löpande under projektets gång presenterats för kommunstyrelsen som sägs ha haft förståelse för att kostnaderna har ökat. Däremot hade man önskat att uppföljning av de ekonomiska bitarna i projektet hade varit bättre. Roslagsvatten har i projektets avslutande fas identifierat flera anledningar till den ökade kostnaden, vilka återges i Tabell 4.1.

Tabell 4.1 Fördelning av kostnadsökning, Roslagsvatten

Entreprenadindexregleringar	23,4 %
Tillkommande ledningsnät, pumpstationer	22,4 %
Tillkommande kostnader för masshantering	14,0 %
Tillkommande självfallssystem	6,5 %
Övrigt	33,7 %

En av de anledningar som anges är att det under projektets gång tillkommit ett behov av ledningar. Ett behov som inte var känt när projektet inleddes. En annan anledning till kostnadsökningen är att behovet av att ta hand om schaktmassor visat sig vara större än beräknat då fler sprängningar än beräknat har behövt göras. Posten övrigt i tabell 4.1 rymmer bland annat kostnader för att justeringar gjorts i projektet för att ta hänsyn till behoven hos de boende i området, t.ex. genom att bygga tillfälliga vägar för att säkerställa framkomligheten. En avvägning har således löpande gjorts mellan de boendes situation och kostnaderna för projektet och projektets progression. Ytterligare förklaringar till kostnadsökningen återfinns i det stora antalet detaljplaner, 32 stycken, som gjort att man varit tvungen att bygga i omgångar och ibland i små bitar, istället för att ta ett enhetligt grepp på ett större område.

4.5 Partneringprocessen

Partneringprojektet inleddes med en workshop den 15 september 2008 där medarbetare från de tre parterna träffades. Workshopen syftade till att föra samman de personer från de olika parterna som skulle komma att arbeta med projektet. På agendan hade man även att diskutera gemensamma mål

samt att få till ett gemensamt avstamp för samarbetet gällande exempelvis ekonomi och organisation. En viktig del i workshopen var att ta fram en partneringsdeklaration som beskrev vilka mål man skulle arbeta mot. Till denna deklaration valdes fyra teman ut. Vilka var: ekonomi och tid, samverkan och ansvar, kommunikation och information, samt produkt. En viktig del var även att få till ovan nämnda partneringsorganisation. Sedan den inledande workshopen har återkommande workshops anordnats, ungefär två gånger om året, där man bjudit in medarbetare och har olika informationsmöten och övningar.

I projektets inledande faser låg fokus på att forma organisationen och tillätta de poster som behövdes. Rutiner arbetades fram för hur arbetet skulle fortskrida. Längre fram i projektet skiftade fokus till att ligga på prestationen inom projektorganisation.

Partneringskontraktet var initialt inte begränsat i tid utan man pratade om en process på fem till sju år. Tidigt kom det dock ett beslut från politikerna i Österåkers kommun om att VA-utbyggnaden i Svinningen skulle vara färdigt till september 2014, gärna innan valet. Den inledningsvis uttalade strategin att invänta detaljplaner innan produktion inleddes blev därför tvungen att ändras delvis som en konsekvens av tidsbegränsningen, delvis som ett resultat av att överklagande av detaljplaner inneburit ett försening av processen vilket försvårat kommunens arbete. Som en följd av detta började projektorganisationen att bygga innan detaljplanerna hunnit vinna laga kraft.

Tidsmålet med att vara färdig med VA-delen till 2014 kom att bli ett mål som drevs starkt. Till exempel genomförde projektledningsgruppen analyser för att undersöka vad som kunde riskera att projektet försenades och en strategi lades upp som angav när i tiden etapper behövde påbörjas för att kunna avslutas inom den angivna tiden. Framförallt påverkade tidsramen kommunens arbete som fick skynda på arbetet med inlösen av mark där lantmäteriet var en viktig samarbetspart. Då tidsramen kom att få en avgörande betydelse för utformningen av Svinninge partneringsprojekt kom den flexibilitet som ofta beskrivs finnas i partneringsprojekt att främst ligga i att omallokera resurser för att säkerställa att projektet avslutas inom utasatt tid.

Sammanfattningsvis kan man för projektet urskilja olika faser; från formatering av organisationen, till effektivitet i organisationen. Halvvägs in i projektet blir tidsaspekten en starkt drivande faktor och denna håller i sig genom hela projektets gång och man lyckas även nå det målet, dvs projektet med utbyggnad av VA i Svinninge är klart i september. Man uppskattar att man har 1,5 år kvar i området med framförallt arbete med återställande av vägar samt färdigställande av gång- och cykelvägar.

4.6 Styrning

En analys av styrningen av partnering i Svinninge kan angripas ifrån olika nivåer. Här väljer vi att inleda analysen med att studera organisationen uppifrån och ser det ifrån den formelle beställarens utgångspunkt, dvs Österåkersvatten AB. Styrelsen för Österåkersvatten AB förefaller främst ha kunnat utöva kontroll utifrån den information som styrgruppen försett

styrelsen med. I det här fallet förefaller styrelsen ha varit nöjda med den information de fått och då framförallt av styrgruppen. Inget har heller framkommit som tyder på att styrelsen aktivt har ingripit i projektet. Frågor som har betonats när styrgruppen rapporterat (4–5 ggr/år) är huruvida projektet hållit tidsgränsen samt avvikelser ifrån budgeten och i förhållande till detta förefaller det inte ha förekommit några större diskussioner.

Går man sedan ett steg ni i organisationen och ser styrning utifrån styrgruppens perspektiv så är de generella kommentarerna kring projektet och hur det fungerat utifrån ett styrningsperspektiv överlag positiva. Från styrgruppens sida anser man att hela projektorganisationen fungerat bra, att styrgruppen sällan behövt gå in och styra utan mera funnits där som bollplank, som mottagare för information och för att föra information vidare inom kommunen. Vid styrgruppsmötena har man fått en lägesrapport, inkluderande t ex uppföljning av budgeten, men även diskuterat den framtida processen.

