



Notat utredning på følgende spørsmål:

1. Utredning relatert til entreprisemodeller
 - a) Hvilke alternative entreprisemodeller har vi, og hva er fordelene med den enkelte?
 - b) Hvilke alternativer er valgt med tanke på konkrete bygg som er reist de siste årene?
2. Hvilke anbuds-forutsetninger legges til grunn ved utlysning av anbud på konsulenttjenester og entreprenørarbeider, og i hvilken grad det i slike forutsetninger gjenspeiler muligheten for vårt næringsliv å ta del i anbudsutlysninger fremover.

Fra: Rådmann til Formannskapet 31. mai 2021

Saksbeh: Bjørn Kåre Ellingsen

Innledning

For å se sammenhengen mellom punkt 1 og 2 i den politiske bestillingen, og hvilke valg som er gjort i tidligere prosjekter, er det viktig å vite litt om de styringsparametere og premisser som overordnet ligger til grunn for at det enkelte valg ble gjort. Ved oppstarten av et prosjekt er det viktig at det er klare og tydelig definerte effektmål. Disse målene vil si noe om hvilke langsiktige virkninger investeringen vil ha for virksomheten, gjerne en ønsket endring fra dagens situasjon, og kommer til ofte til uttrykk i form av verdiskapning eller gevinstrealisering. For å kunne oppnå den effekten man ønsker seg gjennom prosjektet, er det dermed også viktig at prosjektet da setter gode resultatmål som skal ivareta samspillet mellom den ønskede oppnådde effekt med investeringen, de ambisjoner, premisser og strategier som ligger til grunn i overordnede kommunale planer og normer, og lovpålagte krav. Prosjektets resultatmål er da hovedsakelig knyttet opp til målbar styringsparametere basert på kvalitet, kostnad og fremdrift. Når disse målene er definert må man utarbeide en prosjekt- og konkurransestrategi som skal medføre at prosjektet klarer å nå sine mål. I en slik strategi må man ta stilling til en hel del utfordringer:

- Hvilke verifiserte behov skal ivaretas?
- Hvilke økonomiske rammer har vi i prosjektet?
- Hvilke krav til fremdrift ligger til grunn?
- Hvilken ønsket kvalitet er definert?
- Hvilke risikoer ligger til grunn for valgt prosjekt- og konkurransestrategi?
- Hvilke politiske vedtak og føringer ligger til grunn i prosjektet, og hvordan vil de påvirke vår prosjekt- og konkurransestrategi?
- Er det andre overordnede offentlige og kommunale strategier som skal følges?
- Hvilke lovkrav ligger til grunn?



- Hvilke muligheter / begrensninger gir de forskjellige entreprisemodeller i forhold til prosjektets kompleksitet og rammer?
- Hvilken grad av medvirkning ønsker vi i prosjektet?
- Har vi kompetanse og kapasitet i egen organisasjon til å styre byggeprosjektet?
- Hvilken kompleksitet innehar prosjektet?
- Hvilke muligheter for tilskudd har prosjektet?
- Når bør konkurransen ut i markedet?
- Er markedet klar for denne type konkurranse i forhold til innovasjon og kapasitet?
- Hvordan kan man oppnå høy lokal markedsdeltagelse?

Dette er utfordringer man tar stilling til i løpet av konseptfasen i prosjektet, og basert på den vurderingen så anbefaler prosjektet et konsept med tilpasset entreprisemodell til Rådmannens styringsgruppe i beslutningspunkt 1 (BP1) i henhold til kommunens økonomireglement.

Når BP1 er godkjent hos Rådmann så starter selve prosjekteringsfasen, hvor blant annet valgt entreprisemodell er veldig styrende for den videre prosjekteringen. Parallelt med prosjekteringsfasen så detaljeres prosjekt- og konkurransestrategien videre. Typiske spørsmål som da reiser seg er:

- Hvordan bør konkurransen gjennomføres?
- Hvordan sikre at miljøbelastningen ved anskaffelsen reduseres?
- Hvordan ivareta hensynet til livssyklus kostnader?
- Hvilke tiltak bør hensynstas i anskaffelsesdokumentene: kvalifikasjon, spesifikasjon, kontraktvilkår, tildelingskriterier eksempelvis kvalitet kontra pris mm.

