



Ministerialtidende

2009

Udgivet den 23. april 2009

27. marts 2009.

Nr. 26.

Vejledning om samlet udbud

Forord

Samlet udbud er en udbudsform, hvor alle udgifter til projektering, opførelse og efterfølgende vedligeholdelse af byggeriet over en årrække kan indgå i udbuddet. Der sigtes med samlet udbud på at opnå bedre totaløkonomiske løsninger i byggeriet, idet vedligeholdelsen allerede medtænkes fra starten af byggeprojektet. Samlet udbud vedrører opførelse af boliger, bygningsdrift og bygningsvedligehold. De almene boligorganisationers ydelser vedrørende administration, udlejning mv. berøres ikke i vejledningen.

Formålet med vejledningen er at give en hjælp til at vurdere, hvornår samlet udbud er en relevant mulighed ved et bygge- eller renoveringsprojekt. Vejledningen er ikke en anvisning i, hvordan et samlet udbud bør eller skal gennemføres, men skal betragtes som en inspirationskilde til de boligorganisationer, der har lyst til at prøve kræfter med en ny udbudsform. Læseren af vejledningen præsenteres for de væsentligste trin i et samlet udbud. Der gives ikke en udtømmende gennemgang af de gældende retsregler og vejledningen kan derfor ikke erstatte rådgivning fra sædvanlige rådgivere ved gennemførelse af udbud.

Vejledningen er målrettet almene boligorganisationer, men andre end almene bygherrer kan også have glæde af at lade sig inspirere af de nye samarbejdsmuligheder.

Vejledningen er udarbejdet i samarbejde mellem Velfærdsministeriet og Boligselskabernes Landsforenings udviklingsafdeling.

Vejledningen kan også findes på Velfærdsministeriets hjemmeside: www.vfm.dk.

Resumé

Samlet udbud er betegnelsen for et alternativ til de traditionelle udbudsformer som fag-, hoved- eller totalentreprise, og ligeledes et alternativ til OPP og OPS-modellerne.

Samlet udbud kan defineres som en udbudsform, hvor alle udgifter til projektering, opførelse og efterfølgende vedligeholdelse af byggeriet over en årrække kan indgå i udbuddet. Grundtanken bag det samlede udbud er, at hvis den tilbudsgiver, der opfører bebyggelsen, også har ansvaret for vedligeholdelsen i en årrække, vil der blive anlagt langsigtede totaløkonomiske betragtninger, hvori der indgår både anlægs- og vedligeholdelsesudgifter, for at de bydende kan opstille et konkurrencedygtigt tilbud.

Valg af gode materialer og gennemtænkte velfungerende løsninger giver erfaringsmæssigt lave vedligeholdelsesomkostninger og giver i det lange løb den bedste totaløkonomisk løsning. Set fra bygherrens synspunkt giver det samlede udbud mulighed for at forlænge tilbudsgiverens ansvarsperiode for de udførte arbejder, idet tilbudsgiveren har ansvaret for, at vedligeholdelsen i hele kontraktperioden udføres i overensstemmelse med tilbuddet, og har ansvaret for, at byggeriet ved kontraktperiodens udløb afleveres til udbyder i overensstemmelse med udbudsmaterialets krav, de såkaldte outputkrav.

Inden en almen boligorganisation eller en kommune beslutter sig for at udbyde et nybyggeri eller en renovering i samlet udbud er der en række problemstillinger, der skal tænkes igennem. Udarbejdelsen af udbudsmaterialet vil kræve nytænkning og en ekstra arbejdsindsats. Det samme gælder tilbudsevalueringen og samarbejdet med den vindende entreprenør i projekteringsfasen.

Efter afleveringen til bygherren skal bygherrens organisation være indstillet på at overlade styringen af dele af vedligeholdelsen til eksterne leverandører, og afdelingsbestyrelsen skal affinde sig med, at dens sædvanlige indflydelse på budgetterne er begrænset for den del heraf, der er kontraheret som en del af det samlede udbud. Fordelen ved at kontrahere vedligeholdelsen i forbindelse med et samlet udbud er, at det sikres, at den nødvendige systematiske vedligeholdelse bliver gennemført, idet entreprenøren for at kunne vedstå sit ansvar vil fastholde, at den planlagte vedligeholdelse skal gennemføres.

Almene boligorganisationer er underlagt både nationale og EU-retlige udbudsregler. Der skal derfor træffes nogle valg om, hvilken udbudsprocedure der skal anvendes. Som hovedregel vil et samlet udbud foretaget af en boligorganisation i forhold til de EU-retlige udbudsregler falde ind under kategorien ”bygge- og anlægsarbejde”, og det anbefales, at der vælges et begrænset udbud med prækvalifikation. Er den kalkulerede værdi af udbuddet inklusive værdien af vedligeholdelsesarbejderne over EU's tærskelværdi, skal der gennemføres et EU-udbud. Der gives i afsnit 4.2 eksempler på udvælgelseskriterier i forbindelse med prækvalificeringen af tilbudsgiverne, og eksempler på tildelingskriterier i forbindelse med at udvælge det økonomisk mest fordelagtige tilbud.

Der foreslås en kontraktstruktur, hvor der indgås en partneringaftale som den overordnede aftale, en totalentrepriseaftale for selve byggearbejdet og en vedligeholdelsesaftale for vedligeholdelsesarbejderne. Kontraktlængden er vigtig for både bygherren og tilbudsgiveren. En langvarig kontrakt for vedligeholdelsen giver tilbudsgiver bedre muligheder for at anlægge de langsigtede totaløkonomiske betragtninger, der er hele idégrundlaget bag det samlede udbud. Kontrakt-længden i et samlet udbud bør vurderes i forhold til levetiden af de væsentlige komponenter i byggeriet og muligheden for at indbygge dyrere materialer for at begrænse vedligeholdelsesomkostningerne. Samlet udbud bør derfor have en længere vedligeholdelsesperiode end traditionelle driftskontrakter.

1. Indledning

Enhver bygherre, der står over for at skulle gennemføre et nybyggeri eller en renoveringsopgave,

må træffe nogle beslutninger om kvalitetsniveauet for byggeriet ud fra ønsket om at bygge bedst muligt inden for den økonomiske ramme, der er til rådighed.

Definitionen af ”bedst muligt” er ofte en blanding af ønsker om god arkitektur, gedigne materialer og god funktionalitet. Det er i denne forbindelse meget vigtigt, at bygherren gør sig klart, at valget af arkitektur kan have en afgørende betydning for den samlede økonomi. For den almene boligsektor er kvalitetsmålet primært gode boliger i velfungerende bebyggelser, der kan lejes ud til en konkurrencedygtig husleje.

I forbindelse med projekteringen træffes en lang række beslutninger om bebyggelsesplan, lejlighedsfordeling, udformning af grønne områder og valg af tekniske løsninger og materialer. Alle beslutninger træffes ud fra et ønske om at indbygge så god kvalitet som muligt i byggeriet.

Efter indhentning af priser via licitation er det ikke usædvanligt, at der skal gennemføres en sparerunde for at få økonomien til at hænge sammen. I sparerunden fokuseres der på at finde billigere løsninger, og projektet gennemgås for at finde besparelser. I denne proces er det svært at ændre på bebyggelsesplanen, lejlighedernes indretning eller lejlighedsfordelingen, så det er ofte primært de tekniske løsninger og materialevalget, der er i spil i forbindelse med sparerunden. Dette betyder, at de oprindeligt valgte gode løsninger og materialer kan risikere at blive erstattet af billigere løsninger og produkter, som ikke nødvendigvis har de samme kvaliteter i forhold til funktionalitet og lave vedligeholdelsesudgifter. Det er oplagt, at der i denne proces ikke nødvendigvis opnås det økonomisk bedste resultat på langt sigt, idet de langsigtede vedligeholdelsesomkostninger ofte ikke indgår i kalkulerne. Tilbudsgiveren har som udgangspunkt ingen interesse i valg af løsninger og materialer ud over at sikre sig, at de valgte løsninger holder i de 5 år, der er hans normale ansvarsperiode.

I 1998 bortfaldt rammebeløbet, og der blev indført et krav om, at boligorganisationerne skulle fremlægge en totaløkonomisk vurdering af byggeriet i forbindelse med kommunalbestyrelsens behandling af skema A. I den totaløkonomiske vurdering kunne indgå anlægsudgiften, de forventede vedligeholdel-

sesudgifter i byggeriets levetid, samt evt. energibesparelser og miljøomkostninger. Kravet om den totaløkonomiske vurdering gælder stadig efter indførelse af maksimumsbeløbet i 2004.