Styrgruppen ska fungera som en enhet och de olika parterna i styrgruppen är överens om att det är ett projekt som drivs i en organisation och att det är viktigt att känna samhörighet och gemenskap med de mål som sattes inledningsvis (ekonomi och tid, samverkan och ansvar, kommunikation och information, samt produkt). Det går emellertid att ana olik syn beroende på vilken ”ursprungsorganisation” man kommer ifrån. Kommunrepresentanten lyfter t.ex. fram att styrgruppsmötena främst har varit ett informativt möte där man blir uppdaterad på projektets utveckling och framtida planering och kontroll av projektet nämns inte.

Roslagsvattens representant menar att det vid styrgruppsmötena sällan presenteras något oväntat vilket kan bero på att man har kollegor nära som arbetat rent operativt med projektet, samt att man har ett mycket stort engagemang i projektet vilket gör att man kontinuerligt uppdaterar sig om projektets utveckling. Vad det däremot framkommit synpunkter på under stora delar av projektet från Roslagsvattens sida är den ekonomiska uppföljningen och att denna behövde förbättras, komma tidigare och vara mer exakt. Man förefaller ha haft kontroll genom kontinuerlig insyn i projektet men önskat sig bättre uppföljningsmöjligheter. Denna hållning är inte personspecifik utan finns kvar vid byte av Roslagsvattens styrgruppsrepresentant.

NCCs representant slutligen poängterar inte något kontrollrelaterat utan poängterar istället vikten av samhörighet mellan parterna och företroendebygandet samt att hålla samma mål. De förefaller därmed som att styrningsfunktionen hos styrgruppen är något delad beroende på ursprungstillhörighet där styrningen något starkare betonar kontroll utifrån Roslagsvattens sida, jämfört med svagare kontrollintresse och mera informationstillfälle från kommunens sida. Dock är det viktigt att åter poängtera att man överlag inte upplevt några större problem med styrning av projektet.

Slutligen kan man se styrningen ifrån projektledningsgruppens perspektiv. Denna grupp styrs uppifrån av styrgruppen samtidigt som den ska implementera och engagera medarbetarna i projektet. Projektledningsgruppen är en handlingskraftig enhet med såväl stor kompetens som fullmakt att fatta beslut och den förefaller ha haft en viktig uppgift i detta att hålla samman projekt på ett bra sätt. Begreppet kontroll, eller aspekter kopplade till

kontroll över projektet framträder i projektgruppen främst i samband med diskussioner kring den ekonomiska uppföljningen. Man anser sig, framförallt fram till hälften av projekttiden, inte ha haft insyn i de ekonomiska uppföljningsdelarna och därmed kontroll över kostnaden för olika delar och om man producerat till rätt kostnad. Diskussioner inkluderar här tankar kring avsaknaden av incitamentssystem där utföraren på något sätt tydligare skulle kunna styras, exempelvis när det kommer till ökade kostnader ställer man sig från Roslagsvattens sida frågan om det skulle vara möjligt att leverera till en lägre kostnad. Spekulationen är att det kanske varit möjligt om det funnits starka incitament för det. Utformning av hur ett sådant system skulle se ut vet man dock inte och det är många osäkerhetsparametrar som i så fall skulle behövas tas med. Överlag anser man sig ha haft insyn i varandras verksamheter och styrning har i mångt och mycket skett genom aktivt deltagande och kommunikation.

Över åren kan man ana en viss förändring i projektledningsgruppens funktion. I början av projektet framstår projektledningsgruppen som oerhört viktig och betydelsefull, där planering, samordning, kommunikation och administration är viktiga delar. Från Roslagsvattens sida har man rekryterat en person som passar mycket bra i projektledningsrollen. Senare i projektet när rutiner för projektet finns framstår gruppen som innehavande en mer formell roll med fokus på information och planering av workshops och vidareutbildningar, istället för på att driva eller lösa frågor. Det senare har istället gjorts i grupper av mer informell karaktär. En förklaring till detta ligger sannolikt i projektets utveckling där det initialt var mycket viktigt att tydliggöra rutiner för hela projektet men när projektet och produktionen väl var igång och man visste sina roller så försvann lite av denna funktion. Det är även möjligt att gruppens betoning i sitt sätt att arbeta till viss beror på projektledarens personlighet där man initialt starkt fokuserade på att hålla ihop, samordna och sätta rutiner med problemlösning i mindre grupper, för att i senare hälft av projektet bli mera produktionsinriktat där respektive problem har tagits i olika mindre grupper.

Något man inte har kunnat styra över och som varit ett återkommande problem är den stora mängd detaljplaner som finns inom Svinningeområdet, 32 st. samt att dessa inte hunnit vinna laga kraft innan man påbörjat utbyggnaden inom området. Detta arbete ligger helt på kommunen och även om man under åren har ökat arbetsstyrkan så har det inte räckt till. En anledning är den stora mängd projekt som drivs inom kommunen och att arbetsbelastningen helt enkelt blivit för hög för tjänstemännen. Man valde att lösa problemet genom att påbörja byggandet innan detaljplanerna vunnit laga kraft, men faktum kvarstår att fastighetsägare inte kan dela sina tomter, kommunen kan inte ta ut avgifter förrän detta är avslutat och det finns risk att mindre förändringar måste göras när dessa väl är klara. Att ha fått färdigt alla detaljplaner innan bygget startade förefaller emellertid ha varit en svårknäckt nöt, framförallt då målet varit så starkt tidsfokuserat. En diskussion har kretsat kring möjligheten med färre men större detaljplaner, men det största problemet kvarstår ändå, och det är kommunens arbetsbelastning och avsaknad av resurser för att hantera denna stora mängd på kort tid.