Disse punktene er da basert på de føringer og premisser som ligger til grunn i vår overordnede prosjekt- og konkurransestrategi.

Hvilke entreprisemodeller har vi?

Det finnes mange forskjellige avarter av entreprisemodeller, men i hovedtrekk så kan vi skille mellom 2 typer entreprisemodeller:

- **Utførelsesentrepriser (Delte entrepriser)**
- **Totalentrepriser**

Hovedforskjellen mellom dem er at ved en utførelsesentreprise så vil vi som byggherre være ansvarlig for prosjekteringen og dens risikoer gjennom alle prosjektets faser som forprosjekt, detaljprosjektering og utførelse. Byggherre må også normalt administrere byggeplass i byggeperioden.

I en totalentreprise så vil entreprenøren overta ansvaret og risiko for byggherrens forprosjekt, og er dermed ansvarlig for all videre prosjektering i prosjektet. Totalentreprenør vil da normalt også administrere byggeplass i byggeperioden.



Utførelsesentrepriser kan igjen deles inn i følgende underkategorier:

- Standard utførelsesentreprise hvor byggherre har kontrakt med hver enkelt leverandør i prosjektet.
- Hovedentreprise hvor byggherre har eksempelvis en kontrakt med hovedentreprenør for bygg (grunnarbeid, betong og tømmer), og egen kontrakt for tekniske fag (elektro, rør, ventilasjon, automatikk, andre spesialfag). Det er også mulig å eksempelvis splitte de tekniske fagene, og dermed ha egne kontrakt med hver enkelt av de tekniske fag.
- Generalentreprise hvor byggherren har ansvaret for prosjekteringen gjennom alle prosjektets faser (forprosjekt, prosjektering og utførelse), men overlater administrasjonsansvaret av byggeplass til en hovedentreprenør som da har kontrakt med sine respektive underentreprenører.

Totalentrepriser kan igjen deles inn i følgende underkategorier:

- Standard totalentreprise hvor byggherren har utført et forprosjekt, hvor prosjektets ansvar og risiko da overføres til en totalentreprenør som skal detaljere prosjekteringen videre innenfor de rammer som er gitt av byggherrens forprosjekt.
- Samspillsentreprise er når byggherren inngår kontrakt med en såkalt samspillsgruppe der de viktigste prosjekterende og utførende deltar. Prosjektet utvikles i et samspill mellom byggherren, samspillsgruppen, brukerne og eventuelle interne faglige avdelinger. Det vektlegges at alle deltagere i prosessen får komme med sine innspill til prosjektet, så vel funksjonelt som teknisk og kvalitetsmessig. Innspillene veies mot hverandre og mot gitte mål. Hele denne "alliansen" forenes om et forprosjekt med tilhørende målpris. Man kan la samspillprosessen avsluttes på dette stadiet. Da inngås gjerne en totalentreprisekontrakt etter standard totalentreprise modell (NS 8407) med gruppen.
- Totalentreprise med løsningsforslag hvor byggherren ønsker å bruke kompetansen i markedet og gi markedet et større handlingsrom til å presentere prosjektløsninger innenfor de rammer som er gitt av byggherren. Byggherren har normalt veldig lite prosjekteringsunderlag fra et forprosjekt i denne type entreprisemodell, så det er viktig med godt definerte rammer for prosjektet. Denne modellen kan også kombineres med en samspillsfase, som da vil kunne gi de gevinster en samspillsfase innehar.

Hvilke fordeler / ulemper har de forskjellige entreprisemodellene?