Det ville være ønskeligt, at mere langsigtede totaløkonomiske betragtninger/vurderinger ligger til grund for valg af løsninger og materialer og hermed kvaliteter. Det er ud fra sådanne betragtninger, at idéen om samlet udbud er opstået, idet tilbudsgiveren herved motiveres til at anlægge langsigtede økonomiske betragtninger, fordi udgifterne til vedligeholdelsen af byggeriet over en årrække indgår i tilbuddet. Tilbudsgiveren har ansvaret for, at vedligeholdelsen i hele kontraktperioden udføres i overensstemmelse med tilbuddet og har ansvaret for, at byggeriet ved kontraktperiodens udløb afleveres til udbyder i overensstemmelse med udbudsmaterialets krav, de såkaldte outputkrav.

Definition:

Samlet udbud er en udbudsform, hvor alle udgifter til projektering, opførelse og efterfølgende vedligeholdelse af byggeriet over en årrække kan indgå i tilbuddet.

Samlet udbud stiller helt andre krav til udbudsmaterialet end andre udbudsformer, fordi de byden skal have muligheder for at tænke i de ønskede langsigtede totaløkonomiske baner. I modsætning til mere traditionelle udbud, hvor der stilles specifikke krav til udførelsesmetoder og materialer, skal udbudsmaterialet i et samlet udbud stille krav til funktioner og outputkrav til f.eks. overflader ved udløb af vedligeholdelsesperioden.

Det er også nødvendigt med nytænkning i forhold til tidsforløbet i forbindelse med tilbudsindhentningen. Ud over den sædvanlige procedure ved tilbudsudregningen skal der være tid til et samarbejde mellem den udførende entreprenør, og den der efterfølgende har ansvaret for vedligeholdelsen, om i fællesskab at finde den ønskede mest optimale langsigtede løsning, så de kan afgive et konkurrencedygtigt tilbud.

Samlet udbud er en udbudsform baseret på en idé om at opnå langsigtede totaløkonomiske løsninger. Samarbejdet mellem udbyder og tilbudsgivere efter

licitationen gennemføres i praksis svarende til samarbejdet i et byggeri udbudt i partnering.

Erhvervs- og Byggestyrelsen har udgivet en række vejledninger om alternative samarbejds- og udbudsformer inden for byggeriet. Formålet med disse vejledninger er at inspirere byggeriets parter til at udvikle, forbedre og effektivisere byggeriet. De væsentligste vejledninger i relation til nærværende vejledning er:

- ”Vejledning i partnering, januar 2006”
- ”Vejledning i samlet udbud, januar 2007”

Begge vejledninger er skrevet med offentlige bygherrer som primær målgruppe. Nærværende vejledning skal ses i sammenhæng med ovenstående vejledninger, men med de almene boligorganisationer som den primære målgruppe, idet der i vejledningen er taget hensyn til den særlige lovgivning, der gælder for den almene sektor med hensyn til ejerforhold, finansiering og beboerdemokratiske processer.

Vejledningen er ikke en trin for trin anvisning i, hvordan et samlet udbud bør gennemføres, men skal betragtes som en inspirationskilde til de boligorganisationer, der har lyst til at prøve kræfter med en ny udbudsform. Hvis en boligorganisation vil gennemføre et samlet udbud anbefales det at sætte sig grundigt ind i Erhvervs- og Byggestyrelsens vejledninger.

Fordele og ulemper ved samlet udbud:

Fordele ved et samlet udbud:

- Der anlægges langsigtede totaløkonomiske betragtninger.
- Bygherren sikres en længere ansvarsperiode fra entreprenøren end ved traditionelle entrepriser.
- Der kan opbygges et mere tillidsfuldt samarbejde mellem udbyder og tilbudsgiver.

Ulemper ved et samlet udbud:

- Markedet er endnu ikke klar til det samlede udbud.
- Der kræves i en overgangsperiode et større arbejde med udarbejdelse af udbudsmateriale og tilbudsevaluering.
- Samlet udbud er næppe anvendeligt for entrepriser under EU's tærskelværdi.

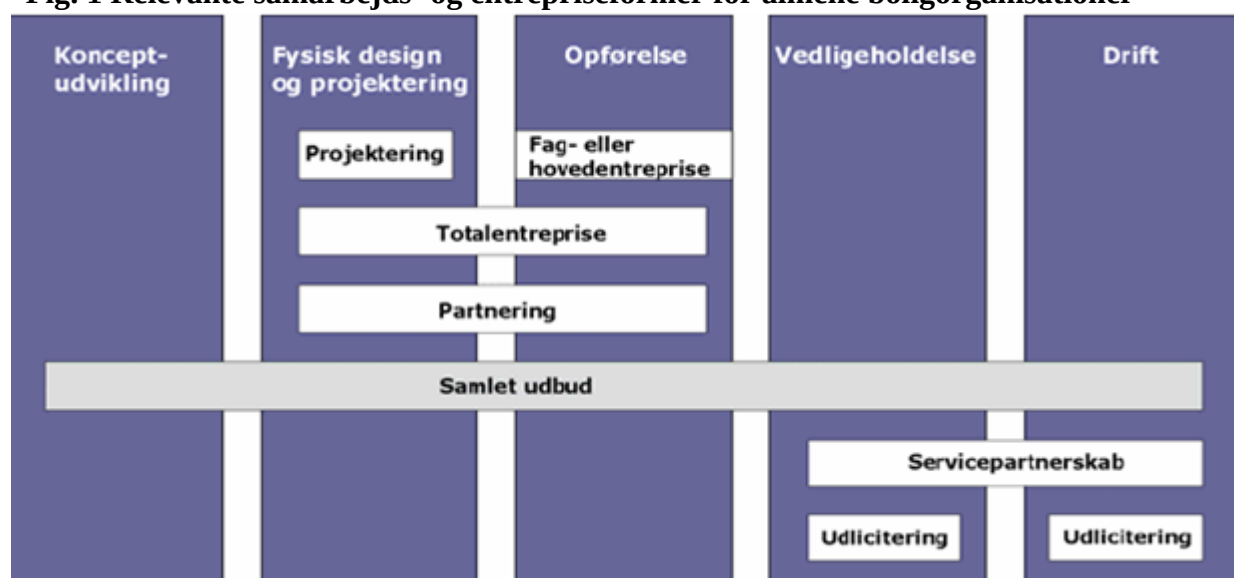
2. Hvad er grundidéen i samlet udbud

Det bør være en målsætning, at langsigtede totaløkonomiske betragtninger, hvor både udgifterne til anlæg og efterfølgende drift og vedligeholdelse af et byggeri, kan indgå i den konkurrence, der finder sted i forbindelse med udlicitering af en byggeopgave.

Et alternativ til de sædvanlige udbudsformer som fag-, hoved-, eller totalentrepriser er f.eks. OPP,

hvor en entreprenør eller et til sagen oprettet selskab opfører og driver et byggeri i en lang årrække, inden det overdrages til den endelige ejer. Denne model kan på grund af lovgrundlaget omkring den almene boligsektor ikke anvendes af almene boligorganisationer, idet det er en almene boligorganisation, der skal være ejer af byggeriet, når dette er gået i drift, og idet finansieringen af almene boliger er fastlagt i lovgivningen.

Fig. 1 Relevante samarbejds- og entrepriseformer for almene boligorganisationer



I en OPP-model eller et samlet udbud, som de er beskrevet i Erhvervs- og Byggestyrelsens vejledninger om disse entrepriseformer, kan også indgå en serviceleverance af den funktion eller den aktivitet, der skal foregå i byggeriet. I den almene boligsektor er serviceleverancen udlejning af boliger, og de hertil knyttede aktiviteter i forbindelse med servicering af beboerne, samt samarbejdet med beboerne efter de beboerdemokratiske regler. Selve det at udleje og administrere boligerne indgår således ikke i et samlet udbud.

I den almene sektor vil et samlet udbud derfor kunne bestå af projektering, udførelse og efterfølgende vedligeholdelse af et boligbyggeri.

Grundidéen i samlet udbud:

Grundidéen i samlet udbud er at opstille en udbudsform, der via sin sammensætning af anlægsudgifter og udgifter til efterfølgende vedligeholdelse giver tilbudsgiverne et incitament til

at anlægge langsigtede totaløkonomiske betragtninger.

Udbudsmaterialet, der skal danne grundlag for et samlet udbud, skal være væsentlig anderledes end et sædvanligt udbudsmateriale. Det detaljerede projekt med præcis materialebeskrivelse og klare krav til udførelsesmetoder, der er sædvanlig praksis, skal afløses af et løsere byggeprogram med funktionskrav til materialer og komponenter, samt krav til vedligeholdelsesstandarden for byggeriet, både i løbet af den periode hvor tilbudsgiveren har ansvaret for vedligeholdelsen, og når tilbudsgivers vedligeholdelsesperiode udløber. Det mere bredt formulerede udbudsmateriale skal give rum for, at tilbudsgiverne kan opstille forskellige løsninger og herved ende med at finde den bedste løsning ud fra de ønskede langsigtede totaløkonomiske betragtninger.