Något som projektledningsgruppen kontinuerligt arbetat med är frågan om engagemang vilket kan bli något lidande då det är ett långt projekt utan specifika delmål. Detta har man försökt lyfta genom att ha aktiva arbetsledare samt delmål. I slutet har tidsmålet "2014" varit väldigt framträdande, engagerande och lätt att ta till sig.

Även i projektledningsgruppen kan man ana en viss uppdelning på detta med en organisation som i sig inkluderar olika parter. Framförallt är detta kopplat till områden inom vilka det blivit diskussion, exempelvis kring den ekonomiska uppföljningen. Här förefaller framförallt NCC och Roslagsvatten ha haft olika intresse i vilken typ av uppföljning det är man vill ha, och sannolikt inte varit helt överens om detaljnivå och tidsaspekter kring uppföljning. Detta problem löste sig emellertid halvvägs in i projektet.

Sammantaget förefaller man således nöjd med styrningen av projektet. Emellanåt framträder rollskillnader beroende på vilken part man tillhör men överlag har man gått starkt inför att skapa och bibehålla den partneringsorganisation som varit avsedd att genomföra uppdraget.

4.7 Partneringskultur

För NCC är partnersamverksamhet en vanlig arbetsform och man har därmed en rik erfarenhet ifrån skilda partnersamverksamhetsprojekt. Inom NCC poängterar man värden såsom ärlighet, respekt och tillit, och man jobbar med detta i hela organisationen. Dessa värden stämmer väl överens med vad man även poängterar i partnersamverksamhetsprojekten där relationen till människor är i starkt fokus. Även i Roslagsvatten har man liknande värderingar såsom att visa respekt för människor, och etablera förtroendefulla relationer. Organisationerna förefaller därmed att ha relativt snarlika värderingar när Svinninge Partnersamverksamhet inleds.

Initialt i alla NCCs partnersamverksamhetsprojekt är det viktigt att inte bara sätta strukturen för projektet utan att skapa en partnersamverksamhetskultur för projektet. Viktiga personer i detta arbete är partnersamverksamhetskoordinatorerna som håller i de gemensamma träffar man har. Sedan blir det snarast ledarskapet i respektive grupp/enhet som fortsatt skapar kulturen just där, t ex är platschefen på etableringen viktig för att föra ut budskapen till de som arbetar med produktionen.

Som uppmärksamhets tidigare, ex i avsnittet om styrning, så är detta med en enhetlig organisation inte helt enkelt. Överlag är man mycket positiv till hur man lyckats skapa en organisation som är Svinninge Partnersamverksamhet där man lyckats skapa en gemensam kultur som poängterar ärlighet, respekt och tillit. Man känner att man arbetar i ett gemensamt projekt där man strävar efter att lösa saker tillsammans. Exempelvis känner man inte att olika avdelningar eller grupper fungerar som separata delar i organisationen, utan att man är mera enhetliga och samarbetar mot gemensamma mål. Utöver det känner man sig bekväm med att veta vem man ska kontakta när man har frågor, exempelvis tar kommunen direkt kontakt med NCC, något som annars brukar gå via Roslagsvatten. Något som möjligtvis underlättat att skapa denna gemensamma syn är att spindeln i nätet, projektledaren som rekryterades vid uppstarten, är externt rekryterad för detta Svinninge

Partnering. Detta ses som positivt då personen kom in utan förutfattade meningar och utan att vara socialiserad till "Roslagsvattnare" vilket gett en styrka i att skapa nya relationer bland projektmedlemmarna.

Ett sätt som man arbetar på för att få gemensam syn inom projektet är ett så kallat visuellt rum. Detta rum har funnits ute på etableringen och där har man kunnat ta del av hur projektet fortskrider och där varje sträcka beskrivs.

Även om bilden av en gemensam kultur förmedlats av de i projektet involverade aktörerna, kan man, speciellt när det varit problem men något, se att förklaringar ges utifrån att man har olika intresse och att dessa intressen påverkas av vilken organisation man kommer ifrån. Med andra ord, en kultur har skapats och parterna är överens om värderingar och målbild är densamma, däremot går det inte att helt bortse från de faktum att projektet inkluderar personer från olika projekt och dess olika intressen syns framförallt då diskussioner uppstår.

Ytterligare en fråga som kvarstår är huruvida projektet även externt lyckats skapa en identitet, d.v.s. om de boende i Svinningeområdet upplever ett Svinninge Partnering eller om man istället upplever att man kommunicerar med tre separata organisationer: kommunen, NCC och Roslagsvatten. Vid möten och informationsträffar med de boende har avsikten varit att samtliga parter ska vara närvarande, emellertid har det under projektets gång varit tydligt att de olika aktörerna har olika roller och det har framförallt varit NCC som syns ute på projektområdet.

4.8 Kunskapsöverföring

Redan i uppstarten av projektet betonades projektets betydelse för utökad kunskap, exempelvis genom att få insikt i varandras verksamheter och arbetssätt. Man diskuterade möjligheten till att arbetslag från Roslagsvatten skulle vara med i produktionen hos NCC, och att arbetslag ifrån NCC skulle vara med på drift och underhåll i Roslagsvatten. Såväl Roslagsvatten som NCC lyfter fram att det under projektets gång inom respektive organisation vuxit fram en insikt i kommunen och dess arbetssätt och arbetsuppgifter och processer i samband med detaljplaner och överklagan. Även om man fortfarande tycker att processerna är långa, har man fått en förståelse över varför processerna är långa. Framförallt från Roslagsvattens sida lyfter man fram betydelsen av man genom den ökade förståelsen för kommunala processer har fått en förbättrad kommunikation med kommunen.