Utførelsesentrepriser

- Fordeler med utførelsesentrepriser:
 - Byggherre har stor påvirkningskraft på løsninger og kvalitet ettersom man er ansvarlig for all prosjektering.
 - Det er som oftest et mer nøyaktig estimat som ligger til grunn for prosjektet.
 - Utførelsen kan bli noe rimeligere, ettersom detaljeringsgraden i prosjekteringen er stor, og entreprenør trenger da ikke å påta seg så mye risiko.
 - Det foreligger ofte enhetspriser som dermed kan benyttes ved endringsarbeider.
- Ulemper med utførelsesentrepriser:
 - Tiden det tar for å få prosjekter ferdig er normalt lenger i forhold til andre entreprisemodeller, ettersom prosjekteringen i større grad må ferdigstilles før utførelsen kan starte.
 - Byggherren har ansvaret for gråsoner/mangler mellom kontraktene, inklusive for arbeidsunderlaget fra de prosjekterende. Risiko kan dermed ikke overføres til entreprenørene i like stor grad.
 - Byggherren får først full oversikt over endelige kostnader når siste kontrakt er avtalt og prosjektet ligger fast.
 - Byggherren må ha kompetanse og organisasjon til å administrere et mer komplekst administrativt prosjekt.
 - Prosjekteringen er detaljert og dette kan gi entreprenøren en redusert mulighet til å utarbeide kostnadseffektive løsninger i anbudet. Dette er løsninger som nødvendigvis ikke gir en redusert kvalitet for Byggherre.

Totalentrepriser

- Fordeler med totalentrepriser:
 - Entrepriseformen krever mindre arbeidsinnsats på byggherre siden, som kan være viktig med tanke på stor prosjektportefølje og om man ikke har så stor prosjekt- og byggeledelsesorganisasjon.
 - Entrepriseformen gir en bedre oversikt over projektkostnader på et tidligere tidspunkt i prosjektløpet,
 - Byggherren får færre kontraktsparter å forholde seg til, derav mindre administrasjon.
 - Mye risiko flyttes over fra byggherre til totalentreprenøren ved kontraktsignering, ettersom totalentreprenør overtar ansvaret for den videre prosjekteringen og detaljeringen av prosjektet.
- Ulemper med totalentrepriser:
 - Ved eventuelle endringer underveis i prosjektet etter kontraktsinngåelse er det færre eller få enhetspriser som kan legges grunn for beregning av kostnader på endringer.



- Byggherren har normalt liten innflytelse på planlegging, fremdriftsstyring og prioriteringer i utførelsesfasen. Er dermed avhengig av å få inn en totalentreprenør som er dyktig innenfor disse områdene. Dette gjøres da via de kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier vi stiller i en konkurranse.
- Totalentreprenør tar seg normalt betalt for større risiko/usikkerhet enn faktiske kostnader. I motsatt tilfellet lider entreprenøren økonomisk tap som følge av kontrakten med Karmøy kommune.
- Totalentreprenøren bestemmer hvilke kvaliteter prosjektet skal inneha innenfor de rammer som er gitt av byggherre.

Samspillsentrepriser / totalentrepriser med løsningsforslag

- Fordeler med samspillsentrepriser / totalentrepriser med løsningsforslag:
 - Formålet med samspillsentreprisemodeller er å etablere samarbeid mellom byggherre, entreprenør, leverandører og prosjekterende i tidligfase og helst før byggherren beslutter sine funksjonskrav og andre krav som skal oppfylles av entreprenøren i byggefasen. Dermed skapes det insitamenter som sikrer et fortsatt godt samarbeid gjennom selve byggefasen, hvor da alle involverte parter føler de har et større ansvar for de løsninger og kvaliteter som er lagt til grunn gjennom samspillet.
 - Etersom man gjennom samspillet har benyttet seg i større grad av entreprenører og leverandørers kompetanse og medvirkning, vil terskelen for eventuelle endringer bli høyere, og prosjektets kostnader vil være mer forutsigbare.
 - Bruk av kompetansen til entreprenør og andre underentreprenører i tidligfase vil forebygge at det prosjekteres løsninger som ikke byggbare.
 - Samspillsentreprisen gjør det mulig å utarbeide en kostnadskalkyle for prosjektet basert på prosjekterte løsninger. Dette gir en mulighet for at det ikke prosjekteres løsninger som fører til at budsjettet overskrides.
 - Hvis modell for løsningsforslag ligger til grunn så har entreprenør vært med og utarbeidet løsning, og har dermed bedre kjennskap til løsningen som dermed kan effektivisere samspillet / prosjekteringsfasen, og dermed kan tidsbruken gå noe ned. Kunnskap om prosjektet som helhet og større involvering for entreprenøren, kan videre bidra til en effektiv byggeplassadministrasjon. Dette fører videre til en redusert kostnad for prosjektet.
 - Totalentreprise med løsningsforslag vil normalt kreve at de prekvalifiserte tilbydere blir godt gjort for tilbudsfase. Utførte prosjektering i tilbudsfase vil normalt være resurseffektiv og gi byggherre/Karmøy kommune besparelser prosjekteringskostnader.
- Ulemper med samspillsentrepriser / totalentrepriser med løsningsforslag:
 - Det er viktig å sikre et tydelig skille mellom hvem som treffer hvilke beslutninger med tanke på byggherrens funksjonskrav og andre krav, entreprenørens prosjektering og senere utførelse.