Eksempel:

- I stedet for at beskrive en bestemt tagopbygning, kan der stilles krav til varmeisoleringen og krav om en bestemt garantiperiode for tagets tæthed.
- I stedet for detaljeret at beskrive et ventilationsanlæg, stilles der krav om et bestemt luftskifte og evt. krav til et temperaturinterval for rumtemperaturen.

Et udbudsmateriale, som ovenfor beskrevet, vil kræve en udvikling af samarbejdsformen mellem bygherre og tilbudsgiver både inden kontrakten indgås og efter indgåelse af kontrakten. Den projektorganisation, der kan opstilles for at udføre detailprojekteringen, vil udover de sædvanlige deltagere med bygherrens repræsentanter og tilbudsgiveren, der har de projekterende teknikere som sine underleverandører, tillige rumme repræsentanter fra den vedligeholdelsesansvarlige efter udførelsen. Det er samarbejdet i denne projektorganisation, som rummer flere forskellige faglige kompetencer end i en normal projekteringsorganisation, der giver mulighederne for i fællesskab at finde de langsigtede totaløkonomiske bedste løsninger.

Da det samlede udbud også indeholder en vedligeholdelsesperiode, skal det i udbudsmaterialet beskrives, i hvilken vedligeholdelsesstand byggeriet skal fremstå i vedligeholdelsesperioden, og i hvilken stand byggeriet skal afleveres til bygherren, når vedligeholdelsesperioden udløber. Opstilling af kravene til byggeriet ved udløbet af kontraktperioden, kaldet outputkrav, er en ny disciplin, som må forventes at kræve en del erfaringsopsamling, inden der er udviklet en sædvane for området.

Eksempel:

Outputkravet kunne f.eks. være krav til vedligeholdelsestilstanden for malede overflader eller forventede restlevetider for gulvbelægninger og tekniske installationer.

Et samlet udbud vil forventeligt medføre, at anlægsudgifterne stiger, hvis der skal anvendes løsninger og materialer, der minimerer de efterfølgende vedligeholdelsesudgifter. Det gældende regelsæt om maksimumsbeløbsordning kræver, at de samlede udgifter til nybyggeri skal holdes inden for det

gældende maksimumsbeløb, uanset om det via det samlede udbud er påvist, at de efterfølgende vedligeholdelsesomkostninger er lavere end sædvanligt. Dette kan være en barriere for anvendelse af samlet udbud ved nybyggeri.

I forbindelse med renoveringsopgaver er der ingen maksimumsbeløb, som begrænser anlægsudgifterne. I bebyggelser, der skal renoveres, og som måske har byggeskader, må det forventes, at både beboere og administrationen er motiveret for at anvende en udbudsform, der giver tilbudsgiverne en længere ansvarsperiode end de normale 5 år. I det samlede udbud har entreprenøren ansvaret for vedligeholdelsen i kontraktperioden og ansvar for, at byggeriet ved kontraktperiodens udløb afleveres til bygherren i overensstemmelse med udbudsmaterialets outputkrav.

Tankegangen bag samlet udbud er ikke ny, men indtil nu er der begrænset erfaring med gennemførelse af denne form for udbud. Inden for den almene boligsektor er der indtil nu gennemført to udbud:

I Farum Midtpunkt har KAB gennemført en omfattende renovering af tagdækninger og tagterrasser. Her var der tale om et rent funktionsudbud i normal totalentreprise, der ud over anlægsarbejderne også indeholdt en vedligeholdelsesperiode på 30 år, hvor entreprenøren har det fulde ansvar for tagdækninger og tagterrassernes tæthed. Den vindende entreprenør vandt licitationen med et tilbud, der var mere gennemgribende, end udbyderen havde forventet. Det er et godt eksempel på, at kombinationen med udførelse og efterfølgende 30 års vedligeholdelse af arbejderne kan få tilbudsgiverne til at tænke i langsigtede totaløkonomiske baner. Forløbet i Farum Midtpunkt er mere detaljeret beskrevet som et eksempel sidst i vejledningen, bilag 1.

I Viborg har Boligselskabet Viborg i samarbejde med Boligselskabet Sct. Jørgen gennemført et samlet udbud af en boligbebyggelse. Udbuddet omfattede opførelse og vedligeholdelse af bebyggelsen i 15 år. Her lykkedes det ikke at kontrahere et samlet udbud. Bygningsentreprenørerne ville ikke indgå en kontrakt, der omfattede både opførelse og vedligeholdelse. Det blev derfor forsøgt at etablere et samarbejde mellem den mest attraktive bygningsentreprenør og et firma med speciale i ejendomsdrift, men der var ikke sammenfaldende interesser

mellem de to firmaer. Sagen endte med, at udbyder enteredede med bygningsentreprenøren om at opføre bebyggelsen i totalentreprise.

I Farum var sagen så stor - kontraktsum ca. kr. 560 mio. kr. - og dermed så attraktiv, at flere af de største entreprenørfirmaer gav tilbud på det samlede udbud. I Viborg var der tale om en relativt stor byggeopgave - kontraktsum ca. kr. 50 mio. kr. - men uanset opgavens størrelse var entreprenørerne ikke indstillet på at prøve en ny entrepriseform.

3. Forudsætninger for et vellykket samlet udbud

Inden en boligorganisation beslutter sig for at udbyde en opgave i samlet udbud, er der en række overvejelser, som skal foretages:

Accept af idéen om det samlede udbud i hele organisationen

Grundidéen i det samlede udbud er som tidligere nævnt, at der ved en kombination af anlægs- og vedligeholdelsesarbejder kan anlægges langsigtet totaløkonomiske betragtninger.

Når det overvejes at udbyde en nybygnings- eller en renoveringsopgave i samlet udbud, er det derfor nødvendigt at gøre sig klart, hvilke vedligeholdelsesopgaver der med fordel kan indgå i det samlede udbud. I et boligbyggeri er det ud fra en overordnet vurdering mest oplagt at vedligeholdelsen af klimaskærmen, tagdækning og facader inkl. døre og vinduer, samt evt. centrale ventilationsanlæg indgår i det samlede udbud.

Det, at kontrahere en del af et byggeris vedligeholdelse i forbindelse med et samlet udbud, bryder givet med de sædvanlige arbejdsgange i boligorganisationen. Det kan derfor være en fordel at gennemføre en beslutningsproces, der forankrer accepten af idéen om det samlede udbud i hele organisationen fra bestyrelse til ejendomsfunktionærerne for at sikre, at det fremtidige samarbejde mellem entreprenøren og boligorganisationens medarbejdere får et positivt udgangspunkt.

Den beboerdemokratiske proces i forhold til et samlet udbud

I forbindelse med en renoveringsopgave i en almen boligafdeling er det afdelingsmødet, der beslutter at gennemføre renoveringen. Beboerne har

et berettiget ønske om at vide, hvad de siger ja til. Dette kan være vanskeligt i forbindelse med et samlet udbud, der jo er et funktionsudbud, som ideelt set bør give tilbudsgiverne muligheder for at tilbyde alternative løsninger.

I denne situation er det vigtigt at opnå beboernes accept af, at de siger ja til en ikke præcist defineret renovering. Til gengæld kan det være hensigtsmæssigt at give beboerne indflydelse på valgene af løsninger i løbet af projekteringen.

Accept af merarbejdet i forbindelse med det samlede udbud

Den almene boligsektor har stor erfaring med at udbyde traditionelle byggeopgaver i fag-, hoved- eller totalentrepriser. Normalt udføres selve projekteringen af rådgivere, og boligorganisationernes tekniske afdelinger følger med i projekteringen og udarbejdelse af udbudsdokumenterne.

Et samlet udbud stiller som tidligere nævnt andre krav til udbudsmaterialet end de traditionelle udbudsformer. Opstilling af et funktionsudbud for selve byggeriet vil være nyt og uprøvet for både rådgiverne og boligorganisationens medarbejdere, og der må derfor forventes en større arbejdsindsats i forbindelse med udarbejdelse af udbudsmaterialet.

Opstilling af outputkrav til byggeriets stand ved udløb af tilbudsgivers vedligeholdelsesperiode, og beskrivelsen af vedligeholdelsestilstanden i løbet af vedligeholdelsesperioden vil også kræve en betydelig arbejdsindsats, ud over hvad der er sædvanligt ved traditionelle udbud.

Et funktionsudbud giver de bydende en større frihedsgrad til selv at vælge materialer og udførelsesmetoder. Der må derfor forventes en større forskellighed mellem de indkomne tilbud, hvilket vil medføre et større arbejde med tilbudsevalueringen.