Utöver ovan nämnda erfarenheter lyfter såväl kommunen som Roslagsvatten fram fördelar med att arbeta nära NCC. Ett konkret exempel på en fördel är lärdomarna i samband med en workshop arrangerad av NCC där man arbetat med projektplanering, så kallad "line" som syftar till att effektivisera och hitta slöserier i processer. Från kommunen och Roslagsvattens sida ser man fördelar med detta arbetssätt, men än så länge har det enbart blivit ett gott exempel, andra arbetsuppgifter och tidsbegränsningar gör att man för tillfället inte hunnit testa det i sin egen organisation. Ett annat exempel är att Roslagsvattens ekonomipersonal har varit hos NCC och tagit del av deras sätt att hantera ekonomisystem. Kommunen har haft relativt hög omsättning på personal, samt hyrt konsulter till vissa arbets-

uppgifter vilket försvårar kunskapsöverföring till just kommunen. NCC i sin tur menar att man får förståelse för Roslagsvatten och de problem och önskningar de har med färdigställandet.

Vad som således av alla parter lyfts fram som utvecklande och lärande är att man i projektet arbetar med hela kedjan, från markinlösen via VA-produktion till återställandet av vägar. Att just få vara med i ett projekt från början till slut ökar förståelsen för helheten, vilket framförallt motiverar och engagerar. För att tillskansa sig dessa lärdomar krävs det emellertid att man har tid att höja blicken och se vad de andra gör.

För enskilda individer har kunskapsöverföring framförallt varit förknippad med i vilken omfattning man varit engagerad i projektet, hur nära projektet man har arbetat samt i vilken del av projektet man varit engagerad och vilken roll man har haft. Framförallt i projektledningsgruppen vars medlemmar arbetat nära projektet med frågor omfattande teknik, ekonomi, projektering, planering, etc. har det på individuell nivå uppstått kunskap om hur ett partneringsprojekt fungerar, samt sett olika möjliga lösningar att genomföra projekt och utbyggnad på. Inom framförallt Roslagsvatten försöker man sprida den kunskap individer tillskansat sig under partneringsprojektets gång. Detta har bl.a. skett genom att låta projektledaren för partneringsprojektet ansvara för andra projekt för att på så sätt kunna sprida kunskapen vidare i organisationen. Ett annat sätt har varit att låta flera personer vara delaktiga i projektet och från Roslagsvattens sida har man därför sett det som positivt att det under projektets gång varit en del personalomsättning. Ytterligare exempel på kunskapsöverföring, och då framförallt från projektets senare delar, har varit att man försökt dra lärdomar av projektet genom att placera personer med erfarenhet ifrån Svinninge på nya projekt där dessa personer är tänkta att inspirera till delaktighet och engagemang.

Överlag går det således att konstatera att samtliga parter som deltagit i Svinninge partnering är intresserade av att i relation till projektet åstadkomma kunskapsöverföring och att man till viss del arbetat med att åstadkomma detta. Däremot saknas det inom ramen för projektet mer konkreta mekanismer eller strukturer för kunskapsöverföring.

4.9 Uppföljning

Under projektets gång har en återkommande punkt, framförallt ifrån Roslagsvattens sida, varit, ekonomisk uppföljning och rapportering, och då främst gällande produktionen. Man har velat kunna rapportera hur partneringsprojekt står sig i förhållande till traditionell entreprenad, en redovisning som så småningom kommer att efterfrågas externt. Det är NCC som har ansvarat för att plocka fram nyckeltal och genomföra produktionsuppföljningen och de har speciell kompetens och rutiner för detta arbete. Vad NCC gjort i form av uppföljning har emellertid inte varit vad Roslagsvatten efterfrågat och man har därför under projektets gång haft diskussioner kring den gemensamma synen på uppföljning. Halvvägs in i projektet användes ett kalkylsystem där NCCs platschefer ansvarar för att plocka fram siffror och nyckeltal, och man arbetar med att få till en bra redovisning. Avsikten var att man skulle ta med sig dessa erfarenhetsvärden i en tydlig redovisning

som tas med till nästa sträcka. Då borde även respektive detaljplanområdes riktighetsbudget bli mer specifik och korrekt. Detta arbetssätt skulle även minska Roslagsvattens upplevelse av att ibland enbart kunna acceptera avvikelser, snarare än att kunna ifrågasätta och mer specifikt se vad de beror på, exempelvis svårighet att bedöma markförhållanden eller framkomlighet i området.

En annan bakomliggande anledning till efterfrågan på ekonomisk uppföljning är att man ifrån Roslagsvattens sida menar att den drivkraft som brukar poängteras hos entreprenören i en traditionell upphandling, dvs intäkten, är mindre tydlig i ett partneringsprojekt. Även om förhoppningen och upplevelsen av projektet är att slutprodukten blir bättre så saknar man en tydlig redovisning där entreprenören visar att kostnader hålls nere, och att man jobbar effektivt med sina resurser, dvs. att man behåller ett starkt engagemang. Detta att bibehålla engagemanget är speciellt viktigt då projektet löper över flera år. Detta betyder emellertid inte att man från Roslagsvattens sida varit missnöjd med sin partner, utan är ett uttryck för en vilja att kunna visa upp fördelarna av partnering som arbetsform för andra än de som sitter i kärnan av projektet.

4.10 Lärdomar

Något man tidigt poängterat inom Roslagsvatten som fördel med partnering har varit möjligheten till flexibilitet, ett konkret exempel på detta är att om man t ex fastnar i frågor om marklösen så ska man kunna flytta resurser till ett annat ställe där det är möjligt att driva projektet i stort framåt. Denna flexibilitet skulle inte vara möjlig att handla upp på det traditionella sättet. Implikationerna av denna flexibilitet blir dock "snuttifiering", dvs. att man får avbryta och flytta produktion vidare, för att sedan flytta tillbaka igen. Något som sannolikt resulterar i kostnadsökningar. Dock har man inte räknat fram någon summa för kostnaden av denna flexibilitet, en flexibilitet som haft den stora fördelen av att man lyckats nå tidsmålet.

Ett annat syfte som betonats och som uppfyllts är kopplat till läroprocessen, dvs. att samtliga parter ska öka sin kunskapsbas. Detta får nog sägas ha införlivats då samtliga parter anser sig fått bättre insyn och förståelse i varandras typ av organisation och hur man arbetar, något som samtliga ser som en fördel och mycket viktig lärdom i projektet.