- Det bør / må være en prekvalifiseringsfase i forkant av en entreprise med løsningsforslag, og byggherren må regne med å måtte bruke noe ekstra kostnader i den fasen for at pre-kvalifiserte entreprenører skal kunne tilby en løsning.
- Totalentrepriser med løsningsforslag gir normalt mindre brukerpåvirkning såfremt det ikke er samspill i innledende fase.

Hvilke alternativer er valgt med tanke på de konkrete bygg som er reist de siste årene?

Nedenfor er de hovedprosjekter som per. mai 2021 har fått BP1 og eller BP2 iht. økonomireglementet, hvor entreprisemodell er definert. og som har blitt gjennomført de siste årene (Merk: noen av prosjektene ble startet før økonomireglementet trådte i kraft):

- P50500 Veia Sykehjem trinn II
 - Kategori nybygg
 - Entreprisemodell: Standard utførelsesentreprise.
 - Status: Ferdig
- P53500 Vormedal ungdomsskole,
 - Kategori nybygg og rehabilitering,
 - Entreprisemodell: Standard utførelsesentreprise.
 - Status: Ferdig
- P51300 Nye idrettshaller på Åkra,
 - Kategori nybygg
 - Entreprisemodell: Samspillsentreprise
 - Status: Ferdig
- P51200 Stangaland skole
 - Kategori nybygg
 - Entreprisemodell: Samspillsentreprise
 - Status: Under bygging
- P55901 Nye Skudenes Bu og behandlingsheim
 - Kategori nybygg
 - Entreprisemodell: Standard totalentreprise med økt detaljeringsgrad.
 - Status: Anbudsfase
- P58900 Vormedal idrettshall
 - Kategori nybygg
 - Entreprisemodell: Standard totalentreprise med økt detaljeringsgrad
 - Status: Anbudsfase



- P51700 Solheimtunet (Boliger for vanskeligstilte)
 - Kategori nybygg
 - Entreprisemodell: Standard totalentreprise
 - Status: Anbudsfase

- P56800 Miljøpark Borgaredalen
 - Kategori nybygg
 - Entreprisemodell: Generalentreprise
 - Status: Forprosjekt

- P72000 Ombygging brannstasjon Skudeneshavn
 - Kategori tilbygg og rehabilitering
 - Entreprisemodell: Standard utførelsesentreprise
 - Status: Under bygging

- P59000 Ny skole Veavågen
 - Kategori nybygg
 - Entreprisemodell: Totalentreprise med løsningsforslag
 - Status: Oppstart forprosjekt

Anbudsforutsetninger

I henhold til lov om offentlige anskaffelser og medfølgende forskrift om offentlige anskaffelser, så er vi som kommunal myndighet underlagt denne lov, og de premisser som der legges til grunn. Vi skal opptre i samsvar med grunnleggende prinsipper om konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvbarhet og forholdsmessighet. Innenfor denne lov og forskrift, og de rammer den gir, så tilstreber vi å legge mest mulig til rette for at lokalt næringsliv skal ha en god mulighet til å hevde seg i våre konkurranser.

Den enkelte konkurransebeskrivelse er inndelt i 2 hovedområder.

Kvalifikasjonskrav:

- Det er et minimumskrav som knytter seg til leverandørens egnethet til å levere den aktuelle anskaffelsen. Formålet med kvalifikasjonskrav er å sikre at leverandøren har de nødvendige organisatoriske, tekniske, faglige, økonomiske og finansielle evnene til å gjennomføre kontrakten. Dette kan for eksempel være krav til faglige kompetanse eller økonomisk soliditet.

- I våre konkurranser i Karmøy kommune benytter vi oss hovedsakelig av følgende kvalifikasjonskrav:
 - Leverandøren skal være registrert i et foretaksregister, faglig register eller et handelsregister i den staten leverandøren er etablert.
 - Skatteattest for skatt og merverdiavgift.
 - Leverandørens regnskap.