Samlet set skal udbyder gøre sig klart, at et samlet udbud stiller større og anderledes krav til udarbejdelse af udbuddet og til tilbudsevalueringen, samtidig med at det at prøve nyt selvfølgelig rummer en vis risiko; men der er også mulighed for en langsigtet totaløkonomisk gevinst.

Accept af det anderledes samarbejde i projekteringsforløbet

I forbindelse med detailprojekteringen af et samlet udbud vil der i modsætning til projekteringen af et traditionelt totalentreprisetilbud i højere grad skulle inddrages vedligeholdelsesmæssige betragtninger.

Vedligeholdelsen af byggeriet i en årrække er indeholdt i tilbuddet, og den vedligeholdelsesansvarlige vil selvfølgelig have indflydelse på projekteringen. Det vil i denne sammenhæng være naturligt, at boligorganisationens medarbejdere, der overtager vedligeholdelsen efter kontraktperiodens udløb, også inddrages.

Accept af den reducerede dispositionsfrihed

Det samlede udbud indeholder en vedligeholdelseskontrakt, der strækker sig over en længere periode. Udbyder har derved, afhængig af hvorledes kontrakten er udformet, forpligtet sig til at gennemføre de vedligeholdelsesarbejder, der er indeholdt i kontrakten, på det tidspunkt hvor det er planlagt i henhold til tilbuddets vedligeholdelsesplan. Herved mister udbyder noget af den fleksibilitet, der normalt er til stede til at omprioritere eller udskyde diverse vedligeholdelsesarbejder.

Det vil være ønskeligt, at der i løbet af vedligeholdelsesperioden kan ske en justering af vedligeholdelsesaktiviteterne ud fra de erfaringer, der indhentes i forbindelse med arbejdet. I den sammenhæng er det vigtigt, at evt. justeringer ikke ændrer på ansvarsforholdene. Tilbudsgiver har ansvaret for vedligeholdelsen i hele kontraktperioden, og eventuelle justeringer af omfanget af vedligeholdelsesarbejderne må ikke give anledning til ændringer af ansvarsforholdene.

Større sikkerhed for den systematiske vedligeholdelse

Alle almene boligafdelinger skal foretage årlige tilstandsvurderinger af deres bebyggelser, og der skal opstilles rullende vedligeholdelsesplaner med tilhørende budgetter med en tidshorisont på mindst 10-år. Det er på grundlag af disse vedligeholdelsesbudgetter, at afdelingen skal foretage de nødvendige henlæggelser til gennemførelse af vedligeholdelsesplanen.

Efter at have gennemført et samlet udbud vil det være oplagt, at både de årlige eftersyn og opstilling af vedligeholdelsesplaner og budgetter sker i et samarbejde mellem boligorganisationens tekniske afdeling og tilbudsgiveren. Herved opnås en større sikkerhed for, at den nødvendige systematiske vedligeholdelse bliver gennemført, dels fordi den er kontraheret, og dels fordi tilbudsgiveren som udgangspunkt vil gennemføre den planlagte vedligeholdelse, hvis denne fortsat skal vedstå sit ansvar i vedligeholdelsesperioden.

Markedssituationen og entreprisestørrelsen

Samlet udbud er en ny entrepriseform, der er ukendt for størstedelen af bygningsentreprenørerne og de firmaer, der er beskæftigede med bygningsdrift. Hvis et samlet udbud skal lykkes, bør følgende forhold overvejes/inddrages inden udbudsformen samlet udbud vælges:

- Entreprisestørrelsen skal være så stor, at størrelsen i sig selv gør tilbuddet attraktivt. Der skal være tale om projekter med en anlægssum på over 10 mio. kr. Entreprisestørrelsen, dvs. den samlede sum af anlægs- og vedligeholdelsesudgifterne, skal dermed sandsynligvis være på 50-100 mio. kr. Størrelsen vil dog afhænge af den konkrete markedssituation.
- Udbyder skal have sonderet markedet og vurderet, at samlet udbud kan være interessant for flere potentielle tilbudsgivere.
- Entreprenørerne og de firmaer, der er beskæftigede med bygningsdrift, skal være villige til at påtage sig arbejdet – og dermed påtage sig det ansvar og løbe den risiko, en længere vedligeholdelsesperiode vil indebære.

4. Forløb af et samlet udbud

Et samlet udbud forløber stort set som et traditionelt udbud, bortset fra at der kontraktligt efter udførelsen af byggearbejderne følger en vedligeholdelse, som strækker sig over en årrække.

I det følgende gennemgås hovedfaserne, idet der i gennemgangen primært lægges vægt på at fremdrage, hvor og hvordan det samlede udbud adskiller sig fra de mere traditionelle udbudsformer.

Forløb af et samlet udbud:



Der er følgende hovedfaser i et samlet udbud:

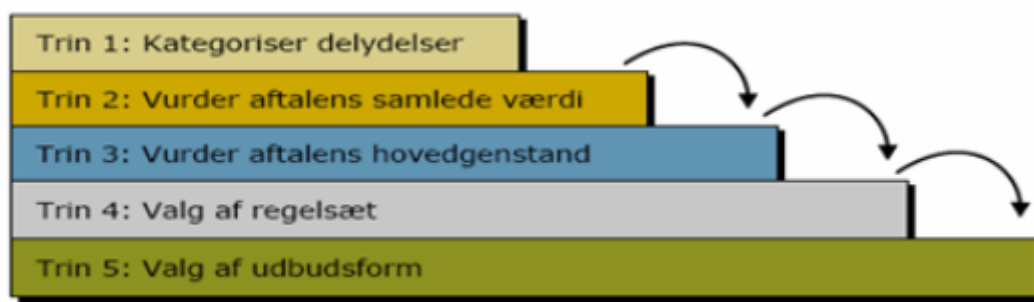
- Valg af udbudsform og udbudsproces
- Udarbejdelse af udbudsmateriale
- Udbud og kontrakt
- Projektering
- Udførelse og aflevering
- Ibrugtagning og start på vedligeholdelse

4.1 Valg af udbudsform og udbudsproces

Når almene boligorganisationer opfører nybyggeri eller renoverer eksisterende bebyggelser, er

tilbudsindhentningen underlagt både nationale og EU-retlige regler, fordi almene boligorganisationer i henhold til disse regler er offentligretlige organer. I forbindelse med et samlet udbud gælder de samme regler som for traditionelle udbud, men der er nogle nye problemstillinger, som skal afklares i forbindelse med valget af en udbudsproces for et samlet udbud.

Valg af udbudsform – trin for trin:



Typer af ydelser

I EU's udbudsdirektiver arbejdes med 3 typer af kontrakter og ydelser:

- Bygge- og anlægskontrakter
- Vareindkøbskontrakter
- Tjenesteydelsesktrakter

Definitionerne af de forskellige typer ydelser fremgår af udbudsdirektivet.

Første skridt i forbindelse med fastlæggelse af en udbudsprocedure vil være at typebestemme ydelserne i udbuddet. Typebestemmelsen af et udbud skal ske ud fra hvilken ydelse, der er hovedgenstanden i udbuddet. Ved bestemmelse af hvilken type ydelse, der er hovedgenstanden i udbuddet, er det kontraktens hovedformål, der er afgørende for blandede tjenesteydelses- og bygge/anlægskontrakter. Det er via typebestemmelse af ydelserne, at tær-

skelværdien og de mulige udbudsprocedurer kan fastlægges. På Konkurrencestyrelsens hjemmeside www.ks.dk findes en vejledning til udbudsdirektivet, hvor der er en række eksempler på typebestemmelser af arbejder.

I langt de fleste tilfælde vil arbejder, der udbydes af almene boligorganisationer, blive typebestemt som bygge- og anlægsarbejder. Arbejder i forbindelse med vedligeholdelse af et byggeri typebestemmes også som et byggearbejde, hvis aktiviteten er nødvendig for at opretholde bygningen.

Rengøring inde i bygninger og vedligeholdelse af grønne områder samt renholdelse, snerydning og glatførebekæmpelse på stier, veje og pladser er typebestemt som tjenesteydelser.

Tærskelværdier og kontraktens værdi

Ved beregning af et samlet udbuds værdi skal der indregnes værdien af bygningsentreprisen og værdien af alle øvrige ydelser i hele kontraktperiodens længde. Der er særlige regler for tjenesteydelseskontrakter, men da sådanne kontrakter vurderes at være sjældne i forbindelse med et samlet udbud henvises til Konkurrencestyrelsens vejledning, som er omtalt ovenfor.