Ytterligare en lärdom är vikten av att samtliga parter är med i projektet. Samtliga tre parter har funnits med i olika grupper i organisationen för Svinninge Partnering, exempelvis styrgruppen och projektledningsgruppen. Under intervjuerna har det även poängterats att det är viktigt att det underlättar om det är personer med rätt position så att beslut kan fattas och information spridas till rätt parter. Man kan även konstatera att man överlag är nöjd med organisationen och att dess struktur fungerat under hela projektet. Vad som har förändrats under projektets gång är personerna i de olika grupperna. Detta framstår generellt som en naturlig utveckling då projektet fortgått under lång tid, förutom möjligtvis i kommunen där man önskat något lägre personalomsättning.

En sak som man återkommer till är kostnaden för partnering i förhållande till traditionell upphandling och i just detta projekt tycks parterna vara överens om att man inte kunnat nå tidsmålet och man inte arbetat i partneringformen, emellertid med en högre kostnad än vad man initialt budgeterat för. Ifrån Roslagsvattens sida fanns det under en längre tid önskan om tydligare ekonomisk uppföljning så att man tidigare vetat om vilka ökade kostnader man skulle möta.

Avslutningsvis har det funnits diskussioner kring utvecklandet av ett incitamentssystem som skulle syfta till att styra leverantören mot beställarens önskan. I viss mån visar denna diskussion att även man är nöjd med den skapade gemensamma organisation i form av "Svinninge Partnering" där man dragit lärdomar, skapat gemensamma värden etc., så finns man som anställd kvar i sin urspungsorganisation och tänker ofta ifrån de intresse som denna organisation kännetecknas av.

5 Slutsatser och generella lärdomar

Projekten i Sundsvall och Svinninge (som till stora delar har löpt parallellt) har flera likheter med varandra och flertalet av de erfarenheter och lärdomar som deltagarna i respektive projekt lyfter fram är med varandra överrensstämmande. Likaså är anledningen till varför en partnering som samarbetsform valdes liknande för de båda projekten då det i båda fallen rörde det sig om projekt som ansågs vara komplexa och omfattande och därför inte lämpade att genomföras inom ramen för en traditionell entreprenad, utan det fanns ett behov av mer samarbete parterna emellan under projektets gång. I litteraturgenomgången var det exakt de ovan nämnda faktorerna som ansågs vara avgörande för när partnering lämpade sig bättre än traditionell upphandling (Eriksson, 2010; Eriksson och Westerberg, 2011). Att partnering i tidigare studier visat sig vara effektiv för komplexa projekt som kräver att gradvis anpassning kan ske efter uppkomna behov stödjer således valet att i såväl Sundsvall som Svinninge använda sig av den här formen av samverkan med entreprenören.

Utöver likheter finns det även en del skillnader mellan projekten, vilket också är intressant då de ger för handen att olika sätt att arbeta på har inneburit att processerna sett något annorlunda ut i de båda projekten. Även detta är något som litteraturstudien visar på. Bland andra Eriksson (2010) lyfter fram att resultaten av genomföda partnering projekt skiljer sig åt från fall till fall beroende på hur implementeringen av formen sker. Vad som också visat sig ha betydelse för utgången är den kontext inom vilken partnering sker (Gadde och Dubois, 2010; Bresnen och Marshall, 2010a).

För att belysa såväl likheter som skillnader samt lyfta fram de lärdomar och erfarenheter som de båda projekten genererat, kommer detta kapitel att inledas med en jämförelse av de båda projekten utifrån de teman som använts i tidigare kapitel, d.v.s: organisation, partneringprocessen, finansiering, styrning, kultur, samt hur man i respektive projekt arbetat med uppföljning och kunskapsöverföring. Efter den jämförande analysen av projekten kommer en mer generell diskussion att föras avseende vilka slutsatser som kan dras utifrån de erfarenheter som gjorts inom ramarna för de båda projekten.

5.1 Organisation och partneringprocessen

Om vi inleder med att jämföra respektive projekts formella organisationsstruktur, går det att se en hel del likheter avseende funktioner och hur ansvarsfördelningen ser ut mellan styrgrupp och projektorganisation. En viktig skillnad är vilka som ingått i partneringorganisationen. I båda de studerade projekten har syftet med partneringprojektet varit att bygga ut VAnätet i fritidsområden under omvandling och i båda de studerade projekten har uppdraget getts till två kommunala bolag av deras ägare, kommunen. I båda projekten har också kommunen haft andra intressen i områdena, t. ex. utbyggnad av gång- och cykelvägar. Trots det är det bara i partneringprojek-

tet i Svinninge som kommunen har varit en part i projektorganisationen. I Sundsvall har kommunen inte varit en part i organisationen, utan tagit rollen av extern samarbetspartner med vilken främst styrgrupp och projektorganisation har haft en dialog med vid behov.

Intressant att notera är att i Svinningen där Österåkers kommun ingick i styrgruppen upplevs samordningen med kommunen ha fungerat bättre. Även om det under arbetets gång uppstod problem, med bland annat detaljplaner, har det i Svinningeprojektet vuxit fram en ömsesidig förståelse för varandras sätt att arbeta och varför problem uppstår i processen.

I partneringsprojektet i Sundsvall där kommunen inte varit del av partneringsorganisationen är erfarenheterna annorlunda och det har inte uppstått samma typ av ömsesidig förståelse för processen. Istället har tendensen från kommunens sida varit att se projektet som ett renodlat VA-projekt som inte berör övriga delar av kommunens verksamhet.

Detta resultat stödjer vad som lyfts fram i litteraturgenomgången nämligen att implementeringen har betydelse samt att alla intressenter som påverkar projektet bör vara delaktiga i partneringskonstellationen för att undvika problem (Black et al., 2000; Ng et al, 2002; Naoum, 2003; Chen et al., 2004; Gadde och Dubois, 2010).