- Leverandørens kredittvurdering.
- Leverandørens egenomsetning.
- Erfaring fra sammenlignbare oppdrag.
- Leverandørens kvalitetssystem
- Leverandørens miljøstyringssystem

Tildelingskriterier:

- Tildelingskriterier er konkurransekriteriene som oppdragsgiveren skal vurdere tilbudene etter. Leverandøren som har levert det tilbudet som etter oppdragsgiverens vurdering scorer best på disse kriteriene, skal tildeles kontrakten. Kriteriene skal være objektive og saklige og i samsvar med de grunnleggende prinsippene. Tildelingskriteriene skal angis på en klar og tydelig måte i anskaffelsesdokumentene, slik at det er forutberegnelighet for leverandørene hva oppdragsgiveren vil vektlegge ved valg av leverandør. Samtidig må kriteriene ikke utformes på en slik måte at de er egnet til å favorisere en eller flere bestemte leverandører.
- I våre konkurranser i Karmøy kommune benytter vi oss hovedsakelig av følgende tildelingskriterier:
 - Pris.
 - Kombinasjon av pris og kvalitet hvor kvalitetskriteriet normalt kan inndeles i følgende underposter:
 - Gjennomføringsplan: Systematisk beskrivelse av metodikk, systemer og rutiner for gjennomføring av prosjekteringsfasen og utførelsesfasen for det spesifikke prosjektet. Her skal inkluderes organisasjonskart som viser organisering av de forskjellige fagene i prosjekteringsfasen og utførelsesfasen, med navngitte nøkkelpersoner og ansvar/roller, samt evt. underentreprenører/- leverandører.
 - Kompetanse: Formell kompetanse og erfaring på nøkkelpersonell.
 - Benytter vi oss av tildelingskriterier som er en kombinasjon av pris og kvalitet, så benyttes et evalueringsverktøy for kvalitet, hvor score for kvalitet er systematisert på forhånd i konkurransen.
 - Er det en konsulentkonkurranse så vil tildelingskriteriet for kvalitet hovedsakelig være relatert til formell kompetanse og erfaring for personell.

Konsulenttjenester lokal tilrettelegging

I en konkurranse stiller vi ytelseskrav i forhold til kvalitet på tjenestene, tilstedeværelse, reise og responstid og krav om stedlige lokaler, men i dagens digitaliserte samfunn så er disse grensesnittene noe mer utvasket, og dermed vil flere nasjonale aktører ha mulighet til å delta. Det må også besluttes hvilke tildelingskriterier vi skal ha for konkurransen, er det laveste pris eller en kombinasjon med kvalitet (eks kompetanse og gjennomføringsevne). Vår erfaring de siste årene tilsier at vi ser en endring mot at en økning av vektleggingen av kvalitet som tildelingskriterier i vår rådgiverkonkurranser, samtidig som vi får en konkurransedyktig pris fra markedet på tjenesten vi anskaffer.



Entreprenørarbeider lokal tilrettelegging

Karmøy kommune vil stille krav til tilbyders soliditet. Dette vil variere avhengig av kontraktens størrelse og kompleksitet. Leverandørens egenkapital og omsetning vil være elementer som inngår i den vurderingen. Kravene vil måtte settes ut fra en avveining av leverandørens evne til å gjennomføre kontrakten, herunder hensynet til at flest mulig lokale entreprenører skal være kvalifisert til å ta del i konkurransen. Karmøy kommune har blant annet gjort grep ved å redusere kravet til omsetning i forhold til tidligere konkurranser, slik at kravet står mer i forhold til kontraktens verdi.

Uansett, i henhold til Karmøy kommune sin nylig vedtatte anskaffelsesstrategi, skal det nå legges opp til en enda tettere dialog med lokalt næringsliv, og dermed kan vi kanskje få enda bedre innspill på hvordan vi skal forbedre den lokale deltagelsen i våre konkurranser. Gjennom denne dialogen vil Karmøy kommune vurdere tildelingskriteriene forut for utlysningen av fremtidige konkurranser. Dette sikrer at konkurransene og evalueringsmåten vektlegger det entreprenørene skal være gode på; å bygge effektivt og riktig med rett krav til kvalitet til rett pris.