Når den samlede værdi af udbuddet er kalkuleret, skal den sammenlignes med tærskelværdierne i udbudsdirektivet. Tærskelværdierne gældende for almene boligorganisationer er i perioden fra 1/1 2008 til 31/12 2009 følgende:

Tjenesteydelser:	1.535.844 kr.
Vareindkøb:	1.535.844 kr.
Bygge- og anlægsarbejder:	38.396.109 kr.

Gældende tærskelværdier kan altid findes på Konkurrencestyrelsens hjemmeside.

Er den kalkulerede værdi af udbuddet større end tærskelværdien, skal udbuddet udbydes i EU-udbud.

Udbudsdirektivet opstiller udbudsformerne offentligt udbud, begrænset udbud, udbud efter forhandling og konkurrencepræget dialog. I forbindelse med et samlet udbud af et bygge- og anlægsarbejde anbefales det at anvende ”begrænset udbud med prækvalifikation af mindst 5 udvalgte tilbudsgivere”.

Er den kalkulerede værdi for et bygge- og anlægsarbejde under tærskelværdien, men over 3.000.000 kr., skal arbejdet udbydes efter tilbudsloven. Også i denne situation anbefales begrænset udbud. Der gøres opmærksom på, at offentlige ordregivere som hovedregel har pligt til offentligt at annoncere indhentning af tilbud og tildeling af ordrer på vare- og tjenesteydelseskontrakter, hvis værdi overstiger 500.000 kr.

Det er tvivlsomt, om det er økonomisk relevant, at anvende samlet udbud for entrepriser mindre end tærskelværdien.

Da det samlede udbud som tidligere beskrevet er et funktionsudbud, kunne det overvejes at anvende udbudsformen konkurrencepræget dialog. Denne udbudsform bør imidlertid kun anvendes i forbin-

delse med teknisk, juridisk eller finansielt komplekse udbud.

En mere detaljeret gennemgang af dette afsnits temaer kan findes i Erhvervs- og Byggestyrelsens ”Vejledning i samlet udbud”, afsnit 5.

4.2 Udarbejdelse af udbudsmaterialet

Udarbejdelse af udbudsmaterialet adskiller sig, som tidligere beskrevet, fra det traditionelle udbud ved at være et byggeprogram med funktionsbeskrivelser og outputkrav frem for præcise specifikationer og beskrivelser af udførelsesmetoder. Alle myndighedskrav til byggeriet, som f.eks. er opstillet i lokalplaner, skal fremgå af udbudsmaterialet.

Funktionsbeskrivelsen vil give tilbudsgiverne nogle frihedsgrader, og de indkomne tilbud må forventes at beskrive et spektrum af forskellige løsninger. Hvis løsningerne holder sig inden for funktionsbeskrivelsens krav, er der tale om tilbud i overensstemmelse med udbudsmaterialet. Netop i et samlet udbud, hvor tilbudsgiveren tilskyndes til kreativ tænkning, kan det indebære fordele at give tilbudsgiverne mulighed for at afgive alternative tilbud. Det alternative består i, at tilbuddet afviger fra kravspecifikationerne i udbudsmaterialet.

Det skal udtrykkeligt fremgå af udbudsmaterialet, hvis udbyder forbeholder sig ret til at antage alternative tilbud, og det skal af udbudsmaterialet fremgå:

- hvilke mindstekrav de alternative tilbud skal opfylde
- hvilke specifikke krav der stilles til udformningen af de alternative tilbud

Mindstekravene til de alternative tilbud skal sikre, at det er muligt at sammenligne de indkomne tilbud. Opfylder tilbuddene ikke de opstillede mindstekrav, er de ikke konditionsmæssige, og de skal derfor afvises. Udbyder skal bruge det økonomisk mest fordelagtige tilbud som tildelingskriterium, hvis der er åbnet mulighed for at afgive alternative tilbud.

Hvis udbyder vælger at anvende begrænset udbud med prækvalifikation, skal udbudsmaterialet beskrive udvælgelseskriterierne i forbindelse med prækvalifikationen og tildelingskriterierne ved vurderingen af det økonomisk mest fordelagtige tilbud.

Udvælgelseskriterier:

Udvælgelseskriterierne skal bruges til at udvælge de firmaer, der prækvalificeres til at afgive tilbud.

Kriterierne opstilles, så det sikres, at firmaerne er kvalificerede til at afgive tilbud og til efterfølgende at udføre arbejdet. Kriterierne opdeles typisk i 3 grupper:

Udvælgelseskriterier:

- Dokumentation for at firmaet opfylder de formelle krav til afgivelse af tilbud efter udbuds-direktivet samt at der ikke er ubetalt forfalden gæld til det offentlige. Dette kan dokumenteres med en serviceerklæring fra Erhvervs- og Selskabsstyrelsen og med en tro og love erklæring om gæld til det offentlige.
- Oplysninger om firmaets økonomiske og finansielle formåen f.eks. ved fremsendelse af de seneste 3 årsregnskaber.
- Oplysninger om firmaets faglige/tekniske kvalifikationer. Her efterspørges typisk referencelister for beslægtede opgaver inden for de nærmeste 5 år. CV for de medarbejdere der påtænkes at gennemføre opgaven samt oplysninger om firmaets tekniske udstyr og materiel

Firmaets erfaringer med samlet udbud bør også oplyses. Det må forventes, at der vil gå nogle år, inden der er flere firmaer, der har relevante erfaringer på området. Dette tema må derfor i en overgangsperiode ikke tillægges for stor vægt. Alternativt kan der lægges vægt på, om firmaet har erfaring med partnering, idet samarbejdsformen under projekteringen af et samlet udbud kan være analog med samarbejdet i forbindelse med partnering.

Udbyder skal være opmærksom på, at udbyder fra den 1. oktober 2009 har pligt til at efterspørge nøgletal til brug for udvælgelsen til en entrepriseopgave. På Velfærdsministeriets hjemmeside www.vfm.dk findes en vejledning om nøgletal for alment byggeri mv., der nærmere beskriver kravene.

Ud fra de fremsendte oplysninger udvælger udbyder de firmaer, som opfordres til at afgive tilbud. Et udvælgelseskriterium, der har været brugt til at udvælge de firmaer, der er blevet prækvalificerede, må ikke genbruges som tildelingskriterium i forbindelse med tilbudsevalueringen. Når et firma er

prækvalificeret, er det alene det konkrete tilbud, der gælder, og ikke firmaets generelle forhold, som er vurderet i forbindelse med prækvalifikationen.

Tildelingskriterier

Tildelingskriterierne er de kriterier, der anvendes til at definere det økonomisk mest fordelagtige tilbud. Ved opstilling af tildelingskriterierne er det vigtigt at have for øje, at den tilbudsgiver, der forstår at udnytte de fordele, der kan være i et samlet udbud i forhold til et traditionelt udbud, bliver tilgodeset.

Tildelingskriterierne opdeles typisk i følgende hoved- og undergrupper:**Pris:**

- Udførelse
- Vedligeholdelse i en fastlagt periode

Kvalitet:

- Kvalitet i det tilbudte byggeri, materialer og overflader
- Arkitektonisk kvalitet
- Kvalitet i vedligeholdelsen

Organisation:

- Organisation i forbindelse med projekteringen
- Organiseringen i forbindelse med vedligeholdelsen

Prisen skal være en vurdering af tilbuddets samlede totale økonomiske konsekvens. Der bør oplyses delpriser for udførelsen og vedligeholdelsen. Prisen for vedligeholdelsen bør være opdelt efter en vedligeholdelsesplan, der beskriver vedligeholdelsesaktiviteterne, og priser på de forskellige arbejder fordelt over hele kontraktperioden.

Det kan være relevant at medregne vedligeholdelsesomkostningerne over en længere periode end kontraktperioden. Herved indregnes de udgifter til vedligeholdelse, som bygherren skal afholde efter kontraktens udløb, og der opnås en bedre vurdering af den totale økonomi. I den forbindelse skal der anvendes en relevant diskonteringsrente. Hvis dette ønskes, skal det fremgå af udbudsmaterialet.

For at få et godt estimat for de samlede vedligeholdelsesudgifter kan vedligeholdelsen i de første 15 år være indeholdt i tilbuddet, og vedligeholdelsen fra 15 til 30 år kan være en option i tilbuddet.

Det skal af udbudsmaterialet fremgå, hvilket projektmateriale tilbudsgiver skal levere, for at bygherren kan foretage en vurdering af tilbuddets kvalitet. Det vil typisk være tegninger og beskrivelser svarende til et dispositionsforslag. En beskrivelse af kravene til omfanget af projektmaterialet for et dispositionsforslag fremgår eksempelvis af ”Ydelsesbeskrivelser for Byggeri og Planlægning” udarbejdet af FRI og DANSKE ARK. Dokumentet kan findes på FRIs hjemmeside www.frinet.dk.

Kvaliteten af vedligeholdelsen vil fremgå af den tidligere omtalte vedligeholdelsesplan.