Relaterat till erfarenheterna avseende vilka som ingår i samt bör ingå i en partneringsorganisation är själva arbetsprocessen och hur den har sett under projektets gång. Tydligt är att i båda de studerade fallen har arbetet i såväl styrgrupp som projektorganisation till en början inneburit att de parter som deltar i projektet och som tidigare inte arbetat ihop måste hitta sina respektive roller. Likaså tar det tid innan relationen mellan de olika delarna i partneringsorganisationen, t.ex. styrgrupp och projektgrupp, fungerar smidigt. Detta är en viktig lärdom, speciellt med tanke på att partneringsform syftar till att skapa ett bra arbetsklimat med fokus på samarbete och problemlösning.

Utöver ovan nämnda faktorer är det också intressant att lyfta fram erfarenheterna som gjorts i respektive projekt avseende relationerna till allmänheten. Tydligt är att den här typen av omfattande projekt berör medborgarna som påverkas av det och att det krävs en organisation och informationsapparat som är dimensionerad för att hantera detta.

Även här finns en tydlig koppling till vad som lyfts fram i tidigare studier där rollfördelning och att alla intressenter är delaktiga lyfts fram som viktigt (Black et al., 2000; Ng et al, 2002; Naoum, 2003; Chen et al., 2004). Likaså har tidigare studier också visat på svårigheterna av att bygga upp förtroende parterna emellan, framförallt på kort sikt (Bresnen och Marshall, 2000a; Kadefors, 2004; Gadde och Dubois, 2010). Tidigare studier har också visat på hur betydelsefullt förtroende är för att partneringsform ska fungera (Bresnen och Marshall, 2000a; Kadefors, 2004; Gadde och Dubois, 2010).

5.2 Finansiering, styrning och uppföljning

När det gäller finansiering är det intressant att notera att i båda de studerade fallen har projekten blivit dyrare än vad som tidigare beräknats samt att det i båda fallen till viss del förklaras med svårigheterna med att inför projektets

start uppskatta den faktiska omfattningen av projekten och därmed också kostnaderna något som i båda fallen också ange som det främsta skälet till varför partnering som samarbetsform valdes.

Detta resultat är intressant då det går emot vad som redovisas i tidigare studier och vad som generellt anses vara fördelarna med partnering, d.v.s. lägre kostnad p.g.a. effektivare hantering av problem och ökad flexibilitet (Black et al., 2000; Naoum, 2003; Cheung et al., 2003; 2010; Eriksson och Westerberg, 2011).

Det finns således något som i de här projekten skiljer dem åt från tidigare partneringprojekt. En rimlig förklaring kan vara i hur man räknar på kostnader i det enskilda fallet och hur man gör bedömningen att kostnaderna blivit lägre/högre än vad de skulle vara utan att partnering använts, d.v.s hur jämförelsen görs. En sådan diskussion är svårt att föra då det inte går att jämföra med vad resultatet skulle vara för det enskilda projektet om partnering inte använts, eftersom alternativet inte genomfördes. Ett sätt kan vara att jämföra med liknande projekt, men det är vanskligt då alla projekt är unika, det ligger i begreppets definition (Meredith och Mantel, 2010).

En annan förklaring kan vara kontexten. Kontextens betydelse är något som lyfts fram i tidigare studier (Gadde och Dubois, 2010; Bresnen och Marshall, 2000a). Såväl Svinninge som Sundsvalls projektet är samhällsbyggnadsprojekt som genomförts som en samverkan mellan en offentlig och en privat aktör inom VA-branschen. Tidigare studier är främst utförda på projekt i byggnadssektorn med fokus på privata aktörer. En annan möjlig förklaring kan vara implementeringen av partneringformen och användandet av verktygen. Hur partnering som form implementeras har lyfts fram av bland andra Eriksson (2010) vara av betydelse för resultatet av partnering som form. Ytterligare en tänkbar förklaring kan vara skillnaderna i målbilden mellan privata och offentliga aktörer, vilket är något som bland andra Swan och Khalfan (2007) lyfter fram i sin studie av partnering och vilket också har lyfts fram i studier av andra typer av offentlig-privat samverkan (Shaoul et al. 2012; Sands, 2006).

En annan likhet mellan de båda projekten är att undre processens gång har det i båda fallen förekommit en diskussion avseende prioriteringar mellan vad som i litteraturen anses vara de tre centrala och styrande komponenterna i projektstyrning, mål, tid och resurser (Meredith och Mantel, 2010). Likaså har det i båda fallen förekommit diskussioner under projektets gång kring hur uppföljning och styrning av kostnaderna skulle kunna förbättras. I Sundsvall har dessa diskussioner varit betydelsefulla då det inneburit att förtroendet och samarbetet parterna emellan fördjupats. Även detta finns det stöd för i litteraturen där det av Cheung et al. (2003) lyfts fram vilken betydelse krishantering och problemlösning har för relationen parterna emellan.

5.3 Kultur

I båda de studerade fallen har diskussioner förekommit kring projektorganisationen och dess utformning. I Sundsvall har det i den projektorganisation som bildats vuxit fram en kultur som beskrivs som stark och där de som

arbetar i projektet upplever en tydlig samhörighet, vilket haft en positiv inverkan på arbetsklimatet.

I Svinninge har det också efterhand vuxit fram vad som har beskrivits som en tydlig projektorganisation med en tydlig kultur och värderingar. I Svinninge har det också varit tydligt att NCCs värderingar har haft ett stort inflytande på de värderingar som kommit att bli projektorganisationens gemensamma.

Detta är intressant då framförallt kultur och skapandet av en gemensam kultur anses som något centralt för att partnering som form ska fungera (Black et al., 2000; Ng et al., 2002; Naoum, 2003; Chen et al., 2004; Gadde och Dubois, 2010). I båda de studerade fallen tycks en gemensam kultur har skapats i partneringorganisationen. Detta tyder även på att de verktyg som använts i de båda studerade fallen och som också lyfts fram som betydelsefulla i tidigare studier, bl.a. i form av work-shops, utvärderingar och regelbundna möten (Ng et al., 2002; Bayliss et al., 2004; Chan et al., 2004; Eriksson, 2010), varit effektiva

5.4 Kunskapsöverföring

När det gäller kunskapsöverföring är erfarenheterna från projektet i Sundsvall positiva då de som varit involverade i projektet från MittSverige Vattens sida, där ibland projektledaren, upplever att de lärt sig mycket och detta kommer att ha en positiv inverkan på framtida projekt.

Liknande erfarenheter har gjorts inom ramen för projektet i Svinninge där kunskapen inom Roslagsvatten anses ha ökat i och med projektet. Intressant är också att det i Roslagsvattens organisation och i Österåkers kommun har vuxit fram en ökad förståelse för varandras arbetsprocesser.

Kunskapsöverföring är inte något som explicit lyfts fram i tidigare studier, däremot talas det om innovation och utveckling samt möjligheten till förbättring av arbetsmiljö, kvalitet och liknande (Bayliss et al., 2004; Bygballe et al., 2010), vilket är något som också poängteras i de båda studerade fallen. Att kunskapsutveckling/överföring har skett i de studerade fallen är emellertid positivt och visar på att partnering kan resultera i andra effekter/fördelar än de som tidigare redovisats.

5.5 Generella lärdomar och slutsatser

Utifrån den jämförande analysen av de båda studerade projekten går det att dra en del mer generella slutsatser. Själva syftet med att välja partnering som samarbetsform är, i enlighet med tidigare studier, att skapa en organisation vars fokus är på samarbete och på gemensam problemlösning. Det är tydligt att i båda de studerade fallen har detta varit anledningen till att partnering som arbetsform valdes. Vad som poängteras i tidigare studier är att ett klimat som karakteriseras av samarbete och problemlösning uppstår, d.v.s. ”partnering andan”, inte är något som uppstår automatiskt i ett projekt med partnering som samarbetsform. Enligt tidigare studier tar det tid att skapa den typen av klimat och kultur i en organisation, vilket också visat sig i de

båda studerade fallen där det i projektets inledande faser förekommit en hel del diskussioner avseende rollfördelning och kostnader. Diskussionerna har emellertid förts i en konstruktiv anda, vilket är vad som ska känneteckna partnering och resulterat i lösning av problem och ökat förtroende. Att problem och kriser leder till något positivt som för relationen framåt är något som är i linje med vad som enligt litteraturen kännetecknar partnering. Syftet med parntering är inte att undvika problem eller kriser, utan snarare att i en konstruktiv anda lösa dem. Detta är en av de främsta skillnaderna mellan partnering som form och traditionell upphandling/entreprenad.

I båda fallen har projekten kommit att kosta mer än vad som från början varit beräknat. Detta kan delvis ses som ett resultat av svårigheterna att initialt beräkna den här typen av komplexa projekt. Varför så är fallet är det svårt att spekulera i även om vissa rimliga förklaringar kan finnas, vilket också diskuterades ovan. Däremot är det intressant och något som bör studeras vidare, speciellt med tanke på att litteraturen kring partnering visar på positiva effekter på kostnadsbilden.

Ytterligare en slutsats som kan dras är vikten av att noga analysera vilka som bör ingå i en partneringorganisation. I de fall en part kommer att ha stor betydelse/inflytande över ett projekts fortskridande är det nog rimligt att låta denna part också ingå i projektorganisationen. Detta är även något som lyfts fram i litteraturen. Den generella lärdom som kan dras är således att alla parter med ett tydligt intresse i projektet bör vara tydligt kopplade till partneringorganisationen då detta gynnar själva resultatet av projektet och bidrar till kunskapsutveckling och ökad förståelse.

Avslutningsvis kan det konstateras att partnering har positiva effekter avseende att skapa en flexibel och problemorienterad projektkultur vilket lämpar sig för stora och komplexa projekt där det är svårt att i förväg specificera aktiviteter och kostnader. Däremot kräver modellen en kultur med inriktning på samarbete och delaktighet i projektet samt gemensamt ansvarstagande för projektets utgång för att fungera. Detta är något som såväl litteraturstudien som de studerade fallen visar på. I båda projekten har diskussioner förts kring hur incitamentssystem ska utarbetas och skrivas i avtalen med partnering parten och vissa erfarenheter har gjorts kring detta, men inga konkreta slutsatser kan dras förutom att det tycks vara svårt att utarbeta lämpliga incitamentsstrukturer för en partnerinsamverkan där fokus är på samarbete. Detta är något som även det finner stöd i tidigare studier av partnering som pekar på att incitament av mer långsiktig karaktär, som t.ex. möjligheten till fortsatta kontrakt, kan ha större betydelse än mer kortsiktiga monetära incitament.