Projekteringsorganisationen er vigtig i et samlet udbud, der er et funktionsudbud. Det er derfor nødvendigt, at der sikres en god kommunikation og et godt samarbejde mellem tilbudsgiveren og bygherren. Det skal derfor vurderes, om den tilbudte projekteringsorganisation og den efterfølgende vedligeholdelsesorganisation forventes at give mulighed for et godt samarbejde.

Vægtningen mellem de forskellige tildelingskriterier skal fremgå af udbudsmaterialet.

Udbudsmaterialet bør indeholde et udkast til den kontrakt, som skal gælde for kontraheringen af det samlede udbud. Udformningen af denne kontrakt behandles i afsnit 5.

4.3 Udbud og kontrakt

Selve udbudsproceduren for det samlede udbud adskiller sig principielt ikke fra proceduren i forbindelse med et traditionelt udbud.

Der skal imidlertid gives tilbudsgiverne mere tid til projektering og udregning af tilbuddet, end det er krævet i udbudsdirektivet. Grundidéen i det samlede udbud er netop, at der i et samarbejde mellem byggeentreprenøren og den kommende vedligeholdelsesansvarlige anlægges langsigtede totaløkonomiske betragtninger. Denne øvelse vil, indtil samlet udbud er blevet mere almindeligt på markedet, kræve mere tid end et traditionelt udbud, hvis der skal opnås gode resultater.

Kontraktindgåelse

Når tilbuddene er modtaget, og arbejdet med tilbudsevalueringen ud fra tildelingskriterierne er udført, og der er fundet frem til det økonomisk mest fordelagtige tilbud, er der en række usikkerheder

om tilbuddets indhold, som stadig kan være uafklarede.

Hvis udbuddet er et bygge- og anlægsarbejde udbudt i begrænset udbud efter EU's udbudsdirektiv, er forhandling mellem udbyder og tilbudsgiver ikke tilladt. Der må dog finde en såkaldt teknisk afklaring sted, men i forbindelse med denne afklaring må tilbudsgiver ikke ændre sit tilbud.

Ministerrådet og Kommissionen vedtog i 1993 en erklæring med følgende ordlyd:

”Rådet og Kommissionen erklærer, at fremgangsmåderne med offentligt eller begrænset udbud udelukker enhver forhandling med ansøgere eller bydende om grundlæggende elementer i kontrakterne, som ikke vil kunne ændres uden fare for konkurrencefordrejning, og der må navnlig ikke forhandles om priser. Der må kun finde drøftelser sted med ansøgere og bydende, når det sker med henblik på at præcisere eller supplere indholdet af deres bud eller de ordregivende myndigheders krav, og i det omfang dette ikke giver anledning til forskelsbehandling.”

I forbindelse med et samlet udbud, hvor udbudsmaterialet, der indeholder funktions- og outputkrav, skal lægge op til, at de bydende skal kunne udvise kreativitet og tænke langsigtet, vil der uundgåeligt blive et større behov end ved traditionelle udbud for en dialog mellem udbyder og bydende om kravopfyldelsen. Hvor grænsen går mellem forhandling og teknisk afklaring er svært at beskrive generelt, og dette må bero på en konkret vurdering i den enkelte situation.

Det må forventes, at udbyder i sager med samlet udbud bliver nødt til at acceptere en større grad af ikke præcist definerede ydelser ved kontraktunderskrivningen end i mere traditionelle udbud. Denne usikkerhed forsøges minimeret og håndteret ved opstilling af kontraktstrukturen og samarbejdsformen i projektorganisationen.

4.4 Projektering

Udgangspunktet for projekteringen er udbudsmaterialets krav og den bydendes tilbud. Der vil som ovenfor beskrevet være en række ikke præcist definerede ydelser, som i løbet af projekteringen skal præciseres.

Ud over bygherren og bygningsentreprenøren er den part, der har ansvaret for vedligeholdelsen i kontraktperioden, også en del af projektorganisationen. Der er derfor potentiale for betydelige interessekonflikter, hvis ikke der er opstillet en projektorganisation, der kan håndtere konflikter på en effektiv måde.

I det følgende afsnit 5 beskrives den kontraktstruktur, der anbefales for gennemførelse af et samlet udbud. I kontraktstrukturen er der opstillet en organisation, som i forbindelse med partneringsprojekter har været i stand til at styre en effektiv konflikthåndtering.

Projekteringen kan startes med en workshop, hvor alle involverede deltager. Formålet med workshoppen skal være, at alle i fællesskab gennemgår hele projektet og afdækker alle uklarheder. Herved skabes et samlet overblik, der er fælles for alle parter, og som kan danne baggrund for det videre arbejde.

Projekteringen gennemføres i den organisation, der er opstillet i partneringaftalen, som på væsentlige områder afviger fra en traditionel projektorganisation. Se afsnit 5.

Projekteringen afsluttes med en bearbejdning af den vedligeholdelsesplan, der skal danne grundlag for vedligeholdelsen i kontraktperioden og for bygherrens egen vedligeholdelse efter kontraktperiodens udløb.

Det er i et samlet udbud særlig vigtigt, at vedligeholdelsesplanerne bliver grundigt bearbejdet, da de danner grundlaget for tilbudsgiverens vedligeholdelsesarbejder i kontraktperioden og hermed er en del af kontraktgrundlaget.

Mange af de almene boligorganisationer har kompetente tekniske afdelinger, men alligevel anbefales det at tilknytte en bygherrerådgiver, som deltager i udarbejdelse af udbudsmaterialet, og som efterfølgende i forbindelse med projekteringen foretager en granskning af tilbudsgiverens projektmateriale. Det bør være et krav i udbudsmaterialet, at der ved afslutningen af projekteringen foreligger en anmærkningsfri granskingsjournal. I den sammenhæng er det vigtigt, at bygherrerådgiveren gransker og kommenterer tilbudsgivers projektmateriale, og at han til stadighed sikrer sig, at det er tilbudsgiver, der har det fulde ansvar for det udarbejdede projektmateriale.

4.5 Udførelse, aflevering, ibrugtagning og start på vedligehold

I faserne udførelse, aflevering og ibrugtagning adskiller det samlede udbud sig ikke fra de traditionelle udbud.

I vedligeholdelsesfasen skal boligorganisationerne efter et samlet udbud kunne acceptere, at det nu er andre end organisationens medarbejdere, der bestemmer over dele af vedligeholdelsen, og afdelingsbestyrelserne skal acceptere, at vedligeholdelsen er fastlagt i en årrække.

Det bør aftales mellem parterne, hvorledes betalingen for det udførte vedligeholdelsesarbejde finder sted. Udbyder skal sikre sig en procedure for dokumentation af det udførte arbejde, så det sikres, at der kun betales for arbejde, der er udført.

5. Kontraktstruktur og samarbejdsform

5.1 Kontraktstruktur

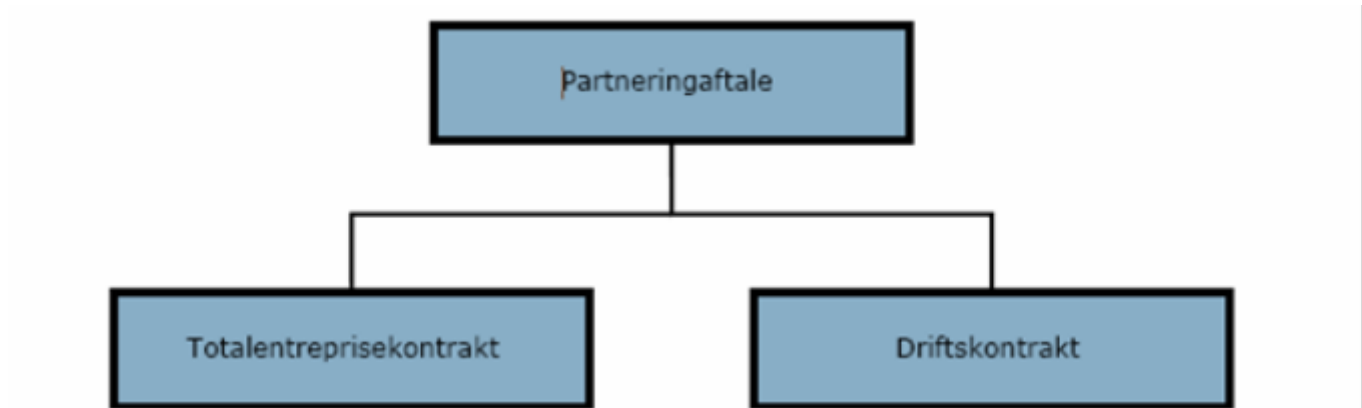
Almene bygherrer er som udgangspunkt forpligtede til i bygge- og anlægsaftaler at anvende AB 92, ABT 93 og ABR uden fravigelser.