6 Referenser

- Bance (2003), Opening up public services to competition by putting them out to tender, *Annals of Public and Cooperative Economics*. 74:1 pp. 33–61.
- Beck, A. (2011), Experiences with Competitive Tendering of Bus Services in Germany, *Transport Reviews*, Vol.31, No. 3, pp. 313–339.
- Black, C., Akintoye, A. och E. Fitzgerald. (2000). An analysis of success factors and benefits of partnering in construction, *International Journal of Project Management*, 18, pp. 423–434.
- Bresnen, M. och Marshall, N. (2000a). Partnering in construction: a critical review of issues, problems and dilemmas, *Construction Management and Economics*, 18, pp. 229–237.
- Bresnen, M. och Marshall, N. (2000b). Motivation, commitment and the use of incentives in partnerships and alliances, *Construction Management Economics*, 18, pp. 587–598
- Brinkerhoff, D. W. och Brinkerhoff, J. M. (2011). Public-private partnerships: perspectives on purposes, publicness, and good governance. *Public Administration and Development* (31): 2–14.
- Bayliss, R., Cheung, S-O., Suen, H. C.H. och Shek-Pui Wong. (2004). Effective partnering tools in construction: a case study of MTRC TKE contract 064 in Hong Kong, *International Journal of Project Management*, 22, pp. 253–263.
- Boyne G. A (1998), Competitive tendering in local government: A review of theory and evidence, *Public Administration*. Vol. 76, pp. 695–712.
- Bygballe, L. E., Jahre, M. och A. Swärd (2010). Partnering relationships in construction: A literature review, *Journal of Purchasing and Supply Management*, 16, pp. 239–253.
- Chan, A. P. C., Chan, D.W.M., och Kathy, S. K. Ho. (2003). Partnering in construction: Critical study of problems form implementation, *Journal of Management in Engineering*, 19, pp. 126–135.
- Chan, A. P. C., Chan, D.W.M., Chiang, Y.H. Tang, B. S., Chan, E.H.W. och Kathy, S. K. Ho. (2004). Exploring Critical Success Factors for Partnering in Construction Projects, *Journal of Construction Engineering and Management*, 130, pp. 188–198.
- Cheung, S-O., Ng, T. S. T., Wong, S-P. and H. C. H. Suen. (2003). Behavioral aspects in construction partnering, *International Journal of Project Management*, 21, pp. 333–343.
- Crowley, L. G. och Karlsm, A. (1995). Conceptual Model of Partnering. *Journal of Management and Engineering*, September/October, pp. 33–39.
- Dijkgraaf, E. Gradus, R.H.J.M och Melenberg, B. (2003), Contracting out refuse collection, *Empirical economics*, 28 pp. 553–570.

- Domberger, S. och Jensen, P. (1997), Contracting out by the public sector: theory, evidence, prospects, *Oxford Review of economic policy*. Vol. 13 nr 4.
- Domberger, S. och Rimmer, S. (1994), Competitive tendering and contracting in the public sector: a survey, *International journal of the economics of business*, Vol. 1, no. 3, pp. 439–454.
- Eerdmans, D. A., Kooij van, S. C. E., Velde van de, D. M. and Westerink, H. (2010), Are we doing it wrong or do we expect too much? Forces that push authorities to become public transport designers, *Research in Transportation Economics*, Vol. 29, pp. 133–139.
- Eriksson, P. E. (2010). Partnering: what is it, when should it be used, and how should it be implemented?, *Construction Management and Economics*, 28, pp. 905–917.
- Eriksson, P. E. och Westerberg, M. (2011). Effects of cooperative procurement procedures on construction project performance: A conceptual framework, *International Journal of Project Management*, 29, pp. 192–208.
- Gadde, L-E. och Dubois, A. (2010). Partnering in the construction industry-Problems and opportunities, *Journal of Purchasing and Supply Management*, 16, pp. 254–263.
- Hansen, M. B. (2010), Marketization and economic performance, *Public Management Review*, Vol. 12, No. 2, pp. 256–274.
- Hefetz, A. och Warner, M. (2004), Privatization and its reverse: explaining the dynamics of the government contracting process, *Journal of Public Administration Research and theory*, Vol. 14, No. 2, pp. 171–190.
- Kadefors, A. (2004). Trust in project relationships – inside the black box, *International Journal of Project Management*, 22, pp. 175–182.
- Liu, T. och Wilkinson, S. (2011). Adopting innovative procurement techniques – Obstacles and drivers for adopting public private partnerships in New Zealand. 11(4): 452–469.
- Mattisson, O och Thomasson, A (2007). ”The strategic process and its impacts on the outcome of a tender”, *Annals of Public and Cooperative Economics*, Vol.78, No. 3, pp. 439–454.
- Meredith, J. R & Mantel S. J. (2010). *Project Management a managerial approach*, 7th ed. John Wiley & Sons.
- Naoum, S. (2003). An overview into the concept of partnering, *International Journal of Project Management*, 21, pp. 71–76.
- Násh, C. and Wolánski, M. (2010), Workshop report – Benchmarking the outcome of competitive tendering, *Research in transportation economics*, Vol. 29, pp. 6–10.
- Ng, T., Rose, T. M. Mak, M. och S.E. Chen. (2002). Problematic issues associated with project partnering – the contractor perspective, *International Journal of Project Management*, 20, pp. 437–449.

Sands V (2006) The right to know and obligation to provide: Public-private partnerships, public knowledge, public accountability, public disenfranchisement and prison cases. *UNSW Law Journal* 29(3): 334–41.

Shaoul, Jean., Stafford, Anne and Stapelton, Pamela. (2012). Accountability and corporate governance of public private partnerships, *Critical Perspectives on Accounting*, Vol. 23, pp. 213–229

SKL (2003). Kraft genom samverkan – Exempel på projekt mellan kommuner och näringslivet.

SKL (2005). Offentligt privat partnerskap – Lägesbeskrivning. Sveriges Kommuner och Landsting

Swan, W. och Khalfan, M.M.A. (2007). Mutual objective setting for partnering projects in the public sector, Engineering, *Construction and Architectural Management*, 14, pp. 119–130.

Syke, van D. M. (2003), The Mythology of Privatization in Contracting for Social Services, *Public Administration Review*, Vol. 63, No. 3, pp. 296–315.

Szymanski, S. and Wilkins, S. (1993), Cheap Rubbish? Competitive tendering and Contracting Out in Refuse Collection – 1981–1988, *Fiscal Studies* vol. 14, no. 3, pp. 109–130.

Thomasson, A. (2006). Kan driftentreprenaden tillföra något till Svensk VA-sektor? Effekter och erfarenheter av driftentreprenad. VA-forsk rapportserie nr 2006-11



Box 14057 • 167 14 Bromma
Tfn 08 506 002 00
Fax 08 506 002 10
svensktvatten@svensktvatten.se
www.svensktvatten.se