I forbindelse med et samlet udbud anbefales en aftalestruktur, hvor der indgås en partneringaftale suppleret med en totalentrepriseaftale og en drifts-/vedligeholdelsesaftale. Partneringaftaler adskiller sig på væsentlige punkter fra de entrepriseaftaler, som AB 92, ABT 93 og ABR normalt anvendes på. Det betyder, at standarddokumenterne i flere situationer ikke vil være dækkende, og at de direkte kan være i modstrid med strukturen i en partneringaftale. For eksempel vil bestemmelser om risikofordeling og om løsning af tvister i AB 92 skulle suppleres i partneringaftaler. For alment byggeri kan kommunalbestyrelsen imidlertid godkende afvigelser fra standarddokumenterne, jf. Bekendtgørelse om støtte til almene boliger m.v., § 36, stk. 3.

Erhvervs- og Byggestyrelsen har udgivet "Vejledning i partnering, med særligt henblik på offentlige og offentlig støttede bygherrer", januar 2005. I denne vejledning gennemgås hele idégrundlaget for partnering, og der gives anvisninger og råd om, hvordan en partneringaftale indgås, og hvad den bør indeholde. For det juridiske indhold i en partneringaftale henvises til den omtalte vejledning.

I forhold til et samlet udbud er partneringaftalen den overordnede aftale, der fastlægger de økonomiske rammer, beskriver parternes forpligtelser i forhold til aftalen og fastlægger parternes ansvar i forhold til projektet. Endelig kan der fastsættes be-

Kontraktstruktur:



De hidtil indhentede erfaringer med samlet udbud tilsiger, at der bør kontraheres med én part, som over for bygherren er ansvarlig for alle arbejdernes udførelse. Hvorledes tilbudsgiveren arrangerer sig med underentreprenører berører ikke ansvarsfordelingen i forhold til bygherren og eventuelle interne interessekonflikter mellem de forskellige underentreprenører er bygherren uvedkommende.

Hvis det samlede udbud er udbudt i hoved- eller fagentreprise anbefales det kun at kontrahere med én part pr. fag.

5.2 Samarbejdsform

Ud over en juridisk struktur er partnering en samarbejdsform, der også indeholder en model til løsning af tvister. For en detaljeret beskrivelse henvises til Erhvervs- og Byggestyrelsens vejledning.

Styregruppe og projektledelse

Den organisation, der opstilles i et partnering forløb, har flere niveauer end en traditionel projektororganisation.

Øverste niveau er styregruppen, der er projektets bestyrelse. Styregruppen sammensættes af personer fra parterne, der har beslutningskompetence i forhold til projektet. Styregruppens primære opgaver vil typisk være:

- at sikre at samarbejdet forløber godt
- at sikre overholdelse af målsætninger

tingelser for afbrydelse af samarbejdet og ændringer af omfanget af ydelser. Selve byggearbejdet kontraheres i en totalentrepriseaftale og vedligeholdelsen i en særskilt drifts-/vedligeholdelsesaftale.

- at give sparring og inspiration til sagsmedarbejderne
- at sikre opbakning til samarbejdet hos de øverste ledelser hos parterne
- at støtte de sagsansvarlige hos parterne i forbindelse med løsning af tvister

Styregruppen skal fungere i hele sagsforløbet, altså fra indgåelse af kontrakt til udløb af vedligeholdelsesperioden.

Ved større opgaver kan det være hensigtsmæssigt at nedsætte en projektledelsesgruppe med deltagelse af de sagsansvarlige og ledende medarbejdere fra parterne. Projektledelsesgruppens sammensætning kan ændres under projektførelsen. Projekterende teknikere deltager under projekteringen og udskiftes evt. med byggepladsledelsen under udførelsen, som så bliver udskiftet med den ansvarlige for vedligeholdelsen efter aflevering af byggearbejdet.

Ud over styregruppe og projektledelsesgruppe formeres den normale projekteringsorganisation, og der afholdes normale projekterings- og byggemøder med de sædvanlige deltagere.

Workshops

Afholdelse af workshops kan være et praktisk redskab i den samlede proces med at opbygge det gode samarbejde, som er en nødvendighed, for at en byggesag i partnering bliver en succes.

Ved en byggesag, hvor der er indgået en partnering aftale, afholdes den centrale workshop efter

valget af samarbejdspartner - som er den tilbudsgiver, der afgav det økonomisk mest fordelagtige tilbud - men inden indgåelse af partneringaftalen. Workshopformen ved partnering adskiller sig fra traditionelle projekterings- og byggemøder på følgende områder:

- Der foregår en fælles udveksling af tanker og idéer i åbenhed.
- Der tilstræbes opbygget tillid mellem parterne.
- Målet er konsensus, vind-vind løsninger, og ikke magtbaserede løsninger.
- Deltagerne ser hinanden som ligeværdige parter.
- Der gives god tid til drøftelserne.

I gennem et forløb af en byggesag i partnering kan der afholdes flere workshops med forskellige deltagere og formål. Det anbefales, at sagen slutter med, at der afholdes en workshop for opsamling af erfaringer.

Den ovenfor omtalte vejledningen i partnering indeholder forslag til økonomistyring, forslag til styring af projekteringen, værktøjer til sikring af samarbejdet, og forslag til bonus og incitamenter, der er dele af det samlede økonomiske styringssystem. Det skal dog bemærkes, at der i det almene byggeri ikke generelt kan aftales bonus og incitamenter. Endelig indeholder vejledningen et afsnit om håndtering af uenigheder. Blandt flere forslag til metoder til håndtering af uenigheder er angivet ”beslutningstrappen”, der anvender projektledergruppen og styregruppen som en del af en konflikt-løsningsmodel.

Beslutningstrappe

Ved evt. uoverensstemmelser anvendes forinden brug af syn/skøn og voldgift i henhold til AB 92 ”Beslutningstrappen”. Der er følgende trin på trappen:

- 1) Entreprise-/sagsmedarbejdere - det niveau, hvor uenigheden konstateres. Er en uenighed på dette niveau ikke løst inden for 24 timer, flyttes den et trin op til trin 2.
- 2) Projektledelsen – er en uenighed på dette niveau ikke løst inden for 5 arbejdsdage, flyttes den et trin op til trin 3.
- 3) Styregruppen.

”Beslutningstrappen” som metode til løsning af uenigheder har først og fremmest en forebyggende

effekt. For en detaljeret beskrivelse af de øvrige forslag henvises til Erhvervs- og Byggestyrelsens vejledning.

5.3 Kontraktens varighed

I et samlet udbud søges den økonomisk mest fordelagtige løsning set over den samlede kontraktperiode. Spørgsmålet er, hvor lang en kontraktperiode, der lovligt kan vælges. Den legale løbetid af en kontrakt beror i praksis på en afvejning af hensynet til udbudsregler og det konkurrenceretlige princip om lige adgang til markedet samt nødvendigheden af at sikre projektets økonomiske og finansielle ligevægt.

Udbudsreglerne er baseret på et princip om, at offentlige kontrakter af en vis økonomisk størrelse kan konkurrenceudsættes. Det betyder, at en løbetid på en udbudspligtig aftale på mere end 5 år skal kunne understøttes af økonomiske og/eller tekniske omstændigheder.

Tilsvarende gælder det konkurrenceretlige princip om lige adgang til markedet og forbuddet mod at indgå konkurrencebegrænsende aftaler i konkurrencelovens § 6 også i forhold til offentlige kontrakter. Kontrakten må derfor ikke have så lang en løbetid, at den udelukker eller begrænser konkurrencen mærkbart for det relevante marked. En kontrakt for en almen boligorganisation på et samlet udbud vil dog stort set altid være en bygge- eller anlægskontrakt, som næppe vil kunne udgøre en mærkbar konkurrencebegrænsning på bygge-markedet.

Hensyn ved fastsættelse af kontraktens varighed

For de kontrakter, hvor en lang løbetid giver tilbudsgiver et incitament til at opstille de billigste langsigtede totaløkonomiske løsninger for at sikre tilbuddets konkurrencedygtighed, vil det være i udbyders interesse at indgå en langvarig kontrakt.

For de kontrakter, hvor valg af løsninger ikke har væsentlig indflydelse på vedligeholdelsesudgifterne, vil det oftest være i udbyders interesse at have hyppige udbud for at kunne udnytte konkurrencesituationen på markedet. Den kontraktlige vedligeholdelsesperiode bør under alle omstændigheder gå væsentlig ud over garantiperioden, der er på 5 år, og vil typisk løbe i op til 15 år.

Når den lovlige løbetid af en kontrakt i et samlet udbud vurderes, indgår derfor følgende overvejelser:

- Levetiden af de væsentlige komponenter ved bygningen som tilbudsgiver skal vedligeholde.
- Muligheden for at opnå besparelser på den efterfølgende drift og den samlede langsigtede økonomi ved at anvende bedre og eventuelt dyrere materialer i anlægsfasen.

- Risikoen for, at tilbudsgiver kan spekulere i kortsigtede billigere løsninger med den konsekvens, at det samlede langsigtede økonomiske resultat forringes.

Ud fra ovenstående betragtninger skal udbyder vælge den løbetid for vedligeholdelseskontrakten, der giver tilbudsgiver det største incitament til at finde de billigste langsigtede totaløkonomiske løsninger.

Velfærdsministeriet, den 27. marts 2009

KAREN JESPERSEN

/ Mikael L. Kristensen

Farum Midtpunkt - et eksempel

Denne beskrivelse af forløbet i renoveringssagen fra Farum Midtpunkt er baseret på samtaler med og skriftlige indlæg fra følgende, der var deltagere i forløbet:

- Knud Munch, projektleder i KAB.
- Henrik Carlsen, projektleder hos den vindende entreprenør E. Pihl & Søn A.S.
- Kurt Rytter, områdechef i KAB og i hele forløbet forretningsfører for Farum Boligselskab.

Baggrund

Farum Midtpunkt er opført i perioden 1970 til 1975 og var udsat for en større renovering omkring 1989, hvor blandt andet alle membraner under tagterrasser og på tage blev renoveret. Med udgangen af 1990'erne var der registreret flere hundrede vandskadede boliger. Undersøgelser viste, at årsagen til vandskaderne var utætheder i membranerne. På grund af svind i membranerne rev disse sig løs langs inddækningerne, så vandet kunne trænge ind i boligerne. Problemerne med de utætte tage og tagterrasser havde et omfang og en karakter, der gjorde, at Landsbyggefonden anerkendte, at der var tale om ekstraordinære byggeskader, som kunne udbedres med fondens støtte. Fonden stillede som betingelse for støtten, at bygherren skulle tilrettelægge sagen, så der kunne opnås sikre løsninger med lang holdbarhed.

Traditionelle rådgiveraftaler og entrepriseformer har en begrænset ansvarsperiode, typisk 5 år for projekt og udførelse. Opstår der skader, er der ofte for mange aktører til, at det er muligt at placere et entydigt ansvar, og i den sidste ende står bygherren efter 5 år alene med ansvaret for byggeriets udvikling. Traditionelle aftale- og entrepriseformer kunne altså ikke leve op til fondens krav om sikre løsninger med lang holdbarhed. For at opfylde fondens krav om sikre løsninger med lang holdbarhed og en entydig ansvarsplacering nåede bygherren frem til, at der måtte prøves en ny entrepriseform, hvor man samlede projektering, udførelse og efterfølgende vedligeholdelse i en lang årrække hos en totalentreprenør. Entreprenøren skulle have kapacitet til at udvikle en totaløkonomisk løsning for renoveringen og vedligeholdelsen af arbejderne i 30 år og bære ansvaret for terrassernes og tagenes tæthed i vedligeholdelsesperioden.

I august 2000 udskrev bygherren en totalentreprisekonkurrence i begrænset udbud med 6 tilbudsgivere udvalgt efter prækvalifikation for udførelse af tage og terrasser og efterfølgende vedligeholdelse i 30 år i Farum Midtpunkt.

Den samlede kontraktsum i renoveringssagen beløb sig til ca. 560 mio. kr.

Tilbudsfasen

I udbudsmaterialet opstillede bygherren ikke løsningsforslag, men krav om, "at der skulle tilvejebringes en løsning, som var udformet og indpasset med respekt for det eksisterende arkitektoniske udtryk, og at det ikke skulle opfattes som en tilnærmelsesvis afvisning af nye elementer". Det vil sige, at set fra tilbudsgivernes synspunkt var opgaven relativ fri for den enkelte til at fremkomme med tilbud på en samlet løsning af problemerne i Farum Midtpunkt.

Tilbudsperioden varede 3 måneder, hvilket tilbudsgiverne anså for et minimum. I denne periode skulle der laves aftaler med de projekterende teknikere, i dette tilfælde et arkitektfirma og to rådgivende ingeniørfirmaer, fastlægges principper for projekteringen og de opstillede løsninger, beregnes priser, og da der var tale om et ansvar for tagenes tæthed i 30 år, indhentes materialegarantier fra diverse leverandører.

Projekteringen

Efter indgåelse af kontrakten startede selve projekteringen med udgangspunkt i entreprenørens tilbud. I kontrakten var det bestemt, at selve renoveringen ikke måtte startes før det fuldt færdige projekt var godkendt af bygherrens projektgransker. Samtidig skulle der være opført en mock-up i fuld skala på en terrasse i bebyggelsen. Denne mock-up skulle ligeledes være godkendt før den endelige godkendelse af hovedpro-

jektet kunne gives. Denne granskningsfunktion kunne være et problem set i forhold til entreprenørens planlægning, men de projekterende teknikere var tilfredse med denne uvildige kvalitetssikring af projektet. I projekteringsfasen blev de enkelte materialer kritisk vurderet, og der blev anlagt langsigtede totaløkonomiske betragtninger af hensyn til det 30-årige vedligeholdelsesansvar. Der blev f.eks. valgt den bedste tagpap, og der blev valgt rustfrit stål i stedet for galvaniseret stål.

Kommunikationen mellem entreprenøren, dennes rådgivere og følgegruppen, der bestod af beboerrepræsentanter og bygherren, skulle ifølge kontrakten gå gennem bygherrens bygherrerådgiver. Dette viste sig problematisk, og det blev derfor ændret, således at entreprenøren og dennes rådgivere deltog i følgegruppemøderne på lige fod med de øvrige deltagere. Dette viste sig at give en god og konstruktiv dialog mellem alle de involverede parter.

Udførelsen

Under udførelsen blev der afholdt ugentlige byggemøder med repræsentanter fra bygherrerådgiveren og entreprenøren, og der blev lagt stor vægt på en god information til og kommunikation med beboerne. Entreprenøren udarbejdede den generelle information om renoveringen, som af bygherrens kommunikationsmedarbejder blev udgivet i hæfteform til beboerne.

Der blev holdt månedlige møder mellem KABs projektleder, projektlederen fra bygherrerådgiveren, bygherrens informationsmedarbejder og entreprenørens projektleder for at koordinere den løbende skriftlige information til beboerne. Alle involverede parter oplevede samarbejdet som konstruktivt.

Vedligeholdelsesfasen

Den 30 års vedligeholdelseskontrakt, der er indgået for Farum Midtpunkt, er en del af den totalentreprisekontrakt, der blev indgået for selve renoveringen. Vedligeholdelseskontrakten trådte i kraft efter afleveringen af byggearbejderne.

Der er aftalt en årlig inspektion af alle tagene samt 10 % af de renoverede terrasser. Inspektionen danner grundlag for de årlige vedligeholdelsesarbejder og sikrer på sigt tætheden ved korrekt vedligehold. Ved inspektionen registreres uhensigtsmæssig brug af terrasserne samt manglende løbende drifts- og vedligehold fra ejendomskontorets side.

Ved hvert budgetårs start planlægges de kommende aktiviteter i samspil mellem ejendomskontoret og entreprenøren i henhold til vedligeholdelsesplanerne. Ved denne planlægning er det tillige muligt at indlægge andre opgaver, som entreprenøren har påpeget, eller som ønskes udført som et resultat af den foregående års inspektionsrapport.

Efter nogle forventelige indkøringsvanskeligheder oplever alle parter et godt fagligt samarbejde.

Farum Midtpunkt sagen set i forhold til tankegangen om samlet udbud

I Farum gennemførte bygherren et rent funktionsudbud.

Entreprenøren gav et tilbud, hvor de langsigtede totaløkonomiske tankegange resulterede i et tilbud, der var betydelig mere vidtgående, end bygherren havde forventet, idet alle facaderne mod tagterrasserne blev skiftet udelukkende ud fra en totaløkonomisk betragtning. Ved valg af øvrige materialer og løsninger blev der også anlagt totaløkonomiske betragtninger.

Entrepriseformen var en traditionel totalentreprise kombineret med en vedligeholdelsesaftale, der pålægger entreprenøren ansvar for tages og terrassers tæthed i 30 år.

Bygherren har altså opnået den opstillede målsætning om sikre løsninger med lang holdbarhed og en entydig ansvarsplacering, hvis det går galt.

Undervejs i projekteringen blev de sædvanlige lidt stive samarbejdsformer brudt op, og alle parter oplevede et godt samarbejdsklima. Samarbejdet endte med at være sammenligneligt med samarbejdsformen i en partnering.